



## Wortprotokoll der 86. Sitzung

### **Ausschuss für Inneres und Heimat**

Berlin, den 23. September 2024, 12:00 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
3.101 (Anhörungsraum)

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt 1

Seite 7

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN und FDP

### **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems**

**BT-Drucksache 20/12805**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### **Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Arbeit und Soziales

#### **Berichtersteller/in:**

Abg. Carmen Wegge [SPD]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Marcel Emmerich [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Clara Bünger [Die Linke]



b) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Ter-  
rorismusbekämpfung**

**BT-Drucksache 20/12806**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Digitales

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union

Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Sebastian Fiedler [SPD]

Abg. Dorothee Martin [SPD]

Abg. Christoph de Vries [CDU/CSU]

Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Clara Bünger [Die Linke]

Abg. Martin Hess [AfD]

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

**Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illega-  
len Zustroms  
von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland  
(Zustrombegrenzungsgesetz)**

**BT-Drucksache 20/12804**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Auswärtiger Ausschuss

Rechtsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Clara Bünger [Die Linke]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	7
IV. Anlagen	42

### Stellungnahmen der Sachverständigen

<b>Dr. Philipp Wittmann</b> , Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, (VGH BaWü)	20(4)493 A	42
<b>Heiko Teggatz</b> , <b>Bundespolizeigewerkschaft</b> , Berlin, (DPolG)	20(4)493 B	195
<b>Finn-Christopher Brüning</b> , Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin, (DStGB)	20(4)493 C	200
<b>Jörg-Henning Gerlemann</b> , Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg	20(4)493 D	210
<b>Dr. Klaus Ritgen</b> , Deutscher Landkreistag, Berlin	20(4)493 E	218
<b>Andre Schuster</b> , Deutscher Städtetag, Berlin	20(4)493 F	223
<b>Sarah Lincoln</b> , Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., Berlin (GFF)	20(4)493 G	230
<b>Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider</b> , Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn, (BfDI)	20(4)493 H	253
<b>Niels Heinrich</b> , Kriminaloberrat in Hamburg, (NWR FL)	20(4)493 I	269
<b>Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker</b> , Institut für Informations-, Gesundheits- und Medizinrecht (IGMR) an der Universität Bremen	20(4)493 J	282
<b>Dr. Stephan Schindler</b> , Universität Kassel	20(4)493 K	301
<b>Martina Link</b> , Vizepräsidentin beim Bundeskriminalamt Wiesbaden, (BKA)	20(4)493 L	323
<b>Prof. Dr. Christoph Sorge</b> , Universität Saarland, Saarbrücken	20(4)493 M	326

**Unangeforderte Stellungnahmen**

<b>JRS, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Berlin</b>	20(4)488	335
<b>Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V., Berlin</b>	20(4)489	340
<b>DJV, Deutscher Jagdverband e. V., Berlin</b>	20(4)490	348
<b>VDB, Verband Deutscher Büchsenmacher und Waffenfachhändler e. V., Marburg</b>	20(4)491	358
<b>EKD (Evangelische Kirche Deutschlands) und Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Berlin</b>	20(4)492	370
<b>AW, AlgorithmWatch gGmbH, Berlin</b>	20(4)494	375
<b>Pro Asyl, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e. V., Frankfurt am Main</b>	20(4)496	382
<b>GdP, Gewerkschaft der Polizei, Bundesvorstand, Berlin</b>	20(4)497	388
<b>Deutscher Caritasverband e. V., Freiburg</b>	20(4)498	397
<b>BDMP, Bund der Militär- und Polizeischützen e. V. und BDS, Bund Deutscher Sportschützen e. V., Paderborn und Berlin</b>	20(4)500	403

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



**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Baldy, Daniel Castellucci, Prof. Dr. Lars Demir, Hakan Fiedler, Sebastian Hartmann, Sebastian Lindh, Helge Martin, Dorothee Schäfer, Ingo Wegge, Carmen	Marvi, Parsa
CDU/CSU	Henrichmann, Marc Nicolaisen, Petra Oster, Josef Seif, Detlef Vries, Christoph de Wittmann, Mechthilde	Hardt, Jürgen
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Emmerich, Marcel Notz, Dr. Konstantin von Pahlke, Julian	Aeffner, Stephanie Bacherle, Tobias Limburg, Helge
FDP	Höferlin, Manuel Thomae, Stephan	Funke-Kaiser, Maximilian Kuhle, Konstantin
AfD	Curio, Dr. Gottfried Wirth, Dr. Christian	
Die Linke		Bünger, Clara
BSW	Ernst, Klaus	
fraktionslos		



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 23. September 2024, 12.00 Uhr  
„Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“

---

**Finn-Christopher Brüning<sup>5)</sup>**

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

**Jörg-Henning Gerlemann<sup>1)</sup>**

Leiter Abteilung 3b - Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg

**Niels Heinrich<sup>2)</sup>**

Kriminaloberrat, Stellv. Leiter der Fachlichen Leitstelle NWR, Hamburg

**Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker<sup>4)</sup>**

Universität Bremen

**Sarah Lincoln<sup>3)</sup>**

Rechtsanwältin, Gesellschaft für Freiheitsrechte, Berlin

**Martina Link<sup>2)</sup>**

Vizepräsidentin - Bundeskriminalamt Wiesbaden

**Dr. Klaus Ritgen<sup>5)</sup>**

Deutscher Landkreistag, Berlin

**Dr. Stephan Schindler<sup>1)</sup>**

Universität Kassel, Fachgebiet Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht

**Andre Schuster<sup>5)</sup>**

Deutscher Städtetag, Berlin

**Prof. Dr.-Ing. Christoph Sorge<sup>3)</sup>**

Universität des Saarlandes, Saarbrücken

**Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider<sup>6)</sup>**

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

**Heiko Teggatz<sup>2)</sup>**

Stellv. Bundesvorsitzender der DPoIG – Bundespolizeigewerkschaft, Berlin

**Dr. Philipp Wittmann<sup>1)</sup>**

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

---

1) Vorschlag: SPD

2) Vorschlag: CDU/CSU

3) Vorschlag: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag: FDP

5) Gemäß § 69a Abs. 2 GO-BT

6) Gemäß § 69a Abs. 3 GO-BT



## Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

### Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems

**BT-Drucksache 20/12805**

b) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

### Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung

**BT-Drucksache 20/12806**

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

### Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz)

**BT-Drucksache 20/12804**

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Einen schönen guten Tag, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich eröffne hiermit die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am heutigen Montag, dem 23. September, zum so bezeichneten Sicherheitspaket der Bundesregierung in Form zweier Gesetzentwürfe, die heute seitens der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vorgelegt wurden. Einmal zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806) sowie zu einem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (BT-Drs. 20/12804).

Wir haben heute drei Stunden Zeit für die Anhörung. Ich danke allen Sachverständigen, die uns mit ihrer Expertise zu Verfügung stehen, uns auch überwiegend ihre Stellungnahmen im Vorfeld haben zukommen lassen. Ich darf Sie in der Reihenfolge hier begrüßen, wie es auf meinem Zettel steht: Herrn Gerlemann, Herrn Heinrich, Herrn Prof. Kipker, Frau Lincoln, Frau Link, Herrn Dr. Schindler, Herrn Prof. Sorge, Frau Prof. Specht-Riemenschneider – sie wird in Kürze bei uns eintreffen –, Herrn Tegatz, Herr Dr. Wittmann ist per

Videokonferenz zugeschaltet und ich begrüße Herrn Brüning und Herrn Dr. Ritgen sowie Herrn Schuster von den Kommunalen Spitzenverbänden. Neben mir die Parlamentarische Staatssekretärin des zuständigen Bundesministeriums für Inneres und Heimat (BMI), Frau Rita Schwarzelühr-Sutter, herzlich willkommen. Herr Dr. Kloß aus demselben Ministerium ist ebenfalls bei uns – herzlich willkommen.

Wir werden heute live übertragen. Das ist über die Homepage des Deutschen Bundestages abrufbar. Herzlich willkommen auch denjenigen, die uns digital verfolgen. Entsprechend wird das Ganze in der Mediathek eingestellt werden. Das bitte ich zur Kenntnis zu nehmen, was die anschließenden Redebeiträge angeht. Nichtsdestotrotz wird ein Wortprotokoll erstellt und die Sachverständigen erhalten dieses Wortprotokoll zum Gegenlesen ihres Teils. Auch für diese Kooperation danke ich Ihnen im Vorfeld sehr herzlich. Am Ende wird das Ganze eine Gesamtdrucksache im Deutschen Bundestag werden. Das Verfahren ist zumindest den Kolleginnen und Kollegen und auch einigen Sachverständigen gut bekannt.

Wir werden jetzt eine Runde der Sachverständigen eröffnen, die jeweils drei Minuten für einleitende Bemerkungen zur Verfügung haben. Deren Inhalt und Gewichtung können Sie selbst bestimmen, aber nicht die Zeit. Wie Sie sehen, sind wir sehr viele, sodass wir sogar in diesen Raum ausgewichen sind. Ich muss sehr streng darauf achten, dass wir bei den drei Minuten bleiben, um anschließend zu gewährleisten, dass die Fraktionen zu ihrem Recht und in Stellungnahmen und Fragemöglichkeiten nicht zu kurz kommen. Die Fraktionen haben ein Regularium, das ich aufrufe und benenne, sobald wir mit den Sachverständigen durch sind. Ich sehe eine gespannte Aufmerksamkeit. Keine Wortmeldung, sodass ich davon ausgehe, dass wir so verfahren können. Wir machen das in alphabetischer Reihenfolge und damit hat Herr Brüning für den Deutschen Städte- und Gemeindebund als Erster das Wort.

**SV Finn-Christopher Brüning** (DStG): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Möglichkeit, an der Anhörung teilnehmen zu können.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt das Sicherheitspaket und hält die Maßnahmen grundsätzlich für nachvollziehbar. Wir begrüßen, dass insbesondere die irreguläre Migration



eingeschränkt werden soll. Wir halten die zusätzlichen Verbote bei den Waffen und Messern in Bahnhöfen und in Bahnen und Bussen sowie Veranstaltungen grundsätzlich für erforderlich, haben aber Zweifel, ob die objektive Sicherheit durch diese zusätzlichen Verbote tatsächlich erhöht werden kann. Aus unserer Sicht fehlt es insbesondere bei der Polizei an Personal, aber auch um die Maßnahmen bei dem Thema Asyl bei den Ausländerbehörden umzusetzen. Wichtiger ist aus unserer Sicht, dass insbesondere die Effektivität der Gefahrenabwehr in den Ländern deutlich erhöht wird. Als Beispiel wollen wir den Hamburger Bahnhof bringen, wo eine Mitwirkung durch die Besucher des Bahnhofs möglich ist, um die Sicherheitslage zu verbessern, wenn eine Gefahr droht; oder andere intelligente Lösungen, die es heute schon gibt, um über Videoüberwachung Angriffssituationen abzuwehren. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass die Sicherheitsauflagen nicht zur Verringerung des Kulturangebots in Deutschland führen, denn es wird immer ein Restrisiko bleiben und natürlich steigen die Kosten durch die erhöhten Sicherheitsmaßnahmen. Wir sehen die Notwendigkeit von Verbesserungen im Dublin-Verfahren und begrüßen dementsprechend die Maßnahme, die Leistungen in diesen Fällen zu reduzieren.

Abschließend ist für die Kommunen wichtig, dass Straftäter, Intensivtäter und Gefährder durch eine Task Force auf Bundesebene in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden, weil wir erhebliche Umsetzungsprobleme in den Ländern sehen und uns vor allen Dingen wichtig ist, dass diese Menschen nicht bei erfolgloser Abschiebung in die Kommunen abgeschoben werden.

Außerdem sollte es aus unserer Sicht wichtig sein, dass die Grenzkontrollen für längere Zeit umgesetzt werden, weil wir dort Erfolge sehen können. Insofern begrüßen wir diese Maßnahme. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Gerlemann, bitte.

**SV Jörg-Henning Gerlemann** (Rechnungshof Hamburg): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich bedanke mich für die Möglichkeit, Ihnen meine Position darzulegen. Eingehend wenige Worte zu meiner Person: Ich bin Jurist, Abteilungsleiter im Rechnungshof. Seit 22 Jahren beschäftige ich mich mit dem Waffenrecht. Ich war zunächst Waffenrechtsreferent des Landes Hamburg, später einige Jahre Leiter der fachlichen

Leitstelle Nationales Waffenregister. Zudem bin ich Mitautor eines Kommentars und eines Fachbuchs zum Waffenrecht.

Einige Worte zu dem Entwurf. Der Entwurf ist kritisiert worden. Ich möchte aber auch einige positive Aspekte herausstellen: Sie verbessern mit dem Entwurf die Kommunikationsmöglichkeiten der Waffenbehörden. Das wird einen Gewinn für die öffentliche Sicherheit bringen. Grundsätzlich steht die Ausweitung der Verbotszonen im Fokus dieses Entwurfs. Das sehe ich sehr kritisch. Ich habe 2006/2007 zusammen mit einem Kollegen von der Polizei Hamburg die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die ersten beiden Waffenverbotszonen in Deutschland eingerichtet werden konnten. Ich weiß, wie viel Arbeit das macht. Die Waffenverbotszonen haben – das zeigen Untersuchungen aus Kiel und Hamburg – auch Wirksamkeit entfaltet, sie sind aber keine sichere Bank. Die drei Gerichtsentscheidungen, die es zu diesem Thema gibt, sind alle gegen die Waffenverbotszonen ausgegangen. Das zeigt die Notwendigkeit einer gewissen Behutsamkeit. Lassen Sie mich Ihren Entwurf in folgendem Bild beschreiben: Sie sichern ein Grundstück dadurch, dass Sie es einzäunen. Der Zaun ist niedrig, die Pforte bleibt offen. Der Gewinn ist sehr relativ.

Einige ergänzende Bemerkungen über den Entwurf hinaus: Herr Heinrich hat in seinem Entwurf die Notwendigkeit betont, die Waffenverwaltungsvorschriften anzupassen. Dem schließe ich mich in hohem Maße an. Durch die Anpassung der Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz wird Verfahrenssicherheit gewährleistet und die Waffenbehörden werden in den Stand versetzt, rechtssicher zu handeln. Der Gewinn für die öffentliche Sicherheit wird groß sein.

Abschließend einen letzten Punkt: In einem Entwurf vom BMI von 2021 war vorgesehen, dass die Waffenbehörden die Gesundheitsbehörden abfragen dürfen. Das fehlt jetzt leider. Ich weiß aus Kontakt mit vielen Waffenbehörden, dass diese Möglichkeit sehr positiv bewertet wird und wenn diese datenschutzkonform eingeräumt werden könnte, wäre für die Sicherheit ein großer Gewinn erreicht worden. Diesen Aspekt möchte ich daher ausdrücklich noch einmal unterstreichen. Soweit. Ich stehe für Ihre Fragen gerne zur Verfügung.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Es folgt Herr Heinrich.



**SV Niels Heinrich** (NWR FL): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich danke Ihnen für die Einladung. Mein Name ist Niels Heinrich. Ich bin parteilos, gehöre keinem Lobbyverband an. Ich bin Kriminaloberrat, zudem Waffensachverständiger und seit Bestehen stellvertretender Leiter der Fachlichen Leitstelle des Nationalen Waffenregisters, die die Arbeit im Waffenregister von allen deutschen Waffenbehörden – das sind derzeit über 550 Behörden – koordiniert. Ich habe früher eine Waffenbehörde geleitet, habe aber auch im Laufe meiner Zeit als Kriminalbeamter Waffendelikte bearbeitet. Seit 2003 bin ich hauptberuflich mit dem Waffenrecht befasst und dadurch in vielen Gremien und Einrichtungen mit involviert. Ich freue mich, dass ich jetzt zum wiederholten Mal hier bei Ihnen sein darf und befinde mich zur Erholung hier, denn das Innenressort des Landes Hamburg gewährt keinen Sonderurlaub für die Tätigkeit als Sachverständiger. Insofern habe ich Erholungsurlaub, und den werde ich jetzt hoffentlich auch genießen.

Doch nun zu dem ernsthaften Teil meines Vortrages. Ich nehme ausschließlich zum Waffenrecht, zum Artikel 5 Stellung. Es gab seit Beginn der Regierungskoalition 2021 die Chance, das massiv fehlerbehaftete Waffenrecht – das Waffengesetz beinhaltet massive Fehler, das Waffenregistergesetz genauso – redaktionell zu überarbeiten, von bürokratischem Irrsinn und doppelten Anfragen zu entrümpeln. Es gibt dringliche Änderungsbedarfe im Sprengstoff- und Beschussrecht. Die Erlaubnisurkunden für Waffenbesitzer, mit denen diese sich legitimieren, sind völlig überaltert und werden im Moment durch ausgedruckte Zettel ergänzt. Wenn man eine Waffe zur Reparatur geben will, genügt die Waffenbesitzkarte nicht mehr. Man braucht einen ausgedruckten Zettel der Behörde, sonst ist eine Reparaturannahme nicht mehr möglich. Die Verwaltung ist in den letzten Jahren unnötig verkompliziert worden. Allein um ein Ersatzteil für ein Biathlon-Sportgewehr, einen Verschlusskopf aus Österreich einzuführen, muss die Waffenbehörde aktuell drei verschiedene Computersysteme, künftig vier verschiedene Systeme für einen Vorgang, für ein Einzelteil bedienen. Die einheitliche Rechtsanwendung in Deutschland soll durch einheitliche Verwaltungsvorschriften gewährleistet werden. Die Verwaltungsvorschriften haben den Stand von 2012. Mehrere große Änderungsgesetze haben dazu geführt, dass sie völlig veraltet sind, viele Behörden nach Gutdünken arbeiten müssen. All diese Dinge fallen in die Zuständigkeit des

Bundesinnenministeriums. Dies alles ist meiner Ansicht nach dem verbissenen Festhalten der Ministerin geschuldet, die einen Entwurf hatte, an dem festgehalten wurde, obwohl er – zum Glück – nie die Reife zur Vorlage erlangte. Nun wird in höchster Eile ein Gesetzentwurf vorgelegt, der seinesgleichen sucht.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Heinrich, kommen Sie bitte zum Ende.

**SV Niels Heinrich** (NWR FL): Ja. Keine der Taten in Mannheim oder Solingen wäre verhindert worden oder kann verhindert werden durch den vorliegenden Entwurf. Insofern ist mein Vorschlag, diesen Entwurf abzulehnen. Wir müssen das Waffenrecht in seinen Grundzügen neu gestalten, verbessern und der Zeit anpassen.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Prof. Kipker, bitte.

**SV Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker** (IGMR): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich für die Möglichkeit, heute Stellung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung nehmen zu können. Leider wird mit dem vorgeschlagenen Vorschriftenpaket und umfassenden Änderungen im BKA-Gesetz die Vorfelderfassung von Daten vom Ausnahmefall zum unbegründeten Regelfall gemacht. Bei dieser Vorfelderfassung sprechen wir nicht nur von normalen personenbezogenen Daten, wie Namen oder Anschriften, sondern von sensiblen Daten, die im Zweifelsfall gerade einen Abgleich mit biometrischen Daten ermöglichen sollen. Gegen diesen Vorstoß wirkt die Vorratsdatenspeicherung, über die wir seit mittlerweile fast 20 Jahren streiten, wie ein Spaziergang, weil im Vergleich zur biometrischen Datenerhebung nur Verkehrsdaten aus der Telekommunikation erhoben werden sollen und wir nicht von einer algorithmen- bzw. KI-gestützten Datenverarbeitung sprechen. Dieses in diesen aktuellen Entwürfen vorgeschlagene Instrument gewinnt immer mehr an Gefährlichkeit, je mehr Daten im Internet gespeichert sind. Die Tiefe des Eingriffs in die informationellen Grundrechte wird im Laufe der technischen Entwicklung somit dynamisch verstärkt. Aufgrund der Tatsache, dass sehr viele Bürgerinnen, die im Berufs- und Wirtschaftsleben stehen, mittlerweile teils ohne ihr Zutun im Internet auffindbar sind, kommen wir mit dem Vorschlag dem viel befürchteten „gläsernen Bürger“ näher als jemals zuvor. Der Vorschlag widerspricht



im Ergebnis somit grundlegenden rechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht 1983 im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65,1) bestimmt hat und die auch durch die EU-Grundrechtecharta festgesetzt werden, indem festgelegt wird, dass jede Datenerhebung einer Rechtsgrundlage bedarf.

Nicht zuletzt sind die im Befugnisentwurf vorgeschlagenen Rechtsbegriffe völlig unbestimmt: Es wird nicht definiert, was „vorhandene Sachverhalte“ oder „Echtzeitlichtbilder“ und „Echtzeitvideodaten“ sind. Es sind überdies keinerlei flankierende Schutzregelungen vorgesehen, die der Sensitivität der erhobenen Daten, ihrer Massivität oder der Vorfeldwirkung der Datenverarbeitung Rechnung tragen. Auch ist im Entwurf die Rede davon, dass diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden dürfen. Anstelle jedoch verlässliche Grundsätze und Rahmenbedingungen dafür aufzuzeigen oder untergesetzliche Konkretisierung anzustoßen, wird die luftleere Formulierung mitten im Raum stehen gelassen. Vor diesem Hintergrund wirkt es fahrlässig, in einem schnellen Vorstoß „over the top“ ohne Technologie- und Risikofolgenabschätzung, algorithmengestützte Überwachung und Datenauswertung als Allheilmittel darzustellen.

Im Ergebnis übertreffen die vorgeschlagenen Vorschriften alles, was wir bislang im Bereich digitaler Überwachung gesehen haben, indem Vorfelderhebung, Massendatenauswertung, Datenbankzusammenführung und künstliche Intelligenz miteinander kombiniert werden. Im Ergebnis der sprichwörtliche sicherheitsbehördliche „Daten-Supergau“. Das ist nicht nur juristisch höchst bedauerlich, sondern bürdet die nachgelagerte Rechtmäßigkeitskontrolle dieser Vorschriften erneut der Zivilgesellschaft und letztlich dem Bundesverfassungsgericht auf. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Frau Lincoln, Sie setzen bitte fort.

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Bundestags, ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Das sogenannte Sicherheitspaket enthält zahlreiche völlig übereilte Maßnahmen, die das Land nicht sicherer machen werden und gegen höherrangiges Recht verstoßen. Jede dieser Neuerungen hätte eine eigene Sachverständigenanhörung verdient. Ich konzentriere mich nun angesichts der

Kürze der Zeit auf einige besonders bedenkliche Vorschläge.

Der vorgeschlagene Leistungsausschluss für Geflüchtete im § 1 Absatz 4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist nicht nur menschenverachtend, sondern außerdem eklatant verfassungs- und europarechtswidrig. Menschen, für deren Asylverfahren ein anderes EU-Land zuständig ist, sollen künftig zwei Wochen nach Anordnung der Abschiebung keinerlei Leistungen mehr erhalten. Gerechtfertigt wird dies damit, dass die Betroffenen in den zuständigen EU-Staat zurückkehren könnten. Nur geht das leider völlig an der Realität vorbei. Eine freiwillige Ausreise ist in den Dublin-Fällen nicht vorgesehen und ohne die Zustimmung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht erlaubt. In der aktuellen Dienstanweisung des BAMF steht, dass freiwillige Ausreisen nur in Ausnahmefällen befürwortet werden. Denn dafür müsste die Zustimmung der Ziel- und Durchreiseländer eingeholt werden und die wird nicht erteilt. Die Überstellung erfolgt daher in aller Regel durch Abschiebung und das dauert meist viele Monate. Die vorgeschlagene Regelung sieht allen Ernstes vor, die Schutzsuchenden für diese Zeit auf die Straße zu setzen – ohne Geld, ohne Nahrung und ohne jegliche Gesundheitsversorgung, also der völligen Verelendung ausgesetzt. Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, müsste der Gesetzestext *mindestens* klarstellen, dass die Regelung nur Anwendung findet, wenn die Ausreise für die Betroffenen möglich und zumutbar ist, weil im anderen Staat tatsächlich Mittel zur Existenzsicherung zur Verfügung stehen.

Auch viele der neuen sicherheitsrechtlichen Befugnisse greifen völlig unverhältnismäßig in Grundrechte ein. Das betrifft etwa die anlasslosen Kontrollen zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen, die sich auf weite Bereiche des öffentlichen Lebens erstrecken. Wenn die Polizei dort jederzeit und anlasslos kontrollieren und durchsuchen darf, dann befördert das nicht nur Racial Profiling, es kann auch zur Einschüchterung missbraucht werden, etwa gegenüber Versammlungsteilnehmenden, Jugendlichen oder Obdachlosen. Verfassungsrechtlich hochbedenklich sind auch die Befugnisse für das BKA und die Bundespolizei zum biometrischen Abgleich von Stimmen und Bildern mit dem Internet.

Ich appelliere daher an Sie, das Sicherheitspaket in dieser Form abzulehnen und zu einer sachlichen Debatte zurückzukehren. Mehr Sicherheit erreicht



man nicht durch populistische Maßnahmen, sondern durch Bildung, durch Prävention und durch psychosoziale Unterstützung. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Wir wechseln auf die andere Seite. Frau Link, bitte schön.

SVe **Martina Link** (BKA): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich möchte mein Statement auf die im Gesetzentwurf zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vorgesehenen Regelungen zum biometrischen Internetabgleich und zur automatisierten Datenanalyse fokussieren und insbesondere auf den polizeifachlichen Bedarf eingehen.

Mithilfe des biometrischen Internetabgleichs streben wir an, bislang unbekannte Personen zu identifizieren oder Hinweise zu deren Aufenthaltsort zu erlangen. Lassen Sie mich das anhand von zwei kurzen Beispielen erläutern. Uns erreichen regelmäßig Hinweise zu nicht identifizierten Personen, die Mitglieder des „Islamischen Staates“ sein sollen oder sind, zu denen aber keine, unvollständige oder falsche Personalien mitgeteilt werden. Enthalten diese Hinweise Lichtbilder, können sie bisher lediglich mit dem polizeilichen Lichtbildbestand abgeglichen werden. Das heißt, wenn sie nicht erkenntnisdienlich behandelt worden sind, ist es nicht möglich, diese Personen zu identifizieren. Auch für die Auswertung von Videoüberlautbarungen terroristischer Organisationen wäre ein solcher Abgleich sinnvoll. Die Identifizierung von Attentätern oder Gefährdern, die polizeilich bislang nicht in Erscheinung getreten sind, würde dadurch erheblich erleichtert werden. Nicht zuletzt ist die Befugnis zum biometrischen Internetabgleich für Fahndungsmaßnahmen wie im Fall von Daniela Klette von wesentlicher Bedeutung, wie Sie selbst verfolgen konnten. Ein solcher Abgleich hat zudem eine geringere Eingriffstiefe als eine Öffentlichkeitsfahndung und sie ermöglicht es, Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen so lange verdeckt zu führen, bis Verdunklungsmaßnahmen nicht mehr zu befürchten sind. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine automatisierte Datenanalyse ist für zeitgemäße Polizeiarbeit und speziell für das BKA in seiner Funktion als Zentralstelle von wesentlicher Bedeutung. Hierdurch sollen komplexe polizeiliche Datenbestände miteinander in Verbindung gebracht, strukturiert und automatisiert aufbereitet werden. Dadurch können Zusammenhänge oder Beziehungsnetzwerke erkannt und so neue Ermittlungsansätze gewonnen werden. Es geht dabei

nicht um den Aufbau neuer Datenbanken, sondern um das effiziente und effektive Erschließen bereits rechtmäßig erhobener und gespeicherter, bei der Polizei vorliegender Daten. Auch hierzu ein Beispiel: Nach einem Anschlag stellt das BKA das Mobiltelefon eines Terrorismusverdächtigen sicher und überprüft sämtliche Kontakte und Inhalte, die in diesem Telefon enthalten sind. Das Ziel ist die Gefahr einer weiterhin agierenden Terrorzelle auszuschließen und damit mögliche weitere Anschläge. Bisher muss in jeder Datenbank einzeln nach den jeweiligen Telefonnummern, Namen oder Social Media Konten recherchiert werden, was erheblichen Aufwand und enormen Zeitverlust darstellt. Mittels einer automatisierten Datenanalyse könnten diese Daten in den Datenbanken parallel und unabhängig vom Datenformat schnell recherchiert und aufbereitet werden, was gerade im Bereich der Gefahrenabwehr ein zentraler Punkt ist. Aus den vorhandenen Informationen könnten wir zudem die Relevanz generieren. Wichtig bei den Befugnissen ist, – –

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Link, kommen Sie bitte zum Ende.

SVe **Martina Link** (BKA): – – dass sie technikoffen formuliert werden. Sonst verbauen wir uns durch das Gesetz mögliche Lösungen, die wir derzeit noch nicht im Detail kennen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Jetzt wechseln wir zur Videoübertragung. Dr. Ritgen, bitte.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (DLT): Sehr geehrter Herr Vorsitzender – Sie verstehen mich, oder?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Machen Sie mal weiter. Es geht, glaube ich.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (DLT): Der Deutsche Landkreistag begrüßt die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen im Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems. Diese gehen allerdings noch nicht weit genug. Auch die überwiegende Zahl der Änderungen im Waffenrecht sind nachvollziehbar. Das gilt vor allem, soweit die Erkenntnismöglichkeiten der Waffenbehörden im Hinblick auf die Prüfung der Zuverlässigkeit ausgedehnt werden sollen. Hinsichtlich der Regelungen zu den Messerverboten haben wir aber Zweifel bezüglich der Durchsetzbarkeit. Viele Messer sind Alltagsgegenstände. Insofern wird es sich in der Praxis fraglos als schwierig erweisen, Trageverbote zu realisieren.



