



Wortprotokoll der 73. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 22. April 2024, 11:30 Uhr
Berlin 10557, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

Vorsitz: Katrin Göring-Eckardt, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes

BT-Drucksache 20/10406

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Sportausschuss
Rechtsausschuss
Ausschuss für Digitales
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Dorothee Martin [SPD]
Abg. Michael Brand (Fulda) [CDU/CSU]
Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Steffen Janich [AfD]
Abg. Martina Renner [Die Linke]

b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Die Bundespolizei weiter stärken

BT-Drucksache 20/4881

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Rechtsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Dorothee Martin [SPD]
Abg. Michael Brand (Fulda) [CDU/CSU]
Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Steffen Janich [AfD]
Abg. Martina Renner [Die Linke]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	30

Stellungnahmen der Sachverständigen

Andreas Roßkopf , Gewerkschaft der Polizei (GdP), Bezirk Bundespolizei/Zoll, Hilden	20(4)417 A	30
Heiko Teggatz , Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB (DPolG), Berlin	20(4)417 B	36
Prof. Dr. Dr. Markus Thiel , Deutsche Hochschule der Polizei, Münster	20(4)417 C	67
Prof. Ulrich Kelber , Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), Bonn	20(4)417 D	81
Uli Grötsch , Polizeibeauftragter des Bundes, Berlin	20(4)417 E	92
Uta Schöneberg , Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover	20(4)417 F	101
Lea Voigt , Deutscher Anwaltverein (DAV), Berlin	20(4)417 G	109
Prof. Dr. Hartmut Aden , Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR), Berlin	20(4)417 H	126
Dr. Dieter Romann , Präsident – Bundespolizeipräsidium, Potsdam	20(4)417 I	134
Dr. Felix Ruppert , Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU)	20(4)417 J	161

Unangeforderte Stellungnahmen

Ferda Ataman , Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Berlin	20(4)419	195
Elvira Iannone , Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer (BDÜ), Berlin	20(4)421	202

Dem Ausschuss sind die Stellungnahmen teilweise in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Baldy, Daniel Hartmann, Sebastian Koß, Simona Martin, Dorothee	
CDU/CSU	Nicolaisen, Petra Oster, Josef	Brand (Fulda), Michael
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Emmerich, Marcel	
FDP	Höferlin, Manuel	
AfD	Janich, Steffen	
Die Linke		
BSW	Ernst, Klaus	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 22. April 2024, 11.30 Uhr
„Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des
Bundespolizeigesetzes“

Prof. Dr. Hartmut Aden³⁾

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit, Berlin

Uli Grötsch¹⁾

Polizeibeauftragter des Bundes beim Deutschen Bundestag, Berlin

Prof. Ulrich Kelber⁵⁾

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

Dr. Dieter Romann¹⁾

Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Potsdam

Andreas Roßkopf²⁾

Vorsitzender Gewerkschaft der Polizei, Bezirk Bundespolizei/Zoll, Hilden

Dr. jur. Felix Ruppert⁴⁾

Ludwig-Maximilians-Universität München

Uta Schöneberg¹⁾

Referatsleiterin Recht Abteilung 2
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover

Heiko Teggatz²⁾

Stellv. Bundesvorsitzender DPoIG Bundespolizeigewerkschaft, Berlin

Prof. Dr. Dr. Markus Thiel²⁾

Deutsche Hochschule der Polizei, Münster

Lea Voigt³⁾

Rechtsanwältin
Vorsitzende des Ausschuss Gefahrenabwehrrecht des Deutschen Anwaltvereins e.V., Berlin

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag FDP

5) Gemäß § 69a Abs. 3 GO-BT



Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes

BT-Drucksache 20/10406

b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Die Bundespolizei weiter stärken

BT-Drucksache 20/4881

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich zur 73. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Mein Name ist Katrin Göring-Eckardt. Ich bin die amtierende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die Anhörung der Sachverständigen leiten, worauf ich mich sehr freue. Ihnen, liebe Sachverständige, danke ich sehr, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, Ihre Expertise zur Verfügung stellen und auch schon mit sehr ausführlichen schriftlichen Stellungnahmen zur Vorbereitung gedient haben. Ich begrüße daher zunächst die von den Fraktionen benannten und hier anwesenden Sachverständigen: Herr Professor Dr. Hartmut Aden, Herrn Uli Grötsch, Herrn Professor Ulrich Kelber als Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Herrn Dr. Dieter Romann, Herrn Andreas Roßkopf und Herrn Dr. Felix Ruppert, Frau Uta Schöneberg und Herrn Heiko Teggatz. Per Videokonferenz zugeschaltet sind uns Herr Professor Dr. Dr. Markus Thiel und Frau Lea Voigt. Ebenfalls zuschalten wollten sich – haben das aber soweit ich sehe, noch nicht getan – die Kolleginnen Mechthilde Wittmann und Dr. Silke Launert. Das können Sie aber noch jederzeit tun. Begrüßen darf ich für die Bundesregierung Mahmut Özdemir und ich denke, dass Frau Rita Schwarzelühr-Sutter aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat auch noch kommen wird. Gleichzeitig ist es so, dass wir live im Parlamentsfernsehen sind und alles ab morgen auf der Homepage zur Verfügung gestellt wird. Ich hatte schon gesagt: Wir hatten schriftliche Stellungnahmen erbeten. Für die eingegangenen bedanken wir uns sehr. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis, dass wir diese Stellungnahmen später in das Protokoll aufnehmen, vorliegt. Mithin sind sie dann Teil der Gesamtdrucksache. An die

Sachverständigen: Von der heutigen Anhörung wird es ein Wortprotokoll geben, das Ihnen zur Korrektur übersandt wird. Dann können Sie gegebenenfalls, wenn irgendwelche Dinge unverständlich sind, eine Zahl falsch ist oder sowas, das noch verändern, aber Sie kriegen eine genaue Anleitung, was zu tun ist. Es geht nicht darum, dass Sie Ihr komplettes Statement umschreiben, sondern nur nicht ganz klar Herausgekommenes korrigieren. Wir haben bis 13:30 Uhr Zeit und sie beginnt damit, dass ich die Sachverständigen um einen einleitenden Vortrag bitte, der nicht länger als drei Minuten sein soll. Ich bitte Sie sehr, dieses Zeitfenster einzuhalten. Wir kennen Ihre schriftlichen Stellungnahmen. Sie werden nachher noch von den Kolleginnen und Kollegen des Bundestages befragt werden. Nach den Eingangsstatements werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen beginnen. Ich bitte darum, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an eine Person oder je eine Frage an zwei Personen stellen. Dafür gelten zwei Minuten Zeitbegrenzung. Die Auskunftsperson antwortet jeweils unmittelbar auf die Frage und hat dann auch zwei Minuten Zeit. Das müssen auch die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung schaffen. Das kriegen die mal so und mal so gut hin, aber ich bin sicher, dass Sie das wunderbar schaffen werden. Wenn Sie damit einverstanden sind, dann verfahren wir so. Herzlichen Dank dafür. Ich bitte Herrn Professor Dr. Aden dem Alphabet entsprechend um seine Eingangsstellungnahme.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ich danke Ihnen für die Einladung und die Gelegenheit zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Ich verweise zunächst auf meine schriftliche Stellungnahme und möchte Ihnen vorab als Fazit mitgeben, dass der Entwurf auf den ersten Blick wirklich viele gute Ansätze enthält, aber im Detail recht mangelhaft ausgefallen ist. Ich kann hier nicht alle Aspekte dieses sehr umfangreichen Gesetzentwurfes behandeln; ich beschränke mich auf einige wenige Punkte und fange mit den Befragungen und Personenkontrollen an. In der Forschung gibt es seit langem Konzepte dafür, wie man Kontrollquittungen



ausgestalten kann. Es ist sehr erfreulich, dass diese Kontrollquittungen jetzt auch in das Gesetz Einzug halten. Allerdings sind sie systematisch an der falschen Stelle angeordnet, weil sie in den § 26 gehört hätten und nicht in den § 23, also in den Paragraphen zu Personenkontrollen. So ist der Anwendungsbereich sehr gering und an dieser Stelle ist die Regelung wenig sinnvoll, zumal das gerade auch noch eine Vorschrift ist – der bisherige § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes – die ohnehin immer wieder für sehr große Problematiken im Hinblick auf diskriminierende Praktiken gesorgt hat. Da müsste man also noch mal deutlich ran und das Ganze, was die anlasslosen Personenkontrollen angeht, auch sehr viel stärker reduzieren. Mein zweiter Punkt, zu dem ich mich kurz äußern möchte, sind die Bodycams. Da adressiert der Gesetzentwurf sehr stark diejenigen, die von der Maßnahme betroffen sind als die möglichen Gefährder für die Polizeibeamten. Wenn wir uns die internationalen Diskussionen anschauen, ist die umgekehrte Perspektive auch sehr stark im Blick. Da müsste man sich diese Vorschrift noch mal genau anschauen und sie auch im internationalen Kontext neu framen. Das heißt zum Beispiel auch, dass Bürger ein Recht haben sollten, dass die Kameras eingeschaltet werden und dass wir bei dieser Gelegenheit auch diese leidige Problematik mit dem Fotografieren und Filmen von Polizeieinsätzen in den einschlägigen Vorschriften klarstellen, damit es da keine weiteren Missverständnisse gibt. Es gibt eine neue Vorschrift zu Drohnen. Die scheint mir noch ziemlich unausgegoren. Da würde ich Ihnen empfehlen noch mal genauer draufzuschauen, insbesondere auch im Hinblick auf Gefahren, die entstehen können, wenn zum Beispiel eine Drohne herunterfällt. Da können für Unbeteiligte erhebliche Gefahren entstehen. Das ist alles gar nicht adressiert in dieser Vorschrift. Ich meine, da müsste man sehr viel stärker ran. Ja, und die Kennzeichnungspflicht. Mein letzter Punkt – wie gesagt, nur eine kleine Auswahl die hier möglich ist in den zweieinhalb Minuten bisher. Die Kennzeichnungspflicht ist eigentlich eine gute Idee. Sie hat sich auf der Landesebene inzwischen auch bewährt. In den meisten Bundesländern gibt es sie ja schon seit zehn Jahren und länger. Nun gibt es dort in dem § 93 Absatz 2 Satz 3 eine etwas

merkwürdige Ausnahmeklausel, die meines Erachtens mehr Probleme schafft, als sie löst. Da würde ich Ihnen empfehlen, diese zu streichen. Mein Fazit also zu diesem, aber auch zu anderen Punkten, zu denen ich jetzt nichts sagen kann: dass der Entwurf interessante Ansätze enthält, aber bei der Ausführung dann doch recht mangelhaft ist. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Herr Grötsch. Wir sind sehr gespannt, wie das jetzt von dieser Seite geht.

SV **Uli Grötsch** (Polizeibeauftragter): Ja, ich auch, aber gefällt mir, die Perspektive. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Vielen Dank für die Gelegenheit heute zum Gesetzentwurf zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes Stellung nehmen zu können. Ich habe darauf bereits in meiner schriftlichen Stellungnahme hingewiesen: Es ist ein wirklich gutes Signal an die Beschäftigten der Bundespolizei und an die Öffentlichkeit, dass ein Gesetz, das in wesentlichen Teilen aus dem Jahre 1994 stammt, nun den Gegebenheiten des Jahres 2024 und darüber hinaus angepasst wird. Ich habe mich in meiner schriftlichen Stellungnahme im Wesentlichen auf die Bereiche konzentriert, die meinen gesetzlichen Auftrag als Polizeibeauftragter des Bundes beim Deutschen Bundestag betreffen und möchte in der mir zur Verfügung stehenden Zeit in aller gebotenen Knappheit auf diese Punkte eingehen. Zum einen, zum ersten, auch wenn „Racial Profiling“ anhand der in meiner Stellungnahme bezeichneten Normen ohnehin schon verboten ist, so halte ich es für ein wichtiges Signal des Gesetzgebers, dass die in § 23 Absatz 2 getroffene diesbezügliche Klarstellung Eingang ins Gesetz gefunden hat. „Racial Profiling“ ist eines der Themen, das wie kaum ein anderes geeignet ist, das nicht nur das Ansehen der Bundespolizei in der Öffentlichkeit zu beschädigen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die öffentliche Debatte im Sommer 2020, die letztendlich ihren Niederschlag in der MEGAVO-Studie gefunden hat. Ich möchte in aller Deutlichkeit sagen, dass ich die Regelungen beziehungsweise die Formulierungen im § 23



Absatz 2 keineswegs als den viel besungenen Generalverdacht sehe, sondern vielmehr als eine Klarstellung, wenn Sie so wollen, eine Erwartungshaltung des Gesetzgebers an die Beschäftigten der Bundespolizei. Zweitens. Weiterhin finde ich es gut, dass mit den Regelungen des § 23 Absatz 2 die Debatte über sogenannte Kontrollquittungen aufgegriffen und hier anhand der Regelungen auch abgeholfen wird. Hierbei ist es mir wichtig zu sagen, dass es mit Blick auf die Ausstellung der Kontrollquittungen wichtig sein wird, die in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz so zu gestalten, dass diese dann womöglich den Schlusspunkt einer Kontrolle ersetzen, aber nicht zum wesentlichen Inhalt einer solchen Maßnahme werden oder kurz: Es muss für die kontrollierenden Beamtinnen und Beamten unkompliziert handhabbar und trotzdem geeignet sein, um den Zweck der Regelung zu erfüllen. Drittens. Weiterhin bin ich in meiner Stellungnahme auf die Möglichkeit zur Überwachung von Gewahrsamsräumen eingegangen; mit Blick auf die Rechtmäßigkeit des Handels von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten auch ein immer wieder diskutiertes Thema. Ich bin der Ansicht, dass die Möglichkeit zur Überwachung von Gewahrsamsräumen ebenso mehr Rechtssicherheit schaffen wird, wie das etwa bei der Einführung der Bodycams der Fall war. Viertens und abschließend die Unterbringungssituation von Beschäftigten der Bundespolizei, nicht zuletzt an Bahnhöfen, war in den letzten Jahren immer wieder aufs Neue Gegenstand der Debatte. Es ist deshalb gut, dass die Regelung im § 96 Absatz 2 so im Gesetz enthalten ist. Ich darf sagen, ich blicke bereits heute gespannt auf die Evaluierung des Gesetzes und freue mich auf den Austausch mit Ihnen. Herzlichen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank, Herr Grötsch. Herr Professor Kelber. Der kennt das schon länger mit dem Seitenwechsel.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Das stimmt! Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Herzlichen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Da ich ja immer kritisch anmerke, wenn wir nicht vorschriftsgemäß in den Gesetzgebungsprozess eingebunden

wurden, hier die Positivaussage: Wir sind frühzeitig und umfangreich eingebunden worden. Unsere schriftliche Stellungnahme enthält die Punkte, wo man trotzdem nicht auf uns gehört hat – trotz der formal richtigen Einbeziehung. Es ist wichtig – in der Tat – nach 30 Jahren weiterzuentwickeln. Die Einführung regelmäßiger Pflichtkontrollen begrüße ich, auch die Einführung von Anordnungsbefugnissen, wie sie ja die JI-Richtlinie europarechtlich zwingend vorschreibt. Es sind natürlich Hürden eingebaut worden, die europarechtlich nicht vorgeesehen sind. Zum Beispiel zwingende vorangehende Beanstandungen, eine zusätzliche Erheblichkeitsschwelle und die fehlende Möglichkeit der Anordnung einer Datenlöschung, obwohl das gerade der Punkt ist, mit dem entsprechende Datenschutzverstöße beseitigt werden können. Dass die Errichtungsanordnung gestrichen wird, halten wir für schwierig. Sie war ein Instrument, eine frühzeitige Beteiligung meiner Behörde sicherzustellen. Die Pflicht zur Kennzeichnung von Daten, ohne die dann eine Weiterverarbeitung nicht möglich ist, begrüßen wir. Dass dies pauschal nicht für die Altdatenbestände gelten soll, und zwar dauerhaft, halten wir wiederum für falsch. Natürlich braucht man eine Erleichterung bei dem Aufwand, aber man sollte hierfür eine Frist setzen. Es kommen diverse neue Datenverarbeitungsbefugnisse hinzu, obwohl die Überwachungsgesamtrechnung noch nicht durchgeführt wurde. Das halten wir nach wie vor für schwierig. Auch die recht umfangreiche Möglichkeit der Ausweitung des Einsatzes sogenannter Bodycams an nicht öffentlichen Orten, beim Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern, auch die zeitgleiche Tätigkeit zwischen Nachrichtendienst und Bundespolizei als V-Person – das ist aus unserer Sicht nicht mit dem informationellen Trennungsprinzip vereinbar. Die Regelung zu Prüffällen, die lange gespeichert werden können, ist fast eine Art Vorratsdatenspeicherung und die Ausweitung der Flugpassdatenübermittlung geht auch weit über das aus der API-Richtlinie von 2004 hinaus. Letzter Punkt, um die Zeit einzuhalten. Die grundsätzliche Sicherheitsüberprüfung für alle Personen, die für die Bundespolizei tätig werden sollen, schießt über das Ziel hinaus. Die Beschränkung auf die Bereiche, wo tatsächlich sicherheitsempfindliche



Tätigkeiten ausgeübt werden sollen, schont die Ressourcen der Sicherheitsüberprüfung, in der ja durchaus nicht auf Arbeit gewartet wird und verhindert auch Mehrfachüberprüfungen. Auch hier würden wir Ihnen eine Anpassung vorschlagen.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Auch dafür, dass Sie uns den Unterschied zwischen der Politik des Ge- und Erhört Werdens auf diese Art und Weise sehr deutlich gemacht haben. Herr Dr. Romann, Sie haben das Wort.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): Vielen Dank für die Einladung Frau Vorsitzende, auch im Namen der Kolleginnen und Kollegen in der Bundespolizei. Um der Gefahr einer Sistierung durch die Polizei des Deutschen Bundestages zu entgehen, konzentriere ich mich jetzt auf drei Verbesserungsvorschläge. Erstens. Seit dem staatlich-hybriden Angriff auf den Reichstag 2015, weitere folgten, warten Bundessicherheitsbehörden seit neun Jahren auf adäquate Cyberabwehrbefugnisse. Für eine Zuständigkeitserweiterung auf andere Bundessicherheitsbehörden ist aber wegen der dort damit verbunden Aufgabenerweiterung eine Grundgesetzänderung erforderlich. Das ist bei der Bundespolizei nicht der Fall. Sie, die Bundespolizei, hat diese gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeiten in ihrem Aufgabenbereich. Für die Bundespolizei müssten nur noch die einfachgesetzlichen Befugnisse an die hybride Bedrohungslage angepasst werden. Das ist bereits seit neun Jahren Konsens. Die Bundespolizei wäre sofort rechtlich in der Lage in ihren Aufgabenbereichen die kritische Infrastruktur Bahn, Grenze, Luft, See oder die der Bundesbank, des Bundesverfassungsgerichtes und anderer Bundesorgane gegen hybride Bedrohungen effektiv zu schützen. Bitte fragen Sie sich selbst, ob in dieser Legislaturperiode noch die notwendige Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung wahrscheinlich ist. Dann doch lieber der uniformierte Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach. Für weiteres Zuwarten ist meines Erachtens die Lage zu ernst. Zweitens. In Deutschland haben wir mit Stand heute 234 000 vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, davon 46 000 ohne Duldung. Eben diese Personen greifen wir im

Rahmen unserer täglichen Aufgabenwahrnehmung auf. Vornehmlich im Bahnhofsmilieu, insbesondere zur Nacht und der Wochenendzeit in Großstädten. Sofern dies jedoch außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen 600 Ausländerbehörden geschieht, „nine to five“, kann die insoweit befugnislose Bundespolizei lediglich eine Anlaufbescheinigung ausstellen: Bitte gehen Sie zur nächstgelegenen Ausländerbehörde und halten Sie sich bitte an die Geschäftszeiten. Im Ergebnis können sich diese Personen natürlich behördlich den Prozessen entziehen und zum Beispiel bei dem Abflugtag nicht mehr auffindbar sein. Daher ist es geboten, uns eine solche Befugnis einzuräumen; damit geht es mir wieder nicht um die Übertragung einer neuen Aufgabe. Die Ausländerbehörden bleiben selbstverständlich zuständig. Hier geht es nur um ein „quick freeze“ der Situation, und hier ist die Person auch noch da, damit vollziehbar Ausreisepflichtige mit richterlichem Beschluss sistiert werden können und die zuständige Landesbehörde ihre Entscheidungen treffen kann, wenn sie wieder erreichbar und entscheidungsfähig ist; und wir können dem Richter auch sagen: ob wir innerhalb von sechs Monaten die Passersatzpapiere bekommen. Im Negativbeispielsfall bei Anis Amri war das nicht der Fall. Und wir haben 45 000 vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, die nur deshalb geduldet sind, weil wir keine Passersatzpapiere für sie haben. Zu guter Letzt, um die Zeit einzuhalten, erinnere ich noch, das ist aber auch in der Stellungnahme von mir drin, an die gekorene Zuständigkeit, die in der letzten Legislaturperiode im Strafverfolgungsbereich konsentiert war. Das gibt uns die Möglichkeiten bei, Schleusungen, insbesondere milieubedingte Begleitdelikte, auch im Clan-Bereich und bis zur Rückführung selbst zu übernehmen. Herrin des Verfahrens bleibt das Land durch seine Staatsanwaltschaft. Das BKA kennt die Befugnis schon seit Jahren im Gesetz. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Dr. Romann. Jetzt gebe ich das Wort an Herrn Roßkopf.

SV **Andreas Roßkopf** (GdP): Danke schön. Zunächst herzlichen Dank im Namen der



Gewerkschaft der Polizei hier in der Anhörung ein Statement abgeben zu dürfen. Die Gewerkschaft der Polizei begrüßt grundsätzlich die Anpassung und Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes, welches überwiegend noch aus dem Jahre 1994 stammt. Es stellt einen Ansatz eines richtigen Schrittes für die Bundespolizei zu einer modernen und auf Höhe der Zeit befindlichen Polizeibehörde. Der vorliegende Gesetzentwurf, allerdings mit seinen Erweiterungen, ist erst mal zu begrüßen, bleibt aber nicht wenigen Teilen hinter den Erwartungen der Gewerkschaft der Polizei. Die Erweiterungen bilden nicht in allen Bereichen die Möglichkeiten ab, welche aus unserer Sicht in der heutigen Zeit, dem heutigen Gefahrenbild, dem aufwachsenden Terrorismus notwendig wären. Hier sprechen wir gerade die Erweiterung der Zuständigkeiten nach § 2 (Grenzschutz) an. Erfreulicherweise wurde hier bei der seewärtigen Zuständigkeitsbegrenzung eine Erweiterung auf 80 Kilometer aufgenommen. Allerdings wurde an den Landgrenzen die Zuständigkeitstiefe von 30 Kilometern beibehalten und nicht wie in der heutigen Zeit dringend notwendig auf 50 Kilometer erweitert. Eingefügte Neuerungen bleiben hinter dem erwarteten Möglichen zurück. Andere erwartete Befugnisnormen, gerade im Bereich der Hinzunahme von modernen technischen Möglichkeiten, bleiben gänzlich unberücksichtigt. Gerade Bereiche wie KI-gestützte Gesichtserkennungssoftware, Online-Durchsuchung, Quellen-Telekommunikationsüberwachung sind hier zu nennen. Hinzunahme von weiteren Neuerungen im Gesetzentwurf, wie zum Beispiel die Kennzeichnungspflicht, Kontrollquittungen lassen das Vertrauen der Kolleginnen und Kollegen gegenüber dem Gesetzgeber schwinden und erwecken den Eindruck, als ob fälschlicherweise in gewissen Bereichen der Bundespolizei von strukturellen Problemen gesprochen werden kann. Vieles ist im vorliegenden Entwurf sinnvoll, aber ein modernes Polizeigesetz muss der Behörde Befugnisnormen geben, welche dazu befähigen, auf Augenhöhe rechtssicher arbeiten zu können. Dies wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei nur sehr bedingt erreicht. Es darf jetzt die Chance nicht vergeben werden, ein neues Bundespolizeigesetz auf den Weg zu bringen, welches der heutigen Zeit

entspricht und vor allem auf Zukunft ausgerichtet ist. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank Ihnen. Ich gebe das Wort an Herrn Dr. Ruppert.

SV **Dr. Felix Ruppert** (LMU): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich möchte gerne mit der Zielsetzung des Entwurfs selbst beginnen, denn der Entwurf selbst hat ja das Ziel, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen, notwendige Befugnisse, vor allem im Bereich der Gefahrenabwehr, zu ergänzen und dabei auch die Bedeutung von Bürgernähe und Transparenz zu unterstreichen und zu stärken; was insgesamt nur zum Teil gelingt, denn im Rahmen der Ergänzungen notwendiger Befugnisse wird tatsächlich zum Teil die Frage nach der Notwendigkeit bzw. Erforderlichkeit der Befugnisnormen gestellt, weshalb auf die Quellen-TKÜ und auch die Online-Durchsuchung verzichtet wird, denn: Nicht alles, was möglich ist, ist auch unbedingt erforderlich. Transparenz und Bürgernähe steckt im Entwurf auch hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht der Beamtinnen und Beamten, der vorgesehenen Sicherheitsüberprüfung und im Hinblick auf die sogenannten Kontrollquittungen. Doch bei einem näheren Blick auf das Gesetz selbst zeigt sich, dass die Gesamtziele in der Zusammenschau eher verfehlt werden. Ein Stichwort: Transparenz und Bürgernähe. Es ist zwar vordergründig transparent, die Gefahrenbegriffe in § 15 Absatz 2 zu definieren, das ist aber nur dann wirklich transparent, wenn die Definitionen auch bestimmt sind, was insbesondere im Rahmen der erheblichen Gefahr nicht der Fall ist, weil schon die Aufzählung der bedeutsamen Rechtsgüter offen angelegt ist oder auch der Hinweis auf andere strafrechtlich geschützte Güter sehr offen ist und hier keine greifbaren Kriterien geliefert werden. Besonders bedenklich ist aber, dass im Rahmen des Entwurfs und einzelnen Normen zum Teil auf die drohende Gefahr hingewiesen wird; das ganz offen getan wird, an anderen Stellen aber implizit auf die Kriterien der drohenden Gefahr abgestellt wird: Wenn ich also einerseits die drohende Gefahr offen angebe, aber



andererseits die Kriterien heranziehe, wirkt das in der Zusammenschau eher wie der Versuch unter dem Vorspiegeln von Transparenz doch die drohende Gefahr zu implementieren, und was damit dann ebenfalls verfehlt wird, ist wirklich die Frage nach der Notwendigkeit der Befugnisse zu stellen und auch das andere Ziel des Gesetzentwurfs, nämlich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Denn um Gefahrenabwehr geht es so weit im Gefahrenvorfeld nicht mehr zwingend und auch an zwei weiteren Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts schlitern wir dann vorbei. Das ist erstens die Wahrung des sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei und zweitens auch das Erfordernis einer konkreten Gefahr. Dies bringt uns auch zurück zum Gefahrenbegriff der drohenden Gefahr oder zu dieser Begrifflichkeit, die hier zumindest implizit immer wieder auftaucht. Das ist ein Begriff, der sich auch im bayrischen Polizeiaufgabengesetz befindet, bezüglich dessen auch Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig sind und bezüglich dessen das Bundesverfassungsgericht auch schon Stellungnahmen angefordert hat. Das heißt, wenn die zahlreichen neuen Befugnisnormen sich auf diesen Begriff berufen, schaffen sie eins: Sie schaffen erweiterte Befugnisse, sie schaffen sehr viele Möglichkeiten, aber sie sorgen mit Sicherheit auch dafür, dass man in einigen Monaten wieder darüber diskutieren muss, wie das Bundespolizeigesetz weiterzuentwickeln ist. Nämlich dann, wenn das Bundesverfassungsgericht über diesen Begriff entschieden hat. Deswegen sollte hier nachgebessert werden. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau **Schöneberg**, Sie durchbrechen die Reihe der Sachverständigen und haben jetzt das Wort.

SV **Uta Schöneberg** (MI Nds.): Tue ich sehr gerne, danke schön. Der vorliegende Gesetzentwurf vermeidet wesentliche Streitpunkte des Bundespolizeiänderungsgesetzes aus der letzten Legislaturperiode, der ja letztlich im Bundesrat gescheitert ist. Dazu gehörte damals auch die Ausweitung der Strafverfolgungskompetenzen. Entsprechende Forderungen werden ja immer mit der größeren Sachnähe begründet: wenn die Bundespolizei schon

diese Aufgaben hat und Gefahren abwehrt, dann soll sie auch mehr in die Strafverfolgung einsteigen. Das Argument der Sachnähe lässt sich aber natürlich in jedem Ermittlungsverfahren auch zu den Kernaufgaben der Landespolizei hervorbringen. Aus meiner Sicht ist es richtig, hier zunächst einmal eine weitere Erosion von landespolizeilichen Zuständigkeiten zu vermeiden. Das gilt ganz besonders für die Idee der „gekorenen Zuständigkeit“: Bundespolizei ermittelt kraft Einzelanweisung der Staatsanwaltschaft. Aus meiner Sicht nicht vergleichbar mit der entsprechenden Regelung für das Bundeskriminalamt, weil die Bundespolizei nun mal eine große Präsenz in der Fläche hat, und ich vermute, dass die Auswirkungen einer solchen Möglichkeit ganz anders wären und dann doch die Gefahr eines Flickenteppichs besteht, was die Strafverfolgungszuständigkeiten angeht. Die Erweiterung der Befugnisse und die neuen Befugnisse für die Bundespolizei sind, – – Die neuen Befugnisse, die die Bundespolizei mit dem aktuellen Gesetzentwurf bekommt, halte ich für richtig und sinnvoll, damit sie ihre Aufgaben im Jahr 2024 folgende auch vernünftig erfüllen kann. Bei den offenen Befugnissen, die neu sind, Meldeauflage und Aufenthaltsverbot, besteht allerdings in besonderer Weise die Gefahr einer Überschneidung mit Maßnahmen der Landespolizei. Die Bundespolizei wird hier wahrscheinlich häufig als Bahn- oder Grenzpolizei tätig werden, aber dort nur einen kleinen Ausschnitt einer größeren, von der Landespolizei zu bewältigende Gesamtlage bearbeiten. Hier wird man darauf achten müssen, dass das alles sinnvoll abgestimmt wird und es wird sicherlich auch so sein, dass in vielen Fällen am Ende ein Aufenthaltsverbot oder eine Meldeauflage besser durch die örtlich zuständige Landespolizeidienststelle oder auch durch die Ordnungsbehörde vor Ort zu erteilen ist, also gar nicht als polizeiliche Maßnahme. Als letzten Punkt möchte ich zu dem Diskriminierungsverbot, was jetzt im Zusammenhang mit der Schleierfahndung ausdrücklich geregelt wird, noch anmerken: Aus meiner Sicht wird dann hier nur der halbe Weg gegangen, weil zwar verboten wird, was sich natürlich ohnehin aus dem Grundgesetz ergibt: ohne sachlichen Grund nach den Kriterien des Artikel 3 Absatz 3 zu unterscheiden, aber das Problem der erhöhten Betroffenheit



von Personen, die solche Merkmale erfüllen, die einfach mit höherer Wahrscheinlichkeit von im Einzelfall gerechtfertigten Maßnahmen der Bundespolizei betroffen werden, wird hier nicht adressiert. Aus meiner Sicht sollte sowas ausdrücklich als Abwägungselement noch miterwähnt werden, damit in jedem Einzelfall darüber nachgedacht wird, ob man hier für Personen, dann doch eine erhöhte Belastung produziert. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Teggatz.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, verehrte Damen und Herren Abgeordnete. Zunächst einmal bedanke ich mich ganz herzlich für die Einladung hier als Sachverständiger zum neuen Bundespolizeigesetz, zum Entwurf sprechen zu können. Ich hätte mir gewünscht, wenn wir rechtzeitig in dieses Verfahren eingebunden worden wären, zumal ich das BMI bereits im Sommer vergangenes Jahr darauf hingewiesen und drum gebeten habe, rechtzeitig hier mit eingebunden zu sein. Insgesamt bleibt für mich festzuhalten, dass der jetzige Gesetzentwurf weit hinter dem zurückliegt, welcher in der 19. Wahlperiode durch die Berichterstatter Herrn Deutsch und Herrn Brand, beispielsweise in dem Kompromiss, schon mal erarbeitet worden. Das Bundespolizeigesetz insgesamt beschreibt ja vorrangig die Zuständigkeiten, die Aufgaben und die Befugnisse; also es ist ein reines Präventivgesetz, was sozusagen der Gefahrenabwehr dient. Deshalb möchte ich noch einmal betonen, dass uns hier ganz eindeutig fehlt: die Anpassung in den Zuständigkeiten und die 30 Kilometer, die nach wie vor in dem Gesetz stehen, fußen, wie gesagt, auf einer Rechtsgrundlage aus dem Jahr 1994. Da waren sowohl die Verkehrswege als auch die Fahrzeuge auf dem Stand vor 30 Jahren. Das hätte dringend angepasst werden müssen. Genauso sehen wir eine Anpassung bei dem neuen § 13, also bei den Straftaten, für dringend erforderlich. Es ist nach wie vor Niemandem zu vermitteln, dass wenn sich ein Taschendiebstahl auf dem Bahnhof beispielsweise zu einem Raub entwickelt, dort die Zuständigkeiten wechseln. Das Gleiche gilt für den Aufbruch oder die Aufsprengung eines Fahrkartensautomaten. Also hier würden wir uns wünschen,

dass da noch bisschen was nachgebessert wird, auch die Aufgaben. Da kann ich dem Präsidenten der Bundespolizei nur zustimmen: wenn Cyberkriminalität durch eine Bundesbehörde bekämpft werden soll, dann ist die Bundespolizei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die richtige Adresse dafür, und auch das sollte nachgebessert werden. Befugnisse wie beispielsweise die Gesichtserkennung, was jetzt ganz brandaktuell im Falle Klette notwendig wäre und was die Bundespolizei ja auch schon in Berlin-Südkreuz in einem äußerst erfolgreichen Probelauf durchgeführt hat, vermissen wir in diesem Gesetzesentwurf; ebenso eine anonymisierte Verhaltenserkennung auf Bahnhöfen und öffentlichen Plätzen. Gleiches gilt natürlich für die Quellen-TKÜ und die Online-Durchsuchung. Was die Bundespolizei ganz sicher nicht braucht bzw. was wir für entbehrlich halten, ist eine Kennzeichnungspflicht und die Kontrollquittung. Kennzeichnungspflicht deshalb, weil geschlossene Einheiten der Bundespolizei, egal ob in der Bereitschaftspolizei, in der mobilen Überwachungskomponente oder in Form von Alarmeinheiten eh schon vorhanden ist; nämlich auf der taktischen Kennung im Rücken und da sind Personen, Kolleginnen und Kollegen, bis hin die Halbgruppe runter identifizierbar. Das soll es von mir erst einmal gewesen sein, den Rest verweise ich auf unsere umfangreiche Stellungnahme. Herzlichen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Teggatz. Wir kommen zu den beiden Zugeschalteten. Zunächst zu Herrn Professor Dr. Dr. Thiel.

SV **Prof. Dr. Dr. Markus Thiel** (DHPol): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren. Auch ich danke ganz herzlich für die Einladung und die Möglichkeit der Teilnahme an dieser Anhörung, wenn auch remote. Zunächst: Der mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung unternommene erneute Anlauf zur Reform des Bundespolizeigesetzes ist grundsätzlich zu begrüßen. Viele der vorgeschlagenen Regelungen erscheinen sachgerecht, wobei im Detail noch deutlicher Nachbesserungsbedarf besteht: Wir haben es eben von den Kolleginnen und Kollegen



gehört und auch die Stellungnahmen bieten da eine Fülle an hilfreichem Material. Ich möchte die Gelegenheit nutzen, die Grundausrichtung des Entwurfs noch einmal etwas kritisch zu würdigen, denn Sie haben die historische Chance, das Recht der Bundespolizei zu einem modernen Regelwerk weiterzuentwickeln, das den zunehmend komplexer und schwieriger werdenden Aufgaben der Bundespolizei gerecht wird. Es ist daher ohne weiteres sachgerecht, den Werkzeugkasten an Befugnisnormen mit weiteren Instrumenten zu bestücken. Nur Maßnahmen wie die Meldeauflage, die Aufenthaltsvorgabe, das Aufenthaltsverbot, die Telekommunikationsüberwachung gehören ohnehin schon seit Jahrzehnten zum Standardprogramm der Polizeibehörden. Damit wird eigentlich letztlich nur Versäumtes aufgeholt, aber auch das nur zum Teil, denn es bestünde die Gelegenheit weitere Rechtsgrundlagen zu schaffen, etwa für die Quellen-Telekommunikationsüberwachung oder die Online-Durchsuchung. Mir erschließt sich seit Jahren nicht, wie man aus rechtspolitischen Gründen auf bestimmte polizeiliche Eingriffsbefugnisse verzichten kann, die anerkanntermaßen und von der Verfassungsgerichtsbarkeit bestätigt, verfassungskonform geregelt werden kann. Wir sind hier nicht in der Leistungsverwaltung, wo politisch darüber entschieden werden kann und muss, welche Leistungen in welcher Höhe an welche Gruppen ausgegeben werden. Vielmehr besteht aufgrund der grundrechtlichen Schutzpflichten und angesichts des Aufgabenspektrums der Bundespolizei meines Erachtens eine Notwendigkeit, sogar eine Verpflichtung, ihr ein wirksames, breit aufgestelltes Handwerkszeug an die Hand zu geben. Gerade die Quellen-TKÜ ist hier ein gutes Beispiel. Es ergibt schlichtweg keinen Sinn, die Bundespolizei die laufende unverschlüsselte Telekommunikation überwachen zu lassen, nicht aber die verschlüsselte. Normativ ist die Maßnahme völlig unproblematisch zu regeln. Hier gibt es zahlreiche Vorbilder in anderen Gesetzen mit differenzierten Eingriffsschwellen, technischen Vorgaben und detaillierten Verfahrensbestimmungen. Dass die Bundespolizei damit in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise zu nah an die Stellung der Landespolizeibehörden heranrücken könnte, das wird durch den Aufgabenzuschnitt verhindert, nicht durch die

Verkürzung der polizeilichen Befugnisse. Ich rege also dringend an, hier zu überlegen, ob man diese Maßnahmen nicht mit in das Gesetz aufnehmen möge. Kurz zur Kennzeichnungspflicht. Diese ist aus meiner Sicht unnötig und schädlich, weil eine Identifizierung für eine straf- und disziplinarrechtliche Ahndung polizeilichen Fehlverhaltens oder eine gerichtliche Kontrolle derzeit schon hinreichend gewährleistet ist. Die Kennzeichnung verursacht weitere Gefahren für die Beamten, wenn die eine feste Nummer tragen, und auch die Kontrollquittung – darüber können wir vielleicht gleich noch mal etwas eingehender sprechen – halte ich für entbehrlich. Vielen herzlichen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch Ihnen, wenn Sie in irritierte Gesichter geschaut haben, hat es nicht unbedingt an dem gelegen, was Sie gesagt haben, sondern daran, dass wir hier kein Bild mehr haben. Im Stream allerdings, habe ich mir sagen lassen, ist alles in Ordnung; also wir müssen versuchen, damit zu leben und ich gebe das Wort an Frau Voigt.

SV **Lea Voigt** (DAV): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Auch ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier als Sachverständige sprechen zu dürfen. Ich beginne mit etwas, was wir sehr positiv finden an dem Entwurf; nämlich dass der Berufsgeheimnisträgerschutz analog zum BKA-Gesetz jetzt auch angemessen geregelt werden soll. Insgesamt scheint uns die gewisse Zurückhaltung bei den neuen Befugnissen für die Bundespolizei überaus sachgerecht vor dem Hintergrund, das hat der Professor Kelber schon angesprochen, dass es nach wie vor keine Überwachungsgesamtrechnung gibt und insgesamt das ganze Bild weiterhin fehlt aus unserer Sicht, ist es ganz richtig, jetzt das zu regeln, was man regeln muss, aber es auch nicht zu übertreiben. Bei der TKÜ meinen wir, dass die Anordnungsschwelle an einzelnen Stellen zu niedrig ist. Das betrifft insbesondere Straftaten oder Gefahren für Sachen. Das haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme, die inzwischen auch vorliegt, im Einzelnen dargelegt. Da ist das Risiko, das diese ja sehr eingriffsin intensive Maßnahme bei Bagatellgefahren ergriffen werden könnte, im jetzigen Entwurfstext virulent. Außerdem besteht aus unserer Sicht beim Verfahren erheblicher Nachbesserungsbedarf. Nach der



jetzigen Fassung kann der anordnende Richter oder die Richterin nicht auf den gesamten Verwaltungsvorgang zugreifen. Das würde bedeuten, dass es allenfalls eine Art Plausibilitätskontrolle geben könnte. Das wird dem Schutzzweck des Richtervorbehalts nicht gerecht. Bei der Bodycam meinen auch wir: wenn man das schon regelt, und das braucht natürlich eine Rechtsgrundlage, wenn solche Bodycams eingesetzt werden sollen, dann muss es auch eine Regelungsrichtung geben, die darauf zielt, die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahmen im Nachhinein überprüfen zu können und nicht nur den Schutzzweck, die Beamten hier zu schützen und Straftaten von Seiten der Bürgerinnen und Bürger zu dokumentieren. Bei der Kennzeichnungspflicht, die wir grundsätzlich begrüßen, meine ich auch: Die Ausnahme, die da vorgesehen ist, die braucht es nicht, um diese Kennzeichnungspflicht dann eben nicht doch leer laufen zu lassen, und ganz wichtig: Es ist aus meiner Sicht und auch aus der praktischen Erfahrung überhaupt nicht so, dass auch jetzt schon die Identifizierung der Beamten im Nachhinein sichergestellt werden kann. Es gibt aktuelle Berichterstattung in der Wochenzeitung „Kontext“, da empfehle ich sehr, die Lektüre, unter dem Titel „Der Schlächter von Hamburg“, wo jetzt auch sieben Jahre später ein Strafverfahren gegen einen Polizeibeamten betrieben werden muss, wo die Identifizierung eben zunächst nicht geglückt ist. Deswegen meine ich auch, dass die Frist von einem Jahr, die jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen ist, für das Vorhalten der zur Identifizierung erforderlichen persönlichen Daten viel zu kurz ist, wenn wir uns anschauen, wie lange zum Teil die Strafverfahren laufen. Unterbindungsgewahrsam bei Ordnungswidrigkeiten halten wir für unverhältnismäßig. Der ist jetzt auch im Gesetzesentwurf vorgesehen. Das sollte gestrichen werden. Zu den Kontrollquittungen dann gegebenenfalls in der Fragerunde gerne mehr. Danke.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank Ihnen. Dann sind wir bei der Fraktionsrunde und ich bitte Sie noch einmal, dass Sie direkt adressieren, wem Sie die Frage stellen wollen und die zwei Minuten einhalten. Wer spricht für die SPD? Herr Hartmann, bitte schön.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Frau Präsidentin, Frau Vorsitzende, herzlichen Dank für die

Möglichkeit. Danke auch an alle Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. In aller Kürze: wir wollen uns das teilen, die Frau Kollegin Martin und ich, jeweils eine Frage an einen Sachverständigen; also das Konzept zwei unterschiedliche Fragen. Wir freuen uns, dass das Bundespolizeigesetz nun novelliert wird. Das ist seit 1994 überfällig. Ich ergänze noch: Seit 2016 haben wir auch mit Blick auf das BKAG, Hinweise des Bundesverfassungsgerichtes, auch das tun wir, also das sollten wir nicht unterlassen und trotzdem gibt es noch Arbeit zu tun. Wir sitzen nämlich nach der ersten Lesung vor der zweiten, dritten Lesung, deswegen gibt es hier Dinge zu klären.

Herr Präsident Romann, wir haben im Gesetz schon ein paar Befugnisse im technischen Bereich normiert. Lassen Sie uns noch mal über das Cyberabwehrpaket sprechen. Was können Sie sich bei der Bundespolizei vorstellen? Analoge und digitale Polizeiarbeit gehören zusammen. Was würde denn aus Sicht der Besonderen, der Bundespolizei sprechen? Damit würde ich nach dieser offenen Frage für die zweite Frage gerne an Frau Kollegin Martin übergeben, Frau Vorsitzende.

Abg. **Dorothee Martin** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank an alle Sachverständigen. Ich habe eine Frage an Frau Schöneberg. Wir haben ja 2019 und jetzt auch im Vorweg sehr viel – und haben wir auch gerade gehört über die Zuständigkeiten, Stichwort Verbrechensbekämpfung, Ja–Nein, diskutiert. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auch Ihre sehr kritische Haltung dazu dargelegt bzw. begrüßen, dass eine Zuständigkeit der Bundespolizei für Verbrechen im Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist. Mich würden dann noch mal konkrete Beispielfälle interessieren, und auf der anderen Seite: Wie könnte man denn eine gute Regelung schaffen, dass die Bundespolizei für Verbrechen zuständig ist, wenn sie für das zu Grunde liegende Vergehen schon zuständig ist? – also die Praktikabilität und die sachgerechte Zuständigkeit, diese würden mich noch mal interessieren. Herzlichen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Herr Romann und Frau Schöneberg bereiten sich jetzt vor. Ich gebe zunächst Herrn Romann das Wort, bitte schön.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, Herr Abgeordneter Hartmann.



Ich darf etwas – ohne zeitliche Limitierung – versuchen auszuholen. Uns geht es hier nicht um Repression, sondern schlicht um die Gefahrenabwehr. Da sind wir an vielen Stellen schon mandatiert. Die einfachste Darstellung ist der Schutz der eigenen IT-Infrastruktur. Wir werden auch jeden Tag angegriffen, und die IT-Infrastruktur ist riesig, die ist im ganzen Land verteilt. Wir haben Millionen von Abfragen fahndungsmäßiger Art, es kommt Smart Borders dazu. Dort ein kleiner Fehler und das Grenzregime, und mit Smart Borders auch das Europäische, bricht zusammen. Das muss einfach sein. Dann haben wir in unserem präventiven Aufgabenbereich Gefahren abzuwehren, zum Beispiel von der Bahn und den Reisenden. Ein Weichenstellwerk wird angegriffen, die Ampelschaltungen werden angegriffen – eine Katastrophe. Zweitens: der Flughafentower wird angegriffen oder die Schiffspositionsdaten werden verändert. Asowsches Meer. Russische und ukrainische Küstenwachboote. Die einen behaupten so den Standort oder so. Einer muss gemogelt haben – elektronisch. Da können Kriege ausbrechen, so! Das ist ernst – Auch Bundesbank ist in unserem Schutzobjekt. Bundesorgane, Verfassungsorgane sind in unserem Schutzobjekt – alle Gefahren, die von außen einwirken. Das macht überhaupt keinen Sinn jetzt noch auf irgendeine Verfassungsänderung zu warten, die alle Behörden gleichbehandelt. Das macht überhaupt keinen Sinn. Jetzt: Wie gehen wir vor? Warum überhaupt wir? Seit 1951 schauen wir nach Anomalien im Äther, im Funkwellenbereich. Die meisten großen Spio-Verfahren [Spionageverfahren] haben wir aufdecken können, durch Funkwellen, durch Kommunikation. Wir schauen nach Anomalien und diese Expertise haben wir in den Cyberraum mitgenommen. Und was schlagen wir hier vor? Im Übrigen einen Referentenentwurf, der im BMI schon konsentiert ist. Was wir brauchen, ist die Analyse einer Anomalie. Nur wenn sie einen maliziösen Rechner, insbesondere die maliziöse Schadstoffsoftware kennen, können sie überhaupt mit ihr was anfangen. Wir schauen nach Anomalien, finden die. Wir schlagen hier einen § 41 a vor, wo wir einen Netzbetreiber bitten können müssen, die Datenverkehre verschlüsselt an uns auszuleiten, wenn unsere Schutzobjekte angegriffen werden, damit wir sie laborhaft untersuchen können. Nur dann kann man überhaupt agieren. Ein milderer Mittel gibt es gar nicht, da passiert erst mal nichts. Wir analysieren und können

dann Befugnisstufe 2, 41 b, wenn das bisher nicht ausreichte –

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Romann.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): – müssen wir Daten dort erheben, verändern oder gar löschen. Wenn auch das nicht ausreicht, –

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Romann.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): – Ja? Letzter Punkt, dann mache ich Schluss. – dann müssen wir auch und alles mit richterlichem Beschluss, – keine Frage, von vorne weg: alles, was ich hier sage mit richterlichem Beschluss – den Provider bitten, den Server abzuschalten. Das ist kein Hackback. Das ist nur die Unterbindung von Schaden.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke sehr. Frau Schöneberg.

SV **Uta Schöneberg** (MI Nds.): Danke schön. Ja, Sie haben nach konkreten Anwendungsfällen gefragt. Ich habe das jetzt so verstanden: Es geht darum, in welchen Fallgestaltungen es aus meiner Sicht nicht sinnvoll ist, dass die Bundespolizei bei einem Verbrechen die Strafverfolgung übernimmt. Der bisherige § 12, jetzt § 13 sieht ja schon eine Reihe von Fällen vor, wo die Bundespolizei auch bei Verbrechen die Strafverfolgung übernimmt, aber eben nicht in allen Konstellationen. Ich denke hier zum Beispiel an den Bahnverkehr, der ja in ganz besonderer Weise mit dem täglichen Leben der Bevölkerung, mit den Zentren unserer Städte, auch mit den Aufgaben der Länderpolizei verbunden ist. Hier hat die Bundespolizei bislang die Strafverfolgungszuständigkeit bei bestimmten gefährlichen Eingriffen in den Schienenverkehr, die als Verbrechen geahndet werden; aber wenn ich mir andere Straftaten innerhalb des Bahnverkehrs vorstelle, zum Beispiel Angriffe auf Reisende, die in einem Zug passieren, dann ist das die Länderpolizei, die da die Ermittlungen führt und das halte ich auch für angemessen, weil es nicht immer gleich erkennbar ist, dass das einen Bezug zur Sicherheit des Bahnverkehrs hat. Das kann es haben, muss es aber nicht haben. Hier sehe ich keinen vernünftigen Grund, dass die Polizeien der Länder hier nicht die Ermittlungen führen sollen. Wie man gegebenenfalls doch eine Strafverfolgungszuständigkeit der



Bundespolizei auf bestimmte Verbrechen erweitern könnte, da kann ich Ihnen keinen konkreten Vorschlag unterbreiten. Natürlich kann man einzelne der Zuständigkeiten, die im § 13 bislang nur als Vergehen durch die Bundespolizei ermittelt werden, aufgreifen und da enumerativ bestimmte Straftatbestände noch mit hinzufügen, die dann auch als Verbrechen verfolgt werden, aber so etwas birgt doch immer die Gefahr, dass das dann auch unvollständig ist und dann doch wieder gesagt wird: Jetzt haben wir aber andere Delikte vergessen, die auch in den Zusammenhang gehören. Deswegen ist das aus meiner Sicht schon ausreichend, wie es jetzt geregelt ist.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Dann sind wir bei den Fragestellungen der Union, Herr Brand.

Abg. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ja, ganz herzlichen Dank. Ich darf im Namen der CDU/CSU-Fraktion allen Sachverständigen ganz herzlich für Ihre Stellungnahmen danken. Und wir haben aus gutem Grund beide Polizeigewerkschaften hier als Sachverständige benannt, weil wir das Ganze ja einem Praxistest unterziehen müssen. Ich will vorweg sagen: Ich bin auch dankbar dafür, dass mehrere Sachverständige auf den Kompromiss in der letzten Wahlperiode hingewiesen haben und es ist ein wirklich erheblicher Mangel, dass das BMI die natürlich bestehenden Reibungen zwischen Bund und Ländern auf der Suche nach einem sachgerechten Bundespolizeigesetz erst gar nicht eingegangen ist. Die Konfliktlinien kennen wir alle, aber den Ausgleich braucht es. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Teggatz. Denn ich sage mal, das Thema Kontrollquittung ist angesprochen worden; und mich würde interessieren, auch als Stimme der Gewerkschaften, der Beschäftigten aus der Bundespolizei, der ich an der Stelle auch mal herzlich danken möchte, den Beamtinnen und Beamten und Zivilangestellten, ist es auch unserer Sicht ja nicht diese einzelne Maßnahme, sondern ein Bündel an Maßnahmen, das ein tiefes Misstrauen gegenüber den Beschäftigten der Bundespolizei ausdrückt. Ich nenne hier mal das Bundesdisziplinarrecht, die Kontrollquittung, auch die Kennzeichnungspflicht, die ja im Übrigen darauf verzichtet, in regelmäßigen Abständen auch wechselnde Kennzeichnung vorzunehmen und damit natürlich die Polizisten auch Risiken aussetzt oder auch das neue geschaffene Amt des Polizeibeauftragten des

Bundes. Deswegen meine Frage an Herrn Teggatz, wie eigentlich die Stimmungslage in der Bundespolizei ist. Und an die GdP, an den Herrn Roßkopf möchte ich die Frage richten, weil er direkt auf der ersten Seite der Stellungnahme der GdP darauf hingewiesen hat, Stichwort „Praxistest“: Die Personalausstattung, also wir reden über Bundespolizeigesetz, aber wir müssen ja aufpassen, dass wir nicht über potemkinsche Dörfer reden, wenn gleichzeitig die Personalausstattung und der Sachhaushalt für die laufenden Investitionen und laufenden Ausgaben nicht ausreichend sind. Es fehlen über eine halbe Million Euro bei der wichtigen IT-Ausstattung. Smart Borders, eben von Herrn Romann angesprochen worden, im Kampf gegen Schleuser und illegale Migration. Werden wir überhaupt damit den heutigen Herausforderungen gerecht oder ist es nicht so, dass es hier eine Unterfinanzierung gibt? Wir waren ja selbst an der Grenze unterwegs, bei der Personalkostenunterbringung und auch Übersetzer. Also ist nicht auch hier ein Punkt, der mit in diese Beratung des Bundespolizeigesetzes gehört?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Teggatz, bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG): Herzlichen Dank. Gehe ich gerne mal drauf ein. Also die Stimmungslage in der Bundespolizei kann ich vielleicht mit einem Begriff umschreiben: Es rumort. Es rumort bei den Kolleginnen und Kollegen tatsächlich, weil in der Tat auch dieses Gesetz jetzt das dritte Gesetz in Folge ist, in dem es nach Auffassung der Kolleginnen und Kollegen eher darum geht, die Polizei zu kontrollieren und zu sanktionieren, als tatsächlich die Gefahrenabwehr zu betreiben und die in Deutschland lebenden Menschen zu schützen. Ich möchte ganz kurz auf die Kontrollquittung auch noch mal eingehen. Kontrollquittung, meine Damen und Herren, bedeutet nicht sowie im Gesetzentwurf vermerkt, das maximal vierminütige Ausfüllen eines Durchschlagpapiers zum Aushändigen, sondern da hängt eine Folgemaßnahme dran. Da wird eine Tagebuchnummer vergeben. Diese ganzen erfassten Daten müssen dann auch wieder in die EDV eingegeben werden oder ich gehe davon aus, dass die Kolleginnen und Kollegen mit dieser Kontrollquittung eine gute halbe Stunde beschäftigt sein werden, um die in das Vorgangsbearbeitungsprogramm einzupflegen; und was nicht passieren darf – bei allem Verständnis – ist, dass



Kolleginnen und Kollegen unter Umständen auf Kontrollen präventiver Art *verzichten*, um nicht dahin zu gelangen sich, mit Arbeit da vollzumachen. Insofern halten wir überhaupt nichts von diesen Kontrollquittungen. Zur Kennzeichnungspflicht noch mal ganz kurz, weil die Sachverständige Voigt auch darauf eingegangen ist: Es gibt die Antwort auf eine kleine Anfrage des Abgeordneten de Vries und die sagt ganz klar, dass es noch in keinem Fall dazu gekommen ist, das Fehlverhalten aufgrund einer fehlenden Kennzeichnungspflicht nicht identifiziert worden ist, also auch das. Im Zusammenhang mit dem Erfüllungsaufwand, den die Bundesregierung selbst mit ca. 30 Millionen kalkuliert, sagen wir: Können wir gerne drauf verzichten. Können wir uns vielleicht mal wieder darüber unterhalten, wenn der Sachhaushalt der Bundespolizei wieder Form angenommen hat, dass wir auch in der Lage sind, die technische Ausstattung so zu beschaffen, wie wir sie benötigen. Herzlichen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Roßkopf.

SV **Andreas Roßkopf** (GdP): Danke für die Frage bezüglich der Finanzierung der Finanzen an sich; die zwar nur mittelbar, aber dann doch irgendwo auch unmittelbar mit dem Bundespolizeigesetz zu tun haben. Es wurde die finanzielle Lage angesprochen. Allein in diesem Jahr fehlen prognostisch um die halbe Milliarde, 500 Millionen Euro in der Bundespolizei und das ist kein Wunschkonzert, das sich die Bundespolizei vorstellt, sondern notwendige Investitionsmaßnahmen. Dr. Romann hat es vorhin mal ganz kurz erwähnt. Wir haben allein in den Erweiterungen „Smart Borders ES“, also elektronische intelligente Systeme zur Erfassung von Menschen, die bei uns ein- und ausreisen, die Aufgabe, diese Dinge zu installieren und zu betreiben. Allein dafür ist bei der Bundespolizei kein extra finanzieller Ansatz hinterlegt worden. Das heißt, wir müssen dies letztendlich aus dem laufenden Haushalt wuppen, also leisten können. Ein Beispiel davon: Wir sind jetzt an den Überlegungen der hohen finanziellen Lücken, die wir haben, dass wir notwendige Maßnahmen wie Mitteldistanzwaffen, also ein neues Polizeigewehr, das ausgeschrieben werden muss, weil mit der Mitteldistanzwaffe, mit der wir bisher arbeiten, reden wir von einer Waffe, die 30 bis 40 Jahre alt ist. Nicht mehr zeitgemäß, nicht mehr durchschlagskräftig genug, um

heutigen Anforderungen zu entsprechen; dass diese neue Mitteldistanzwaffe wieder auf die lange Bank geschoben werden muss, weil die finanziellen Mittel eben nicht reichen. Wir reden davon, dass allein im Jahr 2023 der Haushaltstitel für Reisekosten unserer Kolleginnen und Kollegen, und hier spreche ich nicht nur von Reisekosten zu Lehrgängen oder Fortbildungen, sondern zu Einsatzmaßnahmen insbesondere unserer Bundesbereitschaftspolizei, die bei den Grenzkontrollen hohe Reisekosten entfacht, dass dieser Titel letztes Jahr im Mai schon leergelaufen war. Ein Vorgang, der durchaus normal sein *kann*, denn man behilft sich immer wieder anderer Haushaltstitel und gleicht aus, aber nicht schon im Mai, wie im letzten Jahr geschehen. Wir reden davon, dass die Bundesbereitschaftspolizei einen Fuhrpark mit Mannschafts- oder Gruppenfahrzeugen hat, die im Schnitt 13 bis 15 Jahre alt sind, wo man jetzt auch schon häufig in der Mannschaft hört: man fährt mit fünf Fahrzeugen in den Einsatz und kommt mit zwei bis drei Fahrzeugen noch zurück. Ich will zusammenfassen: Die Frage an sich, die Finanzierung der Bundespolizei muss hier in dem Gesetzentwurf ganz klar geklärt werden, denn mit jeder Neuerung, sei es gerade in dem Bereich modernster Technik, die sehr kostenintensiv ist, ist es sich natürlich sehr wichtig sich, gleichermaßen Gedanken zu machen, ob die Bundespolizei mit dem Ausstattungsansatz hier auch haushälterisch richtig bedacht ist; und genau deswegen ist die Frage eine gute Frage: Das muss im Gleichklang eben erfolgen. Danke.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Emmerich für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Marcel Emmerich** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende und noch mal herzlichen Dank an alle Sachverständigen für ihre Beiträge und Stellungnahmen in dieser Anhörung. Ich möchte keine unnötige Schärfe reinbringen, aber trotzdem noch mal feststellen, weil ja die alte Vereinbarung hier im Bundestag so ein bisschen romantisiert wird: Sie ist im Endeffekt krachend im Bundesrat gescheitert und deswegen bringt es auch nichts, da zurückzublicken. Wir arbeiten jetzt konstruktiv an einer Modernisierung des Bundespolizeigesetzes und auch an einer Geschichte, die dann am Ende den Bundesrat passieren wird. Ich habe zunächst eine Frage an Sie, Herr Professor Dr. Aden, weil jetzt auch Sie vorhin



schon angedeutet haben und das auch noch mal in Ihrer Stellungnahme festgezurr haben. Sie haben gesagt, dass man auch gerade bei den Regelungen zu Bodycam dahingehend ergänzen sollte, dass Betroffene polizeilicher Maßnahmen auch das Recht haben, das Einschalten der Bodycam zu verlangen. Sie haben auch jetzt hier noch mal gesagt: Dann muss man sich das noch mal genau anschauen. Wie könnte das denn praktisch umgesetzt werden? Können Sie dazu etwas sagen? Dann haben Sie noch erwähnt, dass es eine Klarstellung bezüglich des Filmens von Polizeieinsätzen braucht. Können Sie dazu vielleicht noch etwas ausführen, was Sie genau damit meinten? Dann hätte ich auch noch eine Frage an Sie, Frau Voigt. Sie haben auch schon in Ihrem Eingangsstatement angedeutet, dass Sie durchaus der Meinung sind, dass es mit Blick auf die Kennzeichnungspflicht Nachholbedarf gibt. Es gibt sie ja auch, soweit ich informiert bin, schon in vielen, vielen Ländern. Deswegen macht es ja vielleicht auch Sinn, eher auf Bundesebene nachzuziehen. Meine konkrete Frage wäre: Warum sind solche Regelungen eben kein Misstrauensvotum? Und, um das Zitat von Herrn Thiel aufzugreifen: Warum ist eine Kennzeichnungspflicht nötig und unschädlich?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Aden, Sie können sich jetzt aussuchen, ob Sie versuchen, beide Fragen, die Ihnen gestellt worden sind in zwei Minuten zu beantworten oder sich eine auszusuchen, damit wir die zweite Runde dann für Frau Voigt haben.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR): Danke schön, ich versuche das mal. Zur Bodycam und den Betroffenen: Es gibt schon mindestens ein Landespolizeigesetz, nämlich das Berliner ASOG, das so eine Regelung enthält, dass Betroffene den Anspruch haben, dass die Bodycam eingeschaltet wird. Das finde ich, ist eine gute Regelung. Allerdings meine ich, sollte es da auch noch mal einen klaren Hinweis geben müssen, weil das sicherlich viele Betroffene nicht wissen werden. Übrigens ist es hier auch wichtig, dass es da einen Gleichklang zwischen Bundespolizei und Landespolizei gibt, weil es ja häufig Menschen in Städten wie Berlin schwerfallen wird, zu wissen, ob sie es gerade mit der Bundespolizei oder der Landespolizei zu tun haben; und das Filmen und Fotografieren von Polizeieinsätzen: dazu gibt es eine ganze Menge

Rechtsprechung, die eigentlich klargestellt hat, dass es da keine Beschränkungen gibt, sondern die Beschränkungen sich immer nur auf das Veröffentlichlichen der Bild- und Tonaufnahmen beziehen. Das ist eigentlich eine klare Rechtslage. Trotzdem hört man aus der Praxis, dass es immer wieder Fälle gibt, in denen es darum auf der Straße Konflikte gibt, bis hin zu Fällen, in denen Betroffenen zum Beispiel ein Mobiltelefon weggenommen wird, auf dem solche Aufnahmen sind. Ich denke, da brauchen wir auf jeden Fall klare Regelungen in den Polizeigesetzen, die für Bild- und Tonaufnahmen klarstellen, dass man die Möglichkeit hat, diese zu machen, – aber nicht zu veröffentlichen, wie gesagt, aber sie zu machen – damit zum Beispiel der Polizeibeauftragte auch hinterher damit arbeiten kann.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Frau Voigt.