Im Einzelnen. Zunächst zum Asyl- und Aufenthaltsrecht: Alle von den Fraktionen vorgeschlagenen Maßnahmen werden von uns unterstützt. Das gilt auch für den Verlust des Schutzstatus, wenn anerkannte Flüchtlinge in ihre Heimatländer reisen. Dass solche Reisen bei zwingenden Gründen möglich sein sollen, ist zwar menschlich nachvollziehbar, wirft aber gleichwohl die Frage auf, ob die Betroffenen in ihrer Heimat wirklich von Verfolgung bedroht sind. Auch die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz halten wir für richtig. Wir hegen aber Zweifel an der Wirksamkeit. Schon jetzt sehen wir, dass Nachbarstaaten Asylsuchende ohne Registrierung durchwinken. Überdies hängt die Leistungskürzung von der Übernahmebereitschaft sowie davon ab, dass die nationalen Gerichte eine Überstellung in das betreffende Land für zumutbar halten. Das wird die Praxisrelevanz relativieren. Außerdem entsteht ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Insgesamt sind wir der Auffassung, dass die jetzt vorgeschlagenen Regelungen für eine dringend notwendige Begrenzung der irregulären Migration nicht ausreichen. Wir haben eine Reihe weiterer Maßnahmen vorgeschlagen, die ich jetzt nur kurz aufzählen will: Reform oder Abschaffung des subsidiären Schutzstatus, Abschiebungen auch nach Syrien und Afghanistan, Zurückweisungen an den deutschen Grenzen, Stopp von freiwilligen Aufnahmeprogrammen, Aussetzung des Familiennachzugs. Einige dieser Punkte sind im Entwurf der CDU/CSU-Fraktion aufgenommen. Die unterstützen wir dann natürlich auch.

Kurz zum Waffenrecht. Alles nachvollziehbar, was da vorgeschlagen wird, insbesondere die Verbesserung der Informationsbeziehungen, auch die Erkenntnismöglichkeiten durch Recherchen im Internet. Es bleibt aber die eingangs schon gestellte Frage, wie das alles umgesetzt werden soll. Messer beispielsweise dürfen im ÖPNV transportiert werden, wenn sie nicht griffbereit sind. Das stelle ich mir schwierig vor. Wenn ich ein Messer gekauft habe, wie soll ich das in Zukunft transportieren, ohne in die Gefahr zu geraten, kontrolliert zu werden oder gegen das Gesetz zu verstoßen? Allerletzter Punkt: Was überhaupt nicht berücksichtigt wird in dem Entwurf, ist der Erfüllungsaufwand der Waffenbehörden. Der wird sicherlich steigen, es findet sich aber kein Hinweis dazu. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Dr. Ritgen. Herr Dr. Schindler.

**SV Dr. Stephan Schindler** (Universität Kassel): Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin Stephan Schindler vom Fachgebiet Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht an der Universität Kassel und ich habe mich insbesondere mit den Vorschriften zum nachträglichen biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet auseinandergesetzt.

Die vorgesehenen Vorschriften zum biometrischen Abgleich im Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung sollen es dem BKA, der Bundespolizei und den Strafverfolgungsbehörden erlauben, biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet abzugleichen, um gesuchte Personen zu identifizieren oder ihren Aufenthaltsort zu ermitteln. Der vorgesehene biometrische Abgleich führt zu erheblichen Grundrechtseingriffen, da zahlreiche Personen betroffen sind – potenziell alle Internetnutzer – die hierfür mehrheitlich keinen Anlass gegeben haben. Dies kann zu Einschüchterungseffekten führen. Er ist aber auch nicht von vornherein verfassungs- und europarechtswidrig, da der effektiven Bekämpfung von Straftaten und der Gewährleistung von Sicherheit ebenfalls ein hohes verfassungsrechtliches Gewicht zukommt. Das hohe Eingriffsgewicht macht jedenfalls bereichsspezifische und präzise Regelungen erforderlich, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

Die vorgesehenen Vorschriften genügen diesen Anforderungen nur teilweise. Hervorzuheben ist insbesondere: Es sollte näher bestimmt werden, wie der biometrische Abgleich technisch durchzuführen ist. Die Vorschriften sprechen von einer „automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung“. Dies ist sehr unbestimmt. Die Grundzüge des technischen Ablaufs sollten gesetzlich vorgegeben werden. Die Eingriffsschwellen sind teilweise zu niedrig angesetzt. Die Bezugnahme auf § 100a Absatz 2 StPO erlaubt den Abgleich zum Beispiel bei Sportwettbetrug. Dies geht zu weit und hat nichts mit Terrorismusbekämpfung zu tun. Geregelt ist, dass im Rahmen des Abgleichs erhobene Daten nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen sind, soweit sie keinen Ermittlungsansatz aufweisen. Dies ist zu begrüßen. Es wird aber nicht geregelt, welche Daten überhaupt erhoben werden dürfen. Die Vorschriften wirken insoweit unvollständig.

Biometrische Erkennung ist fehleranfällig. Es sollte eine Überprüfung der Ergebnisse des Abgleichs





durch eine qualifizierte Person gesetzlich vorgeschrieben werden. Die Geltung der Vorschriften sollte zeitlich befristet werden. Nach Ablauf der Geltung sollte eine unabhängige Evaluation durchgeführt werden, um zu entscheiden, ob die Vorschriften beibehalten werden oder nicht.

Problematisch kann das Verhältnis der vorgesehenen Vorschriften zur Verordnung über künstliche Intelligenz, der sogenannten KI-Verordnung sein, die im August in Kraft getreten ist, derzeit aber noch nicht gilt. Die KI-Verordnung ist auf KI-Systeme anwendbar. Der Begriff des KI-Systems wird in der KI-Verordnung definiert. Der genaue Bedeutungsgehalt der Definition ist derzeit unklar. Ob Systeme für den biometrischen Abgleich KI-Systeme im Sinne der KI-Verordnung sind, ist derzeit nur schwer einzuschätzen. Die KI-Verordnung verbietet die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungerichtete Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet erstellen oder erweitern. Ob dieses Verbot einschlägig ist, hängt auch von der konkreten technischen Ausgestaltung des Abgleichs ab, der auch aus diesem Grund näher bestimmt werden sollte. Die Stimmerkennung wird von vornherein nicht erfasst.

Noch eine Anmerkung zur Weiterverarbeitung in § 22 BKA-Gesetzesentwurf. Demnach darf das BKA bei ihm vorhandene personenbezogene Daten zur Entwicklung, Überprüfung, Änderung oder zum Trainieren von IT-Produkten weiterverarbeiten und an Dritte übermitteln. Die Übermittlungsbefugnis an Dritte sollte überdacht werden. Es ist nicht Aufgabe des BKA, nicht näher bestimmte Dritte mit Trainingsdaten zu versorgen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Schindler!

SV **Dr. Stephan Schindler** (Universität Kassel): Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Vorschriften zum biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet eine interessante Ergänzung polizeilicher Eingriffsbefugnisse darstellen können. Die Polizei sollte hier nicht künstlich geblendet werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Schindler, kommen Sie bitte zum Ende.

SV **Dr. Stephan Schindler** (Universität Kassel): Die Vorschriften müssen aber überarbeitet werden. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Schuster setzt bitte fort.

SV **Andre Schuster** (DST): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich danke Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Deutsche Städtetag unterstützt ausdrücklich Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit. Gleichzeitig möchten wir die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und fairen Verfahren im Umgang mit Asylsuchenden und Schutzberechtigten betonen. Der aktuelle Entwurf von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sieht vor, den Schutzstatus von Personen abzuerkennen, die Straftaten mit antisemitischen, rassistischen oder anderen menschenverachtenden Beweggründen begangen haben. Wir sprechen uns für eine klare Verurteilung solcher Straftaten aus, weisen jedoch auf rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich einschlägiger EuGH-Rechtsprechung hin. Auch in diesem Zusammenhang: Ein weiterer Punkt betrifft die Verpflichtung von Asylberechtigten, Reisen in ihr Herkunftsland und den Grund der Reise der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen. Wir kritisieren die unklaren Beurteilungskriterien für sittlich zwingend gebotene Reisen und die mögliche Entwicklung unterschiedlicher Praxen in den Kommunen. Wir sehen dadurch einen erheblichen Mehraufwand bei den Behörden, insbesondere, wenn es darum geht, dass sie den Schutzberechtigten widerlegen sollen, dass es sich tatsächlich um sittlich zwingend gebotene Reisen handelt. Der Entwurf sieht zudem vor, bestimmten Gruppen von Geflüchteten grundlegende Versorgungsleistung zu verweigern. Hier geht es im Speziellen um die sogenannten Dublin-Fälle. Auch hier sagen wir, dass diese Regelungen sehr weitreichend sind und möchten auf rechtliche Bedenken hinweisen und sehen vor allem weniger den Anreiz, dass die Personen in die zuständigen Mitgliedstaaten zurückkehren, sondern vielmehr, dass sie sich aus den Aufnahmeeinrichtungen entfernen und womöglich sogar in die Obdachlosigkeit gehen.

Zum Waffenrecht kann man sagen, dass wir grundsätzlich die Verschärfung begrüßen, insbesondere die Überprüfung der Zuverlässigkeit im Rahmen der waffenrechtlichen Erlaubnis. Ebenso unterstützen wir die Einführung von Messer- und Waffenverboten bei öffentlichen Veranstaltungen sowie die Ermächtigung der Länder, solche Verbote an bestimmten Orten durchzusetzen. Die Schaffung einer Kontrollbefugnis für die Polizei, um



stichprobenartige und anlasslose Kontrollen in den Verbotsbereichen durchzuführen, wird ebenfalls begrüßt.

Dann würde ich zum Schluss kurz auf den Entwurf der CDU/CSU-Fraktion eingehen, und zwar speziell zu dem Punkt der Nichtgewährung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. Es ist auf jeden Fall richtig, dass die Kommunen mit der Aufnahme von aktuell 1,15 oder 1,18 Millionen Geflüchteten aus der Ukraine und aktuell 200 000 Asylanträgen hinsichtlich ihrer Aufnahme- und Integrationskapazität an ihre Grenzen stoßen. Die Bereitschaft der Städte, geflüchteten Menschen Schutz und Hilfe zu gewähren, besteht aber unverändert fort. Hier haben wir ein besonderes Austarieren. Was immer beim Familiennachzug eine Rolle spielt, ist die Integrationsfähigkeit der Städte zu wahren und die Integrationsanstrengung der Geflüchteten zu unterstützen. Wir sehen aber, dass die aktuellen Regelungen, die erhebliche Verschärfungen vorsehen, durchaus eine tragfähige Grundlage darstellen und würden das dabei belassen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Sorge, bitte.

SV **Prof. Dr.-Ing. Christoph Sorge** (Universität Saarland): Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich bin Professor für Rechtsinformatik an der Universität des Saarlandes und arbeite an der Schnittstelle von juristischen und technischen Fragestellungen.

Ich habe mich entsprechend auf die diesbezüglichen Aspekte, insbesondere die Verarbeitung personenbezogener Daten fokussiert. Das betrifft ganz besonders die Biometrie, die ich mir gerne technisch etwas genauer angeschaut hätte. Leider ist die technische Konzeption so unkonkret, dass man kaum im Detail prüfen kann, was jetzt nicht heißt, dass alles gut ist, sondern dass diese Technologieoffenheit, die vielleicht einerseits positiv zu sehen sein mag, andererseits dazu führt, dass sehr weitreichende Eingriffe vorgesehen sind, ohne dass das eingehegt wird und ohne dass der Bürger weiß, worauf er sich einstellen muss. Das heißt, da sehe ich auf jeden Fall den Gesetzgeber in der Pflicht. Man braucht eine äußerst umfangreiche Datensammlung. Es sind nicht nur die Daten von Verdächtigen oder den Ausländern, die gerade einen Asylantrag gestellt haben, sondern im Prinzip unbegrenzt alles, was man im Internet finden kann. Das würde wohl auch Social Media einschließen.

Es ist leider völlig unklar, wie die Zusammenarbeit mit den Social Media Anbietern aussehen soll. Also fragen wir bei TikTok an, dass die uns alle Daten rüberreichen? Das führt aber auch dazu, dass ich das nicht mit den Vorgaben von Artikel 9 der DSGVO bzw. Artikel 10 der JI-Richtlinie, also höherrangigem europäischen Recht, für vereinbar halte. Die Erwartungen in die Biometrie scheinen mir recht hochgesetzt zu sein. Wir kennen das, man kann das Handy mit dem Gesicht entsperren. Das funktioniert wunderbar. Das ist aber ein 1:1 Abgleich. Für die Identifizierung muss ich mit Millionen oder zig Millionen Datensätzen abgleichen. Da sind die Trefferquoten scheinbar immer noch gut, aber deutlich geringer und jedenfalls nicht gut genug, um sich allein darauf verlassen zu können. Das heißt, hier müssen wir die Erwartungen vielleicht etwas dämpfen, was nicht heißt, dass es völlig nutzlos wäre, aber die Konzeption, wie es verwendet werden soll, bleibt unklar. Nicht adressiert im Gesetzentwurf und der Begründung ist die KI-Verordnung. Es ist unklar, ob ein Verbot dieser Datensammlung besteht, aus meiner Sicht, aber jedenfalls besteht die Gefahr, dass der Europäische Gerichtshof ein Stoppschild gegenüber der biometrischen Identifizierung aufstellen wird.

Neben der Biometrie bleiben die §§ 16a und 22 des Entwurfs des BKA-Gesetzes weiterhin problematisch. In der Gesetzesbegründung ist sogar angelegt, dass eine dauerhafte Datenbank angelegt wird. So eine Art „Super-Datenbank“, wie die Bundesdatenschutzbeauftragte es, glaube ich, genannt hat, was in der Tat sehr problematisch ist. Diese Offenheit, diese Breite dürfte rechtlich so nicht haltbar sein. Man bräuchte eigentlich eine technische Konzeption, die vom Problem ausgeht, und das wäre mein Vorschlag: Die Aspekte Biometrie, §§ 16a und 22 BKA-Gesetzentwurf aus dem Entwurf rauszunehmen, die Bedarfe zu prüfen und nach grundrechtsschonenden Handlungsalternativen zu suchen, die jedenfalls nicht in der Schaffung von großen Datenbanken mit hochsensiblen Daten auf Vorrat bestehen sollten. Damit bin ich am Ende der Zeit. Danke für die Aufmerksamkeit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Es folgt Frau Professorin Specht-Riemenschneider.

SVe **Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider** (BfDI): Herr stellvertretender Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, gerade schwere Straftaten und reale Bedrohungslagen, wie wir sie heute erleben, erfordern einen



besonnen Handelnden, ein professionelles Handeln des Gesetzgebers. Der Schutz der Bevölkerung und des demokratischen Gemeinwesens erfordert rechtssichere Normen, die aus unserer Perspektive drei Merkmale aufweisen sollten: Sie müssen den Bürger ausreichend schützen, sie müssen genauso die Freiheitsrechte wahren und sie müssen den eingesetzten Kräften rechts- und handlungssichere Normen an die Hand geben. Freiheit und Sicherheit müssen in einem Rechtsstaat Hand in Hand gehen. Ich glaube, das sehen wir hier alle so. Niemand will Polizeiarbeit unnötig erschweren, aber wir haben aus guten Gründen eine Verfassung, und diese Verfassung stellt Anforderungen an das Handeln von Polizeibehörden und Sicherheitsbehörden. Unsere Aufgabe als Datenschutzaufsichtsbehörde ist es, an diese Vorgaben zu erinnern, denn es hilft niemandem, wenn Sie heute ein Gesetz machen, was morgen in Karlsruhe kassiert wird. Insofern möchte ich vier Finger in vier Wunden legen und für das Übrige auf die hervorragenden Stellungnahmen meiner Kollegen verweisen, auch meiner eigenen Stellungnahme und der Stellungnahme der DSK, die allesamt Punkte beinhalten, die es zu überlegen lohnt. Die Stellungnahme ist übrigens stets mit Lösungen unterlegt, sodass wir nicht nur Kritik äußern, sondern auch aufzeigen wollen: Was können Sie eigentlich tun?

Erster Punkt. Mir fehlt eine entscheidende Fähigkeit, um die Gesetze maßgeblich zu beurteilen, und das ist die Fähigkeit in die Zukunft zu gucken. Sie können das vermutlich auch nicht. Deshalb sollten wir alle abwarten, bis das Bundesverfassungsgericht in acht Tagen über das BKA-Gesetz entschieden hat, denn die Anforderungen, die dort aufgestellt werden, werden auch für diese Gesetze maßgeblich sein.

Zweiter Punkt. Der Gesetzentwurf normiert den biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet; und diese verschiedenen Eingriffsnormen, die wir dort haben, sind allesamt zu unscharf. Sie weisen zu unscharfe Tatbestandsmerkmale auf und ermöglichen erhebliche Eingriffe in die Rechte unbeteiligter Personen. Wir haben das schon gehört. Es wird auf den Straftatenkatalog des § 100a Absatz 2 StPO Bezug genommen. Wir haben gehört, Sportwettenbetrug fällt rein. Nehmen Sie besser auf den Katalog des § 138 StPO Bezug und schärfen Sie da nach.

Dritter Punkt. Die Vorschriften zur automatisierten Datenanalyse in § 16a BKA-Gesetz sind ebenfalls zu weit gefasst. Hier besteht das Risiko, wie schon

gesagt wurde, dass auf Grundlage dieser Norm eine umfassende Datensammlung erfolgt. Wenn das nicht gewollt wird – das hatten wir gehört –, schreiben Sie es ins Gesetz. Schließen Sie das aus. So wie es heute ist, kann eine Vielzahl von Daten Beschuldigter, Opfer, Zeugen oder ganz unbeteiligter Personen erfasst werden. Ich mache ein Beispiel: Jeder, der einen Wohnungseinbruch anzeigt, kann in dieser Datenbank erfasst werden und sofern der Einbruch unaufgeklärt bleibt bis zur zehnjährigen Verjährungsfrist. Das kann so nicht stehenbleiben.

Vierter Punkt. § 15b Asylgesetz. Da der Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber klar vorgeben sollte, welche dieser eingriffsintensiven Maßnahmen von der Vollzugsbehörde im Regelfall vorrangig durchzuführen ist. Wir haben mehrere sehr eingriffsintensive Maßnahmen – machen Sie da eine Abfolge. Meine drei Minuten sind um. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Teggatz, bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, verehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Sachverständige, ich bin Bundesvorsitzender der DPoIG – Bundespolizeigewerkschaft.

Ich beziehe mich in meiner Stellungnahme hauptsächlich auf die Vorschriften des Aufenthalts- und des Asylgesetzes. Ich möchte vorher ein paar Zahlen präsentieren: Im Jahr 2023 gab es in Deutschland ca. 350 000 Asylerstanträge. Die Bundespolizei hat an den Grenzen, also an den Landgrenzen, den Binnengrenzen innerhalb Europas 127 000 Feststellungen unerlaubter Einreisen registriert. Davon waren ca. 50 000 Dublin-Fälle, von denen durch die Bundespolizei und vor allem durch die Länder gerade mal 50 Prozent wieder in die Länder zurückgeführt werden konnten, die für die Asylverfahren dieser Menschen verantwortlich sind. Der Stand liegt derzeit bei ca. 7.200 Feststellungen illegaler Einreisen an den Landgrenzen. Die Einführung der Grenzkontrollen hat also Erfolg gebracht. Allerdings ist der Migrationsdruck nach wie vor auf einem ziemlich hohen Niveau. Wenn eine Bundesregierung dieses Phänomen ernsthaft anpacken möchte, dann kann es nur so funktionieren, dass man mit Gesetzen erreichen muss, dass die illegale Migration in die Sozialsysteme in eine legale Migration in den Arbeitsmarkt umgewandelt wird. Dann haben wir die Fachkräfte, die wir brauchen und nicht diejenigen, die ins Sozialsystem



fallen. Unsere nördliche Nachbarin Dänemark hat uns eindrucksvoll vorgemacht, wie das funktionieren kann. Seit 2017 und der Asylwende in Dänemark, ist genau dieses Phänomen angegangen worden – mit beeindruckendem Resultat aus dänischer Sicht und erschreckendem Resultat in den Jahren 2018/ 2019 aus deutscher Sicht, weil sich die Menschen in Dänemark weiter über die Binnengrenze nach Deutschland auf den Weg gemacht haben und Folgeanträge gestellt haben. Gleiches im Übrigen, und da warne ich ausdrücklich vor, wird vermutlich passieren, wenn die Niederlande ihr System umstellen. Wir müssen europäisch drauf schauen und auf diese Dinge vorbereitet sein.

Wie gelingt ein umfangreiches Paket? Erstens, Reduzierung der Pull-Faktoren. Zweitens, konsequenter Grenzschutz, solange der Außengrenzschutz an den europäischen Grenzen nicht funktioniert und drittens, konsequente Abschiebung derer, die kein Bleiberecht haben. In Deutschland befinden sich derzeit mit Ausnahme von Subsidiärschutzberechtigten und Ukrainern ungefähr 300 000 Menschen, die ausreisepflichtig sind, davon sind 50 000 sofort vollziehbar ausreisepflichtig. Ich begrüße deshalb ausdrücklich den Antrag der Union. Es geht darum, die Bundespolizei nach § 71 Aufenthaltsgesetz auch in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich im Inland für solche Dinge zuständig werden zu lassen. Nur so kann der Bund die Zusagen, sich an Rückführungen ernsthaft zu beteiligen, einlösen. Dabei soll es erst mal bleiben.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank, Herr Teggatz. Schließlich Herr Dr. Wittmann, bitte über Video.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (VGH BaWü): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrter Herr Professor Castellucci, die vorgelegten Gesetzentwürfe enthalten viele zweckmäßige und einige gut vertretbare Vorschläge. Bitte sehen Sie es mir nach, dass ich mich in den verbleibenden 2,5 Minuten dennoch nicht mit diesen positiven Aspekten befasse, sondern mich möglichst konstruktiv einzelnen kritischen Aspekten widme.

Die praktisch bedeutsamste migrationsrechtliche Regelung betrifft die nahezu vollständige Streichung der bereits abgesenkten Sozialleistungen für sogenannte Dublin-Flüchtlinge, das heißt für Ausländer, für die eine asylrechtliche Verantwortung anderer europäischer Staaten besteht. Intuitiv ist die vorgeschlagene Regelung sehr gut verständlich: Warum sollte Deutschland für die Sozialleistungen

einer Person aufkommen, die zur Ausreise verpflichtet ist und im jeweiligen Zielstaat entsprechenden Leistungen erhalten? Da ist viel Wahres dran. Ich würde Sie dennoch bitten, sich nicht auf einen derart intuitiven Zugriff – man könnte auch sagen: auf Bauchgefühl – zu beschränken. Denn die Welt ist regelmäßig komplizierter und kennt aufgrund dessen verbindliche rechtliche Regelungen – hier unter anderem die Aufnahmerichtlinie, die Verfahrensrichtlinie, die Dublin-Verordnung und das Grundgesetz. Wenn Sie genauer hinsehen, erfasst der vorgeschlagene Leistungsausschluss viele Fälle, in denen die Betroffenen noch nicht ausreisen können oder müssen oder ihnen tatsächlich keine Leistungen im Ausland zur Verfügung stehen. Am deutlichsten zeigt sich die aktuelle Konstellation, in der die Republik Italien eine Übernahme nach der Dublin-III-Verordnung seit nahezu zwei Jahren rundheraus verweigert, mehrere Verwaltungsgerichte aber dennoch die Gewährung von Eilrechtsschutz ablehnen, weil sich das innerhalb der nächsten sechs Monate ändern könnte. Dass spätestens, aber nicht nur, hier der Kernsatz des Bundesverfassungsgerichts eingreift, dass die Menschenrechte auch migrationspolitisch nicht relativierbar sind, dürfte auf der Hand liegen.

Zu den sicherheitsrechtlichen Regelungen will ich mich nur kurz äußern. Ich habe keinen Zweifel, dass die Sicherheitsbehörden in Zukunft künstliche Intelligenz zur Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrabwehr einsetzen können, dürfen und müssen. In meinem Gutachten werden Sie gelesen haben, dass ich mich zur Regelung des § 15b Asylgesetz sogar relativ positiv geäußert habe, obwohl noch einzelne Anwendungsfragen offen sind. Deswegen ungeachtet ist die vorgeschlagene Regelung zur automatisierten Datenanalyse hoch problematisch. Ich war über vier Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts zentral mit sicherheitsrechtlichen Fragestellungen – zum Beispiel zum Antiterrordateigesetz, dem BKA-Gesetz und der strategischen Auslandsüberwachung des Bundesnachrichtendienstes – befasst und betreue als IT-Beauftragter der Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württemberg beruflich die Implementierung von KI-Anwendungen in der Justiz. Meine Lebensgefährtin ist Professorin für Maschinenbau und künstliche Intelligenz. Ich kann anhand der gesetzlichen Ermächtigung *dennoch* nicht im Ansatz überblicken, welche Datensätze mit welchen Zielen und mit welchen Methoden verarbeitet werden können, wenn die Schwelle für die Anwendung



der Norm erst einmal überschritten ist. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Auch Ihnen vielen Dank und an alle, die vorgetragen haben, auch für die Disziplin. Danke, dass es im Saal so konzentriert ging, sodass es auch bei den akustischen Bedingungen, glaube ich, gut möglich war, den Beiträgen zu folgen.

Wir kommen nun zu den Fraktionsrunden. Ich bitte die jeweiligen Fragestellenden, die Sachverständigen ausdrücklich zu benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu Ihrer Erinnerung: In diesen Fraktionsrunden kann jede Fragestellerin und jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an eine Sachverständige oder einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Sie haben dafür zwei Minuten Zeit. Die angesprochenen Sachverständigen haben je Frage zwei Minuten zur unmittelbaren Beantwortung der Fragezeit. Ich denke, dass wir so erst einmal für zwei Fraktionsrunden verfahren können und dann müssen wir ein bisschen auf die Uhr schauen und das Verfahren gegebenenfalls noch einmal anpassen. Mit diesen geschäftsleitenden Hinweisen können wir jetzt unmittelbar starten. Der Kollege Hartmann beginnt für die SPD.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Sachverständige, herzlichen Dank für die sehr ausführlichen Stellungnahmen. Seitens der SPD-Fraktion erkläre ich ausdrücklich noch einmal, dass es ein sehr entscheidender Punkt ist. Wir hätten in der Vergangenheit bestimmte Themen des Asylrechts bis hin zu Befugnissen gerne schon früher beraten, aber nun ist es soweit. Deswegen kommt dieser Anhörung eine große Bedeutung zu, was die Handlungsfähigkeit der Koalition angeht. Wir haben vier Felder benannt, die wir nun anpacken werden. Ich möchte daher die Frageunde mit dem Kollegen Lindh aufteilen.

Ich möchte mit den asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen beginnen und ich richte die erste Frage an Herrn Dr. Wittmann. Sie haben in Ihrer sehr ausführlichen Stellungnahme einige Hinweise zu den Fragen des Leistungsbezuges, Stichwort „Dublin-Fälle“, und der entsprechenden Wirksamkeit des Systems, und auch Hinweise zur Verbesserung im Gesetzgebungsverfahren gegeben. Ich würde Sie bitten, dazu Ausführungen zu machen, zu den aufenthaltsrechtlichen Fragestellungen im Annex, auch was den Ausweisungstatbestand und

die rechtliche, tatsächliche Durchsetzungsmöglichkeit angeht. Ich würde jetzt gerne, Herr Vorsitzender, mit Ihrer vornehmen Zustimmung, an den Herrn Kollegen Lindh abgeben.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank. Meine Frage richtet sich auch an Herrn Dr. Wittmann. In den letzten Monaten, im letzten Jahr erlebten wir wiederholt Vorfälle von Verherrlichung von Terrorismus: religiös-extremistisch, antisemitisch, rassistisch. Es gibt entsprechend eines Kabinettsbeschlusses der Bundesregierung eine Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag in Bezug auf das Gesetz. Der ursprüngliche Gesetzentwurf mit der Stärkung der früheren Öffentlichkeitsbeteiligung liegt vor. Genannt seien die § 54 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe c und § 54 Absatz 2 Nummer 3a AufenthG. Da geht es um Billigung und Werben für einzelne terroristische Straftaten und die Einführung einer neuen Fallgruppe. Diese Materie steht im Zusammenhang mit Fragestellungen zur Ausweisung, die wir in diesem Gesetzgebungsverfahren diskutieren könnten, also in Verhandlungen entsprechend eine Rolle spielen. Uns interessiert eine Einschätzung Ihrerseits. Ist das ein geeignetes Instrument, auch ausländer-/migrationsrechtlich gegen diese Form von Hasskriminalität vorzugehen? Haben Sie dazu eine rechtsstaatliche Bewertung/Einschätzung?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Jetzt kommen wir zu der Beantwortung. Herr Dr. Wittmann, Sie haben vier Minuten.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (VGH BaWü): Vielen Dank, ich hoffe, Sie können mich hören. Vielleicht zunächst zur Regelung des Ausweisungsrechts. Ich muss kurz auf eine jüngere Verfassungsgerichtsentscheidung verweisen, die im Kontext des Nationalsozialismus ausdrücklich deutlich gemacht hat, dass das Grundgesetz kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip kennt, das Beschränkungen der Meinungsfreiheit zulässt. Gleiches muss für andere sicherlich hochproblematische Äußerungen gelten. Der Gesetzentwurf richtet sich allerdings auch nicht spezifisch gegen den Islamismus und auch nicht gegen antisemitische Überlegungen, sondern knüpft an die Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder die Belohnung oder Billigung von terroristischen Straftaten an. Hier darf der Gesetzgeber der Auffassung sein, dass die Verherrlichung oder Billigung entsprechender Straftaten, egal aus welcher politischen Richtung, keinen Platz in Deutschland haben soll und es geltende Ausweisungsrechte



gibt. Zu den Grenzen von Änderungen des Ausweisungsrechts will ich mich ebenfalls nur kurz äußern. Ich hatte darauf hingewiesen. Zum einen kann ein schweres Ausweisungsinteresse eine Ausweisung zwar dem Grunde nach rechtfertigen, sich aber nicht in allen Fällen gegenüber substanziellen Bleibeinteressen durchsetzen. Hier bedarf es schon aus Gründen der Europäischen Menschenrechtskonvention einer Abwägung. Zum anderen kann eine Ausweisung ein bestehendes Bleiberecht zwar beseitigen; es ermöglicht damit aber nicht notwendigerweise auch die Abschiebung. Das muss man faktisch im Blick behalten, weil möglicherweise auf diesem Weg einzelne Fälle aus tatsächlichen Gründen nicht gelöst werden können. Vielleicht noch ein Praxishinweis. Ich kann die aufgeworfene Frage wie folgt beantworten: Die Norm begegnet aus meiner Sicht keinen rechtsstaatlichen Bedenken. Sie weist aber allein auf der Tatbestandsseite sechs bis acht komplizierte Tatbestandsmerkmale auf, die die Ausländerbehörde gegebenenfalls prüfen muss. Hier wäre es möglicherweise deutlich sinnvoller, auf eine Verurteilung im Strafrechtsverfahren abzustellen und diese Beurteilung dem Strafverfahren zu überlassen.

Zum Leistungsausschluss stellt sich aus meiner Sicht in erster Linie die Frage, wie weit die Regelung gehen soll. Ich kann ihr derzeit nicht genau entnehmen – ich kann eine Vermutung äußern, aber ich kann nicht genau sagen –, ob sie zum Beispiel in Fällen, in denen das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage anordnet, dennoch greifen soll. Selbst wenn man das nicht unterstellt, muss man berücksichtigen, dass § 34a des Asylgesetzes eine Abschiebungsanordnung praktisch schon zulässt, wenn die Abschiebung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, wobei diese Frist erst mit Ablehnung des gerichtlichen Antrags beginnt. Das heißt, die vorgeschlagene Regelung würde die Betroffenen potenziell für bis zu sechs Monate – diese Frist kann sich auf 18 Monate verlängern – auf Nullleistungen oder auf Härtefalleistungen setzen. Hierzu habe ich ausgeführt, dass das wohl weder mit der Aufnahmerichtlinie noch mit der Rechtsprechung zu Artikel 1 des Grundgesetzes vereinbar ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. So, Herr Seif, jetzt freuen wir uns auf Ihren Beitrag.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an den Herrn Teggatz. Die erste Frage bezieht sich auf den Gesetzentwurf meiner

Fraktion, das Zustrombegrenzungsgesetz. Wir sehen in unserem Gesetzentwurf vor, dass die Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine eigene Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen erhalten soll. Das bezieht sich auf Personen ohne Duldung und Personen, die aufgrund fehlender Reisedokumente eine Duldung haben. Natürlich in Abstimmung mit den Ausländerbehörden und Haft sowie Gewahrsam sollen zur Sicherung der Abschiebung möglich sein. Den Problemfall Anis Amri kenne ich ziemlich genau. Der wurde ursprünglich von der Bundespolizei aufgegriffen. Es gab keine Befugnis. Vielleicht erläutern Sie uns mal aus der Praxis, wie tiefgehend dieses Problem ist und ob die Bundespolizei mit dieser Befugnis etwas anfangen kann.

Die zweite Frage bezieht sich auf die beiden Gesetzentwürfe der Bundesregierung. Die sehen in § 42c (neu) Waffengesetz und § 22 Absatz 1b (neu) Bundespolizeigesetz die Befugnis vor, Personen zur Durchsetzung von Waffen- und Messerverboten, insbesondere in Verbotszonen anzuhalten, zu befragen, Gegenstände in Augenschein zu nehmen, zu durchsuchen. Nun gibt es in beiden Gesetzentwürfen die Einschränkung, dass ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund, keine Kriterien nach Artikel 3 Absatz 3 GG angewendet werden dürfen. Meine Frage ist: Ist das überhaupt noch brauchbar? Wenn ich mir zum Beispiel als jemand, der in der Nähe von Köln wohnt, die Moco-Mafia anschau, letzte Woche zwei Bombenanschläge in Köln, die ganze Zeit noch weitere Anschläge, dann ist das eine bestimmte Klientel, die von außen erkennbar ist. Warum so eine Einschränkung? Macht das Sinn?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Teggatz, Sie haben vier Minuten.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG): Zum ersten Punkt ganz kurz, die Zuständigkeit der Bundespolizei für aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Wie an der Grenze darf die Bundespolizei nur an den Bahnhöfen tätig werden, wenn sie zuständige Behörde ist. An der Grenze ist es die Grenzbehörde und an den Bahnhöfen ist es die Strafverfolgung im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben der Bundespolizei. An der Grenze sind wir nur dann Grenzbehörde, wenn Grenzkontrollen eingeführt wurden, am Bahnhof sind wir keine Grenzbehörde. Das bedeutet: Die Bundespolizei darf bei Feststellung an unseren Bahnhöfen schlichtweg keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen tätigen.



Wir haben in der Praxis immer wieder das Problem, dass wir Menschen aufgreifen, teilweise mit Haftbefehl gesucht, zur Ausweisung/Abschiebung ausgeschrieben, also sofort vollziehbar ausreisepflichtig und diese Personen an die zuständigen Behörden im Land übergeben müssen, was häufig dazu führt, dass die Menschen die Wache der Bundespolizei in den Bahnhöfen mit einer Anlaufbescheinigung, also einer Meldebescheinigung für die nächste Ausländerbehörde wieder verlassen, weil in den Ländern nicht genügend Abschiebehaftplätze vorhanden sind oder solche Aufgriffe zu einer Tageszeit erfolgen, zu der bei den Ausländer- oder Justizbehörden nur noch schwer jemand erreichbar ist. Das ist unbefriedigend, nicht nur für die Sicherheit in Deutschland, sondern insbesondere für meine Kolleginnen und Kollegen. Deshalb würde ich mir sehr wünschen, dass diese Zuständigkeitserweiterung, die im Übrigen in der vergangenen 19. Wahlperiode durch die große Koalition unter Beteiligung der SPD bereits beschlossen war und letztlich im Bundesrat an den Vermittlungsausschuss verwiesen wurde und dort leider versandet ist, beschlossen wird.

Zur zweiten Frage, Waffengesetz und Kontrollbefugnis. Ja, ich war ziemlich erstaunt, das gebe ich ehrlich zu, dass bei jeder zusätzlichen Befugnis, die insbesondere die Bundespolizei bekommen soll, immer wieder im Gesetz ein Hinweis darauf steht, dass wir bei den Kontrollen nicht gegen Artikel 3 Grundgesetz verstoßen sollen. Das ist ein Signal an meine Kolleginnen und Kollegen, was, das kann man glaube ich so sagen, leider deutlich macht, dass immer das große Misstrauen vorherrscht, die Bundespolizei würde aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung Racial Profiling betreiben. Finde ich schade, muss nicht sein. Die Kolleginnen und Kollegen in der Bundespolizei stehen zum überwiegenden Teil mit beiden Beinen fest auf dem Boden unseres Grundgesetzes und haben einen Eid auf dieses Grundgesetz geschworen, schützen dieses und verteidigen das notfalls auch unter Hergabe des eigenen Lebens. Insofern hätte ich mir da gewünscht, dass ein solcher Vermerk in diesem Gesetz nicht auftaucht, aber sei es drum.

Vielleicht kurz zur Machbarkeit: Die Bundespolizei ist derzeit personell relativ solide ausgestattet. Meinen herzlichen Dank, dass die Fortschreibung der 1 000 zusätzlichen Stellen jedes Jahr auch im nächsten Haushalt Berücksichtigung finden wird, aber, und jetzt kommt das große Aber: Ich habe

schon vor einigen Jahren davor gewarnt, dass wir unsere bahnpolizeiliche Aufgabe nur so wahrnehmen können, wie es der Gesetzgeber von uns verlangt, wenn wir personell noch eine Schippe draufkriegen, und zwar rede ich ganz konkret von dreieinhalb Tausend zusätzlichen Stellen. Wenn wir generell eine sogenannte Verbotzone eingerichtet und die Kontrollbefugnis dafür bekommen, befürchte ich, dass das in der Praxis mit dem vorhandenen Personal in der Bundespolizei tatsächlich nur schwer umsetzbar sein wird. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Teggatz. Wir kommen zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Dr. von Notz, bitte.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Sachverständige, ganz herzlichen Dank für Ihre Expertise und dass Sie sich diesem Format einer dreistündigen Anhörung aussetzen – ist nicht selbstverständlich. Vielen Dank dafür. Ich habe zwei oder eine Frage an zwei Sachverständige, nämlich an Frau Prof. Specht-Riemenschneider und an Herrn Prof. Sorge.

Wenn ich das richtig verstehe, nehmen Sie Bezug auf die sehr große Datenbank, die präventiv geschaffen wird. Aus unserer Sicht – so habe ich es auch in den Gutachten gelesen – steht das in einer gewissen Diskrepanz zu dem Palantir-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Vielleicht können Sie Bezug nehmen, wie Sie darauf gucken. Sie haben schon ein Beispiel genannt, Frau Specht-Riemenschneider, aber: Wer kommt in die Datei? Wer ist drin? Die Bürgerinnen und Bürger? Wer findet sich in dieser Datei wieder?

Das Zweite geht in Richtung KI. Es gibt die KI-Verordnung und Artikel 5 der KI-Verordnung. Ich verstehe ehrlich gesagt nicht, wie man angesichts der vollkommen unzureichenden Beschreibung, was KI eigentlich bedeuten soll, wie man das mit der KI-Verordnung abgleichen soll. Da frage ich Sie ganz blank heraus: Wie ist es denn? Hat das BMI es vielleicht nicht benannt, was hier konkret ausgerollt werden soll, weil das eventuell Probleme mit der KI-Verordnung gäbe? Und: Geht das in der Form oder ist das unbestimmt und ein Blindflug? Holt das Bundesverfassungsgericht so ein Gesetz nicht am ersten Tag nach Hause? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Specht-Riemenschneider, bitte. Zwei Minuten.



**SVe Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider** (BfDI): Herzlichen Dank für die Frage. In der Tat, die Palantir-Rechtsprechung kann ich gerne noch einmal kurz wiedergeben. Dort sind selbst zuletzt Anforderungen an die Datenverarbeitung gestellt worden. Das Bundesverfassungsgericht sagt ganz klar: Jede Datenanalyse ist ein eigenständiger Grundrechtseingriff und muss entsprechend gerechtfertigt werden. Je schwieriger der Grundrechtseingriff ist, desto schwieriger ist er zu rechtfertigen. Dann kommt es genau darauf an: Wie schwer ist dieser Grundrechtseingriff? Welche Daten von welchen Personen werden denn in dieser Datenbank gespeichert? Mit welchen Daten werden diese zusammengeführt? Für welche Zwecke sollen die benutzt werden? Das sind drei elementare Fragen, die ich beantworten muss, um zu entscheiden: Ist dieser Grundrechtseingriff schwer oder nicht so schwer? Wenn ich Daten von völlig Unbeschuldigten in diese Datenbank mit aufnehme, ist der Eingriff sehr viel schwerer, als wenn nur Beschuldigte oder schon verurteilte Personen betroffen sind. Weiter hat das Verfassungsgericht gesagt: Wir brauchen eine bestimmte Eingriffsschwelle, die überschritten werden muss. Wir brauchen entweder eine konkretisierte Gefahr für ein höchststrangiges Rechtsgut oder Sie reduzieren die Eingriffsschwelle, indem Sie entsprechende Schutzmaßnahmen vornehmen, Daten rausstreichen etc. Wenn ich mir den § 16a des BKA-Gesetzes angucke, beantwortet der diese Fragen entweder nicht oder zugunsten einer hohen Eingriffsintensität.

Sie haben zwei Möglichkeiten: Entweder, wie gesagt, Sie versuchen möglichst konkret zu sagen, welche Daten Sie brauchen und welche Sie nicht hinzuspeichern können, beispielsweise die Daten von Zeugen, Opfern oder vielleicht auch von anderen Personen, oder Sie erhöhen den Rechtfertigungsaufwand und dann kann es nicht sein, dass die Daten hier oder überhaupt zusammengeführt werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Sorge, bitte.

**SV Prof. Dr.-Ing. Christoph Sorge** (Universität Saarland): Ich glaube, zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat Frau Specht-Riemenschneider schon alles Notwendige gesagt.

Zum Thema KI-Verordnung: Sie haben recht. Typischerweise wird man heute für solche biometrische Erkennung KI einsetzen. Da liegt der Blick in die KI-Verordnung nah. Ich bin mir sicher, dass die

KI-Verordnung anwendbar ist und wir sicherlich im Hochrisikobereich sind. Es gibt dieses Verbot des Anlegens biometrischer Datenbanken durch KI-Einsatz, das, wie ich finde, in der KI-Verordnung sehr ungeschickt formuliert ist, was zu einer großen Unsicherheit führt. Fallen wir mit den geplanten biometrischen Verfahren direkt in das Verbot rein oder sind wir nur im „Hochrisikobereich“? Auch die Konsequenzen sind, glaube ich, im Gesetzentwurf der Begründung nicht genauer bedacht. Ich sehe den Schwerpunkt der Problematik aber tatsächlich mehr im Datenschutzrecht. Auch da haben wir zwingende europäische Vorgaben und das Anlegen einer riesigen Datenbank mit biometrischen Daten von potenziell zig Millionen Internetnutzern wäre auch problematisch, wenn wir keine KI einsetzen. Deshalb müssen wir auch dahin schauen: Sind wir kompatibel mit der JI-Richtlinie, die den Datenschutz bei der Strafverfolgung regelt? Und sind wir außerhalb dieses Anwendungsbereichs in Artikel 9 der Datenschutz-Grundverordnung konform? Da bin ich mir sicher: Mit der aktuellen Regelung sind wir es nicht, weil wir nach den Regelungen auch Schutzmaßnahmen für die Daten bräuchten. Diese Schutzmaßnahmen müssten bei einer so unbestimmten, so riesengroßen potenziellen Datensammlung sehr weit gehen. Ich weiß nicht, ob das rechtlich überhaupt machbar ist. Aber so, wie es jetzt in dem Entwurf, ist es sicher nicht machbar. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dr. Curio bitte für die AfD.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Meine beiden Fragen gehen im Sinne der Praktiker, die das am Ende umsetzen und für den Schutz der Bevölkerung sorgen sollen, an den Vorsitzenden der Bundespolizeigewerkschaft und beziehen sich auf das sogenannte Maßnahmenpaket, die beiden Gesetzesvorhaben der Koalition. Ich habe zwei Bemerkungen dazu, zwei Fragen, eine speziellere und eine allgemeinere.

Erstens, ist es nicht angesichts der prekären Sicherheitslage und dem sich daraus ergebenden staatlichen Interesse an der Identitätsfeststellung eines Ausländers unverständlich, dass der nachträgliche biometrische Abgleich zur Feststellung der Identität mit aus dem Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Videodateien durch das BAMF nach § 15b Absatz 1 Asylgesetz ausgeschlossen sein soll? Sollten nicht alle Instrumente wie das Live-Video einer Webcam eines öffentlich zugänglichen Ortes herangezogen und vom BAMF genutzt werden können?





Dem Datenschutz wird dadurch Rechnung getragen, dass die im Nachgang des Abgleichs gelöscht werden müssen. Ist es nicht kontraproduktiv, die betroffene Person vorab über den biometrischen Abgleich zu informieren, sodass noch Maßnahmen ergriffen werden könnten? Das ist das eine.

Das andere: Man muss gucken, was in einem Gesetzentwurf drinsteht und was nicht. Es soll um Sicherheit gehen. Ganz oft hören wir: Die Täter eines Anschlags waren ein unbeschriebenes Blatt. Bei den hereinkommenden illegalen Migranten wird es nur ein kleiner Anteil sein, der sich zu solchen kriminellen Attentaten entschließt. Ist es aber nicht deshalb unverzichtbar, dass die Grundgesamtheit nicht immer weiter vergrößert wird? Das heißt, müssten wir nicht dafür sorgen, dass weniger oder gar keine Leute weiter hereinkommen? Sehen Sie irgendeinen Hinweis in diesen Gesetzen, dass dadurch tatsächlich weniger Migranten hereinkommen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Tegatz, bitte.

SV **Heiko Tegatz** (DPolG): Zum ersten Teil: Ja, selbstverständlich gäbe es bessere Möglichkeiten, potenzielle Straftäter in Echtzeit und nicht nur retrograd über öffentliche Portale und Lichtbildabgleiche zu identifizieren. Die Bundespolizei hatte hierzu einen sehr erfolgreichen Piloten in Berlin-Südkreuz gestartet. Stichwort „Gesichtserkennungssoftware“. Die Trefferquote lag bei nahezu 100 Prozent, also 99,9 Prozent. Straftäter halten sich auch auf Bahnhöfen, also im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei, auf und ich hätte mir gewünscht, dass das Gesetz gerade hierzu ein Stückchen weitergehendes gewesen wäre, als das, was im Moment im Papier steht. Wir haben in Mannheim am Bahnhof noch ein Pilotprojekt laufen. Wir reden von sogenannter anonymisierter Verhaltenserkennung. Dort ist hinter der Kamera eine Software geschaltet, die Avatare auf dem Bildschirm abbildet und die dahinterliegende Software selbst alarmiert, wenn Personengruppen sich zum Beispiel schnell in eine Richtung bewegen oder eine Person ins Gleisbett stürzt oder umkippt oder schreit. Erst dann sind die Bilder scharf geschaltet und die Bundespolizei kann hier dem Kernauftrag in den Bahnhöfen, nämlich der Gefahrenabwehr, sinnvoll nachkommen. Ich würde ich mir wünschen, dass sich all dieses in einem Sicherheitspaket wiederfindet, wo unterm Strich auch ernst gemeinte Sicherheit produziert wird.

Zur zweiten Frage. Ja, natürlich gibt es noch weitere Möglichkeiten, und ich komme da immer wieder auf den Begriff der Pull-Faktoren zurück, diese sogenannten Pull-Faktoren zu reduzieren, weil ich der festen Überzeugung bin, dass wir dem Gesamtphänomen nur Herr werden, wenn wir die Anreize, nach Deutschland zu kommen, reduzieren. Man darf nicht vergessen, dass weit über 90 Prozent der Menschen Deutschland über einen anderen sicheren EU-Rechtsstaat erreichen. Das heißt, Schutzanträge könnten sehr wohl in anderen Staaten gestellt werden. Das muss nicht zwingend in Deutschland sein. Insofern würde ich mir wünschen, dass man da völlig losgelöst von jedweder Polemik schaut, wen könnte man durch Reduzierung oder gar Aberkennung von Leistung davon abhalten, überhaupt nach Deutschland zu kommen, oder bzw. müssen es nur diejenigen sein, die schon in einem Dublin-Verfahren sind. Ich verweise noch einmal auf unser Grundgesetz, Artikel 16a, dass kein Anspruch besteht auf Schutz, wenn Deutschland über einen sicheren Drittstaat oder erst recht einem anderen EU-Staat erreicht wird. Hier geht mir die Regelung ehrlich nicht weit genug.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Wir kommen zur FDP. Herr Kuhle? Herr Funke-Kaiser, dann melden sich die Leute bitte, die hier zu Wort kommen wollen. Bitte sehr.

Abg. **Maximilian Funke-Kaiser** (FDP): Ganz herzlichen Dank. Ich werde die erste Frage an Herrn Professor Kipker stellen und die zweite Frage würde der geschätzte Kollege Höferlin stellen.

Mir geht es um die technische Durchführung des biometrischen Datenabgleichs. Dass wir keine genauere Definition vorfinden, wurde schon gesagt. Für einen biometrischen Datenabgleich braucht es eine entsprechende Referenz-Datenbank. Wie ich das sehe, gäbe es drei Möglichkeiten, das umzusetzen. Die eine Möglichkeit, das wurde schon das eine oder andere Mal angesprochen, wäre der Aufbau einer eigenen Datenbank. Dann die Möglichkeit eines Live-Abgleichs, auch das hat der eine oder andere Sachverständige angesprochen. Die dritte Möglichkeit wäre, einen externen Anbieter zu nutzen. Mich würde interessieren, Herr Prof. Kipker, könnten Sie Ihre Meinung zum Thema Verfassungsmäßigkeit dieser drei Varianten, auch der technischen Umsetzbarkeit, abgeben? Gibt es aus Ihrer Perspektive weitere Möglichkeiten, diese Datenbank aufzubauen? Wenn keine der genannten Varianten verfassungsgemäß ist, gäbe es aus Ihrer



Perspektive eine Möglichkeit, die verfassungsgemäß und technisch umsetzbar ist?

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Die zweite Frage von mir geht auch an Herrn Prof. Kipker. Mir geht es in diesem Zusammenhang um die Eingriffsschwellen in § 16a BKA-Gesetz. Da wird im ersten Absatz ein relativ enger Rahmen gezogen und diese Eingriffsschwelle im Weiteren aufgespreizt. Meine Frage ist: Halten Sie diese Eingriffsschwellen in § 16a BKA-Gesetz, die im Weiteren genannt werden, bei der Eingriffsintensität, die auch von der Datenschutzbeauftragten vorgetragen wurde, für ausreichend? Falls nicht: Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, damit diese Eingriffsschwellen ausreichend präzise sind? Danke sehr.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kipker, bitte.

SV **Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker** (IGMR): Vielleicht erst einmal zur ersten Frage. Generell ist es so, das ist durch die anderen Sachverständigen schon sehr deutlich geworden, dass wir sehr weit gefasste Tatbestände haben, und die erschweren grundsätzlich verfassungsrechtliche Bewertungen, weil überhaupt keine technischen Maßgaben konkret benannt werden. Das bedeutet, juristisch gesehen müsste man, was den Grundrechtseingriff angeht, von der maximal möglichen Eingriffstiefe und damit den höchsten Rechtfertigungsmaßstäben ausgehen. Mit diesen drei Möglichkeiten: Man kann über diesen Echtzeitabgleich nachdenken, ohne dass eine Datenbank aufgestellt wird. Ich halte es aber für fragwürdig, ob das technisch bereits in dieser Form realisierbar ist. Das wäre so, als würde man sagen: Wir downloaden sofort das ganze Internet und führen darauf basierend einen automatisierten Datenabgleich durch. Zum anderen ist es juristisch gesprochen so, dass wir bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung haben. Einige Entscheidungen sind bereits zur Sprache gekommen. Es ist grundsätzlich so, sobald ich technisch irgendeine Art von personenbezogenen Daten in diesen Auswertungskreislauf einbringe, egal, ob ich es hinterher in Sekundenbruchteilen wieder aussortiere, haben wir einen Grundrechtseingriff. Das hat das Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung zum automatisierten KFZ-Kennzeichenabgleich das erste Mal festgestellt und das wird mehr oder weniger durch den Palantir-Entscheid bestätigt, der schon zur Sprache gekommen ist. Das heißt, selbst wenn man sagen würde, es wäre technisch irgendwie möglich, dass man sich das Internet herunterlädt, ändert das zumindest in

juristischer Hinsicht nichts. Der zweite Punkt, das man sagt: Ja, wir laden uns nicht das Internet runter, sondern bauen an der Stelle selbst Datenbanken auf. Das ist theoretisch möglich. Da müsste man noch einmal schauen. Wir haben bereits sehr viele Befugniklauseln im Polizeirecht, also den Landespolizeigesetzen und im Bundespolizeigesetz, im Strafprozessrecht, wo eine Vielzahl von Datenbanken existiert. Wir haben beispielsweise eine Anti-Terror-Datei, ein Rechtsextremismus-Datengesetz. Da sind Rechtsgrundlagen vorhanden, um bestehende Daten zu nutzen. Das heißt, man müsste überlegen, ob es mit dem Zweckbindungsgrundsatz vereinbar wäre, diese Daten zusammenzuführen und bräuchte auch eine vernünftige Rechtsgrundlage, weil die Live-Datenauswertung, wenn man zum Beispiel Gefährdungsbrennpunkte im öffentlichen Raum nimmt, nicht ohne weiteres ermöglichen, dass an der Stelle Daten zu weiteren beliebigen Zwecken eingesetzt werden. Wenn man den letzten Punkt, das war, glaube ich, das Thema Externe angeht, das halte ich für nicht realisierbar. Die Datenschutzregelungen gelten nicht nur für den Staat, sondern auch für Privatunternehmen. Wir haben Unternehmen wie zum Beispiel Clearview AI, die sich auf die Fahne schreiben, dass sie das Internet nach biometrischen Daten durchforsten und insbesondere Gesichter von Personen erfassen. Solche Unternehmen bekommen laufend Datenschutzbußgelder, weil keine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung vorhanden ist. Natürlich kann der Staat da nicht hingehen, weil er grundrechtsverpflichtet ist und ebenso mit seiner datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit handeln muss. Das war die erste Frage.

Die zweite Frage. Da kann man grundsätzlich sagen: Ja, wir haben es gehört. Die Tatbestände sind definitiv zu weit gefasst. Wir haben das Problem, dass einerseits der Personenkreis reduziert werden muss und gerade soweit es die Verzahnung mit polizeilichen Datenbanken angeht, ist es so, dass jeder, der einmal irgendeine Art von Anzeige aufgegeben hat, letzten Endes betroffen ist. Das heißt, wir reden nicht nur von Straftätern. Wir reden beispielsweise auch von Zeugen und sonstigen Personen. Diese Daten werden, soweit es im Rahmen der Aufklärung von Straftaten notwendig ist, teilweise auch deutlich länger gespeichert. Es wäre nicht zu rechtfertigen zu sagen: Wir greifen auf diesen ganzen Informationspool an Daten von beliebigen Personen zu Zwecken, die zurzeit noch nicht umrissen sind, zu. Was die Einschränkungen der



Tatbestände anbelangt, vielleicht noch ein zweiter Punkt. –

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kipker, die Zeit.

SV **Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker** (IGMR): Ja, sofort. Hier geht es teilweise auch um Wirtschaftskriminalität, also Wohnungseinbruchdiebstahl, Hehlererei, Sportwettbetrug, Urkundenfälschung, Bestechung sind umfasst. Das ist an der Stelle viel zu weit gefasst und entspricht auch nicht den Intentionen des Sicherheitspakets.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Kollegin Büniger bitte für die Gruppe Die Linke.

Abg. **Clara Büniger** (Die Linke): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an die Sachverständige Frau Lincoln. Eine generelle Frage und eine konkretere Frage.

Sie haben in Ihrem Gutachten eklatante Verstöße gegen Völker- und unionsrechtliche Bestimmungen in dem Gesetzentwurf gesehen und berufen sich dabei auf EU-Recht und Urteile des EuGH, aber auch des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Das ist aus unserer Sicht ein massives Problem an diesem Gesetzentwurf. Wenn man in den Gesetzentwurf reinschaut, wird man da nicht fündig, dass man sich zum Beispiel mit der Rechtsprechung zur existenziellen Mindestsicherung auseinandergesetzt hat. Jegliche inhaltliche Auseinandersetzung im Zusammenhang mit höherrangigem Recht fehlt in diesem Gesetzentwurf. Wie bewerten Sie das? Gefährdet eine solche Missachtung des höherrangigen Rechts und der Rechtsprechung nicht die Demokratie und die Menschenrechte und Grundrechte in diesem Land? Welche Konsequenzen hat das, wenn die Bundesregierung bzw. der Bundestag einen solchen Gesetzentwurf beschließt? Das wäre meine erste, allgemeinere Frage.

Die zweite Frage schließt sich an die Durchführung anlassloser Kontrollen zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen wegen der erheblichen Gefahr von Diskriminierung, die wir hier auch sehen, an. Hier wurde vorhin abfällig davon gesprochen. Wir sehen, dass es Racial Profiling gibt, und durch die Gesetzesänderung kommt es zu unverhältnismäßigen, schweren Eingriffen in Persönlichkeitsrechte. Können Sie uns noch einmal erläutern, welche möglichen, vielleicht auch unbeabsichtigten

Auswirkungen die Neuregelung auf die Praxis haben wird? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Lincoln, bitte.

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): Vielen Dank. Zunächst einmal bin ich tatsächlich einigermaßen schockiert über dieses Gesetzespaket, was klare verfassungsrechtliche Anforderungen außer Acht lässt. Einige von denen habe ich selbst gemeinsam mit der Gesellschaft für Freiheitsrechte erstritten. Die Palantir-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise, aber auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Leistungskürzungen, die hier einfach vollkommen ignoriert werden. Vielleicht um erst einmal darauf einzugehen, wir haben eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die ganz deutlich sagt: Das Existenzminimum gilt auch für Geflüchtete, und zwar unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Es gibt die Entscheidung zu den Hartz-IV-Sanktionen, die unter bestimmten Voraussetzungen Leistungsausschlüsse erlaubt, aber nur, wenn Betroffene ihre Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst sichern können. Man kann schon darüber streiten, ob diese Rechtsprechung überhaupt übertragbar ist auf den Fall, dass man ausreisen kann. Jedenfalls ist aber eine Mindestanforderung, dass man ausreisen *kann* und im Zielstaat auch existenzsichernde Leistungen bekommt. Das sollte gesetzlich unbedingt noch klargestellt werden, weil, wie schon erläutert, die Betroffenen im Dublin-Verfahren es nicht selbst in der Hand haben, ihre Hilfsbedürftigkeit zu überwinden und selbst auszureisen. Problematisch ist außerdem, dass die Streichungen auch erfolgen sollen, wenn ein Rechtsstreit geführt wird, zum Beispiel, weil ein Abschiebungshindernis geltend gemacht wird. Wie soll man das machen ohne existenzsichernde Leistungen, ohne die Möglichkeit zu arbeiten? Das Grundrecht auf wirksamen Rechtsschutz wird damit verletzt. Die Härtefallklausel ist deutlich zu eng formuliert. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder entschieden: Man kann Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums nicht pauschal streichen. Das passiert hier aber. Außerdem widerspricht der Leistungsausschluss der Aufnahmeleitlinie. Dazu haben wir bereits einiges gehört.

Dann möchte ich auf die anlasslosen Kontrollen eingehen. Und zwar ist es so, dass die Waffenverbotszonen erheblich ausgeweitet und Menschen dort anlasslos kontrolliert werden können, ohne



dass sie dafür irgendeinen Anlass gegeben haben. Das hat ein hohes Eingriffsgewicht, weil schon angehalten und befragt zu werden, höchst stigmatisierend ist. Man darf auch abgetastet werden. Die Taschen dürfen durchsucht werden. Auch dafür muss man keinen Anlass geben. Wir wissen alle, das kann theoretisch jeden treffen, aber es gibt zahlreiche Studien, die genau belegen, dass solche anlasslosen Kontrollen höchst anfällig dafür sind, dass nach Hautfarbe kontrolliert wird, sogenanntes Racial Profiling. Herr Seif hat gerade sogar gefordert, dass dies zulässig sein soll. Da würde ich an Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz erinnern.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Gucken Sie mal auf die Tätergruppe!