SV **Lea Voigt** (DAV): Zur Kennzeichnungspflicht. Also ich finde es vollkommen abwegig zu meinen, das wäre ein Misstrauensvotum gegenüber der Polizei. Das ist ja in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen eine absolute Selbstverständlichkeit, dass der Bürger erfahren darf, mit wem er es zu tun hat; und wir haben ja hier nun eine absolut abgeschwächte Regelung. Es spricht niemand darüber, dass Bundespolizistinnen und -polizisten gezwungen sein sollen, ihren Familiennamen dort zu vermerken, was aus meiner Sicht auch nicht so abwegig wäre, sondern es ist ja auch möglich, dass durch eine Nummer, die dann zuordenbar ist, zu machen, sodass auch diese angeblichen Gefährdungen, die da für die Beamtinnen und Beamten bestehen sollen, was ich ja auch für eine steile These halte, die erst mal des Beweises bedürfte, gebannt wären. Und wir haben, das ist eben schon gesagt worden, in vielen Bundesländern ja inzwischen Kennzeichnungspflichten eingeführt, die nach meiner Kenntnis auch an keiner Stelle bisher dazu geführt hätten, dass Beamtinnen und Beamte da in Probleme geraten wären. Dass es in einem Strafverfahren noch nie dazu gekommen sein soll, dass ein Beamter nicht identifiziert werden konnte, das halte ich für ein Gerücht. Das kann nämlich gar nicht überprüft werden, weil diese Daten nicht erhoben werden; also es gibt keine Statistik darüber, ob im Strafverfahren irgendjemand nicht identifiziert werden konnte oder nicht. Deshalb kann man auch nicht behaupten, dass das noch nie passiert



sei. Wie gesagt: Diese aktuelle Berichterstattung über den Fall im Kontext von G20 in Hamburg ist ein Beweis dafür, dass das sehr wohl vorkommt, weil das dort im Detail beschrieben wird. Da hat die Staatsanwaltschaft Hamburg das Verfahren mehrfach eingestellt, weil der Beamte, der dort auf dem Videomaterial zu sehen ist, nicht identifiziert werden konnte. Erst viele Jahre später wird da jetzt weiter ermittelt. Insofern braucht es da unbedingt längere Aufbewahrungsfristen für die Daten.
Danke.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Janich.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank auch von mir. Vielen Dank für die ganzen eingebrachten Beiträge. Meine Frage geht als erstes an Herrn Dr. Romann und die Frage kommt aus den Reihen Ihrer Kollegen, und zwar geht es um die Endsachbearbeitung von Vorgängen. Auch im § 13 (Strafverfolgung von Straftaten) ist ja diese Gesetzesänderung, die Einschränkung der Ermittlungstätigkeit auf die Zuständigkeitsbereiche der Bundespolizei, wieder beschränkt. Nichtsdestotrotz gibt es natürlich auch immer wieder den Wunsch, dort Endsachbearbeiten gerade bei Bagatelldelikten in den Dienststellen tätig zu werden. Mir ist klar, dass es dort ein Föderalismus-Problem gibt, an dem man dort arbeiten müsste, aber meine Frage an Sie: Wie stehen Sie zur Endsachbearbeitung der im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellten Delikte im Vergehens- und Verbrechensbereich? Welche Abgrenzungen würden Sie diesbezüglich anregen, so denn Sie für eine solche Erweiterung der Bearbeitung wären? Das wäre meine Frage an Sie und meine zweite Frage geht an Herrn Teggatz. Sie hatten gleich in der Einleitung geschrieben, dass Sie als Deutsche Polizeigewerkschaft dort von der ganzen Anarbeitung in dieser Gesetzgebung ausgeschlossen wurden, während es nach § 118 BBG eine vorgeschriebene Beteiligung hätte geben müssen. Sie sprachen dort auch von nie da gewesenem Affront. Vielleicht können Sie mal herleiten, warum das aus Ihrer Sicht vielleicht so gewesen ist; und wenn wir dort noch etwas Zeit haben, vielleicht noch mal auf die Schwerpunkte in Ihrer Bewertung eingehen. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Herr Romann, bitte schön.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): Vielen Dank. Bei der Endsachbearbeitung muss man genauer hinschauen, Herr Janich. Wir haben im Jahr 2022, da ist mir die Zahl noch präsent, bei den Sicherheitskontrollen im Luftverkehr über 1 600 Waffen und Waffenteile im Handgepäck gefunden, so. Das ist natürlich ein Waffendelikt. Das machen wir hier dann für die Landespolizei, die fürs Waffenrecht zuständig ist, sozusagen abgabefertig. Die legen ein neues Deckblatt drauf, dann geht das zur Staatsanwaltschaft und wenn es zur Verhandlung kommt und Zeugen benötigt werden, dann treten wir auch vor Gericht als Zeugen auf. Das ist ein Fall, der einen völligen Systembruch darstellt. Anders, – das hat Frau Schöneberg angesprochen – wenn im Zug ein Mord passiert, wollen wir das gar nicht, das ist immer Sache der Landespolizei. Und jetzt komme ich mal zurück auf eine höhere Ebene. Der jetzige § 12 hat selbstverständlich Verbrechenstatbestände. Gefährlicher Eingriff in den Bahnverkehr, gefährlicher Eingriff in den Seeverkehr und jeder fragt sich: Warum nicht für den Luftverkehr? Wir haben Schleusungen mit Todesfolge oder banden- und gewerbsmäßiger Begehung als Verbrechenstatbestände drin; oder aber die gewerbsmäßige Verleitung von Asylmissbrauch – ein Verbrechenstatbestand, den wir schon lange haben. Wir müssen also gucken, wo es in die systemischen Aufgaben der Sonderorganisation Bundespolizei passt, wo nicht. Dabei spielt die entscheidende Rolle, was wir im Gefährdungsbereich im Gefahrenabwehrbereich erfahren. Die Grenze ist das beste Beispiel: Wir haben jeden Tag 200 / 300 Aufgriffe. Dahinter stecken Menschen. Dahinter stecken Daten. Dahinter stecken Smartphones usw. Das ist ein riesiger Informationsschwall, der von anderen Stellen ausgewertet wird und dann mit den Erfahrungen zurückfließt. Wir sind im OK-Bereich auf Platz vier aller Polizeibehörden in diesem Land nur mit Schleusungsdelikten. Warum? Weil wir an der Grenze die notwendigen Daten generieren. Bei dieser Diskussion ist mein Credo: Da ist mehr Luft nach oben, aber wir müssen genau hinschauen, was es ist.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Teggatz.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG): Um auch hier auf die Frage noch mal einzugehen: Der § 118 Bundesbeamten-gesetz sieht ja vor, dass die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei Gesetzen beteiligt werden. Das sieht der § 118 im BBG aus dem



Grund vor, dass also die Interessen der Mitglieder der Spitzenverbände bereits in der Gesetzgebung im besten Fall schon im Referentenentwurf Einfluss finden; also spätestens seit bekannt ist, dass im Koalitionsvertrag drin steht, dass sich diese Bundesregierung mit der Novelle eines Bundespolizeigesetzes befasst, waren die Kolleginnen und Kollegen und wir natürlich auch, insbesondere als Deutsche Polizeigewerkschaft, sehr daran interessiert zu wissen, was denn da gerade im zuständigen Ressort, also im Bundesinnenministerium, passiert und wie weit der Referentenentwurf da vorangeschritten ist. Inwieweit ähnelt er auch dem oder dessen, was in der 19. Wahlperiode schon beschlossen war. Ich hatte das Bundesinnenministerium letztes Jahr im Sommer, nachdem ich gehört habe, dass sich das dort zuständige Ressort mit einem Referentenentwurf befasst, noch mal separat angeschrieben und darum gebeten, uns rechtzeitig zu beteiligen. Wenn ich richtig informiert bin, ist der Kollege der GdP auch nicht nach § 118 beteiligt worden, und das ist dann schon ein Affront, wenn man auch eine Antwort bekommt, in der dann gesagt wird: Nein, das ist alles noch nicht so weit gediegen, dass die Beteiligung erfolgt. – Dann haben wir erstmalig wieder davon gehört, als der Gesetzentwurf dann in die 1. Lesung gegangen ist und das ärgert besonders. Das enttäuscht aber auch ungemein, weil ich schon denke, dass dort die Fachkompetenz, die die Gewerkschaften sozusagen als Basisorganisation mitbringen, von den Beschäftigten in der Bundespolizei vielleicht im Vorwege noch mal Einfluss hätten finden können. Ist leider nicht passiert. Deshalb ist unsere umfangreiche Stellungnahme jetzt hier auch zum Gesetzesverfahren eingereicht worden und ich hoffe, dass diese Runde das ein oder andere vielleicht doch noch in die richtige Richtung bringt. Danke.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Herr Höferlin, bitte schön.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Erst einmal herzlichen Dank an die Sachverständigen für die sehr ausführlichen Stellungnahmen und die auch sehr ausführlichen Ausführungen hier; auch wenn ich ein bisschen enttäuscht bin, dass die Opposition nur nach Stimmungslage und Finanzlage und nach Beteiligung von Verbänden fragt und nicht nach Regelungen im Gesetz. Ich versuche jetzt vielleicht noch ein paar

Sachthemen nach vorne zu bringen, weil dass wir darüber sprechen, wie die Finanzlage aussieht, hat jetzt mit dem Gesetz weniger zu tun. Meine zwei Fragen richten sich an den Sachverständigen Dr. Ruppert. Die erste Frage geht um den Bereich der Rückführungskompetenz der Bundespolizei. Die Bundespolizei hat nach dem bisherigen Gesetzentwurf die Aufgabe der Strafverfolgung nur so weit eine Tat einen Grenzübertritt oder im unmittelbaren Zusammenhang mit diesem begangen wurde. Könnte denn dieser Grenzbezug erweitert und auf einen größeren Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei oder auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei ausgeweitet werden? Was spricht denn für oder gegen eine solche Zuständigkeitserweiterung im Bereich der Rückführung? Die zweite Frage bezieht sich auf Ihre sehr ausführlichen Erläuterungen in Ihrer Stellungnahme zu den unterschiedlichen Gefahrenbegriffen im Gesetzentwurf. Das haben Sie in Ihrer Einleitung aufgrund der Kürze der Zeit nicht groß ausführen können. Dazu möchte ich gerne Ihnen die Gelegenheit geben, weil das, glaube ich, eine sehr interessante Sache ist. Können Sie bitte vielleicht erläutern, wo Sie denn da konkreten Änderungsbedarf oder auch Änderungsmöglichkeiten sehen? Herzlichen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dafür haben Sie jetzt vier Minuten.

SV **Dr. Felix Ruppert** (LMU): Gut, dann nehme ich die ersten zwei Minuten und beginne mit der ersten Frage nach der Rückführungskompetenz der Bundespolizei. Bezüglich der Rückführungskompetenz der Bundespolizei sehe ich die große Gefahr, die dem Gesetzentwurf sonst droht oder der er ja eigentlich ins Auge blickt, bezüglich der Vermengung des sonderpolizeilichen Status oder dieser Aufgabe, nicht ganz so gravierend an, als im Bereich der anderen Befugnisse. Einfach dahingehend, weil hier nicht gleichermaßen in die Kernkompetenzen der Länder eingegriffen würde, solange eine Erweiterung der Rückführungskompetenz dann letzten Endes auf den konkreten Aufgabenbereich der Bundespolizei, auf konkrete Maßnahmen, die dann durchgeführt werden, bei denen wir dann letzten Endes die Erkenntnisse haben, damit dann einen weiteren Bruch der Zuständigkeiten auch vermeiden können. Das heißt, hier ist dieser große Leitsatz des Bundesverfassungsgerichts einen sonderpolizeilichen Charakter nicht



anzutasten und keine Zentralbehörde zu schaffen und mit Befugnissen auszustatten, die dann in Konkurrenz zu den Ländern treten, nicht gleichermaßen zu befürchten. Das wäre also ein Punkt, den ich grundsätzlich als mit der Rechtsprechung auch des Bundesverfassungsgerichts vereinbar sehen würde. Dann würde ich gern auch noch die Zeit nutzen und vor allem auch auf die Gefahrenbegriffe eingehen. Ich glaube, da verbleibt uns noch ein wenig Zeit; also zu den Gefahrenbegriffen: Grundsätzlich ist es erst mal ganz nett, dass in § 15 Absatz 2 die Gefahrenbegriffe definiert werden, das wäre grundsätzlich wünschenswert. Der Gesetzentwurf selbst spricht von Transparenz. Die könnte ich damit erreichen, wenn ich dann Definitionen schaffen würde, die auch wirklich griffig wären, die bestimmbar wären. Daran scheiterts und ich hatte das auch schon ganz kurz bei der erheblichen Gefahr angedeutet, weil im Rahmen der erheblichen Gefahr selbst einfach keine greifbaren Kriterien gereicht werden. Es sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die schon innerhalb dieser Definition kumuliert werden. Das Gleiche setzt sich im Rahmen der dringenden Gefahr, die sich aus erheblicher gegenwärtiger Gefahr zusammensetzt, in anderer Façon fort. Das ist eine Begrifflichkeit, die dann aber im weiteren Entwurf nicht unbedingt durchgehalten wird, wenn dann nämlich die beiden Begriffe wieder als Voraussetzung an anderen Maßnahmen ins Feld geführt werden. Das heißt, hier ist auf Einheitlichkeit zu achten und auch auf klare Bestimmtheit der Normen. Besonders kritisch und dafür haben wir jetzt noch ein bisschen Zeit, ist vor allem diese drohende Gefahr. Die drohende Gefahr selbst wird mehrfach aufgegriffen, auch offen aufgegriffen; die wird dann nicht definiert. Das ist nach der Systematik des Entwurfs auch erst mal zwingend, weil die drohende Gefahr letzten Endes nicht im Rahmen des § 15 Absatz 2 sämtliche Befugnisse gestatten kann. Trotzdem findet sie sich in dem Entwurf dann bei einzelnen Befugnissen. Das könnte man als transparent bezeichnen. Transparent ist es aber dann nicht, wenn wir in einigen Norm von der drohenden Gefahr sprechen, in anderen Normen dann letzten Endes nur die Voraussetzungen der drohenden Gefahr heranziehen. Die drohende Gefahr, die selbst in Anlehnung an ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts etabliert wurde, ist im Rahmen dieses Gesetzes sowieso schon mal nicht gleichermaßen heranzuziehen wie im Rahmen des BKA-Gesetzes, aber da können wir

vielleicht später noch mal drüber sprechen. Die drohende Gefahr birgt aber die große Gefahr und die hängt fast allen Befugnisnormen, die neu geschaffen worden an. Namentlich die Eingriffsvoraussetzungen enorm herabzusenken, in das Gefahrenvorfeld zu verlagern, damit die Gefahrenabwehr weitgehend zu verlassen. Und die drohende Gefahr birgt, das hatte ich eingangs erwähnt, eine weitere Besonderheit; namentlich, dass die drohende Gefahr sich im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz befindet. Das haben wir, glaube ich, alle mitbekommen. Auch die Diskussionen darum haben wir mitbekommen. Es sind letzten Endes Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, und das Bundesverfassungsgericht wird hier in naher Zukunft entscheiden. Zumindest sieht es derzeit danach aus. Das heißt, wenn jetzt sämtliche Befugnisnormen Telekommunikationsüberwachung und dergleichen auf diese drohende Gefahr gestützt werden, birgt es die große Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht dann in einigen Monaten wirklich dafür sorgt, dass wir noch mal über dieses Gesetz sprechen müssen. Das heißt, wir versuchen in dem Punkte im Rahmen des Entwurfs möglichst weit die Grenzen des irgendwie vertretbaren auszuloten mit der großen Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht, das dann anders sieht. Und dann ist sehr viel Arbeit umsonst gewesen und dann haben wir letzten Endes ein Kriterium im Gesetz, das für verfassungswidrig erachtet wird und dann sehe ich zahlreiche dieser Befugnisnormen als verfassungswidrig an und das wäre vermutlich nicht unbedingt sinnvoll. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Für Die Linke ist niemand im Raum. Herr Ernst, Sie wären der nächste.

Abg. **Klaus Ernst** (BSW): Herzlichen Dank an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Eine Frage richtet sich an Herrn Professor Kelber. Professor Kelber, Sie haben einmal in Ihrer schriftlichen Stellungnahme noch mal die Kennzeichnungspflicht angesprochen und von unangemessenen weiteren Ausnahmeregelungen gesprochen. Zum zweiten sprechen Sie darin an, dass in diesem Gesetz zahlreiche neue Befugnisse für Sicherheitsbehörden enthalten sein werden, die aber nicht auf wissenschaftliche Evaluation der Sicherheitsgesetze und ihrer Auswirkungen zurückzuführen sind. Könnten Sie das noch mal erläutern? Auf was beziehen Sie sich da genau? Also wo glauben



Sie, müsste eigentlich eine Evaluation erforderlich sein, bevor man das in diesem Gesetz entsprechend so ändert, wie Sie es kritisiert haben.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Kelber, bitte.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank für die Fragen, Herr Abgeordneter. Bei der Kennzeichnungspflicht haben wir ja deutlich gemacht, dass es keine genuine datenschutzrechtliche Fragestellung ist, aber eine Kennzeichnungspflicht als Ergänzung von Dokumentation natürlich datenschutzrechtliche Kontrollen erleichtert. Wenn man sich für diesen Weg entscheidet, muss man dann natürlich die dafür bestehenden Ausnahmen möglichst eng halten. Schutzmechanismen wie zum Beispiel rollierende Kennzeichnung aber natürlich genauso mit in den Blick nehmen. Bei den Fragen zusätzlicher Eingriffsbefugnisse haben wir diesen doppelten Weg. Erstens, den allgemeinen Verfolgungsdruck. Der Begriff hört sich natürlich jetzt noch mal schrecklicher an als er ist, also die Überlegung: Weiß man eigentlich wo man unbeobachtet, wo beobachtet ist? Wer bewertet nachher ein Verhalten nach welchen Kriterien. Menschlich, per Maschine? Das ist die Frage der Überwachungsgesamtrechnung. Auf der anderen Seite haben wir seit spätestens 2001 eine Reaktion, immer mit der Ausweitung von Befugnissen auf Einzelfälle oder eine allgemeine Bedrohungslage zu reagieren, ohne dann ausreichend tatsächlich zu vergleichen was ist mit der Maßnahme möglich gewesen, was wäre ohne Maßnahme aber anderen Ansätzen möglich gewesen. Wie umfangreich ist die Verwendung gewesen? Uns begegnen in der Kontrollpraxis durchaus auch Maßnahmen, die mit hohen Eingriffstiefen begonnen wurden mit hohem Aufwand, bei dem wir aber, und das wird uns dann oft bestätigt, auch in Beratungs- und Kontrollgesprächen, der Einsatz in der Praxis im Vergleich mit anderen Maßnahmen wiederum eher gering ist. Sowas gehört in eine regelmäßige Evaluierung und dann natürlich möglichst auch die Selbstverpflichtung, die nächste Novellierung bitte auch erst nach der nächsten Evaluierung und nicht schon im Vorgriff darauf.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Dann sind wir in der zweiten Runde und weil wir gut in der Zeit sind,

können wir weiterhin zwei Fragen zulassen. Für die SPD, Herr Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Ich würde wieder anfangen, Frau Vorsitzende, und dann würde Frau Martin fortsetzen. Zunächst einmal möchte ich auf den Kollegen von der Union eingehen. Ich kann dieses Gejammer nicht mehr hören. Das gesamte Chaos haben wir an den Grenzen von der Union vorgefunden; wir haben das Chaos in Europa vorgefunden. Das ist das Produkt von Angela Merkel und Horst Seehofer. Das Produkt ist auch, dass sie das Bundespolizeigesetz nicht ins Gesetz gebracht haben. Wenn Sie das jetzt zu einer vorverlagerten Aussprache über den Haushalt machen wollen, dann biete ich Ihnen was an: Wir ändern die Schuldenbremse in der Verfassung, da brauchen auch die Unterstützung der Opposition dazu und das ist etwas, was Sie nicht hibekommen haben. Aber das jetzt zu missbrauchen, wenn es um ein Bundespolizeigesetz geht, das ist nicht in Ordnung. – –

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): – – Deswegen wollen wir jetzt zu unseren Fragen kommen, – –

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dann haben Sie jetzt noch 20 Sekunden.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): – – die die Frau Martin stellt.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Martin.

Abg. **Dorothee Martin** (SPD): Dies vorausgeschickt würde ich gerne zwei Fragen an den Bundespolizeibeauftragten, an Herrn Grötsch stellen. Auch noch mal an dieser Stelle herzlichen Glückwunsch zu Ihrer neuen Aufgabe. Wir diskutieren hier ja, wie man gehört hat, sehr unterschiedlich über das Thema der Kontrollquittungen. Ist ja manchmal auch von Misstrauen und Kontrolle die Rede. Ich finde, man kann das Ganze auch unter den Gesichtspunkten der Bürgernähe und Transparenz sehen. Jetzt haben Sie auch in Ihrer Stellungnahme Ihre generelle Haltung dazu dargelegt. Es gibt aber auch Forderungen von Verbänden, die das Aushändigen der Kontrollquittung so wie wir sie vorgesehen haben, für unzureichend befinden und das



auch bei anderen Maßnahmen fordern. Das würde mich zum einen interessieren; wie Sie diese Ausweitung beurteilen. Zum anderen war eben die Einschätzung von Herrn Teggatz ja auch, dass es ein zu bürokratischer Aufwand sei, ich glaube, von 30 Minuten war die Rede gewesen, so einen Vorgang abzuschließen. Welche Erwartungen haben Sie denn an Kontrollquittungen in der Ausführung in der Praxis? – Sehr allgemein gefragt. Und eine weitere andere Frage möchte ich gerne anschließen. Die Modernisierung des Bundespolizeigesetzes nach den 30 Jahren bringt ja zum einen neue Befugnisse für die Bundespolizei, haben wir schon diskutiert. Für uns ist aber wichtig; das ist auch die Frage an Sie: Was tut denn das neue Bundespolizeigesetz in der jetzigen Form, um auch den Schutz für Polizistinnen und Polizisten zu verbessern? Also auch dort mehr Möglichkeiten von Räumlichkeiten angefangen bis hin auch zu technischen Möglichkeiten, um auch die Arbeit der Polizistinnen und Polizisten und ihren Schutz. Wir hören ja auch, dass es vermehrt zu Angriffen kommt, also um dort auch für mehr Sicherheit im täglichen Polizeileben zu sorgen. Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Grötsch, das waren jetzt so zwei bis vier Fragen, aber wir kriegen das hin.

SV **Uli Grötsch** (Polizeibeauftragter): Vielen Dank für Ihre Fragen, Frau Abgeordnete. Ich möchte vielleicht mit dem Thema Schutz anfangen. Sie haben gefragt, was das Gesetz hinsichtlich des Schutzes von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten tun kann. Ich möchte Ihnen sagen: Schutz ist dahingehend ein sehr, sehr weiter Begriff. Schutz fängt für mich schon mal bei Rechtssicherheit an. Zu wissen, wo meine Grenzen sind, wie mein Rechtsrahmen exakt aussieht – das halte ich für einen ganz wichtigen Punkt. Wenn Sie über Schutz reden, dann denke ich an die Einführung der Bodycams und die Debatte, die es im Vorfeld gab. Jetzt mit der Einführung der Überwachung von Gewahrsamsräumen, glaube ich, dass auch eine Form von Schutz einhergeht, aber wie gesagt: Das ist ein weites Feld. Wenn man Schutz unter Eigensicherung subsumiert, dann glaube ich sehr, dass das ein Thema ist, über was sich auch das Parlament sehr zeitnah noch mal Gedanken machen muss. Auf der einen Seite hat sich unsere Gesellschaft – und das korrespondiert mit der ersten Frage – dahingehend

geändert, dass die Erwartungen an eine Transparenz polizeilichen Handelns größer geworden sind. Dass unsere Gesellschaft vielfältiger geworden ist und sich auch ein Rechtsrahmen, der für eine Polizeibehörde gilt, daran orientieren muss. Aber damit einher, wenn ich sage, unsere Gesellschaft hat sich geändert, geht auch das Thema oftmals verloren gegangenem Respekt gegenüber Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Ich würde sogar sagen in gleichem Maße. Für viele ist das Alltag geworden, dass man beschimpft, bespuckt oder Ähnliches wird. Das ist für diejenigen, die schon bei den Polizeien im Dienst sind, natürlich ein Problem. Der Bundesgesetzgeber kann das meiner Auffassung nach nur in Teilen regeln, weil es nicht immer eine Frage der Strafandrohung ist, sondern es ist eine Frage der Länderstaatsanwaltschaften; nicht zuletzt, dass das nicht eingestellt wird, wenn es zu einem Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte kommt. Aber es hat natürlich auch damit zu tun, dass die Bundespolizei und das alle Sicherheitsbehörden auch in Zukunft dann ein attraktiver Arbeitgeber sein sollen. Damit geht auch sehr vieles einher, was moderne Arbeitszeitmodelle, was Bezahlung, all diese Dinge angeht. Aber damit geht auch einher, dass der Respekt gegenüber den Repräsentantinnen und Repräsentanten des Staates in unserem Land weiter hoch ist. Auch das, finde ich, hat mit Schutz zu tun. Erlauben Sie mir noch zwei Sätze zum Thema Kontrollquittungen. Ich glaube ganz und gar nicht, dass das auch nur ansatzweise so lange dauern muss, wie Herr Teggatz das gesagt hat. Das hat die Gewerkschaft der Polizei in ihrer Stellungnahme etwas ausführlicher beschrieben, wie man so etwas gestalten kann. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlich Dank, das war sogar unter der Zeit, denn Sie hätten jetzt vier Minuten gehabt, weil Sie zwei Fragen bekommen hatten. Hätte ich noch mal sagen sollen, aber wir sind bei der Union und in der zweiten Runde. Herr Brand.

Abg. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Bevor ich meine zwei Fragen an die Sachverständigen richte, will ich wie die beiden Kollegen auch noch Stellung nehmen. Es spricht natürlich schon Bände, Herr Kollege Höferlin, dass wenn nach § 118 Bundesbeamtengesetz die Gewerkschaften eine vorgeschriebene Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften einfach festgeschrieben sind. Das Sie hier kritisieren,



dass wir die Betroffenen zuerst hier befragen, muss ich Ihnen sagen: Das war kein Versehen, sondern das ist die Absicht, die Betroffenen zu hören.

Zweite Bemerkung, die ich machen will: Ich bin den Gewerkschaften ausdrücklich dankbar für ihre weitreichenden Stellungnahmen sowohl schriftlich als auch hier in der Anhörung und auch in der Begleitung der parlamentarischen Arbeit, und wenn sachliche Kritik, Herr Hartmann, jetzt als Jammern abqualifiziert wird, muss ich sagen: Meine Bewertung dafür ist, dass es jämmerlich und abgehoben ist, solche Bewertung vorzunehmen. Meine zwei Fragen an die Sachverständigen Thiel und Romann.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)**: Das gilt auch für Ihre Bewertung.

Abg. **Michael Brand (CDU/CSU)**: Auch wenn es Ihnen nicht passt, wir entscheiden schon selbst, welche Fragen wir stellen. Sie brauchen das nicht ständig zu kommentieren. Meine Frage an den Sachverständigen Thiel im Bereich Gefahrenabwehr. Es ist ja darüber gesprochen worden. Gibt es neue Befugnisse? Mich interessiert, Sie haben das ja auch an einigen Stellen in der schriftlichen Stellungnahme angepackt: Sind die hinsichtlich der technischen, der verfassungsrechtlich auch zulässigen und polizeitaktisch notwendigen Möglichkeiten auf der Höhe der Zeit? Da gibt es das Thema Ermächtigungsgrundlage für Überwachung der Telekommunikation, da gibt es das Thema, was dann auch fehlt; auch das gehört hier in diese Beratung mit rein, nämlich die Quellen-TKÜ, die Online-Durchsuchung. Ich will aber auch ausdrücklich noch die Regelung zur automatisierten Gesichtserkennung an Bahnhöfen und Flughäfen erwähnen. Da gibt es ja schon seit langer Zeit Pilotprojekte. Wir fangen ja nicht bei null an, und auch Regelungen, die auch hier zur Anhörung mit dazu gehören, auch wenn sie am Ende im Gesetz über den unmittelbaren Zwang geregelt werden müssten, nämlich die Distanzelektroimpulsgeräte oder eben auch den finalen Rettungsschuss. Alles Punkte, die beide Gewerkschaften angesprochen haben. Auch wenn die Ampel es nicht hören will. Meine Frage an Herrn Dr. Romann ist, dass Sie uns vielleicht noch mal vor dem Hintergrund der Schleuserkriminalität, Haftzusicherung von Abschiebung und der gekorenen Zuständigkeit ausführen, warum das im Bundespolizeigesetz notwendig ist.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**: Besten Dank. Dann zunächst Herr Thiel, bitte.

SV **Prof. Dr. Dr. Markus Thiel (DHPol)**: Vielen herzlichen Dank. Ja, Ihre Frage kann man relativ deutlich mit Nein beantworten. Der Entwurf bleibt deutlich hinter dem zurück, was verfassungsrechtlich zulässig wäre, was auf der Höhe der Zeit wäre, was wir schon in anderen Polizeigesetzen des Bundes, BKA-Gesetz, und der Länder geregelt haben, und was aus polizeipraktischer Sicht wünschenswert wäre. Es sind einige neue Befugnisse in den Gesetzentwurf hineingekommen. Ich habe das eben schon für äußerst sinnvoll erachtet, aber es fehlt eben auch vieles und das Beispiel Quellen-TKÜ ist tatsächlich ein gutes. Wir haben jetzt nach dem Entwurf die Möglichkeit, die laufende Telekommunikation zu überwachen, also das tatsächliche Gespräch, was stattfindet; nicht aber die Überwachung von Telekommunikation vor der Verschlüsselung und nach der Entschlüsselung, also etwa Kommunikation über Messengerdienste und dergleichen. Da ist für mich schlichtweg nicht nachvollziehbar, warum so etwas nicht geregelt wird. Für die Online-Durchsuchung gilt das Gleiche und da kann man ins Feld führen, dass man damit in die Nähe der Landespolizei rückt. Diesen Einwand finde ich nicht überzeugend, weil wir ja eine klare Aufgabenbegrenzung haben. Warum sollen wir nicht im Rahmen der Aufgabenbegrenzung auch das erforderliche Handwerkszeug schaffen? Das gilt dann auch für die Regelung zum Zwang. Meines Erachtens greift dieser Entwurf nicht weit genug aus, weil verschiedene Folgeänderungen in anderen Gesetzen nicht vorgenommen werden. Zum Beispiel sollte etwa im Gesetz über den unmittelbaren Zwang die Einführung von Distanzelektroimpulsgeräten erwogen werden. Das funktioniert in Nordrhein-Westfalen aus meiner Sicht bisher ganz gut, obwohl es dazu natürlich auch kritische Stimmen gibt. Und der finale Rettungsschuss: Es ist erstaunlich, dass das Bundespolizeigesetz beziehungsweise der Bund nahezu der Einzige ist, der da noch keine verbindliche und detaillierte Regelung getroffen hat. Seit Jahrzehnten haben wir das in verschiedenen Landesregelungen normiert, weil da viele Unklarheiten bestanden haben. Und auch da, würde ich sagen, bleibt der Entwurf doch deutlich hinter dem, was zu einem Standardprogramm eines Polizeigesetzes gehört, zurück. Vielen Dank.



AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Romann.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): Vielen Dank. Wir hatten am Wochenende nach meiner Erinnerung fünf solcher Fälle, wo wir im Bahnhofsbereich in den Großstädten Menschen antreffen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind. Mit Duldung und ohne Duldung. Wenn ich die Fälle in richtiger Erinnerung habe, haben wir in vier Fällen von den fünf, die Ausländerbehörde nicht erreicht. In einem Fall haben wir sie erreicht. In dem Fall, wo wir sie erreicht haben, war die Bitte eine Anlaufbescheinigung auszustellen. In den vier Fällen, wo wir sie nicht erreicht haben, haben wir uns natürlich mit der Landespolizei in Verbindung gesetzt. Die hat uns jeweils gebeten eine Anlaufbescheinigung auszustellen. Ich habe es eben im Statement gesagt: Die Ausländerbehörden bleiben selbstverständlich zuständig, selbstverständlich. Und wenn es wichtig ist, dass wir die Situation, in der wir eine Person in Gewahrsam haben, vor Ablauf des Folgetages einen richterlichen Beschluss haben. Wenn man hier nicht reingreift, was glauben Sie wie die Motivation der Beamten draußen ist? Warum machen die das denn? Und wir haben mit Breitscheidplatz ein übles Beispiel. Und was Gesichtserkennung Südkreuz war, eben angesprochen. Wir hatten 2017/2018 ein Pilotprojekt mit drei Gesichtserkennungssystemen hier am Bahnhof Südkreuz. Wir hatten am Ende des Tages, wenn wir alle drei zusammengestellt haben, eine Falscherkennungsquote von 0,3 Prozent. Das ist schon damals als Fahndungsinstrument geeignet gewesen. Hier brauch man natürlich eine gesetzliche Grundlage. Das geht jetzt nicht auf die Schnelle, das muss auch vorbereitet werden. Das ist mit Sicherheit nicht etwas für diesen Gesetzentwurf jetzt, aber man kann das auch befristen und auf ein oder zwei Bahnhöfe und einen Flughafen beschränken. Und da macht man einen gesetzlichen Test, wie das geht. Das ist ein unglaublich effektives Instrument und Personen, die nicht erkannt werden, werden auch nicht gespeichert. Minimalinvasiv würde ich das nennen; die Personen werden ansonsten überhaupt nicht angegangen. Und man kann das auf Leute, die wegen Totschlags und Tötungsdelikten gesucht werden, beschränken; und von mir aus auf Kinderpornographie. Dann fängt man damit mal an.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Romann. Herr Emmerich, bitte schön.

Abg. **Marcel Emmerich** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe auch noch mal zwei Fragen an zwei Sachverständige. Zunächst an Sie, Herr Aden. Noch mal zum Thema Kontrollquittung. Sie haben in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass Sie da auch ein spannendes Projekt erarbeitet haben. Wie kann das dann auch effektiv umgesetzt werden? Können Sie mal etwas dazu sagen, wie so eine praktische Umsetzung aussehen kann? Wie damit auch kein Bürokratieaufwand entsteht? Dann hätte ich auch noch eine Frage an Sie, Herr Professor Kelber. Denn wir haben jetzt auch vielfach gehört, dass es ja durchaus auch weiterreichende Befugnisse gibt. Das ist natürlich vor dem Hintergrund dessen, dass wir ja die Überwachungsgesamtrechnung noch gar nicht vorliegen haben und weitere Eingriffsbefugnisse erarbeitet werden, ein stückweit misslich. Trotzdem noch mal die Frage auch in diese Richtung. Sie haben schon ein bisschen ausgeführt, wo bei den neuen Eingriffsbefugnissen auch Nachsteuerungsbedarf. Jetzt wurde hier auch noch mal vielfach gesagt, dass die Quellen-TKÜ oder auch die Online-Durchsuchung in dem Entwurf vermisst wird. Können Sie noch mal sagen, warum das aber richtig ist und warum die Einführung dessen im Gegenteil mit Blick auf das Recht auf informationeller Selbstbestimmung sehr bedenklich wäre?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Aden, bitte schön.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR): Vielen Dank, sehr gerne. Wir haben in einem Forschungsprojekt zusammen mit der Forschungsabteilung der Bundesdruckerei ein Konzept entwickelt, in dem wir eine elektronische Form der Kontrollquittung konzipiert haben. Das ist tatsächlich sehr unaufwendig und vor allem auch sehr Daten sparsam. Dann stellt sich auch die Frage, wozu muss man eigentlich so eine Kontrolle, wenn es keinen sonstigen Anlass gibt, überhaupt in das Vorgangsbearbeitungssystem überführen. Da gibt es eigentlich gar keinen Grund dafür. Das Konzept, das wir entwickelt haben, geht genau den umgekehrten Weg. Die Daten laufen nämlich auf einen neutralen Server und dort können Betroffene sie abrufen. Es wäre sicherlich auch denkbar, dass zu Führungszwecken,



aber auch zu Kontrollzwecken, etwa Führungskräfte, aber auch die Polizeibeauftragten auf die statistischen Daten Zugriff bekommen. Also auf die aggregierten statistischen Daten und nicht auf die Einzelfälle. Dann können die Betroffenen entscheiden, die dafür einen Code bekommen und das entsprechend abrufen können, was da an Daten hinterlegt ist. Sie können dann entscheiden, ob sie weitere Schritte einleiten wollen.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Herr Professor Aden. Herr Professor Kelber.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank. In der Tat die Fragestellungen, welche Ermittlungsmaßnahmen/Eingriffsbefugnisse der Bundespolizei gegeben werden können, die auch andere Sicherheitsbehörden haben, stellt sich aus unserer Sicht erstens die Frage: Sind sie für die spezifischen Aufgabenstellungen der Bundespolizei notwendig und verhältnismäßig? Die Verhältnismäßigkeit ist ja immer noch eine Frage, die zusätzlich gestellt werden muss. Bei Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung gilt halt, dass bei allem Euphemismus der Bezeichnung, es Maßnahmen sind, die um das zu gewährleisten, was ihr Ziel ist, tiefer in die Systeme einsteigen müssen als zum Beispiel bei einer Überprüfung/Überwachung einer direkt bestehenden Telekommunikation und die Abgrenzung dann auch auf Geräten zu sonstigen Inhalten, auch gerade zum Kernbereich privater Lebensgestaltung nach wie vor schwierig bleibt. Deswegen müssen sie unbedingt auf den unbedingt notwendigen Bereich beschränkt bleiben. Den sehen wir hier nicht als gegeben an. Damit ist einfach technisch ein sehr tiefer Grundrechtseingriff verbunden. Darüber müssen wir uns auch immer unterhalten. Es gibt sowohl die rechtliche als die technische Betrachtung und da sieht dann die Welt in der Praxis etwas anders aus als in netten Werbezahlen, die man genannt bekommt.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Janich.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Ich hätte noch sehr viele Fragen, aber wir müssen uns ja gewohnt kurzhalten. Aus dem Grund meine Frage an Herrn Dr. Romann als Arbeitgeber und meine zweite Frage dann an Herrn Teggatz als Vertreter der Arbeitnehmer. Es geht um die „Durchsuchung und körperliche Untersuchung von Personen;

Entnahme von Blutproben“. Laut § 65 Absatz 4 dürfen nur Personen gleichen Geschlechts durchsucht werden bzw. von Ärzten oder Ärztinnen – so weit, so gut, so kennen wir das. In der Folge steht hier dann noch: „(...) bei berechtigtem Interesse soll insbesondere bei trans- und intergeschlechtlichen Personen sowie nicht binären Personen dem Wunsch, die Durchsuchung einer Person bestimmten Geschlechts zu übertragen, entsprochen werden (...)“. Wir haben hier bei der Durchsuchung auch im Absatz 1: Personen dürfen durchsucht werden, wenn laut Punkt 3 „sie sich erkennbar in einen die freie Willensbestimmung ausschließend Zustand und sonst in hilfloser Lage“ befinden. Wir haben ansonsten aber auch noch sonst sehr, sehr undefinierte Voraussetzung für die diese Durchsuchungsvoraussetzung. Meine Frage an Sie, Herr Romann: Haben Sie als Arbeitgeber zum Schutz der Beamten schon Regelungen getroffen, wie sich Beamte verhalten sollen, wenn sie Menschen durchsuchen, insbesondere mit dem Hintergrund, dass dort eventuell dann jemand auch sein Geschlecht vielleicht noch anders angeben könnte bzw. wie werden die Beamten sich verhalten, wenn dort ein als Mann geborener, sich dann als Frau identifiziert? Wie soll dann die Durchsuchung erfolgen? Gibt es da schon entsprechende Ausarbeitungen, wie Sie das gestalten möchten. Und natürlich auch an Sie, Herr Teggatz in der Vertretung als Arbeitnehmerinteressen, dass Sie mir vielleicht dort auch noch mal Antwort geben können. Vielen Dank.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Dr. Romann.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präs. BPol): Vielen Dank, lieber Herr Janich. Ich bin Arbeitnehmer beim Bund und kein Arbeitgeber, das nur mal voraus. Also bei der Situation, die Sie geschildert haben, sehe ich ehrlich gesagt kein Problem. Auch in § 65 Absatz 1 nicht, und auch in Ziffer 3 nicht, weil das erstens, schon gang und gäbe ist. Zweitens, wir beide Geschlechter ausreichend in Uniform haben, diese auch am Flughafen oder aber auch an der Grenze bei Kontrollen, die diese Kontrollen da wahrnehmen können. Ich habe also aus dem inneren der Organisation noch keine Skepsis gehört. Und ich gehe mal davon aus, dass bei einer Durchsuchung zwischen Wahlrecht oder dem biologischen Geschlecht sehr wohl differenziert werden kann. Beide Optionen sehe ich da für möglich.



AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Teggatz.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG): Also ich fasse mich kurz und muss mich tatsächlich den Worten anschließen. Es gibt oder mir zumindest nicht bekannt, dass es in der Praxis da bisher Probleme gegeben hat, weil in solchen Fällen dann immer durch den Betroffenen oder der Betroffenen selbst bestimmt wird, welches Geschlecht dort ist. Und richtig, wie Herr Präsident Dr. Romann sagt, sind ausreichend uniformierte weibliche und auch männliche Kolleginnen und Kollegen dabei vor Ort.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank dafür. Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an den Sachverständigen Dr. Ruppert und dann noch eine Frage an den Bundesdatenschutzbeauftragten Herrn Professor Kelber. Die erste Frage an Herrn Dr. Ruppert. Es geht um die Frage von neuen Befugnissen bei der Bundespolizei. Da wird viel drüber gesprochen. Bei welchen konkreten Befugnissen sehen Sie denn Handlungsbedarf im Zusammenhang mit sonderpolizeilichem Charakter der Bundespolizei? Es ist mehrfach angeklungen, die Frage der Abgrenzung zu Befugnissen der Länderpolizei. Mich würden insbesondere die Befugnisse interessieren: Überwachung der Telekommunikation, also § 40; Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten, § 25; Identifizierung Lokalisierung von Mobilfunkendgeräten, § 41; die Meldeauflagen § 29. Die zweite Frage geht an Herrn Professor Kelber. Nach dem jetzt mehrfach das Thema Gesichtserkennung angeklungen ist, hätte ich gerne von Ihnen noch mal eine Einschätzung. Dr. Romann sagte gerade, das getestete System hätte eine Fehlerkennungsrate von nur 0,3 Prozent. Am Berliner Hauptbahnhof gibt es ungefähr 330 000 Gäste pro Tag. Das wären also knapp 1 000 falsch erkannte Personen am Tag, 365 000 falsch erkannte Personen im Jahr – nur am Berliner Hauptbahnhof. Man kann es jetzt hochrechnen auf, ich glaube, das sind so 1,8 Milliarden Bahngäste, die es im Jahr in ganz Deutschland gibt. Wird sie an allen Bahnhöfen installiert? Wie sieht denn Ihre datenschutzrechtliche Einschätzung bei einer Datenfehlerkennung von nur 0,3 Prozent aus?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Ruppert, bitte.

SV **Dr. Felix Ruppert** (LMU): Also Handlungsbedarf besteht tatsächlich insgesamt bei sehr vielen der Befugnisse. Konkret auf die Frage gemünzt, ist es tatsächlich auch so, dass einige Befugnisse im Rahmen des Entwurfs noch mal die von Herrn Thiel auch angesprochene Beschränkung auf den Aufgabenbereich noch mal im Wortlaut der Norm aufweisen, andere nicht. Wenn wir in § 40 blicken, ist das zum Beispiel wieder nicht der Fall. Das heißt, hier wäre eine einheitliche Linie schon deshalb wünschenswert, damit man auch im Gesetz eine klare Struktur hat und auch erkennen kann, welche Normen richten sich denn jetzt wie weit. Denn wenn ich den § 40 in die Telekommunikationsüberwachung hinein schaue, spricht der erst mal über die Abwehr von Gefahren. Der Anwendungsbereich ist dann in Verbindung mit der Herabsenkung der Eingriffsschwellen sehr weit und auch recht unbegrenzt, was vielleicht auch daran liegt, dass man sich da an anderen Vorschriften orientiert hat und das ist etwas, was sich sehr weit durch das Gesetz zieht; insbesondere durch die neuen Befugnisnormen: dass da eine sehr uneinheitliche Linie gewählt wurde, dass da keine klare Beschränkung herrscht und das Ganze ist auch an anderen Punkten so weit; wenn wir zum Beispiel über den Einsatz technische Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme sprechen, dass sich hier Befugnisnormen eigentlich auch wahllos auf den gesamten Aufgabenzuständigkeitsbereich erstrecken oder noch darüber hinaus gehen; also auch keine örtlichen Grenzen kennen, dass hier quasi der Abschluss unbemannter Fahrzeugsysteme letzten Endes weitgehend in die Hände der Bundespolizei gelegt werden und damit letzten Endes schon in örtlicher Hinsicht eine deutliche Überschneidung geschaffen wird. Aber auch die Befugnisse überlappen dann hier. Das heißt da muss dann im Endeffekt von vornherein schon klar sein, Wer, Wann, Wie zuständig ist; und wir haben auch heute sehr häufig gehört, man soll sich an dem orientieren, was technisch möglich ist. Das ist natürlich aus Sicht der Ausführenden wünschenswert. Das ist aber nicht unbedingt das, was verfassungsrechtlich geboten ist, denn in dem Moment, in dem der Gesetzentwurf wenig zur Erforderlichkeit der konkreten Norm ausführt und nur darauf hinweist – dass und auch hier kommen wir zur Telekommunikationsüberwachung, zieht sich aber durch viele Normen hindurch, dass es wünschenswert/schön wäre, Erkenntnislücken zu schließen – dann ist



hier dieser Punkt der Erforderlichkeit noch nicht hinreichend dargelegt. Insbesondere auch in Abgrenzung zu den Landespolizeien und das ist ein Punkt, den man noch angehen sollte und sich da klar fragen würde: Nicht nur was wünschen wir, sondern was brauchen wir wirklich, was die Landespolizei nicht leisten kann und nicht im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch zu leisten hat?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Kelber.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank. Bei der biometrischen Erkennung sind ja übrigens sehr viele unterschiedliche Lösungswege auch mitzuvergleichen. Das, was schon gang und gäbe ist: Ist ein Verdächtiger die Person, die ich dachte? Ich habe sichergestelltes Videomaterial. Ist es jemand, den wir schon kennen? Bis hin zu Fragestellungen, die politisch geklärt werden müssen. Möchte ich Verdächtige in einer Sammlung von Fotos, die illegal beschafft wurden, durch ein Privatunternehmen identifizieren? Bei der biometrischen Fernerkennung in Echtzeit wie bei den Pilotprojekten gilt ein Satz, den ein weiser Mensch gesagt hat: Jeglicher Überwachungswunsch kann nicht die Naturgesetze der Mathematik schlagen! Es gibt natürlich schrittweise Weiterentwicklung der Technologie. Trotzdem bleiben gewisse Probleme. Die 0,3 Prozent sind benannt worden. Die sind in dem Testversuch durch die Kombination mehrerer Maßnahmen erreicht worden, die auf der anderen Seite wiederum die Erkennungsqualität dann reduzieren würde. Man kriegt nämlich nie das Beste aus zwei Welten, sondern es ist immer ein Abgleich; und die 0,3 Prozent sind erst mal von der Aussagekraft her null wert, weil es in der Tat mit der absoluten Menge zu tun hat und dann auch noch zwischen dem Verhältnis der Unbetroffenen und der derjenigen, die man eigentlich kriegen will. Jetzt sind ja die Mörder und Terroristen auch nicht alle völlig davon frei, sich zu tarnen, das heißt, es ist nicht davon auszugehen, dass am Südkreuz zum Beispiel täglich 1 000 Mörder oder Terroristen durchlaufen, sondern wahrscheinlich eher einer oder zehn, wenn man richtig Glück hätte; eher einer. Dann hieße, dass 99 von 100 Zugriffen der Polizei an einem solchen Tag Nicht-Verdächtige erreichen würden, wenn nicht noch mehr. Das wäre natürlich von der Ressourcenseite, von der Frage, wie Menschen diese repressiven Maßnahmen wahrnehmen würden, schwierig und dann kommt noch

dazu, meine Damen und Herren Abgeordnete: Die 0,3 Prozent sind nicht gleich verteilt, sondern für Menschen mit hellen Hautfarben, höheren Alters und identifizierbarem Haaransatz ist es eine sehr niedrige Quote. Für zum Beispiel junge Frauen, auch für junge Männer mit gleichartigem Haaransatz und dunkleren Hautfarben, ist die Nichterkennungsquote ein Mehrfaches. Das heißt, auch noch ein Diskriminierungsproblem mit drin. Wir halten es auch neben der rechtlichen Frage für technisch nach wie vor nicht geeignet.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hätte nie gedacht, dass ich bei dieser Anhörung noch etwas über Haare lernen würde. Vielen Dank dafür. Herr Ernst.

Abg. **Klaus Ernst** (BSW): Ich würde gerne noch mal die Kontrollquittungen aufgreifen. Jetzt haben wir gehört, – Herr Teggatz, ich habe volles Verständnis für die Frage der adäquaten Ausstattung der Polizei, das wollte ich hier noch mal anmerken. Aber Sie haben nun einige Kritik daran geübt und insbesondere auf das finanzielle hingewiesen. Jetzt haben wir von Herrn Professor Aden gehört, da gibt es Möglichkeiten wie man das Problem vielleicht reduzieren könnte. Und wir haben andererseits auch, da hat Herr Grötsch drauf hingewiesen, dass eine bestimmte Anforderung auch der Bevölkerung haben was bei uns so passiert. Wenn Sie dies im Zusammenhang sehen; ist es dann wirklich so, dass diese Kontrollquittungen ein wirkliches Problem sind, oder ist das eher ein Problem, das man vernachlässigen könnte?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Bitte schön, Herr Teggatz.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG): Also zunächst einmal ausdrücklichen Dank noch mal für die Frage. Da kann ich nämlich noch einiges in die richtige Richtung bringen, was hier vielleicht in der Debatte ein bisschen schiefgelaufen ist. Selbstverständlich ist die Polizei gehalten jede Maßnahme, die getroffen wird, und zwar jede, und wenn es eine Befragung ist, natürlich zu verakten und das logischerweise auch in dem entsprechenden Vorgangsbearbeitungsprogramm. Insbesondere im Falle einer möglichen Kontrollquittung, die ja auf Verlangen ausgestellt werden kann und soll, kann man eigentlich davon ausgehen, dass dieser Befragung oder Kontrolle ein gewisser Sachverhalt vorausgegangen ist. Also die Routinebefragung in den öffentlichen



Verkehrsmitteln wird in aller Regel nicht dazu führen, – da bin ich auch von überzeugt – dass jetzt eine Kontrollquittung verlangt wird. Also immer dann, wenn eine Kontrollquittung verlangt wird, kann man unterstellen, dass ein bestimmter Sachverhalt vorausgegangen ist, so. Und dann kann man auch nur jedem Kollegen und jeder Kollegin dringend raten, diesen Vorgang sehr nachhaltig im Vorgangsbearbeitungssystem zu hinterlegen, und zwar auch sehr gründlich. Und daher kommt auch meine These, dass diese Erfassung dann wenigstens 30 Minuten dauern wird. Denn die Kolleginnen und Kollegen müssen sich ja unter Umständen auch noch mal Monate später an diesen Sachverhalt erinnern, wenn nämlich unter Umständen Herr Grötsch in seiner neuen Funktion als Polizeibeauftragter mit so einem Sachverhalt konfrontiert wird. Dann müssen meine Kolleginnen und Kollegen natürlich irgendwo recherchieren können und nachhalten können, warum völlig rechtmäßig, so eine Befragung dann durchgeführt werden kann. Deshalb mein Zeitansatz von den 30 Minuten. Im Übrigen hatten wir auch vor nicht ganz 30 Jahren sogenannte „Kfz-Kontrollmeldungen“ an den Grenzübergängen, als Deutschland noch von Schengen-Staaten umgeben war. Da haben nämlich meine Kolleginnen und Kollegen die sogenannte „Kfz-Kontrollmeldung“ immer dann geschrieben, wenn der Verdacht bestand, dass ein Auto bei der Ausreise unter Umständen gestohlen war, aber die Fahndung noch nicht aktuell war und selbst das wurde selbstverständlich in der damaligen Vorgangsbearbeitung nachgehalten; gibt es nicht mehr dank Schengen aber das vielleicht noch mal zum Verständnis.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank, damit sind wir auch am Ende der zweiten Fraktionsrunde. Für eine dritte werden wir keine Zeit haben. Insofern bedanke ich mich herzlich bei unseren – –

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Wir haben ja schon noch ein bisschen Zeit, Frau Vorsitzende.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir müssten ja eine ganze Runde noch mal schaffen und die Verabredung – –

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Wir haben vereinbart, dass die großen Fraktionen dann halt eben zwei Fragen mehr haben. Also das ist ja durchaus nichts Ungewöhnliches.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich kenne die Vereinbarung nicht und hatte am Anfang darauf hingewiesen, wie wir vorgehen wollen. Da gab es keinen Widerspruch. Wir können alles noch mal aufmachen, aber ich glaube es macht jetzt wenig Sinn. Sie wollen zum Verfahren reden, Herr Emmerich.

Abg. **Marcel Emmerich** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja. Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Entschuldigen Sie, ich kann mich an keine Verabredung, nach der große Fraktionen dann noch mal fragen dürfen, wenn noch fünf Minuten oder zehn Minuten übrig sind, erinnern. Deswegen sehe ich keinen Grund, das jetzt zu tun.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Frau Vorsitzende?

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Bitte schön, Herr Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): So ich den Sachverhalt erinnere, haben Sie die Spielregeln hier erläutert und die sahen zwei Fraktionsrunden, die wir machen wollen, vor. Und die sind abgelaufen. Das sage ich jetzt auch als Vertreter der großen Fraktion. Ich finde, das sollte man am Eingang vereinbaren, dass dann solange die Zeit dauert, dann bis 13:30 Uhr wäre. Ansonsten sage ich Ihnen, Herr Kollege Oster, wir haben mitnichten weitergehende Regelungen außer dieser getroffen, dass wir das zu eingangs der Sachverständigenanhörung klären. Ich bin umgekehrt auch der Frau Vizepräsidentin des Bundestages dankbar, dass Sie diese Anhörung heute durchführt und wir sollten jetzt nicht suggerieren, als ob es da eine geübte Praxis gäbe.

AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gut, herzlichen Dank.

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Also, wenn ich das noch sagen darf es wäre wünschenswert, wenn man die Zeit, die wir uns selbst einräumen auch vollständig ausnutzt. Wir haben heute wirklich hervorragende Sachverständige hier. Ich bedauere es sehr, dass es keine weiteren Möglichkeiten gibt, da noch Fragen zu stellen. Ich kann es nachvollziehen, dass Sie das nicht möchten, aber ich hätte es gerne gemacht.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Dann wären die sechs Minuten bei der SPD gewesen.



AVors. **Katrin Göring-Eckardt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gut, wir haben in der Tat hervorragende Sachverständige hier und bei denen will ich mich ausdrücklich bedanken. Sowohl für Ihre Zeit als auch für Ihre Expertise. Das hat uns, glaube ich, als Ausschuss eindeutig einen Schritt weitergebracht. Sie können sich sicher sein, dass wir die Ergebnisse selbstverständlich auswerten werden, dass die in unsere Arbeit einfließen. Insofern bedanke ich mich sowohl bei den Zugeschalteten als auch bei denen hier und im Übrigen auch bei den Kolleginnen und Kollegen. Im Vergleich zu manchem Innenausschuss waren wir heute relativ friedlich miteinander. Auch das ist eine große Freude. Genießen Sie den restlichen Tag und die gewonnenen Einsichten. Ich beende diese Sitzung. Herzlichen Dank.

Schluss der Sitzung: 13:23 Uhr

Katrin Göring-Eckardt, MdB
Altersvorsitzende



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei, Bezirk Bundespolizei | Zoll zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat – Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BT. Drs 20/10406)

A. Vorbemerkungen

Die Gewerkschaft der Polizei Bezirk Bundespolizei | Zoll begrüßt die Anpassung und Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes, welches zum überwiegenden Teil noch aus dem Jahr 1994 stammt. Es stellt unter anderem einen Schritt in die Richtung eines funktionierenden, zeitgemäß organisierten und effektiven Grenzschutz unter den Bedingungen des grundsätzlichen Wegfalls europäischer Binnengrenzkontrollen dar. Es ist ausdrücklich begrüßenswert, dass die Bundespolizei im Bereich der Gefahrenabwehr für die Erfüllung ihrer Kernaufgaben einige notwendige neue Befugnisse erhält. Aus unserer Sicht erscheint es sinnvoll, Verknüpfungen herzustellen, soweit es aufgrund eines engen Sachzusammenhangs geboten ist.

Unabhängig vom nun vorgelegten Gesetzesentwurf fordert die GdP, den Polizeiverbund in Bund und Ländern durch eine spürbare Verbesserung der Personalausstattung zu stärken. Hierüber ließe sich bspw. – insbesondere im Grenzbereich der Zuständigkeiten von Bund und Ländern – ein in der Praxis u.a. auch aus Gründen der Ressourcenknappheit beobachtbares Verschieben von Vorgängen zwischen den Ebenen vermeiden. Dies gilt im besonderen Maße für die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit Polizeien jener Länder, welche an europäische Nachbarstaaten und/oder an die Küsten von Nord – und Ostsee angrenzen.

Die Prüfung des neu vorgelegten Entwurfes war bedauerlicherweise dadurch erschwert, dass die Verweisungen in andere Normen – sicherlich erschwert durch die Neueinführung der §§ 36 und 39 – falsch und damit irreführend waren.

Es wird daher dringend darum gebeten, dass diese Verweisungen überprüft werden, insbesondere wenn es sich um bußgeldrelevante Normen handelt.



Zu § 2 Abs. 2 Nr. 3 (Grenzschutz)

Im Bereich des Grenzschutzes regt die GdP an, die Tauglichkeit der aktuellen Regelungen hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeitsgrenze zu prüfen. Der im Gesetzentwurf enthalten bleibende 30-km Radius entlang der deutschen Grenze stammt aus der Zeit der stationären Grenzkontrollen. Damals war die Anzahl der Grenzübertritte denkbar gering und für die Bundespolizei steuerbar, so dass die Erfüllung der Aufgaben des Grenzschutzes in diesem Radius leistbar war. Der Wegfall der stationären Grenzkontrollen führte zu einer Vervielfältigung der möglichen Grenzübertrittspunkte, so dass die Bundespolizei nicht mehr ausschließlich an der Grenzlinie agiert.

Vor diesem Hintergrund raten wir an, in engem Austausch mit den Bundesländern, zu prüfen, inwiefern der Zuständigkeitsbereich zur Erfüllung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Landesgrenzen nach oben angepasst werden sollte. Ibs. der GdP Bezirk Bundespolizei | Zoll hält es für wesentlich, den Grenzbereich von 30 auf 50 km zu erweitern (sowie seewärts von 50 auf 80 km, wie dies – richtigerweise – im Entwurf vorgesehen ist).

Alternativ regt die GdP an zu prüfen, ob durch Staatsverträge zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern, der Radius für die effektive Aufgabenwahrnehmung, z.B. im Wege der Amtshilfe, individuell geregelt und Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Landes- und Bundespolizei definiert werden können.

Zu § 2 Abs. 3 (Grenzschutz)

Es wird in § 2 Abs. 3 BPolG-E neu festgeschrieben, dass in den Fällen, in denen Länder Grenzschutzaufgaben mit eigenen Kräften wahrnehmen wollen, das Einvernehmen in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten werden muss, die im Bundesanzeiger zu veröffentlichen ist. Für uns ist dies eine nachvollziehbare Regelung.

Zu § 13 Abs. 2 (Verfolgung von Straftaten)

Mit Blick auf §13 Abs. 2 strebt die GdP Änderungen im Bereich der Verfolgung von Straftaten an. Gefordert wird die Vereinheitlichung des Rechtssystems, um eine effektive Strafverfolgung zu gewährleisten. Es ist geboten, die Bearbeitung von Straftaten, welche eng mit den Kernaufgaben der Bundespolizei verbunden sind, in deren Zuständigkeitsbereich zu belassen.



Insbesondere weisen wir vor diesem Hintergrund darauf hin, dass Straftaten nach § 96 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in der sachlichen Zuständigkeit der Bundespolizei liegen, Straftaten nach § 97 AufenthG jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Polizeien der Länder übergehen.

Zu § 23 (Befragung und Auskunftspflicht)

Die neu eingeführte Regelung, dass auf Verlangen der befragten Person unverzüglich eine Bescheinigung über die Maßnahmen und ihren Grund auszustellen ist (Quittungsregelung) nehmen wir zur Kenntnis. Hierbei ist entscheidend, dass diese Regelung für die eingesetzten Beamt:innen nicht zu einem übermäßigen Formalismus führen darf. Bei den Durchführungshinweisen ist darauf zu achten, dass die Beamt:innen ihre Kernaufgaben weiterhin wahrnehmen können und nicht durch übermäßige bürokratische Voraussetzungen eingeschränkt werden. Es ist zu bedenken, dass die eingesetzten Beamtinnen und Beamten für die Möglichkeit der Ausstellung der Bescheinigungen nicht nur digital ausstatten sind, sondern dass auch ein weiteres Arbeitsmittel (extra Block oder Minidrucker) mitzuführen sind. Die grundsätzlich zu befürwortende neu eingeführte Evaluationspflicht (§ 106 Abs.2) findet aus unserer Sicht zu spät statt. Wir regen eine Evaluation nach zwei Jahren an.

Zu § 36 (Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern und zu § 39 (Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme)

Es ist zu begrüßen, dass die Voraussetzungen des Einsatzes von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern und der unbemannten Fahrzeugsysteme nunmehr in eigenen Paragraphen geregelt werden. Auch die Erweiterung auf den Begriff Systeme (§ 39) statt Geräte ist umfassender und damit zukunftsfähiger. Dies erhöht die Rechtsklarheit und damit die Rechtssicherheit.

Zu § 40 (Überwachung der Telekommunikation)

Insbesondere um Doppelungen in der Gefahrenabwehr mit den Polizeien der Länder zu verhindern, sollte in den Fällen des § 38 BPolG-E eine Information an die zuständigen Polizeibehörden verbindlich festgelegt werden. Als Vorbild bietet sich hier der § 98 BPolG-E an, der eine solche Verfahrensweise im umgekehrten Fall (Landespolizei wird in bestimmten Fällen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei tätig) umfassend regelt. Wichtig ist jedoch, dass bei der Formulierung dieser Informationspflicht ein Ausnahmetatbestand geschaffen wird, der die Bundespolizei von dieser Informationspflicht befreit, wenn durch die Information eine Gefährdung der Maßnahme bzw. der effektiven Erreichung des Maßnahmenerfolges eintreten könnte.