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): Vielleicht hören Sie mal eben kurz zu. Das finde ich auch besorgniserregend, diese Respektlosigkeit. Ich bin am Sprechen.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Das gilt für die Tätergruppe, nicht Rasse!

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): Artikel 3 Absatz 3 verbietet nämlich eben genau das, eine Auswahl nach Hautfarbe. Übrigens, wir sagen nicht, dass die Polizei willentlich und bewusst rassistisch vorgeht, sondern das sind Sachen, die unbewusst aufgrund von Vorurteilen erfolgen. Genau deswegen haben wir das Diskriminierungsverbot in Artikel 3 GG. Letzter Punkt, ich würde sogar fordern, dass die Klausel angepasst werden muss, denn sie ist missverständlich. Sie könnte so verstanden werden, dass eine Auswahl nach Hautfarbe möglich ist, wenn es dafür einen sachlichen Grund gibt. Das kann es aber nicht geben. Deswegen sollte schlicht auf Artikel 3 Absatz 3 GG verwiesen werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Kollege Ernst, bitte für die Gruppe BSW.

Abg. **Klaus Ernst** (BSW): Herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre einführenden Worte. Ich habe zwei Fragen. Die erste richtet sich an Herrn Teggatz und die zweite an Herrn Brüning.

Die Frage an Herrn Teggatz betrifft die Waffenverbotszonen, die wir eben versucht haben zu diskutieren. Wir wissen, dass vorgesehen ist, diese anlasslose Befragung durchzuführen, die Durchsuchung aller Passanten. Eine Waffenverbotszone wäre doch nur sinnvoll, wenn sie durchgesetzt werden kann. Also nicht nur, wenn es ein Verbot gibt, sondern wenn diese Kontrollen tatsächlich stattfinden. Ist die Polizei aus Ihrer Sicht in der Lage, diese Kontrollen durchzuführen? Wir haben

den Fakt, dass es unterschiedliche Regelungen gegeben wird. Wir haben unterschiedliche Regelungen in den Kommunen. Ist die Polizei dazu in der Lage? Zweitens, wie soll das praktisch laufen, wenn man verhindern will, was gerade angesprochen worden ist, zum Beispiel die Untersuchung nach Hautfarbe? Es muss gleich kontrolliert werden. Muss, wenn jemand mit dunkler Hautfarbe kontrolliert wurde, automatisch jemand mit heller Hautfarbe kontrolliert werden oder wie soll man sich das praktisch vorstellen?

Die zweite Frage geht an Herrn Brüning. Die betrifft die Frage, ob aus Ihrer Sicht die Städte und Gemeinden in der Lage sind, das neu Vorgesehene praktisch zu bewerkstelligen. Ich hätte gerne einen Bericht über Ihre Mängel. Wir wissen: Es ist sehr kompliziert und Sie kriegen nicht alles hin. Die Kommunen sind überlastet. Wie stellen Sie sich vor, diese Mängel zu beseitigen? Welche personellen Konsequenzen erwarten Sie, wenn Sie einiges besser machen wollen, als wir das in der Vergangenheit, zum Beispiel beim letzten Fall, erlebt haben? Welche konkreten Schritte sind Ihrer Ansicht nach notwendig, damit sich die Situation in den Kommunen und Gemeinden in der Praxis verbessert? Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Die erste Frage ging an Herrn Teggatz. Sie haben das Wort.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG): Die Bundespolizei ist bislang mit einer Durchsetzung einer Waffenverbotszone nur marginal betroffen. Durch diese Gesetzesänderung rutscht das in die originäre Zuständigkeit der Bundespolizei hinein. Ich bin mir sicher, dass wir im Rahmen unserer Präventivarbeit, die wir auf den Bahnhöfen durchführen, vermutlich in der Lage sein werden, diese gesetzliche Befugnis umzusetzen. Interessant wird es, wenn es darum geht, was danach passiert. Das Feststellen ist das eine, aber es wird eine Tagebuchnummer angelegt, ein Vorgang wird eröffnet, man muss Daten von denjenigen, die kontrolliert wurden, erfassen. Es geht in die Auswertung. Es zieht einen Rattenschwanz an Bearbeitung nach sich. Es ist einfach zu sagen, ihr geht in die Bahnhöfe und macht dort die Kontrollen der Messerverbotzonen, das ist das eine, aber was daran hängt, das ist das andere. Da sage ich klar und das habe ich in meinem Eingangsstatement schon gesagt: Das wird die Bundespolizei mit dem derzeit vorhandenen Personal insbesondere im wahren polizeilichen Bereich nicht leisten können. Da bin ich mir ziemlich sicher. Das wäre vermutlich machbar, wenn wir



andere Aufgaben zurückstellen, aber das kann kein Mensch wollen. Die Bundespolizei hat gesetzliche Aufgaben und der Gesetzgeber ist dafür verantwortlich, genügend Personal und Mittel zur Verfügung zu stellen, um diese gesetzlichen Aufgaben lückenlos wahrnehmen zu können.

Zweitens noch einmal zum Thema Racial Profiling. Die Polizei kontrolliert immer bewusst und nicht zufällig und die Polizei kontrolliert, auch wenn es anlassunabhängig ist, immer nach einem Lagebild. Es wird also nicht vorkommen, dass in Hamburg-Bergedorf auf dem S-Bahnhof die Bundespolizei steht und jeden kontrolliert. Im Hamburg-Hauptbahnhof unter Umständen schon, dort unter Umständen nach einem bestimmten Lagebild, nämlich das, was wir an Erkennung haben, an Erkenntnissen gesammelt haben, wo es sich lohnt, zu kontrollieren. Das hat mit der Hautfarbe schlichtweg nichts zu tun. Das ist einfach lagebildabhängig.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Herr Brüning, bitte.

SV **Finn-Christopher Brüning** (DStG): Vielen Dank, Herr Abgeordneter, für Ihre Frage. Sie stechen in eine richtige Wunde. Das ist genau unser Thema. Wir haben auch in den öffentlichen Verwaltungen in Deutschland Fachkräftemangel. Insofern wird es extrem schwierig, diese ganzen Verbote umzusetzen. Ich würde gerne das Thema Cannabiskonsumgesetz in Erinnerung rufen, zu dem mir größeren Kommunen, beispielsweise Städte aus Süddeutschland mitgeteilt haben, dass sie zwei extra Mitarbeiter dafür einstellen müssen, die sie erst einmal auf dem Arbeitsmarkt finden müssen. Insofern wird es als Kommune schwierig, sich bei den aktuellen Verboten, die wir diskutieren, weiter einzubringen, sofern wir das überhaupt können. Wir haben viele Kommunen, die uns berichten, dass sich der Ordnungsdienst an gewissen öffentlichen Plätzen nicht ohne Begleitung der Polizei zu gewissen Uhrzeiten hintraut, weil es eine unterschiedliche Personalausstattung in den Ordnungsdiensten gibt. Das hängt oft von der Größe der Kommune ab. Fakt ist, dass wir versuchen, die Ordnungsämter dort anzuhalten, sich mit den Polizeien abzustimmen. Die Wahrheit ist auch, dass es zum Beispiel – wieder zurück zum Stichwort „Cannabiskonsumgesetz“ – genug Kommunen gibt, die sagen, dass sie es sich nicht leisten können und im Zweifel sagen, das muss bitte die Polizei verrichten, diese Arbeit. Insofern haben wir unsere Bedenken und auch in den Ausländerbehörden ist die Situation sehr angespannt. Wir können die Themen dort

insofern nur bedingt umsetzen, weil wir das Ganze immer richtig nachschulen müssen, um den rechtssicheren Umgang zu gewährleisten, damit es nicht zu Widersprüchen und Verfahren vor den Verwaltungsgerichten kommt. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Damit haben wir die erste Runde der Fraktionen bewältigt und setzen unmittelbar fort mit der zweiten Runde. Für die SPD beginnt Frau Kollegin Wegge.

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an Herrn Gerlemann. In Ihrer Stellungnahme sind Sie auch auf die Notwendigkeit des persönlichen Erscheinens eingegangen, dass es ein sinnvolles Instrument ist, um auch persönlich die Zuverlässigkeit von jemandem zu beurteilen, der eine legale Waffenlaubnis haben möchte. Deswegen wäre meine erste Frage: Wie würden Sie denn die Forderung beurteilen, dass generell ein persönliches Erscheinen angeordnet werden kann bei der Erstbeantragung oder auch bei einer weiteren Erlaubnis? Aktuell wäre eine solche generelle Möglichkeit nicht vorgesehen. Glauben Sie, dass das den Waffenbehörden helfen würde und es mehr Sicherheit generieren würde?

Bei der zweiten Frage geht es noch mal um psychisch auffällige Personen. Wir haben im Fall von Hanau zum Beispiel gesehen, dass der Täter vorher an den Generalbundesanwalt sehr wirre Briefe geschickt hat, der Generalbundesanwalt aber überhaupt keine Befugnis hat, solche Briefe an eine lokal zuständige Waffenbehörde weiterzuleiten, um mal zu überprüfen, ob diese Person, die hier psychisch auffällig ist, Träger einer Legalwaffenerlaubnis ist. Und deswegen auch hier, weil es in dem Gesetzentwurf auch darum geht, die Kommunikation der Behörden zu verbessern, die Frage an Sie: Wie würden Sie das bewerten? Braucht es eine solche Forderung im ursprünglichen Gesetzentwurf zur Waffenrechtsnovelle? War das mal vorgesehen in § 6b WaffG, eine solche Befugnis für die Behörden generell zu schaffen, bei psychisch auffälligen Personen das weiterzuleiten, damit kontrolliert werden kann, ob diese Person Träger von Waffen ist?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Gerlemann, bitte.

SV **Jörg-Henning Gerlemann** (Rechnungshof Hamburg): Vielen Dank für die Frage. Zu der ersten Frage, das persönliche Erscheinen anzuordnen.



Das hat eine lange Geschichte. Es wurde sowohl im Zweiten Waffenrechtsänderungsgesetz als auch im Dritten Waffenrechtsänderungsgesetz thematisiert. Das kann ich beurteilen, da der Antrag im Zweiten Waffenrechtsänderungsgesetz damals von Hamburg kam und von mir verfasst wurde. Wir hätten uns damals gewünscht, ein voraussetzungsloses Erscheinen zu etablieren, wie es auch in anderen Rechtsregimen vorgesehen ist, zum Beispiel im Baurecht oder im Melderecht, wo einfach die Betroffenen zur Erforschung des Sachverhalts vorgeladen werden können. Jetzt gibt es eine Einschränkung. Diese Einschränkung ist etwas modifiziert worden, etwas verbessert worden. Aber jede Möglichkeit, den Betroffenen zum Erscheinen zu bringen – „vorzuladen“, sage ich mal etwas provokativ –, wird es den Waffenbehörden die Arbeit erleichtern und wird es verbessern. Ich möchte hinzufügen, es kommt natürlich auch sehr auf die Qualität der Waffenbehörden an und ob sie mit Fingerspitzengefühl damit umgehen. Die Hamburger Waffenbehörde verfährt der Gestalt, dass sie überwiegend oder fast vollständig die Leute bei zum Beispiel der Verlängerung von Jagdscheinen vorlädt. Es gibt auch sehr wenig Widerstand, aber es gibt durchaus einige Erkenntnisse, die diese Maßnahme als richtig erscheinen lassen. Man kann viel freiwillig erreichen. Eine Verstärkung der Kompetenz der Waffenbehörden wäre außerordentlich positiv zu bewerten, nach meiner Einschätzung.

Zur zweiten Frage. Wie sieht es aus mit der Mitteilungspflicht bei psychischen Erscheinungen, bei psychischen Problemen, hier die Kommunikationsfähigkeit zu verbessern? Unbedingt, das halte ich für sehr sachgerecht. Hier kann man einen Problembereich verbessern, indem man Informationen zur Verfügung stellt und gängiger macht. Es ist heterogen, es war schon einmal mehr vorgesehen. Vielleicht eine kleine Ergänzung dazu. Die Gesetze der Länder für die Unterbringung von psychisch kranken Personen, im Kurzwort PsychKG, sehen teilweise vor, dass diese Informationen fließen dürfen, wenn der Betroffene Selbstgefährdung zeigt oder andere gefährdet und er eine Waffe hat. Hier gibt es durchaus eine Verbesserung, die man erreichen kann. Und die Vorlagen, die es mal früher gab, die das etwas besser gemacht haben als der jetzige Entwurf, halte ich für uneingeschränkt sachgerecht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Wir kommen zur Union. Kollege Henrichmann, bitte.

Abg. **Marc Henrichmann** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen zum Waffenrecht an Herrn Heinrich. Vielleicht vorausgeschickt mal, warum sitzen wir hier? An prominenter Stelle steht hier, mit dem Sicherheitspaket nach Solingen zöge die Regierungskoalition die nötigen Folgen aus dem Anschlag. Das, was wir jetzt einleitend nicht nur von Herrn Heinrich gehört haben, ist, dass diese Tat, die da tragischerweise passiert ist, mit diesen Maßnahmen, über die wir heute diskutieren, offenbar nicht zu verhindern gewesen wäre. Wir haben in den letzten Monaten viel über Halbautomaten, Sportwaffen, Jagdwaffen diskutiert – das spielt jetzt keine Rolle mehr. Über Klingenlängen, vier Zentimeter, aufwärts haben wir diskutiert – auch das spielt keine Rolle mehr. Jetzt kann man sich die Frage stellen, ob so etwas wie eine Evaluation jetzt der Punkt gewesen wäre. Herr Heinrich, Sie regen das ja auch an, zu schauen, wie kann man eigentlich insbesondere Täter wie in Solingen oder Taten wie in Solingen verhindern. Davon ist hier keine Spur. Einigermaßen, mittlerweile fast sauer, werde ich, wenn jetzt gemeinhin immer gesagt wird, da muss mehr Abfragebefugnis rein für die Waffenbehörden. Wir haben gerade sowohl von Herrn Teggatz über die Bundespolizei gehört, dass sie personell noch eine Schippe draufbekommen müsste, also mehr als genug Arbeit hat. Jetzt hören wir, dass die Kontrolle in die Richtung beschränkt wird, dass Merkmale nach Artikel 3 GG hier überhaupt nur sehr restriktiv eine Rolle spielen soll.

Herr Heinrich, Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die 550 kommunalen Waffenbehörden allein 1,6 Millionen Verfassungsschutzanfragen *im Jahr* verarbeiten, obwohl es eine Nachberichtspflicht gibt. Deswegen zwei Fragen: Zum einen, wenn wir mit diesem Gesetzentwurf Solingen nicht hätten verhindern können und Extremisten und Gefährder offenbar hiermit gar nicht in den Blick genommen werden können, was braucht es eigentlich, um solche Taten zu verhindern? Was ist eigentlich die Praxismeinung zum Vollzug, zum Waffengesetz, zu dieser Form, was Vollzug angeht, was Verfahrensdauern angeht, aber auch, was Messer angeht? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Heinrich, bitte.

SV **Niels Heinrich** (NWR FL): Vielen Dank. Wir hätten weder Solingen noch Mannheim verhindern können mit den Regelungen. Das Mitführen von Messern ist schon länger verboten und so tragisch, wie es klingt, auch die Verwendung von Messern



gegen Personen. Mit Verboten werden wir Extremisten nicht erreichen. Was mich und meine Kollegen bedrückt, ist, es werden viele Taten verhindert, aber in der Regel durch Hinweise von Nachrichtendiensten, die nicht die unseren sind. Wir stellen also fest, dass befreundete Dienste offenbar mehr über Vorgänge in unserem Land wissen als wir selbst. Es gibt diesen schönen Spruch, Nachrichtendienst heißt nicht Nachrichten nur von befreundeten Diensten zu erhalten. Wir sollten also sehen, dass wir unsere eigenen Behörden hier ermächtigen. Hier müssen wir auch Vertrauen herschenken, denn es geht um die Sicherheit oder Ordnung in unserem Land und den Schutz der Bürgerinnen und Bürger.

Die umfangreiche Einrichtung von Verbotszonen trifft im Prinzip den Falschen, nämlich den normalen Bürger. Den werden wir nicht erreichen können. Der entschlossene Täter und Terrorist wird handeln. Hier müssten wir vielleicht auch noch gucken, dass andere Ansätze im Bereich der Derradikalisierung und ähnlicher Maßnahmen erfolgen. Da weise ich ganz intensiv auf den Studienbereich oder die Wissenschaft der Kriminologie hin. Wir sind international gut vernetzt. Diese Chance sollten wir unbedingt nutzen. Das wäre ein guter Weg. Statt breite Gebiete unseres Landes mit Verbotszonen zu überziehen, wäre das individuelle Waffenbesitzverbot ein zweiter Weg, der sich insbesondere an, ich sage mal, gewaltbereite, meist junge Männer richtet, die Messer nicht nur zum täglichen Gebrauch, sondern aus anderen Gründen bei sich tragen und häufig niedrige Aggressionsschwellen haben. Ich habe selbst, als ich bei der Mordkommission tätig war, einen Fall gehabt. Da hatte jemand einen guten Freund erstochen. In der Vernehmung sagte er, er wollte es nicht, das tat ihm leid, aber ihm „kochte der Blut“. „Wenn der Blut kocht, geht der Hirn nicht mehr“ und dann hat er wahnsinnig geweint. Das hat den Toten aber auch nicht wieder zum Leben erweckt.

Insofern sollten wir die Möglichkeit nutzen, das Waffenbesitzverbot auszuweiten, wie das individuelle Waffenbesitzverbot zusammen mit einem Verbot aus dem Sprengstoffgesetz heraus, damit solche Ereignisse wie auch in den Silvesternächten sich nicht wiederholen. Solche Verbote können aktuell eigentlich nur von den Verwaltungsbehörden ausgesprochen werden. Das sollten wir erweitern auf Gerichte, Staatsanwaltschaften, Polizei, Ordnungsämter, aber vielleicht auch auf Jugendämter, dass man durchaus von Strafe absehen kann bei ersten

Taten, aber durchaus deutlich erkennbare Warnschüsse setzen kann.

Zu dem Thema Landesverfassungsschutzanfragen. Aktuell haben wir im Prinzip eine doppelte Berichtspflicht. Die Waffenbehörden fragen bei jeder Erlaubniserteilung und jeder Erlaubnisverlängerung, das sind 1,6 Millionen Vorgänge pro Jahr, bei den Verfassungsschutzämtern an, ob etwas vorliegt. Die Verfassungsschutzämter müssen aber bei der ersten Anfrage die Daten speichern und unaufgefordert nachberichten. Das heißt, wir haben 1,6 Millionen Fälle im Jahr, wo die Waffenbehörde den Verfassungsschutz fragt, kennt ihr den, und die Antwort lautet: Ja, aber es liegt nichts vor, wir würden es euch sagen. Der neue Entwurf sieht genau das Gleiche vor für die Bundespolizei, für den Zoll und die normale Polizei. Das heißt, die Waffenbehörden würden jetzt viermal 1,6 Millionen anfragen, nämlich bei jeder Zuverlässigkeitsprüfung gestreut, an diese genannten Stellen steuern und würden Antworten erhalten. Das geht leider nicht vollautomatisch, sondern an beiden Endstellen sitzen Menschen, die denken müssen, das ist ein bürokratischer Irrsinn, den müssen wir unbedingt lassen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Kollegin Aeffner setzt fort für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Stephanie Aeffner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine Frage richtet sich an Frau Lincoln.

Zum einen scheint es an manchen Stellen geboten zu erklären, dass zwischen Gewährung eines Asylstatus und Gewährung von Menschenrechten irgendwie doch ein grundlegender Unterschied besteht, dass das eine nicht das andere bedingt. Sie haben sehr klar gesagt, dass es unions- und verfassungsrechtliche Bedenken gibt für die Leistungsausschlüsse. Vielleicht können Sie das noch mal genauer herleiten, woran Sie das festmachen und was wären die Konsequenzen tatsächlich vor Ort, wenn solche Leistungsausschlüsse stattfinden.

Die zweite Frage. Es gibt ja eine Härtefallregelung, die darin vorgesehen ist. Vielleicht können Sie an der Stelle noch mal erläutern, welche Auswirkungen das vor allen Dingen für besonders schutzbedürftige Personen hat, wie wir es auch EU-rechtlich normiert haben, wie Minderjährige, aber auch Menschen mit Behinderungen oder Folteropfer.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Lincoln, bitte.

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): Ich habe schon darauf hingewiesen, dass der Leistungsausschluss für sogenannte Dublin-Fälle etwas unglücklich geregelt ist, weil eben unklar bleibt, ob dieser Leistungsausschluss tatsächlich auch erfolgen soll, wenn die Leute nicht ausreisen können, sondern auf ihre Überstellung warten. Und es ist sogar widersprüchlich, weil ja für diese Personen gerade eine Wohnverpflichtung gilt. Sie müssen sich in der Aufnahmeeinrichtung aufhalten, damit die Überstellung erfolgen kann. Deswegen kann ich mir eigentlich auch kaum vorstellen, dass man jetzt ernsthaft bezweckt, dass Menschen keinerlei Leistungsanspruch mehr haben, auch nicht Anspruch auf Unterkunft, sondern dass sie die Unterkünfte verlassen sollen und in den Parks und unter den Brücken kampieren sollen, wo sie auch dem staatlichen Zugriff entzogen sind. Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass die Länder und Kommunen darüber begeistert sind, denn das führt dann auch zu Zuständigkeitsstreitigkeiten, denn letztlich müsste man, weil das natürlich eher eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist, wenn wir Obdachlosigkeit produzieren, dann darüber sprechen, ob diese Menschen dann in die Notunterkünfte aufgenommen werden müssten und ob die Kommunen das bezahlen müssen. Also insofern eine höchst unglückliche Regelung, die natürlich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen überhaupt nicht vereinbar ist. Wir sprechen von einem menschenwürdigen Existenzminimum. Es gibt kaum etwas menschenunwürdigeres, als Leute ohne jegliche Unterstützung auf die Straße zu setzen.

Und damit komme ich zur Härtefallregelung, denn die ändert an dieser Situation eigentlich wenig. Zum einen ist sie sehr, sehr restriktiv formuliert. Es werden besondere Umstände und eine außergewöhnliche Härte vorausgesetzt. Die Gesetzesbegründung präzisiert, dass der bloße Verbleib des Ausreisepflichtigen im Bundesgebiet keine außergewöhnliche Härte begründen soll. Also eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass es schon eine ziemliche Härte darstellt, wenn Menschen nach zwei Wochen ohne Geld, ohne Nahrung und im Übrigen ja auch ohne jegliche medizinische Versorgung auf der Straße leben müssen, ist zumindest erschwert. Und das andere ist, dass die Härtefallregelung keine Leistungen, also keine soziokulturellen Bedarfe vorsieht und keine

Leistungen nach § 6. Und das sind eben gerade existenzsichernde Leistungen für zum Beispiel kranke Menschen, für alte Menschen, traumatisierte Menschen, Menschen mit Behinderungen. Also das betrifft die Versorgung mit Hilfsmitteln wie Rollstühlen, Brillen, das betrifft psychotherapeutische Unterstützung, das betrifft Zusatzbedarfe für Schwangere. All das ist in dieser Regelung selbst im absoluten Härtefall ausgeschlossen. Und das widerspricht alles eklatant den klaren Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts, denn momentan ist die Regelung tatsächlich so ausgestaltet, dass Menschen mit Behinderungen und kranke Menschen keine angemessene Versorgung erhalten würden. Auch das ist übrigens etwas, was eher Kosten verursachen wird, weil, wenn Menschen keine medizinische Versorgung haben, aber gezwungen sind, hier im Land zu bleiben, weil sie auf ihre Überstellung warten, dann entwickeln sich behandelbare Erkrankungen, heilbare Erkrankungen zu medizinischen Notfällen. Sie kommen als Notfall ins Krankenhaus und das verursacht natürlich am Ende erheblich mehr Kosten, als wenn man den Menschen einfach eine angemessene Gesundheitsversorgung zur Verfügung stellt. Insofern dränge ich wirklich darauf, dass Sie sich das noch mal angucken und klarstellend formulieren, dass eine Ausreise zumutbar sein muss und möglich und dass Sie die Härtefallregelung anpassen, denn ansonsten landet die Regelung in ein paar Jahren in Karlsruhe und wird dort kassiert.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Janich, bitte für die AfD.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Ich hatte zwei Fragen, eine an Herrn Teggatz und eine an Herrn Heinrich. Herr Teggatz, die erste Frage geht in Richtung Racial Profiling. Sehen Sie die Gefahr, dass das vorgesehene gesetzliche Verbot von Racial Profiling bei der Kontrolle von Personen nach unerlaubten Messern an Bahnhöfen und öffentlichen Veranstaltungen dazu führen wird, dass Polizeibeamte aus Angst vor Diskriminierungsvorwürfen darauf verzichten werden, die Haupttätergruppe von Messerangriffen als junge ausländische Männer aus islamischen Ländern zu kontrollieren?

Und meine zweite Frage an Herrn Heinrich. Wird die Verschärfung der Anforderungen an waffenrechtliche Zuverlässigkeit und Eignung zu Lasten rechtstreuer Legalwaffenbesitzer das Sicherheitsniveau in Deutschland anheben? Vielen Dank.





StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Teggatz, bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG): Hier kann ich mich sehr kurzfassen. Ich habe es eingangs schon gesagt. Die Polizei kontrolliert nach Recht und Gesetz. Die Polizei kontrolliert nicht aufgrund von Hautfarben oder sonstiger anderer augenscheinlicher Dinge. Ich bin mir sehr sicher, dass meine Kolleginnen und Kollegen auf den Bahnhöfen, für die das gilt, selbstverständlich ihren gesetzlichen Auftrag so gut wie möglich wahrnehmen und sich auch nicht abschrecken lassen durch irgendwelche Hinweise darauf vornehmlich auch aus dem politischen Raum und, sie würden Racial Profiling betreiben. So sattelfest und gut ausgebildet sind die Kolleginnen und Kollegen der Bundespolizei, dass sie dort ihren gesetzlichen Auftrag unbeeindruckt wahrnehmen werden. Wie gesagt, die Kontrolle ist das eine, aber die Folge, die Nachbereitung solcher Fälle in der Vorgangsbearbeitung, ist das andere. Es wird eher dazu führen, dass aufgrund der personellen Ausstattung weniger Kontrollen durchgeführt werden als aufgrund von Angst vor Vorwürfen von Racial Profiling.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Heinrich, bitte.

SV **Niels Heinrich** (NWR FL): Vielen Dank. Zu der Zuverlässigkeitsprüfung von Legalwaffenbesitzern: Wir haben nach den Zahlen unseres nationalen Waffenregisters in Deutschland knapp eine Million legale Waffenbesitzer. Das hört sich erst mal erheblich an. Wenn man jetzt versucht (ich bin, was Maß angeht, vielleicht nicht ganz so beweglich): Das sind etwa 80 Zentimeter.

*(Hebt den Arm, um 80 cm aufzuzeigen)*

Wir haben 80 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner in unserem Land. Wir reden dann bei dieser 1 Million über den untersten Zentimeter. Das sind diejenigen, die Waffen besitzen oder waffenrechtliche Erlaubnisse. Wenn wir diesen einen Zentimeter jetzt auf einen Meter Höhe bringen würden, dann würde sich die Frage stellen, wie hoch ist der Missbrauch der legalen Waffenbesitzer mit ihren Waffen bei Straftaten? Dann würden Sie jetzt wahrscheinlich sagen – wir ahnen es –, es wird der unterste Zentimeter sein. Nein, das ist er nicht. Das ist nur der unterste Millimeter. Deshalb ist nicht unbedingt hilfreich die Kontrolldichte deutlich zu erhöhen. Man kann sie entbürokratisieren. Das heißt, die Nachberichtspflicht ist gar nicht schlecht, aber dann müssen wir auch aufhören, bei

jeder neuen Erlaubnis neu anzufragen, sondern wir halten eine Nachberichtspflicht vor. Was ich ausdrücklich für sinnvoll halte, ist die Abfrage oder die Verbindung mit Gesundheitsämtern oder Gesundheitsbehörden mit einer Berichtspflicht. Es kann nicht sein, dass Leute zwangseingewiesen werden in die Psychiatrie und nicht abgeglichen wird, ob es legal Waffenbesitzer sind. Da muss schon was passieren. Aber das, denke ich, ist für jeden hinnehmbar, der dieses Privileg des Waffenbesitzes hat.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Dann kommen wir zur FDP, der Kollege Thomaе.

Abg. **Stephan Thomaе** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine Damen und Herren. Ich möchte gerne eine erste Frage an Herrn Brüning vom Deutschen Städte- und Gemeindebund stellen. Sie haben, Herr Brüning, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme auf Seite 5 und 6 geschrieben, dass es wünschenswert wäre, die Asylbewerberleistungen europäisch zu harmonisieren, um die Anreizwirkungen für Sekundärmigration nach Deutschland zu reduzieren. Dazu ist meine Frage an Sie: Wir haben nun teilweise verschiedene Rechtsräume, verschiedene Sozialniveaus der Bevölkerungen zwischen Irland und Bulgarien, zwischen Finnland und Portugal. Wir haben auch de facto verschiedene Lebenshaltungskosten. Der Geldwert ist ein ganz anderer. Deswegen müssten am Ende des Tages die absoluten Beträge doch gleichwohl höchst unterschiedlich sein. Und deswegen ist meine Frage im Realitätscheck, inwieweit funktioniert das, was Sie denken? Oder ist das nicht am Ende vielleicht eine Idee, die aber nicht funktioniert? Welche Idee leitet Sie da? Das ist meine erste Frage an Herrn Brüning.