§ 41 (Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten)

Der § 41 BPolG-E verweist auf den Tatbestand des § 40 Abs. 1 Satz 1 BPolG-E, von daher ergibt sich hier eine ähnliche Problematik wie oben zu § 40 beschrieben.

Zu § 65 Abs. 6 (Durchsuchung von und körperliche Untersuchung von Personen; Entnahme von Blutproben)

Diese Änderung begrüßen wir u.a. deswegen ausdrücklich, weil sie sie zu einem verstärkten Schutz der Beschäftigten führt. Auch, dass im Vergleich zum vorherigen Entwurf die Hürde der „gezielten Kontrolle“ gestrichen wurde.

Zu § 78 (Benachrichtigung über die Speicherung personenbezogener Daten von Minderjährigen)

Auch aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei begrüßen wir, dass die Rechte von Minderjährigen nunmehr umfassend juristisch aufgearbeitet und beachtet wurden.

Zu § 93 (Kennzeichnungspflicht)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene feste Vergabe von fünfstelligen Dienstnummern ist zugunsten einer regelmäßig wechselnden Vergabe der Dienstnummern zu ändern. Eine dauerhafte Zuordnung Nummern während des gesamten Dienstverhältnisses wird abgelehnt.

Nach § 93 Abs. 3 BPolG (neu) soll durch die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Beamtinnen und Beamten eine „nachträgliche Identifizierung der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten“ sichergestellt werden, „wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass eine strafbare Handlung oder eine nicht unerhebliche Dienstpflichtverletzung begangen worden ist und die Identifizierung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist.“

Es ist in das Gesetz aufzunehmen, dass die Beamtinnen und Beamten in jedem Einzelfall darüber zu informieren sind, wenn ihre durch die Kennzeichnung gespeicherten personenbezogenen Daten zum Zwecke einer Identifizierung genutzt werden und wenn ihre Daten Dritten gegenüber weitergegeben werden.



Zu § 96 Abs. 2 Nr. 5 (Unterstützungspflichten)

Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist hier eine ausgeprägtere Kontrolle der zur Verfügung gestellten Unterbringungseinrichtungen erforderlich, insbesondere durch die Deutsche Bahn. Zu beachten sind dabei die Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung. In vielen Räumlichkeiten und insbesondere den sanitären Anlagen werden diese Vorgaben nicht erfüllt. Vielmehr sind diese in einem desolaten Zustand. Weiterhin ist darauf zu achten, dass die zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten, sowie Parkmöglichkeiten zur effektiven Aufgabenerfüllung in räumlicher Nähe zum Betätigungsfeld Bahnhof liegen.

Zu § 104 (Bußgeldvorschriften)

Wir bitten darum insbesondere bei dieser Norm die Verweise in die genannten Normen intensiv zu prüfen, da durch die derzeitigen Verweise teils andere Maßnahmen geahndet werden können/sollen, als im vorherigen Entwurf.

Zu § 106 (Berichtspflichten, Evaluierung)

Die Pflicht Evaluierung ist mehr als sinnvoll. Wir regen jedoch dringend an auch die Evaluations- und Berichtspflicht des Abs. 3 in Bezug auf § 23 bereits nach 2 Jahren zum Tragen kommen zu lassen.

B. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Forderung nach \square ZwG-Änderung: „Finaler Rettungsschuss“ implementieren

Die Bundespolizei trainiert seit Jahren den Einsatz in lebensbedrohlichen Einsatzlagen, z.B. gegen Amoktäter und Terrorattacken im Zuständigkeitsbereich. Ziel dieser Übungen ist es, im Regelfall alles nur Mögliche zu tun, um weitere Todesopfer und Verletzte zu vermeiden. Aus diesem Grunde fordert die GdP, parallel zum BPolG auch das UZwG zu ändern und den sog. „finalen Rettungsschuss“ zu implementieren.

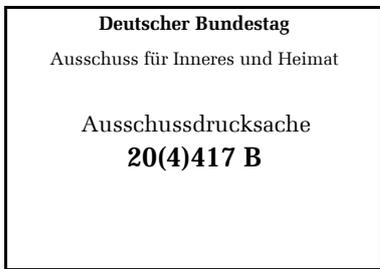


Gesetzliche Befugnis zum Personenschutz im Ausland schaffen

Die Bundespolizei nimmt bereits seit Jahren – teilweise mit Kriegswaffen ausgerüstet - den Personenschutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane, Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes, Mitarbeitern anderer Behörden und Einrichtungen des Bundes im Ausland und den Personenschutz des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums im Inland wahr. Bislang fehlt es im Bundespolizeigesetz jedoch an einer Analogregelung zu § 6 BKAG, welche der Bundespolizei diese Aufgaben gesetzlich zuweist. Die Gewerkschaft der Polizei fordert, diese Aufgabe mit im Bundespolizeigesetz zu verankern.

Befragungsrechte in Aufnahmeeinrichtungen

Schutzsuchende, die ohne eine Kontrolle durch die Bundespolizei die deutsche Grenze überqueren und ein Schutzersuchen gestellt haben, werden direkt in die Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG gebracht, teilweise werden sie von Schleusern bis in die unmittelbare Nähe der (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen gefahren und stellen dort ein Schutzersuchen. Statistisch ist dies der Großteil der Schutzsuchenden, wie sich bereits aus der Diskrepanz der Aufgriffszahlen Schutzsuchender durch die Bundespolizei und den Zahlen der Erstantragsteller des BAMF ergibt. Gegenwärtig ist es der Bundespolizei nur möglich, eine strafprozessuale Befragung der Personen vorzunehmen, wenn sie von der Ankunft der Personen (durch Zufall) erfahren und einen konkreten Straftatverdacht der unerlaubten Einreise formulieren können und auch dies nur innerhalb einer durch die Rechtsprechung vorgegebenen Karenzfrist nach der mutmaßlichen Einreise und innerhalb des 30km-Zuständigkeitsbereiches. In der Folge gehen wichtige Möglichkeiten der grenzpolizeilichen Erkenntnisgewinnung verloren, weil die Bundespolizei nur einen Bruchteil der (meist unerlaubt) einreisenden Personen retrograde befragen kann. Erforderlich ist deshalb zur weiteren Aufklärung und Lagebilderkenntnisgewinnung über Schleusungsrouten und -organisationen ein generelles Befragungsrecht zumindest während des Aufenthaltes in den Aufnahmeeinrichtungen. Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet und zur Gewinnung von Lagekenntnissen in Verbindung mit aktuellen Erkenntnissen oder Prognosen zur unerlaubten Einreise sollte daher der Bundespolizei in § 3 BPolG das Recht eingeräumt werden, Personen, die sich in Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff AsylG aufhalten, zu befragen.



DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT im DBB (DPoIG)
Bundespolizeigewerkschaft

An die Mitglieder der
SPD, FDP, CDU/CSU und Bündnis90/Grünen
im Innenausschuss

nachr.: DPoIG

Volker Hesse
Stellvertretender Vorsitzender

Seelower Str. 7
10439 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 44678721
volker.hesse@dpolg-bpolg.de
www.dpolg-bundespolizeigewerkschaft.de

05.04.2024

Neustrukturierung des BPOLG, BT-DrS 20/10406

Bewertung der DPoIG Bundespolizeigewerkschaft

Vorbemerkung

Vor der eigentlichen Bewertung der einzelnen Neuerungen ist zu konstatieren, dass das Absehen des BMI von der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung der DPoIG Bundespolizeigewerkschaft nach § 118 BBG insbesondere in einem Gesetz, das die Aufgaben unserer Mitglieder berührt wie kein anderes, einen so noch nie dagewesenen Affront darstellt!

Man kann ja über polizeistrategische Ausrichtungen und dafür notwendige gesetzgeberische Schritte durchaus uneins sein, aber darunter sollte das Interesse an der sachlichen Auseinandersetzung nicht leiden. Immerhin formulieren wir als Gewerkschaft das rechtliche und praktische Interesse der Polizistinnen und Polizisten, also derer, die dieser und anderen Gesetzesänderungen Wirkung und Umsetzung verleihen sollen. Ein angemessener Respekt scheint uns da nicht zu viel verlangt.

Außerdem macht der Umfang dieser Stellungnahme mehr als klar, wie notwendig eine Beteiligung im Vorfeld gewesen wäre – viele der nun folgenden Punkte hätten wir uns und Ihnen gern erspart...

Allgemeine / grundsätzliche Punkte

Vor der konkreten Bearbeitung der einzelnen Paragraphen noch ein paar grundsätzliche Punkte:

- Problem und Ziel

Der Einleitungstext verspricht viel, die tatsächlichen Änderungen jedoch sind im Vergleich mit bisherigen Referentenentwürfen weit davon entfernt, dass die "besonderen Fähigkeiten und die herausragende Stellung der Bundespolizei [...] an ihren Kernkompetenzen und Bedarfen orientiert, gezielt gestärkt und an die technische Entwicklung sowie an die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Gefahrenlagen angepasst" werden. In einigen Teilen befinden wir uns mit den Aufgaben und Befugnissen nach dieser Gesetzesänderung immer noch im Jahre des Herrn 1994, als das nunmehr fast dreißigjährige Gesetz als modern gefeiert wurde. Der Sprung in die Gegenwart ist leider oftmals nicht gelungen.

- Der vorliegende Entwurf verschärft die bereits in 06/2023 vorgetragenen erheblichen Bedenken hinsichtlich der Handhabbarkeit. Das Gesetz degeneriert von einer rechtssicheren Anleitung für Polizisten mehr und mehr zu einem „**rechtstheoretischen Wortmonstrum**“, das vom Anwender kaum noch verstanden wird. Dieser Kurs muss dringend (!) korrigiert werden. Eins der offenkundigsten Beispiele für diese Entwicklung ist § 24, der sage und schreibe fünfmal hintereinander dieselbe Wortfolge enthält und nur in Nuancen variiert – das kann und muss im Interesse einer rechtssicheren Anwendung deutlich einfacher gehalten werden!

- Zeugenschutz (fehlt gänzlich)

Insbesondere in Schleusungsverfahren ist regelmäßig ausreichend Anlass für eine solche Maßnahme vorhanden. Der Umstand, dass darüber keine Zahlen existieren liegt nicht am mangelnden Bedarf, sondern wohl eher daran, dass man im täglichen Dienst für nutzlose Arbeit schlicht keine Zeit hat.

Jede Polizei hält ein solches Programm für erforderliche Maßnahmen in eigenen Ermittlungsverfahren vor, sogar das ZKA! Die Ressourcen dieser Behörden sind aus Kostengründen natürlich genau darauf ausgerichtet – und nicht auf Hilfsleistungen für die BPOL.

Sobald die Option für einen Zeugen besteht, in ein Schutzprogramm zu kommen, steigt mit seiner Aussagebereitschaft auch der Aussagewert. Dieser jedoch wird ohne ein eigenes Programm abhängig gemacht von der Ressourcenverfügbarkeit einer anderen Behörde, was in der Regel 6-8 Wochen Koordinierungsbedarf bedeutet. Das ist ein untragbarer Zustand für eine Polizei in unserer Größe!

- Möglichkeit zur Einleitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen (fehlt gänzlich)

Die Bundespolizei muss, wie wir schon vielfach gefordert haben, in ihrem Fahndungsraum für die Einleitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zuständig sein. Sie kann damit eine Lücke schließen, in der die Polizeien der Länder örtlich nicht tätig werden und im Übrigen auch die Landesbehörden in diesem Themenfeld sehr gut unterstützen. Wie wir bereits zu anderen Gelegenheiten geäußert haben: es geht nicht um eine neue oder zusätzliche „Instanz“ in der Aufenthaltsfrage. Es geht um Unterstützung bei der Beendigung des Aufenthalts vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer!

- Die Quellen-TKÜ fehlt leider ebenfalls. Es ist ganz und gar unverständlich, wie in Kenntnis der allerorten genutzten Ende-zu-Ende-Verschlüsselung keine Option angeboten wird, diese Verschlüsselung aufzubrechen oder zu umgehen! Das macht im Ergebnis die TKÜ einigermaßen nutzlos, beschränkt sie zumindest auf einen Gefährderkreis, der sich kaum innerhalb der Zielgruppe von § 40 bewegt. So gut wie alle (in Buchstaben A L L E) Gefährder dieser Kategorie kommunizieren über Mails, Messenger, VPN- und VoIP-Verbindungen, deren Übertragung standardmäßig (!) verschlüsselt ist. Im Ergebnis bleibt der § 38 dadurch ein zahnloser Tiger.
- Ebenso wie die gefahrenabwehrende Überwachung der Telekommunikation und der anderen im Bereich der §§ 35 bis 40 genannten Maßnahmen muss auch die Online-Durchsuchung ein Teil des Werkzeugkastens in der Gefahrenabwehr werden. Der Verzicht darauf macht im Angesicht der o.g. genutzten technischen Standards keinen Sinn und ist geradezu fahrlässig.
Zu unserer Kritik an der lange überholten Fokussierung auf „Telekommunikation“ weiter unten.

- Datennutzung für die Forschung
Leider ist keine Bestimmung enthalten, die die Nutzung der erhobenen Daten für die Forschung beschreibt. Sie sollte Kennzeichen einer sich stets an wissenschaftlichen Maßstäben orientierenden und innovativen Behörde sein!
- Wir vergleichen im Folgenden den vorliegenden Entwurf unter anderem mit der Version (Referentenentwurf) aus Oktober 2019, dem aus unserer Sicht bisher gelungensten Entwurf für die Aktualisierung unserer Aufgaben und Befugnisse.

Zu den Paragraphen im Einzelnen:

- §1 Allgemeines
 - Die „Präambel“ wirkt seltsam und erinnert eher an einen internationalen Vertrag denn an ein Polizeigesetz, in dem Aufgaben und Befugnisse geregelt werden.
 - Warum die Kriminalprävention im Vergleich mit vorherigen Referentenentwürfen nicht weiter Teil der Aufgaben sein soll, ist unklar. Sie ist insbesondere für Schüler bei der Benutzung der Bahn und beim Aufenthalt in der Nähe von Gleisen enorm wichtig – die Bevölkerung vor diesen Gefahren zu schützen, ist schlicht unser Auftrag.
 - Einschränkung der Forschung auf LuSi ist abwegig: Die anderen Aufgaben, insb. der Bahnverkehr verdienen ebenso eine wissenschaftliche Betrachtung!
- § 2 Grenzschutz
 - Die Ausweitung auf 50km ist dringend notwendig
 - Insb. im Bereich von Schengen-Binnengrenzen ohne stationäre Kontrollen ist die alte Fahndungstiefe schon lange nicht mehr zeitgerecht. Ein Sicherheitsschleier muss wirksam, die relevanten Verkehrsverbindungen und in kurzer Zeit überbrückbaren Distanzen müssen abgedeckt sein!
 - Erweiterung der Migrationsbekämpfung auf den gesamten Aufgabenbereich

- Das "Grenzregime reist mit", wäre eine gute Überschrift für diese Aufgabe. Eine Zuständigkeit der BPOL wäre im Bereich der Fernverkehrsverbindungen schon aufgrund der grenzbezogenen Aufgabe im Migrationsbereich naheliegend und muss bei entsprechenden Lageerkenntnissen auch dort verortet bleiben. Nur so kann eine nachhaltige Bekämpfung der unerlaubten Migration gelingen!
 - Die Notwendigkeit der Unterstützung der Landesbehörden ist dabei seit langer Zeit evident, in Verbindung mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen kann eine wirkungsvolle Ergänzung zu den Ausländerbehörden und Landespolizeien entstehen.
- § 13 Strafverfolgung
 - In Abs. 1 Nr. 1 ist die Pauschalierung auf §2 weggefallen, jetzt heißt es „§ 2 Abs. 1 und 2“. Bei Ausführung der Aufgabe Grenzschutz in Auftragsverwaltung durch ein Bundesland ist die eigene Strafverfolgungszuständigkeit der BPOL dadurch zumindest strittig. Es wird empfohlen, diese Änderung nicht zu vollziehen.
 - Die Aufhebung der Einschränkung auf Vergehenstatbestände ist notwendig
 - Die vorgesehene Trennung ist auch weiterhin wirklichkeitsfremd. Die Bundespolizei bearbeitet gemäß den Vorgaben der Strafverfolgung einheitliche Lebenssachverhalte, nicht Vergehen ODER Verbrechen.
 - Zudem macht oft eine nur leicht unterschiedliche Begehungsweise den gravierenden Unterschied aus, insb. bei Sexualdelikten wird häufig erst im Zuge des Verfahrens klar, welche Strafvorschrift greift – und dann soll das Verfahren ggf. an eine andere Behörde verwiesen werden, die sich ganz neu einarbeiten muss? Das ist Ressourcenverschwendung.
 - Eine Erweiterung auf die im örtlichen Zuständigkeitsbereich festgestellten Straftaten ist erforderlich. Die derzeitige Zuständigkeitsabgrenzung ist eine unsinnige und unpraktikable Einschränkung. Es gibt keine Deckung von örtlicher und sachlicher Zuständigkeit. Dem Bürger ist nicht vermittelbar, dass die anwesende Polizei nur hilfsweise tätig werden kann und er sich für das weitere Verfahren an eine andere Polizei wenden muss...

- Wie im Bereich der bahnpolizeilichen Aufgaben ist die Zuweisung der Strafverfolgungskompetenz auch im Bereich Luftsicherheit zwingend. Drohnen, Klimakleber, Laserpointer werden zum Gegenstand der Gefahrenabwehr im §37 (neu) gemacht, aber für die Strafverfolgung rufen wir bei den Kollegen der Landespolizei an?
Gleiches gilt im Bereich von Schutzobjekten und der Sicherung eigener Einrichtungen.
- Die Eigenschaft als "Ermittlungsperson der StA" sollte nicht nach vier Jahren verliehen werden, sondern allein den Vorgaben des §152 GVG genügen. Die Sonderregelung hat keinen erkennbaren Nutzen und kollidiert bei Einstellung in die BPOL vor dem 17. Geburtstag auch noch mit den Regelungen des GVG ("... 21. Lebensjahr vollendet ...").
- Die gekorene Zuständigkeit sollte der Vollständigkeit halber aufgenommen werden. Sie ist von Zeit zu Zeit nicht nur in Mischsachverhalten notwendig, sondern gelegentlich wegen der höheren Expertise in einem bestimmten Deliktsbereich (z.B. Urkundendelikte) aus fachlichen Erwägungen angezeigt. Dies stellt noch lange keine Konkurrenz zur ansonsten zuständigen Strafverfolgungsbehörde dar, wir reden hier von Ausnahmefällen.
- § 19 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Tieren oder den Zustand von Sachen
 - Fehler im Absatz 3: die Änderung auf "Personen" wird im Halbsatz Eigentumsaufgabe nur im Singular fortgesetzt. Hier müsste konsequenter Weise ebenfalls der Plural angewendet werden.
- § 20 Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme
 - Es wird angeregt, die in einem vorherigen Entwurf enthaltene Ergänzung, die die Schadensregulierung beinhaltete, wieder aufzunehmen.
- § 22 In Abs. 1 und 2,
§ 23,
§ 26 Abs. 4,

§ 34 Abs.1 und ggf. an weiteren Stellen ist die präzise Benennung der Vorschriften unnötig, „ihr obliegende Aufgaben“ hätte auch weiterhin völlig gereicht und wäre darüber hinaus auch zukunftssicher, die Änderungen werden daher abgelehnt.

- § 22 Erhebung personenbezogener Daten

In Abs. 1 ist der Verweis auf § 57 fehlerhaft, es müsste § 56 Abs. 2 Nr. 4 heißen.

- § 23 Befragung und Auskunftspflicht

- Die Hervorhebung des Diskriminierungsverbotes und der Unzulässigkeit von Racial Profiling ist ganz und gar unnötig. Nach wie vor wird die Existenz eines so gearteten, strukturellen Problems aufs Schärfste in Frage gestellt!

- Die Verpflichtung zur Ausstellung einer Bescheinigung zeugt von einem noch nie dagewesenen Misstrauen des BMI in die Verfassungs- und Gesetzestreue der Bundespolizei. Mit der gleichen Geisteshaltung könnte man Lehrer verpflichten, den Schülern ihre Anwesenheit im Unterricht auf Verlangen zu bescheinigen. Der Dienstherr hat eine Verpflichtung zur Loyalität gegenüber seinen Mitarbeitern, nicht nur andersherum. Diese Farce spiegelt wahrscheinlich nicht einmal den Willen der Bevölkerung, die ihrer Polizei seit Jahren mit einer beeindruckenden Mehrheit von über 80% vertraut!

Die Pflicht zum Hinweis auf diese Bescheinigung wird die Kontrolldichte mehr als halbieren. Natürlich kann sich das BMI überlegen, für welche Tätigkeiten sie ihre Polizei heranzieht. Ein funktionierender Sicherheitsschleier im Grenzraum wird durch diese Maßnahme aber ebenso wenig erzeugt wie Sicherheit auf Bahnanlagen, an Schutzobjekten u.v.m.

- Fehler in Abs. 2: es muss heißen "Ausweis- oder Grenzübertrittsdokumente"
- Der Halbsatz bzgl. Lageerkenntnissen muss hinter den Satzteil mit §4 geschoben werden, denn die Einleitung (Verhinderung UE) bleibt auch für diesen Bereich gleich.
- Fehler in Abs. 3: zwischen Textblock und Aufzählung gehört ein "für die".
- Fehler in Abs. 4: hinter das neu eingeschobene "Dies gilt nicht" gehört kein Komma.

- § 24 Bestandsdatenauskunft

- Beginnend an diesem Punkt schwindet (schon in der aktuellen Version) die Handhabbarkeit des Gesetzes dahin. Warum werden Gefahrenbegriffe im Vorfeld (§ 15) definiert, wenn hier und im Folgenden noch einmal etliche Fallkonstellationen dekliniert werden, sich zum Teil nur in einzelnen Worten unterscheiden?

Neben dem erkennbaren Bemühen um Vollzug von Gerichtsurteilen in der Textgestaltung wird vollkommen übersehen, dass die mit der ANWENDUNG des Gesetzes befassten Menschen in der Regel nicht studiert haben, und dass außerdem die hier beschriebenen erheblichen oder dringenden Gefahren ein UNVERZÜGLICHES Handeln erfordern – was durch die schwierige Formulierung geradezu unmöglich gemacht wird.

- In aller Regel wird wegen des Handlungsdrucks auch die Herbeiführung einer Präsidentenentscheidung äußerst problematisch sein, in jedem Fall ist dies ein ganz erheblicher erfolgskritischer Faktor bei der Verhinderung des Schadenseintrittes.
- Letztlich lässt die fehlende sachliche Verknüpfung zwischen Bestands-, Verkehrs- und Nutzungsdaten ganz erhebliche Zweifel am Praxisbezug des Erstellers erkennen, denn im Falle solcher, z.B. extremistischer Bedrohungsszenarien lässt erst die Kenntnis über den Aufenthaltsort des Gefährders weitere gefahrenabwehrende Maßnahmen zu, die letztlich zum polizeilichen Erfolg führen – und der wird i.d.R. nicht über die Bestands-, sondern erst über die Verkehrs- / Nutzungsdaten erreicht. Warum also nicht die §§ 24 und 25 zusammenfassen und dem Anwender die nochmalige Tortur der "Sondergefahren" ersparen?

Ein Blick z.B. in die §§ 52, 53 des PolG BW (von 2021!) zeigt eine wesentlich anwenderfreundlichere Variante derselben Thematik auf. Dort werden im Übrigen auch keine "Sondergefahren" benötigt: der einfache Verweis auf die §§ 6,7 und 9 (Störer etc.) reicht in Baden-Württemberg völlig aus.

- Abs. 2: Ob eine solche Definition des Antragsinhalts tatsächlich notwendig ist, wird in Frage gestellt. Die dargestellten Inhalte entsprechen dem, was aus sachlichen Erwägungen grundsätzlich Bestandteil von Anträgen ist, im Zweifelsfall durch das Gericht ohnehin eingefordert würde.

- § 25 Verkehrs- und Nutzungsdaten

- Das zuvor gesagte gilt sinngemäß weiter.
- Nach wie vor ist nirgendwo (auch nicht in der StPO) eine Möglichkeit zu finden, die Nutzungsdaten (NICHT Verkehrsdaten oder Telekommunikation) eines Störers dazu zu nutzen, um den gerade begangenen Diebstahl eines Smartphones vor der (strafrechtlich vollendenden) Beutesicherung zu beenden. Für eine solche Maßnahme stellt der § 25 viel zu hohe Hürden auf. Das ist wenig verständlich für einen Deliktsbereich, in dem höchstpersönliche Rechtsgüter von Bahnreisenden Tag für Tag zigfach geschädigt werden. Von den zum Teil enormen Kosten für die Neubeschaffung eines Smartphones einmal ganz abgesehen.

Ebenso wenig lässt sich mit der jetzigen Formulierung der Suizid einer Jugendlichen verhindern, deren Vater der Vertragsnehmer des Telefons ist. Dieser müsste nämlich nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 Verhaltens- oder Zustandsstörer in Bezug auf die Lebensgefahr sein – was sicher nicht zutrifft. Hier muss dringend nachgebessert werden.

Es muss nicht immer der Terrorist sein, um den sich polizeiliche Befugnisse drehen; es muss vor allem möglich sein, auch den Bereich der alltäglichen Gefahren mit den technisch möglichen Methoden wirksam und rechtssicher zu bekämpfen.

- Die Schutzobjekte und eigene Einrichtungen sind zwingend in den Wirkungsbereich der §§ 24 und 25 aufzunehmen, die Beschränkung in der Begründung "Unter Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, fallen primär Infrastrukturen im Bahn- und Flugbereich" ist abwegig. Es kann nicht sein, dass sich auch nur eine einzige bundespolizeiliche Aufgabe erfordert, sich wegen einer zu differenziert geratenen Formulierung hilfswiese der (rechtlichen und tatsächlichen) Ressourcen anderer Behörden bedienen zu müssen.
- Abs. 1 Ziff. 4 benötigt eingangs ein "einer"
- Die Absätze 4 und 5 unterscheiden sich nur marginal und wären mit einer deutlich einfacheren Formulierung auch anwenderfreundlich zu lösen. Am

besten allerdings wäre es, sämtliche Formvorschriften sinnvoll zu harmonisieren und in einem eigenen Paragraphen zu vereinen – was den Umfang der Einzelbefugnisse deutlich verringern würde!

- Eine richterliche Anordnung sollte zudem nur dann erfolgen, wenn die Eingriffstiefe dies auch tatsächlich erforderlich macht. Die Begründung zu Absatz 2 unterfordert die zuständigen Gerichte in der Sache, sorgt gleichzeitig dort für eine weitere Überlastung und attestiert den verantwortlichen Stellen der Bundespolizei anlasslos mangelhafte Grundrechtskenntnisse.
 - Die Begründung des Gesetzes zeigt auch hier Schwachstellen: Der bei weitem größte Teil der Telemediendienstleister sind nämlich nicht Auktionshäuser, sondern die Hersteller von Apps, die ihr Geld mit der Vermarktung gesammelter Daten von Endgeräten verdienen. Dazu gehören in aller Regel präzise Standortdaten, Kontaktlisten, Browserverläufe und weitere, für die Gefahrenabwehr enorm wichtige Nutzungsdaten. Die gewählten Formulierungen im § 25 legen diese Lücke ebenfalls offen, hier hinkt das Gesetz um Jahre hinter der Realität hinterher.
- § 25 Abs. 3,
§ 36 Abs. 7,
§ 68 Abs. 1 und ggf. weitere Fundstellen gleichen Inhalts sind sprachlich etwas verwirrend. Eine Nennung des FamFG für die genannten §§ scheint unseres Erachtens notwendig, es könnte sonst auch das BPOLG gemeint sein.
 - § 26 Identitätsfeststellung
Fehler Abs. 3: es muss heißen "Ausweis- und Grenzübertrittsdokumente" (s.o.)
 - § 27 ED-Maßnahmen
Die in der Begründung zu Nummer 3 geforderte Sensibilität gegenüber trans- und intergeschlechtlichen sowie nichtbinären Menschen wird absolut geteilt. HILFREICH jedoch wäre darüber hinaus eine klare Vorgabe, wie diese Menschen in die bestehenden Erfassungssysteme einzupflegen sind!
 - § 28 Vorladung

Die Reduzierung der zwangsweisen Durchsetzung (Abs. 3) auf die beschriebenen Rechtsgüter greift zu kurz. Hier muss mindestens die "erhebliche Gefahr" aus §15 als untere Grenze zum Tragen kommen, ansonsten werden wesentliche Vermögenswerte und andere strafrechtlich geschützte Güter von erheblicher Bedeutung nicht berücksichtigt.

- § 29 Meldeauflagen

Unklar ist, aus welchem Grund die Schwelle für die Maßnahme bei einer Straftat von erheblicher Bedeutung gelegt wurde. Sollte nicht grundsätzlich jedes verhältnismäßige präventive Mittel gegen einen Störer in Betracht gezogen werden können, bevor jemand anderes zu Schaden kommt? Es kann doch nicht sein, dass z.B. ein Täter, der im Zusammenhang mit Fußballspielen das Aggressionspotential der Fanszene der Gastmannschaft durch Beleidigungen anheizt, nur deshalb keine Meldeauflage erhält, weil die Beleidigung ein Antragsdelikt mit relativ geringer Strafandrohung ist! Es ist nicht immer der gewaltbereite Störer (die Begründung spricht erstaunlicherweise von "Fußballfan"), der zu einem Spiel im Ausland fährt, das abzuwehrende Konfliktpotential beginnt wesentlich früher! Die Eingriffsschwelle muss auf den §18 insgesamt ausgerichtet werden.

- § 31 Selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte

- Die Frist von 2 Tagen in Satz 2 ist zu gering ausgelegt. In dieser Zeit ist eine Auswertung der erhobenen Daten unter Umständen wegen dazwischen liegender Feiertage o.ä. tatsächlich unmöglich. Diese Frist muss zumindest auf eine Woche ausgedehnt werden.
- Der automatisierte Abgleich mit biometrischen (Fahndungs-)Daten trägt ganz erheblich zur Gewährleistung der öSuO bei und muss zwingend Bestandteil dieser Vorschrift werden. In 2023 sind die Straftaten insgesamt um 11% gestiegen, die Polizeien aber kaum angewachsen – es müssen neue Methoden eingeführt werden, damit die kostbare Personalressource der Polizei so effektiv wie möglich eingesetzt werden kann!

- Ebenso fehlt die Nutzung von KI zum Erkennen von Handlungen, wie z.B. Sachbeschädigungen, Körperverletzungen, Hilflosen Personen etc. – das Videoprojekt „Südkreuz Berlin“ war ein erfolgreicher und vielversprechender Ansatz zum Aufbau einer echten Unterstützungsleistung durch diese Systeme.
- Satz 1 (Stellung des „zu erkennen“) war in der letzten Entwurfsfassung deutlich besser formuliert. Die jetzige Fassung ist grammatikalisch grenzwertig

- § 32 Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte
 - Abs. 1 letzter Satz: Der Einsatz der Bodycam „soll ... erfolgen“ liest sich wie eine gezielte Aufforderung an die nutzenden PVB bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs und im Falle der §§ 113-115 StGB. Es ist nicht erläutert, warum im Gegensatz zu anderen Befugnisnormen hier eine solche Ermunterung verankert werden soll – sie ist gänzlich unnötig und daher zu streichen.
 - So sehr die Erweiterung auf den nichtöffentlichen Bereich zu begrüßen ist, so ist doch die Einschränkung bezüglich Wohnungen an dieser Stelle nicht nachvollziehbar, denn die Maßnahmen der Bundespolizei beschränken sich nicht nur auf den im Begründungstext ausführlich dargelegten Rückführungsfall. Auch bei Durchsuchungen oder dem Betreten von Wohnungen beispielsweise zur Ingewahrsamnahme eines Störers kommt es immer wieder zu Angriffen auf die eingesetzten PVB.
Im § 32 wird nicht der Ort geschützt, der betreten werden soll, sondern die eingesetzten PVB, und das muss umfassend bei allen Maßnahmen gelten. Eine kurze Löschfrist stellt sicher, dass andere Rechtsgüter nur im absolut notwendigen Umfang berührt werden. Das Schutzgut "Wohnung" wird schließlich später in § 66 ausführlich behandelt und braucht daher an dieser Stelle keine Rolle zu spielen.

- § 33 Anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung
 - So wie der automatisierte Abgleich mit biometrischen Daten im § 31 darf auch hier der Abgleich mit Fahndungsdaten aus den polizeilichen Systemen nicht auf eine so hohe Gefahrenstufe (Konkretisierungen Ziff. 1 bis 3) gelegt werden, sondern auf eine einfache Gefahr nach § 15 Abs. 2 Nr. 1. Wie bereits

oben erwähnt müssen alle technischen Möglichkeiten grundsätzlich zur Unterstützung der begrenzten Personalressource dienen. Den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen ist beispielsweise durch kurze Speicherfristen Rechnung zu tragen, so wie es der Abs. 4 richtig vorschreibt.

- Abs 4 und 5: „spurenlos“ ist inhaltlich unklar. Da durch den Löschbefehl in der Regel zwar die FAT (file allocation table) überschrieben, aber das Datum nicht physikalisch entfernt wird, muss etwas anderes gemeint sein, z.B. Formatierung des Speichers oder Löschung der Log-Dateien. Eine weitergehende Konkretisierung wäre notwendig, allerdings raten wir eher zur Streichung des Wortes.
- Die Vorgabe des Absatzes 5 ist schlichtweg absurd und muss gestrichen werden. Einer solchen Logik folgend müssten auch alle Zufallsfunde bei strafprozessualen Durchsuchungen unbeachtet bleiben – man stelle sich vor, dass die bei einer Durchsuchung im Zusammenhang mit einer Schleusung aufgefundenen Betäubungsmittel einfach dort gelassen würden und es nicht zur Ausweitung des Tatvorwurfs käme. Oder wenn bei einer Personenüberprüfung im grenzüberschreitenden Verkehr eine INPOL-Ausschreibung deshalb nicht beachtet werden dürfte, weil sie nicht durch die Bundes-, sondern eine Landespolizei eingestellt worden ist! Zudem verstößt die Formulierung vermutlich gegen § 163 I StPO (Legalitätsprinzip).
- § 34 Gesprächsaufzeichnung
Die Ausweitung auf andere "Führungsstellen" wird ausdrücklich begrüßt, sollte aber noch erweitert werden. Viele Reviere oder Dienstverrichtungsräume der Bundespolizei sind im Telefonbuch zu finden und werden auch angerufen. Diese Dienststellen haben keine eigenen Führungsstellen, trotzdem laufen solche relevanten Anrufe (Hinweisgeber, Anzeigenerstatter, ...) auch dort auf. Eine Abänderung auf "Einsatzleitstellen oder anderen zentralen Rufnummern von Dienststellen" wäre sehr hilfreich.
- § 35 Besondere Mittel der Datenerhebung
 - Auch hier ist die Schaffung von "Sondergefahren" außerhalb der Definitionen des § 15 zu kritisieren, da sie die Handhabbarkeit durch den einzelnen PVB stark beeinträchtigt.

- Die Konkretisierung auf Sachen i.S.v. §§ 315 und 316b StGB kann entfallen, da sie sich ohnehin im Schutzbereich des § 3 befinden.
- Die Voraussetzung "auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert" in Abs. 1 Nr. 4 ist in Bezug auf die bereits erfolgte Nennung in Abs. 1 Nr. 3 doppelt
- Die Ergänzung des Abs. 2 Nr. 3 (sonstige technische Mittel zur Obs) ist sehr sinnvoll!
- Fehler in Abs. 2 Nr. 5 Klammer: da zuvor die PVB in der Mehrzahl genannt sind, muss auch hier der Plural "Verdeckte Ermittler" stehen.
- Fehler in Abs. 3: Wenn vor der Aufzählung "Maßnahmen nach" einleitend steht, darf sie in den folgenden Nummerierungen nicht mehr auftauchen.
- Zu den Punkten Antrag / Anordnung (Abs. 4 und 5) wurde bereits oben ausgeführt, dass sich Absätze mit lediglich marginalen Unterschieden auch gut zusammenfassen lassen.
- Abs. 8: Der hier vorgegebene Zusammenhang "technische Unterstützung" – "Befähigung zum Richteramt" erklärt sich nicht. Er ist im Zweifel wohl eher hinderlich, weil zunächst jemand gefunden werden muss, der beide Eigenschaften auf sich vereint. Die Vorgabe sollte dringend überdacht werden – wir reden hier immerhin von einer Situation, bei der Gefahr im Verzug ist! (Das ist übrigens falsch geschrieben.)
- § 36 Neuregelung des Einsatzes von VP und VE
 - Abs. 2: Nach unserer Auffassung ist hier von einer Netto-Einsatzzeit auszugehen, die Vorschrift wird ansonsten zu eng. Eine weitere Problemstellung besteht im Hinblick auf das "Ausleihen" von VP an andere BOS: müssen diese für die BPOL mit dokumentieren bzw. zählen die dortigen Einsatzzeiten denen der BPOL dazu? In jedem Fall entsteht durch diese Regelung eine erhebliche Mehrarbeit, ohne dass damit ein erkennbarer Mehrwert erreicht wird (weiter dazu unten).
 - Abs. 3 Nr. 2 b: Warum soll kein paralleler Einsatz zu einem Nachrichtendienst erfolgen? Der Punkt wird in der Begründung nicht ausreichend erläutert und wäre aus sachlichen Erwägungen heraus unkritisch, zumal keine Verwertungsverbote o.ä. zu befürchten sind.

- Abs. 4 Nr. 1-3 enthalten deutlich zu enge Voraussetzungen. Da erzwingt annähernd jeder praktische Anwendungsfall eine gesonderte Begründung! Insbesondere bei längerer Zusammenarbeit ist eine erneute Prüfung überhaupt nicht verständlich, denn sie belegt allein schon die Zuverlässigkeit der VP!
 - Abs. 5 Nr. 4 und 5 sind ebenfalls zu eng gefasst. Insbesondere im Hinblick auf die Strafbarkeit der VP liegt der Widerspruch auf der Hand: eine VP stammt in der Regel aus einem kriminellen Milieu und wird nicht durch ihre Einsatzbereitschaft für die BPOL plötzlich zu einem Musterbürger! Hier wäre vielleicht eine textliche Erweiterung „trotz im konkreten Fall entgegenstehender Anweisung“ möglich, dies allerdings würde ja bereits von Ziff. 2 erfasst und wäre damit überflüssig. Wir empfehlen die Streichung der beiden Punkte.
 - Abs. 6: "Angaben über die VP" ist zu weit gefasst, weil dadurch die Gefahr besteht, dass mittels der erhobenen Informationen Rückschlüsse auf interne Verfahren und Taktiken der Polizei möglich werden. Eine Beschränkung auf die Identität ist zwingend!
 - Abs. 8: Diese Regelung ist nicht praktikabel. Der Abbruch der Maßnahme bei lediglich temporärer Berührung des Kernbereichs (z.B. entsprechende mündliche Äußerungen des Störers über innerfamiliäre Sexualdelikte) muss zwar zu deren Unverwertbarkeit, kann aber keinesfalls zum Abbruch der gesamten Maßnahme führen! Der Begriff "vergleichbar engster persönlicher Bindung" ist außerdem inhaltlich nicht ausreichend klar.
 - Abs. 9: Die Verpflichtung der VP in dieser Art und Weise macht keinen Sinn, weil diese vermutlich nicht in der Lage ist, eine rechtssichere Sachverhaltsprüfung durchzuführen. Die nachfolgende Pflicht zur Dokumentation vervollständigt die Verwirrung: Wie soll etwas dokumentiert werden, was zuvor nicht gesagt werden durfte? Der Regelungs-entwurf für den § 110b StPO ist deutlich realitätsnäher (Prüfung durch die Strafverfolgungsbehörde) und sollte sinngemäß übernommen werden.
- § 37 Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung

Abs. 4: Die Verwertbarkeit zum Zwecke der Strafverfolgung wird daran scheitern, dass die Anordnung einer ähnlichen Maßnahme in der StPO durch ein Gericht erfolgen muss (§ 100 e StPO) und die jeweilige Erkenntnis damit nicht unter gleichen Voraussetzungen entstanden ist. Der Passus kann gestrichen werden.

- § 38 Einsatz mobiler Sensorträger für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte
 - Dieser Paragraph kann vollständig entfallen. Die wesentlichen Bestimmungen für die Datenerhebung finden sich bereits in den genannten Vorschriften.
 - In konsequenter Anwendung des Grundgedankens dieser Vorschrift müsste auch jedes Land-, Wasser und Luftfahrzeug der Bundespolizei mit einem eigenen Paragraphen „gesegnet“ werden, weil auch in all diesen Fahrzeugen Mittel zur Datenerhebung transportiert und eingesetzt werden können. Das macht erkennbar keinen Sinn.
 - Die Aufnahme des UAS in den ggf. zu erlassenden Beschluss ist rechtlich ebenfalls vollkommen unnötig, auch die o.g. Fahrzeuge werden dort selbstverständlich nicht erfasst.

- § 39 Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme

Die Abwehr fremder Drohnen oder anderen genannten Systemen könnte ebenso gut und vor allem zukunftssicher z.B. durch die Ergänzung des §21 erfolgen: "(3) Sind Maßnahmen gegen Personen nach den §§ 18, 19 oder den Abs. 1 und 2 nicht geeignet oder erfolgversprechend, können Maßnahmen auch gegen die Sache gerichtet werden, von der die Gefahr ausgeht."

Für den Fall der Beibehaltung sei aber angemerkt, dass der alte Begriff aus der Entwurfsfassung 05/2023 „fernmanipulierte Geräte“ besser geeignet war, denn ein „Fahrzeug“ muss sich zwingend seiner Natur entsprechend bewegen können. Unbewegliche Installationen werden in der jetzigen Variante nicht mehr erfasst.

- § 40 (alt): " Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen" (Lauschangriff) wurde gegenüber der Entwurfsfassung aus 05/2023 ohne erkennbaren Grund komplett gestrichen. Das ist ein völlig unnötiger Verzicht auf ein wirkungsvolles Einsatzmittel!

- § 40 Überwachung der Telekommunikation
 - Das ist eine gute und wichtige Neuerung, leider wird der Bereich der Quellen-TKÜ, wie oben bereits gerügt, nicht geregelt.
 - Zur Redundanz von Formvorschriften siehe oben
 - Zur unglücklichen Verquickung des Beraters mit der Befähigung zum Richteramt bei Gefahr im Verzuge siehe oben

- § 41 Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten
 - Die Vorschrift ist im Grunde sinnvoll, aber erneut (siehe § 25) wird die Möglichkeit zur Lokalisierung anhand von Nutzungsdaten in Telemediendiensten in dieser Vorschrift nicht genutzt. Das ist nicht zeitgemäß und hindert unnötig bei der Abwehr der dringenden Gefahr.
 - Fraglich ist zudem, warum diese Norm (wie auch der § 38) sich nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zum § 25 befindet.

- §§ 42 - 57 „Titel 2“
 - Für alle Regelungen in Titel 2 gilt: Wie bereits in den Stellungnahmen zu anderen Gesetzentwürfen bemängelt, gehören aus unserer Sicht Regelungen zum Datenschutz in das dafür vorgesehene Gesetz, und zwar einheitlich und für alle Behörden gleichermaßen gültig. Die durch das BMI gewählte Methode, dieselben Regeln für jede Behörde in jedes einzelne relevante Gesetz zu schreiben, bläht diese unnötig auf und ist der Handhabbarkeit abträglich.
 - Zur Problematik der „Sondergefahren“, Redundanz von Formvorschriften etc. siehe oben.

- § 43 Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung
Abs. 3: Der Verweis auf § 18 BKAG ist irreführend. Besser wäre ein Verweis auf die Rechtsverordnung zu § 20 BKAG. Insgesamt wird erneut eine Redundanz in Datenschutzfragen festgestellt, hier zum BKAG. Wir haben in unseren Stellungnahmen bereits mehrfach darauf verwiesen, dass dies alles einheitlich in das BDSG gehört, nur so können die Einzelgesetze entschlackt werden!

- § 48 Speicherung von DNA-Identifizierungsmustern zur Erkennung von DNA-Trugspuren
Abs. 3 enthält eine Ausweitung auf faktisch alle MA der BPOL, wobei der Grund dafür nicht ersichtlich ist. Dies ist eine grundlose und damit unzulässige Einschränkung der Persönlichkeitsrechte der Beamten und muss gestrichen werden!

- §§ 49, 50 Ausschreibungen
Bereits in der Stellungnahme zur Grenzfehndungsdatenverordnung haben wir uns kritisch zum Nutzen eines allein durch die Bundespolizei gepflegten und genutzten Fehndungsdatenbestandes geäußert. So etwas ist in Anbetracht der permanenten extremistischen und terroristischen Bedrohungslage absolut nicht mehr zeitgemäß. Daher stellt sich auch hier die Frage, warum die relevanten Daten nicht im offenen INPOL-Bestand, im AZR, VIS und weiteren Datenbeständen abgebildet werden, auf die ALLE Polizeien Zugriff hätten.

- § 52 Erhebung von Fluggastdaten durch Luftfahrtunternehmen und Übermittlung an die Bundespolizei
 - Das Festhalten an der Reduzierung der Übermittlungsverpflichtung auf Flüge über die Schengen-Außengrenze schließt eine effektive Möglichkeit zur Verhinderung von Binnenmigration und Verstößen gegen eine Wiedereinreisesperre aus. Eine solche Einschränkung des Sicherheitsfilters in einer Lage, in der illegale Migranten in noch nie dagewesener Zahl nach Deutschland strömen, ist absolut kontraproduktiv!
 - Abs. 1: Festgestellt wird ein Wegfall der Bestimmungen bei Auslösung von Binnengrenzkontrollen ggü. dem Entwurf 05/2023. Der Grund dafür ist unklar. Das ist aus unserer Sicht ein unnötiger Sicherheitsverzicht, die alte Fassung muss wiederhergestellt werden!
 - Im Abs. 1 erfolgt außerdem eine ganz und gar unerklärliche Ausblendung der Verbrechenstatbestände aus § 13. Diese MÜSSEN mit aufgenommen werden (Streichung der Nr. 1 bis 3 im Text)!

- § 56 Übermittlungsverbote und Verweigerungsgründe

Fehler in Abs. 2: das „wenn“ muss vor die Nr. 1 gestellt werden und kann anschließend (incl. "soweit") entfallen.

- § 59 Aufenthaltsverbot

Wie auch an anderen Stellen (z.B. § 29) verwundert es, dass die zu schützenden Orte / Institutionen / Personen offenbar Straftaten niedriger Schwere zu erdulden haben, bevor der Störer ein Aufenthaltsverbot erhält. Das stellt die Existenz solcher Strafvorschriften ja beinahe in Frage! Nach unserer Überzeugung müssen gefahrenabwehrende Maßnahmen bei JEDER drohenden Straftat getroffen werden können.

- § 65 Durchsuchung und körperliche Untersuchung von Personen und Entnahme von Blutproben

- Absatz 4: Die Regelungen zum Schutz der eingesetzten PVB im Umgang mit trans- und intergeschlechtlichen Personen sowie nichtbinären Personen sind noch nicht ausreichend. Es kann nicht sein, dass zwar dem Wunsch dieser Personen entsprochen, auf das Schamgefühl der eingesetzten PVB aber keine Rücksicht genommen werden soll! Eine textliche Ergänzung zu diesem Punkt ist erforderlich.
- Absatz 6: Die Entnahme eines Abstriches (o.ä.) in pandemischen Lagen muss dringend ergänzt werden (dann: Wegfall des Richtervorbehalts!). Die bisherigen Regelungen sind zum Schutz der eingesetzten Kräfte insbesondere im Migrationsbereich oder im Kontakt mit randständigen Gruppen nicht ausreichend!

- § 65 Durchsuchung von Sachen

Absatz 2: Zur unzureichenden Tiefe des Grenzgebietes siehe oben

- § 76 Ergänzende Befugnisse der oder des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Die Begründung führt nicht aus, warum der Bundesdatenschutzbeauftragte gerade bei der Bundespolizei regelmäßige Kontrollen durchführen soll. Eine solche Vorgabe entbehrt im Vergleich mit anderen Behörden und Institutionen, die der BDSB auf

Grundlage von § 14 Abs. 1 BDSG nach eigenem Ermessen prüft, einer nachvollziehbaren Begründung und wird daher abgelehnt!

- § 77 Benachrichtigung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen
 - Fehler: die Aufzählung der Normen ist eingangs von Abs. 1 obsolet, wenn jede Ziffer diese nochmals beinhaltet. Es kann alternativ eingeleitet werden mit: „Über die getroffene Maßnahme sind zu benachrichtigen: im Fall...“
 - Nach Nr. 7 ist im letzten Teil von Abs. 1 einleitend zu ergänzen: „Die Benachrichtigung unterbleibt, solange die Gefahr andauert, die zu der Maßnahme geführt hat. Sie unterbleibt auch, ...“
 - Im Übrigen sollte die Vorschrift festlegen, wer über die Benachrichtigung bzw. deren Unmöglichkeit entscheidet, so wie dies auch im Fall der Anordnung von Maßnahmen festgelegt ist. Eine Analogie zur jeweiligen Anordnungs-kompetenz wäre naheliegend.

- § 78 Benachrichtigung über die Speicherung personenbezogener Daten von Minderjährigen

Abs. 4 enthält eine Zusatzinformationspflicht ggü. dem Minderjährigen, anstatt bei den rechtlich relevanten Personen zu bleiben. Das ist vielleicht gut gemeint, aber wegen der rechtlichen Bedeutungslosigkeit ist auch die Sinnhaftigkeit fraglich, der Absatz sollte gelöscht werden.

- § 79 Aussonderungsprüffrist und Mitteilung von Lösungsverpflichtungen

Abs. 1 S. 3: Es ist äußerst fraglich, ob nach Rechtskraft eines Freispruchs oder artgleicher unanfechtbarer Maßnahme die Daten überhaupt länger gespeichert werden dürfen oder nicht vielmehr sofort zu löschen sind. Diese Passage ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu prüfen.

- § 83 Protokollierung
 - Gleicher Fehler wie in § 77

- Dem zeitlichen Ablauf von Maßnahmen folgend sollten die §§ 82 und 83 im Bereich nach der Erhebung der Daten (§§ 22 – 40) angesiedelt sein (Maßnahme selbst und dann: Bestimmungen zur Durchführung – ... zur Verarbeitung – ... zur Benachrichtigung – ... zur Löschung).
- § 93 Legitimations- und Kennzeichnungspflicht
 - Vor allem ist hier zu konstatieren, dass die Vorschrift jeglichen Regelungserfordernisses entbehrt. Es ist kein einziger Fall bekannt, bei dem ein Bundespolizist NICHT identifiziert werden konnte, um ein mögliches Fehlverhalten sanktionieren zu können!
 - In Abs. 1 muss die Hürde zur wahlweisen Herausgabe der Dienstausweisnummer entfallen. Die Dienstausweisnummer ist darüber hinaus zu ersetzen durch die Nummer, die in Abs. 2 konkretisiert ist.
 - Der individuelle Schutz des eingesetzten PVB muss zumindest soweit beibehalten werden, dass die zuständige Behörde die Identität lediglich im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens und auch nur dann herausgibt, wenn die Person, die Familie und das Eigentum des Polizeibeamten nicht gefährdet sind. Das ist im Gesetz zu verankern. Der Dienstherr hat für den Schutz seiner Beamten Sorge zu tragen – Loyalität ist keine Einbahnstraße!
- § 93 Einsatz von Hubschraubern

Ebenso wie der Einsatz von Drohnen ist eine Regelung zum Einsatz von Hubschraubern (so wie die von Fahrrädern, Schiffen oder Kraftfahrzeugen) im Gesetz nicht notwendig und zu streichen (aktuell § 60).
- § 96 Unterstützungspflichten
 - Abs. 2 Nr. 7: Es sollte heißen „unmittelbar und unverzüglich zu unterrichten“, denn die Unmittelbarkeit beschreibt lediglich den Weg, nicht aber den zeitlichen Abstand zum Ereignis.
 - Abs. 5: Die Möglichkeit der Verhängung eines Zwangsgeldes bei Zuwiderhandlung sollte gegenüber allen Unternehmen und Personen gestattet sein, die einleitend bezeichnet werden. Die Fokussierung auf die Flughafenbetreiber greift unseres Erachtens zu kurz.

Die Folge des Fehlverhaltens sollte außerdem in § 103 (Bußgeldvorschriften) verschoben werden.

- § 104 Bußgeldvorschriften

Es ist falsch, kein Bußgeld für Verstöße gegen Meldeauflagen, Platzverweis und Aufenthaltsverbot festzulegen (sh. Entwurf 05/2023)! Schon die in der Begründung aufgeführten Fallbeispiele (Hooligan-Gewalt, Dry-Runs an Flughäfen) lassen deutlich befürchten, dass die genannten Maßnahmen ohne eine Sanktion nicht wirken wird.

- § 105 Einschränkung von Grundrechten

Die Erhebung von DNA-Mustern bei eigenen Mitarbeitern (§ 48) greift in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dies ist zu ergänzen.

- § 106 Berichtspflichten; Evaluierung

- Abs. 2: Was genau sollen die Verpflichtung zur Evaluierung und erst recht die Hinzuziehung einer wissenschaftlichen Einrichtung / Sachverständiger bringen? Der Zweck dieser Untersuchung erschließt sich weder aus dem Gesetzestext, noch in der Begründung und ist im Erfüllungsaufwand auch nicht mit Kosten ausgewiesen. Sie ist daher zu streichen.
- Abs. 3: Die Untersuchung der dargestellten Wirkungszusammenhänge ist mit Blick auf ein erzielbares Ergebnis auf den ersten Blick fraglich. Sie gehört außerdem nicht in ein Gesetz, sondern sollte (wenn überhaupt) als wissenschaftliches Projekt vergeben werden. Eine Kostenschätzung findet sich auch zu diesem Punkt nicht. Der Absatz ist ebenfalls zu streichen.

Im Folgenden werden weitere zu ändernde Gesetze bezeichnet und inhaltlich ausgeführt.

- Hier fehlt nach wie vor die Aufnahme des Distanzelektroimpulsgerätes (DEIG) als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt in das UZwG.
- Gleiches gilt für die notwendige Änderung des § 71 AufenthG als Folgeänderung aus der Aufgabenerweiterung in Richtung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung!

Im Auftrag,

Volker Hesse

Erste Bewertung des vorgelegten Entwurfes eines
Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes

(Drucksache 20/10406) Stand 21.02.2024

durch die DPolG Bundespolizeigewerkschaft

I. Ziel, Nutzen und Aufwand

Ziel: Mit der Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes beabsichtigt die Bundesregierung eine Anpassung der Vorschriften, welche zum überwiegenden Teil noch aus dem Jahr 1994 stammen. Gleichzeitig sollen bestimmte Befugnisse dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016 (Az. 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09; BVerfGE 141, 220) angepasst werden. Weiter sollen die besonderen Fähigkeiten und die herausragende Stellung gestärkt werden und die Zuständigkeiten und Befugnisse an die Kernkompetenzen und Bedarfe angepasst werden. Die Bedeutung von Bürgernähe und Transparenz der Bundespolizei soll durch die Einführung einer Kennzeichnungspflicht unterstrichen werden.

Nutzen: Den Nutzen definiert die Bundesregierung weitestgehend damit, dass der Datenschutz gestärkt werden soll, die Bundespolizei einen besseren Schutz vor extremistische „Innentätern“ erfahren und das polizeiliche Gegenüber eine leichtere Aufklärbarkeit von Straftaten oder Dienstpflichtverletzungen uniformierter Polizistinnen und Polizisten erfahren soll. Der eigentliche Nutzen eines Polizeigesetzes, nämlich die Möglichkeit mit modernen Befugnissen und Zuständigkeiten, eine bestmögliche Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu ermöglichen, findet und Punkt B. (Lösung, Nutzen) des Gesetzesentwurf keinerlei Erwähnung. Diese Intension zieht sich demzufolge wie ein roter Faden durch die in diesem Entwurf niedergeschriebenen Einzelnormen.

Aufwand: Den Erfüllungsaufwand beziffert die Bundesregierung mit rund 7,7 Mio Euro jährlich. Hinzu käme ein einmaliger Erfüllungsaufwand von ca. 47 Mio Euro hinzu, welcher sich wie folgt aufteilen könnte:

- 30 Mio Euro für Kennzeichnungspflicht
- 7 Mio Euro für Ausstattung der Gewahrsamsräume
- 5 Mio Euro für Drohnenabwehr
- 5 Mio Euro für Schulungsmaßnahmen

Auffallend ist, dass der Aufwand für die Umsetzung der im §23(2) BPOLG normierten „**Kontrollquittungen**“ in dieser Kurzübersicht keinerlei Berücksichtigung gefunden hat. In der Detailübersicht wird der Aufwand für die Umsetzung der Kontrollquittungen wie folgt beschrieben:

- Anzahl der jährlichen Befragungen 390.000.
- Dauer einer durchschnittlichen Befragung 0,57 Minuten.
- Anzahl derjenigen, die eine Kontrollquittung verlangen werden 39.000
- Ausfüllen einer Kontrollquittung (in Papierform) 4 Minuten

Für die Berechnung des Aufwandes legt die Bundesregierung einen Stundensatz von 46,50 Euro und ein Sachaufwand von 0,015 Euro pro Fall zu Grunde. Der Erfüllungsaufwand würde demnach, prognostisch an der Anzahl der Fälle, 178.000 Euro jährlich betragen.

Diese Kalkulation des jährlichen Kostenaufwandes ist für uns nicht nachvollziehbar.

Kolleginnen und Kollegen, die täglich mit Befragungen solcher Art zu tun haben, haben uns andere Zeitwerte übermittelt:

- Anzahl der jährlichen Befragungen 390.000
- Dauer einer durchschnittlichen Befragung mindestens 5 Minuten

- Ausfüllen einer Kontrollquittung (in Papierform) mindestens 5 Minuten
- Erfassung des Vorganges im Vorgangsbearbeitungssystem Artus ca. 20 Minuten
- Anzahl derer, die eine Kontrollquittung verlangen werden ca. 200.000

Daraus würde sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand wie folgt errechnen:

390.000 Befragungen x 5 Minuten = 1.950.000 Minuten

200.000 Kontrollquittungen x 5 Minuten = 1.000.000 Minuten

200.000 Erfassungen in Artus Bund x 20 Minuten = 4.000.000 Minuten

Zeitaufwand gesamt: 6.950.000 Minuten = 115.833,333 Stunden

Kosten Zeitaufwand gesamt: **5.386.250 Euro**

Kosten Material gesamt: **3.000 Euro**

Der tatsächliche Erfüllungsaufwand nur für den Teil der Kontrollquittung würde demnach mit mindestens **ca. 5,4 Mio Euro** jährlich kalkuliert werden müssen, wobei hier noch keine Beschaffung digitaler Endgeräte mit einkalkuliert wurde.

Die jährliche Arbeitsleistung eines Polizeivollzugsbeamten beträgt ca. 2.132 Stunden. Unter Zugrundelegung des von uns errechneten Zeitaufwand, wären demnach jährlich 55 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte der Bundespolizei ausschließlich mit dem Phänomen der Kontrollquittungen beschäftigt.

II. Aufgaben/Zuständigkeiten

- §2 Abs. 2 Nr. 3 BPOLG (Grenzschutz)

Die Zuständigkeit ist nach wie vor auf eine Tiefe von 30km im Grenzgebiet begrenzt. Veränderte Verkehrsbedingungen (Ausbau von Verkehrswegen, deutlich

höhere Motorleistung der PKW) machen eine Anpassung auf mindestens 50km erforderlich.

- §13 (Verfolgung von Straftaten)

Nach wie vor ist die Strafverfolgung grundsätzlich auf Vergehen (§12(2) StGB) beschränkt. Ausnahme bilden lediglich Straftaten nach dem Pass-, Aufenthalts-, Asyl- oder Freizügigkeitsgesetz, wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Grenzübertritt stehen oder ein Zusammenhang begründet werden kann. Hinzu kommt der gefährliche Eingriff in den Bahnverkehr (§315 StGB). Für alle anderen Verbrechenstatbestände, die im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt werden (Raub, Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion) fehlt es nach wie vor an der Zuständigkeit.

Im Bereich der Aufgabe §4 BPOLG (Luftsicherheit) fehlt es gänzlich an einer Zuständigkeit. Die Bundespolizei ist weder für Vergehen noch für Verbrechen zuständig. Auch für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten fehlt es an der Zuständigkeit.

III. Befugnisse

- §23(2) BPOLG (Befragung und Auskunftspflicht)

Wie bereits eingangs erwähnt, erkennen wir keinerlei Nutzen im Zusammenhang mit dem Ausstellen von „Kontrollquittungen“. Die eigentliche parteipolitische Ideologie hinter dieser Vorschrift ist glasklar zu erkennen. Der Hinweis auf den Artikel 3 Abs. 3 GG spricht Bände und ist unserer Auffassung nach beschämend.

- §§24, 25 BPOLG (Bestandsdatenauskunft; Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten)

Diese Vorschriften sind an solch hohe Anforderungen und Bedingungen geknüpft, dass eine tatsächliche Anwendung zur Gefahrenabwehr kurzfristig in adhoc Situationen kaum möglich ist. Gefahrenabwehr findet meist unter dem Umstand der „Gefahr im Verzug“ statt. Aus diesem Grund sollten diese Befugnisse dringend verschlankt werden.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal ausdrücklich erwähnt, dass sowohl die Quellen-TKÜ, als auch die Onlinedurchsuchung wieder einmal keine Berücksichtigung in diesem Gesetzesentwurf gefunden haben.

- §33 BPOLG (Anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung)

Diese Befugnis wird von uns ausdrücklich unterstützt, müsste jedoch aufgrund der aktuell politischen Diskussion im Zusammenhang mit der Fahndung nach den ehemaligen RAF-Terroristen erweitert werde. Momentan bezieht sich diese Vorschrift lediglich auf den öffentlichen Verkehrsraum im Zusammenhang mit der Aufgabe Grenzschutz.

Diese Vorschrift sollte unbedingt auch auf die Zuständigkeit der Bundespolizei auf Bahnhöfe und Flughäfen ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollten nicht nur Kennzeichen automatisiert erfasst und ausgewertet, sondern auch Gesichts- und anonymisierte Verhaltenserkennungen zu Fahndungs- und Präventivmaßnahmen erfasst und ausgewertet werden dürfen.

- §36 BPOLG (Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckte Ermittler)

Abs. 3 Buchstabe c (Geld- und Sachzuwendungen) gehört gestrichen. Es ist absolut weltfremd zu glauben, dass sich verlässliche Vertrauenspersonen gewinnen lassen, wenn die Bezahlung nicht angemessen ist.

- §60 BPOLG (Gewahrsam)

In Abs. 1 Nr. 3 ist ein Unterbindungsgewahrsam normiert. Das begrüßen wir ausdrücklich. Die Höchstdauer eines solchen Gewahrsams sollte jedoch an das bayerische Polizeiaufgabengesetz (PAG) angepasst werden.

IV. Sonstige Vorschriften

- §93 BPOLG (Legitimations- und Kennzeichnungspflicht)

Zunächst einmal sei vorweg gestellt, dass der finanzielle Erfüllungsaufwand für die Beschaffung neuer Bekleidungsstücke mit ca. 30 Mio Euro beziffert werden. Vor dem Hintergrund, dass sämtliche Einsatzkräfte, die im so genannten „geschlossenen Einsatz“ verwendet werden bereits eine taktische Kennzeichnung auf dem Rücken des Einsatzanzuges tragen, welche eine individuelle Identifizierung bereits jetzt zweifelsfrei zulassen, halten wir eine Kennzeichnungspflicht für diesen Personenkreis für absolut entbehrlich. Kolleginnen und Kollegen im so genannten Streifendienst empfangen zu Beginn jedes Dienstes ihre Führungs- und Einsatzmittel und werden inklusive Kennzeichen des Streifen Kfz und Funkrufname namentlich im Einsatztagebuch und/oder dem PIKUS System erfasst.

Es ist in der Vergangenheit bei der Bundespolizei noch nie vorgekommen, dass Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamte, die dem polizeilichen Gegenüber straf- oder disziplinarbewährt entgegengetreten sind nicht identifiziert werden konnten.

Die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht wird an diesem Zustand nichts ändern. Allerdings besteht die Gefahr, dass das polizeiliche Gegenüber aufgrund einer individuellen Kennzeichnungspflicht Rückschlüsse auf die Klarnamen schließen könnten.

In Abwägung der auch hier offensichtlichen parteipolitischen Ideologie und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, halten wir den Erfüllungsaufwand für diese Vorschrift für absolut unangemessen, zumal weder für dieses Vorhaben noch für die Umsetzung anderer kostenintensiver Vorhaben (Kontrollquittungen) entsprechende Haushaltsmittel von der Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden.

V. Fehlende Anpassungen anderer Gesetze

- Erweiterung des §71 AufenthG (Zuständigkeit der Bundespolizei für Aufenthaltsbeendende Maßnahmen)

Ich erspare mir an dieser Stelle weitgehende Ausführungen und verweise auf den Beschluss des Deutschen Bundestages aus der 19. Wahlperiode. Die Notwendigkeit einer solchen Erweiterung ist im Zusammenhang mit der aktuellen Migrationslage aktueller den je.

- Aufnahme des Distanzelektroimpulsgerät (DEIG) in das Gesetz über den unmittelbaren Zwang (UZwG) als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt.

Eine über mehrere Jahre angelegte und zwischenzeitlich auf vier Bundespolizeiinspektionen ausgeweitete Erprobung dieses Führungs- und Einsatzmittel ist als absoluter Erfolg bewertet. Das BMI selbst lässt sich regelmäßig berichten und hat einer flächendeckenden Beschaffung bei

vorhandenen Haushaltsmitteln bereits mündlich zugestimmt. Es wäre deshalb von großer Bedeutung das UZwG entsprechend anzupassen.

VI. Fazit

Insgesamt kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Chance mit einer Novellierung des Bundespolizeigesetzes, die Bundespolizei mit Zuständigkeiten und Befugnissen auszustatten, komplett verfehlt wird.

Im Übrigen erlauben wir uns an dieser Stelle den Hinweis, dass diejenigen, die dieses Gesetz anwenden sollen, auch in die Lage versetzt sein sollten den Inhalt der Einzelnormen verstehen müssen. Das gilt insbesondere für Befugnisnormen, auf die rasch zurückgegriffen werden muss, um erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Formulierungen, wie in den §§ 24 und 25 BPOLG setzen schon fast ein Jurastudium voraus, um den Sinn und den Inhalt tatsächlich erfassen zu können. Ein gut geschulter Rechtsanwender könnte mit einer solchen Formulierung schlichtweg überfordert sein.

In Zeiten von knappen Haushaltsmitteln ist es aus unserer Sicht absolut unverantwortlich, ein in der Umsetzung höchst kostenintensives Gesetz auf Teufel komm raus umsetzen zu wollen. Wir können an dieser Stelle nur dringend empfehlen mit einer Umsetzung abzuwarten, bis der Bundeshaushalt den Erfüllungsaufwand ohne weitere Sparmaßnahmen in der inneren Sicherheit oder an anderen Stellen verkraften kann.

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel

Deutsche Hochschule der Polizei
Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Stellungnahme zum

Geszentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BT-Drucksache 20/10406)

Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Die Bundespolizei weiter stärken (BT-Drucksache 20/4881)

I. Gegenstand der Stellungnahme

Mit Schreiben vom 11. April 2024 hat der Stellvertretende Leiter des Sekretariats PA4 den Unterzeichner um die Erstellung einer schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 22. April 2024 gebeten.

Gegenstand der Stellungnahme ist zum einen der Geszentwurf der Bundesregierung zu einem *Gesetz zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes* (BT-Drucksache 20/10406), zum anderen der Antrag der Fraktion der CDU/CSU mit dem Titel *Die Bundespolizei weiter stärken* (BT-Drucksache 20/4881).

Diese Stellungnahme beruht inhaltlich im Wesentlichen auf einem Fachbeitrag, den der Unterzeichner im Heft 2/2024 der „Kriminalpolitischen Zeitschrift“ unter dem Titel „*Verpolizeilichung“ der Bundespolizei? Zum aktuellen Stand der Reform des Bundespolizeigesetzes* veröffentlicht hat.

II. Geszentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BT-Drucksache 20/10406)

1. Allgemeines

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sicherheitsrecht hat in den vergangenen Jahren zur Notwendigkeit einer Anpassung zahlreicher Gesetze geführt. In seinem Urteil vom 20. April 2016¹ etwa hat der Erste Senat Teile des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten

¹ BVerfGE 141, 220 ff.

(*Bundeskriminalamtgesetz – BKAG*) für verfassungswidrig erklärt. Die Wertungen des Gerichts haben zur Folge, dass auch weitere sicherheitsrechtliche Regelwerke in Bund und Länder novelliert werden mussten und müssen. Die Bundesregierung hat die auch aus anderen Gründen bestehende dringliche Notwendigkeit der Überarbeitung des Gesetzes über die Bundespolizei (*Bundespolizeigesetz – BPolG*) genutzt, um eine vollständige Neufassung dieses Gesetzes als Entwurf zu erarbeiten und vorzulegen.² Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs müssen die

*„besonderen Fähigkeiten und die herausragende Stellung der Bundespolizei (...) an ihren Kernkompetenzen und Bedarfen orientiert, gezielt gestärkt und an die technische Entwicklung sowie an die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Gefahrenlagen angepasst werden“.*³

Zudem soll die Neufassung dazu dienen, „die Bundespolizei im Bereich der Gefahrenabwehr mit neuen Befugnissen“ auszustatten, „die für ihre Aufgabenerledigung notwendig sind“.⁴

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung nicht lediglich punktuelle Modifizierungen zur Herstellung der Kongruenz mit Verfassungsjudikatur und europarechtlichem Datenschutzregime vorgesehen, sondern einen durchaus „größeren“, wenngleich – dies muss hier deutlich hervorgehoben werden – nicht fundamental neu gedachten Wurf gewagt hat. Der Entwurf bleibt insbesondere im Hinblick auf die ergänzten Eingriffsbefugnisse deutlich hinter dem technisch Möglichen, dem verfassungsrechtlich Zulässigen und dem aus polizeipraktischer Sicht Wünschenswerten zurück.

Das geltende Bundespolizeigesetz stammt in seinen Grundzügen aus dem Jahr 1994, hat die „Umetikettierung“ von „Bundesgrenzschutz“ zu „Bundespolizei“ miterlebt und ist zwischenzeitlich mehrfach, zum Teil auch umfassender,⁵ geändert worden; im Kern aber ist es dreißig Jahre alt.

Der hier zu würdigende Gesetzentwurf ist nicht der erste Anlauf für eine Novelle. Im Februar 2021 haben etwa die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei in den Deutschen Bundestag eingebracht.⁶ Obwohl sich Bund und Länder darin einig waren, dass ein Reformbedarf bestehe, hat der Bundesrat dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz die Zustimmung verweigert.⁷ Der aktuelle Gesetzentwurf kann vor diesem Hintergrund als „neuer Anlauf“ bezeichnet werden, der allerdings durch vielfältige und umfangreiche verfassungsgerichtliche Vorgaben und europarechtliche Direktiven gewissermaßen „erzwungen“ wird. Er sieht eine Reihe zusätzlicher (mit Blick auf das Instrumentarium anderer Polizeigesetze keineswegs überraschender)

² Dazu Barczak, ZRP 2023, 148 ff.

³ BT-Drs. 20/10406, S. 1.

⁴ BT-Drs. 20/10406, S. 1.

⁵ Insbesondere durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes vom 22.12.2007 (BGBl. I, S. 3214) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze v. 26.2.2008 (BGBl. I, S. 215); zur Bundespolizeireform 2008 eingehend Wagner, DÖV 2009, 66 ff.

⁶ BT-Drs. 19/26541.

⁷ BR-Drs. 515/21; eingehend Walter, Kriminalistik 2021, 552 ff.: „Aktion Wasserschlag“; kritisch gegenüber dem Entwurf Arzt, ZRP 2021, 205.

Befugnisse, Neuregelungen hinsichtlich des Umgangs der Bundespolizei mit personenbezogenen Daten, Bestimmungen über Maßnahmen wie eine regelhafte einfache Sicherheitsüberprüfung der Bewerberinnen und Bewerber für den Bundespolizeidienst zur Verhinderung einer Beschäftigung extremistischer Personen sowie eine Pflicht zur Legitimation und Kennzeichnung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten vor.

2. Zusätzliche Befugnisse

Der Entwurf beabsichtigt die Schaffung zusätzlicher polizeilicher Eingriffsbefugnisse. Hervorzuheben sind die Regelungen zur Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten der Telekommunikation (§ 25), zur Meldeauflage (§ 29), zum Einsatz mobiler Sensorträger für Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen („Drohnen“, § 38), zum Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme (wieder etwa: „Drohnen“, § 39), zur Überwachung der Telekommunikation (§ 40), zur Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten (§ 41) sowie zum Aufenthaltsverbot (§ 59).

Es handelt sich durchweg um moderne polizeiliche „Standardmaßnahmen“, die in den meisten Landespolizeigesetzen normiert sind; (verfassungs-)rechtliche Detailfragen stellen sich bei der konkreten Ausgestaltung von Eingriffsschwellen, Verfahrensregelungen und maßnahmespezifischen Datenschutzbestimmungen. Diesbezüglich bewegen sich die Vorschläge des Gesetzesentwurfs innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Spektrums und greifen eine Fülle verfassungsgerichtlicher Vorgaben auf.

Während § 22a BPolG und – geringfügig modifiziert – § 24 BPolG-E die Bestandsdatenauskunft regeln, ermächtigt der vorgeschlagene neue § 25 BPolG-E in Anlehnung an § 52 BKAG die Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten der Telekommunikation. Bestandsdaten sind personenbezogene Daten, deren Verarbeitung zum Zweck der Begründung, inhaltlichen Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen Anbieter und Nutzer von Telekommunikations- oder Telemedien-Diensten erforderlich ist (vgl. § 3 Nr. 6 TKG, § 2 Abs. 2 Nr. 2 TTDSG). Verkehrsdaten sind dagegen solche Daten, deren Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung solcher Dienste erforderlich sind (vgl. § 3 Nr. 70 TKG), während es sich bei Nutzungsdaten um personenbezogene Daten eines Nutzers handelt, deren Verarbeitung erforderlich ist, um die Inanspruchnahme der Telekommunikations- bzw. Telemedien-Diensten zu ermöglichen und abzurechnen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 TTDSG). § 25 Abs. 1 und Abs. 2 BPolG-E erlauben es der Bundespolizei, ohne Wissen der betroffenen Person Auskunft über Verkehrs- und Nutzungsdaten zu verlangen, und regeln verschiedene tatbestandliche Varianten; die Maßnahme ist als weniger eingriffsintensive Maßnahme im Vergleich mit der Telekommunikationsüberwachung konzipiert.⁸

Die verschiedenen Varianten sind an entsprechende Regelungen in anderen Sicherheitsgesetzen für die verdeckte Datenerhebung angelehnt und erfassen z.B. Fälle der Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im

⁸ Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 99.

öffentlichen Interesse geboten ist (Abs. 1 Nr. 1) bzw. der Verhütung bestimmter, zumindest ihrer Art nach bestimmter Straftaten (Nrn. 2 und 3). Gängig sind auch die Varianten der Datenerhebung über Nachrichtenmittler (Nr. 4) und solche Personen, bei denen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine nach §§ 18 oder 19 BPolG-E verantwortliche Person deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät benutzen wird. Zusätzliche Anforderung ist in allen Konstellationen im Sinne einer zum Tatbestandsmerkmal gewordenen „verschärfte“ Verhältnismäßigkeitskontrolle, dass die „Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftaten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert“ wäre.

Neu ist der Vorschlag in § 29 BPolG-E, der die Bundespolizei zur Anordnung von Meldeauflagen⁹ ermächtigt (so auch im Antrag der CDU/CSU gefordert). Sie kann gegenüber einer Person anordnen, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Dienststelle der Bundespolizei zu melden, also dort vorzusprechen. Zulässig ist die Anordnung, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass 1. die Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 13 Abs. 1 BPolG-E von erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist oder 2. die Meldeauflage zur Durchsetzung einer Ausreiseuntersagung (nach § 10 Abs. 1 PaßG) erforderlich ist. § 29 Abs. 2 BPolG-E normiert eine Befristung auf höchstens einen Monat und die Möglichkeit einer Verlängerung aufgrund richterlicher Entscheidung. Die Meldeauflage ist eine gängige polizeiliche Standardmaßnahme, gegen die keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen und die in § 29 BPolG-E auch sachgerecht ausgestaltet ist.

Den Einsatz mobiler Sensorträger für Bild- und Tonaufnahme- und -aufzeichnungsgeräte (also jeweils mit oder ohne Speicherung) soll die neue Bestimmung in § 38 BPolG-E erlauben. Mit „Sensorträgern“ sind beispielsweise unbemannte Luftfahrzeuge („Drohnen“) gemeint; die Begründung des Gesetzentwurfs sieht darin zu Recht einen einsatztaktischen Mehrwert für die Bundespolizei im Vergleich mit fest installierten Systemen sowie eine gegenüber dem Hubschraubereinsatz weniger eingriffsintensive Maßnahme,¹⁰ wobei an letzterer Einschätzung angesichts der im Regelfall schlechteren Sichtbarkeit von „Drohnen“ gewisse Zweifel bestehen. Beispielhaft genannt ist die Verwendung an Haltepunkten oder Bahnhöfen, „die auf Grund des An- und Abreiseverkehrs im Zusammenhang mit einer Veranstaltungslage außergewöhnlich stark frequentiert sind“; der Einsatz mobiler Sensorträger ermögliche „eine wesentlich objektivere Bewertung der polizeilichen Lage, ob in baulich bedingt engen Bereichen oder durch den Regelzugverkehr Gefahren für Benutzer der Bahn entstehen, die polizeiliche Maßnahmen (insbesondere zusätzliche Absperrungen, gezielte Durchsagen an Reisende oder Einschränkung des Zugverkehrs) erfordern“.¹¹ Auch bei unzugänglichen oder betriebsbedingt gefährlichen Bereichen an Bahnanlagen werde eine bessere Aufklärung ermöglicht, auch ohne im Einzelfall den

⁹ Vgl. dazu schon BVerwGE 129, 142 ff.; Bretthauer, DVBl 2022, 89 ff.; Elzermann, NJ 2022, 397 ff.; Kirchhoff, NVwZ 2020, 1617 ff.; Petersen-Thrö/Elzermann, KommJur 2006, 289 ff.; Schucht, NVwZ 2011, 709 ff.

¹⁰ BT-Drs. 20/10406, S. 110

¹¹ BT-Drs. 20/10406, S. 110.

Zugverkehr umgehend einzustellen.¹² Die Beispiele sind durchweg schlüssig. Mit der Ermöglichung insbesondere des „Drohneinsatzes“ trägt der Entwurf der technischen Entwicklung Rechnung; zu begrüßen ist die Schaffung einer expliziten Ermächtigungsgrundlage.

§ 39 BPolG-E gestattet den Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme (fremde „Drohnen“).¹³ Die Bundespolizei darf nach der vorgeschlagenen Vorschrift zur Abwehr einer Gefahr, die von unbemannten Fahrzeugsystemen ausgeht, die an Land, in der Luft oder zu Wasser betrieben werden, geeignete technische Mittel gegen das System, dessen Steuerungseinheit oder Steuerungsverbindung einsetzen, wenn die Abwehr der Gefahr durch andere Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre (S. 1). Zudem darf die Bundespolizei technische Mittel zur Erkennung der Gefahr einsetzen (S. 2). Mit Blick auf den Aufgabenbestand der Bundespolizei ist auch diese Regelung sinnvoll, um insbesondere die durch private „Drohnen“ drohenden Gefahren abwehren zu können.

Eine bedeutsame Neuerung ist die Einführung einer Ermächtigungsgrundlage für die Überwachung der Telekommunikation in § 40 BPolG-E. Die vorgeschlagene Regelung entspricht im Wesentlichen den gesetzlichen Bestimmungen in den Landespolizeigesetzen; die tatbestandlichen Varianten (Abs. 1 S. 1) decken sich mit denjenigen für die Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten.¹⁴

Mit der Norm ist der Bundespolizei allerdings nur die Überwachung der unverschlüsselten „laufenden“ Telekommunikation gestattet; keine Regelung enthält der Entwurf für die sog. Quellen-Telekommunikationsüberwachung, die einen Zugriff vor Verschlüsselung bzw. nach Entschlüsselung der Kommunikation durch die „Einschleusung“ eines entsprechenden technischen Werkzeugs auf das zu überwachende Gerät ermöglicht. Die entsprechende Erweiterung des § 40 BPolG-E ist ein absolutes Desiderat (s. auch den Antrag der CDU/CSU-Fraktion); sofern normativ die Abgrenzung von der Online-Durchsuchung gelingt und technisch sichergestellt werden kann, dass nur die „laufende“ Telekommunikation überwacht wird, bestehen gegenüber diesem Instrument keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.¹⁵ Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb es nicht in den Entwurf aufgenommen wurde. Dies fragt man sich allerdings auch bezüglich einiger anderer Befugnisse, die für eine zukunftsfähige, effiziente Polizeiarbeit erforderlich wären, etwa die Online-Durchsuchung, Regelungen zur automatisierten Gesichtserkennung an Bahnhöfen und Flughäfen etc. Hier bestünde die Chance, die Bundespolizei technisch „auf Ballhöhe“ zu bringen – der Gesetzentwurf versäumt dies durch den Verzicht auf eine Reihe sachgerechter Ermächtigungen.

§ 41 BPolG-E soll der Bundespolizei die Möglichkeit an die Hand geben, unter denselben Voraussetzungen wie bei der Telekommunikationsüberwachung nach § 40 Abs. 1 S. 1 BPolG-E

¹² BT-Drs. 20/10406, S. 110.

¹³ Zur polizeilichen Drohnenabwehr vgl. Arzt/Fährmann/Schuster, DÖV 2020, 866 ff.; zur Abwehr von Drohnen in der Nähe von Flughäfen Giemulla/Hoppe, GSZ 2020, 123 ff.; Hercher, ZLW 2019, 181 ff.; s. auch Daum/Boesch, CR 2018, 62 ff., 129 ff.

¹⁴ Dazu BT-Drs. 20/10406, S. 111.

¹⁵ BVerfGE 141, 220 ff., Rn. 234 ff., wobei darauf zu achten ist, ggf. verfassungskonforme Bestimmungen zum (heimlichen) Betreten von Wohnungen zur Installation der erforderlichen Software zu treffen, vgl. BVerfGE 165, 1 ff., Rn. 152 ff.

durch technische Mittel die Gerätenummer und die temporär oder dauerhaft in einem Mobilfunknetz zugewiesenen Kennungen der in einem Mobilfunkendgerät verwendeten Mobilfunkkarte (Abs. 1 Nr. 1) sowie den Standort eines Mobilfunkendgeräts (Nr. 2) zu ermitteln. Die Vorschrift ermöglicht – wie das Vorbild in § 53 BKAG¹⁶ – den Einsatz sog. „stiller SMS“ bzw. von „IMSI-Catchern“, der nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs einer eigenständigen Rechtsgrundlage bedarf.¹⁷ Als Anwendungsbeispiel nennt die Begründung des Gesetzentwurfs nachvollziehbar die Verhinderung von Schleusungen.¹⁸

Während die Platzverweisung schon gegenwärtig in § 38 BPolG geregelt ist (vgl. § 58 BPolG-E), soll der Bundespolizei mit § 59 BPolG-E auch das längerfristige Aufenthaltsverbot als Standardmaßnahme an die Hand gegeben werden (s. auch die Forderung im Antrag des CDU/CSU). Die Bundespolizei kann nach dieser Vorschrift einer Person für höchstens drei Monate den Aufenthalt an einem Ort untersagen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person dort innerhalb eines übersichtbaren 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“ (Abs. 1 S. 1). Die weiteren Vorschriften zur zeitlichen und örtlichen Beschränkung, zur Berücksichtigung berechtigter Interessen des Betroffenen und zur Möglichkeit einer Verlängerung durch richterliche Anordnung entsprechen den gängigen Bestimmungen des Landespolizeigesetz. Die Begründung des Gesetzentwurfs nennt als Anwendungsfälle den Fußballfanreiseverkehr, dessen Gefahren mit der Platzverweisung allein nicht beizukommen ist, und die sog. „Dry-Runs“, bei denen Personen Sicherheitsvorkehrungen und Reaktionen des Sicherheitspersonals an Flughäfen testen, z.B. durch das Mitführen von Gepäckstücken mit Vorrichtungen, die diesen den Anschein gefährlicher Gegenstände geben.¹⁹

3. Datenschutzbestimmungen

Umfangreiche Änderungen sieht der Entwurf hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten vor. Namentlich für verdeckte Maßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen wesentliche Leitlinien aufgestellt, die umzusetzen waren. Daraus ergab sich u.a. die Notwendigkeit der Revision der Bestimmungen zu Anordnungs Kompetenzen, insbesondere zu richterlichen Kontrollbefugnissen, zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, zum Rechtsschutz und zur aufsichtlichen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle sowie zu Lösungs- und Unterrichtungspflichten.²⁰ Zudem finden sich neue Vorschriften zur Implementierung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung, zur Übermittlung personenbezogener Daten an nationale und internationale Stellen und zur Zweckänderung. Als „zweite Säule“ führt die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung

¹⁶ BT-Drs. 20/10406, S. 113.

¹⁷ BGHSt 63, 82 ff.

¹⁸ BT-Drs. 20/10406, S. 114.

¹⁹ BT-Drs. 20/10406, S. 125.

²⁰ Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 78.

personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI – die sog. „II-Richtlinie“ – zu umfassenden Anpassungszwängen im polizeispezifischen Datenschutzrecht.

Der Einsatz verdeckter Ermittler ist im geltenden BPolG gemeinsam mit einer Reihe anderer Maßnahmen unter der Überschrift „Besondere Mittel der Datenerhebung“ in § 28 BPolG geregelt. Mit § 36 BPolG-E soll (ohne die Eigenschaft als besonderes Mittel der Datenerhebung zu beseitigen²¹) eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen und von verdeckten Ermittlern geschaffen werden, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts namentlich hinsichtlich des Kernbereichsschutzes Rechnung trägt. Sachgerecht erscheinen im Normvorschlag etwa die Bestimmungen in Abs. 3, in denen geregelt ist, in welchen Fällen eine Person nicht als Vertrauensperson eingesetzt werden darf (Nr. 1, z.B. Minderjährigkeit, Eigenschaft als Berufsheimlichnisträger, Parlamentsmitglied oder Mitarbeiter von Abgeordneten, Teilnehmer an einem Aussteigerprogramm mit Kenntnis der Bundespolizei) oder soll (Nr. 2, kumulierte aktive Einsatzzeit als Vertrauensperson von insgesamt mehr als zehn Jahren, Tätigkeit für einen Nachrichtendienst mit Kenntnis der Bundespolizei). Mit Blick auf das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten erschien es allerdings als überzeugender, die Tätigkeit für einen Nachrichtendienst als absoluten Ausschlussgrund in Nr. 1 zu regeln.

In §§ 42 – 47 BPolG-E finden sich zentrale Regelungen zur Weiterverarbeitung von Daten. § 43 Abs. 1 BPolG-E schreibt die Zweckbindung fest, in Abs. 2 ist der Grundsatz der „hypothetischen Datenneuerhebung“ normiert; die Bestimmungen erfordern „eingehendere datenschutzrechtliche Prüfschritte“, wenn die Bundespolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten zu anderen Zwecken weiterarbeiten möchte als denjenigen, zu denen sie von ihr oder von anderen öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen erhoben worden sind. Besondere Herausforderungen stellen die zur Umsetzung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung gesetzlich angeordneten Kennzeichnungspflichten hinsichtlich personenbezogener Daten; die polizeilichen Datenverarbeitungssysteme sind teilweise noch immer nicht technisch dazu geeignet, die entsprechenden Vorgaben in die Praxis umzusetzen. § 47 BPolG-E enthält dazu umfangreiche Vorgaben: So sind nach Abs. 1 S. 1 personenbezogene Daten durch Angabe des Mittels der Erhebung der Daten einschließlich der Angabe, ob die Daten offen oder verdeckt erhoben wurden (Nr. 1), bei Personen, zu denen Grunddaten angelegt wurden, durch die Angabe der Kategorie nach §§ 44 und 45 (Nr. 2), durch die Angabe der Rechtsgüter oder sonstiger Rechte, deren Schutz die Erhebung dient oder Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, deren Verfolgung oder Verhütung die Erhebung dient (Nr. 3), und durch die Angabe der Stelle, die sie erhoben hat, sofern nicht die Bundespolizei die Daten erhoben hat (Nr. 4), zu kennzeichnen. Die Begründung des Gesetzentwurfs legt dar, dass die Umsetzung dieser Vorschrift die „Ertüchtigung“ der „durch die Bundespolizei geführten IT-Systeme“ erfordert.²² Dies ist zutreffend; es bleibt aber offen, wie dies geschehen soll.

²¹ BT-Drs. 20/10406, S. 107.

²² BT-Drs. 20/10406, S. 88.

48 BPolG-E („Speicherung von DNA-Identifizierungsmustern zur Erkennung von DNA-Trugspuren“) sieht in nachvollziehbarer Weise die Führung einer DNA-Referenzdatenbank vor, die auch angesichts der wachsenden Bedeutung der DNA-Analyse für die Aufklärung von Straftaten dazu dienen soll, sog. durch die Verunreinigung von Spurentägern bei der kriminaltechnischen Untersuchung entstehende „DNA-Trugspuren“ auszuschließen.

4. Sicherheitsüberprüfung

Beamtinnen und Beamte stehen aufgrund verfassungsrechtlicher Anordnung in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 GG).²³ Sie sind auf die Unterstützung und Förderung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verpflichtet, die das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Entscheidungen²⁴ näher konturiert hat. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Bundespolizei als Sicherheitsbehörde mit weit reichenden Befugnissen ist es unerlässlich, eine Betätigung von „Verfassungsfeinden“, insbesondere von politischen Extremistinnen und Extremisten, möglichst vollständig und von vornherein zu unterbinden. Dass es dem Bundesgesetzgeber Ernst mit dem Ziel ist, solche Personen zügig wieder aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen, zeigt sich an der aktuellen Reform des Bundesdisziplinarrechts durch das Gesetz zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2023. Schon der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode sieht vor, Verfassungsfeinde schneller als bisher aus dem Dienst zu entfernen, um die Integrität des Öffentlichen Dienstes sicherzustellen.²⁵ Der Gesetzentwurf erklärt, dass ein Sonderrecht ausschließlich zur Entfernung von Extremisten dem disziplinarrechtlichen Regelungsmodell systemfremd sei, und dass daher Ziel des Entwurfs eine spürbare Beschleunigung aller Disziplinarverfahren sei, in denen statusrelevante Maßnahmen ausgesprochen würden.²⁶ In diese Richtung zielen dann auch die Bestimmungen des Entwurfs zur Neuregelung des Bundespolizeigesetzes:

„Zum besseren Schutz vor Extremisten, die im Falle einer Beschäftigung für die Bundespolizei als Innentäter versuchen könnten, die Aufgabenerfüllung der Bundespolizei zu behindern, zu gefährden oder zu unterwandern, erscheint eine Ausweitung des Kreises der zu überprüfenden Personen auf alle diejenigen notwendig, die dauerhaft für die Bundespolizei tätig werden sollen.“²⁷

Der Entwurf sieht vor diesem Hintergrund „zur Prävention extremistischer Tendenzen“²⁸ vor, den Kreis zu überprüfender Personen auszuweiten. Insbesondere soll eine

²³ Dazu etwa Günther, DÖV 2012, 678 ff.; vgl. auch BVerfGE 21, 329 (345) – Pflicht zu vollem Einsatz; 39, 334 (346 f.) – Treuepflicht.

²⁴ BVerfGE 2, 1 (12); 5, 85 (140 ff.); 144, 20 (202 ff.); Wittinger, UBWV 2020, 33 ff.; 65 ff.; Krämer, UBWV 2002, 11 ff.

²⁵ Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 9.

²⁶ BT-Drs. 20/6435, S. 2.

²⁷ BT-Drs. 20/10406, S. 77.

²⁸ BT-Drs. 20/10406, S. 131.

Sicherheitsüberprüfung bei Bewerberinnen und Bewerbern erfolgen, die nach einem Auswahlverfahren für die Einstellung in Betracht kommen. Vorgeschrieben wird nach § 75 S. 1 BPolG-E i.V.m. § 8 Abs. 1 SÜG die Durchführung einer sog. „einfachen“ Sicherheitsüberprüfung, von der abgesehen werden kann, wenn Art oder Dauer der Tätigkeit es zulassen (§ 75 S. 2 BPolG-E). Die Bewerberinnen und Bewerber haben eine Sicherheitserklärung auszufüllen und einzureichen, auf deren Grundlage dann weitere Maßnahmen auf Grundlage des SÜG getroffen werden, auf das § 75 S. 1 BPolG-E verweist. § 12 Abs. 1 SÜG sieht bei der einfachen Sicherheitsüberprüfung u.a. eine sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden des Bundes der Länder (Nr. 1), die Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister und dem Gewerbezentralregister sowie ein Ersuchen um eine Datenübermittlung aus dem Zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister (Nr. 2) und Anfragen z.B. an das Bundeskriminalamt und die Nachrichtendienste des Bundes (Nr. 3) vor. Diese Maßnahmen sollen insbesondere dazu dienen, die persönlichen Lebensverhältnisse und eventuelle Bezüge bzw. Kontakte zu extremistischen Gruppierungen zu überprüfen. Die einfache Sicherheitsüberprüfung lässt weitere (auch „schärfere“) Sicherheitsüberprüfungen, die nach dem SÜG vorgeschrieben sind bzw. im Verlauf der dienstlichen Tätigkeit erforderlich werden, unberührt.²⁹

Insgesamt ist der Vorschlag einer einfachen Sicherheitsüberprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern für den Bundespolizeidienst positiv zu bewerten – auch wenn sie weitere Instrumente zur Verhinderung von Radikalisierung im Dienst, zur Schaffung von Verantwortungsbewusstsein und demokratischer Resilienz, zur Schulung von Beschäftigten etc. keineswegs ersetzen kann.

5. Legitimations- und Kennzeichnungspflichten

§ 93 BPolG-E soll Legitimations- und Kennzeichnungspflichten schaffen. Nach Abs. 1 S. 1 haben sich Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte der Bundespolizei auszuweisen, wenn dies die von einer polizeilichen Maßnahme betroffene Person verlangt. Nach Satz 2 kann, soweit die Beamtin bzw. der Beamte oder der Zweck der Maßnahme gefährdet werden, eine Legitimation auch durch Bekanntgabe der auf dem Dienstaussweis befindlichen Individualnummer erfolgen. Dies soll der Transparenz bundespolizeilichen Handelns dienen und die Akzeptanz der getroffenen Maßnahmen und Anordnungen erhöhen. Abs. 2 normiert eine Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizei in Dienstkleidung. Diese sollen dazu verpflichtet sein, wahlweise ein Schild mit ihrem Familiennamen oder einer (fest zugeordneten) fünfstelligen Dienstnummer zu tragen, die nicht mit der Personalnummer identisch ist (Abs. 2 S. 1). Bei Einsatzeinheiten wird eine Pflicht zur taktischen Kennzeichnung begründet, die eine nachträgliche Identifizierung ermöglicht (S. 2). Dies soll ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs die „Bedeutung von Bürgernähe und Transparenz“ unterstreichen, zugleich aber die leichtere Aufklärbarkeit von Straftaten bzw. Dienstpflichtverletzungen uniformierter Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten ermöglichen und rechtmäßig

²⁹ Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 131.

handelnde Beamtinnen und Beamte vor der Einbeziehung in Ermittlungen bewahren.³⁰ Daher ist auch die Ausnahmeregelung in Abs. 2 S. 3 eng auszulegen,³¹ die vorsieht, dass auf eine Kennzeichnung verzichtet werden kann, wenn diese mit Blick auf die Amtshandlung nicht erforderlich oder wenn die nachträgliche Identifizierbarkeit anderweitig sichergestellt ist. Eine Erforderlichkeit kann beispielsweise bei „Hubschrauberbesatzungen, motorisierten Ehreneskorten oder Taucherinnen und Tauchern“³² fehlen.

Eine Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte wird seit geraumer Zeit diskutiert.³³ In Form der Verpflichtung, ein Namensschild an der Dienstuniform zu tragen, ist sie vom Bundesverwaltungsgericht für verfassungsgemäß erklärt³⁴ und vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht beanstandet worden; allerdings war die entsprechende Verfassungsbeschwerde unzureichend substantiiert.³⁵ Auf Seiten der Befürworter werden häufig Transparenz und Bürgernähe ins Spiel gebracht, wobei eine Individualisierung der agierenden Beamtinnen und Beamten praktisch meist auch dann im Wege einer Nachvollziehung des Einsatzgeschehens und aufgrund einer taktischen Kennzeichnung möglich ist, wenn keine individuelle Kennzeichnung erfolgt. Dem wird entgegengehalten, dass eine individuelle Kennzeichnungspflicht Ausdruck eines fundamentalen Misstrauens gegenüber der Polizei sei.

Die rechtlichen Argumente zu dieser Thematik sind ausgetauscht; letztlich ist es eine rechtspolitische Entscheidung, ob und in welcher Form eine Kennzeichnung vorgeschrieben wird. Entscheidet man sich dafür, kann die vorgeschlagene Regelung in § 93 Abs. 2 BPolG-E grundsätzlich zwar als sachgerecht qualifiziert werden. Zu erwägen wäre allerdings, anstelle einer festen und dauerhaften Zuordnung von Dienstnummern und taktischen Kennzeichnungen, wie sie in § 93 Abs. 3 S. 1 BPolG-E vorgesehen ist, zum Schutz der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten vor „konzertierten“ Übergriffen gegen Einzelne in regelmäßigen Abständen wechselnde Kennzeichnungen vorzusehen. Der Unterzeichner rät aber an, auf eine solche Kennzeichnungspflicht generell zu verzichten, weil sie letztlich entbehrlich ist.

6. „Kontrollquittung“

In den Kontext der Legitimation bundespolizeilichen Handelns ist auch die Regelung in § 23 Abs. 2 S. 3 BPolG-E einzuordnen, die die sog. „Kontrollquittung“ normiert. Bei jeder Personenkontrolle zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet nach § 23 Abs. 2 S. 1 BPolG-E muss die kontrollierte Person auf ihr Recht hingewiesen

³⁰ BT-Drs. 20/10406, S. 77 f.

³¹ BT-Drs. 20/10406, S. 134.

³² BT-Drs. 20/10406, S. 134.

³³ Aus dem umfangreichen Schrifttum vgl. (überwiegend befürwortend) etwa Aden, Vorgänge Nr. 1/2020, 117 ff.; Barczak, NVwZ 2011, 852 ff.; Barczak, LKV 2014, 391 ff.; 391 ff.; Ertl, DÖV 2016, 23 ff.; Guckelberger, DÖV 2018, 421 ff.; Hufen, JuS 2020, 898 ff.; Pörtl, VBIBW 2023, 441 ff.; Rupperecht, ZRP 1989, 93 ff.; von der Weiden, jM 2020, 209 ff.

³⁴ BVerwGE 166, 333 ff.

³⁵ BVerfG, NVwZ 2023, 159 ff.; dazu Payandeh, JuS 2023, 471 ff.

werden, dass sie eine Bescheinigung über die Maßnahme und ihren Grund (auf Wunsch in Papierform) ausgestellt erhalten kann; auf Verlangen muss die Ausstellung dann erfolgen. Vorgesehen sind eine digitale Ausstellung oder eine solche in Papierform (Abs. 2 S. 4), wobei auf Verlangen der betroffenen Person die Bescheinigung in Papierform ausgestellt werden muss (S. 5). Hintergrund dieses Vorschlags sind die Berichte über „Racial Profiling“ bzw. eine übermäßige Kontrolle von Personen, die bestimmte äußerliche Merkmale aufweisen. Beim „Racial Profiling“ handelt es sich um Maßnahmen, bei denen entgegen dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG eine Person (allein) aufgrund ihrer Hautfarbe zu einer polizeilichen Maßnahme herangezogen wird.³⁶ Ein Verstoß gegen die Verfassungsnorm liegt auch dann vor, wenn

*„eine Maßnahme an ein dort genanntes Merkmal kausal, als (mit-)tragendes Kriterium („wegen“) neben anderen Gründen in einem Motivbündel, anknüpft“.*³⁷

Das „Racial Profiling“ ist ein im wissenschaftlichen Schrifttum eingehend diskutiertes Phänomen,³⁸ dem angesichts der mit ihm verbundenen Verstöße gegen Verfassungs- und Unionsrecht sowie gegen die Menschenrechte³⁹ mit aller Entschiedenheit, zugleich aber mit wirksamen und nicht nur politische Erwartungshaltungen bedienenden Rechtsnormen entgegenzuwirken ist. Gerade bei verdachtsunabhängigen bzw. anlasslosen Kontrollen besteht tatsächlich ein erhöhtes Risiko, dass die „Auswahlentscheidung“ hinsichtlich der zu überprüfenden Personen in rechtswidriger Weise an das Kriterium des äußeren Erscheinungsbildes, insbesondere der Hautfarbe angeknüpft wird.⁴⁰ Die Problematik des „Racial Profilings“ und seiner Ursachen ist hochkomplex und kann hier nicht ausführlich dargelegt werden. Schon eine oberflächliche Betrachtung offenbart aber die Vielschichtigkeit: So kann eine Überprüfung nur von Personen mit bestimmten äußeren Merkmalen in der konkreten Einsatzlage sinnvoll sein (z. B. bei einer gezielten Fahndung) oder sich aus dem Lagebild oder „polizeilichem Erfahrungswissen“ ergeben, wobei die Entstehung und Entwicklung gerade dieses Wissens wiederum durch vorausgehendes diskriminierendes Handeln und die sich daraus ergebenden eingeschränkten Erfahrungen mit bestimmten Bevölkerungsgruppen beeinflusst sein kann.

Das Instrument der „Kontrollquittung“ soll zur Rechtssicherheit für alle Beteiligten beitragen und den Begründungsaufwand für verdachtsunabhängige Kontrollen erhöhen. Unklar bleibt allerdings, welche Konsequenzen sich aus der Aushändigung solcher Kontrollquittungen ergeben; dazu trifft § 23 Abs. 2 BPolG-E keine weiteren Bestimmungen. Sicherlich ermöglichen derartige Bescheinigungen die gerichtliche Überprüfung der konkreten Kontrollmaßnahme im Einzelfall, wobei lediglich die Angaben über die Tatsache, dass eine Maßnahme erfolgt ist, und über ihren Grund für die Rechtmäßigkeitsüberprüfung häufig wenig aufschlussreich sein dürften. Aber soll sich ein Betroffener, dem über einen gewissen Zeitraum hinweg eine bestimmte

³⁶ Eingehend Gausmann, DÖV 2023, 655 ff.; differenzierend Petterson, ZAR 2019, 301 ff.

³⁷ VG Dresden – Urt. v. 14. Februar 2024 – 6 K 1387/20, Rn. 28; s. BVerfG – Beschl. v. 28. April 2011 – 1 BvR 1409/10, Rn. 52.

³⁸ Empirische Erkenntnisse etwa bei Bellmann, KrimJ 2023, 148 ff.

³⁹ Dazu Barskanmaz, Vorgänge Nr. 1-2/2022, 151 ff.; Kühne/Kühne, EuGRZ 2023, 573 ff.; Payandeh, NJW 2023, 123 ff.

⁴⁰ Vgl. Ruch, KrimOJ 2022, 249 ff.

Anzahl derartiger Bescheinigungen ausgestellt wurden und der damit den Nachweis führen kann, dass er entsprechend häufig Adressat polizeilicher Maßnahmen gewesen ist, mit einer Beschwerde und gegebenenfalls dem Vorwurf eines „Racial Profilings“ an die zuständige Polizeibehörde, einen unabhängigen Polizeibeauftragten (z. B. den jüngst ernannten des Bundestags für die Bundespolizei) oder – im Wege der Petition – an das jeweilige Parlament wenden können? Welches Ziel könnte eine solche Beschwerde verfolgen? Sollen sich eventuell Staatshaftungsansprüche oder sonstige Kompensationsleistungen wegen einer übermäßigen, etwa unverhältnismäßig häufigen Kontrolle ergeben? Welche Rolle kann dabei der auf der Kontrollquittung anzugebende Grund für die polizeiliche Kontrolle spielen? Diese und weitere Fragen stellen sich im Zusammenhang mit dem Instrument der Kontrollquittung.

Dazu treten Praxisprobleme, etwa bei der Kontrolle einer größeren Anzahl an Menschen – die Belehrung und gegebenenfalls Ausstellung der Quittung können den Einsatz ganz erheblich verzögern, was bezüglich solcher Personen, die zur Überprüfung festgehalten werden und länger warten müssen, Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit aufwirft. § 23 Abs. 2 S. 2 BPolG-E untersagt die Auswahl der zu überprüfenden Personen anhand eines Merkmals i.S.v. Art. 3 Abs. 3 GG ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund. Soll die Kontrollquittung ihren Zweck erfüllen, wird man die Angabe eines solchen Rechtfertigungsgrundes auf der Bescheinigung zu fordern haben – angesichts des weit gefassten Merkmalkatalogs des Art. 3 Abs. 3 GG (z. B.: Geschlecht, Abstammung, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen) dürfte es in der Praxis allerdings schwierig sein, hinreichend und normgetreu begründete Kontrollquittungen auszustellen, weil jede Person im Vergleich mit anderen gleich mehrere dieser Merkmale erfüllt.

Im Ergebnis empfiehlt der Unterzeichner nachdrücklich, auf dieses Instrument vollständig zu verzichten. Vorschriften, die die Ausstellung einer Bescheinigung über anlasslose bzw. verdachtsunabhängige Identitätsfeststellungen vorsehen, finden sich nur ganz vereinzelt in den Polizeigesetzen; sie können damit von vornherein nicht einem polizeirechtlichen „Mindeststandard“ zugeordnet werden. Aktuell sieht nur Bremen eine solche Maßnahme vor (§ 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG). Auch verfassungsrechtlich ergibt sich kein Anspruch auf Erteilung einer „Kontrollquittung“. Gerichtlicher Rechtsschutz kann im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG auch dann erlangt werden, wenn eine Bescheinigung nicht vorgelegt wird; die Mehrzahl der meisten anderen polizeilichen Maßnahmen erfolgt „beleglos“. Nach der Rechtsprechung des VG Dresden zu einer Maßnahme der Bundespolizei liegt die objektive Beweislast dafür, dass die Hautfarbe für die Kontrolle mitursächlich war, bei der betroffenen Personen.⁴¹ Die „Kontrollquittung“ kann dazu nichts beitragen, weil als „Grund“ in der Bescheinigung gewiss nicht die Hautfarbe genannt werden wird, und gibt also der betroffenen Person lediglich einen Beleg an die Hand, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Kontrollmaßnahme durchgeführt wurde. Erforderlich ist dieser aber nur dann, wenn seitens der Behörde die Kontrolle selbst bestritten würde. Ansonsten stehen der betroffenen Person auch ohne einen Beleg die in der Begründung genannten, vielfältigen Möglichkeiten einer Überprüfung der Maßnahme offen.

⁴¹ VG Dresden – Urt. v. 14. Februar 2024 – 6 K 1387/20, Rn. 29.

III. Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Die Bundespolizei weiter stärken (BT-Drucksache 20/4881)

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU mit dem Titel *Die Bundespolizei weiter stärken* betont zu Recht die Bedeutung der Bundespolizei in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland. Er enthält verschiedene Forderungen, u. a. die Vorlage eines Gesetzentwurfs, der – im Vergleich mit dem vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung – für die Bundespolizei einige Verbesserungen enthalten soll. Vor allem sollen einige zusätzliche Befugnisnormen geschaffen werden.

Soweit eine „gekorene Strafverfolgungszuständigkeit“ gefordert wird, handelt es sich um einen sachgerechten Vorschlag zur Konturierung des Aufgabenbereichs der Bundespolizei.

Gefordert werden die Schaffung von Befugnisnormen zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung, zur Online-Durchsuchung, zur Wohnraum-Überwachung (gemeint ist der Einsatz technischer Mittel zur verdeckten Datenerhebung in Wohnungen), zum Einsatz moderner Technik zur Abwehr von Drohnen und anderen fernmanipulierten Geräten, zur automatischen Gesichtserkennung an besonders kriminalitätsbelasteten Bahnhöfen und Flughäfen, zur Erteilung von Meldeauflagen und Aufenthaltsverboten, zur Übermittlung von Bildaufzeichnungen an eine Landespolizei, zum Einsatz von Bodycams und zur Durchsuchung von Abzuschiebenden. Nur wenige dieser Befugnisse sind im aktuellen Gesetzentwurf enthalten. Zu den geforderten Instrumenten kann auf verfassungsgerichtliche Judikatur zurückgegriffen werden, die die Maßnahmen durchweg für grundsätzlich verfassungskonform erklärt, sofern die Eingriffsschwellen, Verfahrensbestimmungen, Kernbereichsregelungen usw. entsprechend ausgestaltet werden. Wie bereits dargestellt, ist anzuraten, der Bundespolizei ein möglichst umfangreiches Instrumentarium an Befugnissen normativ zur Verfügung zu stellen, um auf aktuelle und neuartige Bedrohungslagen angemessen reagieren zu können. Die entsprechenden gesetzlichen Normen könnten so ausgestaltet werden, dass ein „flächendeckender“ Einsatz ausgeschlossen wird und nicht zu einer übermäßig ausufernden „Überwachungsgesamtrechnung“ beigetragen wird. Den Forderungen des Antrags ist damit uneingeschränkt zuzustimmen.

Dies gilt auch für die Forderungen, die nicht unmittelbar durch eine Änderung des Bundespolizeigesetzes umzusetzen wären. Angesprochen sind besondere Mittel der Zwanganwendung, z. B. der Einsatz von Gummigeschossen und von Distanz-Elektroimpulsgeräten („Taser“). Diese müssten ebenso wie der finale Rettungsschuss im *Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes – UZwG* – normiert werden. Hinsichtlich der Gummigeschosse wäre allerdings zuvor eingehend zu prüfen, ob diese taktisch tatsächlich geeignet sind, nicht zu erheblichen Gefährdungen führen etc. Im Sinne einer sachgerechten Gesetzesfolgenabschätzung sollte hier eine hinreichende empirische Grundlage geschaffen werden. Der finale Rettungsschuss sollte wie in den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen als absolute „ultima ratio“ des Schusswaffengebrauchs gegen Personen normiert werden. Hinsichtlich des „Tasers“ haben bereits einige Länder vergleichbare Rechtsgrundlagen geschaffen.

Der Antrag verlangt den Verzicht auf die Kennzeichnungspflicht; auch diesbezüglich kann nach oben (II. 5.) verwiesen werden. Der letzten Forderung nach dem Verzicht auf die Einrichtung des Polizeibeauftragten des Bundes kann uneingeschränkt zugestimmt werden; hierzu hat sich

der Unterzeichner bereits mehrfach in Stellungnahmen geäußert. Die weitere Entwicklung hinsichtlich dieses Aspektes hat aber die Forderung inzwischen „überholt“.

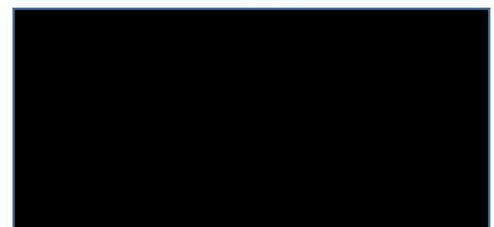
IV. Fazit

Insgesamt kann der Gesetzentwurf als Ansatz zur Optimierung der Bundespolizei, zur Herstellung von Konformität mit höherrangigem Recht und zur Anpassung an die technische Entwicklung verstanden werden. Die vorgeschlagenen Erweiterungen der Befugnisse erscheinen dabei sachgerecht, bleiben aber in erheblicher Weise lückenhaft, wie auch die Forderungen des Antrags der CDU/CSU verdeutlichen. Mit Maßnahmen wie dem Aufenthaltsverbot, der Meldeauflage und der Telekommunikationsüberwachung holt der Entwurf nur einen jahrzehntelangen Rückstand zu einem absoluten Mindeststandard polizeilicher Befugnisinstrumentarien auf, versäumt aber eine konsequente Modernisierung. So sollten unbedingt etwa die Online-Durchsuchung und die Quellen-Telekommunikation ergänzt werden; dass die normative Eröffnung dieser Instrumente nicht zu einer übermäßigen Kontrolle führt, zeigen die Erfahrungen in den Ländern. Die Gelegenheit, noch darüber hinaus Ermächtigungsgrundlagen für eine verfassungskonforme Nutzung weiterer technischer Möglichkeiten zu schaffen, hat der Entwurf nach aktuellem Stand verstreichen lassen. Die Polizei möchte immer „vor die Lage“ kommen – es schadet gewiss nicht, wenn die Rechtsgrundlagen diesen Weg mitgehen.

Hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht sind die Argumente ausgetauscht; letztlich handelt es sich um eine (sicherheits-)rechtspolitische Entscheidung, ob und in welcher Form eine individuelle Kennzeichnung angeordnet werden soll. Zwingende Gründe sprechen nicht dafür. Gegen die „Kontrollquittung“ bestehen Bedenken namentlich aus Praktikabilitätsgründen sowie Zweifel am Nutzen einer solchen „Belegführung“; zudem wird man wohl damit zu rechnen haben, dass sich Forderungen nach einer künftigen „Quittierung“ auch anderer polizeilicher Maßnahmen erheben werden, bei denen nach bisheriger Rechtslage eine einfache mündliche Anordnung ausreichend ist. Der sich daraus ergebende Dokumentationsaufwand ist derzeit nicht abzusehen.

Als Fazit ergibt sich damit ein eher ambivalentes Bild: Vieles im Gesetzentwurf ist sinnvoll, manches ist rechtspolitische „Kosmetik“ ohne erkennbaren Nutzen, einiges fehlt. Er würde deutlich gewinnen, würden die rechtspolitischen Forderungen des Antrags der CDU/CSU-Fraktion in verfassungskonformer Weise umgesetzt.

Münster, den 17. April 2024





BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)417 D

Prof. Ulrich Kelber
Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Stellvertretenden Vorsitzenden
des Innenausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Lars Castellucci
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-5000

E-MAIL Referat35@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 18.04.2024

GESCHÄFTSZ. 35-643/077#0784

**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

Sekretariat des Ausschusses
für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

nur per E-Mail:
Lars.Castellucci@bundestag.de
Innenausschuss@bundestag.de

BETREFF **Gesetz zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes**
ANLAGEN **Stellungnahme**

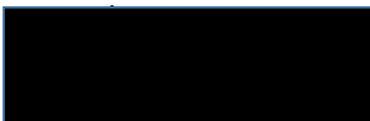
Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Lars Castellucci,

der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes ist federführend an den Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zur Beratung überwiesen worden.

Ich freue mich, dass es gelungen ist, das Gesetz nun auf den Weg zu bringen. Hierbei wurde ich ordnungsgemäß eingebunden und begrüße viele Anpassungen. Da jedoch noch nicht alle meine Bedenken ausgeräumt wurden, möchte ich Ihnen diese erneut schildern.

Für Rückfragen stehe ich dem Ausschuss gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 18.04.2024

Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

am 22.04.2024

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes
und Änderung anderer Gesetze (BT-Drucksache 20/10406)



1. Grundsätzliches

Das derzeit geltende Bundespolizeigesetz (BPolG) stammt überwiegend noch aus dem Jahr 1994 und bedarf dringender Modernisierung. Ich begrüße es daher sehr, dass es nach dem gescheiterten Vorhaben in der letzten Legislaturperiode nun gelungen ist, den Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes und Änderung anderer Gesetze (im Folgenden: BPolG-E) auf den Weg zu bringen.

Überarbeitungsbedarf besteht bereits aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zum Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) vom 20. April 2016 (Az. 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09). Der darin formulierte Grundsatz der hypothetischen Datenerhebung wurde im BPolG bisher nicht ausreichend umgesetzt.

Auch die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 (JI-Richtlinie) in Bezug auf wirksame Abhilfebefugnisse der Datenschutzaufsicht ist bis heute im BPolG nicht erfolgt. Die Umsetzungsfrist lief im Mai 2018 ab, ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik wurde in dieser Sache bereits eingeleitet. Dass der Gesetzgeber nun entsprechende Anpassungen im BPolG-E vorsieht, ist also überfällig.

Im Rahmen der Ressortabstimmung wurde ich vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) durchgehend beteiligt und einige meiner Anregungen konnten bereits im aktuellen Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Gleichwohl haben nicht alle meine Kritikpunkte Eingang in den neuen Entwurf gefunden, weshalb ich einige meiner datenschutzrechtlichen Bedenken im Folgenden erneut darstellen möchte.

2. Aufgaben und Befugnisse des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

Wirksame Kontroll- und Abhilfebefugnisse (§ 76 BPolG-E)

Ausdrücklich begrüße ich die Einführung diverser regelmäßiger Pflichtkontrollen durch den BfDI im Hinblick auf heimliche und eingriffsintensive Maßnahmen sowie hiermit zusammenhängende Datenübermittlungen (§ 76 Abs. 1 BPolG-E).

Die neu geschaffene Befugnis des BfDI zur Anordnung geeigneter Maßnahmen zur Beseitigung von Datenschutzverstößen (§ 76 Abs. 2 BPolG-E) folgt aus Art. 47 Abs. 2 JI-Richtlinie, wonach die Mitgliedsstaaten durch Rechtsvorschriften vorsehen müssen, dass jede Aufsichtsbehörde über wirksame Abhilfebefugnisse verfügt.



In ihrer derzeitigen Ausgestaltung genügt die Vorschrift diesem Erfordernis jedoch noch nicht: Durch die Pflicht zur vorherigen Beanstandung von Verstößen, die zusätzliche Erheblichkeitsschwelle sowie die in der Gesetzesbegründung ausdrücklich ausgenommene Anordnung von Datenlöschungen werden die Abhilfebefugnisse meiner Behörde unangemessen weit eingeschränkt bzw. erschwert. Es ist daher zweifelhaft, ob die Vorschrift den Ansprüchen der JI-Richtlinie an wirksame Abhilfebefugnisse überhaupt genügt. Dies hatte ich bereits in Bezug auf die entsprechenden Vorschriften im BKAG und Zollfahndungsdienstgesetz (ZfDG) mehrfach kritisiert.

Wegfall der Errichtungsanordnung

Die ersatzlose Streichung der Pflicht zur Erstellung einer sog. Errichtungsanordnung für automatisierte Dateien nach § 36 BPolG führt zum Wegfall eines wichtigen datenschutzrechtlichen Kontrollinstrumentes. In dieser vom BMI zu genehmigenden Verwaltungsvorschrift muss die Bundespolizei nach derzeitiger Rechtslage vor Beginn einer automatisierten Datenverarbeitung deren Kernpunkte (u.a. Rechtsgrundlagen, Verarbeitungszwecke, Datenarten, betroffene Personen, Löschfristen) festlegen.

Außerdem besteht eine Anhörungspflicht des BfDI. Hierdurch wird gewährleistet, dass auch datenschutzrechtliche Aspekte bereits bei der Implementierung von automatisierten Dateisystemen berücksichtigt werden können. Durch den Wegfall der Errichtungsanordnung mitsamt Anhörungspflicht des BfDI entfällt diese datenschutzrechtliche Vorkontrolle. Datenschutzwidrige Verarbeitungen und Prozesse werden so häufig erst durch Bürgerbeschwerden oder in späteren Kontrollen offengelegt und können dann großen nachträglichen Anpassungsbedarf an IT-Systemen mit sich bringen.

Solche teilweise kosten- und arbeitsintensiven Anpassungen lassen sich regelmäßig durch eine frühzeitige Einbindung meiner Behörde vermeiden. Die Anhörungspflicht des BfDI im Rahmen der Errichtungsanordnung ist ein wichtiges Instrument, um diese Beteiligung sicherzustellen. Der bisherige § 36 BPolG sollte daher erhalten bleiben bzw. in entsprechender Form wieder in den Entwurf aufgenommen werden.

Übergangsvorschrift (§ 107 BPolG-E)

§ 107 BPolG-E enthält eine Übergangsvorschrift, wonach gemäß einer geltenden Errichtungsanordnung erhobene Daten auch dann weiterverarbeitet oder übermittelt werden dürften, wenn sie nicht das Kennzeichnungserfordernis des neuen § 47 Abs. 1 BPolG-E er-



füllen. Dies dient laut der Gesetzesbegründung dazu, eine Weiterverwendung nach bisherigem Recht erhobener Altdatenbestände mit einem für die Bundespolizei vertretbaren Verwaltungsaufwand zu ermöglichen.

Diese Zielsetzung ist auch grundsätzlich nachvollziehbar, da eine nachträgliche Kennzeichnung sämtlicher nach alter Rechtslage erhobener Daten einen enormen Aufwand mit sich brächte, zumal die Möglichkeiten einer § 47 BPolG-E entsprechenden Kennzeichnung teilweise erst technisch implementiert werden müssen.

Um ihrem Charakter als Übergangsvorschrift gerecht zu werden, sollte die Ausnahme von der Kennzeichnungspflicht jedoch zeitlich befristet werden, z.B. auf 5 oder 10 Jahre. Nach diesem Zeitraum dürfte ein Großteil der Altdatenbestände bereits gelöscht sein. Eine nachträgliche Kennzeichnung von nach Ablauf dieser Frist weiterhin bei der Bundespolizei gespeicherten Daten ist auch unter Berücksichtigung des damit einhergehenden Verwaltungsaufwandes zumutbar.

Die Kennzeichnungspflicht nach § 47 BPolG-E dient der Umsetzung der BVerfG-Rechtsprechung zur hypothetischen Datenneuerhebung und sollte daher nicht durch unangemessen weite Ausnahmeregelungen ausgehöhlt werden.

Unabhängig davon, ob am Wegfall der Errichtungsanordnung festgehalten wird, empfehle ich daher zumindest, die in § 107 BPolG-E vorgesehene Übergangsvorschrift zeitlich zu befristen.

3. Befugnisse zur Datenverarbeitung durch die Bundespolizei

Schaffung neuer Eingriffsbefugnisse

In dem Entwurf sind neue Befugnisse zur Datenverarbeitung für die Bundespolizei vorgesehen, bereits vorhandene Befugnisse werden teilweise erweitert oder in ihren Voraussetzungen angepasst.

Neu hinzu kommen etwa die Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten (§ 25 BPolG-E), der Einsatz mobiler Sensorträger für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte (§ 38 BPolG-E), die präventive Telekommunikationsüberwachung (§ 40 BPolG-E) sowie die Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten (§ 41 BPolG-E). Die Erforderlichkeit dieser Befugnisse soll im Einzelnen grund-



sätzlich nicht in Abrede gestellt werden, auch konnten hier in der Ressortabstimmung bereits datenschutzrechtliche Verbesserungen erreicht werden, etwa durch die Ergänzung von Regelungen zum Kernbereichsschutz.

Ausdrücklich begrüße ich außerdem, dass die besonders eingriffsintensiven Instrumente der Quellen-Telekommunikationsüberwachung, der Online-Durchsuchung und der Wohnraumüberwachung keinen Eingang in das Gesetz gefunden haben.

Dennoch möchte ich darauf hinweisen, dass auch in diesem Gesetz wieder zahlreiche neue Befugnisse für eine Sicherheitsbehörde enthalten sind, ohne dass die Überwachungsgesamtrechnung oder die unabhängige wissenschaftliche Evaluation der Sicherheitsgesetze und ihrer Auswirkungen auf Freiheit und Demokratie im Lichte technischer Entwicklungen, die sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt hat, abgeschlossen sind.

Einmal geschaffene Überwachungsbefugnisse werden im Regelfall erfahrungsgemäß nicht mehr zurückgenommen, sondern im Laufe der Zeit eher noch ausgeweitet. Die Folge ist ein ständig fortschreitender Ausbau von Überwachungs- und Kontrollmechanismen. Ich appelliere daher insgesamt dafür, dass neue Befugnisse der Sicherheitsbehörden immer an den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gemessen werden und auf einer faktenbasierten Evaluierung der tatsächlichen Sicherheitslage beruhen.

Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte (§ 32 BPolG-E)

In § 32 Abs. 1 S. 2 BPolG-E vorgesehen ist die Ausweitung des Einsatzes sog. Bodycams auf nicht öffentlich zugängliche Orte, an denen die Bundespolizei Aufgaben nach dem Aufenthaltsgesetz wahrnimmt, sowie auf Dienstfahrzeuge der Bundespolizei und auf nicht öffentlich zugängliche Bereiche von Dienststellen der Bundespolizei, in denen erkennungsdienstliche Behandlungen, Durchsuchungen und vergleichbare polizeiliche Maßnahmen durchgeführt werden.

Begründet wird dies mit der Häufung von mitunter gewalttätigen Widerstandshandlungen im Rahmen des Vollzugs aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen. Neben Zwecken der Deeskalation diene die Aufzeichnung mittels Bodycam in diesen Fällen auch der etwaigen Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Ferner soll der Bodycam-Einsatz an nicht öffentlich zugänglichen Orten erweitert werden, in denen es regelmäßig zu konflikträchtigen Situationen kommen könne.



In diesem Umfang halte ich die Eingriffsbefugnis der Bundespolizei für zu weitgehend. Da sich der Betroffene einer Aufzeichnung mittels Bodycam durch die Bundespolizei insbesondere in geschlossenen Räumen kaum bis gar nicht entziehen kann, stellt diese einen erheblichen und intensiven Eingriff in dessen Grundrechte dar. Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben sich daher besonders hohe Anforderungen an die Bestimmtheit einer etwaigen Eingriffsnorm.

Während die in § 32 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BPolG-E genannten Orte, an denen die Bundespolizei aufenthaltsrechtliche Maßnahmen durchführt, zumindest anhand der Gesetzesbegründung weiter konkretisiert werden, fehlt eine solche Bestimmung im Hinblick auf die Orte nach Nr. 2 und 3 der Vorschrift.