Meine zweite Frage stelle ich an Herrn Teggatz, und zwar zum Themenfeld Kompetenzzuweisungen an die Bundespolizei für Abschiebungen aus dem Inland, also der Rechtskreis § 71 Absatz 3a (neu) im Aufenthaltsgesetz. Da haben wir zwei polizeigewerkschaftliche Gutachten vorliegen. Einmal die Ihre und einmal die von der Gewerkschaft der Polizei (GdP), die heute nicht persönlich vertreten ist. In dem GdP-Gutachten, ist davon die Rede, dass eine solche Zuständigkeitszuweisung an die Bundespolizei verfassungsrechtlich schwierig und skeptisch zu bewerten sei, weil es zu einer neuen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundespolizei und Landespolizeien führe. In Ihrem eigenen Gutachten, Herr Teggatz, haben Sie das Thema



auch thematisiert, sehen da aber keine Probleme. Sie haben sogar noch verwiesen auf eine Drucksache der großen Koalition der letzten Wahlperiode, wo das dann aber im Bundesrat nicht weitergekommen ist. Deswegen meine Frage jetzt an Sie, wenn Sie sich mal neben sich selber stellen und ich Sie konfrontiere mit den Bedenken Ihrer – wie soll ich sagen – „Partnerorganisation“ oder eben der GdP. Sind diese Bedenken der GdP unbeachtlich? Gibt es da nichts zu bedenken?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Thomae, Sie sind schon ziemlich über der Zeit.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Entschuldigung. Dann mein Schlusssatz: Wie bewerten Sie das, wenn ich Sie damit konfrontiere?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Brüning, bitte.

SV **Finn-Christopher Brüning** (DStG): Vielen Dank für Ihre Frage. Zu Ihrem Realitätscheck: Ich verstehe die Frage. Er ist natürlich berechtigt, dieser Einwand. Hintergrund ist einfach schlichtweg, mit Blick auf die EU-Verhandlung zur Reform des Asylrechts gab es immer wieder Kritik aus anderen Mitgliedstaaten, dass eben – Stichwort „Pull-Faktoren“ – die Sätze in Deutschland zu hoch wären und da eben auch Handlungsbedarf in Deutschland sei. Aber natürlich dürfen wir nicht vergessen, was Frau Lincoln schon erwähnt hatte, dass es natürlich auch ein Existenzminimum gibt. Insofern ist Harmonisierung auch nicht nur auf Deutschland bezogen gemeint, sondern eben auch auf andere Länder, die deutlich niedrigere Sätze zahlen oder die sich sehr schwer tun bei einer Auszahlung. Und dass dort eben auch darauf geachtet wird, dass dieses Existenzminimum in anderen EU-Ländern auch gewahrt wird und dass man sich eben auf europäischer Ebene auch entgegenkommt, um diese Harmonisierung herbeizuführen.

Wenn ich vielleicht noch eine kurze Anmerkung über den Beitrag von Frau Lincoln machen darf. Natürlich werden keine Kommunen in Deutschland Flüchtlinge, die hier stranden, sich selbst überlassen, wenn sie Hilfe benötigen. Aber die wichtigere Frage ist aus unserer Sicht, ob nicht Bund und Länder, die diese Abschiebeversuche unternommen haben, die gescheitert sind, nicht auch unter Verantwortung stehen, Menschen erst mal unterzubringen, wenn sie keine Bleibeperspektive haben.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Herr Teggatz, bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG): Ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit, in einer öffentlichen Anhörung des Innenausschusses Stellung zu nehmen zu einer Stellungnahme unseres Mitbewerbers. Das findet normalerweise nur auf Personalversammlungen in der Bundespolizei statt. Insofern sei es drum. Nein, ich teile die Bedenken ausdrücklich nicht, die dort aufgeführt werden. Warum? Weil sich die Maßnahmen, die sich aus dem § 71 Absatz 3a (neu) Aufenthaltsgesetz ergeben, tatsächlich nur auf die örtliche Zuständigkeit der Bundespolizei, also der Sonderpolizei des Bundes beschränken. Es wird nicht dazu kommen, dass mit dieser Befugnisweiterung irgendwelche Länderinteressen tangiert sind. Sollte das dennoch der Fall sein, sieht dieses Gesetz im Gesetzestext ja auch die ganz enge Abstimmung mit den Landesbehörden vor, die auch immer noch zuständige Behörde für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bleiben. Man hat hier tatsächlich ganz geschickt, und das auch schon in der letzten Großen Koalition, eine Regelung gefunden. Das waren, glaube ich, die Berichterstatter Michael Brandt und Uli Grötsch, die da Nächte verbracht haben mit diesem Gesetzesentwurf, um all das auszuräumen, was unter Umständen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen könnte. Der Gesetzestext, der hier vorliegt, ist im Übrigen unisono der aus der 19. Wahlperiode.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Das war die zweite Runde der Fraktionen. Wir können mit Blick auf die Uhr in eine dritte Runde eintreten. Für die SPD beginnt Herr Fiedler. Nein, Frau Martin beginnt.

Abg. **Dorothee Martin** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Frage an den Herrn Schindler. Vielen Dank für Ihre - -

Abg. **Klaus Ernst** (BSW): Ich hatte auch eine Meldung.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte? Herr Ernst, die Gruppen sind nur in der ersten Runde redeberechtigt. Es ist eine Entscheidung der Obleute. Ich bitte, das zu respektieren und das geltende Recht auch zur Anwendung zu bringen. Die Uhr stellen wir noch mal zurück, bitte. Und Frau Martin hat das Wort.

Abg. **Dorothee Martin** (SPD): Besten Dank. Eine Frage an Herrn Dr. Schindler. Vielen Dank für Ihre Stellungnahme. Sie haben dort einige



Kritikpunkte. Einige Hinweise haben Sie aber auch in Ihrem Fazit geschrieben, nämlich dass Sie es als grundsätzlich möglich erachten, verfassungs- und europarechtskonforme Regelungen zu schaffen. Wir haben in der Debatte von verschiedenen Sachverständigen gehört, dass es noch Kritik und Hinweise in Bezug auf den Gesetzentwurf zu den vorgesehenen technischen Systemen gibt, die nach einiger Auffassung zu offengehalten sind. Wenn ich Sie einmal in die Rolle unseres Beraters oder Schriftführers nehmen darf. Was würden Sie uns denn raten? Wie würden Sie denn die Regelung so formulieren, dass sie verfassungs- und europarechtskonform ist und mit allen anderen Verordnungen, auf die wir noch achten müssen und wollen? Danke.

Abg. **Sebastian Fiedler** (SPD): Liebe Frau Vizepräsidentin Link, ich würde von Ihnen ganz gerne erfragen wollen, zu Ihren Ausführungen zu § 10b und § 16a BKA-Gesetz. Ihre Hinweise zur Straftatenschwelle zum § 100a StPO: Da haben wir heute schon unterschiedliche Sichtweisen gehört, also zu den rechtlichen Begrenzungen. Ich habe immer den § 100a StPO so verstanden, dass es sich da um eine heimliche Maßnahme handelt und habe jetzt hier verstanden, dass es um das offene Internet geht. Deswegen ist mir die Höhe dieser Eingriffsschwelle schon auch tatsächlich nicht richtig präsent. Wenn Sie Ihre Hinweise aus rechtlicher und praktischer Sicht dazu einmal geben könnten, das wäre sicherlich hilfreich. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Schindler beginnt.

SV **Dr. Stephan Schindler** (Universität Kassel): Danke für die Frage. Die technische Umsetzung des Datenabgleichs sollte meiner Meinung nach noch etwas spezifiziert werden. Das betrifft insbesondere die Grundzüge des technischen Ablaufs. Insbesondere auch die Frage, die hier auch schon angesprochen wurde, ist, dürfen dafür Daten heruntergeladen werden? Dürfen die gespeichert werden? Es sollte klargestellt werden, dass keine dauerhafte Speicherung stattfinden darf. Es stellen sich ja auch weitere Fragen. Es ist zum Beispiel von biometrischen Daten die Rede. Es wird aber nicht gesagt, was das ist. Es gibt eine Definition in der sogenannten JI-Richtlinie. Es gibt aber auch eine in der KI-Verordnung. Die weichen beide voneinander ab. Es sollte also klargestellt werden, was eigentlich biometrische Daten in dem Sinn sind. Nicht jedes Gesichtsbild, nicht jede Stimmaufnahme muss automatisch ein biometrisches Datum

sein. Und es stellt sich zum Beispiel auch die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn ich zum Beispiel mit bearbeiteten Gesichtsbildern den Abgleich durchführen will. Man könnte zum Beispiel denken, wenn man ein älteres Foto hat, dass man die Person künstlich altern lässt und dann damit sucht. Ist sowas zulässig? Darf man mit künstlich erzeugten Daten suchen, zum Beispiel aufgrund einer Personenbeschreibung, die am Computer erstellt wurde? Ist sowas zulässig? Generell muss ausgeschlossen werden, dass Gesichtserkennungsdatenbanken erstellt werden. Und ergänzend könnte man vielleicht auch Regeln vorsehen, dass nur Erkennungssysteme benutzt werden dürfen, die bestimmten vorab festgelegten Qualitätsstandards genügen oder dass es gewissermaßen eine Art Zertifizierungsprozess geben muss, um insbesondere auch auszuschließen, dass Gesichtserkennungssysteme zum Einsatz kommen, die sehr hohe Fehlerkennungen aufweisen. Man könnte überlegen, selbsterlernende Systeme explizit zu untersagen. Und generell sollte man sicher auch untersagen, dass der Abgleich an Unternehmen ausgelagert wird. Ich danke Ihnen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Link, bitte.

SV **Martina Link** (BKA): Vielen Dank. Ich will mal beginnen mit dem biometrischen Internetabgleich. Wir haben hier die Straftatenschwelle des § 100a StPO, das ist ja mehrfach auch schon kritisiert worden. Man muss natürlich sagen, der § 100a StPO zielt auf eine Überwachung von vertraulicher Kommunikation. Hier reden wir über eine ganz andere Form von Maßnahmen. Wir sind eigentlich ursprünglich in unserem Vorschlag gekommen von der StPO, die sicherlich dieser Maßnahme ähnlicher wäre, um die es hier aktuell geht. Das, was man feststellen muss, ist, dass beispielsweise Delikte wie politisch motivierte Kriminalität, aber auch wie Hass und Hetze im Netz, wie gefährliche und Körperverletzungen mit Todesfolge von diesem Katalog aktuell nicht erfasst sind. Das heißt, ein Sachverhalt wie in 2023, dem „Tag der Ehre“ in Budapest, wo Menschen mit Messern, mit Metallstangen angegriffen worden sind, wäre nicht subsumierbar unter diese neue Regelung. Das vielleicht in Bezug auf den biometrischen Internetabgleich.

Bei der automatisierten Datenanalyse ist zum einen auffällig, dass bislang zumindest keine vergleichbare Regelung für die Strafprozessordnung vorgesehen ist und zum Zweiten die hier beschriebenen



Rechtsgüter organisierter Kriminalität nur im Einzelfall erfassen werden.

Es ist so, dass wir insbesondere im Zusammenhang mit der Auswertung dekryptierter Kommunikation, EncroChats, SkyECC einen Bedarf sehen würden, um hier auch übergreifend Strukturen erkennen zu können. Das wäre mit diesem Gesetzentwurf nicht zugelassen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Wir kommen zur Union. Der Kollege de Vries, bitte.

Abg. **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Wir sitzen heute zusammen nach dem Attentat von Solingen. Das heißt, es geht vorrangig um die Fragen der Eindämmung der illegalen Migration und der Verhinderung von islamistischen Terroranschlägen in Deutschland, also die Erhöhung der Sicherheit. Ich habe heute bei manchen Beiträgen manchmal das Gefühl, dass das ein bisschen aus dem Blick geraten ist. Deswegen möchte ich darauf noch mal zurückkommen.

Meine erste Frage geht an Sie, Frau Vizepräsidentin Link. Wir haben jetzt verbesserte Möglichkeiten im Bereich der Finanzermittlungen, im Bereich des islamistischen Extremismus, die lange gefordert waren. Aber meine Frage ist angesichts der Bedrohungslagen und der Häufigkeit: Reichen aus Ihrer Sicht diese Befugnisse aus? Das betrifft nicht nur das BKA, aber auch. Ich denke an das Thema IP-Adressenspeicherung, wenn es jetzt zum Beispiel um die Hintergründe des Täters von Solingen geht, mögliche Kontakte, die er gehabt hat, wenn wir das Handy nicht auslesen können. Ich denke an intelligente Videotechnik mit automatisierter Gesichtserkennung, Herr Teggatz hatte das vorhin schon angesprochen. Aber ich denke insbesondere auch an den Informations- und Datenaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden und zwischen unseren Diensten. Reicht das eigentlich aus Ihrer Sicht? Das wäre meine Frage an Sie.

Das Thema ist die Migration, Herr Teggatz, deswegen an Sie die Frage. Zielpunkt von der Koalition ist die deutliche Reduzierung illegaler Migration. Deswegen ist meine Frage: Sind diese Vorschläge zur Beschleunigung des Dublin-Verfahrens eigentlich tauglich, sprich Registrierung, dann die Zustimmung der zuständigen Staaten einholen und ein Leistungsausschluss nur, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind? Ist das aus Ihrer Sicht ausreichend oder nicht? Das Gleiche gilt auch für den Leistungsausschluss für entsprechende Personen.

Oder müssen ganz andere Maßnahmen ergriffen werden aus Ihrer Sicht? Ich denke natürlich vor allen Dingen auch an das Thema Ausweitung von Zurückweisungen auf den Personenkreis nach § 16a und anderem, was Sie angesprochen haben. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Link bitte wieder.

SVe **Martina Link** (BKA): Vielen Dank. Zunächst mal ist es so, dass die Befugnisse, die jetzt hier im Gesetzentwurf formuliert sind, aus unserer Sicht der Schritt in die richtige Richtung sind. Einige Punkte habe ich eben schon genannt, bei denen wir uns einen etwas breiteren Straftatenkatalog, einen breiteren Anwendungsbereich für die Möglichkeiten, die jetzt hier geschaffen werden, wünschen würden. Es gibt natürlich darüber hinaus, und das ist kein Geheimnis, einige Forderungen, die das Bundeskriminalamt in der Vergangenheit schon kundgetan hat, Stichwort „Mindestspeicherfristen“ haben Sie eben genannt. Es gibt auch verschiedene weitere Dinge, wo wir uns Möglichkeiten erhoffen, stärker an Informationen zu kommen, weil uns einfach aktuell die technische Weiterentwicklung dies nicht mehr ermöglicht, beispielsweise im Bereich der Telekommunikationsüberwachung die Schwierigkeiten, die wir haben. Das heißt, die Forderung nach der Ausleitung unverschlüsselter Kommunikation ist eines dieser Beispiele. Es gibt andere Punkte, die sind bereits Bestandteil des Sicherheitspaketes und werden aktuell schon diskutiert, wie der Digital Services Act mit gewissen Einschränkungen, wo wir glauben, dass es da noch Anpassungsbedarfe gibt. Es gibt noch weitere Forderungen, die noch nicht erfüllt sind. Die Frage ist, ist das hier Bestandteil dieses Paketes, Terrorismusbekämpfungspaketes, oder gibt es eine Möglichkeit, sich an anderer Stelle noch mal darüber zu verständigen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Teggatz, bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG, Berlin): Ich komme noch mal zurück auf die Situation aus der Praxis raus. Wenn wir über Beschleunigung von Dublin-Fällen, von der Bearbeitung von Dublin-Fällen sprechen und da die Bundespolizei mehr einbinden wollen, dann reden wir über 50.000 Dublin-Fälle im Jahr. 50.000 im Jahr bedeutet, wenn die Bundespolizei hier die beschleunigten Verfahren mit betreiben soll, 50.000 Mal Kontakt zu den Ländern, nämlich zu den Gerichten, 50.000 Mal Anträge auf



Abschiebehaft. Demgegenüber, meine Damen und Herren, stehen in Deutschland bundesweit circa 800 Abschiebehaftplätze, von denen aber lange nicht alle benötigt oder benutzt werden können, weil bekanntermaßen Strafvollzug und Abschiebehaft nicht in einer Unterkunft sein darf. Wir reden netto von circa 500. Ich glaube, dadurch hat sich eigentlich die Frage schon beantwortet, mal abgesehen davon, was auch bei so einer Aufgabe, einer zusätzlichen Aufgabe für die Bundespolizei, ein Rattenschwanz an Bearbeitung dranhängt. Es sind dann nicht die Kolleginnen und Kollegen, die sie derzeit in den stationären Kontrollen an den Grenzen sehen, sondern das wird einprasseln auf unsere Ermittlungsdienste und unsere Sonderinspektion Kriminalitätsbekämpfung, die diese Fälle bearbeiten. Die werden sich bedanken, die sind jetzt schon vollkommen ausgelastet mit den zahlreichen Verfahren, die wir im Zusammenhang mit der Schleuserkriminalität führen.

Zur zweiten Sache. Ja, natürlich würden wir uns das sehr wünschen, dass wir an den Binnengrenzen, wo wir jetzt die Kontrollen eingerichtet haben, natürlich auch diejenigen zurückweisen dürften an der Grenze, die uns aus einem anderen sicheren EU-Staat erreichen. Wir reden hier nicht davon, jemanden in die Obdachlosigkeit zu geben, sondern die Menschen, die kommen ja alle aus Staaten, die Rechtsstaaten sind und bitten in Europa. Insofern ist es schwer nachvollziehbar, warum wir diejenigen derzeit zurückweisen, die keinen Antrag stellen oder diejenigen, die mit einer Wiedereinreiseperrre belegt sind und andere, die auch über sichere Drittstaaten oder Europastaaten kommen, eben nicht. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Der Kollege Emmerich.

Abg. **Marcel Emmerich** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich teile mir die Redezeit mit meiner Kollegin Frau Polat und habe erst mal noch eine Frage an Sie, Herr Gerlemann, zum Thema Waffenrecht. Es ist natürlich ganz grundsätzlich so, dass wir gerade durch die steigenden Gewalttaten durch Messer auch sehen, dass es Handlungsbedarf gibt, aber auch bei der Entwaffnung von Extremisten, und dazu ist auch wichtig, dass man bei dem Punkt der Zuverlässigkeit im § 5 des Waffengesetzes noch mal schärfer vorgeht. Sie haben in Ihrer Stellungnahme gesagt, dass es auch gut vertretbar ist, dass man die Ausweitung der Gründe der absoluten

Unzuverlässigkeit vornimmt. Können Sie das hier an dieser Stelle noch mal begründen, weil es in manchen schriftlichen Stellungnahmen zum Beispiel auch den Blick darauf gibt, dass das nicht so gut wäre.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Frau Lincoln. Ich frage zum Thema Widerrufserleichterung bei Reisen – § 73 Asylgesetz. Sie haben das schon angedeutet in Ihrem Eingangsstatement, aber hier konkret unter dieser gesetzlichen Änderung in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass diese Regelung mit dem Unionsrecht, der Genfer Flüchtlingskonvention und der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht vereinbar ist. Sie führen dazu in Ihrer Stellungnahme aus. Können Sie das hier noch mal im Detail erläutern? Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Gerlemann, Sie beginnen bitte.

SV **Jörg-Henning Gerlemann** (Rechnungshof Hamburg): Vielen Dank für die Frage. Ich habe mich in meiner Stellungnahme zu diesem Punkt relativ kurzgefasst, weil ich die Begründung im Wesentlichen für zutreffend erachtet habe, dass hiermit ein zumindest gradueller Gewinn an öffentlicher Sicherheit erreicht werden kann. Es gibt in anderen Gutachten Äußerungen ausführlicherer Art zu diesen Delikten, dass man die Delikte noch einmal durchforsten sollte und schauen sollte, ob man den Kranz nicht erweitert oder einzelne Maßnahmen einschränkt. Das halte ich für eine vernünftige Überlegung, zum Beispiel aus den Stellungnahmen der Verbände. Ungeachtet dessen ist es aber so, wie es konzeptioniert wird, nach meiner Einschätzung, die mir innerhalb dieser Zeit möglich war, eine sinnvolle Maßnahme, die, ich sage es noch einmal, eine graduelle Verbesserung erreichen wird, keine substanzielle.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Lincoln, bitte.

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): In § 73 Asylgesetz geht es um den Widerruf der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und die geplante Änderung würde die Vermutung statuieren, dass wenn eine Person in ihr Herkunftsstaat reist, dass sie sich damit freiwillig dem Schutz dieses Landes unterstellt und ihr Schutzstatus widerrufen werden kann, es sei denn, die Reise ist sittlich zwingend geboten. Tatsächlich ist das mit Unionsrecht und der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vereinbar. Es ist schon heute ein Widerrufsgrund, wenn man sich



erneut unter den Schutz des Herkunftsstaats stellt. Das ist aber eben nicht der Fall bei einer kurzen Reise in den Herkunftsstaat, sondern das erfordert eine gewisse Dauerhaftigkeit im Sinne eines Niederlassens und auch, dass die Person dort tatsächlich Schutz erhält. Das ist so geregelt, sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention als auch in Artikel 11 Absatz 1a der Qualifikationsrichtlinie und ist auch vom Bundesverwaltungsgericht und auch vom BGH übrigens so bestätigt worden. Insofern läuft das diesen Vorgaben zuwider, wenn man jetzt einen neuen, der Systematik eigentlich völlig zuwiderlaufenden Widerrufsgrund schafft. Und auch in praktischer Hinsicht ist das hochproblematisch, weil die Menschen, also das BAMF erst nach Abschluss der Reise darüber entscheidet, ob das jetzt sittlich geboten war oder nicht. Das heißt, wer in seinen Heimatstaat zurückkehren muss, auch wegen eines Todesfalls, einer Krankheit etc., muss sich gut überlegen, ob man das riskieren kann, weil das ja dann eine Einzelfallprüfung ist und man nicht weiß, ob jetzt der Verwandtschaftsgrad oder der Schweregrad der Krankheit reicht, wird vielleicht ein anderer Grund auch anerkannt, sei es, dass irgendwie die Mutter, das Kind heiratet, etc. Das heißt, auch praktisch ist es hochproblematisch, wenn Geflüchtete dann eigentlich von jeder Rückreise absehen müssten, aufgrund des hohen Risikos.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Janich, bitte für die AfD.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Meine beiden Fragen gehen an die Frau Link von BKA. Der Aufgabenbereich des BKA soll durch den vorliegenden Gesetzesentwurf mit Befugnissen zum biometrischen Internetabgleich und die automatisierte Datenanalyse durch die BKA-Anfragen bei Banken im Bereich der Terrorismusbekämpfung deutlich erweitert werden. Meine Frage: Aus praktischer Sicht, können diese zusätzlichen Aufgaben mit dem gegenwärtigen Personalbestand bewältigt werden? Oder wie hoch wäre aus Ihrer Sicht der Aufwuchsbedarf beim BKA?

Und die zweite Frage wäre, reichen die vorhandenen technischen Mittel aus? Oder inwiefern gibt es dort Nachholbedarf, insbesondere im Bereich der IT, Hard- und Software?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Link, bitte.

SVe **Martina Link** (BKA): Vielen Dank. In Bezug auf ausreichende technische Mittel ist es so, dass

wir in beiden Bereichen im Moment noch nicht genau wissen, welche technischen Lösungen es geben wird. Im Bereich des biometrischen Internetabgleichs haben alle das Beispiel Klette und PimEyes mitbekommen. Das käme aus unserer Sicht nicht in Frage, allein deshalb, weil es ein Anbieter aus einem Drittstaat ist, wo wir über die notwendige Zweckbindung, die auch im BKAG zusätzlich zu den vorhandenen Regelungen verpflichtend ist, keine Möglichkeit hätten, den Vorgaben nachkommen zu können. Wenn es einen deutschen Anbieter oder einen europäischen Anbieter gäbe, bei dem das Thema Zweckbindung geklärt werden könnte, wäre das vielleicht eine Option. Das können wir im Moment nicht sagen. Das heißt, hier müssten wir mit Sicherheit investieren. Das Gleiche gilt für die automatisierte Datenanalyse. Auch hier haben wir derzeit kein Tool verfügbar, und das müsste beschafft werden. Was den Personalaufwand angeht, gehen wir davon aus, dass insbesondere die automatisierte Datenanalyse zu einer Reduzierung des Aufwandes führen würde. Im Bereich der biometrischen Analyse würde es vermutlich mehr Aufwände geben, die aber aus unserer Sicht in einem überschaubaren Rahmen wären – das heißt keine Größenordnung, wo wir über Hunderte von Mitarbeitern reden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Und für die FDP Herr Kuhle, bitte.

Abg. **Konstadin Kuhle** (FDP): Herzlichen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender. Ich habe auch eine Frage an Frau Link, genau anknüpfend an den § 16a BKA-Gesetz des Entwurfs, über den gerade schon gesprochen worden ist. Mich würde hier interessieren, wie der Datenabgleich im § 16a BKA-Gesetz genau stattfinden soll. Sie hatten in Ihrer Eingangsstellungnahme etwas gesagt, was sich auch so verstehen ließ, dass es hier nur um die technische Abfrage von Einzeldateien geht. In der Begründung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf heißt es aber, die Zusammenführung müsse aus technischen Gründen vom Einzelfall und weiteren Eingriffsschwellen unabhängig sein. Geht es hier um die Schaffung einer neuen Datenbank oder geht es um einen automatisierten Abgleich bestehender Datenbanken? Und weil Sie es gerade mit einem Halbsatz gesagt haben, funktioniert der § 16a BKA-Gesetz überhaupt ohne Drittanbieter? Der kommt eigentlich erst beim § 22 BKA-Gesetz ins Spiel, aber funktioniert der § 16a BKA-Gesetz isoliert auch ohne Drittanbieter?



Eine zweite Frage möchte ich gerne an Herrn Heinrich stellen. Ich möchte mich ganz herzlich bedanken, dass Sie noch mal die geringe Deliktsrelevanz des legalen Waffenbesitzes hervorgehoben haben. Ich glaube, das ist wichtig, diesen Fokus hier in dieser Anhörung auch nicht zu verlieren. Mich würde mit Blick auf die Gesamtzahl an waffenrechtlichen Regelungen, die jetzt hier, in dem Entwurf vorgeschlagen werden, interessieren, was der Gesetzgeber noch tun kann, um Legalwaffenbesitzerinnen und Legalwaffenbesitzer zu entlasten, dafür zu sorgen, dass die nicht mit unnötiger Bürokratie, mit unnötigem Misstrauen überzogen werden und dass deren Grundrechte geschützt werden, insbesondere mit Blick auf die Unverletzlichkeit der Wohnung. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dankeschön. Frau Link.

SVe **Martina Link** (BKA): In Bezug auf den § 16a BKA-Gesetz, der Abgleich nach unserem Verständnis und nach allem, was wir bis jetzt erhoben haben, wie gesagt, wir haben keine abschließende Marktsichtung machen können, soll so erfolgen, dass ein solches System, und das wäre vermutlich eines eines Drittanbieters, das auf bestehende Daten zugreifen kann, das heißt, die nicht erst in eine Datenbank geschafft werden und dann in dieser Datenbank zugegriffen werden soll. Sondern die Fähigkeit der dateiübergreifenden Analyse ist es ja gerade auf unterschiedliche Datentöpfe in unterschiedlichen Formaten zugreifen zu können. Wenn ich die Daten alle erst in eine gemeinsame Datenbank brächte auf ein einheitliches Format, bedürfte es eigentlich keiner automatisierten Datenanalyse mehr.

Zur zweiten Frage, funktioniert das ohne Drittanbieter? Wir selbst haben derzeit keine Fähigkeiten, das zu machen, sodass wir aktuell davon ausgehen, wir brauchen einen Drittanbieter.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und Herr Heinrich.

SV **Niels Heinrich** (NWR FL): Vielen Dank für die Frage. Die hohe Zahl der Legalwaffenbesitzer ist ja tatsächlich eine Gruppe von Bürgern, die höchst überprüft sind und in sehr knappen Zyklen, spätestens alle drei Jahre, aber tatsächlich bei jeder Erlaubniserteilung, Verlängerung oder Änderung überprüft werden. Insofern sollte hier auch überlegt werden, dass wir diesen Personenkreis von unnötiger Bürokratie entbinden können. Eine Möglichkeit wäre, dass beispielsweise

Antragsverfahren vereinfacht werden können durch eine entsprechende Nachberichtsspflicht, dass die Waffenbehörden nicht jedes Mal neu anfragen müssen, sondern dass die Nachberichtsspflicht das abdeckt. Und eines muss man sehen: Die Behörden erheben infolge von mangelnden bundeseinheitlichen Regelungen unterschiedlich Gebühren. Und jede erneute Anfrage wird häufig mit Gebühren belegt. Personen, die die Behörden nicht behelligen, sondern einfach den Status quo wahren, werden alle drei Jahre mit Gebühren belegt, weil man ja ohnehin anfragen muss. Dummerweise gibt es auch Mehrfachbehördenzuständigkeiten, sodass einzelne Personen bis zu dreimal die Gebühr für die Anfrage stellen müssen, weil die Behörden sich hier über die gestellten Anfragen nicht austauschen. Es bedarf hier einer deutlichen Entrümpelung des Waffenrechts. Und es sind alle Bereiche des Waffenrechts dringend reformbedürftig. Es fehlt eigentlich an allem.

Dann hatten Sie kurz nach der Wohnung gefragt. Der Legalwaffenbesitzer hat Kontrollen zur Aufbewahrung der Waffen zu dulden. Dazu darf auch die Wohnung betreten werden, nicht gegen seinen Willen. Verweigert derjenige es mehrfach, kann es zu seinem Nachteil ausgelegt werden, so auch die Rechtsprechung. Ähnlich strenge Vorgaben gibt es in wenigen Gesetzen. Hier kann man natürlich überlegen, ob tatsächlich jede Wohnung von jedem Legalwaffenbesitzer wirklich betreten werden muss. Einige Länder vollziehen es so. Es ist aber tatsächlich nur vorgesehen, dass die Behörde es kann. Sie muss es nicht. Hier sollte vielleicht auch mit Augenmaß vorgegangen werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, besten Dank. Das war Runde drei. Ich frage jetzt in den Kreis der Obleute oder Sprecher, ob noch Bedarf da ist. Ich erhalte Signale, dass das so ist. Dann setzen wir die Beratungen fort. Und für die SPD spricht Herr Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, herzlichen Dank. Ich möchte die erste der beiden Fragen, die ich stellen werde, nochmal an Herrn Dr. Wittmann stellen. Ich würde gerne aus Ihrer Stellungnahme auf die Seiten 20, 21 fortfolgende eingehen. Es geht um die rechtliche Würdigung des Abgleichs der biometrischen Daten, die aus öffentlichen Quellen verfügbar sind zur Identitätsklärung. Sie haben diese Möglichkeit begrüßt und auch noch mal den Hinweis gegeben, dass eine persönliche Augenscheinnahme, das heißt also ein



Faktor Mensch, dort auch noch einen Beitrag dazu leistet, dass die biometrischen Daten nicht vollständig automatisiert abgeglichen werden. Können Sie das bitte noch mal vortragen, warum Sie diese Möglichkeiten befürworten, beziehungsweise was Sie als besondere Gesichtspunkte betrachten, auch bei anderen Teilen der Gesetzgebung, die wir nun vorzunehmen haben.