Insofern ist der Zusatz in der Gesetzesbegründung, dass es an diesen Orten „regelmäßig zu konflikträchtigen Situation kommen“ könne, nicht ausreichend, um dem Bestimmtheitsanforderung zu genügen. Die beispielhaft benannten „Orte, an denen bestimmungsgemäß erkennungsdienstliche Behandlungen, Durchsuchungen und vergleichbare polizeiliche Maßnahmen durchgeführt werden“ bringen ebenfalls keine ausreichende Klarheit, da hierunter nahezu sämtliche Diensträumlichkeiten der Bundespolizei fallen können. Auch die generelle Befugnis zum Bodycam-Einsatz in allen Dienstfahrzeugen der Bundespolizei halte ich für zu weitgehend.

Ich empfehle daher, die in § 32 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und 3 BPolG-E bezeichneten Orte zumindest in der Gesetzesbegründung weiter zu konkretisieren, um dem Bestimmtheitsgebot zu entsprechen. Des Weiteren empfehle ich, auch in § 32 BPolG-E eine Regelung zum Schutz des Kernbereichs der Intimsphäre von Personen aufzunehmen.

Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern (§ 36 BPolG-E)

In § 36 BPolG-E wird – im Gleichklang mit der parallel laufenden Schaffung entsprechender Normen in der Strafprozessordnung (StPO) – der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern neu geregelt. Meine Bedenken bezüglich der Vorschrift habe ich bereits in der Ressortabstimmung zu den StPO-Normen geäußert, möchte diese im Folgenden aber dennoch erneut darlegen.

Ich empfehle aus Gründen der Klarheit und der besseren Übersicht zunächst, jeweils eine Vorschrift für den Einsatz von verdeckten Ermittlern und eine Vorschrift für den Einsatz von



Vertrauenspersonen zu schaffen. Ich empfehle außerdem weiterhin, aufgrund des grundrechtsintensiven Eingriffs, für alle Fälle des Einsatzes von Vertrauenspersonen einen Richtervorbehalt aufzunehmen.

Die in § 36 Abs. 3 BPolG-E aufgeführten Ausschlussgründe sehe ich mit Blick auf das informationelle Trennungsprinzip zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten sehr kritisch. Die gilt vor allem im Hinblick darauf, dass die Vertrauensperson nach Abs. 3 Nr. 2b zeitgleich für einen Nachrichtendienst im Einsatz sein kann und der Bundespolizei insofern ein Ermessen eingeräumt wird. Die in der Gesetzesbegründung genannten Ausnahmefälle sind nachvollziehbar, jedoch sorgt die Formulierung der Vorschrift in der Praxis dafür, dass auch in anderen Konstellationen ein paralleler Einsatz möglich ist und Regelungen zum Datenaustausch unterlaufen werden können. Gleiches gilt für die Beendigung des Einsatzes einer Vertrauensperson (§ 36 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 BPolG-E).

Auch die Formulierung der weiteren Beendigungsgründe in Abs. 5 als Soll-Regelung halte ich für nicht sachgerecht und in der Praxis problematisch, mit Ausnahme von S. 1 Nr. 3 (aktiver Einsatz seit mehr als 10 Jahren). Vor allem aber habe ich Bedenken bzgl. der Weitergabe falscher Informationen und des mehrfachen Verstoßes gegen Weisungen, aber auch bzgl. Vertrauenspersonen, die sich selbst strafbar machen. Es geht hier um den Einsatz von Vertrauenspersonen zur Aufklärung konkreter Straftaten und es stellt sich daher die Frage, in welchen Fällen eine solche Vertrauensperson noch Erkenntnisse liefern soll, die auch im Gerichtsverfahren noch belastbar sind. Die Glaubwürdigkeit einer Zeugenaussage der Vertrauensperson dürfte von vornherein gegen null tendieren.

Aus hiesiger Sicht ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb das Gericht, welches für die Entscheidung über die Anordnung des Einsatzes zuständig ist, nach § 36 Abs. 6 BPolG-E nicht verlangen können soll, dass die Identität der Vertrauensperson ihm gegenüber offenbart wird. Dies kann nach hiesigem Verständnis bedeuten, dass etwa Verwandtschaftsgrade unter Umständen nicht aufgedeckt werden müssen, da die Vertrauensperson anhand dieser identifiziert werden könnte. Mit dem Kernbereichsschutz ist dies aber schwerlich vereinbar.

Die Eilkompetenz in § 36 Abs. 7 BPolG-E zur Anordnung einer Maßnahme nach Abs. 1 durch das Bundespolizeipräsidium ist aus hiesiger Sicht nicht nachvollziehbar. Insbesondere in Bezug auf Vertrauenspersonen ist nicht ersichtlich, welche praktischen Fallkonstellationen erfasst werden sollen. Der Einsatz von Vertrauenspersonen soll aufgrund der Eingriffsintensität sorgfältig geplant und abgewogen werden, um den Kernbereichsschutz zu gewährleisten. Dies ist mit der geplanten Eilkompetenz nur schwer vereinbar.



Prüffälle (§§ 44 Abs. 3, 45 Abs. 2 BPolG-E)

Die in § 44 Abs. 3 bzw. § 45 Abs. 2 BPolG-E enthaltenen Regelungen zur Datenverarbeitung zu sog. Prüffällen halte ich für verfassungsrechtlich bedenklich und habe dies bereits in der Ressortabstimmung mehrfach zum Ausdruck gebracht.

In den §§ 44, 45 BPolG-E ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Bundespolizei Daten zu bestimmten Personenkategorien weiterverarbeiten darf. § 44 Abs. 3 BPolG-E regelt in diesem Zusammenhang die sog. Prüffälle, in denen die Bundespolizei nach der Gesetzesbegründung „durch Hinweisgeber, aber auch durch in- oder ausländische Polizeidienststellen, Erkenntnisse und Angaben zu Personen erhält, die der Bundespolizei bislang unbekannt waren und bei denen daher auch noch nicht feststeht, ob die betroffenen Personen einer der in Abs. 1 genannten Kategorien unterfallen“. Hierzu dürfen Daten dann bis zu 12 Monate vorgehalten werden, um ggf. durch Anreicherung festzustellen, ob die Person einer der genannten Kategorien (Verurteilte, Beschuldigte, Tatverdächtige oder Anlasspersonen) angehört.

Eine solche Speicherung und Weiterverarbeitung von Daten zu Personen in Vorsorgedateien, gegen die im Zeitpunkt der Speicherung rechtlich gerade noch keine Negativprognose festgestellt werden kann, ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Denn die Speicherung ermöglicht erst eine Anreicherung von Daten mit dem Ziel, eine Negativprognose begründen zu können. Faktisch handelt es sich um eine unzulässige Vorratsdatenspeicherung. Ich empfehle daher erneut dringend, die Vorschrift zu streichen.

§ 45 Abs. 2 BPolG-E enthält eine entsprechende Regelung zu Prüffällen mit Blick auf den Personenkreis von Zeugen, Opfern, Kontaktpersonen oder Hinweisgebern. Die dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken gelten für diese Personengruppen erst recht, eine derart niedrigschwellige Verarbeitungsbefugnis ohne bestehende Negativprognose halte ich für nicht hinnehmbar.

Erhebung von Fluggastdaten durch Luftfahrtunternehmen und Übermittlung an die Bundespolizei (§ 52 BPolG-E)

Mit § 52 BPolG-E wird das Verfahren zur Übermittlung der sogenannten API-Daten (Advance Passenger Information), das bisher nur auf Anordnung des Bundespolizeipräsidiums für bestimmte Flugrouten aus Drittstaaten gilt, auf alle aus Drittstaaten eintreffenden Flüge ausgeweitet.



Die Richtlinie 2004/82/EG (API-Richtlinie) geht grundsätzlich von dem Fall aus, dass bestimmte Beförderungsunternehmen für die Übermittlung von API-Daten angefragt werden. Die Auswahl hat sich insbesondere an den Zweckbestimmungen der Richtlinie zu orientieren, muss aber auch die Grundsätze der Erforderlichkeit und Angemessenheit berücksichtigen. Insb. der Datenkranz geht schon in der derzeitigen Fassung des § 31a BPolG über die Vorgaben der API-Richtlinie hinaus und wird nun erneut erweitert. Die jetzt vorgesehene pauschale Verpflichtung aller Luftfahrtunternehmen - und zwar nicht nur zur Datenübermittlung, sondern auch zur vorausgehenden Datenerhebung - mag zwar in anderen Mitgliedstaaten praktiziert werden, widerspricht aber der Grundannahme der API-Richtlinie.

Dies ist vor allem mit Blick auf die Verwendung zu Strafverfolgungszwecken kritisch. Die API-Richtlinie konkretisiert die Bedingungen einer solchen Datenverarbeitung nicht weiter und ist damit unbestimmt. Der nationale Gesetzgeber ist daher gehalten, derartige Vorgaben im Lichte des Grundsatzes der Erforderlichkeit und insb. vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils zur Umsetzung der PNR-Richtlinie (C-817/19) restriktiv auszulegen und mangelnde Bestimmtheit durch entsprechende Vorgaben im nationalen Recht auszugleichen.

§ 52 BPolG-E, ähnlich dem bisherigen § 31a BPolG, trennt außerdem nicht ausreichend zwischen Aufgaben der Grenzkontrolle bzw. Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Sinne von Art. 1 der API-Richtlinie und solchen der Strafverfolgung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der API-Richtlinie. Die Neufassung des BPolG sollte diesen Mangel nicht wiederholen. Durch die nun vorgesehene beträchtliche Ausweitung des Umfangs der durch die Luftfahrtunternehmen und die Bundespolizei sowie die Passenger Information Unit (PIU) zu verarbeitenden API-Daten wird dieses Problem weiter verschärft. Eine restriktive und näher konkretisierte Verarbeitung zu Strafverfolgungszwecken ist so von vornherein nicht möglich.

Die Daten werden außerdem primär an die Bundespolizeibehörde übermittelt. Einmal erhoben, werden die Informationen aber auch PNR-Daten und daher als solche auch an die PIU übermittelt.

Hier stellt sich die Frage, ob die direkte Übermittlung an das Bundespolizeipräsidium als Grenzkontrollbehörde im Sinne der API-Richtlinie überhaupt eine eigenständige Bedeutung hat oder die Ausweitung der Verpflichtung hier lediglich dazu dienen soll, die Qualität der PNR-Daten aufzubessern. Ob dies die Erforderlichkeit der Ausweitung auf alle Flüge aus Drittstaaten zu begründen vermag, ist zweifelhaft.



4. Sicherheitsüberprüfung (§ 75 BPolG-E)

Nach § 75 BPolG-E sollen grundsätzlich alle Personen, die für die Bundespolizei tätig werden sollen, einer einfachen Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) unterzogen werden. Im Hinblick auf die Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht, die mit einer Sicherheitsüberprüfung notwendigerweise verbunden sind, sollte der Personenkreis, der sich einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen muss, auf das erforderliche Maß beschränkt bleiben. Die vorgesehene flächendeckende Form für alle Tätigkeitsbereiche in der Bundespolizei erscheint zu weitgehend. Zweifelhaft erscheint nämlich, ob tatsächlich alle Einsatzbereiche bei der Bundespolizei konkret das Gefährdungspotential hinsichtlich der Aufgabenerfüllung der Bundespolizei (vergleichbar mit anderen sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten nach dem SÜG oder anderen Gesetzen wie dem Satellitendatensicherheitsgesetz (SatDSiG) oder dem Soldatengesetz) besitzen. Daher sollte die geplante Regelung zumindest eine anlassbezogene Abstufung enthalten und nach Verwendung und unter Ausschluss von Beschäftigtengruppen, die keine sicherheits-erhebliche Funktion in nennenswertem Umfang ausfüllen, differenzieren, um die Anzahl der zu überprüfenden Bewerber/Innen möglichst gering zu halten.

Eine Differenzierung des zu überprüfenden Personenkreises anstelle des vorgesehenen Regel-Ausnahme-Prinzips würde im Übrigen auch unnötige Mehrfachüberprüfungen betroffener Personen verhindern, die bei der Bundespolizei aus Sabotageschutzgründen ohnehin schon einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung im Sabotageschutz unterzogen werden müssen. Hier würde es nach derzeitigem Entwurf zwangsläufig zu Doppelüberprüfungen kommen, weil die Ü2 Sabotageschutz nach derzeitiger Rechtslage wegen unterschiedlicher inhaltlicher Anforderungen die einfache Sicherheitsüberprüfung nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 SÜG nicht ersetzen kann.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Der Polizeibeauftragte des Bundes

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Herrn stellv. Vorsitzenden Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)417 E

Berlin, 17. April 2024

Uli Grötsch
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-39902
polizeibeauftragter@bundestag.de

Dienstgebäude:
Wilhelmstraße 60
10117 Berlin

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum
Gesetzentwurf zur Neustrukturierung des
Bundespolizeigesetzes (BT. Drs 29/10406)**

Eine Neufassung des Bundespolizeigesetzes ist dringend notwendig. Nach dem im Bundesrat gescheiterten Versuchen der Großen Koalition der letzten Legislaturperiode im Deutschen Bundestag wäre es ein fatales Signal an die Beschäftigten bei der Bundespolizei und auch an die Öffentlichkeit nicht zu einem Abschluss des Gesetzes zu kommen.

Der Gesetzentwurf hat es sich zur Aufgabe gemacht, der Bundespolizei einen den Anforderungen der Zeit angemessenen Rechtsrahmen zu geben. Dies begrüße ich ausdrücklich.

In der vorliegenden Stellungnahme beschränke ich mich im Wesentlichen auf die Bereiche des Gesetzes, die meinen unmittelbaren Tätigkeitsbereich als Polizeibeauftragter des Bundes beim Deutschen Bundestag betreffen: Als Polizeibeauftragter des Bundes bin ich Ansprechpartner für Beschäftigte der Polizeien des Bundes, d.h. der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und der Polizei beim Deutschen Bundestag. Neben meinem Auftrag zur Bearbeitung struktureller



Mängel bin ich Anlaufstelle für Bürger:innen sowie Beschäftigte in den Polizeien des Bundes hinsichtlich Fehlverhalten im Einzelfall.

Nach den Erfahrungen meiner ersten Wochen im Amt des Polizeibeauftragten des Bundes kann ich konstatieren, dass die vorliegende Novelle des Bundespolizeigesetzes für mehr rechtsstaatliche Kontrolle und für mehr Rechtssicherheit sorgt. Sie setzt ein wichtiges Signal und bedeutet einen deutlichen Fortschritt hinsichtlich der Minimierung des Konfliktpotenzials in meinem Zuständigkeitsbereich.

Im Folgenden möchte ich sechs Aspekte des Gesetzes näher beleuchten:

1. Gesetzliche Klarstellung zu „racial profiling“ (§ 23 Abs. 2 Satz 2 BPolG-E):

Sogenanntes „Racial Profiling“ ist bereits nach jetziger Rechtslage verboten (vgl. Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes, Art 14 der Menschenrechtscharta der Europäischen Union, Art. 21 der Grundrechtecharta der Europäischen Union). Die im § 23 Abs. S. 2 BPolG-E enthaltene diesbezügliche Klarstellung, dass polizeiliches Handeln jederzeit diskriminierungsfrei zu sein hat, halte ich für wegweisend.

Die Debatte um die Thematik rassistisch motivierter Polizeikontrollen belastet das Ansehen der Bundespolizei immer wieder auf's Neue. Die Thematik fand ihren Niederschlag in der sog. „MEGAVO-Studie“, deren Zwischenergebnisse seit dem letzten Jahr vorliegen. Die Klarstellung im § 23 bezeichnet keineswegs einen diesbezüglichen Generalverdacht



gegen die Beschäftigten der Bundespolizei. Vielmehr handelt es sich um eine Klarstellung des Gesetzgebers hinsichtlich der Ausrichtung der Bundespolizei diesbezüglich und, wenn man so möchte, auch um eine klare Erwartungshaltung gegenüber den eingesetzten Kräften der Bundespolizei.

Neben einer klaren gesetzlichen Regelung ist dies auch wesentlich von der Mentalität in der Behörde abhängig. Diese wird durch moderne und nachhaltige Konzepte in der Aus- und Fortbildung ebenso gewährleistet, wie durch eine regelmäßige Supervision. Beides, eine klare gesetzliche Regelung einerseits und die Schaffung und Pflege einer diesbezüglichen Mentalität andererseits, bilden meiner Auffassung das wirksamste Mittel gegen „racial profiling“.

2. Bescheinigungen über polizeiliche Kontrollmaßnahmen nach § 23 Abs. 2 BPolG-E (sog. "Kontrollquittungen"):

- a. Die Diskussion um die Ausstellung von Kontrollquittungen währt schon länger. Wenn nicht gar von Menschenrechtsorganisationen gefordert wird, gesetzliche Regelungen zu sog. anlasslosen Kontrollmaßnahmen grundsätzlich nicht mehr vorzusehen, werden von Teilen der Wissenschaft zumindest verpflichtende Kontrollbescheinigungen gefordert. Kontrollbescheinigungen werden nicht nur als ein Mittel zum Schutz vor unberechtigten Kontrollen und damit der Wahrung der Bürgerrechte jedes



Einzelnen angesehen, vielmehr ist auch zur Kenntnis zu nehmen, dass für diese offenbar auch im Kontext gesellschaftlichen Zusammenhalts ein reales Bedürfnis besteht. Im vorliegenden GE wird sich für eine Angebots- resp. Belehrungslösung entschieden.

- b. Danach müssen Kontrollquittungen bei jeder Kontrolle zur Verhinderung unerlaubter Einreise durch die kontrollierenden Beamt:innen angeboten werden. Die Kontrollierten können dabei entscheiden, ob sie sich eine Kontrollquittung ausstellen lassen möchten. Meiner Auffassung nach wird damit eine ausgewogene Regelung geschaffen, die einerseits die Praktikabilität für die betreffenden Beamt:innen gewährleistet und andererseits polizeiliches Handeln jederzeit rechtsstaatlich nachvollziehbar macht. Wenn Ort, Uhrzeit und Grund der Kontrolle rechtssicher festgehalten werden, wenn also staatliches Handeln jederzeit nachvollziehbar wird, erreicht der Gesetzgeber seine Absicht, polizeiliches Handeln transparent und damit bürgernah zu machen. Darüber hinaus ist die Regelung geeignet, das Ansehen der Bundespolizei als eine moderne und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparent handelnde Sicherheitsbehörde weiter zu stärken.
- c. Kontrollquittungen können dazu beitragen, dass die Polizei insgesamt weniger verdachtsunabhängig kontrolliert, ohne Sicherheitslücken zu hinterlassen. Der in § 106 Abs. 3 BPolG-E



vorgesehenen Evaluation sehe ich erwartungsvoll entgegen. Anhand der Evaluation dürfte nämlich ebenso deutlich werden, inwieweit die jetzt gewählte Angebots- und Belehrungsregelung „racial profiling“ tatsächlich verhindern kann, meines Erachtens aber auf jeden Fall reduzieren wird, was ich für den Aufgabenbereich meines Amtes ausdrücklich begrüße.

3. Ähnlich verhält es sich meines Erachtens bezüglich der eingeführten Möglichkeit zur Überwachung von Gewahrsamsräumen (§ 63 BPolG-E): Sie dient zum einen der Sicherheit und des Schutzes der Person in Gewahrsam. Zum anderen schützt sie aber auch die Polizeibeschäftigten, etwa vor Übergriffen durch die dort untergebrachten Personen und dient auch selbst für Polizeibedienstete als Nachweis, sich jederzeit rechtmäßig verhalten zu haben.

Auch bezüglich der Unterbringung gemäß geschlechtlicher Identität im Falle von Gewahrsamnahmen begrüße ich die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung sehr, im Falle der Unterbringung von trans- und intergeschlechtlichen Personen sowie nicht binären Personen den geäußerten Willen bei der Unterbringung zu berücksichtigen (§ 62 Abs. 4 BPolG-E). Diese Regelung befindet sich zudem in Kohärenz zum Grundgedanken des unlängst durch den Deutschen Bundestag beschlossenen Selbstbestimmungsgesetzes. In der Gesetzesbegründung zu § 62 Abs. 4 BPolG-E (S. 139) wird betont, dass im Rahmen einer Abwägung die Rechte aller betroffenen Personen zu berücksichtigen sind. Sollte demnach durch diese



Regelung die Sorge eines Vorschubleisten für etwaige missbräuchliche Willensbekundungen bestehen, schiebt die vorzunehmende Abwägung einer solchen Befürchtung auf jeden Fall einen Riegel vor.

4. Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugs-beamt:innen (§ 3 BPolG-E):

Bereits 11 Länderpolizeien bedienen sich der Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamten:innen. Die Erfahrung zeigt, dass die über das Thema oftmals geführte Debatte völlig überhitzt geführt wird. Die Kennzeichnungspflicht wird bei den Polizeien der 11 Bundesländer gut angenommen und führt ebenso zu mehr Transparenz polizeilichen Handelns und Bürgernähe. Bei Vorwürfen bezüglich rechtswidrigen Polizeiverhaltens kann die betroffene Person so identifiziert werden. Die geplante Einführung einer pseudonymisierten Kennzeichnung stellt sicher, dass die Identität der eingesetzten Beamtinnen und Beamten nicht sichtbar und somit ausgeschlossen wird. Insofern wird einer befürchteten Gefährdung der betreffenden Beamten:innen und deren privatem Umfeld mit der Regelung Rechnung getragen.

5. Einfache Sicherheitsüberprüfung für dauerhaft tätige Bundespolizeibeschäftigte (§75 BPolG-E):

Die versuchte Einflussnahme von Extremisten auf die Polizeien sowie bekanntgewordenes extremistisches Gedankengut in Polizeiorganisationen sind Gift für das öffentliche Ansehen der Polizeien. Die unlängst



bekannt gewordene Zahl von mindestens 400 Verdachtsfällen im Bereich extremistischer Gesinnung sind hierfür ein Beleg. Neben den in dieser Stellungnahme zuvor schon erwähnten Methoden zur nachhaltigen Gewährleistung der rechtsstaatlichen Stabilität in den Sicherheitsbehörden, während der Dienstzeit, bilden einfache Sicherheitsüberprüfungen ein geeignetes Mittel, um extremistisch tätige Personen frühzeitig zu erkennen und ihnen somit den Zugang zu den Polizeibehörden zu verweigern. „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Das althergebrachte Sprichwort beschreibt die Angemessenheit und die Notwendigkeit der vorgesehenen Regelung im § 75 meiner Meinung nach trefflich (vgl. hierzu auch den Lagebericht „Rechtsextremisten, Reichsbürger und Selbstverwalter in Sicherheitsbehörden“ des Bundesamtes für Verfassungsschutz).

Ich unterstütze ausdrücklich diese, aber auch weitere Maßnahmen, die dazu beitragen, dass Personen mit menschenfeindlicher Gesinnung der Zugang zu den Polizeibehörden verwehrt wird. In diesem Kontext leistet auch die durch den Deutschen Bundestag bereits beschlossene Beschleunigung der Disziplinarverfahren bei der Entfernung von Extremist:innen aus dem öffentlichen Dienst einen erheblichen Beitrag zur nachhaltigen Stabilisierung der Sicherheitsbehörden des Bundes.

6. Unterbringungssituation der Bundespolizei im Bereich der Unternehmen, d.h. an Flughäfen und Bahnhöfen (§ 96 Absatz 2 BPolG-E).



Soll die Bundespolizei auch in Zukunft ein attraktiver Arbeitgeber für jungen Menschen sein, so spielt auch die bauliche Unterbringung bzw. die räumliche Situation der Dienststellen eine erhebliche Rolle. Auch für die Motivation, der sich bereits im Dienst befindlichen Beschäftigten bei der Bundespolizei, spielt dieser Faktor eine erhebliche Rolle. Seitens des Dienstherrn hat es schlichtweg mit Wertschätzung und Verantwortung gegenüber den Beschäftigten zu tun, unter welchen baulichen Voraussetzungen sie ihren Dienst verrichten.

Vornehmlich an manchen Bahnhöfen war dies teilweise erbärmlich. Ich begrüße es daher sehr, dass mit dem vorliegenden Gesetz die Unterstützungspflichten der Verkehrsunternehmen klarer gefasst und ausgeweitet werden. Die im Gesetz vorgesehene Evaluierung (§ 106 Abs. 2 BPolG-E), auch in diesem Bereich, ist ein weiterhin als positiv zu bewertender Aspekt des Gesetzes.

Fazit

Die Bundespolizei ist als die mit Abstand größte Sicherheitsbehörde eine tragende Säule der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland. Die weit mehr als 50000 Beschäftigten brauchen einen klaren und zeitgemäßen Rechtsrahmen. Die Beschäftigten der Bundespolizei brauchen darüber hinaus beste Arbeitsbedingungen, um in Zeiten erheblich gesteigener Anforderungen und Herausforderung ein attraktiver Arbeitgeber zu bleiben. Gerade junge Menschen wünschen sich z.B. Homeoffice, bessere Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, flexiblere Arbeitszeiten aber selbstverständlich auch Respekt und Anerkennung für ihre Arbeit. Das wiederum ist eine



gesamtgesellschaftliche Aufgabe, der wir alle gemeinsam nachkommen müssen. Die Bundespolizei hat sich bereits auf den Weg gemacht, diverser zu werden und auch in dieser Hinsicht gesellschaftliche Realitäten bei der Personalgewinnung abzubilden.

Unsere Polizeibehörden, insbesondere auch die Bundespolizei, genießen in der Bevölkerung unseres Landes ein hohes Ansehen. Fast 8 von 10 Bürger:innen haben Vertrauen in die Polizei (Vertrauen in die Polizei in Deutschland 2023 | Statista). Auch weltweit genießen die in internationalen Polizeieinsätzen tätigen Beamtinnen und Beamten ein ausgesprochen hohes Ansehen. Sie haben Vorbildcharakter. Auch der Gesetzgeber muss diesem Anspruch gerecht zu werden. Daher begrüße ich die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, durch einen modernen Rechtsrahmen die Kriminalitätsbekämpfung im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei zu erleichtern und neue Entwicklungen gesetzgeberisch abzubilden. Die heutigen gesellschaftlichen Realitäten bedeuten für die Beschäftigten der Bundespolizei jedoch auch oftmals auch eine Zunahme von Gewalt gegen Einsatzkräften und mangelnden Respekt. Daher ist es eine stetige Aufgabe aller staatlichen Institutionen, die Arbeitsbedingungen und damit verbunden auch die Möglichkeiten zum Eigenschutz der Bediensteten stetig weiterzuentwickeln und eben auch in dieser Hinsicht der gesellschaftlichen Realität anzupassen.

Berlin, 17.04.2024

Uli Grötsch

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)417 F



Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Uta Schöneberg
Referatsleiterin

Hannover, 19.04.2024

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 22. April 2024

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drs. 20/10406

sowie

zum Antrag der Fraktion der CDU / CSU „Die Bundespolizei weiter stärken“, Drs. 20/4881

Der Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes sieht eine umfassende Überarbeitung der Regelungen des Bundespolizeigesetzes über die Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei vor. Mit an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepassten Eingriffsschwellen und rechtsstaatlichen Sicherungen, einer Reihe von neuen, bislang so nicht oder nicht ausdrücklich geregelten Befugnissen sowie einer Neuordnung des Datenschutzregimes handelt es sich um eine weitreichende Überarbeitung des Gesetzes. Diese zeichnet zu einem großen Teil Entwicklungen nach, die im Bereich der Gefahrenabwehr in den Polizeigesetzen der Länder und im BKAG bereits zu umfangreichen Rechtsänderungen geführt haben.

Von wesentlichen Änderungen der Aufgaben der Bundespolizei sieht der Entwurf ab. Allerdings **entfällt in § 1 Abs. 3 des Entwurfs** die im bisherigen Absatz 2 geregelte Beschränkung der Aufgaben der Bundespolizei auf diejenigen **Aufgaben, die ihr durch das Bundespolizeigesetz oder vor dem 01.11.1994 durch andere Bundesgesetze übertragen werden bzw. wurden**. Laut Begründung handelt es sich um eine zwingende Folgeänderung zu dem im Zuge der Novellierung veränderten Aufgabenzuschnitt der Bundespolizei. Der Versuch einer einfachgesetzlichen Festschreibung des Status quo im bisherigen § 1 Abs. 2 war im Jahr 1994 auf Initiative des Bundesrates in das Gesetz zur Neuregelung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes aufgenommen worden und sollte einer weiteren Ausweitung des Aufgabenbestandes der damals noch nicht so benannten Bundespolizei entgegenwirken. Eine Begrenzung der Aufgaben – oder jedenfalls eine sehr kritische Prüfung jeder neuen Aufgabenzuschreibung – ist weiterhin

Informationen zum Datenschutz finden Sie auf www.mi.niedersachsen.de unter „Service“. Auf Wunsch senden wir Ihnen die Informationen zu.

Dienstgebäude/
Paketanschrift
Achtung: Neue Anschrift
Schiffgraben 12
30159 Hannover

Telefon
0511 120-0
Telefax
0511 120-6550

E-Mail
poststelle@mi.niedersachsen.de

Bankverbindung
IBAN: DE43 2505 0000 0106 0353 55
BIC: NOLA DE 2H



ein Anliegen, um die Polizeihochheit der Länder und die bewährte Rolle der Polizeien der Länder als umfassend zuständige Polizeibehörden zu wahren und Mehrfachzuständigkeiten, Unklarheiten über die Aufgabenwahrnehmung oder Erschwernisse bei der Zusammenarbeit zwischen Länderpolizeien und Bundespolizei zu vermeiden. Hierzu war die einfachgesetzliche Regelung, die ihrerseits durch einfaches Bundesrecht geändert werden kann, jenseits einer Programm- und Warnfunktion aber nie geeignet. Rechtliche Grenze von Aufgabenübertragungen auf die Bundespolizei – gleich ob durch das Bundespolizeigesetz oder durch andere Bundesgesetze – ist allein das Grundgesetz. Das Entfallen der bisherigen einfachgesetzlichen Beschränkung der Aufgabenübertragung ist deshalb zunächst unproblematisch. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 28.01.1998 (2 BvF 3/92) klar ausgesprochen, dass die Bundespolizei nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Polizei ausgebaut werden darf. Hieran sind alle Änderungen zu messen.

In **§ 2 Abs. 2 Nr. 3 des Entwurfs** ist für die Küste eine Ausweitung des Grenzgebiets von bislang 50 km ab der seewärtigen Begrenzung auf 80 km vorgesehen. Die bisherige 50-km-Zone hatte nicht überall gewährleistet, dass das Grenzgebiet überhaupt bis an das Festland heranreicht. Insofern ist gegen die Ausweitung kein Einwand zu erheben. Es bleibt allerdings bei der nicht gerade allgemein verständlichen Bestimmung des Grenzgebiets anhand des Verlaufs der seewärtigen Begrenzung. Eine Zuordnung zum Grenzgebiet im Küstenbereich ist weiterhin nur mit Spezialkenntnissen möglich. Es wäre wünschenswert, wenn hier eine besser nachvollziehbare Regelungstechnik gefunden würde.

Bei der **Strafverfolgung** bleibt es nach **§ 13 des Entwurfs** bei den bestehenden Zuständigkeiten der Bundespolizei. Die Bundespolizei soll weiterhin vor allem Vergehen verfolgen, soweit diese mit Bezug zu ihren Aufgaben als Grenzschutz oder als Bahnpolizei begangen werden oder Maßnahmen auf See außerhalb des deutschen Küstenmeeres erforderlich machen. Daneben ist sie für die Verfolgung nur bestimmter Verbrechen zuständig.

Ein Verzicht auf die Differenzierung nach der Schwere der Straftat zugunsten des Sachzusammenhanges – d.h. eine Ausweitung der Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei auch auf **Verbrechen**, soweit sie den in § 13 genannten Voraussetzungen unterfallen – wäre zwar denkbar. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU fordert dies mit der Begründung, die Bundespolizei sei in diesen Fällen näher an der Sache. Das Argument der Sachnähe lässt sich allerdings in zwei Richtungen nutzen – zugunsten einer Strafverfolgung durch die Bundespolizei, weil eine Straftat einen sachlichen oder örtlichen Zusammenhang zu ihren Spezialaufgaben aufweist, oder zugunsten der Landespolizei, weil es auf den Zusammenhang einer Straftat zur Kriminalitätsslage vor Ort und zu den in der Bearbeitung der Landespolizei befindlichen Delikten ankommt. Insgesamt erscheint es sachgerecht, die Verfolgung von Verbrechen generell bei den Ländern zu belassen. Die Polizeien der Länder verfügen auf dem Gebiet der Strafverfolgung über umfassende Erfahrung, etablierte Strukturen – auch im Zusammenspiel mit den Staatsanwaltschaften – und eine entsprechende Ausstattung. Eine Zersplitterung der Strafverfolgungszuständigkeiten sollte vermieden werden.

Die mehrfach diskutierte und im Antrag der Fraktion der CDU/CSU aufgegriffene Einführung einer **gekorenen Strafverfolgungszuständigkeit**, bei der die Bundespolizei im Einzelfall auf Ersuchen der Staatsanwaltschaft tätig werden könnte, begegnet erheblichen Bedenken. Sie

könnte zu Unklarheiten bei der Aufgabenverteilung, Erschwernissen im Informationsfluss und Einbußen beim Überblick der Länderpolizeien über die Kriminalitätslage führen. Eine vergleichbare Regelung besteht bereits in § 4 Abs. 1 Satz 2 BKAG, nach dem die Staatsanwaltschaft dem Bundeskriminalamt die Ermittlungen einer sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen kann. Die praktischen Folgen einer Parallelregelung zugunsten der Bundespolizei wären voraussichtlich deutlich gravierender. Im Unterschied zum BKA verfügt die Bundespolizei über Dienststellen im gesamten Bundesgebiet. Das bedeutet, dass ganz andere Parameter für die praktischen Möglichkeiten einer Übertragung von Strafermittlungen wirksam würden und die in Betracht kommenden Fälle, Anlässe und Umstände, bei denen eine Staatsanwaltschaft eine Aufgabenübertragung in Betracht ziehen könnte, zahlreicher und vielfältiger wären als bei einer Übertragung von Strafermittlungen auf das Bundeskriminalamt. Eine solche Möglichkeit könnte zum Einfallstor für weitreichende Aufgabenverschiebungen werden. Es ist außerdem zweifelhaft, ob eine solche sachlich nicht eingegrenzte Form der Zuweisung von Strafverfolgungszuständigkeiten von den Kompetenztiteln aus Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 und Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz gedeckt wäre.

Der **zweite Abschnitt des Entwurfs** regelt ab § 15 die Befugnisse, die der Bundespolizei bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben zustehen. Wie im geltenden Recht fehlt es an einem durchgängigen und normklaren **Bezug dieser Befugnisse auf den Aufgabenbestand der Bundespolizei**. An vielen Stellen wird dieser Bezug ausdrücklich hergestellt: Die Befugnisgeneralklausel des § 15 Abs. 1 sieht vor, dass die Bundespolizei „zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 3 bis 6 sowie nach den §§ 2 bis 8“ die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen kann. In der Datenerhebungsgeneralklausel des § 22 Abs. 1 wird die Bundespolizei ermächtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 3 bis 6 sowie §§ 2 bis 8 personenbezogene Daten zu erheben. Ein weiteres Beispiel sind die besonderen Mittel der Datenerhebung, soweit diese nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 zur Verhütung von Straftaten eingesetzt werden können. Hier stellen die Eingriffsschwellen jeweils auf die künftige Begehung von Straftaten nach § 13 Abs. 1 ab, d.h. auf diejenigen Straftaten, zu deren Verfolgung die Bundespolizei aufgrund der Sachnähe zu den ihr übertragenen Aufgaben berufen ist. Bei den gefahrenbezogenen Eingriffsschwellen ist dies aber nicht immer der Fall. So können besondere Mittel der Datenerhebung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 eingesetzt werden „zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für den Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, insbesondere von Sachen im Sinne von § 315 Abs. 1 Nr. 1 und § 316b Abs. 1 Nr. 1 StGB“. Auch hier gilt, dass die Bundespolizei nur zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben tätig werden darf, denn Befugnisse werden stets zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben gewährt, auch wenn dies nicht ausdrücklich so benannt ist. Durch die mehrheitlich ausdrückliche Bezugnahme auf die übertragenen Aufgaben ist dieser Zusammenhang an den Stellen, an denen es an einer entsprechenden Aussage fehlt, begründungsbedürftig, denn allgemeine Auslegungsregeln lassen zunächst erwarten, dass das Fehlen der ausdrücklichen Bezugnahme jeweils bedeutet, dass die Regelung hier gerade nicht gelten soll. Möglicherweise ergibt sich aus § 15 Abs. 1 letzter Halbsatz – die Bundespolizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, soweit nicht dieses Gesetz die Befugnisse der Bundespolizei „innerhalb ihrer Aufgabenwahrnehmung“ besonders regelt – eine allgemeine Beschränkung auch der speziellen Befugnisnormen auf die Aufgabenzuweisung. Sinnvoll wäre hier die Einfügung einer klaren Regelung in einem eigenen Absatz.

§ 23 Abs. 2 des Entwurfs ergänzt die Befugnis zur **Schleierfahndung** um eine Anti-Diskriminierungsklausel sowie die Pflicht, auf Verlangen eine Bescheinigung über die Kontrolle – ggf. auch in Papierform – auszustellen und auf das entsprechende Recht hinzuweisen.

Das **Diskriminierungsverbot** besagt, dass zu befragende Personen nicht ohne einen sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund anhand eines Merkmals aus Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz ausgewählt werden dürfen. Diese Regelung verändert die rechtlichen Voraussetzungen für die Schleierfahndung nicht, das Verbot ergibt sich ohne weiteres aus dem Gleichheitssatz, Artikel 3 GG, sowie den Grundrechten auf allgemeine Handlungsfreiheit und auf informationelle Selbstbestimmung aus Artikel 2 GG. Erforderlich ist eine ausdrückliche Regelung daher nicht. Sie trägt auch in der gewählten Formulierung eher nicht zur Eingrenzung der notwendigerweise weit und ausfüllungsbedürftig gefassten Eingriffsvoraussetzungen einer Norm bei, die gerade nicht an konkretisierte Gefahren oder Verdachtslagen anknüpft. Gleichwohl kann die ausdrückliche Anti-Diskriminierungsklausel Wirkung entfalten, indem sie eine Warnfunktion erfüllt und für die besonderen Herausforderungen sensibilisiert, die Maßnahmen der Schleierfahndung an eine diskriminierungsfreie Ermessensausübung stellen. Hier wird von den Behörden und Einsatzkräften ein hohes Maß an Verantwortung und Reflektionsfähigkeit verlangt. Insofern ist die Regelung durchaus sinnvoll. Sie sollte aber, wenn schon ein Diskriminierungsverbot in das Bundespolizeigesetz aufgenommen wird, um eine weitere Facette ergänzt werden, nämlich das Gebot, den Zweck der Maßnahme mit den Rechten und Interessen der betroffenen Personen abzuwägen. Auch dieses Abwägungsgebot ergibt sich unmittelbar aus Artikel 3 GG und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Bei der Schleierfahndung kommt ihm eine besonders hohe Bedeutung vor, weil in ihrem Rahmen nicht jede Unterscheidung nach den in Artikel 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen verboten ist, sondern eine solche Unterscheidung bei Vorliegen eines sachlichen Grundes durchaus erfolgen darf oder soll. Dies hat zur Folge, dass Personen, auf die ein Merkmal zutrifft, etwa weil sie aufgrund ihrer äußeren Erscheinung einer bestimmten Ethnizität oder Herkunft zugeordnet werden, mit höherer Wahrscheinlichkeit von Maßnahmen der Schleierfahndung betroffen werden als Personen, auf die das Merkmal nicht zutrifft. Dieser Umstand verändert zwar nicht das Eingriffsgewicht der einzelnen Kontrolle, kann aber bei wiederholter Betroffenheit im Laufe der Zeit zu einer deutlich erhöhten Belastung führen. Diesen Zusammenhang in jedem Einzelfall in die Auswahlentscheidung einzubeziehen, könnte in § 23 Abs. 2 als weiteres Element des Diskriminierungsverbotes ausdrücklich angesprochen werden.

Das Ausstellen von **Bescheinigungen über eine erfolgte Kontrolle** erscheint wenig praktikabel, auch wenn sie nur auf Verlangen erfolgen soll. Belehrung, Ausstellen und gegebenenfalls Ausdrucken der Bescheinigung bedeuten einen Zusatzaufwand, der mindestens bei größeren und komplexeren Einsatzlagen auch in Anbetracht möglicher Vorteile, die Betroffene von einer Bescheinigung haben könnten, nur schwer zu rechtfertigen ist. Dies würde umso mehr gelten, sollte die Pflicht zur Ausstellung von Bescheinigungen auch für die Einsatzkräfte der Länder gelten, wenn diese bei Unterstützungseinsätzen für die Bundespolizei tätig werden. Nach § 98 des Entwurfs haben die Kräfte der Länder bei Unterstützungseinsätzen die gleichen Befugnisse wie die Bundespolizei; entsprechende Vorschriften enthalten die Polizeigesetze aller Länder. Die Zuweisung der Befugnisse der einsatzführenden Behörde kann so ausgelegt werden, dass sie nur die eigentlichen Eingriffsermächtigungen und -voraussetzungen betrifft und nicht auch

besondere Formerfordernisse umfasst. Ganz eindeutig ist dies jedoch nicht. Eine entsprechende Klarstellung in § 98 wäre hilfreich, um Hürden und Erschwernisse bei der Unterstützung der Bundespolizei durch die Länder zu vermeiden.

Nach **§ 25 des Entwurfs** erhält die Bundespolizei neu die Befugnis zur **Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten und Telemediennutzungsdaten**. Daneben soll sie nach **§ 40 des Entwurfs** auch die **Inhalte der Telekommunikation** überwachen und aufzeichnen dürfen; **§ 41** regelt die **Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten**. Die Regelungen sind sachgerecht, da auch für die von der Bundespolizei zu bearbeitenden Sachverhalte gilt, dass digitale Kommunikation und die Nutzung digitaler Dienste eine herausragende Bedeutung haben und auf Ermittlungen in diesem Bereich nicht verzichtet werden kann, sofern die Gefahren- oder Verdachtslage die damit verbundenen Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen vermag.

Die Durchschlagskraft der neuen Befugnisse wird allerdings dadurch beeinträchtigt, dass die durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteilen vom 14.08.2023 (6 C 6.22 und 7 C 6.22) für unionsrechtswidrig erklärte Speicherpflicht für Verkehrsdaten nach §§ 175 bis 181 des Telekommunikationsgesetzes, die sogenannte Vorratsdatenspeicherung, bislang nicht neu geregelt wurde. Der EuGH hatte zuvor zwar in mehreren Urteilen einer allgemeinen anlasslosen Speicherpflicht, wie sie im TKG vorgesehen war, eine klare Absage erteilt. In seinen Entscheidungen hat er aber einen Regelungsrahmen aufgezeigt, nach dem lageabhängig bestimmte Daten allgemein oder unter bestimmten Voraussetzungen gespeichert werden können. Insbesondere erachtet der EuGH zum Schutz der nationalen Sicherheit, zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und zur Verhütung schwerer Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung von IP-Adressen, die der Quelle einer Verbindung zugewiesen sind, als mit Unionsrecht vereinbar. Die durch den EuGH herausgearbeiteten Fallgruppen können auch den Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei zum Tragen kommen, entsprechende Daten könnten also in herausragenden Fällen auch bei der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei herangezogen werden. Solange eine Neuregelung der Speicherpflicht für Verkehrsdaten fehlt, können die zur Erhebung von Verkehrsdaten berechtigten Stellen nur mit denjenigen Daten arbeiten, die die Unternehmen für ihre eigenen Zwecke speichern. Die Speicherdauer beträgt dabei meist nur wenige Tage, wenn Verkehrsdaten überhaupt noch gespeichert werden. Deshalb wird auch der von der Bundesregierung verfolgte Regelungsansatz des sogenannten Quick-Freeze, bei dem die Polizei nur bei konkretem Verdacht oder Anlass die Speicherung von Verkehrsdaten für eine mögliche spätere Auswertung verlangen kann, in sehr vielen Fällen ins Leere laufen. Das Quick-Freeze Verfahren kann nur dann weiterhelfen, wenn die Relevanz einer elektronischen Spur für die Aufklärung einer Straftat oder die Abwehr einer Gefahr so rechtzeitig erkannt wird, dass eine Speicheranordnung ergehen kann, bevor Daten – wenn sie denn überhaupt gespeichert waren – wieder gelöscht werden. Daten, die nicht (mehr) vorhanden sind, können auch nicht eingefroren werden.

Systematisch nicht ganz glücklich, da es sich nicht um eine Datenerhebung handelt, erhält die Bundespolizei in **§ 29 des Entwurfs** die Befugnis zum Erlass von **Meldeauflagen**. Sie soll dieses Mittel zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten nach § 13 sowie zur Durchsetzung von Ausreiseuntersagungen einsetzen dürfen. Als Zweck der Maßnahme muss es in Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 wohl richtig „Verhütung von Straftaten“ heißen und nicht „vorbeugende

Bekämpfung“. Unter vorbeugender Bekämpfung von Straftaten wird allgemein sowohl die Verhütung als auch die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten verstanden. In anderen Normen des Entwurfs wird auch bei straftatenbezogenen Eingriffsschwellen nur auf die Verhütung von Straftaten abgestellt. Zur Verfolgungsvorsorge dürfte die Meldeaufgabe auch wenig geeignet sein. Nicht ganz unproblematisch ist, dass es bei Meldeaufgaben einen möglichen Überschneidungsbereich zwischen Bundespolizei und Polizeien oder Ordnungsbehörden der Länder geben kann. Dies gilt gerade in den in der Gesetzesbegründung benannten Fällen der Ausreiseverhinderung von gewaltbereiten Personen im Zusammenhang mit internationalen Fußballbegegnungen. Hier werden häufig auch die Voraussetzungen für auf das Polizei- und Ordnungsrecht der Länder gestützte Meldeaufgaben erfüllt sein. Um zu verhindern, dass Betroffene mehrfach mit Maßnahmen belegt werden, muss eine wirksame Information und Abstimmung zwischen Bundespolizei und Wohnortdienststelle der Landespolizei gewährleistet werden. Dies könnte schon auf gesetzlicher Ebene verankert werden, denkbar wäre aber auch, dies durch zentrale untergesetzliche Vorgaben zu regeln. Zu bedenken ist auch, dass Meldeaufgaben durch Landespolizei oder Ordnungsbehörde möglicherweise für die Betroffenen mit weniger Aufwand zu befolgen sind, wenn der Weg zur zuständigen Dienststelle weniger weit ist. Dies macht es erforderlich, sich eng abzustimmen und im Einzelfall verträgliche Lösungen zu finden.

Der **Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern** wird in **§ 36 des Entwurfs** neu geregelt. Von den in Absätzen 3 und 5 neu geregelten Ausschluss- und Beendigungsgründen für den Einsatz von Vertrauenspersonen ist vor allem die Begrenzung der Gesamteinsatzzeit auf zehn Jahre problematisch. Vertrauenspersonen sind häufig nur mit hohem Aufwand zu gewinnen und dementsprechend auch nicht ohne weiteres zu ersetzen. Häufig kommt es daher dazu, dass Vertrauenspersonen länderübergreifend in verschiedenen Verfahren eingesetzt werden. Dies ist auch deshalb von Vorteil, weil eine erfahrene Person häufig besser in der Lage ist, Erkenntnisse einzuordnen und weiterzugeben. Es ist zu befürchten, dass durch die Zehn-Jahres-Grenze gerade besonders wertvolle Vertrauenspersonen nicht mehr eingesetzt werden können.

Die umfangreichen Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sind verfassungsrechtlich geboten. Problematisch ist allerdings das vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern vom 09.12.2022 (1 BvR 1345/21) geforderte und in Absatz 9 Satz 1 umgesetzte Verbot jeder Weitergabe von kernbereichsrelevanten Daten durch die Vertrauensperson. Für eine verdeckte Ermittlerin oder einen verdeckten Ermittler mag die Prüfung der Kernbereichsrelevanz schon vor Weitergabe erlangter Erkenntnisse an die Polizeibehörde noch eine erfüllbare Anforderung sein. Dass auch Vertrauenspersonen mit dieser Prüfung betraut und verpflichtet werden, Informationen gegebenenfalls gar nicht erst an die VP-Führung weiter zu geben, dürfte diese in vielen Fällen überfordern. Wenn Informationen in der Folge im Zweifel eher zurückgehalten werden, bedeutet dies Erkenntniseinbußen für die einsatzführende Behörde.

In **§ 38 des Entwurfs** wird der **Einsatz von Drohnen** zur Fertigung von Bild- und Tonaufnahmen ausdrücklich geregelt. Die Regelung dürfte der wachsenden Bedeutung von Drohnen für die verschiedensten Einsatzsituationen geschuldet sein; erforderlich ist sie in der Form nicht. Die Eingriffsqualität von Maßnahmen der Videoüberwachung ändert sich nicht maßgeblich, wenn Kameras aus der Luft eingesetzt werden. Auch bei stationärer oder anderweitig mobil

angewandeter Technik können betroffene Personen nicht immer ohne weiteres wahrnehmen, dass sie sich im Erfassungsbereich einer Kamera befinden. Entscheidend ist, dass die Voraussetzungen für den jeweiligen Einsatz der Bild- und Tontechnik gegeben sind und gegebenenfalls Vorkehrungen ergriffen werden, um den Besonderheiten des Einsatzes z.B. mit unbemannten Luftfahrzeugen Rechnung zu tragen. Entsprechend verweist § 38 auch nur auf die Voraussetzungen der §§ 30, 31 und 35. Auch Absatz 2, der eigens betont, dass die Offenheit von Maßnahmen gewahrt werden muss, die nach den jeweiligen Rechtsvorschriften nur offen durchgeführt werden dürfen, bringt regelungstechnisch keinen Mehrwert. Immerhin beugt Absatz 2 aber dem Missverständnis vor, dass die ausdrückliche Regelung der Verwendung mobiler Sensorträger in § 38 Abs. 1 dazu berechtigt, die Besonderheiten dieser Technik außer Acht zu lassen. Es bleibt in vollem Umfang bei der Geltung der Voraussetzungen, die in den in Bezug genommenen Normen geregelt sind.

Auch die in **§ 39 des Entwurfs** vorgesehene spezielle Rechtsgrundlage für den **Einsatz technischer Mittel gegen Drohnen** ist in dieser Form rechtlich nicht erforderlich. Entsprechende Maßnahmen lassen sich auf die allgemeinen Vorschriften stützen.

Umfassende Änderungen sieht der Entwurf in den **§§ 42 ff.** für die **Weiterverarbeitung von Daten** vor. Der Entwurf setzt damit das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.04.2016 zum BKAG (1 BvR 966/09) um. Die Regelungen orientieren sich eng an den bereits im BKAG gefundenen und von vielen Länderpolizeigesetzen übernommenen Formulierungen. Hier möglichst einheitliche Regelungen zu finden, ist sinnvoll und wird den Datenaustausch zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder erleichtern.

Für die **Übermittlung von Daten an andere Polizeibehörden** verweist **§ 53 Abs. 1 des Entwurfs** auf § 43 Abs. 2, der für die zweckändernde Verarbeitung von Daten den Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung ausformuliert. Nach dem geltenden § 32 Abs. 1 BPolG ist die Datenübermittlung allgemein zulässig, soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. Nach dem Entwurf dürfen Personenbezogene Daten hingegen nur übermittelt werden, wenn vergleichbare Rechtsgüter betroffen sind und im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Gefahrenabwehr bestehen. Dies entspricht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die zweckändernde Verarbeitung gestellt hat. Bei der Übermittlung sind diese Anforderungen stets zu beachten, da eine Zweckänderung immer vorliegt, wenn Daten durch eine andere Behörde verwendet werden als durch diejenige, die die Daten erhoben hat.

Diese Vorschriften können auch für einen niedrighschwelligen **Austausch von Videobildern** zwischen Bundespolizei und Landespolizei herangezogen werden. Eine konkretisierte Gefahrenlage ist für eine Übermittlung nach dem Entwurf nicht erforderlich; der konkrete Ermittlungsansatz stellt insoweit eine deutlich niedrigere Schwelle dar, die in vielen Einsatzsituationen erreicht wird. Einer Spezialvorschrift, wie sie von der Fraktion der CDU/CSU in ihrem Antrag gefordert wird, um die Nutzung von Videoschnittstellen für den Datenaustausch zwischen Bundes- und Landespolizei zu gestatten, bedarf es daher nicht. Auch eine gemeinsame Nutzung von Videoanlagen zur Übertragung von Live-Bildern durch verschiedene Bedarfsträger kommt ohne eine gesonderte Regelung in Betracht. Hier kommt es darauf an, dass für alle beteiligten

Behörden die jeweiligen Eingriffsgrundlagen und formellen Voraussetzungen erfüllt sind und dass die datenschutzrechtliche Verantwortung durch entsprechende Vereinbarungen klar geregelt ist.

Eine weitere neue Befugnis enthält **§ 59 des Entwurfs**. Die Bundespolizei kann danach künftig zur Verhütung von Straftaten **Aufenthaltsverbote** anordnen. Im Gegensatz zum Platzverweis kann ein Aufenthaltsverbot über einen längeren Zeitraum gelten und ein wirksames Mittel sein, um in bestimmten Verdachtslagen die Begehung von Straftaten zu verhindern. Hier gilt wie für die weiter oben kommentierte Meldeaufgabe, dass gerade in den in der Begründung benannten Fällen der Bahnanreise gewalttätiger Personen zu Fußballspielen Überschneidungen mit Maßnahmen der Landespolizei möglich sind und sich widersprechende oder Doppelregelungen zu vermeiden sind. Die Anreise mit der Bahn stellt für die einsatzführende Polizeibehörde häufig ein wichtiges Mittel zur Lenkung von Personenströmen und zur Trennung der verschiedenen Szenen dar. Im Einzelfall ist daher abzuwägen und abzustimmen, ob aus Sicht des Gesamteinsatzes ein Aufenthaltsverbot für Bahnanlagen anzustreben ist.

Im dritten Abschnitt des Entwurfs erhält das Bundespolizeigesetz neue Vorschriften über die **Datenschutzaufsicht**. Die **§§ 76 ff.** ergänzen die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes und setzen – neben anderen Vorschriften – die JI-Datenschutzrichtlinie der EU (Richtlinie 2016/680 vom 27.4.2016 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr) um. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erhält nach § 76 Abs. 2 die Befugnis, bei erheblichen Datenschutzverstößen Anordnungen zur Beseitigung der Verstöße zu treffen. Wie schon nach dem BKAG erhält damit der BfDI das Letztentscheidungsrecht, wenn es zwischen der für die datenverarbeitende Behörde und dem BfDI zu Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der datenschutzrechtlichen Anforderungen und der Wege zur Beseitigung von Verstößen kommt. Dies kann bei Sachverhalten, die erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben, problematisch sein. Die Richtlinie verlangt ein solches Durchgriffsrecht nicht zwingend: Anders als Artikel 58 Abs. 2 der Datenschutzgrundverordnung regelt die Datenschutzrichtlinie keine bestimmten Abhilfebefugnisse, über die die JI-Rili verfügen muss. Nach Artikel 47 Abs. 2 JI-Rili sind die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, der Aufsichtsbehörde wirksame Abhilfebefugnisse zu verschaffen. Die Vorschrift benennt verschiedene Abhilfebefugnisse dann aber nur mit den stark relativierenden Zusätzen „etwa“ und „beispielhaft“ und lässt den Mitgliedstaaten damit einen weiten Regelungsspielraum.



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BT-Drs. 20/10406)

Stellungnahme Nr.: 23/2024

Berlin, im April 2024

Mitglieder des Ausschusses Gefahrenabwehrrecht

- Rechtsanwältin Lea Voigt, Bremen (Vorsitzende, Berichterstatlerin)
- Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler, Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. David Albrecht, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Eren Basar, Düsseldorf
- Prof. Dr. Annika Dießner, Berlin (ständiges Gastmitglied im Ausschuss)
- Rechtsanwalt Dr. Nikolas Gazeas, LL.M., Köln
- Rechtsanwalt Dr. Andreas Grözinger, Köln
- Rechtsanwalt Dr. Mayeul Hieramente, Hamburg
- Rechtsanwalt Dr. Saleh Ihwas, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan König, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Dr. Vivien Veit, Mönchengladbach
- Prof. Dr. Mark A. Zöllner, München (ständiges Gastmitglied im Ausschuss, Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwalt Max Gröning, Geschäftsführer
- Rechtsanwältin Uta Katharina Schmidt-Matthäus, Referentin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

Kurzzusammenfassung

Der vorliegende Entwurf zur Neufassung des Bundespolizeigesetzes trägt dem verfassungsrechtlichen Gebot eines effektiven Schutzes von Berufsheimnisträgern wie etwa Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten Rechnung, indem in § 69 BPolG-E eine dem BKAG entsprechende Regelung vorgesehen wird. Dies begrüßt der Deutsche Anwaltverein. Auch bei den geplanten Regelungen zum Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen werden verfassungsrechtliche Anforderungen zum Teil angemessen umgesetzt. An einigen Stellen besteht aber Nachbesserungsbedarf, der in der folgenden Stellungnahme im Einzelnen dargelegt wird. Ebenso verhält es sich bei der vorgesehenen Telekommunikationsüberwachung, deren Anordnungsvoraussetzungen zum Teil zu weit sind und die prozessual (Ausgestaltung des Richtervorbehalts) besser abgesichert werden sollte. Schließlich empfiehlt der Deutsche Anwaltverein, bei der Anordnung von Aufenthaltsverboten die Wohnung des Betroffenen auszunehmen und die richterliche Anordnung von Freiheitsentziehungen unter den Vorbehalt der Beiordnung eines Rechtsbeistandes zu stellen.

A. Zur geplanten Neuregelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen (§ 36 BPolG-E)

I. Ausgangssituation

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 spezifische Maßstäbe für die mit dem Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen einhergehenden Grundrechtseingriffe aufgestellt (weitere

grundlegende Anforderungen wie hinreichende Eingriffsschwellen, Regelungen zum Adressatenkreis und Kontrollmöglichkeiten betonend auch BVerfG, Urt. v. 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17, NJW 2022, 1583). Insbesondere hat es darauf hingewiesen, dass bereits der bloße Einsatz von Vertrauenspersonen oder verdeckt Ermittelnden den Kernbereich privater Lebensgestaltung beeinträchtigen kann, ohne dass es dafür auf den Inhalt der erlangten Informationen ankomme (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 103, 106 ff., ZD 2023, 346, 347; ebenso *Roggan* GSZ 2019, 111 ff.). Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sei strikt zu wahren und dürfe nicht durch Abwägung mit Sicherheitsinteressen relativiert werden (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 108, ZD 2023, 346, 347).

II. Grundlegende Voraussetzungen und Berücksichtigung in § 36 BPolG-E

1. Rechtlicher Ausgangspunkt

Der Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen stellt einen heimlichen und damit schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar, welcher bis tief in die Privatsphäre der Betroffenen reicht (BVerfG, Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 160, BVerfGE 141, 220; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 85, ZD 2023, 346). Insbesondere da im Rahmen des Einsatzes das Vertrauen des arglosen Betroffenen gezielt aufgebaut wird, um Wissen abzuschöpfen, das ohne dieses Vertrauen nicht preisgegeben würde, handelt es sich um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff (BVerfG, Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 149 ff., BVerfGE 141, 220, 286 f.; BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 338, NJW 2022, 1583, 1610; BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 88, BeckRS 2022, 41609; *Bergemann*, NVwZ 2015, 1705, 1707; *Roggan*, RÖV 2019, 425, 426). Somit haben einschlägige gesetzliche Eingriffsbefugnisse in ihrer Ausgestaltung und Anwendung den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht zu werden, wobei das hohe Gewicht des Eingriffs mit dem Gewicht der abzuwendenden Gefahr in Einklang zu bringen ist. Dabei stellt die aus Warte des Betroffenen gegebene Heimlichkeit der auf Vertrauensmissbrauch abzielenden Maßnahmen besondere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 85 f.,

ZD 2023, 346), welche auch einen hohen anzulegenden Maßstab an die Normenklarheit und Bestimmtheit bedingen (BVerfG, Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 94, BVerfGE 141, 220; BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 85, ZD 2023, 346).

2. Normenklarheit

Bereits vor diesem Hintergrund und den gesteigerten Anforderungen an die Normenklarheit erscheint es nicht überzeugend, dass zwar mit § 36 BPolG-E formal eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen geschaffen werden soll, diese sich aber inhaltlich und bezüglich der eigentlichen Voraussetzungen an § 35 Abs. 1 BPolG-E orientiert und die dortigen Voraussetzungen schlicht übernimmt.

Im Übrigen ist zu beachten, dass das Eingriffsgewicht einer solchen Maßnahme im Einzelfall durchaus variieren kann, was insbesondere von der Dauer des Einsatzes abhängt (BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 341, NJW 2022, 1583, 1610 f.). In die Abwägung der Eingriffstiefe einzustellen sind dabei sowohl die quantitative als auch die qualitative Intensität der Kommunikation, also etwa die konkrete Ausgestaltung der Bestrebungen und die anvisierte Regelmäßigkeit des Austauschs (ebenda). Ferner zeigt das Bundesverfassungsgericht eine qualitative Unterscheidung dahingehend auf, ob der Einsatz selbst organisations- oder personenbezogen erfolgt, wobei personenbezogene Einsätze eine intensivere vermeintliche Vertrauensbeziehung erwarten lassen (BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 341, NJW 2022, 1583, 1611).

Sofern sich § 36 BPolG-E inhaltlich an § 35 BPolG-E orientiert und anlehnt, können diese Elemente aber zwangsläufig nicht abgebildet werden. Zwar sind die Dauer und Intensität einer Maßnahme ohnehin in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzustellen und sieht § 36 Abs. 6 Var. 1 BPolG-E die richterliche Anordnung des *gegen eine bestimmte Person gerichteten* Einsatzes vor. Weil die konkret durch das Bundesverfassungsgericht benannten, bereits in der Verhältnismäßigkeitsprüfung

abzubildenden Parameter aber ohne gesetzliche Normierung in den Hintergrund zu rücken drohen, sollten sie unmittelbar im Rahmen des § 36 BPolG-E verankert werden.

III. Kernbereichsschutz und Berücksichtigung in § 36 BPolG-E

1. Rechtlicher Ausgangspunkt

Anders als bei anderen heimlichen Maßnahmen wird im Rahmen des Einsatzes verdeckter Ermittler oder von Vertrauenspersonen nicht lediglich passiv überwacht, sondern gezielt eine vermeintliche Vertrauensbeziehung hergestellt, die sich auf die gesamte Lebensgestaltung der Betroffenen richten oder auf diese sogar aktiv Einfluss nehmen kann. Je intensiver jedoch verdeckte Ermittler und Vertrauenspersonen in das Leben der überwachten Person einbezogen würden, desto wahrscheinlicher ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zum einen der Kernbereichsbezug erlangter Informationen (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 106, ZD 2023, 346). Zum anderen aber kann eine Interaktion der Ermittelnden mit der Zielperson auch ungeachtet der konkret erlangten Informationen den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, weil staatlich veranlasst private Beziehungen auf täuschungsbedingter Grundlage entstünden. Zwar lässt sich die Zielperson hierauf freiwillig ein; weil jedoch ihre allerengsten, persönlichen Beziehungen täuschungsbedingt eingegangen oder aufrechterhalten würden, berühren bereits derart begründete, engste persönliche Bindungen, die ansonsten nur zu Familienangehörigen, Partnern oder engen Freunden bestehen, den Kernbereich privater Lebensgestaltung (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 107, ZD 2023, 346; vgl. Liskén/Denninger/*Graulich*, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, E Rn. 748; *Hohnerlein NVwZ* 2016, 511, 514; *Roggan GSZ* 2019, 111, 113).

2. Kernbereichsschutz bei der Datenerhebung

Daraus ergibt sich als Anforderung an den Gesetzgeber, den Kernbereichsschutz normenklar zu regeln und bereits auf Ebene der Datenerhebung Vorkehrungen zu treffen, die die Möglichkeit der Miterfassung kernbereichsrelevanter Informationen nach Möglichkeit verhindern (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 85, 108,

ZD 2023, 346, 347; dazu generell auch BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98, 1084/99, BVerfGE 109, 279, 318 ff.; Urt. v. 27.02.2008, 1 BvR 370, 595/07, BVerfGE 120, 274, 338). Dabei ist absolut auszuschließen, dass Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittlende gezielt Informationen aus dem Kernbereich abschöpfen (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 109, ZD 2023, 346, 347; vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, BVerfGE 141, 220, 278). Demnach ist etwa der Aufbau einer für die Zielperson kernbereichsrelevanten Beziehung unzulässig. Dem trägt § 36 Abs. 8 S. 1 BPolG-E dahingehend Rechnung, dass die in § 36 Abs. 1 BPolG-E geregelten Maßnahmen so zu planen und auszuführen sind, dass ein Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung der Zielpersonen oder Dritter insoweit ausgeschlossen wird, als dass sich dieses mit praktisch zu bewältigendem Aufwand im Vorfeld vermeiden lässt. Damit erstreckt § 36 Abs. 8 S. 1 BPolG-E die Verpflichtung zum Kernbereichsschutz – wie von Seiten des Bundesverfassungsgerichts angemahnt – in das Vorfeld der Maßnahme und erhält die Verpflichtung fortwährend aufrecht. Zudem hält § 36 Abs. 8 S. 3 BPolG-E explizit fest, dass die gezielte Abschöpfung von Informationen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung unzulässig ist und greift in § 36 Abs. 8 S. 4 BPolG-E auch das angeführte Beispiel der Begründung oder Fortführung einer intimen Beziehung oder vergleichbaren engsten persönlichen Bindung auf, welche explizit, aber nicht abschließend, untersagt werden. Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird auf diese Weise ausreichend Rechnung getragen.

Zudem ist auf der Erhebungsebene ein Eindringen in den Kernbereich auch im Übrigen zu vermeiden, sofern dies mit praktischem Aufwand zu bewältigen ist (BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 128, BVerfGE 141, 220, 278; Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 110, ZD 2023, 346, 347). Sofern sich kernbereichsrelevante Situationen oder Gespräche im Laufe des Einsatzes der Vertrauenspersonen oder einer verdeckt ermittelnden Person vermeiden lassen, ist es demnach geboten, so zu agieren, dass es nicht zu solchen Situationen kommt und keine kernbereichsrelevanten Informationen erfasst werden, wozu bereits die Planung der Einsatzgestaltung entsprechend anzupassen ist, Kontakte zur Zielperson etwa nicht in einem kernbereichsrelevanten Umfeld erfolgen sollen (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 111, ZD 2023, 346, 348).

Auch insofern ist § 36 Abs. 8 S. 1 BPolG-E zu beachten, da hier angeordnet wird, dass die Erlangung kernbereichsrelevanter Informationen idealerweise schon im Vorfeld des Einsatzes auszuschließen ist. Die Bindung dieser Prämisse an den *praktisch zu bewältigende[n] Aufwand* folgt der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und trägt der Erwägung Rechnung, den jeweils zumutbaren Aufwand nicht pauschal festlegen zu können, sondern, wie auch § 36 Abs. 8 S. 2 BPolG-E zum Ausdruck bringt, an die jeweils drohende Nähe zum Kernbereich des Betroffenen sowie die konkrete Maßnahme zu binden. Es droht jedoch angesichts allgegenwärtiger Ressourcenknappheit auch auf Seiten der Bundespolizei die Gefahr, den Aufwand dauerhaft als unpraktikabel einzustufen und damit die Ausnahme zur Regel zu machen. Dass der Kernbereichsschutz derartigen Tendenzen nicht zugänglich sein kann, hält aber auch § 36 Abs. 8 S. 2 BPolG-E fest, wonach der Einsatz umso eher zu unterbleiben hat, je mehr er von einer Nähe zum Kernbereich privater Lebensgestaltung geprägt ist. Sofern also der *praktisch zu bewältigende Aufwand* in der Praxis realistisch gehandhabt, nicht lediglich abstrakt und einseitig verknappend vorgegeben wird, dürfte die Regelung der Intention des Bundesverfassungsgerichts gerecht werden. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die Frage der Zulässigkeit des Einsatzes in Zukunft auf die Beurteilung des praktisch zu bewältigenden Aufwandes verschieben wird. Dass die Entwurfsverfasser hier keinerlei Kriterien im Gesetz verankern wollen, erscheint somit nicht als ausreichend.

Im Übrigen ist auch dem Bundesverfassungsgericht bewusst, dass die Erhebung kernbereichsrelevanter Informationen ex ante kaum vollständig zu vermeiden, die konkrete Beurteilung der Kernbereichsrelevanz mit Schwierigkeiten behaftet ist und auch der Abbruch des Einsatzes im Einzelfall mitunter schwer möglich sein kann (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 111, ZD 2023, 346, 348; vgl. zur Auswirkung der Handlungs- und Prognoseunsicherheiten ferner BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 128, BVerfGE 141, 220, 279). Gleichwohl hält es an dem etablierten Abbruchgebot der Maßnahme für den Fall fest, dass erkennbar wird, dass eine Überwachung in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eindringt (Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 110, ZD 2023, 346, 348). Aufgrund der Besonderheiten des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen beanspruche das Abbruchgebot zwar grundsätzliche Geltung; im Einzelfall könne es jedoch zur Vermeidung des Eindringens in den Kernbereich

genügen, dass unter Fortsetzung des Gesamteinsatzes lediglich die kernbereichsrelevante Kommunikation oder Interaktion abgebrochen wird (Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 114, ZD 2023, 346, 348). Gleichwohl seien Konstellationen vorstellbar, in denen der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden nicht ohne Inkaufnahme erheblicher Nachteile (wie die Gefährdung der ermittelnden Person oder Vertrauensperson, die Gefährdung des weiteren Einsatzes oder ihrer künftigen Verwendung) sofort beendet werden könnten. Ein umgehender Abbruch der Maßnahme könnte zur Enttarnung der Person und damit einer erheblichen Gefahr für ihr Leib oder Leben führen (Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 114, ZD 2023, 346, 348; vgl. Dietrich/Eiffler/*Dietrich*, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 2 Rn. 124). Daher müssten die handelnden Personen jede sich bietende Möglichkeit nutzen, um den konkreten Einsatz vor Ort ohne Enttarnung abubrechen. Die lediglich bloß abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der weiteren Verwendung der Vertrauens- oder Ermittlungsperson genüge nicht, um von einem Abbruch abzusehen. Sofern die Situation daher kernbereichsrelevant bleibe, müsse der Abbruch jedenfalls unverzüglich erfolgen, sobald dies ohne Gefährdung des Einsatzes oder der Person möglich ist (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 116, ZD 2023, 346, 348). Insbesondere die Aussicht auf die Gewinnung ermittlungsrelevanter Informationen könne die zu treffende Entscheidung nicht überlagern (ebenda).

Diese Vorgaben werden in § 36 Abs. 8 S. 5 BPolG-E umgesetzt, wonach bei tatsächlichen Anhaltspunkten für das Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung des Betroffenen die konkrete Maßnahme zu unterbrechen ist. Nach § 36 Abs. 8 S. 6 BPolG-E ist die Fortführung der Maßnahme nur zulässig, wenn und solange dies zum Schutz von Leben und Leib der Vertrauensperson oder des Verdeckten Ermittlers oder zur Sicherung des weiteren Einsatzes der Vertrauensperson oder des Verdeckten Ermittlers erforderlich ist. Durch das gewählte Regel-Ausnahme-Verhältnis wird klargestellt, dass die Unterbrechung bzw. der Abbruch der Maßnahme die Regel ist und Ausnahmen davon begründungsbedürftig sind. Die Beschränkung der Fortführungsmöglichkeit der Maßnahme für den Fall ihrer objektiv zu bemessenden Erforderlichkeit für den Schutz von Leib und Leben der Vertrauens- oder Ermittlungsperson sowie zur Sicherung ihres weiteren Einsatzes setzt die durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten Besonderheiten für den Einsatz verdeckter

Ermittler und Vertrauenspersonen um und begrenzt die Fortführungsmöglichkeiten ausreichend strikt. So wird auch sichergestellt, dass abstrakte Erwägungen eine Fortführung der Maßnahme ebenso wenig begründen können wie bloße Mutmaßungen oder die (nach dem Bundesverfassungsgericht ebenfalls mögliche) Gefährdung der künftigen Verwendung einer Vertrauens- oder Ermittlungsperson. Die flankierende Regelung in § 36 Abs. 9 S. 5 BPolG-E, wonach die Gründe für eine Fortführung der Maßnahme zu dokumentieren sind, sichert das Erfordernis objektiv vorliegender Gründe auch in puncto Nachprüfbarkeit ab. Durch die Verwendung der Formulierung *wenn und solange* wird zudem klargestellt, dass im Falle des Wegfalls des besonderen Schutzerfordernisses die Maßnahme weiterhin umgehend zu beenden bleibt.

3. Datenauswertung und Datenverwertung

Ferner ist auf der Ebene der nachgelagerten Auswertung und Verwertung die Folge eines möglichen Eindringens in den Kernbereich zu minimieren (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 113, ZD 2023, 346, 348; dazu bereits BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98, 1084/99, BVerfGE 109, 279, 313 f.; Urt. v. 27.02.2008, 1 BvR 370, 595/07, BVerfGE 120, 274, 345; Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 128, BVerfGE 141, 220, 279). Daher sind Vorkehrungen zu treffen, damit die kernbereichsrelevanten Informationen vor ihrer Verwendung durch die Polizei herausgefiltert werden, wobei die Einrichtung staatlicher, unabhängiger Prüfstellen zur Sichtung der Daten nicht zwingend nötig ist, jedenfalls umso weniger geboten ist, desto verlässlicher auf der Stufe der Datenerhebung die Erfassung kernbereichsrelevanter Sachverhalte vermieden wird (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 117, ZD 2023, 346, 348; Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 129, BVerfGE 141, 220, 279 f.). Jedenfalls müsse aber bereits die Vertrauensperson vor der Weitergabe der Informationen an den V-Person-Führer selbst prüfen, ob der Kernbereich privater Lebensgestaltung berührt ist, bevor auch der V-Person-Führer die Kernbereichsrelevanz der Informationen zu überprüfen hat, bevor sie zur Verwertung weitergegeben werden, was entsprechend für verdeckte Ermittler gelte (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 118 f., ZD 2023, 346, 348 f.).

Dem wird § 36 Abs. 9 S. 1 BPolG-E gerecht, indem angeordnet wird, dass die Vertrauensperson oder der Verdeckte Ermittler selbst keine kernbereichsrelevanten Informationen weitergeben darf. Damit wird der erhebenden Person selbst die Überprüfung überantwortet, *bevor* sie Informationen weitergibt. Ferner muss die Bundespolizei ausweislich § 36 Abs. 9 S. 2 BPolG-E vor der Verwertung die Kernbereichsrelevanz der Daten überprüfen. Angesichts der bereits in § 36 Abs. 9 S. 1 BPolG-E beinhalteten Überprüfung durch die Person selbst formuliert die Norm damit eine weitere Prüfinstanz im Falle der Weitergabe durch die Vertrauensperson oder den Verdeckten Ermittler und schafft so eine zweistufige Prüfung. So wird zwar auf die Prüfung durch eine unabhängige Stelle verzichtet; dies steht jedoch im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und ermöglicht eine zeitnahe Löschung der Informationen durch die erhebende Stelle selbst.

In Zweifelsfällen habe aber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zumindest der behördliche Datenschutzbeauftragte die Kernbereichsrelevanz zu klären (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 119, ZD 2023, 346, 349).

Kernbereichsrelevante Informationen seien unverzüglich zu löschen oder zu vernichten, wobei dies nachvollziehbar zu dokumentieren und jedwede Verwendung der Informationen auszuschließen sei (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 Rn. 119, ZD 2023, 346, 349; vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 Rn. 129, BVerfGE 141, 220, 279 f.). Eine solche Befassung des Datenschutzbeauftragten mit Zweifelsfällen ordnet § 36 Abs. 9 S. 8 BPolG-E an, wobei die Norm dem Datenschutzbeauftragten auch die Entscheidung über die Verwertung der Daten überträgt. Eine Verwertung entgegen der Einschätzung des Datenschutzbeauftragten ist danach jedenfalls rechtswidrig. Die Lösch- und Dokumentationspflichten in § 36 Abs. 9 S. 3, 4 BPolG-E setzen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ausreichend um, wobei § 36 Abs. 9 S. 5 BPolG-E auch die Dokumentation der Gründe für eine Fortführung der Maßnahme nach § 36 Abs. 8 S. 5 BPolG-E anordnet, was im Sinne der Nachprüfbarkeit zu begrüßen ist.

B. Geplante Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung durch die Bundespolizei

„Um eine effektive Kriminalitätsbekämpfung auch in Zukunft gewährleisten zu können“ (S. 80), sieht der Entwurf u. a. vor, die Bundespolizei in § 40 mit der Befugnis auszustatten, Telekommunikation zu überwachen.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt, dass der Entwurf sich auf die herkömmliche Telekommunikationsüberwachung beschränkt und die noch wesentlich eingriffsintensivere sog. Quellen-Telekommunikationsüberwachung außen vor lässt. Der Entwurf des § 40 weist aber gleichwohl erheblichen Nachbesserungsbedarf auf.

I. Eingriffsschwelle

Abs. 1 Nr. 1 lässt u. a. die dringende Gefahr für *Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist*, für die Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung ausreichen. Ausweislich der Begründung des Entwurfs (S. 112) sollen darunter primär Infrastrukturen im Bahn- und Flugbereich fallen. Hier sind jedoch eine Vielzahl von Gefahren denkbar, die sich zwar gegen Bahn- und Fluganlagen richten, deren Bestand aber nicht grundlegend gefährden, sondern lediglich den Betriebsablauf stören. Dies gilt namentlich für gewaltfreie Protestaktionen. In solchen Fällen wäre eine präventive Telekommunikationsüberwachung unverhältnismäßig. Die aktuelle Entwurfsfassung schließt sie aber sprachlich aus dem Anwendungsbereich der Norm nicht zuverlässig aus, weil der Begriff der „dringenden Gefahr“ insoweit keine begrenzende Wirkung hat. Es müsste daher dringend ein Merkmal aufgenommen werden, das die Schwere des drohenden Schadens spezifiziert. Eine Telekommunikationsüberwachung kommt nur in Betracht, wenn ein *schwerer Schaden* für die entsprechenden Rechtsgüter droht.

Unzureichende Eingriffsschwellen zeigen sich auch in den Nr. 2 und 3 des Abs. 1. Hier entfällt das Kriterium der dringenden Gefahr, weil man auch Gefahrenlagen in deren Vorfeld erfassen will (S. 112 d. Entwurfs). So ist in Abs. 1 Nr. 2 die Überwachung der Telekommunikation vorgesehen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme

rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine *Straftat, die gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder Bahnverkehrs, insbesondere Straftaten nach den §§ 315, 315b, 316b und 316c des Strafgesetzbuches gerichtet ist und eine nicht unerhebliche Gefährdung eines der in Nr. 1 genannten Rechtsgüter [Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist], erwarten lässt, begehen wird*. Es bleibt offen, was eine „nicht unerhebliche Gefährdung“ für Sachen von bedeutendem Wert sein soll, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist. Dem Wortlaut nach steht aber zu befürchten, dass mit dieser Formulierung nur absolute Bagatellfälle wirksam ausgeschlossen werden können. Dies wird aber der Eingriffsqualität der Telekommunikationsüberwachung nicht gerecht und dürfte u. a. mit Verfassungsgrundsätzen unvereinbar sein. Es sollte daher auch hier dringend nachgebessert werden, damit nur schwere drohende Schäden Anlass für eine Überwachung der Telekommunikation sein können. Dies gilt gleichermaßen auch für Abs. 1 Nr. 3.

II. Nachrichtenmittler

In Abs. 1 Nr. 4 soll erlaubt werden, unter den Voraussetzungen der Nrn. 1 bis 3 auch die Telekommunikation sog. Nachrichtenmittler abzuhören. Hier droht eine weitreichende Überwachung aller potentiellen Kontaktpersonen eines Störers bzw. Gefährders, ohne dass diese mit der Gefahr bzw. Gefahrenlage in Verbindung stehen müssen. Es bedarf daher dringend einschränkender Regelungen, die klarstellen, dass nicht per se eine Überwachung des gesamten Umfelds gerechtfertigt werden kann.

III. Verfahrensregeln

Die Anordnung der Telekommunikationsüberwachung steht unter Richtervorbehalt. Allerdings sieht der Entwurf in § 40 Abs. 3 nicht vor, dass dem zur Entscheidung berufenen Gericht nicht nur ein Antrag, sondern – zumindest auf Verlangen – auch der gesamte Verwaltungsvorgang vorgelegt werden muss. Damit bleibt der Entwurf erheblich hinter den strafprozessualen Parallelvorschriften zurück. Ein Gericht, das die Grundlagen des Antrags nicht überprüfen kann bzw. darf, kann allenfalls eine Plausibilitätskontrolle vornehmen. Der Schutzmechanismus des Richtervorbehalts würde so nicht greifen.

Dass die Entwurfsverfasser dem Richtervorbehalt nicht ausreichend Bedeutung zumessen, zeigt sich auch in der Kalkulation des erwarteten Aufwands. Hier wird für die „Umsetzung des Gerichtsbeschlusses und Zustellung an die Telekommunikationsunternehmen“ mit nur 30 Minuten kalkuliert (S. 87 des Entwurfs). Eine tatsächliche Prüfung des für das Gericht bislang unbekanntes Sachverhalts in diesem Zeitfenster ist kaum vorstellbar.

C. Regelungen zu Aufenthaltsverboten

Nach § 59 BPolG-E soll die Bundespolizei die Befugnis erhalten Aufenthaltsverbote auszusprechen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person an einem Ort innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat im Sinne des § 13 Abs. 1 BPolG-E von erheblicher Bedeutung oder eine Straftat, die die Sicherheit des Luftverkehrs in erheblichem Maße beeinträchtigt, begehen wird. Mit der Bezugnahme auf „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“ wird ein im Verhältnis zur konkreten Gefahr herabgesetzter Wahrscheinlichkeitsmaßstab zugrunde gelegt, ohne dass begründet würde, weshalb insoweit nicht eine konkrete Gefahr zur Voraussetzung polizeilichen Eingreifens gemacht wird.

Gleichzeitig ist das Aufenthaltsverbot nicht dann ausgeschlossen, wenn der Betreffende an dem Ort seine Wohnung hat, Landesgesetze sehen in einem solchen Fall die

Anordnung eines Aufenthaltsverbots nicht vor, vgl. etwa § 34 Abs. 2 Satz 1 PolG NRW. Damit soll nach § 59 BPolG-E ein Aufenthaltsverbot auch in Fällen ausgesprochen werden können, in denen es auf der Grundlage des Landesrechts aus guten Gründen nicht zulässig wäre. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf.

D. Regelungen zum Gewahrsam

Die Regelungen zur Gewahrsamnahme in § 60 BPolG-E werden im vorliegenden Entwurf erweitert. Die Bundespolizei soll demnach auch dann eine Person in Gewahrsam nehmen dürfen, wenn dies unerlässlich ist, um ein Aufenthaltsverbot nach § 59 oder eine Ausreiseuntersagung durchzusetzen. Obschon das Aufenthaltsverbot keine konkrete Gefahr voraussetzt, kann es nunmehr mit der Freiheitsentziehung ganz erhebliche Grundrechtsbeschränkungen nach sich ziehen.

Die beabsichtigte Novelle sollte daher zum Anlass genommen werden, verpflichtend einen anwaltlichen Beistand bei der Ingewahrsamnahme vorzusehen. Nach Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG ist bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung unverzüglich eine richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen. Die Polizei darf „aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen in eigenem Gewahrsam halten,“ Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG.

Allein in Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ist bestimmt, dass dem Betroffenen nach der richterlichen Anordnung über die Fortdauer der Freiheitsentziehung ein anwaltlicher Beistand zu gewähren ist, in Bremen soll im Falle einer Vorführung ein Rechtsbeistand beigeordnet werden. Das BPolG sieht bislang keine Regelung zur Notwendigkeit eines anwaltlichen Beistands bei Freiheitsentziehungen vor.

Damit unterscheidet sich die Rechtsstellung eines Betroffenen im polizeilichen Freiheitsentziehungsverfahren grundsätzlich von der Rechtsstellung eines Betroffenen im Strafverfahren. Im Strafverfahren ist ein anwaltlicher Beistand bei jeder Entscheidung über eine Freiheitsentziehung zwingend. Unabhängig von der Dauer

einer Haft liegt nach § 140 Abs. 1 Nr. 4 StPO stets ein Fall der notwendigen Verteidigung vor, wenn der Beschuldigte nach den §§ 115, 115a, 128 Absatz 1 oder § 129 einem Gericht zur Entscheidung über Haft oder einstweilige Unterbringung vorzuführen ist.

Im Strafverfahren ist damit anwaltlicher Beistand gewährleistet, wenn über die Anordnung einer Freiheitsentziehung entschieden wird. Die Regelung geht zurück auf die Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls.

Da Freiheitsentziehungen auf der Grundlage des Polizeirechts mindestens ebenso schwerwiegende Grundrechtseingriffe darstellen, ist zur Wahrung der Rechte des Betroffenen auch im Polizeigesetz des Bundes eine Regelung aufzunehmen, wonach bei einer richterlichen Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung auf der Grundlage des Polizeirechts anwaltlicher Beistand zu gewährleisten ist.

Ebenso wie im Strafverfahren kommt im Polizeirecht dem ungehinderten und vertrauensvollen Umgang mit einem Anwalt die zur Wahrung der Menschenwürde wichtige Funktion zu, darauf hinwirken zu können, dass der Betroffene nicht zum bloßen Objekt des Verfahrens wird, vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.10.2006 – 2 BvR 426/06, BVerfGE 109, 279, 322. Wer von einer polizeilichen Freiheitsentziehung betroffen ist, ist nicht anders als ein auf der Grundlage der Strafprozessordnung in Haft genommener Verdächtiger erheblich in seinen Möglichkeiten beschränkt, die eigenen Rechte wahrzunehmen, BVerfG, Beschl. v. 22.05.1975 – 2 BvR 300/75 –, BVerfGE 40, 1, Rn. 12. Dem Betroffenen in einem polizeirechtlichen Freiheitsentziehungsverfahren wird, anders als dem Verdächtigen in einem Strafverfahren, nicht zur Last gelegt, eine konkrete Straftat begangen zu haben. Grundlage der Freiheitsentziehung ist vielfach allein die Vermutung, er werde künftig Straftaten begehen. Gleichwohl ist seine Rechtsstellung im Freiheitsentziehungsverfahren derzeit deutlich schlechter, als wenn er verdächtigt würde, eine Straftat begangen zu haben. Für diese Diskrepanz gibt es keine sachliche Rechtfertigung.

Die Hinzuziehung eines anwaltlichen Beistands trägt zudem dazu bei, dass der der richterlichen Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt besser aufgeklärt werden kann. Damit trägt ein anwaltlicher Beistand im Freiheitsentziehungsverfahren auch zur Richtigkeit der richterlichen Entscheidung und damit zu ihrer Akzeptanz bei.

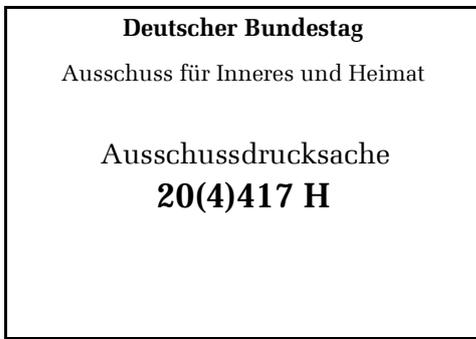
Deshalb ist in das Polizeigesetz des Bundes eine Regelung aufzunehmen, wonach bei einer richterlichen Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung dem Betroffenen zwingend ein anwaltlicher Beistand beizuordnen ist.

Verteiler

- Bundesverfassungsgericht
- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern und für Heimat
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
- Arbeitsgruppe Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppe Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern und für Heimat
- An die Justizministerien und Justizverwaltungen der Bundesländer
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
- Landesdatenschutzbeauftragte
- Deutscher Richterbund
- Bundesverband der Freien Berufe
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Gesellschaft für Freiheitsrechte
- An die Mitglieder des Vorstandes des Deutschen Anwaltvereins
- An die Vorsitzenden der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- An die Vorsitzenden der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Forum Junge Anwaltschaft

Presse

- NJW
- Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Süddeutsche Zeitung
- Berliner Verlag GmbH
- Hamburger Abendblatt
- Der Tagesspiegel
- Der Spiegel
- Juris Newsletter
- JurPC
- Netzpolitik.org
- Heise
- LTO
- Neue Zürcher Zeitung
- Frankfurter Rundschau
- Zeit
- beck-online
- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
- Die Öffentliche Verwaltung



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 100 300 00 Seite 126 von 209

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 eingriffintensives 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 & Fährmann 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.

**Schriftliche Stellungnahme des
Präsidenten des Bundespolizeipräsidioms
Herrn Dr. Dieter Romann
zur öffentlichen Anhörung am 22. April 2024**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes
BT-Drucksache 20/10406**

I. Vorbemerkung

Ich begrüße sehr, dass die Bundespolizei im Zuge ihrer für unser Land bedeutenden Aufgabenwahrnehmung ein verbessertes und moderneres Befugnisinstrumentarium erhalten soll. Ich bedanke mich im Namen aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei, dass in dieser Legislaturperiode der Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes aufgegriffen wurde.

Das Bundespolizeigesetz bedarf dringend der Modernisierung, da die 55.000 Beschäftigten der Bundespolizei gegenwärtig bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben – insofern der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in ihrem Zuständigkeitsbereich – ein Bundespolizeigesetz anwenden, welches zum überwiegenden Teil noch aus dem Jahr 1994 stammt.

II. Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche neue Befugnisse die für die Bundespolizei zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben von herausragender Bedeutung sind. Insbesondere ist sehr zu begrüßen, dass umfassende neue Datenverarbeitungsregeln, nach verfassungsrechtlichen Vorgaben (§ 42 ff. BPolG-E), insbesondere unter Beachtung des "Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung", gemäß Urteil des BVerfG vom 20. April 2016 (1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09) aufgenommen wurden. Insbesondere sind die Verbesserung der Liegenschaftssituation (§ 96 BPolG-E), die Ingewahrsamnahme auch zur Durchsetzung eines Aufenthaltsverbotes oder einer Meldeauflage (§ 60 BPolG-E), die Erweiterung der Anlasstaten für den verlängerten Unterbindungsgewahrsam (§ 64 BPolG-E) sowie die Temporären Meldeauflagen (§ 29 BPolG-E) und Aufenthaltsverbote (§ 59 BPolG-E) zu nennen. Mit der präventiven Telekommunikationsüberwachung (§ 40 BPolG-E) wurde bereits ein kleiner erster Grundstein für noch fehlende „Cyberbefugnisse“ gelegt.

III. Prioritäre Ergänzungsvorschläge

1. Cyberabwehrbefugnisse

Cyberangriffe nehmen insbesondere in der derzeitigen (geo-) politischen Lage zu. Angriffen auf die Sicherheit der Informationstechnik in Deutschland muss mit entsprechenden technischen aber auch rechtlichen Instrumentarien entgegengetreten werden. Angesichts der aktuellen Bedrohungslage bedarf es umso mehr zügigem Handeln, um den rechtlichen Befugnisrahmen der Bundespolizei anzupassen. Innerhalb des bestehenden Aufgabenbereichs der Bundespolizei bedarf es neuer Befugnisse für die Abwehr von schwerwiegenden Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik.

Zielführend erscheint es jedoch, diese Anpassungen jetzt schon in den bestehenden Gesetzentwurf aufzunehmen; die Bedrohungslage wartet nicht auf eine für andere Bundessicherheitsbehörden erforderliche Verfassungsänderung zur Gefahrenabwehr und auf fehlende einfachgesetzliche Anpassungen der rechtlichen Befugnisnormen für die Bundespolizei.

Die Bundespolizei braucht Cyberabwehrbefugnisse in ihrem Aufgabenbereich, damit sie in die Lage versetzt wird, jetzt schon in der digitalen Befugniswelt genauso handlungsfähig zu sein, wie spiegelbildlich im Analogen.

Daher sollten diese angestrebten Änderungen für das BPolG in diesen Entwurf aufgenommen werden, um nicht noch mehr Zeit im Kampf gegen die hybride Verbrechenswelt zu verlieren.

Für die Befugnisweiterung im Aufgabenbereich der Bundespolizei ist keine GG-Änderung erforderlich, da hier ihre gefahrenabwehrrechtliche Zuständigkeit der Bundespolizei unverändert bleibt und lediglich in digitale Befugnisse transferiert werden muss. Die Gelegenheit sollte daher hier und jetzt ergriffen werden. Die Modernisierung des BPolG bietet sich an, um diese einfachgesetzliche Änderung zu normieren, die in der letzten Legislaturperiode bereits abgestimmt war.

Konkrete Formulierungsvorschläge samt Begründung zu §§ 41a ff. BPolG-E nachfolgend unter Ziffer IV.

2. Befugnis zur Beantragung von Haft zur vorübergehenden Sicherung der Abschiebung bei Inlandsaufgriffen

Das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung mit entsprechenden Änderungen im Aufenthaltsgesetz trat jüngst in Kraft.

Ziel des Gesetzes ist, Abschiebungen zu vereinfachen, es sieht z. B. eine einfachere Ausweisung von Straftätern, Rückführungen ohne vorherige Ankündigungen, erweiterte Durchsuchungsmöglichkeiten vor und erweitert Haftgründe.

Generell besteht Einigkeit, dass insbesondere Straftäter, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, zeitnah zurückgeführt werden müssen, dass Schleusungskriminalität mit aller Härte begegnet werden muss.

Durch die bereits 2021 vorgeschlagene Erweiterung der Abschiebehaft kann die Bundespolizei in diesem Gefüge einen sinnvollen gesamtstaatlichen Beitrag zu diesem gesetzlich verfolgten Ziel leisten.

In Deutschland halten sich mit Stand 31. März 2024 insgesamt 233.712 vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige auf; dabei 45.892 ohne Duldung.

Eben diese Personen werden im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Bundespolizei täglich im Inland aufgegriffen. Vornehmlich im Bahnhofsmilieu, insbesondere zur Nachtzeit und an Wochenenden in Großstädten. Sofern dies jedoch außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörden erfolgt, kann die insoweit befugnislose Bundespolizei lediglich eine sog. Anlaufbescheinigung ausstellen. Im Ergebnis können sich diese Personen dann dem behördlichen Prozess leicht entziehen und bleiben am Abschiebetag unauffindbar. Um die Zielrichtung des Rückführungsverbesserungsgesetzes nicht zu unterlaufen, ist es daher geboten, der Bundespolizei eine temporäre Befugnis (d.h. bei Gefahr in Verzug) zur Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung einzuräumen.

Es geht hierbei nicht um die Übertragung einer neuen Aufgabe. Die Ausländerbehörden bleiben selbstverständlich weiter zuständig. Die Bundespolizei erlangt dadurch auch keine Zuständigkeit zur Strafverfolgung des unerlaubten Aufenthalts. Es geht dabei nur um ein Einfrieren – „QUICK FREEZE“ – der Situation, damit ein unerlaubt aufhältiger vollziehbar ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger ohne Duldung solange mit richterlichen Beschluss sistiert wird, bis die zuständige Landesbehörde wieder erreichbar ist. Am Negativbeispiel Anis AMRI wurde der ganzen Welt in dramatischer Form aufgeführt, welche Konsequenzen das haben kann. Die Bundespolizei kann auch gegenüber dem Gericht Angaben dazu machen, in welchem Zeitraum die Beschaffung von Passersatzpapieren erfolgen kann.

Konkrete Formulierungsvorschläge samt Begründung zu § 71 Abs. 3a AufenthG-E nachfolgend unter Ziffer IV.

3. Gekorene Zuständigkeit

Der für die Bundespolizei zusätzlich wichtige Ergänzungspunkt ist die Regelung zur Übernahme der Strafverfolgung in Einzelsachverhalten auf Ersuchen der zuständigen Staatsanwaltschaft, die hier als gekorene Zuständigkeit bezeichnet wird.

Mit dieser faktischen und kompetenzrechtlich unbedenklichen Amtshilfe in Einzelfällen werden die Länder nur auf deren eigenen staatsanwaltschaftlichen Antrag entlastet und bleiben verfahrensleitend. Insbesondere können länderübergreifende komplexe strafrechtsrelevante Sachverhalte unter der Sachleitung der federführenden Staatsanwaltschaft bei einer Ermittlungsbehörde zusammengeführt werden. Beispielhaft aus der Praxis sind grenz- und länderübergreifende Tätergruppierungen, die sich auf Fahrkartenaufbrüche und -sprengungen, aber auch auf Geldautomatenaufbrüche und -sprengungen in Bahnhofsnähe konzentriert haben. Hierbei kommt zusätzlich die grenz- und bahnpolizeiliche Expertise auch in der Strafverfolgung zum Tragen. Gleiches kann gelten für Straftaten wie Schleusungskriminalität in Verbindung mit Urkunden oder sonstiger milieubedingter Kriminalität (u.a. Clanbereiche). Bei Drittstaatsangehörigen können zudem nach der Strafvollstreckung Synergieeffekte im Bereich der Rückführung erzielt werden.

Konkrete Formulierungsvorschläge samt Begründung zu § 13 BPolG-E nachfolgend unter Ziffer IV.

4. Sicherheitsforschung in der Bundespolizei

Bestimmte bundespolizeiliche Aufgaben erfordern die Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse mit direktem Bezug zu eigenen Tätigkeitsfeldern und sind Voraussetzung zur Erfüllung eigener Fachaufgaben. Die Beschränkung allein auf die Thematik Luftsicherheit greift inhaltlich und sachlich zu kurz. Wesentliche Interessens- und gesetzliche Aufgabengebiete der Bundespolizei, die auch nicht durch andere Behörden abgedeckt werden, bleiben außen vor.

Im Gesetzesentwurf von 2020 war jedoch die Legitimation für die Forschung der Bundespolizei für den gesamten Aufgabenbereich abgedeckt. Diese Formulierung ist gegenüber der nunmehr dargestellten Formulierung deutlich zu bevorzugen und wäre abschließend.

Eine zentrale Einrichtung ist mit der Forschungs- und Erprobungsstelle der Bundespolizei in Lübeck bereits etabliert. Die vorgesehene gesetzliche Grundlage beschränkt sich allein und nur auf die Luftsicherheit. Unser Forschungsbedarf geht aber viel weiter für allen Aufgaben der Bundespolizei. Darunter auch Aufgabengebiete, die von anderen Behörden nicht abgedeckt werden, z. B. Schutz maritimer Infrastrukturen auf See, Schutzausrüstung für die

CBRN-Entschärfter GSG 9 oder Unterwasseraufklärungstechnologie oder im Bereich non-letaler Wirkmittel.

Konkrete Formulierungsvorschläge samt Begründung zu § 1 Abs. 9 BPolG-E nachfolgend unter Ziffer IV.

IV. Konkrete Formulierungsvorschläge

1. Cyberabwehrbefugnisse

Es wird empfohlen nach § 41 BPOLG-E folgende Paragraphen schon in den bestehenden Gesetzentwurf aufzunehmen:

§ 41a

Mitwirkung Verpflichteter bei der Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit in der Informationstechnik

(1) Die Bundespolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Absätze 3 bis 6 sowie den §§ 2 bis 8, wenn dies zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhalt im öffentlichen Interesse liegt oder für die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme einer großen Anzahl von Personen erforderlich ist, die nach § 170 Absatz 9 Telekommunikationsgesetz zur Mitwirkung verpflichteten Stellen anweisen, den Datenstrom über deren Netze oder informationstechnischen Systemen, die für die Verwirklichung von Straftaten nach den §§ 202a, 202b, 202c, 202d, 263a, 303a und 303b des Strafgesetzbuchs genutzt werden und die sich richten gegen

1. die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland,
2. sicherheitsempfindliche Stellen von lebenswichtigen Einrichtungen oder Behörden des Bundes, bei deren Ausfall oder Zerstörung eine erhebliche Bedrohung für die Gesundheit oder das Leben von Menschen zu befürchten ist, oder die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind, oder
3. die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme einer großen Anzahl von Personen,

auf eine von der Bundespolizei vorgegebene Zieladresse umzuleiten, wenn die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden. Die Bundespoli-

zei setzt sich bei der Anordnung der Maßnahme mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik ins Benehmen. Unter den Voraussetzungen der Sätze 1 bis 3 kann die Bundespolizei nach Maßgabe des § 20 die Maßnahme auch selbst vornehmen.

(2) Die Maßnahme nach Absatz 1 darf nur auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums oder der Präsidentin oder des Präsidenten der Bundespolizeidirektion oder ihrer oder seiner Vertretung durch das Gericht angeordnet werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit mit Ausnahme des § 23 Absatz 2 und des § 37 Absatz 2 entsprechend. Die Anordnung wird mit Erlass wirksam. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die nach Satz 1 Antragsberechtigten getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit diese Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

(3) Die Bundespolizei darf Daten, die nach Absatz 1 umgeleitet wurden, verarbeiten, um Informationen über betroffene informationstechnische Systeme, Schadprogramme oder Angriffswege zu erlangen oder um von einer Maßnahme Betroffene oder durch eine Straftat nach Absatz 1 Geschädigte zu informieren. Sie darf diese Daten an andere Behörden, die mit der Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit in der Informationstechnik befasst sind, übermitteln, sofern dies für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

(4) Eine über die im vorstehenden Absatz hinausgehende Verarbeitung zu anderen Zwecken ist unbeschadet der Vorschriften in Abschnitt 2 Titel 2 unzulässig. Soweit möglich ist technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. Werden aufgrund der Maßnahme nach Absatz 1 Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt, dürfen diese nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu löschen. Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. Die Dokumentation darf ausschließlich für Zwecke der Datenschutzkontrolle verwendet werden. Sie ist zu löschen, wenn sie für diese Zwecke nicht mehr erforderlich ist. Die Bundespolizei unterrichtet die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit jeweils bis zum 30. Juni des Folgejahres über die Gesamtzahl der angeordneten Datenumleitungen.

(5) Die Bundespolizei darf Daten, die nach Absatz 1 umgeleitet wurden, an das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik übermitteln, sofern dies für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik erforderlich ist.

(6) Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben, soweit dies erforderlich ist, über die Verpflichtung nach § 24 und § 25 hinaus auf Ersuchen der Bundespolizei an den Maßnahmen nach §§ 41a Absatz 1, 41b Absatz 1 sowie 41c Absatz 1 mitzuwirken. § 40 Absatz 5 gilt entsprechend.

Nicht nach dem Telekommunikationsgesetz Verpflichtete dürfen nur nach den zusätzlichen Voraussetzungen des § 21 in Anspruch genommen werden.

§ 41b

Eingriffe in informationstechnische Systeme

(1) Die Bundespolizei kann ohne Wissen des Betroffenen mit technischen Mitteln in informationstechnische Systeme eingreifen und dort Daten erheben, speichern, löschen oder verändern, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie zur Verwirklichung einer Straftat nach § 41a Absatz 1 verwendet werden sollen und von ihnen eine dringende Gefahr für

- 1. den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes,*
- 2. Leib, Leben oder Freiheit einer Person,*
- 3. Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhalt im öffentlichen Interesse liegt oder für die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme einer großen Anzahl von Personen,*
- 4. solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt oder ausgeht.*

Die Maßnahme darf nur durchgeführt werden, wenn sie für die Aufgabenerfüllung der Bundespolizei erforderlich ist und diese ansonsten aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. § 41a Absatz 1 Satz 2 bis 4 gelten entsprechend.

(2) Die Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums oder der Präsidentin oder des Präsidenten der Bundespolizeidirektion oder ihrer oder seiner Vertretung durch das Gericht angeordnet werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit mit Ausnahme des § 23 Absatz 2 und des § 37 Absatz 2 entsprechend. Die Anordnung wird mit Erlass wirksam. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die nach Satz 1 Antragsberechtigten getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit diese Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

(3) Die Bundespolizei darf Daten, die nach Absatz 1 erlangt wurden, verarbeiten, um Informationen über betroffene informationstechnische Systeme, Schadprogramme oder Angriffswege zu erlangen oder von einer Maßnahme Betroffene oder durch eine Straftat nach § 41 a Absatz 1 Geschädigte zu informieren.

(4) Es ist technisch sicherzustellen, dass

1. an dem informationstechnischen System nur Veränderungen vorgenommen werden, die für die Erhebung, Löschung und Veränderung der Daten unerlässlich sind, und
2. die vorgenommenen Veränderungen bei Beendigung der Maßnahme, soweit technisch möglich, automatisiert rückgängig gemacht werden.

Das eingesetzte Mittel ist nach dem Stand der Technik gegen unbefugte Nutzung zu schützen. Erhobene Daten sind nach dem Stand der Technik gegen Veränderung, unbefugte Löschung und unbefugte Kenntnisnahme zu schützen. § 41a Absatz 3 Sätze 2 bis 6 gelten entsprechend.

§ 41c

Einschränkung von IT-Systemen bei Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik

(1) Die Bundespolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Absätzen 3 bis 6 sowie den §§ 2 bis 8 den Betrieb eines informationstechnischen Systems ohne Wissen des Betroffenen einschränken, untersagen oder unterbinden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von dem informationstechnischen System eine dringende Gefahr ausgeht. Die Maßnahme darf nur durchgeführt werden, wenn sie für die Aufgabenerfüllung nach § 41a Absatz 1 erforderlich ist. Sie ist nach Wegfall der Gefahr unverzüglich aufzuheben. § 41a Absatz 1 Satz 2 bis 4 gelten entsprechend.

(2) Die Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums oder der Präsidentin oder des Präsidenten der Bundespolizeidirektion oder ihrer oder seiner Vertretung durch das Gericht angeordnet werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit mit Ausnahme des § 23 Absatz 2 und des § 37 Absatz 2 entsprechend. Die Anordnung wird mit Erlass wirksam. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die nach Satz 1 Antragsberechtigten getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit diese Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

(3) Im Antrag nach Absatz 2 sind anzugeben:

1. *die Kennung des Anschlusses oder des informationstechnischen Systems, von dem eine Gefahr ausgeht oder auf das der Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik gerichtet ist,*
2. *Art, Umfang und Dauer der Maßnahme,*
3. *der Sachverhalt sowie*
4. *eine Begründung.*

(4) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben:

1. *die Kennung des Anschlusses oder des Endgerätes des informationstechnischen Systems, von dem eine Gefahr ausgeht oder auf das der Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik gerichtet ist,*
2. *Art, Umfang und Dauer der Maßnahme unter Benennung des Endzeitpunktes,*
3. *der Sachverhalt sowie*
4. *die wesentlichen Gründe.“*

1. *§ 77 Absatz 1 wird wie folgt geändert:*

- a) *Die Angabe „41“ wird gelöscht.*
- b) *Nach der Angabe „40“ wird ein „bis 41c“ eingefügt.*
- c) *Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 7 neu eingefügt:*

„7. des § 41a (Mitwirkung Verpflichteter bei der Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit in der Informationstechnik), § 41b (Eingriffe in informationstechnische Systeme, § 41c (Einschränkung von IT-Systemen bei Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik)

a) der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, von dem die Gefahr ausgeht,

b) der Inhaber des informationstechnischen Systems, auf das der Angriff gerichtet ist

c) der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, dessen Betrieb eingeschränkt oder unterbunden wurde“.

- d) *Die vorhergehende Nummer „7“ wird zu Nummer „8“.*

2. *§ 80 wird wie folgt geändert:*

a) *In Absatz 1 Satz 1 wird nach der Angabe „41“ ein „c“ eingefügt.*

b) *In Absatz 2 Ziffer 2 wird nach der Angabe „41“ ein „c“ eingefügt.*

3. *§ 84 wird wie folgt geändert:*

a) *In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „41“ gelöscht.*

b) *In Absatz 1 Satz 1 wird nach der Angabe „40“ ein „bis 41c“ eingefügt.*

c) *Nach Absatz 2 Ziffer 6 wird folgende Nummer 7 eingefügt:*

„7. bei Maßnahmen nach den §§ 41a (Mitwirkung Verpflichteter bei der Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit in der Informationstechnik), 41b (Eingriffe in informationstechnische Systeme, 41c (Einschränkung von IT-Systemen bei Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik)

a) der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, von dem die Gefahr ausgeht,

b) der Inhaber des informationstechnischen Systems, auf das der Angriff gerichtet ist

c) der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, dessen Betrieb eingeschränkt oder unterbunden wurde.“

c) *Die vorhergehende Nummer „7“ wird zu Nummer „8“.*

4. *§ 104 Absatz 1 wird wie folgt geändert:*

a) *Nach Nummer 2 werden folgende Nummern ergänzt:*

„3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 41a Absatz 1 und § 41c Absatz 1 zuwiderhandelt,

4. wer entgegen § 41c Absatz 1 ein IT-System betreibt, das zur Begehung einer Straftat nach § 41a Absatz 1 verwendet wird und von dem eine dringende Gefahr ausgeht, entgegen einer vollziehbaren Anordnung betreibt.“

b) *Nach Absatz 2 wird folgender Absatz ergänzt:*

„(2a) Verstöße gegen die Bestimmungen des Absatzes 1 Nummer 4 kann mit Geldbußen von bis zu 20 000 000 EURO geahndet werden. Verstöße gegen die Bestimmungen des Absatzes 1 Nummer 3 können mit Geldbußen von bis zu 10 000 000 EURO geahndet werden.“

5. In § 106 wird in Absatz 1 Satz 1 nach der Angabe „41“ ein „c“ eingefügt.

Begründung:

Mit den neu hinzuzufügenden § 41a, § 41b und § 41c erhält die Bundespolizei Befugnisse zur Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit in der Informationstechnik im Rahmen ihrer bestehenden Aufgaben nach den § 1 Abs. 3 bis 6 sowie den §§ 2 bis 8 BPolG-neu. Diese Anpassung trägt der zunehmenden Anzahl von Bedrohungen aus dem Cyberraum Rechnung, auf die die Bundespolizei im Rahmen ihrer bestehenden Zuständigkeiten mit adäquaten Befugnissen reagieren können muss. Die Gefahrenabwehrzuständigkeiten der Länder werden durch die Befugnisergänzung nicht berührt, Feststellungen im Zuständigkeitsbereich der Länder werden, wie bei analogen Sachverhalten, an die jeweils zuständige Stelle abgegeben.

Bereits heute ist die Bundespolizei darauf angewiesen, Gefahren aus dem Cyberraum – die ihre Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen könnten – durch vorsorgende Maßnahmen zu begegnen. Nach den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik ist die Bundespolizei etwa gehalten, die Integrität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit ihrer Informationen zu schützen, um somit die Funktionsfähigkeit der Bundespolizei und eine effektive Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können. Darüber hinaus setzt die Bundespolizei Cyber-Fähigkeiten zur Strafverfolgung, zur Sicherung eigener Einrichtungen und zur Unterstützung anderer Behörden erfolgreich ein.

Infolge der fortschreitenden technologischen Entwicklung bestehen vielfältige Einwirkungsmöglichkeiten aus dem Cyberraum, die sämtliche Aufgabenbereiche der Bundespolizei betreffen. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit weitergehender Befugnisse. Beispielsweise besteht im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach § 2 BPolG die Notwendigkeit zur Abwehr von Gefahren für biometriegestützte Grenzkontrollsysteme oder sonstige Einrichtungen der Grenzkontrolle. Denkbar sind ferner im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung Angriffe auf informationstechnische Systeme der Bahn oder des Luft- und Seeverkehrs. Die Schaffung der hierzu notwendigen Befugnisnormen ist daher unabdingbar.

Sachverhalte, die Maßnahmen nach dieser Vorschrift erfordern, sind in der Regel andauernde, komplexe Angriffe auf die Sicherheit in der Informationstechnik. In vielen Fällen werden die konkreten Störungen noch nicht erkennbar sein. Akteure, die zu solchen Angriffen fähig sind, sind dauerhaft aktiv, entwickeln die Angriffsinfrastrukturen permanent weiter und bedienen sich hierbei verschiedener Verschlüsselungsverfahren. Charakteristisch für diese andauernden, komplexen Bedrohungskampagnen ist aus technischer Sicht, dass Schadsoftware in Opfersysteme eingebracht wird, welche sich über einen oder mehrere Proxyserver (Weiterleitungsserver) verbindet und direkt über das Internet erreichbar ist. Die Datenkommunikation ist in der Regel bereits verschlüsselt. Der Letzte in einer Kette von Proxy-Servern verbindet sich oftmals über ein weiteres Verschlüsselungsverfahren (VPN-Zugangstechnik) mit einem VPN-Server (Virtual Private Network), welcher das Tor in ein ver-

schlüsseltes Netzwerk öffnet. Diese Netzwerke enthalten regelmäßig den oder verschiedenen Steuerungsserver (Command & Control Server), welcher Befehle für weitere Aktionen auf den von den Angriffen bedrohten IT-Systemen entgegennimmt bzw. den Angreifern Informationen aus diesen Systemen bereitstellt. Ein Angreifer meldet sich typischerweise über eine ähnliche Infrastruktorkette in dieses Netzwerk an. Über den dargestellten Aufbau kann der für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik relevante Steuerungsserver nicht mehr direkt im Internet angesprochen bzw. aufgeklärt (detektiert) werden. Der Betrieb solcher Server erfolgt weitgehend anonym.

Um die hieraus möglichen Gefahrenlagen wirksam abzuwehren, ist es erforderlich, Schwachstellen in der Software der Angreiferinfrastrukturen zu suchen, die Infrastruktur (Angreifer-IT zu bedrohten IT-Systemen) möglichst umfassend aufzuklären bzw. ein Monitoring bedrohter IT-Systeme zu ermöglichen bzw. sofern technisch umsetzbar, auch unmittelbaren Zugriff auf die Inhalte des Servers bzw. das Angreifer Netzwerk zu erhalten. Der Angriff, welcher durch mehrere verschiedene IT-Systeme organisiert ist, kann im Idealfall nach entsprechender Aufklärung an verschiedenen Stellen unterbrochen werden. Die Identifizierung entsprechender IT-Systeme ist regelmäßig eindeutig möglich (IP-Adressen, Adressbereiche, spezifische Netzwerkmerkmale, Schadsoftwaresignaturen wie beispielsweise Hashwerte, Cookies, verwendete User-Agents, etc.). Das heißt, anhand individueller Signaturen (mit möglichem Personenbezug) können Metadaten des Telekommunikations- oder Netzwerkverkehrs gefiltert werden, um bedrohte IT-Systeme eindeutig zu identifizieren.

Bis zum Eintritt einer konkreten IT-Störung, die bei ungehindertem Verlauf geeignet wäre, erhebliche Rechtsgüterverletzungen hervorzurufen, durchlaufen Angriffe auf die Sicherheit in der Informationstechnik üblicherweise mehrere Phasen. Um die Störung abwehren zu können, sind (ohne dass bereits die konkrete Störung eingetreten ist) IT-forensische Analysen notwendig und bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen auch Zugriffe auf verschlüsselte Kommunikation zwingend erforderlich. Sofortige „Abschaltmaßnahmen“ sind technisch oftmals nicht möglich, oder aufgrund der noch unzureichenden Aufklärung gegen die Systeme der Angreifer hinsichtlich der technischen Folgen noch nicht abschätzbar. Auf welchem konkreten Weg eine IT-Bedrohung oder IT-Störung abgewendet werden kann, hängt vom Einzelfall ab (Aufklärungsergebnisse, Zugangsmöglichkeiten zu informationstechnischen-Systemen und Netzen). Darüber hinaus ist denkbar, dass Angreifer die Zugriffe durch die Polizei ihrerseits detektieren und auf andere Systeme oder Server-Ketten ausweichen.

Betroffene Personen im Sinne dieser Vorschrift sind die Betreiber der informationstechnischen Systeme, gegen welche die Maßnahmen dieser Vorschrift angewandt werden können. Dies können sowohl die informationstechnischen Systeme sein, von denen Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik ausgehen, als auch die von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik betroffene informationstechnische Systeme selbst.

Zu § 41a (Mitwirkung Verpflichteter bei der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik)

Zu Absatz 1

Die Norm gibt der Bundespolizei die Möglichkeit durch Anordnungen gegenüber den verpflichteten Telekommunikationsdiensteanbietern bei Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik in ihrem originären Aufgabenbereich den Transportweg von Datenverkehr, der eine Gefahr für die Sicherheit in der Informationstechnik verursacht, zu verändern. Ziel der Maßnahme ist entweder die Umleitung des Datenverkehrs zwischen informationstechnischen Systemen mit dem Zweck des Verwerfens oder die Umleitung des Datenverkehrs auf ein anderes Zielsystem zur Auswertung bzw. Analyse der transportierten Daten.

So kann etwa im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bereinigung von mit Malware infizierten Computersystemen (Botnetz) nach Sicherstellung der im Kontext des Steuerungssystems des Botnetzes (Command & Control-Server, C&C-Server) genutzten Domain der maliziöse Datenverkehr auf ein polizeilich kontrolliertes System bzw. an ein sog. Sinkhole umgeleitet werden.

Grundsätzlich sieht Satz 1 die Durchführung unter Mitwirkung der nach § 170 Absatz 1 und 2 TKG Verpflichteten vor. Hierdurch wird gewährleistet, dass die Bundespolizei insbesondere in Fällen, in denen eine Anweisung an eine andere Stelle eine bessere und/ oder schnellere Lösung zur Gefahrenabwehr bietet, auch Dritte zur Mitwirkung verpflichten kann.

Telekommunikationsdiensteanbieter, die nicht nach § 170 Absatz 1 und 2 TKG zur Mitwirkung verpflichtet sind und Telemediendiensteanbieter können unter den Voraussetzungen des § 21 BPolG neu in Anspruch genommen werden. In bestimmten Fällen kann nach Satz 4 dennoch eine Selbstvornahme durch die Bundespolizei erforderlich sein. Hierunter fallen z.B. Konstellationen, in denen Telekommunikationsdiensteanbieter nach § 170 Absatz 1 und 2 TKG nicht verpflichtet werden können oder die Selbstvornahme durch die Bundespolizei im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ein milderes Mittel darstellt.

Im Einzelfall können Störungen oder unmittelbar bevorstehende Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik auf die durch die Bundespolizei zu schützenden Infrastrukturen bereits abgewendet werden, wenn Datenverkehre technisch (u.a. mittels Änderung von Routen oder DNS-Einträgen) umgeleitet werden.

Mit Zurückverfolgen ist die Feststellung des Ursprungs des Angriffs auf die Sicherheit in der Informationstechnik gemeint. Neben Sensorsystemen müssen hierzu gegebenenfalls die Kommunikationsverbindungen der Angreifer zu IT-Systemen im Angriffskontext sowie die Kommunikationsver-

bindungen der IT-Systeme im Angriffskontext zu den vom Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik bedrohten IT-Systemen aufgezeichnet werden können, um Rückschlüsse auf den Angreifer oder auf typische Angriffsmuster ziehen zu können. Die Maßnahme zielt dabei auch auf die Erhebung, Speicherung und Auswertung des Datenverkehrs zwischen Angreifer und bedrohtem IT-System ab.

Gegebenenfalls können IT-Systeme unbeteiligter Dritter betroffen sein, wenn bspw. der Datenverkehr über diese abgewickelt wird. Durch Absatz 1 Satz 6 wird auch in diesen Fällen die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik ermöglicht. Im Gegensatz zu den hinter den § 41b Absatz 1 und § 41c Absatz 1 stehenden Sachverhalten geht in den Fällen des Absatzes 1 Satz 6 die Gefahr nicht von dem informationstechnischen System ursprünglich aus, gegen das die Maßnahmen gerichtet sind. Die durch Absatz 1 Satz 6 einbezogenen informationstechnischen Systeme sind somit nicht unmittelbare Tatmittel zur Begehung eines Angriffs auf die Sicherheit in der Informationstechnik. Den Sachverhalten des Absatzes 1 Satz 6 liegt somit im Gegensatz zu den Sachverhalten der § 41 b Absatz 1 und § 41c Absatz 1 eine mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung vergleichbare Interessenslage zugrunde, so dass etwaige Maßnahmen nur unter den dort aufgestellten Grundsätzen möglich sind.

Nach Satz 2 darf die Maßnahme nach Satz 1 auch dann durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden. Denn informationstechnische Systeme, gegen die sich Maßnahmen nach Satz 1 richten, sind nicht zwangsläufig die Systeme, von denen ursprünglich die Gefahr ausging. So können IT-Systeme unbeteiligter Dritter betroffen sein, wenn der Datenverkehr über diese geroutet wird.

Nach Satz 3 setzt sich die Bundespolizei bei Anordnung der Maßnahme mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ins Benehmen. Dadurch wird sichergestellt, dass das BSI über die Durchführung der Maßnahme durch die Bundespolizei unterrichtet wird.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 ergeht die gerichtliche Anordnung über die Maßnahme nach 41a Absatz 1 auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums oder der Präsidentin oder des Präsidenten der Bundespolizeidirektion oder ihrer oder seiner Vertretung. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch ebendiese selbst getroffen werden, wobei eine gerichtliche Entscheidung binnen drei Tagen nachzuholen ist.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift regelt die Befugnis zur Weiterverarbeitung der nach Absatz 1 umgeleiteten Daten. Diese werden ausgewertet um Informationen über betroffene informationstechnische Systeme zur Identifizierung, Bereinigung sowie genutzter Schadprogramme oder IT-Angriffsmustern und -werkzeugen zu erlangen.

Bei den zu analysierenden Daten handelt es sich in der Regel um Steuerungsinformationen der Schadprogramme, mit denen die betroffenen informationstechnischen Systeme infiziert sind. Umfasst sind regelmäßig auch IP-Adressen oder andere Internetkennungen der informationstechnischen Systeme, die zu einem Botnetz zusammengeschlossen sind. Je nach Schadprogramm ist es nicht ausgeschlossen, dass auch andere auf den betroffenen Systemen gespeicherte Informationen in den umgeleiteten Daten enthalten sind. Es ist beispielsweise vorstellbar, dass Schadsoftware Zugangsdaten von den infizierten Systemen (Bots) an die C&C-Server leitet.

Wird Datenverkehr auf eine von der Bundespolizei vorgegebene Zieladresse umgeleitet, kann die Datenverarbeitung auch mit dem Ziel erfolgen, den von der Maßnahme nach Absatz 1 Betroffenen zu benachrichtigen sowie die Geschädigten darüber zu informieren, dass sie Opfer einer Straftat im Sinne von Absatz 1 wurden. Die Informationsweitergabe dient ferner dem Ziel, die zumeist neben der Schadsoftware zur Übernahme des Opfersystems nachgeladene Schadsoftware zu entfernen.

Zu Absatz 4

Obleich nach polizeilicher Erfahrung mit Blick auf die Daten, die nach Absatz 1 zur Bundespolizei umgeleitet werden, der Kernbereich privater Lebensgestaltung in aller Regel nicht berührt wird, sieht Absatz 4 eine Kernbereichsschutzregelung vor. So wird sichergestellt, dass den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum BKAG vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 u. a. – (BVerfG, NJW 2016, 1781 ff.) Genüge geleitet und einer wirksamen Kontrolle durch die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gewährleistet wird.

Zu Absatz 5

Absatz 5 regelt zudem die Befugnis der Bundespolizei zur Übermittlung von nach Absatz 1 umgeleiteten Daten an das BSI. Diese erfolgt zum Zweck der Information Geschädigter. In diesen Fällen obliegt es dem BSI im Rahmen seiner Aufgabe nach § 3 Absatz 1 Nr. 14 BSIG, u.a. die für die übermittelten IP-Adressen zuständigen Provider bzw. CERTs zu benachrichtigen und aufzufordern, die gesetzlich vorgesehene Benachrichtigung der betroffenen Kunden vorzunehmen.

Zu Absatz 6

Absatz 6 Satz 1 regelt die Mitwirkungsverpflichtung von Telekommunikationsdiensteanbietern an Maßnahmen nach den §§ 41a Absatz 1, 41b Absatz 1 und 41c Absatz 1 über die Verpflichtung nach den §§ 24 und 25 BPolG-neu hinaus.

Satz 3 verweist auf § 41 Absatz 5 BPolG-neu. Entsprechend hat jeder, der Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, der Bundespolizei die Maßnahmen zu ermöglichen und die erforderlichen Auskünfte unverzüglich zu erteilen. Ob und in welchem Umfang hierfür Vorkehrungen zu treffen sind, bestimmt sich nach dem Telekommunikationsgesetz und der Telekommunikations-

Überwachungsverordnung. Für die Entschädigung der Telekommunikationsdiensteanbieter ist § 23 des Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetzes entsprechend anzuwenden.

Nach Satz 4 dürfen nicht nach dem TKG Verpflichtete und Telemediendiensteanbieter nur nach den zusätzlichen Voraussetzungen der in § 21 BPolG-neu geregelten Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen in Anspruch genommen werden, d.h. wenn eine dringende Gefahr abzuwehren ist, Maßnahmen gegen den Verpflichteten nach TKG nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die Bundespolizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch einen Beauftragten abwehren kann und die Betroffenen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.

Zu § 41b (Eingriffe in informationstechnische Systeme)

Zu Absatz 1

Nach Absatz 1 wird der Bundespolizei die Befugnis eingeräumt, mit technischen Mitteln in informationstechnische Systeme einzugreifen, um Daten zu erheben, zu verändern oder zu löschen, sofern eine Gefahr für die Sicherheit in der Informationstechnik nicht durch mildere Mittel abgewehrt werden kann. Diese Maßnahme zielt sowohl auf informationstechnische Systeme von Angreifern wie auch diejenigen von Geschädigten.

Ein Eingreifen bedeutet das Eindringen oder Aufschalten auf ein informationstechnisches System vorzunehmen, in der Regel durch Überwindung einer Zugangsbarriere, wie zum Beispiel einem Passwort. Der Absatz 2 ermöglicht weiter aus informationstechnischen Systemen Daten zu erheben, zu übernehmen, zu löschen und zu verändern. Entsprechende Befugnisse sind z.B. in Fällen erforderlich, in denen ein informationstechnisches System mit einem Schadprogramm infiziert ist, dessen Löschung einen Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik verhindern oder beenden würde.

Ein Eingreifen zur Speicherung von Daten wie IP-Adressen, Benutzernamen, Passwörtern oder Konfigurationsdaten kann im Einzelfall geeignet und erforderlich sein, um beispielsweise die Command & Control-Software in ihrer Funktionsweise zu analysieren und um Schwachstellen in der Infrastruktur des Angreifers zu suchen.