Meine zweite Frage richtet sich an Frau Vizepräsidentin Link. Wir haben Ende April eine Entscheidung des EuGH zur Kenntnis genommen, die eine weitgehende Speicherung von Adressen unabhängig von bestimmten Straftatenkatalogen vorgesehen hat. Das ist sehr weitgehend, manche sagen eine neuere Rechtsprechung, andere sagen, es ist eine Fortführung der Rechtsprechung. Wir haben viel über Strafbarkeitsschwellen gesprochen, wir haben über Eingriffsschwellen gesprochen und gesagt, offensichtlich gibt es hier Bedarfe. Wenn Sie aus Sicht des BKA die beiden Gesetzentwürfe, die wir hier vorgelegt haben – wir haben auch vorhin über Ausweisungen gesprochen, entsprechend das Ausweisungsinteresse – zusammenführen könnten, welche Erwartungen haben Sie an den Gesetzgeber? Welche rechtlichen Möglichkeiten können wir schaffen, dass dann – das greife ich von Herrn Tegatz auf – tatsächlich eine wirksame, eine rechtskonforme Ermächtigungsgrundlage geschaffen wird, auf deren Basis gehandelt wird? Was sehen Sie an Bedarfen, vielleicht über diesen Gesetzentwurf hinaus, gerade mit dem Blick auf digitale Verarbeitung von Daten, auf eigene Lösungen, nicht Zugriffe in fremden Staaten? Und dass Sie da vielleicht darlegen, an was das BKA da denkt, weil wir auch viel über Technik gesprochen haben. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Wittmann, bitte.

SV Dr. **Philipp Wittmann** (VGH BaWü): Vielen Dank. Ich wurde gefragt zur Regelung des § 15b Asylgesetz, dem nachträglichen biometrischem Abgleich. Vielleicht dazu ganz kurz. Diese Regelung ist aus meiner Sicht strikt zu unterscheiden von den verwandten Regelungen, die jetzt im BKA-Gesetz oder in anderen Gesetzen vorgesehen sind, weil sie wesentlich enger gefasst ist. Die Unterscheidung bezieht sich zunächst auf den Verarbeitungszweck. Hier geht es, wenn ich es richtig im Blick habe, nur um die Feststellung der Identität und gerade nicht um die Feststellung des Aufenthaltsortes, was im Hinblick auf die Erstellung von Bewegungsprofilen und Ähnlichem problematisch

sein könnte und die Eingriffstiefe massiv vertieft. Zum anderen bezieht sich die Regelung bezieht sich auf einen relativ begrenzten Personenkreis, nämlich Personen, die der Identitätsfeststellung durch das Bundesamt ohnehin unterliegen, dabei ihre Identität offenlegen müssten, und das entweder nicht tun oder nicht können, insbesondere, wenn keine Ausweisdokumente vorliegen. Das heißt, jemand, der Ausweisdokumente vorlegt, ist nicht betroffen. Dann braucht man die Regelung auch nicht. Und jemand, der keine Ausweisdokumente vorlegt oder nicht hat, der ist sicherlich in seinen Grundrechten betroffen. Aber es geht hier nur darum, die Identität offenzulegen oder zu identifizieren, deswegen ist die Norm wesentlich enger gefasst als vergleichbare Normen. Sie ist rechtlich dennoch nicht ganz unproblematisch. Ich habe kurz darauf hingewiesen, auch die anderen Sachverständigen hatten darauf hingewiesen. Ziemlich ungelöst ist die Frage, wie der Abgleich technisch umgesetzt wird und wie man an der KI-Verordnung, das heißt an dem dort – so meine ich – zwingend geregeltem Verbot der Erstellung einer Datenbank für die Gesichtserkennung vorbeikommt. Ich glaube, dass hier eine technische Lösung möglich ist, die das hinbekommt. Aber das müsste natürlich absolut sichergestellt sein. Und hier hatte ich auch darauf hingewiesen, dass die gesetzliche Regelung nicht die Möglichkeit erklärt, wie hier mit diesen Sorgen umzugehen ist. Dementsprechend kann die technische Umsetzung hier kaum beurteilt werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Link, bitte.

SVe **Martina Link** (BKA): Herr Hartmann, wenn ich Sie richtig verstanden habe, geht es um die Frage, ob aus unserer Sicht über diesen Gesetzentwurf hinaus noch weitere Bedarfe rund um das Thema Terrorismusbekämpfung erforderlich sind. Ich habe vorhin schon gesagt, das Stichwort „Überarbeitung des Digital Services Act“ ist eines, was wir für ein wichtiges Thema halten, das noch mal angegangen werden soll. Die Evaluierung ist eigentlich erst ab 2026 vorgesehen. Aber wir merken jetzt schon, dass die Zahl der gemeldeten Hinweise auf Straftaten, die wir bekommen, sehr gering ist, deutlich geringer als das eigentlich erwartbar wäre, sodass wir aus unserer Sicht hier noch mal ran müssen an diese Regelung Digital Services Act bis hin zur Frage, wie weit sind die Meldeverpflichtungen? Sie sind hinreichend unklar für die Serviceanbieter, sodass sie nicht genau wissen,





welche Straftaten sie überhaupt melden müssen, und wenn sie nicht melden, gibt es aktuell auch keine Möglichkeit, dieses Nichtmelden durchzusetzen.

Der zweite Punkt, der hier wichtig ist, ist, dass nach unserer Einschätzung radikalisierungsförderliche Algorithmen eingesetzt werden, sodass hier aus unserer Sicht ein Verbot notwendig wäre, solche Algorithmen einzusetzen und damit zu arbeiten. Das Stichwort ist dann auch, welche Daten sind konkret den Strafverfolgungsbehörden zu melden, damit wir damit arbeiten können. Solange das auch nicht klar geregelt ist, meldet jeder, was er glaubt, das richtig wäre oder was vielleicht den geringsten Aufwand macht. Das führt dazu, dass wir möglicherweise Daten zwar geliefert bekommen, mit denen aber nicht in der Lage sind, weitergehende Ermittlungsansätze zu finden. Das ist ein ganz wesentlicher Punkt aus unserer Sicht, an den man früher als 2026 noch mal herangehen sollte.

Das Thema Mindestspeicherfristen habe ich bereits benannt.

Auch das Stichwort „unverschlüsselte Überwachungskopien“ ist aus unserer Sicht ein ganz zentrales Thema, weil wir zunehmend feststellen, dass Kommunikation kryptiert stattfindet und wir nur unter sehr engen Bedingungen in der Lage sind, mit Quellen-TKÜ-Maßnahmen hier Daten zu erheben. Es ist ein sehr aufwändiges Verfahren, was man tatsächlich nur in wenigen Fällen anwenden kann. Und das, was früher die TKÜ ermöglicht hat, ist heute nicht mehr möglich.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zur CDU. Herr Heinrichmann beginnt.

Abg. **Marc Heinrichmann** (CDU/CSU): Ich teile mit dem Kollegen Thies. Meine Frage geht noch mal an Herrn Heinrich. Im Jahre 2023 haben die Bundesländer vom BMI, das hier zuständig ist, die Änderung der Verwaltungsvorschriften zum Waffenrecht eingefordert, damit die Vollzugsbehörden einen einheitlichen und gleichermaßen identischen Vollzugsrahmen haben und Bürokratie vermieden wird für die Legalwaffenbesitzer und für die Vollzugsbehörden. Das Ganze ist bis heute nicht passiert. Stattdessen gab es eher Klängenlängendiskussionen, die keinen weiterbrachten. Jetzt ist in dem Gesetzentwurf ein Messerverbot mit Ausnahme eines berechtigten Interesses als anerkanntem Zweck angelehnt. Jetzt gibt es zwei Möglichkeiten: Extensive Auslegung dieses Gesetzes – dann bin ich

schnell bei Ausnahmetatbeständen. Wenn ich es sehr engmaschig mache, dann habe ich den Jäger, der im Auto vielleicht sein Messer bei sich führt, um ein verunfalltes Stück Wild zu erlegen, schnell in einer Bredouille. Wie stellt man ohne Verwaltungsvorschriften sicher, dass es hier keine Probleme gibt? Danke.

Abg. **Hans-Jürgen Thies** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich ebenfalls an Herrn Heinrich. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung soll zur Verbesserung der inneren Sicherheit beitragen. Meine Frage ist, welchen Sicherheitsgewinn kann es nach Ihrer Meinung bringen, wenn die waffenrechtliche Zuverlässigkeit bei Jägern nach § 17 Absatz 1 Satz 1 Bundesjagdgesetz künftig allein von den Waffenbehörden geprüft werden soll, obwohl die für die Jagdscheinerteilung allein zuständige Jagdbehörde ihr Klientel viel besser kennt und Fragen des Umgangs mit Jagdwaffen fachlich viel besser beurteilen kann?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Das beantwortet jetzt Herr Heinrich.

SV **Niels Heinrich** (NWR FL): Vielen Dank. Ich versuche, die zweite Frage mal voranzustellen. Diese Zuverlässigkeitsprüfung, über die wir jetzt schon mehrfach etwas gehört hatten, die sich an verschiedenen Stellen an das Bundeszentralregister, staatsanwaltschaftliches Auskunfts- und Verfahrensregister, Polizei und weitere wendet, auch an den Verfassungsschutz, die wird von diversen Behörden abgewickelt, die in diesem Bereich sind. Das sind die Waffenbehörden, Jagdbehörden, Sprengstoffbehörden. Sprengstoff: Leute zum Beispiel, die mit historischen Vorderladerwaffen schießen oder böllern beim Oktoberfest in München zum Beispiel beim Einzug. Hier wäre es sinnvoll, die Zuverlässigkeitsprüfung zentral durchzuführen. Im Moment ist es so, dass sehr engagierte oder sehr hobby-lastige Leute von drei Behörden gleichzeitig abgeprüft werden, weil die Intervallzyklen fällig sind und hier Gebühren entrichtet werden sollen. Das macht nach meiner Ansicht wenig Sinn. Es ist übermäßige Bürokratie. Braucht nicht sein. Lieber zentral durchführen. Die Jagdbehörden selbst können dann noch weiter entscheiden, was bestimmte Waffen für die Jagdeignung oder Ähnliches angeht. Das halte ich durchaus für sinnvoll, dass man das zentralisiert.

Zu der Frage von Herrn Heinrichmann mit den Verwaltungsvorschriften. Wir haben einen Wildwuchs in der deutschen Landwirtschaft, wir haben einen



Wildwuchs in der deutschen Waffenverwaltung. Wir hatten gerade letzte Woche den Waffenrechtstag in Berlin. Es haben Vertreter von über 60 Waffenbehörden teilgenommen, zusätzlich diverse Polizeidienststellen, Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt. Es waren aber auch Vertreter des Büchsenmacherwesens und der wehrtechnischen Industrie da. Es herrschte eigentlich einvernehmliches Entsetzen, Frustration, Fassungslosigkeit über den jetzigen Entwurf, weil man sich mit seinen Problemen in der Praxis alleingelassen fühlt. Es beginnt damit, dass wir noch nicht mal wissen, was ein Messer ist. Ein Messer ist im Gesetz nicht normiert, nicht beschrieben. Ist das Fischmesser, das ich im Restaurant bekomme, das gebogene Teil, ist das ein Messer? Die Abreibkante der Tesafilm-Abroller, gilt das als Messer? Das ist alles nicht klar. Und das Gleiche auch gilt auch für den sogenannten anerkannten Zweck. Man darf Messer, wenn man einen „allgemeinen anerkannten Zweck“ hat, mitführen. Aber dieser „allgemeine anerkannte Zweck“ findet schnell seine Grenzen. Ich sage nur Pfadfinder – Singewettstreit oder Ähnliches, wo die Messer nicht verwendet werden, aber einfach von den Jugendlichen oder Kindern mitgenommen werden. Es passiert ja auch nichts. Im Moment bewegen wir uns beim allgemeinen anerkannten Zweck zwischen Ordnungswidrigkeit – und es ist in Ordnung. Der Rechtsentwurf sieht bei Springmessern künftig den allgemeinen anerkannten Zweck vor zwischen Straftat – und es ist in Ordnung. Und da stelle ich mir die Frage, wie soll in das Ermessen eines Einzelnen gelegt werden, ist der Besitz eines Springmessers jetzt eine Straftat oder nicht? Wir bringen hiermit im Prinzip die Mitarbeiter der vollziehenden Behörden – Ordnungsämter, Polizei, Waffenbehörden bei Kontrollen –, aber auch der Verfolgungsstellen – nämlich Waffenbehörden, die es dann abgeben müssen an die Staatsanwälte – eigentlich fast in die Position eines Richters. Man entscheidet über die Argumente eines Bürgers, liegt hier eine Straftat vor oder nicht? Das halte ich für sehr gefährlich und unbedacht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Bacherle, bitte.

Abg. **Tobias Bacherle** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen herzlichen Dank. Ich würde die erste Frage stellen und danach an die Kollegin Polat übergeben.

Frau Link, wir haben gerade die Ausführungen der Bundesdatenschutzbeauftragten schon gehört, aber

wie bewerten Sie denn die Rechtsgrundlagen, die dem BKA, der Bundespolizei, dem BAMF und allen Strafvermittlungsbehörden die Befugnis einräumen, einen nachträglichen biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet durchzuführen? Genügen die Vorschriften rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere dem Vorbehalt des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie und dies insbesondere hinsichtlich der zur Diskussion gestellten nachträglichen Identifizierung nach Asylgesetz? Welche Auswirkungen hätten diese Befugnisse Ihrer Meinung nach in der Praxis? Vielen Dank.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich wollte noch die zweite Frage stellen. Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Frau Link, meine Frage bezieht sich auf Ihr Eingangsstatement, dass einige Regelungen, wenn ich es richtig verstanden habe, im aufenthaltsrechtlichen Bereich nicht zu einem stärkeren Schutz von Sicherheit und Ordnung, beitragen. Ich beziehe meine Frage auf § 54 Aufenthaltsgesetz, Ausweisungsrecht. Auch hier meine Bitte an Sie mit Bezug auf die jüngere Rechtsprechung, aber auch auf die bisherigen Verschärfungen, das Ganze noch mal zu würdigen vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht und wenn möglich auch unter Bezugnahme der Regelung für Jugendfreiheitsstrafen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Lincoln, bitte.

SVe **Sarah Lincoln** (GFF): Zunächst zu den Befugnissen für das BKA und die Bundespolizei zum biometrischen Abgleich. Ich schließe mich da der bereits viel gehörten Kritik an, dass die Regelung offenlässt, wie das technisch funktionieren soll und dass der Aufbau einer Datenbank jedenfalls verfassungs- und unionsrechtswidrig wäre. Aber selbst wenn keine Datenbank aufgebaut werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass auch dann der Abgleich an sich einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, denn er hat einfach eine enorme Streubreite. Es sind ja potenziell alle Menschen betroffen, von denen Bild- und Videomaterial im Internet ist und wenn es dann um Aufnahmen etwa von Demos, Parteiveranstaltungen, Gottesdiensten etc. geht, können daraus auch Rückschlüsse auf politische und religiöse Einstellungen gezogen werden, was mit enormen Abschreckungseffekten verbunden ist. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass diese Systeme höchst fehleranfällig sind und insbesondere nicht-weiße Menschen besonders häufig



falsch identifiziert werden. Deswegen sind da eben aus unserer Sicht Anpassungen erforderlich. Der Datenabgleich sollte nur zum Schutz herausragender Rechtsgüter zulässig sein. Deswegen empfehlen wir eben auf § 100 StPO oder § 138 StGB zu verweisen. Echtzeitabgleiche sollten auch für Stimmenabgleich ausgeschlossen werden. Das würde auch Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der KI-Verordnung entsprechen, der für Echtzeitabgleiche sehr enge Grenzen setzt.

Besonders unverhältnismäßig ist der Datenabgleich des BAMF zur Feststellung der Identität von Asylsuchenden, denn da gilt eigentlich das Gleiche, nur dass eben hier der Zweck, anders als bei der Terrorabwehr, nicht besonders gewichtig ist. Es geht um die Identitätsüberprüfung, für die es genug andere Instrumente gibt. Außerdem wird der Identitätsbegriff in der Gesetzesbegründung echt weit verstanden. Er soll nicht nur Namen, Geburtsdatum und Herkunftsland umfassen, sondern eben auch Familienstand, Religionszugehörigkeit, Sprachkenntnisse, Geburtsland, Land des gewöhnlichen Aufenthalts. Damit hätten wir quasi eine Ermächtigung zur vollständigen Ausleuchtung von Asylsuchenden, was für das Asylverfahren keinesfalls erforderlich ist.

Und nun zu Ihrer Frage zu den Ausweisungsmöglichkeiten. Wir sehen es sehr kritisch, dass erneut im § 54 Aufenthaltsgesetz die Schwelle abgesenkt wurde, um ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse zu begründen. Ursprünglich sah § 54 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz eine Schwelle von zwei Jahren Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe vor. Mittlerweile sollen sechs beziehungsweise drei Monate Freiheits- oder Jugendstrafe ausreichen, wenn die Straftat unter Verwendung eines Messers erfolgte. Das sind keine schweren Straftaten, zumal zu berücksichtigen ist, dass die Verwendung eines Messers schon beim Tatvorwurf beziehungsweise bei der Strafzumessung berücksichtigt wird. Das heißt, der Unrechtsgehalt kommt bereits im Strafmaß zum Ausdruck. Was man sich übrigens beim Landfriedensbruch unter Verwendung eines Messers vorstellt, ist auch nicht ganz verständlich.

Das andere ist § 60 Absatz 8 Aufenthaltsgesetz. Da wurden auch Verschärfungen vorgenommen. Und zwar ist da vorgesehen, dass die bisherige Mindestschwelle auch angehoben wird und das ist mit den unionsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, denn da wird der Begriff einer besonders schweren Straftat sehr eng definiert. Das heißt, das wären eher so

10, 12 Jahre, aber ganz sicher nicht drei und jetzt eben zwei Jahre Freiheitsstrafe. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Dann kommen wir zur FDP. Herr Kollege Höferlin beginnt.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich teile die Fragezeit mit dem Kollegen Kuhle. Meine Frage geht an Frau Link. Ich habe den Eindruck, es scheint so, dass seitens des BKA noch nicht so richtig eine Vorstellung zur Umsetzung von den Befugnissen besteht, haben wir gerade eben bei § 16a BKA-Gesetz gehört. Bei § 10b des BKA-Gesetzes, dem biometrischen Abgleich von öffentlich zugänglichen Daten im Internet, haben wir gehört, gibt es verschiedene Maßnahmen oder Möglichkeiten, das technisch durchzuführen: eine eigene Datenbank anzulegen, einen Drittanbieter zu beauftragen oder das in Echtzeit zu machen. Das enthält eine Frage an Sie. Wie stellt sich das BKA denn das vor, wenn Sie jetzt ganz praktisch biometrische Daten einer Person haben und Sie möchten jetzt diesen Abgleich durchführen? Wo wollen Sie denn wie, gegen was, also gegen welche anderen Daten gerne diesen Datenabgleich durchführen hinsichtlich von Bildern und von Stimmen? Mit öffentlich zugänglichen Daten? Das würde mich interessieren.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank. Ich habe noch mal eine Frage an Herrn Prof. Kipker. Wir haben herausgearbeitet, dass sowohl mit Blick auf die Gesichtserkennung als auch mit Blick auf die automatisierte Datenanalyse das Thema Nutzung künstlicher Intelligenz ein wesentlicher Knackpunkt ist. Deswegen würde mich interessieren, welchen konkreten Änderungsbedarf am Gesetz Sie uns beschreiben würden mit Blick auf den AI-Act und mit Blick auf mögliche Leitplanken für den Einsatz künstlicher Intelligenz. Und mit Blick auf §§ 16a, 22 BKA-Gesetz interessiert mich das Gleiche auch mit Blick auf den Einsatz von Drittanbietern. Das scheint mir auch ein Knackpunkt zu sein. Sie haben schon beschrieben, dass der Einsatz von Drittanbietern im Rahmen der Gesichtserkennung im Grunde rechtlich nicht zu machen ist. Sollte er, wie wir gerade gehört haben, bei den §§ 16a, 22 BKA-Gesetz nötig sein, welche konkreten Leitplanken für den Einsatz von Drittanbietern müsste man im Gesetz noch nachschärfen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Link, bitte.



**SVe Martina Link (BKA):** Herr Höferlin, in der Tat ist es so, dass wir, weil wir die Befugnisse bislang nicht haben, kein konkretes Tool im Auge haben. Das, was erste Marktsichtungen ergeben haben, zeigt, dass es verschiedene Möglichkeiten im Bereich des biometrischen Abgleichs gibt, die heute auch schon genannt worden sind. Wie das konkret aber erfolgen kann, das können wir Ihnen nicht sagen. Denkbar ist es, wenn man sich die KI-Verordnung anschaut – ungezieltes Auslesen in eine Datenbank ist nicht zulässig –, dass man nach bestimmten Suchparametern eine solche vorübergehende Speicherung von Daten ermöglicht und die gezielt mit den Daten, die wir auf polizeilicher Ebene – Beispiel: Bilder zur Fahndung Klette haben – abgleicht.

Im Fall von Solingen ist es in diesem Fall retrograd so gewesen, dass wir ein Video gefunden haben. In diesem Video war die Person nicht erkennbar, allerdings die Stimme hörbar. Das heißt, wenn man in einem solchen Fall sehr frühzeitig eine solche Stimme hätte, bestünde zum Beispiel die Möglichkeit, diese gegen einen ausgewählten Datenbestand beispielsweise aus entsprechenden öffentlichen Foren oder Ähnlichem abzugleichen, in dem solche Personen agieren und dann den Versuch zu machen, auf diese Art und Weise eine Identifizierung durchzuführen. Das müsste die Marktanalyse ergeben, die wir aber erst dann machen können, wenn wir wissen, auf welcher rechtlichen Grundlage wir agieren können.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Herr Kipker, bitte.

**SV Prof. Dr. Dennis-Kenji Kipker (IGMR):** Was den Einsatz von künstlicher Intelligenz anbelangt, hält sich dieser Gesetzentwurf bewusst sehr offen. Der Begriff „KI“ findet da nicht so richtig Verwendung, wenn dann höchstens verkappt. Es geht um algorithmenbasierte Datenauswertung. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass die Technologieoffenheit zu vermeiden ist. Wie ich eingangs und auch im Rahmen meiner Stellungnahme schon gesagt hat, führt gerade dieses Thema Technologieoffenheit dazu, dass wir die grundrechtliche Relevanz des Ganzen ganz schwer einschätzen können und dann eben vom schwerstmöglichen ausgehen müssen. Natürlich ist es auch so, dass der KI-Act Vorgaben enthält, die auch verbotene Datenauswertungspraktiken umfassen. Dazu gehört auch die Erstellung einer solchen KI-basierten Datenbank. Deswegen ist es meiner Meinung nach erforderlich, von vornherein sicherzustellen, dass eben nicht gegen ein

solches Verbot verstoßen wird, wenn das Gesetz entsprechend erarbeitet wird und diese Offenheit der Formulierung muss in jedem Fall beseitigt werden und es müssen konkrete Technologien benannt werden. Geht es wirklich um künstliche Intelligenz, geht es um algorithmenbasierte Datenauswertung, geht es um Data Mining, Data Warehousing, das ist hier an der Stelle völlig unklar. Das ist deswegen auch eine ganz zentrale Voraussetzung, überhaupt weitergehend darüber sprechen zu können, sind die Maßnahmen, die angeordnet werden, überhaupt geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im juristischen Sinne?

Und was den Einsatz von Drittanbietern angeht, damit öffnen wir natürlich quasi der Unkontrollierbarkeit auch des Datenschutzes und der Datensicherheit Tür und Tor. Gegenwärtig finden sich im Entwurf keinerlei konkretisierende Vorgaben, wie Datensicherheit und Datenschutz, auch Auswahlprozeduren von solchen Drittanbietern erfolgen sollen. Ich hatte auch schon eingangs gesagt, dass es höchst problematisch ist und Drittanbieter natürlich denselben Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen unterliegen, soweit es um Datenverarbeitung geht. Und da wird es natürlich noch schwerer, diese Rechtmäßigkeit herzustellen.

Was ich insgesamt vermissem, und das bezieht sich eben auch auf Drittanbieter, aber auch ganz generell, sind eben auch Möglichkeiten zur Konkretisierung bestimmter Datenschutz- und Sicherheitsanforderungen. Es wird beispielsweise nicht definiert, wie lange die Daten gespeichert werden, was konkrete Cyber-Sicherheitsanforderungen sind, wer das Ganze überprüft. Und da wäre es sicherlich auch sinnvoll, zum Beispiel auch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik einzubeziehen, was genau diesen Faktor anbelangt. Wenn wir keine datensichere Verarbeitung haben, das haben wir in der Vergangenheit schon für verschiedene Fälle sicherheitsbehördlicher Datenauswertung gesehen, dann wird es am Ende auch schwierig zu sagen, eine Datenverarbeitung ist verhältnismäßig. Danke.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Vielen Dank. Damit schließe ich die öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen – –

**Abg. Clara Bünger (Die Linke):** Entschuldigung?

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Wir haben jetzt keine Zeit mehr.



Abg. **Clara Bünger** (Die Linke): Wir haben ja noch Zeit. Es war bis 15.00 Uhr anberaumt und es ist ein sehr grundrechtsrelevanter Gesetzentwurf.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Bünger, Sie können hier nicht einfach sprechen. Wenn, dann rufe ich Sie auf. Ich schließe die Sitzung. Eventuelle Fragen zum Ablauf dieser Anhörung gebe ich in die Obleuterunde.

Die Anhörung hat sehr viele wertvolle Hinweise zu den vorliegenden Gesetzentwürfen der Koalitionsfraktionen und dem der Union erbracht und über diese hinaus. Dafür danke ich sehr herzlich den anwesenden Sachverständigen und auch denen, die uns digital zugeschaltet waren.

Es ist ja am heutigen Tag das Begriffspaar von Freiheit und Sicherheit genannt worden. Das ist eigentlich ein Geschwisterpaar. Wir haben einige Sachverständige gehört, die in ihren Redebeiträgen eher zur Seite der Sicherheit geneigt haben. Wir haben andere Sachverständige gehört, die in ihren Beiträgen eher zur Seite der Freiheit geneigt haben. Es ist jetzt die Kunst der Abgeordneten, das beides zu einer guten Balance zu führen und dafür wünsche ich auch ein gutes Händchen. Die Gesetzentwürfe gehen nun in das parlamentarische Verfahren. Eine Bitte möchte ich äußern. Es sind auch sehr viele Hinweise aus der Praxis erfolgt, also die Frage der Umsetzbarkeit – personell, aber auch technisch. Und ich glaube, mit Blick auf die zurückliegenden Jahre ist es ein wichtiger Punkt, dass wir das sehr stark beherzigen, dass das, was wir am Ende verabschieden, in der Praxis auch gut angewendet werden kann. Bitte nehmen Sie diese Hinweise besonders mit in die kommenden Beratungen.

Ich wünsche Ihnen einen weiteren guten Nachmittag und schließe die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 14.44 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB  
**Stellvertretender Vorsitzender**

RaVGH Dr. Philipp Wittmann<sup>1</sup>  
(VGH Baden-Württemberg)

Römerberg / Mannheim,  
den 19. / 21.<sup>2</sup>September 2024

**Gesetzentwürfe**  
**zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des**  
**Asylsystems (BT-Drs. 20/12505),**  
**zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-**  
**Drs. 20/12506)**  
**und zur Begrenzung des illegalen Zustroms von**  
**Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (BT-**  
**Drs. 20/12504)**

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des  
Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 20.  
Wahlperiode am 23. September 2024

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 23. September 2024. Sie beruht auf Vorabfassungen<sup>3</sup> des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 9. September 2024,<sup>4</sup> des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 9. September 2024<sup>5</sup> und des Entwurfs eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Herausgeber der Fachzeitschrift „Informationsbrief Ausländerrecht“ und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Auffassung der Richterschaft, der Dienststelle(n) oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

<sup>2</sup> Die ursprünglich am 19. September 2024 eingereichte Stellungnahme wurde am 21. September 2024 punktuell ergänzt und überarbeitet. Die inhaltlichen Änderungen finden sich auf S. 22 f., 73 f., 77 ff. und S. 81 der aktualisierten Stellungnahme und sind jeweils *kursiv* markiert.

<sup>3</sup> Einzelne insbesondere in Fußnoten des Gutachtens erwähnte redaktionelle Fehler sind in der Endfassung der Gesetzentwürfe daher ggf. nicht mehr enthalten.

<sup>4</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 9. September 2024, BT-Drs. 20/12805.

<sup>5</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 9. September 2024, BT-Drs. 20/12806.

Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz) vom 9. September 2024.<sup>6</sup>

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Vielzahl der behandelten Einzelthemen, der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens<sup>7</sup> – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

---

<sup>6</sup> Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU – Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz) vom 9. September 2024, BT-Drs 20/12804.

<sup>7</sup> Die Ladung als Sachverständiger und die Mitteilung des Sachverhalts erfolgten am 16. September 2024; die Entwürfe waren jedoch zum Teil vorab aus Veröffentlichungen bekannt.

## A. Gliederung

A. Gliederung.....	3
B. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805).....	10
I. Ausweitung der Auskunftsansprüche des Bundesamts für Verfassungsschutz gegenüber Finanzdienstleistern (Art. 1 Ges-E; § 8a BVerfSchG).....	10
1. Gesetzentwurf.....	10
2. Bewertung.....	11
II. Änderungen des Asylgesetzes (Art. 2 Ges-E).....	13
1. Ausweitung der flüchtlingsrechtlichen Ausschlussstatbestände (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; § 3 Abs. 4 AsylG).....	13
a) Gesetzentwurf.....	13
b) Bewertung.....	13
2. Information des Bundesamts über die Einleitung von (weiteren) Strafverfahren (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 8 Abs. 1a AsylG).....	14
a) Gesetzentwurf.....	14
b) Bewertung.....	15
3. Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 3 Ges-E; § 15b AufenthG-E).....	19
a) Gesetzentwurf.....	19
b) Bewertung.....	20
4. Anpassung der Ausschlussgründe für Familienasyl und –flüchtlingsschutz (Art. 1 Nr. 4 Ges-E; § 26 AsylG).....	25
a) Gesetzentwurf.....	25
b) Bewertung.....	26
5. Vermutung eines Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft bei Reise in den Verfolgerstaat (Art. 1 Nr. 5 Ges-E; § 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E).....	26
a) Gesetzentwurf.....	26
b) Bewertung.....	27
c) Alternativvorschlag.....	32
6. Verfahrensrechtliche Folgeänderung zur Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG (Art. 1 Nr. 6 Ges-E; § 75 Abs. 2 Satz 1 AsylG-E).....	34
a) Gesetzentwurf.....	34
b) Bewertung.....	34
III. Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (Art. 3 Ges-E).....	34
1. Anpassung der Ausschlussstatbestände für den Schutz nach der Massenzustrom-Richtlinie an die Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG (Art. 3 Nr. 1 Ges-E; § 24 Abs. 2 AufenthG-E).....	35



a)	Gesetzentwurf.....	35
b)	Bewertung.....	35
2.	Anzeigepflicht für Reisen in den Herkunftsstaat (Art. 3 Nr. 2 Ges-E; § 47b AufenthG-E) .....	36
a)	Gesetzentwurf.....	36
b)	Bewertung.....	36
3.	Erneute Verschärfungen des Ausweisungsrechts (Art. 3 Nr. 3 Ges-E; § 54 AufenthG-E) .....	38
a)	Gesetzesentwurf .....	39
b)	Bewertung.....	43
aa)	Praktische Auswirkungen von Verschärfungen des Ausweisungsrechts 43	
bb)	Im Einzelnen: Ausweitung der „besonders schweren“ Ausweisungsinteressen auf weitere Sexualdelikte (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a c) AufenthG-E) .....	46
cc)	Im Einzelnen: Einbeziehung von Straftaten auch gegen Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen, und des Landfriedensbruchs (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a e) und f) AufenthG-E) .....	48
dd)	Im Einzelnen: Deklaratorische Einbeziehung auch qualifizierter Schleusungsdelikte (§ 54 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG-E).....	48
ee)	Im Einzelnen: Absenkung der Sanktionsschwelle für die Annahme eines „besonders schweren Ausweisungsinteresses“ bei einzelnen Straftaten unter Verwendung von gefährlichen Gegenständen .....	48
ff)	Im Einzelnen: Absenkung der Sanktionsschwelle für die Annahme eines „schweren Ausweisungsinteresses“ bei einzelnen Straftaten unter Verwendung von gefährlichen Gegenständen .....	50
c)	Ergänzender Hinweis.....	52
4.	Folgeänderung zu § 60 Abs. 8 AufenthG-E bei der ausländerrechtlichen Abschiebungsanordnung (Art. 3 Nr. 4 Ges-E; § 58a Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E) 52	
a)	Gesetzentwurf.....	52
b)	Bewertung.....	53
c)	Ergänzende Hinweise .....	53
5.	Ausweitung der Gründe für den Ausschluss von Abschiebungsverboten bei Asyl- bzw. international Schutzberechtigten (Art. 3 Nr. 5 Ges-E, § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E) .....	54
a)	Gesetzentwurf.....	54
b)	Bewertung.....	57
aa)	Redaktionelle Umgestaltung des § 60 Abs. 8 Satz 1 und 2 AufenthG; Ausweitung auch auf erhebliche Jugendstrafen (§ 60 Abs. 8 AufenthG-E) 57	

bb)	Verschärfung und Ausweitung des fakultativen Ausschlussstatbestands des § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG auf Schleusungsdelikte und Delikte mit besonders verwerflicher Gesinnung (§ 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E)	59
cc)	Handlungsempfehlung.....	66
6.	Anpassung der Vorschriften über die Datenübermittlung zur Prüfung von Ausschlussgründen (Art. 3 Nr. 6 Ges-E; § 73 Abs. 1a und Abs. 3a AufenthG-E)	68
a)	Gesetzentwurf.....	68
b)	Bewertung.....	69
7.	Bußgeldsanktion für Verletzung der Mitteilungspflicht über Reisen in den Herkunftsstaat (Art. 3 Nr. 7 Ges-E; § 98 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E) .....	69
a)	Gesetzentwurf.....	69
b)	Bewertung.....	69
IV.	Streichung / Beschränkung der Leistungen für Asylsuchende mit Zuständigkeit eines anderen Staats des Dublin-Systems (Art. 4 Ges-E; § 1 Abs. 4, § 1a Abs. 7 AsylbLG) .....	69
1.	Gesetzentwurf .....	69
a)	§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E.....	69
b)	Streichung von § 1a Abs. 7 AsylbLG .....	72
2.	Bewertung .....	72
a)	Unionsrechtliche Bewertung .....	74
b)	Verfassungsrechtliche Bewertung.....	77
c)	Normsystematische Unklarheiten .....	81
V.	Änderungen des Waffengesetzes (Art. 5 Ges-E).....	83
1.	Änderungen der Inhaltsübersicht (Art. 5 Nr. 1 GesE).....	83
2.	Konkretisierung der Anforderungen an die Anordnung des persönlichen Erscheinens im Erlaubniserteilungsverfahren (Art. 5 Nr. 2 Ges-E; § 4 WaffG-E)	83
a)	Gesetzentwurf.....	83
b)	Bewertung.....	84
3.	Ausweitung der absoluten Unzuverlässigkeitstatbestände und der zu konsultierenden Behörden (Art. 5 Nr. 3 Ges-E; § 5 WaffG-E) .....	84
a)	Gesetzentwurf.....	84
b)	Bewertung.....	87
aa)	Ausweitung der absoluten Unzuverlässigkeitstatbestände .....	87
bb)	Anpassung und Ausweitung des Katalogs der im Erteilungsverfahren zu beteiligenden Behörden .....	90

4. Erweiterung der in die Eignungsermittlung einbezogenen Behörden (Art. 5 Nr. 4 Ges-E; § 6 WaffG-E) .....	90
a) Gesetzesentwurf .....	90
b) Bewertung.....	91
5. Nachberichts- und Mitteilungspflichten (Art. 5 Nr. 5 Ges-E; § 6a f. WaffG-E)	91
a) Gesetzentwurf.....	91
b) Bewertung.....	92
6. Konkretisierung der Voraussetzungen für die Verhängung von Waffenverboten im Einzelfall (Art. 5 Nr. 6 Ges-E; § 41 WaffG-E).....	92
a) Gesetzentwurf.....	93
b) Bewertung.....	94
7. Ausweitung der Waffenverbote und Waffenverbotszonen auf Messer jedweder Art; Ausweitung der Ermächtigungsgrundlagen; Ausweitung anlassloser Kontrollbefugnisse (Art. 5 Nrn. 7 und 8 WaffG-E; § 42, §§ 42b f. WaffG-E) .....	94
a) Gesetzentwurf.....	95
aa) § 42 WaffG-E (Ausweitung der Waffen- und Waffenverbotszonen auf Messerverbote, Ausweitung der Ermächtigungsgrundlagen) .....	95
bb) § 42b WaffG-E (Waffen- und Messerverbote im öffentlichen Personenfernverkehr).....	98
cc) § 42c WaffG-E (Kontrollen zur Durchsetzung von Waffen- und Messerverboten) .....	98
b) Bewertung.....	99
aa) Ausweitung der Waffenverbote und der Ermächtigungen für Waffenverbotszonen .....	99
bb) Schaffung bzw. Ausweitung anlassloser Kontrollbefugnisse .....	102
8. Anpassung und Ausweitung von Übermittlungsvorschriften (Art. 5 Nr. 9 und 10 Ges-E; § 43 f. WaffG-E) .....	104
a) Gesetzentwurf.....	104
aa) § 43 WaffG-E .....	104
bb) § 44 WaffG-E .....	105
b) Bewertung.....	105
9. Vorläufige Sicherstellung von Waffen und Erlaubnisurkunden im laufenden Rücknahme- oder Widerrufsverfahren (Art. 5 Nr. 11 Ges-E; § 45 WaffG-E) ...	106
a) Gesetzentwurf.....	106
b) Bewertung.....	107
10. Entziehung unerlaubter Waffen als gebundene Entscheidung (Art. 5 Nr. 12 Ges-E; § 46 WaffG-E) .....	107

a)	Gesetzentwurf.....	107
b)	Bewertung.....	108
11.	Ausweitung der Ordnungswidrigkeitentatbestände auf (neue) Waffen- und Messerverbote (Art. 5 Nr. 15 Ges-E; § 53 WaffG-E) .....	109
12.	Amnestieregelung für den Besitz von Springmessern (Art. 5 Nr. 13 Ges-E; § 58 WaffG) .....	109
a)	Gesetzentwurf.....	109
b)	Bewertung.....	110
13.	Ausweitung des Springmesserverbots (Art. 5 Nr. 15 Ges-E; § Anlage 2 [Waffenliste]) .....	110
a)	Gesetzentwurf.....	110
b)	Bewertung.....	110
VI.	Änderungen des Sprengstoffgesetzes (Art. 6 Ges-E) .....	110
a)	Gesetzentwurf.....	110
b)	Bewertung.....	112
VII.	Änderungen des Bundesjagdgesetzes (Art. 7 Ges-E).....	112
1.	Pflichtaustausch zwischen Waffenbehörden und Jagdbehörden (Art. 7 Nr. 1 Ges-E; § 17 JagdG).....	113
a)	Gesetzentwurf.....	113
b)	Bewertung.....	113
2.	Ausweitung der Mitteilungspflichten auf die Verlängerung von Jagdscheinen (Art. 7 Nr. 2 Ges-E; § 18a Jagd-E) .....	114
a)	Gesetzentwurf.....	114
b)	Bewertung.....	114
VIII.	Änderung der Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden (Art. 8 Ges-E).....	114
IX.	Inkrafttreten (Art. 9 Ges-E) .....	115
C.	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806) .....	116
I.	Änderungen des BKA-Gesetzes (Art. 1 Ges-E) .....	116
1.	Inhaltsübersicht (Art. 1 Nr. 1 Ges-E) .....	116
2.	Begleitregelung zu Auskunftsbegehren gegenüber Finanzdienstleistern (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 9 Abs. 7 BKAG) .....	116
a)	Gesetzentwurf.....	116
b)	Bewertung.....	117
3.	Erstmalige Ermächtigung zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 3 Ges-E; § 10b BKAG).....	117

a)	Gesetzentwurf.....	118
b)	Bewertung.....	119
4.	Auswertung und Analyse polizeilicher Daten mittels KI-Systemen (Art. 1 Nr. 4 Ges-E; § 16a BKAG) .....	121
a)	Gesetzentwurf.....	121
b)	Bewertung.....	122
5.	Weiterverwendung vorhandener Daten für die Entwicklung von IT- und KI-Produkten (Art. 1 Nr. 5 Ges-E; § 22 BKAG-E).....	123
a)	Gesetzentwurf.....	123
b)	Bewertung.....	124
6.	Anwendung des § 10b BKAG auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (Art. 1 Nr. 6; § 33 BKAG).....	124
a)	Gesetzentwurf.....	124
b)	Bewertung.....	126
7.	Folgeregelung zu § 9 Abs. 7 BKAG (Art. 1 Nr. 7; § 39 BKAG) .....	126
a)	Gesetzentwurf.....	126
b)	Bewertung.....	127
8.	Weitere Ermächtigung zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 8 Ges-E; § 39a BKAG-E) .....	127
a)	Gesetzentwurf.....	127
b)	Bewertung.....	129
9.	Weitere Ermächtigung zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 9 Ges-E; § 63a BKAG-E) .....	129
a)	Gesetzentwurf.....	129
b)	Bewertung.....	131
II.	Änderungen des BPolG (Art. 2 Ges-E) .....	131
1.	Inhaltsübersicht (Art. 2 Nr. 1 Ges-E) .....	131
2.	Ausweitung von Kontroll- und Durchsuchungsbefugnissen der Bundespolizei zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen und Allgemeinverfügungen der Bundespolizei (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; § 22 BPolG) .....	131
a)	Gesetzentwurf.....	131
b)	Bewertung.....	133
3.	Automatisierte Datenanalyse und nachträglicher Bild- und Stimmabgleich (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; §§ 34a f. BPolg) .....	133
a)	Gesetzentwurf.....	133
aa)	§ 34a BPolG (Automatisierte Datenanalyse) .....	133

bb) § 34b BPolG (Nachträglicher biometrischer Abgleich von Stimm- und Bilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten) .....	134
b) Bewertung.....	136
4. Ergänzungsregelung zu § 22 BPolG (Art. 2 Nr. 4 Ges-E; § 43 Abs. 1 BPolG-E) 136	
a) Gesetzentwurf.....	136
b) Bewertung.....	137
III. Änderungen der Strafprozessordnung (Art. 3 Ges-E) .....	137
1. Inhaltsübersicht (Art. 3 Nr. 1 Ges-E) .....	137
2. Nachträglicher Abgleich biometrischer Stimm- und Bilddaten zu strafprozessualen Zwecken (Art. 3 Nr. 2 Ges-E; § 98d StPO).....	137
a) Gesetzentwurf.....	137
b) Bewertung.....	139
3. Ergänzung der Benachrichtigungspflichten nach Abschluss der Maßnahme (Art. 3 Nr. 3 Ges-E; § 101 StPO-E).....	139
IV. Inkrafttreten (Art. 4 Ges-E) .....	139
D. Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz) (BT-Drs. 20/12804) .....	140
I. Wiedereinführung der Begrenzung der Migration als Ziel des Aufenthaltsgesetzes (Art. 1 Nr. 1 Ges-E; § 1 AufenthG-E) .....	140
1. Gesetzentwurf .....	140
2. Bewertung .....	140
II. Streichung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 36a AufenthG-E) .....	141
1. Gesetzentwurf .....	141
2. Bewertung .....	142
a) Unionsrechtlicher Rahmen.....	142
b) Unvereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben.....	144
III. Ausweitung der Parallelzuständigkeit der Bundespolizei für den Abschiebevollzug (Art. 1 Nr. 3 Ges-E; § 71 AufenthG-E).....	145
a) Gesetzentwurf.....	145
b) Bewertung.....	147
aa) Grundsätzliche Zweckmäßigkeit des Vorschlags .....	148
bb) Unvereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ...	148
E. Zusammenfassung.....	150

## **B. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805)**

### **I. Ausweitung der Auskunftsansprüche des Bundesamts für Verfassungsschutz gegenüber Finanzdienstleistern (Art. 1 Ges-E; § 8a BVerfSchG)**

#### **1. Gesetzentwurf**

§ 8a BVerfSchG soll nunmehr lauten:

#### **§ 8a BVerfSchG – Besondere Auskunftsverlangen**

(1) <sup>1</sup>Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf im Einzelfall Auskunft einholen bei

1. Luftfahrtunternehmen sowie Betreibern von Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen für Flüge zu Namen und Anschriften des Kunden sowie zur Inanspruchnahme und den Umständen von Transportleistungen, insbesondere zum Zeitpunkt von Abfertigung und Abflug und zum Buchungsweg,
2. Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten, Wertpapierinstituten und Finanzunternehmen zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen, insbesondere über Kontostand und Zahlungsein- und -ausgänge,
3. (weggefallen)
4. denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken, zu Verkehrsdaten nach § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes und sonstigen zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Telekommunikation notwendigen Verkehrsdaten und
5. denjenigen, die geschäftsmäßig Teledienste erbringen oder daran mitwirken, zu
  - a) Merkmalen zur Identifikation des Nutzers eines Teledienstes,
  - b) Angaben über Beginn und Ende sowie über den Umfang der jeweiligen Nutzung und
  - c) Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen Teledienste,

soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 genannten Schutzgüter vorliegen.

~~<sup>2</sup>Im Falle des § 3 Abs. 1 Nr. 1 gilt dies~~ **Für Satz 1 Nummer 1, 4 und 5 gilt dies im Fall des § 3 Absatz 1 Nummer 1** nur für Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind,

1. zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumden anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören oder
2. Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen

von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.

(2) [...]

(3) Anordnungen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen sich nur gegen Personen richten, bei denen

1. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie die schwerwiegenden Gefahren nach den Absätzen 1 und 2 nachdrücklich fördern, oder
2. auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist
  - a) bei Auskünften nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 und 5 sowie nach Absatz 2, dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch nehmen, oder
  - b) bei Auskünften nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben, oder dass eine Person nach Nummer 1 ihren Anschluss benutzt.

(4) – (9) [...]

## 2. Bewertung

Die Änderung bewirkt, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz Auskünfte von Finanzdienstleistern über Störer im Sinne des § 8a Abs. 3 Nr. 1 BVerfSchG oder ihnen nach § 8a Abs. 3 Nr. 2 a) BVerfSchG gleichgestellte Personen (Repräsentanten) in Fällen der Bekämpfung von Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG<sup>8</sup> auch dann einholen darf, wenn diese Bestrebungen keine Gewaltbezüge im Sinne des § 8a Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG aufweisen. Da es sich dessen ungeachtet weiterhin um Bestrebungen handeln muss, die gegen demokratische Grundwerte und –strukturen gerichtet sind, die Maßnahme voraussetzt, dass Tatsachen die Annahme schwerwiegender Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter rechtfertigen und sich die Maßnahmen nur gegen Personen richten, die schwerwiegende Gefahren nachdrücklich fördern (oder für diese Personen Leistungen in Anspruch nehmen), bestehen gegen die Ausweitung keine grundsätzlichen Bedenken. Zwar ermächtigt die Maßnahme zu Grundrechtseingriffen mit zumindest erhöhtem Gewicht und hat das Bundesverfassungsgericht die in Teilen parallel

---

<sup>8</sup> Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben.



konstruierte Bestimmung des § 10 Abs. 2 des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes (HVSG) jüngst als unverhältnismäßig beanstandet;<sup>9</sup> zudem dürfte das Eingriffsgewicht gegenüber der hier genannten Regelung zur Abfrage von Reisedaten, die § 8a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BVerfSchG entspricht, nochmals erhöht sein, weil sich die Abfrage von Finanzdaten insbesondere von Einzelpersonen über einen längeren Zeitraum erstrecken und so ggf. – insbesondere bei intensiver Nutzung des elektronischen Zahlungsverkehrs durch einzelne Konteninhaber – zu einem Bewegungsprofil verdichten kann.<sup>10</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zur Parallelbestimmung des § 10 Abs. 2 HVSG jedoch ausdrücklich nicht gefordert, dass es sich bei den zu beobachtenden Bestrebungen handelt, von denen eine besonders gesteigerte Gefährlichkeit für die Schutzgüter ausgeht.<sup>11</sup> Es hat eine mit § 8a Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG vergleichbare Einschränkung der Eingriffsanlässe vielmehr ausdrücklich nicht für ausreichend gehalten, um die Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseingriffe sicherzustellen, und stattdessen (bzw. ggf. kumulativ) gefordert, dass entsprechende Eingriffe nur bei Vorliegen einer konkreten Bedrohung für die Verfassungsschutzgüter vorgenommen werden dürfen.<sup>12</sup> Eine derartige Anforderung enthält § 8a BVerfSchG jedoch mit dem Erfordernis, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 genannten Schutzgüter vorliegen“, und genügt den verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen daher grundsätzlich wohl auch ohne die bislang in § 8 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG vorgesehene Einschränkung.<sup>13</sup> Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht diese Gefahrenschwelle für vergleichbare Grundrechtseingriffe mit (lediglich) erhöhtem Eingriffsgewicht in der Vergangenheit ausdrücklich unbeanstandet gelassen.<sup>14</sup> Der – im Übrigen absolut zustimmungswürdigen – Stellungnahme der Bundesbeauftragten

---

<sup>9</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 161 ff., 164.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 167 ff.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 170.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 178 f.

<sup>13</sup> Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die in Bezug genommene Norm des § 3 Abs. 1 BVerfSchG selbst lediglich Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden bezeichnet, aus denen Schutzgüter zum Teil nur mittelbar abgeleitet werden können. Dies dürfte zwar nicht zur Verfassungswidrigkeit führen, trägt aber nicht zur praktischen Handhabbarkeit der Vorschriften bei.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.2.2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 959/07 – Rn. 325 ff. Vgl. zur Gefahrenschwelle der „schwerwiegenden Gefahr“ im Kontext des Verfassungsschutzrechts zuletzt aber auch BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 329 f.

für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann daher insoweit nicht vorbehaltlos gefolgt werden.<sup>15</sup>

Im Hinblick auf das im Vergleich zum Abruf von Fluggastdaten nochmals erhöhte Eingriffsgewicht und das Potential zur Erstellung von – wenngleich notwendigerweise lückenhaften – Bewegungs- und Persönlichkeitsprofilen spricht jedoch vieles dafür, die Eingriffsermächtigung auf einen konkreten oder zumindest in der individuellen Anordnung zu bestimmenden (und zu begründenden) Zeitraum zu begrenzen.

## II. Änderungen des Asylgesetzes (Art. 2 Ges-E)

### 1. Ausweitung der flüchtlingsrechtlichen Ausschlussstatbestände (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; § 3 Abs. 4 AsylG)

#### a) Gesetzentwurf

§ 3 AsylG soll nunmehr lauten:

#### **§ 3 AsylG – Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft:**

(1) – (3) [...]

(4) Einem Ausländer, der Flüchtling nach Absatz 1 ist, wird die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, es sei denn, er erfüllt die Voraussetzungen des § 60 Absatz 8 ~~Satz 1 Nummer 2 oder 3~~ des Aufenthaltsgesetzes oder das Bundesamt hat nach § 60 ~~Absatz 8 Satz 3~~ **Absatz 8a oder 8b** des Aufenthaltsgesetzes von der Anwendung des § 60 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes abgesehen.

#### b) Bewertung

Bei der Änderung der Verweisungen auf § 60 Abs. 8 AufenthG handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen zur dort vorgesehenen Ausweitung der Tatbestände, die die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gegenüber spezifischen Gefährdern ausschließen.<sup>16</sup> Diese sollen daher im Zusammenhang mit den Änderungen des § 60 Abs. 8 AufenthG bewertet werden.

Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass es sich bei den Betroffenen Personen auch bei Anwendung bzw. Ausweitung der Ausschlussklausel um Flüchtlinge im Sinne des

---

<sup>15</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)484, S. 2 f.

<sup>16</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 23.

§ 3 Abs. 1 AsylG handelt, denen lediglich die mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verbundenen Statusvorteile entzogen werden. Eine Abschiebung des betroffenen Personenkreises ist dessen ungeachtet regelmäßig deswegen nicht möglich, weil ihnen aufgrund ihrer (auch) flüchtlingsrechtlich relevanten Gefährdungssituation Abschiebungsschutz jedenfalls nach Maßgabe des § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zukommt, der aufgrund der absoluten Geltung von Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und Folterverbot (Art. 3 EMRK) auch gegenüber Straftätern und Gefährdern nicht relativiert werden kann. Die Ausweitung der Ausschlussstatbestände erleichtert somit zwar regelmäßig nicht die Abschiebung, erschwert dem Betroffenen aber die Integration und die Aufenthaltsverfestigung während des ohnehin zu erwartenden längeren Aufenthalts im Bundesgebiet. Dies kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn eine Abschiebung nach Wegfall der Schutzgründe konkret in Betracht gezogen wird (und mit einem solchen Wegfall zu rechnen ist), kann aber – analog zur bekannten Problematik der „Kettenduldung“ und der damit verbundenen Integrationsschwierigkeiten – ggf. auch mit gesellschaftlich und integrationspolitisch unerwünschten Folgen verbunden sein.

## **2. Information des Bundesamts über die Einleitung von (weiteren) Strafverfahren (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 8 Abs. 1a AsylG)**

### **a) Gesetzentwurf**

§ 8 Abs. 1a AsylG soll nunmehr lauten:

### **§ 8 AsylG – Übermittlung personenbezogener Daten**

(1a) Die für die Einleitung eines Strafverfahrens zuständigen Stellen haben in Strafsachen gegen die betroffene Person das Bundesamt unverzüglich zu unterrichten über

1. die Einleitung des Strafverfahrens, soweit dadurch eine Gefährdung des Untersuchungszwecks nicht zu erwarten ist, und die Erhebung der öffentlichen Klage, wenn
  - a) eine Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren zu erwarten ist oder
  - b) eine Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten zu erwarten ist, sofern die Straftat
    - aa) eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches, **§ 96 oder § 97 des Aufenthaltsgesetzes ist,**

~~bb) gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte, sofern die Straftat~~ mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder

**cc) mit einem antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen, geschlechtsspezifischen, gegen die sexuelle Orientierung gerichteten oder sonstigen menschenverachtenden Beweggrund im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches begangen worden ist.**

## 2. die Erledigung eines Strafverfahrens

- a) durch eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren,
- b) durch eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten, sofern

aa) die Straftat eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches, **§ 96 oder § 97 des Aufenthaltsgesetzes ist,**

~~bb) gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte, sofern die Straftat~~ mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder

**cc) im Rahmen des Urteils ein antisemitischer, rassistischer, fremdenfeindlicher, geschlechtsspezifischer, gegen die sexuelle Orientierung gerichteter oder sonstiger menschenverachtender Beweggrund im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches ausdrücklich festgestellt wurde.**

- c) in sonstiger Weise im Falle einer vorausgegangenen Unterrichtung nach Nummer 1.

### b) **Bewertung**

Die Neuregelung erweitert den Kreis der Straftaten, die im Fall der Einleitung eines Strafverfahrens, der Erhebung der öffentlichen Klage oder der Erledigung des Strafverfahrens eine Information des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge durch die für die Einleitung eines Strafverfahrens zuständigen Stellen rechtfertigen bzw. gebieten.

In der Sache dient die bereits jetzt bestehende Übermittlungsverpflichtung dem Zweck, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die für die Prüfung von Ausschlussgründen nach § 60 Abs. 8 AufenthG (nunmehr ggf. § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG) erforderlichen Informationen vermitteln.<sup>17</sup> Es soll das Bundesamt weiter in die Lage versetzen, (positive) Statusentscheidungen ggf. bis zum Abschluss des jeweiligen Strafverfahrens zurückzustellen bzw. die Asylverfahren von als solchen erkannten Gefährdern in geeigneten Fällen zu priorisieren.<sup>18</sup>

Neu ist dabei in erster Linie die Einbeziehung auch von Straftaten nach § 96 oder § 97 AufenthG (Schleusungsdelikte), wobei die Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung durch die fortbestehenden Schwellen einer Straferwartung von mindestens einem Jahr grundsätzlich gewahrt bleibt. Die parallele Streichung der Einschränkung auf Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte führt im Ergebnis nur zu einer moderaten Ausweitung der Anlassdelikte, da sowohl die Mindestschwelle – die z.B. bei bloßen Bedrohungen (§ 241 StGB<sup>19</sup>) regelmäßig nicht erreicht werden wird – als auch die Beschränkung auf die Tatmodalitäten Gewalt, Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder List erhalten bleiben. Dennoch stellt sich die Frage, ob z.B. eine Datenübermittlung bei einer Verurteilung wegen Betrugsdelikten („List“) noch dem Zweck der Übermittlungsbefugnis entspricht. Inhaltlich entspricht die Deliktsliste der vorgesehenen Neufassung des Ausschlussstatbestands des § 60 Abs. 8b AufenthG, dessen Anwendung die Übermittlungspflicht ggf. ermöglichen soll. Dies ist an sich zweckmäßig, sollte jedoch – anknüpfend an die unten dargestellten erheblichen Zweifel an der Unionsrechtskonformität des § 60 Abs. 8b AufenthG-E – dringend überdacht werden.

Dass § 8 Abs. 1a AufenthG-E auch die weitere Voraussetzung des § 60 Abs. 8 AufenthG und der § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E, die jeweils eine Gefährdung der Allgemeinheit voraussetzen, nicht übernimmt, ist datenschutzrechtlich vertretbar, da die Vorschrift auch jenseits potentieller Anwendungsfälle der vorgenannten Ausschlussstatbestände eine Verfahrenspriorisierung bei einzelnen Straftätern

---

<sup>17</sup> Vgl. BT-Drs. 18/7686, S. 3.

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drs. 18/7686, S. 3.

<sup>19</sup> Vgl. § 241 Abs. 1 StGB (Grundtatbestand): Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr; § 241 Abs. 2 – 4 StGB (Qualifikationen): Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren.

ermöglichen soll und die Bewertung der Gefährlichkeit des Betroffenen – zudem nicht im Zeitpunkt der Übermittlung, sondern der letzten Behörden- bzw. Gerichtsentscheidung – nicht den Ermittlungsbehörden, sondern dem Bundesamt bzw. den mit der Prüfung des Ausschlussstatbestands befassten Gerichten obliegt. Gerade dann, wenn – wie hier vertreten – die in § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E bezeichneten Sanktionsschwellen von einem, zwei oder drei Jahren Haft die Funktion einer unionsrechtlichen Mindestschwelle deutlich verfehlen sollten, dürfte die hieran anknüpfende Übermittlungsschwelle des § 8 Abs. 1a AufenthG-E eine Übermittlung jedoch in einer Vielzahl von Fällen ermöglichen bzw. gebieten, in denen ein Ausschluss nach § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E nicht ernstlich in Betracht kommt. Ob derartige Übermittlungen alleine durch den hiervon unabhängigen Zweck einer möglichen Verfahrenspriorisierung gerechtfertigt werden können, sollte ggf. überdacht werden.