Ein Eingreifen zur Veränderung oder zum Löschen von Daten erfordert im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte für einen Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik, der von dem entsprechenden System ausgeht oder zumindest zu erwarten ist. Hierbei wird immer ein Eingriff in die Integrität in das betreffende IT-System vorliegen. Die Gefahr der Tatausführung steht kurz vor Justizvergütungs-/ und -entschädigungsgesetzes der Durchführung, der Schadenseintritt für die zu schützenden Rechtsgüter droht unmittelbar. Beispielsweise kann ein Fernzugriff auf Systeme notwendig werden, z.B. ein Zugriff auf IoT-Geräte zur Installation von lückenschließender Software (Patches),

um einen DDoS-Angriff zu unterbinden. Oder, mittels Installation eigener Software (auf der Grundlage vorheriger Aufklärungsmaßnahmen entwickelt) kann ein Eingriff in einen Steuerungs-Server erfolgen, um ein Botnetz abzuschalten.

So kann die Übernahme bzw. Steuerung des C&C-Servers in einer Botnetz-Infrastruktur der Vorbereitung zum Senden des in der Schadsoftware bereits enthaltenen Deinstallationsbefehls (sog. Kill-Switch) oder zum Senden eines Updates mit geänderten Kommunikationsparametern an die infizierten Bots dienen. Diese kommunizieren anschließend mit einer von der Bundespolizei vorgegebenen Anschlusskennung (sog. Sinkhole). Daneben können Veränderungen an einem IT-System des Angreifers vorgenommen werden, die dazu dienen, einen Angriff direkt abzuwehren, indem z.B. direkte Veränderungen am System in angreiferseitigen Skripten den Angriff aufhalten oder umlenken. Eine Veränderung oder Löschung von Datensammlungen kommt sowohl für technische Daten (der vom Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik bedrohten IT-Systeme oder Steuerungs-codes) als auch abgeschöpfte Dokumente in Frage.

Erfolgt ein DDoS-Angriff auf kritische Infrastruktur (KRITIS) im Aufgabenbereich gemäß § 1 Absätzen 3 bis 6 sowie den §§ 2 bis 8 BPolG über Server in Deutschland, bei dem der zuständige Anbieter nicht zur Abschaltung des entsprechenden Servers verpflichtet werden kann, ist die Bundespolizei nach Absatz 2 befugt, unter Zuhilfenahme von aus einer anderen polizeilichen Maßnahme rechtmäßig erlangten Zugangsdaten auf den Server zuzugreifen. Dabei können Datenveränderungen des informationstechnischen Systems erforderlich sein, um den Angriff abzuwehren.

Die neue Befugnis gestattet den verdeckten Eingriff auch in informationstechnische Systeme von Geschädigten („Opfersysteme“), von denen ebenso eine Gefahr für die Sicherheit in der Informationstechnik ausgeht. Zum Zweck der Bereinigung dürfen von der Schadsoftware Konfigurationsdaten verändert und gelöscht werden.

Aufgrund der Schwere des Eingriffs solcher Maßnahmen, wird nach Satz 1 vorausgesetzt, dass die betroffenen Systeme zur Verwirklichung einer Straftat nach § 41a Absatz 1 verwendet werden oder verwendet werden sollen und von ihnen eine dringende Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt oder für die Vertraulichkeit oder die Integrität informationstechnischer Systeme einer großen Anzahl von Personen, ausgeht.

Ferner muss nach Satz 2 als besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Voraussetzung vorliegen, dass die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Satz 3 verweist auf die entsprechende Geltung der Regelungen von § 41a Absatz 1 Satz 2 bis 4 gelten entsprechend.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 ergeht die gerichtliche Anordnung über die Maßnahme nach 41b Absatz 1 auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums oder der Präsidentin oder des Präsidenten der Bundespolizeidirektion oder ihrer oder seiner Vertretung. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch ebendiese selbst getroffen werden, wobei eine gerichtliche Entscheidung binnen drei Tagen nachzuholen ist.

Zu Absatz 3

Verarbeitungsregelung von erhobenen Daten nach Absatz 1 und 3.

Zu Absatz 4

Als weitere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes schreibt Absatz 4 in Bezug auf Maßnahmen nach Absatz 2 zur Mitigierung der Eingriffsintensität vor, dass nur solche Veränderungen vorzunehmen sind, die unerlässlich zur Erhebung, Löschung und Veränderung der Daten sind und dass diese soweit möglich automatisiert rückgängig zu machen sind, soweit dies technisch möglich ist.

Insbesondere ist die auf dem IT-System installierte Software vollständig zu löschen und sind Veränderungen an den bei der Installation der Software vorgefundenen Systemdateien rückgängig zu machen. Die Rückgängigmachung der vorgenommenen Veränderungen hat im Interesse einer möglichst zuverlässigen und einfachen Abwicklung grundsätzlich automatisiert zu geschehen. Soweit eine automatisierte Rückgängigmachung technisch unmöglich ist, sind die vorgenommenen Veränderungen, soweit möglich, manuell rückgängig zu machen.

Zudem ist das eingesetzte Mittel nach dem Stand der Technik gegen unbefugte Nutzung zu schützen. Erhobene Daten sind nach dem Stand der Technik gegen Veränderung, unbefugte Löschung und unbefugte Kenntnisnahme zu schützen. Insbesondere hat die Bundespolizei dafür Sorge zu tragen, dass die eingesetzte Software nicht durch Dritte zweckentfremdet werden kann. Speziell ist sicherzustellen, dass die Software nicht ohne erheblichen Aufwand dazu veranlasst werden kann, an einen anderen Server als den von der Bundespolizei verwendeten zurückzumelden, und dass die Software weder von Unbefugten erkannt noch angesprochen werden kann. Dies soll gewährleisten, dass die Eingriffe in die Integrität des IT-Systems und die Vertraulichkeit der in ihm gespeicherten Daten nicht über das hinausgehen, was nötig ist, um der Bundespolizei die Maßnahme zu ermöglichen. Die Verpflichtung, das eingesetzte Mittel „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik“ gegen unbefugte Nutzung zu schützen, bedeutet, dass sich die Bundespolizei der fortschrittlichsten technischen Verfahren bedienen muss, die nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse erforderlich sind. Hierfür muss es die einschlägigen Aktivitäten auf den Gebieten der Wissenschaft und Technik umfassend und sorgfältig beobachten und auswerten. Diese erhöhten Schutzanforderungen tragen

dem besonderen Gewicht des Eingriffs in die Integrität privat oder geschäftlich genutzter IT-Systeme (BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 Absatznr. 200) Rechnung.

Die Vorgaben zum Kernbereichsschutz nach § 41 Absatz 3 Satz 2 bis 6 gelten entsprechend.

Zu § 41c (Einschränkung von IT-Systemen bei Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik)

Zu Absatz 1

Die Befugnisnorm dient u.a. dem Zweck des Abschaltens krimineller Infrastruktur sowie infizierter Systeme. Dies kann z.B. die Deaktivierung von infizierten Bots oder von C&C-Servern bedeuten. Eine solche Deaktivierung kann durch Verpflichtung oder Inanspruchnahme der relevanten Diensteanbieter erfolgen.

Entsprechende Maßnahmen können erforderlich sein, wenn z.B. das Eingreifen in oder Löschen auf angreifenden Systemen nicht oder nicht rechtzeitig möglich oder anderweitig nicht erfolgsversprechend ist. In dieser Fallkonstellation wäre ein verdeckter Eingriff in das IT-System des Angreifers (in Abgrenzung zu § 41b Absatz 1) zunächst nicht notwendig oder möglich.

Bislang bestand keine gesetzliche Möglichkeit, Provider zum Abschalten von Servern, die im Rahmen eines Angriffs auf die Sicherheit in der Informationstechnik genutzt werden, zu verpflichten. Bisher besteht lediglich die Möglichkeit auf Grundlage sog. Abuse-Meldungen unter Verweis auf die Verwendungsweise der durch die Angreifer genutzten Server die Provider zu bitten, diese auf freiwilliger Basis abzuschalten. Da Provider regelmäßig ohne rechtliche Verpflichtung keinerlei Maßnahmen treffen, die in Rechte ihrer Kunden eingreifen, bestand das Risiko, dass Server, die einem Botnetz zugehörig waren sowie durch die Betreiber des Botnetzes angemietete Server online blieben.

Weitere Maßgaben ergeben sich über den Verweis in Satz 2 auf Absatz 2.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 ergeht die gerichtliche Anordnung über die Maßnahme nach 41c Absatz 1 auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums oder der Präsidentin oder des Präsidenten der Bundespolizeidirektion oder ihrer oder seiner Vertretung. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch ebendiese selbst getroffen werden, wobei eine gerichtliche Entscheidung binnen drei Tagen nachzuholen ist.

Zu Absatz 3

Absatz 3 legt die Inhalte des Antrags nach Absatz 2 fest. Demnach muss dieser die Kennung des Anschlusses oder des Endgerätes des informationstechnischen Systems, von dem eine Gefahr ausgeht oder auf das der Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik gerichtet ist, sowie Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, den Sachverhalt und eine entsprechende Begründung beinhalten.

Zu Absatz 4

In Absatz 4 sind die erforderlichen Inhalte der Anordnung nach Absatz 2 geregelt. Diese muss die Kennung des Anschlusses oder des Endgerätes des informationstechnischen Systems enthalten, von dem eine Gefahr ausgeht oder auf das der Angriff auf die Sicherheit in der Informationstechnik gerichtet ist, sowie Art, Umfang, Dauer und Endzeitpunkt der Maßnahme, den Sachverhalt und die wesentlichen Gründe.

Zu Nummer 2

Da die neu geschaffenen §§ 41a, 41b, 41c verdeckte und eingriffsintensive Maßnahmen vorsehen, wird die Regelung der Benachrichtigungspflicht nach § 78 BPolG-neu unterworfen. Zu benachrichtigen sind die von der Maßnahme Betroffenen. Dies können sein: der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, von dem die Gefahr ausgeht, der Inhaber des informationstechnischen Systems, auf das der Angriff gerichtet ist, der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, dessen Betrieb eingeschränkt oder unterbunden wurde, der Nutzer, dem der Betrieb des informationstechnischen Systems untersagt wurde.

Zu Nummer 3

Da die neu geschaffenen §§ 41a, 41b, 41c verdeckte und eingriffsintensive Maßnahmen vorsehen, wird die Regelung der Pflicht zur Löschung von durch Besondere Mittel der Datenerhebung oder vergleichbare Maßnahmen erlangten personenbezogenen Daten nach § 81 BPolG-neu unterworfen.

Zu Nummer 4

Da die neu geschaffenen §§ 41a, 41b, 41c verdeckte und eingriffsintensive Maßnahmen vorsehen, wird die Regelung der Vorschrift zur Protokollierung bei Verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen nach § 85 BPolG-neu unterworfen. Zu protokollieren sind bei Maßnahmen nach §§ 41a, 41b, 41c der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, von dem die Gefahr ausgeht, der Inhaber des informationstechnischen Systems, auf das der Angriff gerichtet ist, der Nutzer und der Inhaber des informationstechnischen Systems, dessen Betrieb eingeschränkt oder unterbunden wurde.

Zu Nummer 5

Zur Abwehr von schwerwiegenden Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik kann die Bundespolizei nach §§ 41a, 41c Dritte zur Mitwirkung verpflichtet. Um die vorgesehenen Gefahrenabwehrbefugnisse auch rechtlich gegenüber diesen Dritten durchsetzen zu können, ist eine Bußgeldbewehrung erforderlich, damit eine rechtswidrige Offenbarung oder rechtswidrige Nichtmitwirkung sanktioniert werden kann.

Zu Nummer 6

Da die neu geschaffenen §§ 41a, 41b, 41c verdeckte und eingriffsintensive Maßnahmen vorsehen, wird die Regelung der Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag nach § 107 BPolG-neu unterworfen.

2. Haftantragsbefugnis Abschiebehaf für Inlandsfälle:**Ergänzung § 71 AufenthG:**

„(3a) Ungeachtet der Zuständigkeit nach Absatz 3 ist die Bundespolizei für Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen zuständig, sofern

- 1. diese im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurden,*
- 2. diese vollziehbar ausreisepflichtig sind,*
- 3. deren Abschiebung nicht oder nach § 60a Absatz 2 Satz 1 Alternative 1 insbesondere aufgrund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist und nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedokumente innerhalb von sechs Monaten beschafft werden können und*
- 4. das Einvernehmen mit der zuständigen Ausländerbehörde hergestellt wurde.*

Kann, insbesondere außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörde, das Einvernehmen nach Satz 1 Nummer 4 nicht sofort hergestellt werden, ist dies unverzüglich nachzuholen. Die Bundespolizei ist berechtigt, unaufschiebbare Maßnahmen, insbesondere die Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung, zu treffen. Die Zuständigkeit der Bundespolizei nach Satz 1 endet, wenn

- 1. im Falle der Aussetzung der Abschiebung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten nicht innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei die Beschaffung von Reisedokumenten gelungen ist und eine Beschaffung nicht unmittelbar bevorsteht,*

2. *nach Feststellung des Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei andere rechtliche oder tatsächliche Gründe aufgetreten sind oder fortbestehen, die einer Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung entgegenstehen oder*
3. *die zuständige oberste Landesbehörde der Bundespolizei mitteilt, dass die Zuständigkeit wieder von der Ausländerbehörde wahrgenommen werden soll.*

Absatz 3 Nummer 1e und 2 gilt in den Fällen des Satzes 1 entsprechend.“

Begründung:

Von § 71 Absatz 3a AufenthG umfasst sind lediglich vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, die sich entweder im Bundesgebiet ohnehin unerlaubt aufhalten oder die eine Duldung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten erhalten haben.

In diesen Fällen soll die Bundespolizei einen Haftantrag stellen können, damit die Person nicht mit einer Anlaufbescheinigung auf freien Fuß gesetzt werden muss. Die Bundespolizei würde dann unverzüglich die Beschaffung von ggf. erforderlich Passersatzpapieren priorisiert angehen und dafür ihre guten Kontakte zu Drittstaaten nutzen und ihre eigenen, dort eingesetzten Dienstkräfte in die Beschaffung einbinden.

Außerdem ist das Tätigwerden durch die Bundespolizei an die Herstellung des Einvernehmens mit der zuständigen Ausländerbehörde geknüpft. Kann, insbesondere außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörde (z.B. an Wochenenden, an Feiertagen oder nachts), dieses Einvernehmen nicht sofort hergestellt werden, muss es unverzüglich nachgeholt werden; bis dahin ist die Bundespolizei berechtigt, unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen, beispielsweise die Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung nach § 62 Absatz 3 und 5 AufenthG.

Im Übrigen ist die Bundespolizei bereits jetzt für Abschiebungen und Haftanträge zuständig, wenn ein Drittstaatsangehöriger unerlaubt einreist und in irgendeinem Grenzgebiet durch die Bundespolizei festgestellt wird, selbst dann, wenn er quer durch das Bundesgebiet gereist ist (sog. Transitfall). Die Kompetenz für Abschiebungen und Haft Sachen ist bereits vorhanden.

Als eine Lehre aus dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016 sollen insbesondere durch § 71 Absatz 3a AufenthG zuständigkeitsbedingte Brüche im Bearbeitungsprozess durch Schnittstellenreduzierung vermieden werden.

Satz 2 legt fest, dass die Zuständigkeit der Bundespolizei auf maximal sechs Monate begrenzt ist. Sie endet, wenn die Abschiebung (z.B. mangels erfolgreicher Passersatzbeschaffung) in diesem

Zeitraum nicht gelingt und dies in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten ist oder, wenn nachträglich tatsächliche oder rechtliche Hindernisse auftreten, die der Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung der Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei entgegenstehen. Nach diesem Zeitraum lebt die Zuständigkeit der bisher befassten Aufenthaltsbehörde wieder auf.

3. Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei für einige weitere Verbrechen und auf staatsanwaltlichen Antrag (sog. gekorene Zuständigkeit)

Im Gesetzentwurf bedarf es darüber hinaus zusätzlich der Ergänzung des § 13 BPolG (Verfolgung von Straftaten), **die Änderungen sind grau hinterlegt.**

§ 13 BPolG - Verfolgung von Straftaten

(1) Die Bundespolizei nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 der Strafprozessordnung) wahr, sofern der Verdacht eines Vergehens (§ 12 Absatz 2 des Strafgesetzbuches) besteht, das

- 1. gegen die Sicherheit der Grenze oder die Durchführung ihrer Aufgaben nach § 2 gerichtet ist,*
- 2. nach den Vorschriften des Passgesetzes, des Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes oder des Freizügigkeitsgesetzes/EU zu verfolgen ist, soweit es durch den Grenzübertritt oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem begangen wurde,*
- 3. einen Grenzübertritt mittels Täuschung, Drohung, Gewalt oder auf sonst rechtswidrige Weise ermöglichen soll, soweit es bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs festgestellt wird,*
- 4. das Verbringen einer Sache über die Grenze ohne behördliche Erlaubnis als gesetzliches Tatbestandsmerkmal der Strafvorschrift verwirklicht, sofern der Bundespolizei durch oder auf Grund eines Gesetzes die Aufgabe der Überwachung des Verbringungsverbotes zugewiesen ist,*
- 5. auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes begangen wurde und gegen die Sicherheit eines Benutzers, der Anlagen oder des Betriebes der Bahn gerichtet ist oder das Vermögen der Bahn oder ihr anvertrautes Vermögen betrifft,*

6. dem deutschen Strafrecht unterliegt und Strafverfolgungsmaßnahmen auf See seewärts des deutschen Küstenmeers im Rahmen des § 7 Satz 1 und 3 erforderlich macht.
7. gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luftverkehrs gerichtet ist und im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wird.

Darüber hinaus nimmt die Bundespolizei die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung auch wahr, soweit der Verdacht eines Verbrechens (§ 12 Absatz 1 des Strafgesetzbuches) besteht

1. nach Satz 1 Nummer 2,
2. nach Satz 1 Nummer 5, soweit ein Verdacht nach 244a, 249, 250, 252, 255 oder 308 Absatz 1 oder § 315 Absatz 3 des Strafgesetzbuches besteht,
3. in Fällen von Satz 1 Nummer 6 und Nummer 7, insbesondere § 315 Absatz 3 und § 316c des Strafgesetzbuches.

(2) Die Bundespolizei ist vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Zuständigkeitsregelungen für die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in den Fällen des Absatzes 1 örtlich zuständig, wenn die Straftat in ihrem räumlichen Zuständigkeitsbereich (§ 1 Absatz 8) begangen wurde. Im Übrigen bleibt die Zuständigkeit anderer Polizeibehörden für die Strafverfolgung auch in den Fällen des Absatzes 1 unberührt. Die Staatsanwaltschaft kann im Benehmen mit der Bundespolizei die Ermittlungen einer anderen sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen

(3) Bei Straftaten, die nicht dem Absatz 1 unterfallen, ist der Ermittlungsvorgang unverzüglich an die zuständige Strafverfolgungsbehörde abzugeben. Die Verpflichtung der Bundespolizei nach § 163 Absatz 1 der Strafprozessordnung, alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten, bleibt unberührt. Die Sätze 1 und 2 gelten für Straftaten im Sinne des Absatzes 1 entsprechend, wenn diese im Zusammenhang mit weiteren Straftaten stehen und das Schwergewicht der Straftaten insgesamt außerhalb der Zuständigkeit der Bundespolizei liegt oder wenn bei Straftaten seewärts des deutschen Küstenmeers nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 oder Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 Ermittlungshandlungen im deutschen Hoheitsgebiet erforderlich sind. Die Staatsanwaltschaft kann in Zweifelsfällen die zuständige Polizeibehörde bestimmen.

(3a) Bei Straftaten, die nicht dem Absatz 1 unterfallen, nimmt die Bundespolizei abweichend von Absatz 3 die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn eine Staatsanwaltschaft darum ersucht. Die für die Strafrechtspflege und die Polizei zuständigen obersten Landesbehörden sind unverzüglich zu benachrichtigen, wenn die Bundespolizei polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnimmt; außerdem sind unverzüglich

zu benachrichtigen die zuständigen Landeskriminalämter, der Generalbundesanwalt in den Fällen, in denen er für die Führung der Ermittlungen zuständig ist, und in den übrigen Fällen die Generalstaatsanwaltschaften, in deren Bezirk ein Gerichtsstand begründet ist. Satz 1 Nummer 1 gilt entsprechend für die Fahndung nach Verurteilten zum Zwecke der Vollstreckung.

(4) Sind Ermittlungshandlungen außerhalb der in § 1 Absatz 8 bezeichneten Bereiche erforderlich, trifft die Bundespolizei ihre Maßnahmen im Benehmen mit der Polizei des Landes.

(5) Die Beamtinnen und Beamten im Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei, die mindestens vier Jahre dem Polizeivollzugsdienst angehören, sind Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§ 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes) und haben die Rechte und Pflichten der Polizeibeamtinnen und der Polizeibeamten nach der Strafprozessordnung. In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 6 gelten auf See seewärts des deutschen Küstenmeers bei der Verfolgung von Straftaten zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse die Vorschriften der Strafprozessordnung entsprechend.

Begründung:

Zu Absatz 1:

In Bezug auf die Zuständigkeit der Bundespolizei für polizeiliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Strafverfolgung wird die bisher bestehende grundsätzliche Beschränkung auf Vergehen beibehalten, jedoch um einige weitere Verbrechen ergänzt. Diese Änderung liegt maßgeblich darin begründet, dass sich die nach dem bisherigen BPolG bestehende Unterscheidung zwischen Vergehen und Verbrechen als nicht zweckmäßig erwiesen hat, sondern verschiedene Zuständigkeiten vielmehr oftmals zu einem künstlichen Aufspalten eines einheitlichen Lebenssachverhalts führten. Dies wurde besonders deutlich in Sachverhalten, in denen zunächst wegen des Verdachts eines Vergehens ermittelt wurde und sich im Laufe der Ermittlungen ein Verdacht eines Verbrechens ergab, sich zum Beispiel der gewerbsmäßige Taschendiebstahl auf dem Bahnhof gemäß § 243 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 Strafgesetzbuch (Vergehen) später als bandenmäßiger gewerbsmäßiger Diebstahl nach § 244a Absatz 1 in Verbindung mit § 243 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 Strafgesetzbuch (Verbrechen) darstellte. Insoweit ergeben sich bislang ermittlungshindernde Schnittstellen in Fällen, in denen nach Durchführung möglicherweise eines Großteils der Ermittlungen aufgrund eines weiteren hinzutretenden Umstandes (Bande) die Abgabe der Ermittlungen an die neu zuständige Behörde erforderlich wird. Derartige Schnittstellen gilt es künftig zu vermeiden.

Auch im Übrigen scheint es aus polizeitaktischen Gründen sachgerecht, ein paralleles Ermitteln mehrerer Behörden innerhalb eines deliktischen Bereichs (z. B. Diebstähle an Bahnhöfen) zugunsten einer verbleibenden Verantwortlichkeit aufzugeben.

Nummer 7 bezieht sich auf Angriffe gegen die Sicherheit und den Betrieb des Luftverkehrs. Umfasst sind insbesondere solche Straftaten, die im Zusammenhang mit Drohnenangriffen verwirklicht werden können (z. B. §§ 315, 316b StGB). Der Bundespolizei sind in diesem Zusammenhang zahlreiche Fälle bekannt, in denen beispielsweise durch fernmanipulierte Luftfahrzeuge (Drohnen) im Bereich von Flughäfen, durch den Einsatz von Lichtzeigern (sog. Laserpointer) gegen im Einsatz befindliche Polizeihubschrauber oder andere, gleichsam gefährliche Eingriffe die Sicherheit des Luftverkehrs beeinträchtigt wurde. Damit korrespondierend normiert § 39 die präventivpolizeiliche Befugnis zur Abwehr von Drohnenangriffen. Eine Einschränkung ergibt sich daraus, dass der Tatverdacht im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt worden sein muss.

Zu Absatz 3a:

Die Bundespolizei nimmt über die obligatorischen Fälle des § 13 Absatz 1 hinaus die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn eine Staatsanwaltschaft darum ersucht. Dabei lässt sich das Ersuchen einer Staatsanwaltschaft des Landes als kompetenzrechtlich unbedenklicher Fall der Amtshilfe begreifen. Insbesondere können länderübergreifende komplexe strafrechtrelevante Sachverhalte unter der Sachleitung der federführenden Staatsanwaltschaft bei einer Ermittlungsbehörde zusammengeführt werden. Beispielhaft aus der Praxis sind grenz- und länderübergreifende Tätergruppierungen, die sich auf Fahrkartenaufbrüche und -sprengungen, aber auch auf Geldautomatenaufbrüche und -sprengungen in Bahnhofsnähe konzentriert haben. Hierbei kommt zusätzlich die grenz- und bahnpolizeiliche Expertise auch in der Strafverfolgung zum Tragen. Gleiches kann gelten für Straftaten wie z.B. Schleusungskriminalität in Verbindung mit Urkunden- oder sonstiger milieubedingter Kriminalität (u.a. Clanbereiche). Bei nichtfreizügigkeitsberechtigten Staatsangehörigen können zudem nach der Strafvollstreckung Synergieeffekte im Bereich der Rückführung erzielt werden.

Gleichsam kompetenzrechtlich unbedenklich ist die Strafverfolgungstätigkeit der Bundespolizei auf Ersuchen einer Bundesbehörde, beispielsweise wenn der Generalbundesanwalt um Strafverfolgung ersucht oder einen diesbezüglichen Auftrag erteilt. Die Strafverfolgungsaufgabe des Generalbundesanwalts ergibt sich aus Artikel 96 Absatz 5 GG, insoweit kann die Bundespolizei den Generalbundesanwalt als weitere Strafverfolgungsbehörde unterstützen.

4. Sicherheitsforschung in der Bundespolizei

Im Gesetzentwurf bedarf es darüber hinaus zusätzlich der Ergänzung des § 1 Abs. 9 BPolG-E (Allgemeines) zur Erweiterung der Forschungsaufträge auf das gesamte Aufgabenfeld der Bundespolizei.

§ 1 BPolG - Allgemeines

(9) Die Bundespolizei hat zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz sowie zur Unterstützung der Luftsicherheitsbehörden und der Polizeien des Bundes zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Rahmen des § 5 Luftsicherheitsgesetz die erforderliche Einrichtung zur Forschung zu unterhalten.

Begründung:

Zu Absatz 9:

Zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen benötigt die Bundespolizei komplexe technische Lösungen, die teilweise nicht im erforderliche Maße am Markt verfügbar sind. Dies betrifft insbesondere zukunftsweisende Sicherheitsausrüstung zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, technische Lösungen zur frühzeitigen Erkennung von Attentätern, Abwehr von Drohnen und Detektion von Tatmitteln, oder etwa den Schutz maritimer Infrastrukturen auf See, Schutzausrüstung für die CBRN-Entschärfter der GSG 9, Unterwasseraufklärungstechnologie oder technischer Lösungen im Bereich non-letaler Wirkmittel.

Neue Tatbegehungsmethoden können Defizite beim derzeitigen Stand der Technik aufzeigen und eine systematische wissenschaftliche Lösungssuche erfordern.

Hierzu ist eine Einrichtung mit hinreichender Ausstattung an Personal und Haushaltsmitteln zu unterhalten. Um eigene Forschungsprojekte auch als Projektträger initiieren zu können, sollte bereits jetzt eine umfassende gesetzliche Grundlage im neunten Bundespolizeigesetz geschaffen werden. Dies kann ganz einfach mit der Erweiterung des § 1 BPolG um den erweiterten Absatz 9 erfolgen.



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

LEHRSTUHL FÜR DEUTSCHES, EUROPÄISCHES UND
INTERNATIONALES STRAFRECHT, STRAFPROZESSRECHT,
WIRTSCHAFTSSTRAFRECHT UND DAS
RECHT DER DIGITALISIERUNG



Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)417 J

Dr. Felix Ruppert
Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth)

T +49 (0)89 2180-5726
F +49 (0)89 2180-5675
M felix.ruppert@lmu.de

Postanschrift
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München

Büroanschrift
Ludwigstr. 29/IV – Raum 404
80539 München

München, 19.04.2024

Schriftliche Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes“
(BT-Drucks. 20/10406)
und dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Die Bundespolizei weiter stärken“
(BT-Drucks. 20/4881)**

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 22. April 2024**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur oben genannten Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanke ich mich herzlich. Bereits aufgrund der umfassenden Neustrukturierung, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angegangen werden soll, berührt der vorliegende Entwurf eine besondere Vielzahl an Detailfragen, die deshalb sowie angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit vorliegend nicht vollständig dargestellt werden können. Die nachfolgenden Ausführungen greifen daher einige zentrale Punkte des Entwurfs heraus.

**STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR NEUSTRUKTURIERUNG DES
BUNDESPOLIZEIGESETZES 4**

A. VORBEMERKUNG..... 4

I. VERFASSUNGSGERICHTLICHER HINTERGRUND..... 4

II. ENTWURF DER BUNDESREGIERUNG 4

B. GEFAHRENBEGRIFFE 6

I. DEFINITIONEN DES § 15 ABS. 2 BPOLG-E 6

II. REICHWEITE DER DEFINITIONEN 6

III. OFFENE DEFINITIONSFRAGEN 7

 1. *Dringende und gegenwärtige erhebliche Gefahr*..... 7

 2. *Drohende Gefahr* 8

 3. *Zwischenfazit* 8

C. STÄRKUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT 9

I. VERZICHT AUF BEFUGNISSE 9

II. VERZICHT AUF GEKORENE ZUSTÄNDIGKEIT 11

III. VERBOT DES RACIAL PROFILINGS (§ 23 ABS. 2 S. 2 BPOLG-E) 12

IV. KENNZEICHNUNGSPFLICHT (§ 93 ABS. 2 BPOLG-E) 14

V. SICHERHEITSÜBERPRÜFUNG (§ 75 BPOLG-E)..... 15

VI. EINSATZ VON VERTRAUENSPERSONEN UND VERDECKTEN ERMITTLERN 15

 1. *Besondere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit*..... 16

 2. *Besondere Anforderungen an den Kernbereichsschutz* 17

D. NOTWENDIGE KORREKTUREN IM SINNE DER RECHTSSTAATLICHKEIT..... 18

I. TELEKOMMUNIKATIONSÜBERWACHUNG (§ 40 BPOLG-E)..... 19

 1. *Anwendungsbereich* 19

 2. *Voraussetzungen* 20

3.	<i>Fazit</i>	23
II.	ERHEBUNG VON VERKEHRS- UND NUTZUNGSDATEN (§ 25 BPOLG-E).....	24
1.	<i>Ursprung</i>	24
2.	<i>Voraussetzungen</i>	24
III.	IDENTIFIZIERUNG UND LOKALISIERUNG VON MOBILFUNKENDGERÄTEN (§ 41 BPOLG-E)	25
IV.	MELDEAUFLAGEN (§ 29 BPOLG-E).....	26
V.	EINSATZ TECHNISCHER MITTEL GEGEN UNBEMANNTE FAHRZEUGSYSTEME (§ 39 BPOLG-E).....	27
VI.	EINSATZ MOBILER SENSORTRÄGER FÜR BILDAUFNAHME-, BILDAUFZEICHNUNGS-, TONAUFNAHME- UND TONAUFZEICHNUNGSGERÄTE (§ 38 BPOLG-E)	28
VII.	ERHEBUNG VON FLUGGASTDATEN (§ 52 BPOLG-E).....	30
VIII.	GRUNDSATZ DER HYPOTHETISCHEN DATENNEUERHEBUNG (§ 43 BPOLG-E)	31
E.	FAZIT	33

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes

A. Vorbemerkung

I. Verfassungsgerichtlicher Hintergrund

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 20. April 2016 das Bundeskriminalamtsgesetz in Teilen für verfassungswidrig erklärt und dabei Anforderungen an die Durchführung von besonders eingriffsintensiven Überwachungsmaßnahmen aufgestellt,¹ sodass nun auch vergleichbare Vorschriften des im Wesentlichen aus dem Jahr 1994 stammenden² Bundespolizeigesetzes angepasst werden sollen.³ Auch etwa aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg Vorpommern vom 9.12.2022 ergeben sich im Hinblick auf den Kernbereichsschutz beim Einsatz verdeckter Ermittlungs- und Vertrauenspersonen weitere zu beachtende Anforderungen,⁴ die auch der generellen Tendenz des Bundesverfassungsgerichts entsprechen, der zunehmenden Ausweitung der Eingriffsbefugnisse von Sicherheitsbehörden entgegenzutreten und die entsprechenden Befugnisse in Einklang mit dem Grundgesetz zu bringen.⁵

II. Entwurf der Bundesregierung

Der vorliegende Entwurf der Bundesregierung hat zum Ziel, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen und das Bundespolizeigesetz neu zu strukturieren, um bislang feh-

¹ BVerfGE 141, 220; dazu *Petri* ZD 2016, 374 ff.; *Wiemers* NVwZ 2016, 839 ff.

² S. Art. 1 Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz vom 19.10.1994, BGBl. I 2978.

³ Wie bereits im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt, s. Koalitionsvertrag 2021-2015 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP, S. 83, 87, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

⁴ BVerfG ZD 2023, 346 m. Anm. *Petri*.

⁵ Vgl. BVerfGE 133, 277 (Antiterrordateigesetz); 141, 220 (BKA-Gesetz); 154, 152 (Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung); 155, 119 (Bestandsdatenauskunft II).

lende, aber für die Erfüllung der Aufgaben der Bundespolizei vorgeblich **notwendige Befugnisse**, insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr, zu ergänzen.⁶ Dabei soll auch die Bedeutung von **Bürgernähe und Transparenz** der Bundespolizei unterstrichen werden⁷ und so letztlich die **Rechtsstaatlichkeit** gestärkt werden. Dazu werden zahlreiche Datenerhebungsbefugnisse sowie neue Befugnisnormen geschaffen und verändert sowie die Vorschriften zur zweckändernden Datenweitzernutzung angepasst.

Insgesamt zeigt sich dabei indes die generelle, sich in mehreren Entscheidungen und Befugnisnormen widerspiegelnde Tendenz, den seitens des Bundesverfassungsgerichts betonten und aufgrund der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben⁸ hochzuhaltenden **sonderpolizeilichen Charakter der Bundespolizei**, die deshalb nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden darf,⁹ **aufzuweichen**.

Darüber hinaus sollen zahlreiche Befugnisnormen weit in das **Gefahrenvorfeld** hinein ausgeweitet werden und so den Handlungsbereich der Bundespolizei über ihr Aufgabenspektrum hinaus ausdehnen, indem **besonders eingriffsintensive Maßnahmen von dem Erfordernis einer konkreten Gefahr entkoppelt** und mitunter zudem von begrenzenden Elementen entkleidet werden.

Insofern ist der Gesetzentwurf nachzuschärfen.

⁶ Entwurfsbegründung, S. 91.

⁷ Entwurfsbegründung, S. 92.

⁸ BVerfGE 97, 198 (217); BeckOK-PolR Hessen/Möstl, 32. E. 1.3.2024, Vorb. Rn. 63; Lissen/Denninger/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 99, 125.

⁹ BVerfGE 97, 198 (218); zustimmend BeckOK-PolR Hessen/Möstl, 32. E. 1.3.2024, Vorb. Rn. 63, der vor diesem Hintergrund bereits den Begriff der Bundespolizei kritisiert; Lissen/Denninger/Graulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E Rn. 81; Arzt ZRP 2021, 205 (206).

B. Gefahrenbegriffe

I. Definitionen des § 15 Abs. 2 BPolG-E

Die vorgesehene Allgemeinbefugnis in § 15 Abs. 1 BPolG-E setzt das Vorliegen einer Gefahr voraus, sofern die Befugnisse der Bundespolizei innerhalb ihrer Aufgabenwahrnehmung nicht durch das künftige BPolG besonders geregelt werden. Dazu werden im Sinne der Normenklarheit und Rechtsstaatlichkeit in § 15 Abs. 2 BPolG-E die Begriffe der **Gefahr**, der **gegenwärtigen Gefahr**, der **erheblichen Gefahr** sowie **dringenden Gefahr legaldefiniert**, wobei die Differenzierung anhand der betroffenen Rechtsgüter sowie der zeitlichen Dimension bzw. des Gewichts sowie der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts¹⁰ erfolgt.

So setzt sich etwa die **dringende Gefahr** im Sinne des § 15 Abs. 2 Nr. 4 BPolG-E aus Elementen der erheblichen sowie gegenwärtigen Gefahr zusammen als eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut wie Leben, Gesundheit, Freiheit, wesentliche Vermögenswerte, Bestand des Staates oder andere strafrechtlich geschützte Rechtsgüter von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit (erhebliche Gefahr), wenn das schädigende Ereignis bereits begonnen hat oder unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht (gegenwärtige Gefahr). Eben jene dringende Gefahr ist es auch, die zur Voraussetzung besonders eingriffsintensiver Überwachungsmaßnahmen erhoben wird und damit etwa im Bereich der §§ 25 Abs. 1 Nr. 1 (Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten), 40 Abs. 1 Nr. 1 (Telekommunikationsüberwachung), 67 Abs. 3, 4 (Betreten und Durchsuchung von Wohnungen) BPolG-E eine entscheidende Rolle einnimmt, was isoliert zu betrachten zu begrüßen ist und die Eingriffsschwelle derart weitreichender Maßnahmen dem Grunde nach hoch ansetzt.

II. Reichweite der Definitionen

Wenn die dringende Gefahr also als Voraussetzung besonders eingriffsintensiver Überwachungsmaßnahmen fungiert, so ist bereits angesichts dessen eine **normenklare Einhegung**

¹⁰ Vgl. auch BVerfGE 130, 1 (32); 141, 220 (296 Rn. 184); ferner BVerwGE 47, 31 (40); BGHSt 54, 69 (83 f.).

des Begriffs geboten. Allerdings zeigt sich das Teilelement der erheblichen Gefahr, welches an bedeutenden Rechtsgütern und somit das Gewicht der drohenden Schädigung anknüpft, in weiten Teilen offen bzw. **konturenlos**: So ist die Aufzählung der bedeutsamen Rechtsgüter bereits aufgrund der nur **beispielhaften Aufzählung der Rechtsgüter** („wie Leben, Gesundheit, Freiheit, wesentliche Vermögenswerte, Bestand des Staates oder andere strafrechtlich geschützte Güter von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit“, Hervorhebung nur hier) offen angelegt und **nicht abschließend ausgestaltet**. Zudem ist unklar, welche Grenze für einen **wesentlichen Vermögenswert** anzulegen sein soll, damit dieser den weiteren Rechtsgütern vergleichbar erscheinen soll. Selbiges gilt nur umso mehr für die ebenfalls offen ausgestalteten **anderen strafrechtlich geschützten Güter von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit**. Mangels greifbarer Kriterien oder eines Bewertungsmaßstabs¹¹ für die festzustellende Bedeutung für die Allgemeinheit besteht insofern die **Gefahr, sämtliche strafrechtlich geschützte Rechtsgüter mit losem Allgemein- oder Gesellschaftsbezug als erfasst anzusehen** – sodass die Differenzierung anhand der Qualität bzw. des Gewichts des drohenden Schadens letztlich kaum Konturen zu schaffen vermag.

Weil damit einher spiegelbildlich eine Ausdehnung auch des Anwendungsbereichs der besonders eingriffsintensiven Maßnahmen in das Unbekannte hinein geht, ist eine **klarere Begrenzung** der Rechtsgüter angezeigt.

III. Offene Definitionsfragen

1. Dringende und gegenwärtige erhebliche Gefahr

Weil sich qua § 15 Abs. 2 BPolG-E die dringende Gefahr wie dargelegt aus der erheblichen sowie gegenwärtigen Gefahr zusammensetzt, in § 21 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E aber etwa eine „**gegenwärtige erhebliche Gefahr**“ zur Voraussetzung wird, werden die Begrifflichkeiten seitens des BPolG-E doch unterschieden – was dann indes gerade eine andere als die in der Definition niedergelegte, graduelle **Unterscheidung der Begriffsinhalte impliziert**, welche

¹¹ Noch dazu eines auf das Gefahrenabwehrrecht ausgerichteten Bewertungsmaßstabs, sind Strafrahmen doch repressiv und nur wenig differenziert ausgestaltet.

sich wiederum vor der Lektüre des Gesetzes nicht erschließt und auch aus den Legaldefinitionen nicht ergibt.

2. Drohende Gefahr

Auch wird in § 43 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BPolG-E explizit¹² auf die **drohende Gefahr** rekurriert, für die eine Definition zwar in § 15 BPolG aufgrund der Anbindung an die Allgemeinbefugnis fehlen muss, generell jedoch bereits im Sinne der angestrebten Transparenz und Bürgernähe hilfreich wäre¹³, um Wirrungen¹⁴ vorzubeugen, zumal im Rahmen des § 43 Abs. 2 lit. b BPolG-E eine zweckändernde Weiterverarbeitung im bloßen Vorfeld einer lediglich drohenden Gefahr ermöglicht werden soll. Auf diese Begrifflichkeit sollte (auch) deshalb **ebenso verzichtet werden wie auf ihre implizite Implementierung ohne die offene Verwendung des Begriffs**.¹⁵

3. Zwischenfazit

Die Fragen um die Gefahrbegriffe werden so derzeit zwar vor die Klammer gezogen oder im Rahmen der drohenden Gefahr ausgespart, gleichwohl aber sind sie von zentraler Bedeutung für zahlreiche Befugnisse und damit auch in deren Lichte zu betrachten. Daher ist eine **klarere Begrenzung** zu fordern, die auch **nicht außerhalb** des Definitionskatalogs des § 15 BPolG-E wieder durch eine **Absenkung** der Erfordernisse umgangen wird.

¹² Und an weiteren Stellen zuhauf implizit, dazu unten, D. I. ff.

¹³ Bereits, um die Diskussionen über die eigentliche Bedeutung zu entschärfen und sich zugleich nicht in systematischen Widerspruch mit den Befugnisnormen zu setzen, die eine drohende Gefahr ebenfalls genügen lassen, dies aber nicht explizit benennen.

¹⁴ Nicht zuletzt, weil zentrale polizeirechtliche Kategorien wie die Gefahr ohnehin bedeutend zwischen Bund und Ländern variieren und einigem Wandel unterworfen sind, *Graulich* GSZ 2019, 9 (13).

¹⁵ Dazu eingehend im Rahmen der vorgesehenen Telekommunikationsüberwachung und weiteren Befugnisse, unten, D. I. ff.

C. Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

Einige Punkte des Gesetzentwurfs stärken in begrüßenswerter Manier die Rechtsstaatlichkeit sowie das **Vertrauen** auf diese und werden damit der Forderung und dem eigenen Anspruch gerecht, die **Bürgernähe** und **Transparenz** der Bundespolizei zu festigen sowie zu unterstreichen. Dazu gehören allen voran auch Befugnisse, auf die trotz der angestrebten Ergänzung bislang fehlender sowie notwendiger Befugnisse bewusst im Sinne der Rechtsstaatlichkeit verzichtet wurde, aber auch die vorgesehene, dem Verbot des racial profilings dienliche sog. Kontrollquittung sowie die Kennzeichnungspflicht der Polizeibeamtinnen und -beamten. Ferner beugt die vorgesehene Sicherheitsüberprüfung extremistischen Tendenzen vor und festigt so die Bundespolizei auch von innen heraus, während die normenklare Regelung des Einsatzes von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern überfällig war.

I. Verzicht auf Befugnisse

Zwar wird mitunter das „Versäumnis“ bedauert, eine zukunftsfähige, effiziente Polizeiarbeit auch mittels der Befugnis zur **Online-Durchsuchung, Quellen-Telekommunikationsüberwachung, automatisierten Gesichtserkennung** an Bahnhöfen und Flughäfen oder weiterer darüber hinausreichender Ermächtigungsgrundlagen für die Nutzung weiterer technischer Möglichkeiten anzugehen.¹⁶ Gleichwohl ist der bewusste Verzicht auf die genannten Befugnisse nachdrücklich zu begrüßen und ein Ausdruck einer insofern **maßvollen Gesetzeskonzeption**, die auch die Schaffung neuer Befugnisnormen auf deren generelle Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit hin beleuchtet.

Denn angesichts der im Rahmen der Online-Durchsuchung und Quelle-Telekommunikationsüberwachung gegebenen **hohen Eingriffsintensität** der Maßnahmen, die (auch) tief in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen und nicht zuletzt durch die Infiltration technischer Systeme die Erstellung weitreichender Persönlichkeitsprofile zulassen, stellt sich auch die Frage der **Erforderlichkeit** dieser Befugnisse **zur Aufgabenwahrnehmung** der Bundespolizei. Weil aber die allgemeine Polizeigewalt in der bundesstaatlichen Ordnung den

¹⁶ So *Thiel* KriPoZ 2024, 114 (117, 121).

Ländern zukommt¹⁷ und der Bund nur über bestimmte **sonderpolizeiliche Aufgaben** verfügt,¹⁸ sodass nach dem Bundesverfassungsgericht und angesichts der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben gemäß Art. 30, 70 GG die Bundespolizei nicht zu einer allgemeinen, mit der Landespolizei konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden darf,¹⁹ sind auch die zu schaffenden Befugnisnormen daraufhin zu untersuchen, ob sie **zur Erfüllung dieser begrenzten Aufgaben erforderlich** sind²⁰ – und nicht lediglich darauf, ob sie im Sinne eines allgemein vorgehaltenen Sammelbestands an Befugnisnormen rechtspolitisch wünschenswert wären. Schließlich ist die Entscheidung der Verfassung, die Zuständigkeit über die Polizeigewalt den Ländern zuzuweisen und damit im Sinne der Rechtsstaatlichkeit sowie des Grundrechtsschutzes der Bundespolizei einen Sondercharakter zuzuschreiben, auch in den entsprechenden Befugnissen abzubilden und zu wahren.

Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf Befugnisse zur Online-Durchsuchung oder Quellen-Telekommunikationsüberwachung, bei denen technische Geräte infiltriert werden müssen und daher in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**²¹ und das **Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme**²² eingegriffen wird, um schließlich zahlreiche **sensible Daten** des Betroffenen – aufgrund der

¹⁷ BVerfGE 97, 198 (217); Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 99, 125.

¹⁸ BeckOK-PolR Hessen/Möstl, 32. E. 1.3.2024, Vorb. Rn. 63; Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 99, 125.

¹⁹ BVerfGE 97, 198 (218); zustimmend BeckOK-PolR Bayern/Möstl, 23. E. 1.10.2023, Vorb. Rn. 63, der vor diesem Hintergrund bereits den Begriff der Bundespolizei kritisiert; Lisken/Denninger/Graulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E Rn. 81; Arzt ZRP 2021, 205 (206).

²⁰ Vgl. auch Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 161 bezüglich der Interventionsbefugnisse.

²¹ Dazu grundsätzlich BVerfGE 27, 344 (350 ff.); 90, 255 (260); 101, 361 (382 f.).

²² Dazu grundsätzlich BVerfGE 120, 274 (302 ff.); ferner Hoeren MMR 2008, 365 f.; Hauser, Das IT-Grundrecht, 2015, S. 80 ff.

zwangsläufigen **Streubreite** des Eingriffs²³ aber auch von zahlreichen **unbeteiligten Kommunikationspartnern**²⁴ – zu erheben und so eine besondere Eingriffsintensität zu schaffen, konsequent.²⁵ Schließlich erlaubt die Infiltration umfangreiche Rückschlüsse auf die **Lebensgestaltung** und **Persönlichkeitsentfaltung** des **Betroffenen sowie Dritter** und lässt (neben der Durchsicht bzw. Erhebung zahlreichen Text-, Bild- und Tondateien im Rahmen der Online-Durchsuchung) längerfristige sensible Eingriffe zu. Daher dürfte die Vergleichbarkeit der Eingriffe mit der Unverletzlichkeit der Wohnung²⁶ angesichts der fehlenden territorialen Anbindung und der Verlagerung des persönlichen Lebens in den digitalen Raum nur eine Mindestfeststellung sein.²⁷ Der Nutzen sowie gewinnbringende Einsatzmöglichkeiten im Rahmen der Aufgaben der präventiven Aufgaben der Bundespolizei (Grenzschutz, Bahnpolizei, Luftsicherheit, Schutz von Bundesorganen, Aufgaben auf See und im Notstands- und Verteidigungsfall) ist dagegen kaum erkennbar – sodass auch im Sinne einer zu befürchtenden Erosion der Landespolizei auf diese Befugnisse zu verzichten ist.

II. Verzicht auf gekorene Zuständigkeit

Insbesondere angesichts dieser drohenden Erosion sowie der damit einhergehend zu befürchtenden **Vermengung der Befugnisse und Aufgaben von Landes- und Bundespolizei** ist auch zu begrüßen, dass auf eine sog. gekorene Strafverfolgungszuständigkeit **verzichtet** wird, um die Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern weitgehend zu wahren und keine weitreichende Aufgabenverschiebung von den Landespolizeien zur Bundespolizei einzuleiten.

²³ Die im Rahmen der automatisierten Gesichtserkennung in besonderem Maße droht, dazu auch *Kulick* NVwZ 2020, 1622 ff.; zur damit verbundenen Aufgabe der Anonymität des Alltäglichen *Martini* NVwZ 2022, 30 (30 f.).

²⁴ BVerfGE 120, 274 (323 f.); *Kutscha* NJW 2008, 1042 (1043); zur besonderen Eingriffsintensität auch BVerfGE 150, 244 (283 f. Rn. 98) und *Dietrich/Fahrner/Gazeas/Heintschel-Heinegg/Ruppert*, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 23 Rn. 6 ff.

²⁵ Weshalb Eingriffe in das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme erfordern, dass tatsächliche Anhaltspunkte eine im Einzelfall drohende konkrete Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut mit sich bringen, BVerfGE 120, 274 (326 ff.); 141, 220 (304 f.).

²⁶ So BVerfGE 141, 220 (304 Rn. 210).

²⁷ Näher zur Online-Durchsuchung *Dietrich/Fahrner/Gazeas/Heintschel-Heinegg/Ruppert*, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 23 Rn. 15 f.

III. Verbot des Racial Profilings (§ 23 Abs. 2 S. 2 BPolG-E)

Nach § 23 Abs. 2 S. 1 BPolG-E kann die Bundespolizei zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet in Zügen, an Bahnhöfen und Flughäfen jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweisdokumente oder Grenzübertrittsdokumente zur Prüfung ausgehändigt werden sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. Dabei sind weder eine konkrete Gefahr, noch eine Störereigenschaft der Person Voraussetzung;²⁸ vielmehr genügen Lageerkenntnisse oder die grenzpolizeiliche Erfahrung in Verbindung mit aktuellen Erkenntnissen oder Prognosen, dass die Züge, Bahnhöfe oder Flughäfen zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

Daher wird in § 23 Abs. 2 S. 2 BPolG-E statuiert, dass die Auswahl der nach § 23 Abs. 2 S. 1 BPolG-E befragten Person anhand eines **Merkmals im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund unzulässig** ist und somit verschriftlicht, dass das sog. racial profiling²⁹ rechtswidrig ist. Dies ist zwar qua Art. 3 Abs. 3 GG für den Staat ohnehin bindend; die zu begrüßende erneute, einfachgesetzliche Normierung verdeutlicht aber die Anforderungen an eine rechtmäßige Ermessensausübung bei der Wahl der zu kontrollierenden Person – und ermöglicht eine **sachnahe Anbindung** des in § 23 Abs. 2 S. 3 BPolG-E normierten Rechts der kontrollierten Person, im Falle einer Maßnahme auf Verlangen unverzüglich eine **Bescheinigung** über die Maßnahme und ihren Grund (digital oder in Papierform, § 23 Abs. 2 S. 4 BPolG-E) ausgestellt zu bekommen. Abgesichert wird diese Möglichkeit durch die **Hinweispflicht** auf die Möglichkeit der Bescheinigung (sowie deren mögliche Papierform) in § 23 Abs. 2 S. 5 BPolG-E.

So wird auch sichergestellt, dass der Staat seiner sich aus Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 8 EMRK ergebenden **Ermittlungspflicht** hinsichtlich einer möglichen Verbindung zwi-

²⁸ Dazu auch OVG Münster NVwZ 2018, 1497 (1498 f.).

²⁹ Dazu statt vieler Froese DVBl 2017, 293 ff.; Leidinger KJ 2018, 450 ff.; Liebscher NJW 2016, 2779 ff.; Rath DRiZ 2020, 246 f.; Textor, Racial Profiling und Polizeigewalt, 2023.

schen rassistischen Einstellungen und Maßnahmen seiner Beamtinnen und Beamten nachkommen und mögliche Vorwürfe prüfen kann.³⁰ Denn wenn die deutsche Rechtsprechung mitunter eine Verletzung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG dann annimmt, wenn die Hautfarbe ein mitursächliches, aber nicht allein ausschlaggebendes Kriterium war,³¹ dürfte die Ausfertigung der Gründe der Maßnahme nicht nur die Beamtinnen und Beamten zu **Sensibilität** anhalten, sondern auch dahingehend **Rechtssicherheit** schaffen, als dass die angeführten, **tatsächlichen Gründe** der Maßnahme **dem Vorwurf der Diskriminierung** in unmittelbarem Zusammenhang mit der Maßnahme **entgegenzutreten** können und der nicht-diskriminierende Charakter einer Maßnahme **transparent verdeutlicht** werden kann.³² Der Regelung kommt also mittelbar grundrechtsschützender Charakter zu, indem sie mittels der im Anschluss an eine Maßnahme auszustellenden Quittung und der damit einhergehenden Reflexion der kontrollierenden Beamtinnen und Beamten bereits dem racial profiling als solchem **vorbeugen** und so auch die Anzahl verdachtsunabhängiger Kontrollen reduzieren soll. Gleichmaßen sichert sie die Beamtinnen und Beamte gegen **unbegründete Willkürvorwürfe** durch die Möglichkeit der Begründung der Maßnahme³³ ab.

Besieht man die entsprechende Regelung im Bremischen Polizeigesetz (§ 27 Abs. 1 S. 2 Brem-PolG), so sollen im Jahr 2022 nur 36 Kontrollquittungen ausgestellt worden sein.³⁴ Daher ist fraglich, ob betroffene Personen wirklich im Anschluss nach der Kontrolle eine entsprechende **Bescheinigung verlangen**, auch wenn sie tatsächlich über diese Möglichkeit aufgeklärt werden. Zur Stärkung des Verbots des racial profilings ließe sich die Bescheinigung samt Gründen

³⁰ S. EGMR NVwZ 2022, 1883 (1885). Nach VG Dresden 6 K 3364/16 trägt die Behörde die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass keine diskriminierende Auswahlentscheidung getroffen wurde.

³¹ OVG Münster NVwZ 2018, 1497 (1499 f.); ferner OVG Koblenz NJW 2016, 2820; zustimmend *Liebscher* NJW 2016, 2779 (2781).

³² In dem Sinne, dass ein inkriminiertes Motiv für die Entscheidung irrelevant war, s. OVG Münster NVwZ 2018, 1497 (1499 f.).

³³ Die die dezisive konkrete Situation und Maßnahme darlegen und hierdurch die Maßnahme legitimieren kann, s. OVG Hamburg NVwZ 2022, 1219 ff.

³⁴ So <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-bringen-kontrollquittungen-bei-einsaetzen-der-polizei.html> unter Berufung auf eine Anfrage des Mediendienstes an die Bremer Polizei.

etwa verpflichtend vorschreiben³⁵ – oder aber an den Voraussetzungen der anlasslosen Kontrolle angesetzt werden. Schließlich ließe sich die Wirksamkeit der Kontrollbescheinigung insgesamt ausdehnen, wenn sie auch auf typische Anschlussmaßnahmen wie eine Identitätsfeststellung oder die Durchsuchung von Personen und Sachen ausgeweitet und so einfachen Umgehungsmöglichkeiten vorgebeugt würde.³⁶ Insofern handelt es sich indes um politische Entscheidungen, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sind und die daher gegenüber der gewählten, einen tragfähigen Kompromiss zwischen Effektivität und Praxistauglichkeit anstrebbenden Lösung nicht zwingend vorzugswürdig erscheinen.

IV. Kennzeichnungspflicht (§ 93 Abs. 2 BPolG-E)

Die in § 93 Abs. 2 BPolG-E vorgesehene **Kennzeichnungspflicht** für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte wird im Schrifttum bereits seit längerer Zeit erörtert³⁷ und nicht nur vom Bundesverwaltungsgericht gebilligt³⁸ sowie vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet³⁹, sondern gilt gar aus Sicht des **EGMR** als **unabdingbare Voraussetzung** für die Verfolgung und Ahndung polizeilichen Fehlverhaltens ebenso wie für die Aufklärung unberechtigter Vorwürfe gegenüber der Polizei.⁴⁰ Aus **rechtsstaatlicher Perspektive** ist die vorgesehene Kennzeichnung angesichts dessen zu begrüßen. Denn mit der (nach § 93 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 BPolG-E möglichen anonymen) Kennzeichnung (via Dienstnummer) von Polizeibeamtinnen und -beamten geht noch keine Stigmatisierung einher, zumal gerade die Individualisierung sicherstellt, nicht alle im Einsatz gewesenen Personen eines zwangsläufig **unbestimmten sowie unberechtigten Vorwurfs** aufgrund des Fehlverhaltens eines Einzelnen **ausgesetzt zu sehen**.⁴¹

³⁵ Vgl. *Barczak* ZRP 2023, 148 (150).

³⁶ So auch *Barczak* ZRP 2023, 148 (150 f.).

³⁷ Siehe nur *Barczak* NVwZ 2011, 852 ff.; *Ertl* DÖV 2016, 23 ff.; *Guckelbeger* DÖV 2018, 421 ff.; *Hufen* JuS 2020, 898 ff.; *von der Weiden* jM 2020, 209 ff.

³⁸ BVerwGE 166, 333 ff.

³⁹ Wenngleich die entsprechende Verfassungsbeschwerde mangels hinreichend substantzierter Begründung unzulässig war, hatte das Gericht keine grundlegenden Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit, s. BVerfG NVwZ 2023, 159 ff.; BVerfG BeckRS 2022, 33261 wurde nicht zur Entscheidung angenommen.

⁴⁰ S. EGMR NJW 2018, 3763 Rn. 91.

⁴¹ So *Barczak* ZRP 2023, 145 (151) sowie bereits *ders.* in NVwZ 2011, 852 (853 f.); *Daimagüler/Drexler* NVwZ 2018, 1530 (1535); *Muckel* JA 2023, 259 (261).

Zugleich wählt § 93 Abs. 2 BPolG-E mit der vorgesehenen **Auswahlmöglichkeit** den Weg einer zweispurigen Lösung, die auch den Geheimhaltungsinteressen an persönlichen Daten wie insbesondere dem Namen Rechnung trägt. Dabei ließe sich auch daran denken, die zu tragenden Nummern in zeitlichen Etappen **zu rotieren**, um auch die Beamtinnen und Beamten noch mehr zu schützen und ihrem Persönlichkeitsrecht noch mehr Rechnung zu tragen.

V. Sicherheitsüberprüfung (§ 75 BPolG-E)

Nach § 75 S. 1 BPolG-E soll grundsätzlich auch die Bundespolizei bei Neueinstellungen eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchführen, um extremistischen Tendenzen vorzubeugen. Dahinter steht die Erwägung, dass die Erlangung sicherheitsrelevanter Kenntnisse über Polizeitaktik und -methodik bei Personen mit Extremismus-Bezug mit der Gefahr des Missbrauchs verbunden wäre.⁴² Daher stärkt die Regelung die **Resilienz** der Sicherheitsbehörden **gegenüber demokratiefeindlichen Einflüssen** und trägt auch zu einer kohärenten Extremismusprävention bei.⁴³

Dabei ist nach § 75 S. 1 BPolG-E die einfache Sicherheitsüberprüfung durchzuführen, wobei davon nach § 75 S. 2 BPolG-E (nur) abgesehen werden kann, wenn Art oder Dauer der Tätigkeit es zulassen. Damit wird die **Sicherheitsüberprüfung zum Regelfall** erklärt, von dem nur ausnahmsweise abgewichen werden kann. Dieses Verhältnis ließe sich noch formell mit einem schriftlichen **Begründungserfordernis** der Ausnahme absichern.

VI. Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern

Wie das Bundesverfassungsgericht festgehalten hat, gelten für den Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen aufgrund der damit einhergehenden intensiven Grundrechtseingriffe besondere Anforderungen.⁴⁴ Denn der Einsatz von Verdeckten Ermittlern oder Vertrauenspersonen, der heimlich erfolgt und bereits daher besonders schwerwiegend in die Grundrechte eingreift, könne den **Kernbereich privater Lebensgestaltung beeinträchtigen**

⁴² Entwurfsbegründung, S. 156 f.

⁴³ Barczak ZRP 2023, 148 (151).

⁴⁴ BVerfGE 165, 1 ff.

– unbesehen des Inhalts der erlangten Informationen.⁴⁵ Schließlich wird im Rahmen solcher Einsätze **gezielt das Vertrauen der Zielperson aufgebaut**, um an Erkenntnisse zu gelangen, die ohne dieses Vertrauen nicht preisgegeben würden.⁴⁶

Aufgrund des hohen Gewichts des Grundrechtseingriffs sind dabei **hohe Anforderungen an entsprechende Befugnisnormen** zu stellen, die den Besonderheiten der **Verhältnismäßigkeitsprüfung** ebenso gerecht werden wie den hohen Voraussetzungen an die Normenklarheit und -bestimmtheit.⁴⁷ Darüber hinaus ist der **Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung** strikt zu wahren und nicht durch eine Abwägung mit den Sicherheitsinteressen zu relativieren.⁴⁸ Daher ist zu begrüßen, dass diese Anforderungen im Rahmen des BPolG-E aufgegriffen und umzusetzen versucht werden.

1. Besondere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit

Den besonderen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung sollte angesichts des erheblichen Grundrechtseingriffs dahingehend Rechnung getragen werden, die Eingriffsvoraussetzungen nicht in Anlehnung an die (nicht verfassungskonformen⁴⁹) Voraussetzungen des § 35 BPolG-E zu bestimmen, sondern sie **eigenständig zu formulieren** und so den konkreten, erheblichen **Grundrechtseingriff spezifisch** in den Blick zu nehmen.

Das Bundesverfassungsgericht gibt insofern jedenfalls die **Dauer** des Einsatzes, aber auch die **quantitative und qualitative Intensität der Kommunikation** (wie etwa die Ausgestaltung der Kommunikation und Vertrauensbeziehung, die Regelmäßigkeit des Austauschs) sowie die **Organisations- oder Personenbezogenheit** des Einsatzes als Hinweise an die Hand,⁵⁰ die sich als Anhaltspunkte auch im Gesetz aufführen ließen.

⁴⁵ BVerfGE 165, 1 (56 ff.); *Roggan* GSZ 2019, 111 ff.

⁴⁶ BVerfGE 141, 220 (286 f.); 156, 270 (302); 165, 1 (58); *Bergemann* NVwZ 2015, 1705 (1707).

⁴⁷ BVerfGE 141, 220 (286 f.); 156, 270 (302); 165, 1 (58 f., 83 f.).

⁴⁸ BVerfGE 151, 1 (59 f.).

⁴⁹ Dazu unten im Rahmen der gleichlautenden Voraussetzungen der Telekommunikationsüberwachung, D. I. 2.

⁵⁰ S. BVerfGE 162, 1 (154 f.); 165, 1 (57 f.)

2. Besondere Anforderungen an den Kernbereichsschutz

Der Gesetzgeber hat aufgrund der zugrundeliegenden, **aktiv hergestellten** und auf **einer staatlichen Täuschung** beruhenden **Vertrauensbeziehung** zwischen Verdecktem Ermittler bzw. Vertrauensperson und der Zielperson zu beachten, dass mit steigender Intensität der Vertrauensbeziehung auch die Wahrscheinlichkeit eines Kernbereichsbezugs der erlangten Informationen ansteigt.⁵¹

Daher sind bereits im Rahmen der **Datenerhebung** entsprechende Vorkehrungen zu treffen, insbesondere auszuschließen, dass gezielt Informationen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden.⁵² Dazu regelt § 36 Abs. 8 S. 1 BPolG-E, dass die Maßnahmen des § 36 Abs. 1 BPolG-E so zu planen und auszuführen sind, dass ein Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung **insoweit ausgeschlossen** wird, als sich dies mit praktisch zu bewältigendem Aufwand vermeiden lässt – und erstreckt den Schutz des Kernbereichs bereits in die Phase der Planung der Maßnahme. Dabei zeigt § 36 Abs. 8 S. 2 BPolG-E auf, dass der Einsatz umso eher zu unterbleiben hat, **je näher der Kernbereichsbezug** zu erwarten ist. Insofern dürfte jedenfalls im Grundzug die unbestimmte Formulierung des praktisch zu bewältigenden Aufwands dahingehend konkretisiert werden, dass eine konkrete Abwägung zu erfolgen hat und ein pauschaler Verweis auf mangelnde Erkenntnisse oder Ressourcen unzulässig ist. Auch insgesamt ist qua § 36 Abs. 8 S. 3 BPolG-E die **gezielte Abschöpfung von Kernbereichsinformationen** sowie nach § 36 Abs. 8 S. 4 BPolG-E die Anbahnung oder Fortführung einer **intimen Beziehung** oder vergleichbar engen persönlichen Bindung **unzulässig**, sodass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts insofern detailgetreu umgesetzt werden.

Schließlich ist nach § 36 Abs. 8 S. 5 BPolG-E bei tatsächlichen Anhaltspunkten für das Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung des Betroffenen die **Maßnahme zu unterbrechen** und nach S. 6 eine Fortführung nur zulässig, wenn und solange dies zum Schutz von Leib und Leben der Vertrauensperson oder des verdeckten Ermittlers oder zur Sicherung des

⁵¹ BVerfGE 165, 1 (126 ff.); vgl. auch BVerfGE 141, 220 (295).

⁵² S. BVerfGE 165, 1 (128 f.); ferner BVerfGE 141, 220 (278).

weiteren Einsatzes dieser erforderlich ist, sodass auch insofern die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden.⁵³ Formell werden diese durch § 36 Abs. 8 S. 5 BPolG-E abgesichert, wonach die Gründe für die ausnahmsweise Fortführung der Maßnahme zu **dokumentieren** sind. Die Regelung setzt daher die verfassungsgerichtlichen Anforderungen an den Kernbereichsschutz im Zusammenhang mit der Datenerhebung um.

Ferner untersagt § 36 Abs. 9 S. 1 BPolG-E die Weitergabe kernbereichsrelevanter Informationen durch die Vertrauensperson oder den Verdeckten Ermittler⁵⁴, sodass **Eingriffsvertiefungen** durch die Weitergabe entsprechender Informationen vorgebeugt wird.⁵⁵ Im Anschluss daran hat auch die Bundespolizei die **Kernbereichsrelevanz** der Daten **zu überprüfen**, § 36 Abs. 9 S. 2 BPolG-E, wobei in Zweifelsfällen der behördliche **Datenschutzbeauftragte** die Kernbereichsrelevanz zu klären hat,⁵⁶ § 36 Abs. 9 S. 8 BPolG-E. Kernbereichsrelevante Informationen sind **unverzüglich zu löschen oder zu vernichten**, wobei dies zu dokumentieren ist, § 36 Abs. 9 S. 3, 4 BPolG-E, sodass auch im Rahmen der **Datenauswertung** der Kernbereichsschutz umfassend gewahrt wird. Der präzise geregelte Kernbereichsschutz entspricht damit sowohl auf der Ebene der Datenerhebung, als auch auf jener der Datenauswertung den Anforderungen des Verfassungsrechts und **stärkt damit den Schutz Betroffener**.

D. Notwendige Korrekturen im Sinne der Rechtsstaatlichkeit

Die Bundespolizei soll auch im Bereich der Gefahrenabwehr mit **neuen Befugnissen** ausgestattet werden, um ihre besonderen Fähigkeiten und ihre herausragende Stellung, an ihren **Kernkompetenzen und Bedarfen orientiert**, gezielt zu stärken sowie an die technische Entwicklung und die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen.

⁵³ S. BVerfGE 141, 220 (279); 165, 1 (7).

⁵⁴ Sodass eine Prüfung vor der Weitergabe und damit Verwendung der Daten sichergestellt ist, wie dies BVerfGE 141, 220 (279); 165, 1 (64) vorgeben.

⁵⁵ Wie dies etwa BVerfGE 109, 279 (313 f.); 120, 273 (345); 141, 220 (279) vorgeben.

⁵⁶ So vorgesehen von BVerfGE 65, 1 (65).

Dabei ist derzeit die angekündigte **Orientierung an den Kernkompetenzen** und dem jeweiligen Bedarf noch **nicht hinreichend**; vielmehr droht (auch) aufgrund zahlreicher neuer, weitreichender Befugnisse eine Vermengung mit den Aufgaben der Landespolizeien und somit nicht nur eine **Ausweitung der Kompetenzen unter Bruch mit den Kernkompetenzen und dem sonderpolizeilichen Status**, sondern auch eine weitreichende Implementierung von möglichen Eingriffsbefugnissen **ohne Rückbezug auf den eigentlichen Bedarf**.

Dabei reichen die neuen Befugnisse überwiegend **weit in das eigentliche Gefahrenvorfeld** hinein und verletzen auch daher die Grenzen der Kernaufgaben der Bundespolizei. Insofern droht eine gänzliche Aufgabenverlagerung in das Gefahrenvorfeld – und damit eine **Aufwertung zu einer zentralen Sicherheitsbehörde** mit Zuständigkeiten **im Vorfeld der eigentlichen Gefahren** sowie zur Gefahrenabwehr.

I. Telekommunikationsüberwachung (§ 40 BPolG-E)

1. Anwendungsbereich

Ausweislich der Entwurfsbegründung⁵⁷ soll § 40 BPolG-E eine **Erkenntnislücke schließen** und in Situationen eingreifen, in denen regelmäßig noch kein Tatverdacht begründet ist und daher noch keine strafprozessuale Maßnahme nach § 100a StPO angeordnet werden kann. Explizit sollen dadurch auch **weitere Beteiligte bekannt werden** können, die in den Gefahrensachverhalt involviert sind, was § 40 Abs. 1 S. 2 BPolG-E auch sicherstellt.⁵⁸

Daher steht zu befürchten, dass unterhalb der strengen Grenzen des § 100a StPO eine Befugnis geschaffen werden soll, die einerseits **mit dem landespolizeilichen Auftrag konfligiert** – andererseits **bewusst gegen Unbeteiligte eingesetzt werden soll**, die nicht im Sinne der §§ 18 f. BPolG-E verantwortlich sind und bezüglich derer die Voraussetzungen der Norm mithin nicht vorliegen.

⁵⁷ Dort S. 132.

⁵⁸ Ebenda.

Ein derart weitreichender, **auf Verdachtsgenerierung angelegter Einsatz** reicht aber über die Aufgaben der Bundespolizei weit hinaus in das Gefahrenvorfeld hinein. So weit darf die Maßnahme angesichts des **tiefreichenden Eingriffs** in das Telekommunikationsgeheimnis des Art. 10 GG⁵⁹ jedoch nicht reichen, genügen doch bloße Möglichkeiten zum Gewinn weiterführender Erkenntnisse jenseits der Gefahrenabwehr nicht zur Legitimation eines derart erheblichen Grundrechtseingriffs.⁶⁰ So sind insbesondere heimliche Maßnahmen, die vergleichbar tief in das Privatleben hineinreichen, nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig.⁶¹ Dabei muss eine Gefährdung dieser Rechtsgüter im Einzelfall hinreichend konkret absehbar sein,⁶² was im bloßen, hier adressierten **Gefahrenvorfeld nicht der Fall** ist (dazu sogleich, D. I. 2).

Auch ansonsten erscheint fraglich, ob dieser schwerwiegende Grundrechtseingriff im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des Bundespolizeigesetzes überhaupt **erforderlich** ist, dürfte der sinngemäße Anwendungsbereich im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei doch überschaubar sein.

2. Voraussetzungen

In § 40 BPolG-E ist die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation einer Person unter den Voraussetzungen der Nr. 1 bis 5 vorgesehen, sofern die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Dabei ermöglicht § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 die Telekommunikationsüberwachung, wenn die Person nach §§ 18 f. BPolG-E verantwortlich ist und die Überwachung zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, erforderlich ist. Damit wird – auch in Zusammenschau mit den

⁵⁹ S. BVerfGE 109, 279 (335 ff.); 141, 220

⁶⁰ S. BVerfGE 107, 299 (321 ff.); 110, 33 (56); 125, 260 (330); 141, 220 (269 f.).

⁶¹ BVerfGE 120, 274 (328); 125, 260 (330); 141, 220 (270 f.).

⁶² BVerfGE 120, 273 (328 f.); 125, 260 (330 f.); 141, 220 (271).

Definitionen des § 15 Abs. 2 BPolG-E, wobei insofern wiederum vom Katalog der dortigen dringenden Gefahr abgewichen wird – weitreichend eine gegenwärtige Gefahr für die genannten Güter als ausreichend erachtet, ohne dass es auf den **Grad des drohenden Schadens** bzw. der drohenden Beeinträchtigung für die genannten Güter ankomme, sodass § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BPolG-E das Tor zu einer Telekommunikationsüberwachung bereits weit öffnet.

Besonders problematisch ist jedoch **§ 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BPolG-E**, wonach es als Voraussetzung einer Telekommunikationsüberwachung genügt, wenn **bestimmte Tatsachen** die **Annahme** rechtfertigen, dass die betroffene Person **innerhalb eines übersehbaren Zeitraums** auf eine **zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise** eine **Straftat im Zusammenhang** mit lebensgefährdenden Schleusungen oder eine Straftat begehen wird, die gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder Bahnverkehrs, insbesondere Straftaten nach den §§ 315, 315b, 316b und 316c StGB gerichtet ist und eine nicht unerhebliche Gefährdung eines der in Nr. 1 genannten Rechtsgüter erwarten lässt. Damit lässt § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BPolG-E das bloße Vorliegen einer in sich **unbestimmten drohenden Gefahr** für die eingriffsintensive Maßnahme der Telekommunikationsüberwachung genügen und begibt sich so auf verfassungsrechtlich bestenfalls dünnes Eis.⁶³ Dies ist nicht nur **systematisch fragwürdig**, wird die Schwelle doch weit unterhalb jene der Nr. 1 herabgesenkt, sondern verlagert darüber hinaus unter **Kumulation zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe** (übersehbarer Zeitraum, zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise, Straftat im Zusammenhang, nicht unerhebliche Gefährdung) und unter Inbezugnahme eines **nicht abschließenden Straftatenkatalogs** die **Eingriffsbefugnis ohne normenklare Voraussetzungen weit in das Vorfeld**⁶⁴ einer **eigentlichen Gefahr** – und somit außerhalb des Aufgabenbereichs der Bundespolizei. Die Regelung genügt damit in dieser Form **nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen**.

⁶³ S. nur Münch/Kunig/Martini, 7. Aufl. 2021, GG Art. 10 Rn. 223; Enders DÖV 2019, 205 (209 f.); Löffelmann BayVBI 2018, 145 (149); Pieroth GSZ 2018, 133 (135); Waechter NVwZ 2018, 458 (462); Weinrich NVwZ 2018, 1680 (1682 f.); aA Holzner DÖV 2018, 946 (950); Möstl BayVBI 2018, 156 (159); ders. GSZ 2021, 89 (90 ff.); Müller BayVBI 2018, 109 (112).

⁶⁴ So offen auch die Entwurfsbegründung, dort S. 133; dazu ferner Pieroth GSZ 2018, 133 (134 f.); Löffelmann GSZ 2021, 164 (165 f.).

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die zur Begründung des Genügens einer drohenden Gefahr angeführte **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** sich (1.) auf **Überwachungsmaßnahmen** beschränkt sowie (2.) **auf terroristische Gefahren begrenzt** ist.⁶⁵ Vorliegend soll aber nicht nur die per se fragwürdige drohende Gefahr als Voraussetzung eines **weitreichenden Eingriffs** dienen, sondern diese darüber hinaus **von den Besonderheiten terroristischer Bedrohungen entkoppelt werden**, was auch bei einer extensiven Interpretation der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit den aufgestellten Leitlinien bräuche. Als Voraussetzung einer derart intensiven Eingriffsnorm ist § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BPoIG-E mithin aus mehreren Gründen zu weitreichend und **genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen somit nicht**.

Soweit die Entwurfsbegründung bereits die Aufklärung der Sicherheitsinfrastruktur an Bahnhöfen und Flughäfen oder sog. Dry-Runs als ausreichend ansieht,⁶⁶ verdeutlicht dies exemplarisch, wie weit in das Vorfeld einer konkreten Gefahr die Befugnis reichen können soll. So wird zugleich der Befugnisbereich der Bundespolizei in das Gefahrenvorfeld und in den Aufgabenbereich der Nachrichtendienste verlagert, wobei die weitgehend voraussetzungslose Telekommunikationsüberwachung weitreichende Erkenntnisse verspricht, die dann in Maßnahmen mit unmittelbarem Zwang umgesetzt werden können, was auch angesichts des verfassungsrechtlichen Trennungsprinzips⁶⁷ fragwürdig erscheint.

Selbiges gilt für § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BPoIG-E, wonach ausreicht, dass das Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie **innerhalb eines übersehbaren Zeitraums** eine **Straftat im Zusammenhang** mit lebensgefährdenden Schleusungen oder eine Straftat, die gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder Bahnverkehrs gerichtet ist, insbesondere Straftaten nach den §§ 315, 315b, 316b und 316c StGB und eine nicht unerhebliche Gefährdung eines der in Nr. 1 genannten Rechtsgüter

⁶⁵ BVerfGE 141, 220 (305 Rn. 213); Münch/Kunig/Martini, 7. Aufl. 2021, GG Art. 10 Rn. 223; Pieroth GSZ 2018, 133 (135).

⁶⁶ Dort S. 133.

⁶⁷ S. BVerfGE 162, 1 (124 Rn. 270); eingehend Löffelmann GSZ 2019, 16 (17).

erwarten lässt, begehen wird. Auch hier wird die für das bundespolizeiliche Handeln erforderliche Gefahr durch eine **unbestimmte Wahrscheinlichkeit substituiert** und gleichermaßen auf eine nicht näher bestimmte, **drohende Gefahr** gestützt.

Auch die Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BPolG-E, wonach es genügt, dass bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person für eine Person nach Nr. 1 bestimmte oder von dieser herrührende Mitteilungen **entgegennimmt oder weitergibt**, lässt noch keinen hinreichenden Gefahrenbezug erkennen und die bloßen Mitteilungen zwischen den betroffenen Personen ohne jedwede Regelmäßigkeit oder Willentlichkeit und **ohne Bezug auf eine konkrete Gefahrenlage** für eine derart eingriffsintensive Maßnahme genügen. Ziel der Maßnahme können damit weitreichend nahezu **alle Kontaktpersonen** einer Person nach Nr. 1 sein, zumal auch die Entwurfsbegründung festhält, dass lediglich „eine gewisse Tat- oder Gefahrennähe des Mittlers“⁶⁸ notwendig sei. Die Voraussetzungen werden hier also noch weiter und bedeutend **unter die verfassungsrechtlich hinnehmbare Schwelle herabgesenkt**.

Schließlich ist auch § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BPolG-E zu weit, wenn die bloße, auf Tatsachen gestützte Annahme genügt, dass eine Person nach Nr. 1 deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät **benutzen wird**. Insbesondere wird auch hier kein hinreichender Gefahrenbezug geschaffen und die bloße Nutzung eines Telekommunikationsanschlusses als ausreichende Voraussetzung einer derart eingriffsintensiven Maßnahme statuiert.

3. Fazit

Die Vorschrift des § 40 BPolG-E entspricht damit insgesamt **nicht den Anforderungen** an eine hinreichend bestimmte sowie klare Eingriffsbefugnis, die der Intensität des Grundrechtseingriffs gerecht wird oder diese in ihren Voraussetzungen annähernd abbildet. Die Vorschrift **genügt** damit **nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen**.

⁶⁸ So Entwurfsbegründung, S. 133.

Dies gilt für sämtliche Befugnisse, die sich inhaltlich nahe an den Voraussetzungen des § 40 BPolG-E orientieren und so gleichermaßen eine Verlagerung in das Gefahrenvorfeld bewirken.

II. Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten (§ 25 BPolG-E)

1. Ursprung

Die neue Befugnis zur Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten im Sinne des § 25 BPolG-E orientiert sich inhaltlich an § 52 BKAG. Bereits die **Anlehnung an das BKAG** erscheint aber **fragwürdig**. Schließlich zählt mit der **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus** zum Kern des Aufgaben- und Befugnisprofils des BKA eben jene Einschränkung, die das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der zur Begründung der Kategorie der drohenden Gefahr herangezogenen Entscheidung als **dezisiv** erachtet⁶⁹ – und damit eine Einschränkung, die dem BPolG bereits nicht immanent ist und die in den Anforderungen des § 25 BPolG-E keinen Niederschlag findet. Aufgrund der **unterschiedlichen Gefährdungssituationen sowie Zielrichtungen** der Maßnahmen sind die Regelungskomplexe daher **nicht vergleichbar**, sodass sich zwar bezüglich des BKAG auf die entsprechende Entscheidung⁷⁰ berufen werden kann – nicht jedoch bezüglich des BPolG.⁷¹ Bereits daher zielt die Regelung fehl.

2. Voraussetzungen

Auch die Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten nach § 25 BPolG-E verlagert die Voraussetzungen der § 25 Abs. 1 Nr. 2, 3 BPolG-E ebenso wie die Telekommunikationsüberwachung in das **Gefahrenvorfeld** hinein und verlässt somit den Aufgabenbereich der Bundespolizei. Dass dies bei derart weitreichenden Eingriffen verfehlt ist, wurde bereits ausgeführt (dazu bereits näher oben im Rahmen der Telekommunikationsüberwachung des § 40 BPolG-E, S. 20 ff.). Die Voraussetzungen der Norm sind damit in der aktuellen Form **nicht haltbar**.

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 141, 220 (305 Rn. 213); Münch/Kunig/Martini, 7. Aufl. 2021, GG Art. 10 Rn. 223; Pieroth GSZ 2018, 133 (135); mahnend daher zurecht Barczak ZRP 2023, 148 (149); eingehend zu entsprechenden Tendenzen bereits ders. ZRP 2021, 122 ff.

⁷⁰ BVerfGE 141, 220.

⁷¹ Barczak ZRP 2023, 148 (149).

Darüber hinaus ist auch **systematisch fragwürdig**, weshalb die Verkehrs- und Nutzungsdatenerhebung als **weniger eingriffsintensive Maßnahme** im Vergleich zur Telekommunikationsüberwachung begriffen wird,⁷² dann aber **strengere Voraussetzungen** als § 40 BPolG-E anlegt, indem nicht nur eine unerhebliche Gefährdung der genannten Rechtsgüter (wie in § 40 Abs. 1 Nr. 2, 3 BPolG-E), sondern vielmehr eine nicht unerhebliche Schädigung der Rechtsgüter zu erwarten sein soll. Dies dürfte den Schluss nahelegen, dass die Schwere der jeweiligen Eingriffe zumindest im Rahmen der Voraussetzungen des § 40 BPolG-E nicht hinreichend beachtet wurde.

III. Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkendgeräten (§ 41 BPolG-E)

Die in § 41 BPolG-E enthaltene Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkendgeräten entspricht § 53 BKAG (und ist bereits deshalb kritisch zu sehen, s. bereits oben, S. 24) und soll den **Versand sogenannter stiller SMS** bzw. den **Einsatz anderer technischer Möglichkeiten** wie sog. IMSI-Catcher zur Ortung eines Mobilfunkendgerätes ermöglichen. Dabei erscheint angesichts des Verweises auf § 53 BKAG auch erörterungsbedürftig, weshalb die Maßnahme im Rahmen des Aufgabenbereichs der Bundespolizei **erforderlich** sein soll.

Jedenfalls ist zunächst zutreffend, dass etwa die aktive Einflussnahme auf einen Telekommunikationsvorgang wie der Versand einer stillen SMS durch Ermittlungsbehörden **einer Rechtsgrundlage bedarf**.⁷³ Wie jedoch auch hier bereits die Entsprechung zu § 53 BKAG andeutet, wird vorliegend die Befugnis in das **Gefahrenvorfeld** ausgedehnt, erneut ohne eine Rückbindung an terroristische Bedrohungen zu erfahren, wie sie das Bundesverfassungsgericht vor Augen hatte.⁷⁴ Der Bezug zur Abwehr einer konkreten Gefahr ist dabei allenfalls lose und nicht ausreichend normiert, ist doch angesichts des mit der Identifizierung und Lokalisierung einhergehenden Grundrechtseingriffs eine konkrete Gefahr für die Maßnahme zu fordern. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass typischerweise nicht nur eine, sondern mehrere stille

⁷² Entwurfsbegründung, S. 117.

⁷³ BGH NJW 2018, 2809; dazu *Ruppert* JR 2019, 297 (301).

⁷⁴ Siehe BVerfGE 141, 220 (305 Rn. 213); dazu Münch/Kunig/*Martini*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 10 Rn. 223; *Pieroth* GSZ 2018, 133 (135).

SMS versendet werden und so – besonders eingriffsintensiv – ein je nach Funkzellengröße präzises Bewegungsprofil der betroffenen Person erstellt werden kann.⁷⁵

Gleichwohl stützt sich § 41 BPolG-E auf die Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 BPolG-E und verlagert somit die Befugnis **vor den Zeitpunkt einer konkreten Gefahr** – und damit zu weit nach vorne (dazu bereits oben im Rahmen des § 40 BPolG-E, S. 20 ff.). Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der Entwurfsbegründung, welche auch gezielte Maßnahmen **gegen Kontaktpersonen** vorsieht und damit die Befugnis nicht nur vor den Zeitpunkt einer gegenwärtigen Gefahr ausdehnt, sondern auch personell darüber hinausgeht und bloße Kontaktpersonen zum Ziel der Maßnahme deklariert.⁷⁶ Die **Voraussetzungen der Norm genügen** damit den Anforderungen an den Grundrechtseingriff **nicht**.

IV. Meldeauflagen (§ 29 BPolG-E)

Auch die Meldeauflagen⁷⁷ des § 29 BPolG-E sind dem Abschnitt der Datenerhebung zugeordnet, wenngleich es sich nach der Entwurfsbegründung vielmehr um eine vorbeugende (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E) oder der Durchsetzung einer Ausreiseuntersagung dienende (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 BPolG-E) Maßnahme handeln soll,⁷⁸ sodass es wohl weniger um die Erhebung der Anwesenheitsdaten als vielmehr um die Unterbindung verschiedener Straftaten oder Reisebewegungen gehen dürfte.

Sofern § 29 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E zur Anordnung die auf Tatsachen zurückzuführende Annahme genügen lässt, dass die betroffene Person **innerhalb eines übersehbaren Zeitraums** auf eine **zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat** nach § 13 Abs. 1 BPolG-E von erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist, wird auch hier der Anwendungsbereich der Norm in

⁷⁵ S. BGH NStZ 2018, 611 (612); BeckOK-StPO/Hegmann, 50. E. 1.1.2024, § 100i Rn. 5 ff.; MK-StPO/Rückert, 2. Aufl. 2023, § 100i Rn. 29.

⁷⁶ S. Entwurfsbegründung, S. 135.

⁷⁷ Dazu etwa Bretthauer DVBl 2022, 89 ff.; Kirchhoff NVwZ 2020, 1617 ff.; Schucht NVwZ 2011, 709 ff.

⁷⁸ Entwurfsbegründung, S. 121.

das **unbestimmte Gefahrenvorfeld** hinein ausgedehnt und qua § 13 Abs. 2 BPolG-E mit einer **bis zu einem Monat andauernden**⁷⁹, strengen Meldeauflage verknüpft, in deren Rahmen sogar die Dienststelle der Meldung vorgegeben können werden soll.⁸⁰ Dies erscheint umso bedenklicher vor dem Hintergrund, dass damit das Grundrecht auf Freizügigkeit des Art. 11 Abs. 1 GG eingeschränkt wird und der Bezug zu der in Art. 11 Abs. 2 GG erforderlichen drohenden Gefahr aufgrund des losen Gefahrenvorfelds fehlt, ferner auch nicht unmittelbar strafbaren Handlungen im Sinne des Art. 11 Abs. 2 GG vorgebeugt werden kann, da solche lediglich innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise anzunehmen sein sollen – sodass auch hier der **hinreichende Bezug** zur Einschränkung des Art. 11 Abs. 1 GG **fehlt**. Daher genügt die derzeit vorgesehene Beschränkung der Freizügigkeit in Gestalt des § 29 BPolG-E **nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen**.

V. Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme (§ 39 BPolG-E)

Auf die durch neue technische Entwicklungen geschaffene Gefahrenlage durch unbemannte Land-, Luft- und Wassersysteme soll in Gestalt des § 39 BPolG-E reagiert werden, wobei der dort normierte Einsatz technischer Mittel gegen das System, dessen Steuerungseinheit oder Steuerungsverbindung zur Abwehr der von dem Fahrzeugsystem ausgehenden Gefahren technikoffen, aber zielgebunden ausgestaltet ist und so modernen Lösungen die Tür öffnet. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen dabei verschiedene Techniken wie Laser, elektromagnetische Impulse, Jamming oder GPS-Störung möglich sein, sodass die Vorschrift **sowohl offene als auch verdeckte Maßnahmen** ermöglichen soll. Weil aber verdeckten Eingriffen typischerweise eine höhere Eingriffsintensität innewohnt, dürfte insofern jedenfalls ein Stufenverhältnis im Sinne einer **Subsidiarität** der heimlichen Maßnahme wünschenswert sein.

⁷⁹ Kritisch dazu *Arzt ZRP* 2021, 205 (206), müssen doch die Anordnungsvoraussetzungen zu jedem Zeitpunkt innerhalb dieser Frist begründbar sein.

⁸⁰ Kritisch ob der Angabe einer bestimmten Dienststelle bereits *Arzt*, Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres am 22. März 2021, Ausschussdrucksache 19(4)772 B.

Allerdings ist darüber hinaus lediglich Voraussetzung des Einsatzes des technischen Systems, dass eine **Gefahr** von dem Fahrzeugsystem ausgeht, deren Abwehr durch andere Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Dass das Fahrzeugsystem an Land, in der Luft oder zu Wasser betrieben werden kann, leistet dabei keinerlei Filterwirkung ob der örtlichen Reichweite oder Gefahrendimension der Norm. Damit **fehlt** es jedoch an auch nur einer rudimentären **Anbindung an die Aufgaben der Bundespolizei**, sodass die Bundespolizei ermächtigt werden soll, weitreichend **im gesamten örtlichen Zuständigkeitsbereich** unbemannte Fahrzeugsysteme abzuwehren – und so der **Aufgabenbereich mit jenem der jeweiligen Landespolizei vermengt** wird, insbesondere eine **Verletzung des sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei droht**, sodass insofern ein Ausbau zu einer mit der Landespolizei konkurrierenden Bundespolizei zu befürchten steht, der verfassungsrechtlich nicht tragbar ist⁸¹ und der Grundentscheidung des Grundgesetzes gegen eine allgemeine Bundespolizei⁸² bzw. der charakteristischen Grundentscheidung der Sicherheitsarchitektur des deutschen Bundesstaates⁸³ zuwiderliefe.

VI. Einsatz mobiler Sensorträger für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte (§ 38 BPolG-E)

Nach § 38 Abs. 1 BPolG-E soll die Bundespolizei ermächtigt werden, bei bestimmten Maßnahmen durch den Einsatz mobiler Sensorträger als Plattform für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte personenbezogene Daten zu erheben. Bereits der weite Begriff der mobilen Sensorträger lässt **weitreichende Subsumtionen** zu, sodass etwa auch entsprechend ausgestattete Militär- und Stratosphärendrohnen oder Landroboter dazu zu zählen sind.⁸⁴ Insofern dürfte dahingehend nachzusteuern sein, dass die mobilen Sensorträger **ausschließlich** für die genannten Möglichkeiten ausgerüstet sein dürfen – und

⁸¹ S. dazu BVerfGE 97, 198 (218); zustimmend BeckOK-PolR Hessen/Möstl, 32. E. 1.3.2024, Vorb. Rn. 63; Lirken/Denninger/Graulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E Rn. 81.

⁸² BeckOK-PolR Hessen/Möstl, 32. E. 1.3.2024, Vorb. Rn. 63.

⁸³ BeckOK-DatenschutzR/Albers, 47. E. 1.2.2024 Syt. L Rn. 4; Möstl Verw. 2008, 309 (311).

⁸⁴ *Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Stellungnahme zum Gesetz zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes und Änderung anderer Gesetze, 15.11.2022, S. 12; kritisch auch Barczak ZRP 2023, 148 (149 f.).

keine darüber hinausreichenden Features wie Gesichtsanalysesoftware etc. aufweisen dürfen, welche die Erheblichkeit des Eingriffs potenzieren können.

Die Vorschrift des § 38 BPolG-E stellt über die für die Vornahme der betreffenden Maßnahmen erforderlichen Voraussetzungen hinaus **keine Anforderungen an den Einsatz mobiler Sensorträger** als Plattform für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte. Bereits daher scheint die mit diesem Einsatz einhergehende **Grundrechtsintensität der Maßnahmen nicht näher bedacht** worden zu sein, wird doch bei den bestimmten zugrundeliegenden, auf an festen Standorten installierte Aufzeichnungsgeräte ausgelegten Maßnahmen der entsprechende Sensorträgereinsatz schlicht **pauschal gestattet**. Die Norm lässt also bei Annahme der entsprechenden Befugnis zur Grundmaßnahme zugleich einen erheblicheren Grundrechtseingriff zu und **gibt** insofern den **Grundrechtsschutz preis**. Schließlich geht der Einsatz von Kameradrohnen in der Regel mit einem erheblich gesteigerten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einher,⁸⁵ zumal sich nicht nur ein größerer Bereich als mittels bodengestützter Technik überwachen lässt, sondern die Maßnahme mitunter auch kaum wahrnehmbar eine hochauflösende Video- und Audioaufnahme und damit eine Rundum-Überwachung ermöglicht, der sich auch nur schwerlich entzogen werden kann. Zwar dürfen (nur) im Rahmen des § 38 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E nach § 38 Abs. 2 BPolG-E mobile Sensorträger als in Rede stehende Plattform nur eingesetzt werden, wenn die Offenheit der Maßnahme gewahrt ist. Aufgrund der zahlreichen Einsatz- und Überwachungsmöglichkeiten sowie der erheblichen Streubreite und Miterfassung Unbeteiligter weist aber selbst die offene Verwendung dieser Techniken eine **besonders hohe Eingriffstiefe** auf, die daher erhöht rechtfertigungsbedürftig ist und **nicht in dieser Offenheit gestattet werden kann**.

So soll nach § 38 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E eine Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen nach § 30 BPolG-E möglich sein. Voraussetzung ist mithin in Übereinstimmung mit § 30 Abs. 1 BPolG-E, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit einer solchen Veranstaltung oder Ansammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit an der Grenze oder die Sicherheit der in § 26 Abs. 1 Nr. 4 BPolG-E

⁸⁵ Barczak ZRP 2023, 148 (150).

entstehen. Der ohne weiteres zulässige Drohneneinsatz dehnt dabei indes die in § 30 BPolG-E angelegte Datenerhebung auf eine **unüberschaubare Vielzahl** von Personen aus und ermöglicht aufgrund der Reichweite der Erfassungsmöglichkeiten sowie technischen Optionen eine besonders **weitreichende Überwachung** und zudem **erhebliche Streubreite**. Daher erfordern entsprechende Ermächtigungsgrundlagen qualifizierte Tatbestandsvoraussetzungen,⁸⁶ an denen es § 38 BPolG in Gänze mangelt.

Sofern § 38 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E schlicht auf die besonderen Mittel der Datenerhebung im Sinne des § 35 Abs. 1, 2 BPolG-E verweist, sei auf obige Ausführungen verwiesen, zumal auch § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BPolG-E entsprechend obiger Ausführungen zur drohenden Gefahr **nicht verfassungsgemäß** sind.

VII. Erhebung von Fluggastdaten (§ 52 BPolG-E)

Anders als die bisherige Regelung des § 31a Abs. 1 S. 1 BPolG sieht § 52 Abs. 1 BPolG-E nicht mehr vor, dass die personenbezogenen Daten von Reisenden aufgrund einer Anordnung der durch Rechtsverordnung bestimmten Bundespolizeibehörde zu übermitteln sind, sondern **verzichtet auf die Anforderung der Fluggastdaten** für bestimmte Flüge und etabliert so eine **weitreichende Übermittlungspflicht**. Warum aber eine derart weitreichende Übermittlungspflicht **erforderlich** sein soll, erschließt sich vor dem Hintergrund der Entwurfsbegründung und der dahinter zurückbleibenden EU—Richtlinie 2004/82/EG nicht. Auch der Verweis auf andere Staaten, die dies ebenso handhaben,⁸⁷ vermag dies nicht zu leisten und insbesondere nicht die damit einhergehenden **Grundrechtseingriffe** im Lichte der **deutschen Verfassung** zu legitimieren. Erwägungen, weshalb die bisher notwendige Anordnung, in der sich eine Einzelfallbewertung hinsichtlich der Notwendigkeit einer konkreten Kontrolle widerspiegelt, nicht bei geringerer Eingriffsintensität **ebenso geeignet** ist, den anvisierten Zweck zu erreichen, fehlen. Dass die zugrundeliegende EU-Richtlinie 2004/82/EG weitergehende nationale Regelungen nicht

⁸⁶ VG Freiburg BeckRS 2021, 25458 Rn. 48 ff.; *Barczak* ZRP 2023, 148 (150); *Martini* DÖV 2019, 732 (736).

⁸⁷ Entwurfsbegründung, S. 144 f.

ausschließt, ist keine hinreichende Begründung im Hinblick auf die zu rechtfertigenden Grundrechtseingriffe.

VIII. Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung (§ 43 BPolG-E)

In § 43 Abs. 2 BPolG-E soll der Grundsatz der **hypothetischen Datenneuerhebung** statuiert werden, den das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont.⁸⁸ Schließlich stellt **jede Weiterverarbeitung** von Daten auch zu eigenen Zwecken wiederum einen neuen **Grundrechtseingriff** dar,⁸⁹ ist doch **jede Verarbeitung personenbezogener Daten ein Grundrechtseingriff**.⁹⁰ Nach § 43 Abs. 2 BPolG-E kann die Bundespolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten zu anderen Zwecken, als denjenigen, zu denen sie von ihr oder von anderen öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen erhoben worden sind, weiterverarbeiten, wenn (Nr. 1) mindestens (lit. a) vergleichbar schwerwiegende Straftaten verhütet, aufgedeckt oder verfolgt oder (lit. b) vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter geschützt werden sollen und kumulativ (Nr. 2) sich im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze (lit. a) zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung solcher Straftaten ergeben oder (lit. b) zur Abwehr von in einem übersehbaren Zeitraum drohenden Gefahren für mindestens vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter erkennen lassen.

Grundsätzlich sind alle weiteren **Verarbeitungsschritte an dem „Erhebungsgrundrecht“ zu bemessen**. Denn der vermittelte Grundrechtsschutz geht nicht durch einen einmaligen Eingriff verlustig, sondern setzt sich üblicherweise fort.⁹¹ Auch bei der Weiterverarbeitung wird damit

⁸⁸ S. BVerfGE 100, 313 (389 f.); 109, 279 (377); 120, 351 (369); 141, 220 (327 f.).

⁸⁹ BVerfGE 100, 313 (391); 109, 279 (375); 141, 220 (327); *Löffelmann* GSZ 2019, 16 (17).

⁹⁰ Vgl. BVerfGE 100, 313 (391); 109, 279 (375); 141, 220 (327); 150, 244 (266); nach BVerfGE 155, 119 (168) Rn. 95 haben bereits die Bestimmung der Verwendungszwecke und die Befugnis zur Datenübermittlung Eingriffscharakter; zustimmend statt vieler *Müller/Schwabenbauer* GSZ 2023, 1 (1 f.).

⁹¹ Vgl. zu Art. 10 GG BVerfGE 100, 313 (360); vgl. auch BVerfGE 125, 260 (309); vgl. zum informationellen Selbstbestimmungsrecht BVerfGE 65, 1 (51); im Sinne weitreichender Übertragbarkeit *Becker* NVwZ 2015, 1335 (1337); zustimmend *Müller/Schwabenbauer* GSZ 2023, 1 (2); grundsätzlich auch *Lisken/Denninger/Schwabenbauer*, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, G Rn. 22, mit Einschränkung jedoch in Rn. 39.

abermals **in das durch die ursprüngliche Datenerhebung betroffene Grundrecht eingegriffen**, sodass es jedenfalls einer hinreichend **konkreten Rechtsgrundlage** bedarf.⁹²

Dies wird in § 43 Abs. 2 BPolG-E nicht hinreichend berücksichtigt. Nach der derzeitigen Ausgestaltung ermöglicht die Norm die weitreichende Nutzung bzw. Verarbeitung einmal erhobener Daten unter Verwendung **mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe** sowie durch eine **Absenkung der Anforderungen**:

So sollen zuvorderst lediglich **konkrete Ermittlungsansätze** genügen, was eine Weiterverarbeitung **unterhalb einer konkreten Tatsachengrundlage** ermöglicht – eine einschränkende Wirkung fehlt. Ferner werden keine Maßstäbe für die **Vergleichbarkeit der Schwere** der Straftaten oder zu schützenden Rechtsgüter an die Hand gegeben. Letzteres erscheint umso bedenklicher vor dem Hintergrund, dass auch **keine Begrenzung der Straftaten auf den Katalog** des § 13 BPolG-E oder die **Kernkompetenzen** der Bundespolizei erfolgt. Damit würde eine weitreichende Verarbeitungsgrundlage jenseits der eigenen Verfolgungskompetenzen geschaffen werden, was insofern landespolizeiliche Befugnisse überlagert und demnach eine **Zentralverarbeitungsbehörde** schaffen könnte. Umso bedenklicher ist dies, wenn andere Befugnisnormen (etwa § 32 Abs. 4 BPolG-E) hinsichtlich der **Löschverpflichtung Einschränkungen** enthalten (dort etwa: „soweit sie nicht benötigt werden“), die wiederum **nicht an den Zweck** der Erhebung geknüpft sind und daher in Verbindung mit der weitreichenden Verarbeitungsmöglichkeit des § 43 Abs. 2 BPolG-E jedenfalls dem Wortlaut nach der eigentlich gebotenen **Löschung entgegenstehen**, solange eine Weiterverarbeitung denkbar ist – was wiederum angesichts der niedrigen Schwellen der Standardfall sein dürfte. Dies gilt nur umso mehr vor dem Hintergrund, dass auch von anderen öffentlichen oder nicht öffentlichen Stellen erhobene Daten dazu zu zählen sein sollen. Darüber hinaus findet sich auch in § 43 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BPolG-E der Begriff einer **drohenden Gefahr**, die lediglich in einem übersehbaren Zeitraum eine Bedrohung unbestimmter Rechtsgüter erkennen lassen können müsse.

In der Konsequenz wird so die vorgesehene Befugnis des § 43 Abs. 2 BPolG-E aufgrund der unbestimmten Begrifflichkeiten und niedrigen Anforderungen **zum Regelfall**, der auch weit in

⁹² BVerfGE 141, 220 (327, 333 f.); Müller/Schwabenbauer GSZ 2023, 1 (2).

das **Gefahrenvorfeld** hineinreicht und einer Weiterverarbeitung kaum Grenzen setzt. Das **Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Eingriff und Rechtfertigung wird somit umgekehrt**. Dabei fehlt es sowohl an der Normenklarheit, als auch an der Prüfung der Erforderlichkeit im Hinblick auf die konkrete Verarbeitung, die mangels ansatzweise beschränkender Kriterien **uferlos** gerät. So erfolgt weder eine Berücksichtigung des mit der Erhebung verletzten Grundrechts, noch des mit der Verarbeitung tangierten Grundrechts. Die Norm **genügt damit nicht den Anforderungen** an eine taugliche Rechtsgrundlage.

E. Fazit

1. Der vorliegende Gesetzentwurf **stärkt** in einigen Punkten wie beabsichtigt **die Rechtsstaatlichkeit**. So überzeugt neben dem Verzicht auf die Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung auch jener auf eine gekorene Zuständigkeit. Ferner stärkt das Verbot des Racial Profiling samt zugehöriger Möglichkeit einer entsprechenden Kontrollquittung die Transparenz des bundespolizeilichen Handelns und tritt unbegründeten Willkürvorwürfen ebenso entgegen wie das Zusammenspiel beider Instrumente diskriminierende Motive festhalten kann. Auch die vorgesehene Kennzeichnungspflicht stärkt die Transparenz und Bürgernähe der Bundespolizei, während die vorgesehene Sicherheitsüberprüfung Gefahren von innen heraus vorbeugt. Die Regelungen zum Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern setzen jedenfalls den gebotenen Kernbereichsschutz um.

2. Hinsichtlich der **zentralen Gefahrbegriffe** bestehen noch Präzisierungsmöglichkeiten:

- So sollten sie **einheitlicher verwendet** werden, eine Zusammensetzung der dringenden Gefahr aus gegenwärtiger und erheblicher Gefahr nur vorgenommen werden, wenn diese einheitlich aufrechterhalten wird und so keine weitere Kategorie droht.
- Auf die **drohende Gefahr** ist dagegen gänzlich **zu verzichten** und zwar sowohl als explizites Kriterium verschiedener Maßnahmen, als auch als lediglich umschriebenes

Merkmal bestimmter (zudem besonderes eingriffsintensiver) Maßnahmen. Eine derart weitreichende **Verlagerung der Befugnisse in das Gefahrenvorfeld** hinein dürfte zur Folge haben, dass bald erneut über die Eingriffsvoraussetzungen zu diskutieren wäre.

3. Besonderer Überarbeitungsbedarf besteht hinsichtlich der vorgesehenen Befugnisse – auch hinsichtlich jener, die nicht explizit hier aufgeführt werden, sich aber ebenfalls Kriterien der **drohenden Gefahr bedienen**, wie etwa § 35 BPolG-E.

- Die derart weitreichende **Vorverlagerung in das Gefahrenvorfeld** unter Verwendung **zahlreicher unbestimmter Begrifflichkeiten** ist zwar flexibel, **verfassungsrechtlich** aber **nicht haltbar**. Dies betrifft etwa, aber nicht ausschließlich §§ 25, 29, 40 BPolG-E.
- Auch darüber hinaus droht durch die zahlreichen neuen Befugnisse, die mitunter kaum an Eingriffsvoraussetzungen geknüpft werden, die **Aufgabe des sonderpolizeilichen Charakters der Bundespolizei** zugunsten einer Vermengung mit den Aufgaben der Landespolizeien – entgegen der grundgesetzlichen Konzeption. Insofern ist, wie eigentlich vorgesehen, eine **Orientierung an den Kernkompetenzen** bereits im Rahmen der Befugnisauswahl anzuraten – und damit einhergehend wie im Falle des § 39 BPolG-E eine Rückbindung an den konkreten Aufgabenbereich der Bundespolizei anstelle einer Ausdehnung auf den gesamten örtlichen Zuständigkeitsbereich.
- Der **generellen Tendenz, Eingriffsvoraussetzungen** durch eine Verlagerung in das Gefahrenvorfeld sowie durch die Verwendung unbestimmter Begriffe unter Absenkung der jeweiligen Voraussetzungen (etwa in Gestalt der konkreten Ermittlungsansätze anstelle konkreter Tatsachen) **herabzusenken, ist entgegenzutreten**, um mit dem Entwurf wie beabsichtigt die Transparenz der Bundespolizei sowie die Rechtsstaatlichkeit insgesamt zu stärken. Andernfalls droht die **Aufgabe normenklarer Regelungen** zugunsten flexibler, die Rechtssicherheit beiseiteschiebender Ermächtigungsgrundlagen.
- Insgesamt ist der **Schwere des Grundrechtseingriffs mehr Aufmerksamkeit** zu widmen, wie sich etwa im Rahmen des § 38 BPolG-E zeigt, wonach der Einsatz mobiler

Sensorträger für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte ohne weiteres möglich sein soll – und damit überhaupt erst der Versuch fehlt, die Eingriffsintensität in den Voraussetzungen der Norm widerzuspiegeln.

Dr. Felix Ruppert, Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth)



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 „schrankenlos“. 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.



BDÜ e.V. / Uhlandstraße 4-5 / 10623 Berlin
An den Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

per E-Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme des Bundesverbandes der Dolmetscher und Übersetzer e. V. (BDÜ) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes

Bearbeitungsstand: 21.02.2024

Elvira Iannone
Politische Geschäftsführung

Uhlandstraße 4-5
10623 Berlin

T: +49 30 88712830

www.bdue.de
iannone@bdue.de

Datum / Date

18.04.2024

Sehr geehrter Herr Stellvertretender Vorsitzender Castellucci,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat,

hiermit nehmen wir zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes Stellung.

Der **Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer e.V. (BDÜ)** ist mit rund 7.500 Mitgliedern der größte deutsche und europäische Berufsverband der Branche. Er repräsentiert damit rund 80 % aller organisierten Übersetzerinnen, Übersetzer, Dolmetscherinnen und Dolmetscher¹ in Deutschland. Im BDÜ sind ausschließlich Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer organisiert, die über entsprechende fachliche Qualifikationen verfügen und diese nachgewiesen haben, ungefähr 90 % sind selbstständig tätig. Bei allen politischen Positionen und Forderungen trägt der Verband nicht nur den eigenen Mitgliedern und dem Berufsstand als Gesamtheit Rechnung, sondern bezieht auch die gesellschaftliche Verantwortung und den Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern ein.

Ziel des Gesetzesvorhabens der Bundesregierung ist es „[d]ie besonderen Fähigkeiten und die herausragende Stellung der Bundespolizei [...], an ihren Kernkompetenzen und Bedarfen orientiert, gezielt [zu stärken] und an die technische Entwicklung sowie an die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Gefahrenlagen [anzupassen]“. Dazu soll das

¹ Auf die Bezeichnung Sprachmittler(-in/nen) als translationswissenschaftlicher Überbegriff für Übersetzen und Dolmetschen wird hier aufgrund des Framings als nicht professionelles Dolmetschen bewusst verzichtet, um Eindeutigkeit herzustellen.

Bundespolizeigesetz (BPolG) nicht nur neu strukturiert, sondern umfassend überarbeitet werden. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

In unserer Stellungnahme beziehen wir uns ausschließlich auf die **Kommunikation zwischen der Bundespolizei (BPOL) und Menschen, die (noch) nicht bzw. nicht mehr ausreichend Deutsch beherrschen**, (Gespräche, Vernehmungen, Befragungen, Razzien, Gefährderansprache, Rückführung) sowie auf **fremdsprachige Kommunikationssituationen, deren Inhalt für die Bundespolizei zugänglich gemacht werden soll**

(Telekommunikationsüberwachung, TKÜ). Entsprechend werden Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer unter anderem in den Bereichen Grenzschutz und -fahndung, Schleusungswesen, Menschenhandel, Zwangsprostitution, Organisierte Kriminalität und im Opferschutz beauftragt. Darüber hinaus kommen sie bei der Kooperation der BPOL mit den Behörden anderer Länder in Einsatz.

Es war uns seit 1994 – Jahr, seit dem der Großteil des aktuell geltenden BPolG unverändert gilt – leider nicht möglich, eine umfassende Rechtsgrundlage für die derzeit ausgeübte Verwaltungspraxis der BPOL zum Einsatz von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern zu ergründen. Dies und die bisherige Praxis vor Ort (Beauftragungsprozesse, Vertrags- und Einsatzbedingungen) deuten jedoch darauf hin, dass es eine solche nicht gibt. Jedenfalls gibt es kein eigenes Gesetz, das das Dolmetschen und Übersetzen im Auftrag des Staates über alle Ressorts oder föderalen Ebenen hinweg regelt. In bestimmten Anwendungsfällen kommen bei der BPOL Regelungen aus anderen Bereichen (Ermittlungen im Auftrag der Staatsanwaltschaft, Asyl) zum Tragen, die aktuelle Situation kommt einem Flickenteppich mit großen Löchern gleich. Daher bietet diese umfassende Überarbeitung des BPolG endlich die Gelegenheit, im parlamentarischen Verfahren auch den **Einsatz von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern im Anwendungsbereich der BPOL grundsätzlich zu regeln, um Qualität und damit Rechtssicherheit wie Effizienz zu steigern. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags der Regierungs- wie auch der Oppositionsfractionen tragen dafür eine große Verantwortung.**

Es ist unverzichtbar, dass bei dieser umfassenden Überarbeitung des BPolG auch das Übersetzen und Dolmetschen mit allen zum Thema gehörenden Aspekten eingefügt wird. Diese sind:

1. **Verankerung des Einsatzes von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern**
2. **Verankerung von Qualifikationsanforderungen an Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer analog zu GDolmG**
3. **Verankerung der Vergütung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern nach § 8 JVEG**
4. **Beschaffung durch eine zentrale Stelle bundesweit**

5. **Schutz von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern**
6. **Verankerung von Sicherheitsüberprüfungen von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern**

Erläuterungen

Grundlage für die oben aufgelisteten und im folgenden ausgeführten Punkte sind Analogien zu bzw. die Harmonisierung mit bestehenden Gesetzen, die den Einsatz von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern in anderen Bereichen (insbesondere der Justiz) regeln. Parallelstrukturen werden somit vermieden, was nicht nur Auswirkung auf die Effizienz von BPol, Gerichten und Behörden hat, sondern auch auf die Ausbildung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern.

1. Verankerung des Einsatzes von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern

Diese Verankerung kann analog zu bestehenden Gesetzen, etwa § 187 GVG, § 23 Abs. 1 VwVfG oder § 17 Abs. 1 AsylG, formuliert werden. Das Dolmetschen und Übersetzen in der Kommunikation mit Verdächtigen bzw. Beschuldigten, aber auch mit Zeugen und Opfern/Geschädigten dient der Rechtsstaatlichkeit und Durchsetzung des Rechtsanspruchs von Verdächtigen bzw. Beschuldigten auf ein faires Verfahren durch die ausdrückliche Nennung auch im BPolG.

2. Verankerung von Qualifikationsanforderungen an Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer

Für das Erbringen vollständiger und genauer Übersetzungen und Verdolmetschungen reicht eine (tatsächliche oder vermutete) Zweisprachigkeit nicht aus. Nach den gängigen translationswissenschaftlichen Kompetenzmodellen² sind die für die Tätigkeit des Übersetzens und Dolmetschens grundsätzlich notwendige Kompetenzen:

- Sprach- und Kulturkompetenz in beiden Sprachen (inkl. unterschiedlicher Sprachregister und Dialekte)
- Fach- und Recherchekompetenz (bezogen auf die Inhalte des zu übertragenden Textes, mündlich wie schriftlich)
- Transferkompetenz (präzise Übertragung aus der einen in die andere Sprache unter Wahrung der Kommunikationsabsicht und Anwendung entsprechender Strategien)

² Eine Literaturliste stellen wir auf Wunsch gern zusammen.

- Technikkompetenz (technische Hilfsmittel zur Unterstützung beim Sprachtransfer)
- Kommunikations- und Sozialkompetenz (die je nach Kontext und Situation unterschiedlich notwendig sind)
- Textkompetenz (Beherrschung von Textsortenkonventionen)

Zur kompetenten Berufsausübung werden – neben weiteren Kompetenzen z. B. zur Freiberuflichkeit – immer auch eine berufsethische Fundierung sowie das entsprechende Rollenverständnis genannt.

Für den Einsatz in der Justiz ist nach jahrzehntelangen Forderungen des BDÜ (und der kleineren Verbände für beeidigte Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer in den Bundesländern) und nach einem sich über Jahre hinziehenden Gesetzgebungsprozess das Gerichtsdolmetschergesetz (GDolmG) verabschiedet worden (in Kraft seit 01.01.2023, Ende der Übergangsfrist für Erneuerung einer bestehenden Beeidigung 31.12.2026). Damit wurden die stark unterschiedlichen Anforderungen für die allgemeine Beeidigung, die bis dahin in den Bundesländern galten und sich teils über die Jahre verändert haben, bundesweit und auf hohem Niveau vereinheitlicht (§ 3 Absatz 2 Satz 1 und § 4).

Im Zuge der laufenden Umstrukturierung des Beschaffungswesens bei den Bundespolizeidirektionen (BPD) werden nun (teils?) erstmalig Qualifikationsnachweise von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern angefordert. Man sei überrascht, wie wenige bereits Gelistete keinerlei Nachweis erbringen könnten.

Zur Qualitätssicherung von Übersetzungen und Verdolmetschungen sollte die BPOL ab 2027 ausschließlich solche Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer beauftragen, die nach GDolmG allgemein beeidigt sind bzw. ihre Qualifikation analog dazu nachgewiesen haben.

3. Verankerung der Vergütung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern nach § 8 JVEG

Für die Vergütung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern durch die BPOL gibt es noch keine gesetzliche Regelung. So liegen die Honorarsätze aktuell deutlich unterhalb der JVEG-Sätze. Reisekosten werden selten voll, mal pauschal, mal gar nicht erstattet, was insbesondere Dolmetscherinnen und Dolmetscher mit Seltenen Sprachen und entsprechend weiten Anreisen trifft. So können Freiberuflerinnen und Freiberufler nicht wirtschaften, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Attraktivität der BPOL als Auftraggeber. Dies wird in den kommenden Jahren aufgrund des demographischen Wandels, der natürlich auch die Sprachmittlungsbranche trifft, stärkere Auswirkungen haben.

Die Gerichte entschädigen Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer nach Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG). Die

Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern verweisen ebenfalls direkt oder über das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz auf das JVEG (§ 23 Abs. 2 VwVfG). Auch Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher werden in allen Settings nach JVEG vergütet (§ 17 SGB I i. V. m. § 5 KHV und diverse andere Landesgesetzgebungen/-regelungen). Es erschließt sich logisch nicht, warum die BPOL bei der Beauftragung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern durch den Bund eine Ausnahme bilden sollen (vgl. Überblick in unserem Positionspapier zu § 14 JVEG/„Honorardumping“, abrufbar unter https://bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapiere/BDUe_PP_Honorarfolgen_JVEG14_2022.pdf). Eine Konkurrenz um qualifizierte Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer mit der Justiz (s. 2. Verankerung von Qualifikationsanforderungen) ist zu vermeiden. Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer sind auch bei der BPOL nach § 8 JVEG zu vergüten.

4. Beschaffung durch eine zentrale Stelle bundesweit

Die noch nicht abgeschlossenen Reformprozesse in der BPOL haben bei der Beschaffung – also auch bei der Zulassung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern für eine selbstständige Tätigkeit bei der BPOL – unter anderem Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung zum Ziel. Dennoch wird auch in Zukunft jede BPD einzelnen Bewerbungen von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern prüfen, zulassen und listen. Zur besseren Kooperation unter den BPD werden die einzelnen Listen/Datenbanken den anderen BPD an einer zentralen Stelle zugänglich gemacht.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat die Praxis der dezentralen Zulassung von Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern bereits vor Jahren hinter sich gelassen. In der Justiz werden allgemein Beeidigte in einer zentralen öffentlich zugänglichen Datenbank geführt, die im Zuge der GDolmG-Umsetzung umfassend aktualisiert wird. Im Vergleich erscheint die Vorgehensweise der BPOL anachronistisch und blendet die schon jetzt in vielen Branchen und auch im Öffentlichen Dienst massiv zu spürenden und sich weiter verstärkenden Auswirkungen des demographischen Wandels aus. Wenn Anforderungen an und Vergütung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern bei der BPOL an die der Justiz angeglichen werden, so kann ab 2027 auch auf die Datenbank, die unter www.justiz-dolmetscher.de abgerufen werden kann, zurückgegriffen werden, ergänzt durch nicht öffentlich zugängliche Merkmale bei den einzelnen Einträgen (vgl. 5.a) Schutz und 6. Verankerung von Sicherheitsüberprüfungen).

5. Schutz von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern

Der Schutzbegriff kann weit gefasst oder unterschiedlich interpretiert werden. Für den BDÜ stehen dabei zwei unterschiedliche Aspekte der Gesundheitsgefährdung im Vordergrund.

a) Schutz vor Angriffen von Kriminellen

Einschüchterung, Bedrohung von und Angriffe auf Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer bzw. der Versuch mögen nicht auf der Tagesordnung stehen. Sie kommen aber vor – zur Häufigkeit liegen uns keine Daten, aber Erzählungen und Medienberichte vor. Unabhängig von der tatsächlichen Lage wird dieses Risiko aufgrund der exponierten Stellung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern als gegeben wahrgenommen und hält ohne Schutzmaßnahmen Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer davon ab, für Strafverfolgungsbehörden tätig zu werden. Auch die für Justiz zuständigen Ressorts in den Bundesländern sind der Auffassung, dass die derzeitige Rechtslage keinen ausreichenden Schutz bietet, weshalb die 94. Justizministerkonferenz die Bitte an das Bundesjustizministerium richtete, einen Regelungsvorschlag zur Verbesserung vorzulegen (s. <https://bdue.de/aktuell/news-detail/justizministerkonferenz-fordert-bundesweite-regelungen-zum-schutz-von-dolmetschern>). Entsprechende Regelungen müssen auch für die Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer gelten, die für die BPOL und andere Polizeien tätig sind.

Je nach Arbeitsprozessen, Bereich, Setting und Fall sind unterschiedliche Schutzmaßnahmen erforderlich. Für bestimmte Einsätze wie Festnahmen, Durchsuchungen oder Razzien soll stellvertretend ein Beispiel genannt werden: Für die beteiligten Dolmetscherinnen und Dolmetscher müssen die gleichen Schutzvorkehrungen getroffen werden wie für die Einsatzkräfte – z. B. das verbindliche Tragen einer schusssicheren Weste. Zudem müssen die dafür ausgebildeten Polizisten den Einsatzort als erste betreten und dürfen nicht Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Kommunikation vorschicken – das Dolmetschen ist auch von einer geschützten Position direkt hinter ihnen möglich. Für die Gefährdung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern müssen alle Ebenen und Angehörige der BPOL sensibilisiert sein und Schutzmaßnahmen einfordern bzw. durchsetzen.

Darüber hinaus sind nicht nur Dolmetscherinnen, Dolmetscher, Übersetzerinnen und Übersetzer, die aufgrund ihrer freiberuflichen Tätigkeit überwiegend von ihrer Privatadresse aus agieren, sondern auch deren Angehörige oder weitere Mitbewohnerinnen und Mitbewohner (potenziell oder tatsächlich) gefährdet. Für die Erfassung in Protokollen müssen Dolmetscherinnen und Dolmetscher ihren vollständigen Namen angeben, auch bei bestätigten Übersetzungen ist der Name angeführt – die Ermittlung einer Adresse ist im Internetzeitalter eine Sache von Sekunden. Daher sollten Dolmetscherinnen und Dolmetscher wie Polizisten und

zukünftig auch Angehörige der BPOL über eine Nummer identifiziert werden. Dies ist beim BAMF bereits seit einigen Jahren der Fall und hat sich als praktikabel und rechtssicher erwiesen.

b) Schutz der Hörgesundheit von Dolmetscherinnen und Dolmetschern

Über Videokonferenzplattformen geführte Gespräche sind in unterschiedlichen Berufs- und Lebensbereichen Alltag. Zum sog. Ferndolmetschen zählt auch das Telefondolmetschen, bei der BPOL sind auch TKÜ und Abhören in Echtzeit wie zeitversetzt zu erfassen.

Erkenntnisse aus anderen Bereichen, insbesondere dem Dolmetschdienst des Europäischen Parlaments, legen nahe, dass dabei die Hörgesundheit von Dolmetscherinnen und Dolmetschern gefährdet und teils beeinträchtigt wird. Daher sind verschiedene Bedingungen, die sich auf praktische Erfahrungen sowie auf Forschungsergebnisse stützen, für die erforderliche Qualität der Dolmetschleistungen und zum Arbeitsschutz der Dolmetscherinnen und Dolmetscher zwingend zu erfüllen. Nur so können rechtssichere Verfahren gewährleistet und die Gesundheit der Dolmetscherinnen und Dolmetscher erhalten bleiben.

Diese Bedingungen betreffen die technische Ausstattung für die Übertragung von Ton und Bild gemäß der einschlägigen Normen wie auch die Anwendung dieser Ausstattung. Darüber hinaus ändern sich Gesprächsdynamiken und folglich auch die Gesprächssteuerung, Pausenzeiten, beim Simultandolmetschen die Länge der Intervalle vor einem Dolmetscherwechsel, der Umgang mit dem Vom-Blatt-Dolmetschen von Schriftstücken sowie die Mandantengespräche von Anwälten. Hierzu sind eine Reihe von technischen, organisatorischen und Verhaltensmaßnahmen zu berücksichtigen, wozu wir auf die ausführliche Darstellung und Erläuterung in unserer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz, Abschnitt II, verweisen, abrufbar unter

https://bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapiere/BDUe_Stellungnahme_Gesetz_entwurf_BMJ_Weitere_Digitalisierung_2023.pdf.

Während Selbstständige selbst für Arbeitsschutzmaßnahmen verantwortlich sind – was in der Entscheidung für oder gegen einen Auftraggeber mündet –, ist für Angestellte der Arbeit- bzw. Dienstgeber dafür verantwortlich. Unabhängig vom Arbeitsstatus sind Dolmetscherinnen und Dolmetscher vor Beeinträchtigungen der Hörgesundheit zu schützen.

6. Verankerung von Sicherheitsüberprüfungen von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern

Eine Sicherheitsüberprüfung von Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern, die eine zentrale Stelle in der Kommunikation ausüben und so auch über wesentliche Informationen zu Strukturen und

Ermittlungen verfügen, dient weniger dem behördlichen Eigenschutz, vielmehr dem Schutz von Ermittlungen und dem Schutz der fremdsprachigen Personen, mit denen die Bundespolizei kommuniziert. Beispiele politisch-ideologischer Unterwanderung unseres Berufsstandes finden sich in der Presse.

Die Sicherheitsüberprüfung sollte in regelmäßigen zu definierenden Zeitabständen wiederholt werden, soweit dies sinnvoll und praktikabel ist und analogen Regelungen anderer Berufsgruppen entspricht.

Der BDÜ e.V. steht für das Gesetzgebungsverfahren wie für die weitere Umsetzung als konstruktiver Gesprächspartner und Berater mit fachpraktischer Kompetenz und Erfahrung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Norma Keßler
Präsidentin

Elvira Iannone
Politische Geschäftsführung