In jeder Hinsicht unglücklich ist jedenfalls die (bereits bestehende) Anknüpfung der Übermittlungspflicht bereits an den Zeitpunkt der Einleitung des Strafverfahrens. Denn dieser Zeitpunkt ist bereits dann erreicht, wenn eine Finanzbehörde, die Polizei, die Staatsanwaltschaft, eine ihrer Ermittlungspersonen oder der Strafrichter eine Maßnahme trifft, die erkennbar darauf abzielt, gegen jemanden wegen einer Steuerstraftat strafrechtlich vorzugehen.<sup>20</sup> Dies setzt regelmäßig nur einen sog. „Anfangsverdacht“ voraus, bei dem es nach kriminalistischer Erfahrung möglich erscheint, dass eine verfolgbare Straftat begangen worden ist, mithin die Möglichkeit einer späteren Verurteilung besteht.<sup>21</sup> Eines für die Erhebung der öffentlichen Klage „hinreichenden“<sup>22</sup> oder gar „dringenden“ Tatverdachts, der z.B. die Verhängung von Untersuchungshaft rechtfertigen könnte,<sup>23</sup> bedarf es daher ausdrücklich nicht. Zu diesem – sehr frühen – Zeitpunkt wird jedoch nur bei Delikten mit sehr hohen Mindeststrafen eine verlässliche Aussage über die Dauer der erwartenden Freiheitsstrafe möglich sein, zumal oftmals auch die rechtliche Einordnung der jeweiligen Tat – z.B. fahrlässige Tötung,<sup>24</sup> Körperverletzung mit Todesfolge,<sup>25</sup> Raub

---

<sup>20</sup> Vgl. § 397 Abs. 1 AO.

<sup>21</sup> Vgl. Peters, in: MüKo-StPO, § 152 Rn. 35.

<sup>22</sup> Vgl. § 170 Abs. 1 StPO.

<sup>23</sup> Vgl. § 112 Abs. 1 Satz 1 StPO.

<sup>24</sup> Vgl. § 222 StGB: Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

<sup>25</sup> Vgl. § 227 StGB: Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in minderschweren Fällen nicht unter einem Jahr.

oder räuberische Erpressung mit Todesfolge,<sup>26</sup> Totschlag<sup>27</sup> oder Mord – erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt geklärt sein wird.<sup>28</sup> Wird die Übermittlungsvorschrift daher ernst genommen, werden die mit dem Ermittlungsverfahren befassten Behörden in erheblicher Weise mit zusätzlichen Prüf- und Übermittlungspflichten belastet, denen ggf. – aufgrund des frühen Verfahrensstadiums und der damit verbundenen Unsicherheiten – u.a. kein wesentlicher Erkenntnisgewinn für das Bundesamt gegenübersteht. Im Gegenteil erhöht eine derart verfrühte Mitteilung auch den Verfahrensaufwand des Bundesamts, das ggf. regelmäßig nachfassen muss, wann mit einem Verfahrensabschluss zu rechnen ist. Dementsprechend hatte die ursprüngliche Normfassung auch nur auf den Zeitpunkt der Erhebung der öffentlichen Klage abgestellt,<sup>29</sup> in dem Klarheit über das Bestehen eines hinreichenden Tatverdachts besteht und eine rechtliche Einordnung des Vorwurfs durch die Staatsanwaltschaft erfolgt ist.<sup>30</sup> Die erst mit Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 des Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes<sup>31</sup> vorgenommene Vorverlagerung auf den Zeitpunkt der Einleitung des Strafverfahrens sollte daher kritisch überdacht werden, zumal die nunmehr nach § 8 Abs. 1a Nr. 1 b) cc) AufenthG-E weiterhin maßgebliche Motivlage des Täters im Zeitpunkt der Einleitung des Strafverfahrens sogar regelmäßig nicht feststehen wird. Dem allenfalls geringen Gewinn für die Verfahrensplanung des Bundesamts<sup>32</sup> stünde daher eine erhebliche Entlastung sowohl des Bundesamts als auch der Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften gegenüber, wenn auf die Vorverlagerung verzichtet würde. Dies gilt um so mehr, als die vom (historischen) Gesetzgeber beabsichtigte Ermöglichung einer früheren Abschiebung<sup>33</sup> gerade bei Straftaten mit erheblicher Straferwartung regelmäßig auch an der Versagung des Einvernehmens der Staatsanwaltschaft (vgl. § 72 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) oder der Vollstreckung der Strafhaft (vgl. § 456a StPO) scheitern wird.

---

<sup>26</sup> Vgl. § 251, § 255 StGB: Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.

<sup>27</sup> Vgl. §§ 212 f. StGB: Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in minderschweren Fällen nicht unter einem Jahr.

<sup>28</sup> Hierbei entspricht es zudem richterlicher Erfahrung, dass Delikte bei ihrer erstmaligen polizeilichen Erfassung regelmäßig zunächst gravierender bewertet werden als bei im Zeitpunkt der Anklageerhebung oder Verurteilung, d.h. in einem z.B. wegen Mordes geführten Ermittlungsverfahren später nur z.B. wegen Körperverletzung mit Todesfolge angeklagt oder verurteilt wird.

<sup>29</sup> Vgl. BT-Drs. 18/7686, S. 3.

<sup>30</sup> § 170 Abs. 1 StPO.

<sup>31</sup> Zweites Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken vom 4. August 2019 (BGBl. I 2019, Nr. 29).

<sup>32</sup> Allein auf den Aspekt der Verfahrenspriorisierung abstellend BT-Drs. 19/8752, S. 75.

<sup>33</sup> BT-Drs. 19/8752, S. 75.

### **3. Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 3 Ges-E; § 15b AufenthG-E)**

#### **a) Gesetzentwurf**

Der neu einzufügende § 15b AufenthG soll lauten:

#### **§ 15b AufenthG – Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet**

(1) <sup>1</sup>Das nach §<sup>o</sup>16 Absatz<sup>o</sup>1 Satz<sup>o</sup>1 und Satz 2 erhobene biometrische Lichtbild des Ausländers darf mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgeglichen werden, wenn der Ausländer keinen gültigen Pass- oder Passersatz besitzt, der Abgleich für die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit des Ausländers erforderlich ist und der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann. <sup>2</sup>Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch eine Maßnahme nach Satz 1 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt wurden, ist die Maßnahme unzulässig. <sup>3</sup>Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch den Abgleich erlangt werden, dürfen nicht verwertet werden. <sup>4</sup>Aufzeichnungen hierüber sind unverzüglich zu löschen. <sup>5</sup>Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist aktenkundig zu machen. <sup>6</sup>Ein Abgleich mit Daten nach Satz 1 aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien ist ausgeschlossen.

(2) Die Treffer des Abgleichs sind durch Inaugenscheinnahme zu überprüfen. Zweifel an der Richtigkeit der Treffer gehen nicht zu Lasten des Ausländers.

(3) <sup>1</sup>Die im Rahmen des Abgleichs nach Absatz 1 erhobenen Daten sind nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen, sobald sie für die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit nicht mehr erforderlich sind. <sup>2</sup>Der Abgleich und das Löschen von Daten ist in der Asylakte zu dokumentieren.

(4) <sup>1</sup>Bei jeder Maßnahme nach Absatz 1 ist die Bezeichnung der eingesetzten automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, der Zeitpunkt ihres Einsatzes und die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt, zu protokollieren. <sup>2</sup>Nach Beendigung einer Maßnahme nach Absatz 1 ist die Stelle zu unterrichten, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei öffentlichen Stellen zuständig ist.

(5) Die betroffene Person ist über den Zweck, den Umfang und die Durchführung des biometrischen Abgleichs vorab in verständlicher Weise zu informieren.

(6) Durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, dass kein unberechtigter Zugriff auf die erhobenen Daten erfolgt.

(7) <sup>1</sup>Für die in den Absätzen 1 bis 6 genannten Maßnahmen ist das Bundesamt zuständig. <sup>2</sup>Es hat dabei sicherzustellen, dass diskriminierende Algorithmen weder



herausgebildet noch verwendet werden. <sup>3</sup>Soweit wie technisch möglich muss die Nachvollziehbarkeit des verwendeten Verfahrens sichergestellt werden.

## b) **Bewertung**

§ 15b AufenthG-E soll das nach § 16 Abs. 1 Satz 1 AsylG für die Identitätsklärung durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zuständige Bundesamt in die Lage versetzen, auch Schutzsuchende ohne gültiges Ausweisdokument durch biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet zuverlässig zu identifizieren<sup>34</sup> bzw. hierdurch konkrete Hinweise auf deren Identität (bzw. die Unrichtigkeit einer behaupteten Identität) zu erlangen.

Entgegen punktuell in der Öffentlichkeit erhobenen Behauptung ist der eigentliche Lichtbildabgleich mit öffentlich verfügbaren Quellen allein (!) zum Zweck der Identitätsklärung kein schwerer Grundrechtseingriff, weil es sich hierbei um einen offenen (§ 15b Abs. 5 AufenthG-E) – für den Betroffenen allerdings nicht bzw. allenfalls durch Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten vermeidbaren<sup>35</sup> – Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) bzw. das Recht am eigenen Bild (Art. 2 Abs. 1 GG) handelt, der lediglich Umstände aufdeckt, zu deren Offenlegung der Betroffene ohnehin – und mit guten Gründen – verpflichtet ist (Identität). Insbesondere ermöglicht § 15b AsylG-E – anders als die ungleich eingriffsintensiveren Normen des § 10b BKAG-E, § 39 BKAG-E, § 63b BKAG-E, § 34b BKAG-E, § 98d StPO-E<sup>36</sup> – nicht die Ermittlung des Aufenthaltsorts des Betroffenen und – jedenfalls bei klarer Festschreibung eines Zweckänderungsverbots (s.u.) – auch mittelbar nicht die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Zwar bezieht sich die Datenverarbeitung mit biometrischen Daten dennoch auf besonders schützenswerte Daten im Sinne des Art. 9 Art. 1 VO (EU) 2016/679 (DS-GVO), die jedoch – jedenfalls zum Teil<sup>37</sup> – von der betroffenen Person offensichtlich öffentlich gemacht wurden

---

<sup>34</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 23.

<sup>35</sup> Der Betroffene kann etwa Ausweisdokumente oder sonstige Nachweise vorlegen, die eine Überprüfung durch Bildabgleich entbehrlich erscheinen lassen. Ein Betroffener, der tatsächlich über keine ausreichenden Nachweise über seine Identität verfügt, kann die Maßnahme aber nicht abwenden.

<sup>36</sup> Vgl. jeweils den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 9.9.2024, BT-Drs. 20/12806.

<sup>37</sup> Dies dürfte etwa für die Profile der Betroffenen in sozialen Netzwerken gelten, nicht aber z.B. für in der (Internet)Presse oder in Internetprofilen Dritter veröffentlichte Informationen. Die Datenverarbeitung kann daher nicht allein auf Art. 9 Abs. 2 lit. e) DS-GVO gestützt werden, da eine trennscharfe Unterscheidung selbst öffentlich gemachter Daten von stärker schützenswerten Daten nicht möglich ist.

(Art. 9 Abs. 2 lit. e) DS-GVO); sie kann jedenfalls nach Art. 9 Abs. 2 lit. g) DS-GVO aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses an der Identitätsfeststellung gerechtfertigt werden.<sup>38</sup> Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme wird weiterhin durch die Erforderlichkeitsklausel, die Beschränkung auf Schutzsuchende ohne gültige Ausweisdokumente, die Subsidiaritätsklausel, den Ausschluss des Echtzeit-Abgleichs, die – allerdings weitgehend funktionslose – Klausel zum Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung, diverse verfahrensrechtliche Absicherungen und die vorgesehene Löschungsklausel sichergestellt.

Sehr zu begrüßen ist dabei auch die in § 15b Abs. 2 Satz 1 AsylG-E vorgesehene Pflicht zur Inaugenscheinnahme – d.h. zur Richtigkeitsprüfung – durch einen Menschen sowie die in § 15b Abs. 2 Satz 2 AsylG-E vorgesehene Beweislastregelung, die erheblich zur Vermeidung negativer Auswirkungen durch falsche – technisch bedingte – Positivtreffer beitragen. Sie ist jedenfalls durch Art. 22 Abs. 1, Abs. 3 und 4 DS-GVO geboten. Allerdings geht die Gesetzesbegründung gut vertretbar davon aus,<sup>39</sup> dass § 15b AsylG-E beim Einsatz von KI-Systemen zugleich auch den Anforderungen des Art. 14 Abs. 5 Satz 1 der VO (EU) 2024/1689 (KI-VO) für Hochrisiko-KI-Systeme unterliegt, denen zufolge das Ergebnis einer KI-gestützten Identifizierung nur dann als Entscheidungsgrundlage genutzt werden darf, wenn diese Identifizierung von mindestens zwei natürlichen Personen, die die notwendige Kompetenz, Ausbildung und Befugnis besitzen, getrennt überprüft und bestätigt wurde.<sup>40</sup> Sie will von der migrations- bzw. asylspezifischen Bereichsausnahme des Art. 14 Abs. 5 Satz 2 KI-VO dabei augenscheinlich keinen Gebrauch machen.<sup>41</sup> Dies ist wiederum nachvollziehbar, da die Bereichsausnahme wiederum voraussetzt, dass die Anwendung des 4-Augen-Prinzips nach Unionsrecht oder nationalem Recht unverhältnismäßig wäre. Unter diesen Prämissen wäre es jedoch jedenfalls im Sinne der Rechtssicherheit geboten, die Verifikation durch zwei Personen und die in Art. 14

---

<sup>38</sup> Nachvollziehbar BT-Drs. 20/12805, S. 23.

<sup>39</sup> Bei der Identitätsfeststellung dürfte es sich wg. Art. 13 Abs. 1 Satz 1 RL 2013/32/EU um einen in den unter das Unionsrecht fallenden Bereich im Sinne des Art. 2 Abs. 3 Satz 1 KI-VO handeln. Ein Hochrisiko-KI-System im Sinne des Anhangs III Nr. 1 lit. a) („biometrische Fernidentifikationssysteme“) dürfte vorliegen, da das KI-System nicht alleine die angegebene Identität verifizieren, sondern ggf. auch die tatsächliche Identität des Betroffenen aufdecken soll (vgl. Art. 3 Nr. 41 und 43 KI-VO).

<sup>40</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 23.

<sup>41</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 23.

Abs. 5 Satz 1 KI-VO weiteren Maßgaben unmittelbar im Gesetzestext niederzulegen.<sup>42</sup> Eine Prüfung durch eine Person mit der Befähigung zum Richteramts erscheint hierbei denkbar,<sup>43</sup> nach hiesigem Dafürhalten aber nicht erforderlich, da es in erster Linie um eine Bewertung der tatsächlichen Übereinstimmung des vorhandenen Lichtbildmaterials mit digital ausgewertetem Vergleichsmaterial geht, die keine besondere juristische Befähigung oder Prüfung erfordert.

Im Interesse der effektiven Sachverhaltsaufklärung und des wirksamen Grundrechtsschutzes durch Verfahren sollte die Vorschrift weiterhin um eine Pflicht zur Anhörung des Betroffenen zu den konkreten Vergleichsergebnissen gestützt werden, wenn das Bundesamt eine Entscheidung auf das Ergebnis des Datenabgleichs stützen will. Denn hierdurch können ggf. vermeidbare Fehlinterpretationen (z.B. Personenverwechslungen bei engen Verwandten) effektiv vermieden werden.

In der Praxis erscheint weiterhin zweifelhaft, ob das in § 15b Abs. 3 Satz 1 AsylG-E vorgesehene Lösungsgebot in Fällen einer positiven Identitätsfeststellung durch den Abgleich mit biometrischen Daten aus dem Internet praktische Wirkung entfalten kann, da die Speicherung regelmäßig über einen längeren Zeitraum für Nachweiszwecke erforderlich sein wird (wenn der Betroffene z.B. die ihm zugeschriebene Identität im gerichtlichen Verfahren bestreitet). Es erschiene daher ratsam, die Lösungsklausel durch ein Zweckänderungsverbot für den Zeitraum bis zur Löschung zu ergänzen, um die Gefahren einer (erforderlichen) Datenvorratshaltung geringer zu halten. Insbesondere sollte eine Verwendung zu den nach Art. 5 Abs. 1 lit. e) KI-VO verbotenen Zwecken (Erstellung KI-gestützter Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungssystemen) ausdrücklich ausgeschlossen werden. *Ob der Gesetzentwurf unter Einhaltung dieses rechtlich zwingenden Verbots in praktischer*

---

<sup>42</sup> So jeweils auch die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)484, S. 3, 6.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)484, S. 6.

*Hinsicht umgesetzt werden kann,<sup>44</sup> sollte geprüft werden, entzieht sich aber der fachlichen Kenntnis des Sachverständigen.*

Nur wenig praktischer Nutzen dürfte der Klausel zum Kernbereich privater Lebensgestaltung zukommen, die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen insbesondere in der eigenen Wohnung entnommen ist.<sup>45</sup> Denn im Internet öffentlich zugängliche personenbezogenen Daten dürften regelmäßig – von eher theoretischen Beispielen wie heimlich aufgenommenen und sodann veröffentlichten Sexvideos abgesehen – nicht den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung betreffen. Die Vorschrift kann daher nur wenig zur Eingriffsminderung beitragen, ist aber letztlich auch nicht schädlich.

Insgesamt scheint die Regelung auch im Hinblick auf den KI-Einsatz den unionsrechtlichen Anforderungen und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu genügen und ist erkennbar um eine schonende Ausgestaltung der mit der Maßnahme verbundenen Grundrechtseingriffe bemüht. Dennoch sollten zwei Aspekte dringend bedacht werden:

Zum einen ergibt sich nur mittelbar aus § 15b Abs. 7 Satz 2 und 3 AsylG-E bzw. aus der Gesetzesbegründung, dass für den biometrischen Datenabgleich auch KI-Systeme zum Einsatz kommen sollen. Um die Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts speziell für den Einsatz selbstlernender Auswertungssysteme im (auch) sicherheitsrechtlichen Kontext zu wahren,<sup>46</sup> sollten die Tatsache und v.a. die genaueren Modalitäten des Einsatzes entsprechender Systeme möglichst spezifisch bereits unmittelbar im Gesetz geregelt und nicht alleine der tatsächlichen Verwaltungspraxis des Bundesamts überlassen werden.<sup>47</sup> Ggf. könnte sich hier auch ein gestuftes Vorgehen anbieten, bei dem die äußeren Rahmenbedingungen des KI-Einsatzes unmittelbar im Gesetz definiert werden und die

---

<sup>44</sup> Möglicherweise zu Recht zweifelnd die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung und zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 20.9.2024, BT-Drs. 20(4)493H, S. 6 f.

<sup>45</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Urt. v. 3.3.2004 – 1 BvR 2378/98 –, BVerfGE 109, 279, Rn. 122.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 16.2.2023 – 1 BvR 1547/19 –, BVerfGE 165, 363, Rn. 90 ff., 111 ff., 121 ff.

<sup>47</sup> So auch die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)484, S. 4.

Bestimmung der konkret einzusetzenden Techniken bzw. Algorithmen einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung überlassen wird.

Zum anderen ergibt sich speziell aus dem hier in Rede stehenden Verarbeitungskontext, dass die Tatsache der Asylantragstellung durch einen Schutzsuchenden gegenüber dem potentiellen Verfolgerstaat eine höchst geheimhaltungsbedürftige Tatsache darstellen kann, da – abhängig von den konkreten Umständen – ggf. schon das Bekanntwerden einer Asylantragstellung im Ausland zu schwerwiegenden Repressionen durch den Verfolgerstaat (z.B. gegenüber Angehörigen) führen kann.<sup>48</sup> Eine Kontaktaufnahme mit den Behörden des Herkunftsstaats z.B. zum Zweck der Passbeschaffung wird daher jedenfalls dann als unzumutbar angesehen, wenn der Betroffene staatliche Verfolgung geltend macht und über dessen Schutzbegehren noch nicht entschieden wurde.<sup>49</sup> Von der praktischen Anwendung des § 15b AsylG geht jedoch in zweierlei Hinsicht die reale Gefahr aus, die Behörden des Herkunftsstaats über die Tatsache der Asylantragstellung durch den Betroffenen in Kenntnis zu setzen: Zum einen kann – abhängig von der (im Gesetz nicht geregelt)<sup>50</sup> technischen Ausgestaltung des Abgleichvorgangs ggf. für den Betreiber der jeweiligen Server (also z.B. ggf. auch einer öffentlichen Fahndungsplattform ausländischer Regime) erkennbar werden, welche Informationen zum Zweck des Datenabgleichs abgerufen werden. Zum anderen entspricht es regelmäßig der Funktionsweise von selbstlernenden Systemen, dass die bei in sie eingespeisten Daten ihrerseits zum „Training“ der verwendeten Algorithmen verwendet werden. Aus guten Gründen sehen daher z.B. auch deutsche Behörden davon ab, sicherheitskritische Informationen in KI-Systeme in im Ausland betriebene KI-Systeme einzuspeisen.<sup>51</sup> Da der Datenverwender mit der Einspeisung der Trainingsdaten jedwede Kontrolle über die von ihm eingespeisten Daten an den Betreiber der KI-Datenbanken verliert und nicht sichergestellt ist, dass entsprechend

---

<sup>48</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.4.2021 – OVG 3 S 19/21 –, juris Rn. 3, VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.10.1998 – A 9 S 856/98 –, InfAuslR 1999, 287 = juris, Rn. 28 ff., Urt. v. 27.12.2000 – 11 S 1592/00 –, VBIBW 2001, 329 = juris, Rn. 26, Hailbronner, in: ders., AuslR, § 15 AsylG Rn. 42 ff. Dies anerkennend auch BT-Drs. 19/10047, S. 38 (zu § 60b Abs. 2 Satz 2 AufenthG).

<sup>49</sup> Vgl. stellvertretend für viele Hailbronner, in: ders., AuslR, § 15 AsylG Rn. 45.

<sup>50</sup> Vgl. zu den insoweit geltenden Anforderungen des Gesetzesvorbehalts Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)484, S. 3.

<sup>51</sup> Dem Verfasser sind entsprechende Probleme z.B. bei der Verwendung automatischer Transkriptionssysteme zur Protokollierung der strafprozessualen Hauptverhandlung bekannt, für die – aus Gründen der Geheimhaltungsbedürftigkeit etwa von Informationen aus Staatsschutzprozessen – keine z.B. in den USA gehosteten KI-Systeme verwendet werden können.

trainierte KI-Systeme nicht zu einem späteren Zeitpunkt auch anderen Staaten zur Verfügung gestellt werden (z.B. ein in den USA betriebenes KI-System auch anderen Staaten kommerziell zur Verfügung gestellt wird), müsste sichergestellt werden, dass für den biometrischen Abgleich nur KI-Systeme Verwendung finden, die auch langfristig unter der ausschließlichen Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland bleiben.

#### **4. Anpassung der Ausschlussgründe für Familienasyl und – flüchtlingsschutz (Art. 1 Nr. 4 Ges-E; § 26 AsylG)**

##### **a) Gesetzentwurf**

§ 26 AsylG soll nunmehr lauten:

#### **§ 26 AsylG – Familienasyl und internationaler Schutz für Familienangehörige**

(1) <sup>1</sup>Der Ehegatte oder der Lebenspartner eines Asylberechtigten wird auf Antrag als Asylberechtigter anerkannt, wenn [...].

(2) <sup>1</sup>Ein zum Zeitpunkt seiner Asylantragstellung minderjähriges lediges Kind eines Asylberechtigten wird auf Antrag als asylberechtigt anerkannt, wenn [...].

(3) <sup>1</sup>Die Eltern eines minderjährigen ledigen Asylberechtigten oder ein anderer Erwachsener im Sinne des Artikels 2 Buchstabe j der Richtlinie 2011/95/EU werden auf Antrag als Asylberechtigte anerkannt, wenn [...]. <sup>2</sup>Für zum Zeitpunkt ihrer Antragstellung minderjährige ledige Geschwister des minderjährigen Asylberechtigten gilt Satz 1 Nummer 1 bis 4 entsprechend.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für Familienangehörige im Sinne dieser Absätze, die die Voraussetzungen des § 60 Absatz 8 ~~Satz 1~~ **Nummer 2 oder 3** des Aufenthaltsgesetzes oder des § 3 Absatz 2 erfüllen oder bei denen das Bundesamt nach § 60 ~~Absatz 8 Satz 3~~ **Absatz 8a oder 8b** des Aufenthaltsgesetzes von der Anwendung des § 60 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes abgesehen hat. Die Absätze 2 und 3 gelten nicht für Kinder eines Ausländers, der selbst nach Absatz 2 oder Absatz 3 als Asylberechtigter anerkannt worden ist.

(5) <sup>1</sup>Auf Familienangehörige im Sinne der Absätze 1 bis 3 von international Schutzberechtigten sind die Absätze 1 bis 4 entsprechend anzuwenden. <sup>2</sup>An die Stelle der Asylberechtigung tritt die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutz. <sup>3</sup>Der subsidiäre Schutz als Familienangehöriger wird nicht gewährt, wenn ein Ausschlussgrund nach § 4 Absatz 2 vorliegt.

(6) [...]

## b) **Bewertung**

Die Neuregelung dient der redaktionellen Anpassung an die Neufassung der in § 60 AufenthG geregelten Gründe für den Ausschluss von der Anerkennung als Asylberechtigter oder der Zuerkennung internationalen Schutzes.<sup>52</sup> Für sich genommen ist die Verschärfung bzw. Parallelführung der Ausschlussstatbestände rechtlich unbedenklich, da der akzessorische (d.h. nicht von eigener Verfolgung oder Gefährdung abhängige) Familienschutz des § 26 AsylG weder verfassungsrechtlich noch unionsrechtlich vorgegeben ist,<sup>53</sup> schutzwürdige Betroffene die Schutzvoraussetzungen jedenfalls in eigener Person erfüllen können<sup>54</sup> und ggf. Ansprüche auf Familiennachzug<sup>55</sup> oder Abschiebungsschutz nach ausländerrechtlichen Vorschriften (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG) bestehen.

## 5. **Vermutung eines Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft bei Reise in den Verfolgerstaat (Art. 1 Nr. 5 Ges-E; § 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E)**

### a) **Gesetzentwurf**

§ 73 AsylG soll nunmehr lauten:

#### **§ 73 AsylG – Widerrufs- und Rücknahmegründe**

(1) <sup>1</sup>Die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie nicht mehr vorliegen. <sup>2</sup>Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Ausländer

1. sich freiwillig erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt,
2. nach dem Verlust seiner Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat,
3. auf Antrag eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat, genießt,

---

<sup>52</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 24.

<sup>53</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 9.11.2021 – C-91/20 [LW / BRD] –, InfAuslR 2022, 28 Rn. 35 m.w.N.

<sup>54</sup> In diesem Fall greifen die Ausschlussgründe des § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E allerdings über die Verweisungsnorm des § 3 Abs. 4 AsylG; sie sind dann aber an den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention und der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) zu messen.

<sup>55</sup> Hier gelten für Angehörige aber nach Art. 23 Abs. 2, Art. 21 Abs. 2 und 3 und Art. 24 Abs. 1 Satz 1 RL 2011/95/EU in der Sache dieselben (unionsrechtlichen) Ausschlussstatbestände wie für international Schutzberechtigte.

4. freiwillig in das Land, das er aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen er sich aus Furcht vor Verfolgung befindet, zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat,
5. nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung als Asylberechtigter oder zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder
6. als Staatenloser nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung als Asylberechtigter oder zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, in der Lage ist, in das Land zurückzukehren, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

**<sup>3</sup>Reist der Ausländer in den Staat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, wird vermutet, dass er sich nach Satz 2 Nummer 1 erneut freiwillig dem Schutz dieses Staates unterstellt, es sei denn die Reise ist sittlich zwingend geboten.** <sup>34</sup>Die Veränderung der Umstände nach Satz 2 Nummer 5 und 6 muss erheblich und nicht nur vorübergehend sein, sodass die Furcht des Ausländers vor Verfolgung nicht länger als begründet angesehen werden kann.

(2) <sup>1</sup>Die Zuerkennung des subsidiären Schutzes ist zu widerrufen, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des subsidiären Schutzes geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maß verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist. <sup>2</sup>Die Veränderung der Umstände nach Satz 1 muss wesentlich und nicht nur vorübergehend sein, sodass der Ausländer tatsächlich nicht länger Gefahr läuft, einen ernsthaften Schaden zu erleiden.

(3) – (6) [...]

## b) Bewertung

Die Regelung knüpft ersichtlich an Presseberichte über Ausländer an, die trotz in Deutschland gewährten Schutzes vor Gefahren in ihrem Herkunftsstaat in eben jenen Herkunftsstaat zurückkehren, um dort z.B. Angehörige zu besuchen oder Urlaub zu machen. Die Regelung soll daher dem Bundesamt ein Mittel an die Hand geben, um in diesen Fällen den Schutzstatus zu entziehen.

Positiv am Gesetzesentwurf festzuhalten ist, dass die Regelung keinen Automatismus des Entfalls des Flüchtlingsstatus vorsieht, sondern sowohl Ausnahmen zur Vermutungswirkung in Fällen sittlicher zwingend gebotener Handlungen als auch eine Widerlegung der gesetzlichen Vermutung zulässt und die Entscheidung über den Entfall des Flüchtlingsstatus einem geordneten Verfahren vor dem Bundesamt überantwortet, in dem der Sachverhalt tatsächlich und rechtlich unter Anhörung des Betroffenen geprüft werden kann. Dies entspricht der durch das Gesetz zur



Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21. Dezember 2022<sup>56</sup> herbeigeführten Regelungstechnik und ist unionsrechtlich zwingend.<sup>57</sup>

Dessen ungeachtet ist die Regelung – auch bei Anerkennung der vom Gesetzgeber intendierten Stoßrichtung, die vermeintliche oder tatsächliche Diskrepanz zwischen einer Gefährdungsbehauptung und tatsächlichem Verhalten aufzulösen – aufgrund ihrer konkret vorgesehenen Ausgestaltung nicht geeignet, die mit ihr verfolgten Ziele effektiv zu erreichen; sie begegnet – ebenfalls aufgrund ihrer letztlich unglücklichen Ausgestaltung – zudem auch durchgreifenden unions- und völkerrechtlichen Bedenken. Sie sollte daher gestrichen oder – sofern der Regulationsanlass weiterhin aufgegriffen werden soll – entsprechend angepasst werden.

Im Ausgangspunkt ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung die geschilderte Problemlage in ihrer gegenwärtigen Form nur in wenigen Fällen tatsächlich auflösen kann. Denn sie erfasst in ihrer gegenwärtigen Form nur den Schutz als anerkannter Asylberechtigter bzw. Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, nicht aber den in der Praxis – z.B. bei Syrern – wesentlich verbreiteteren subsidiären Schutz (§ 4 AsylG) oder die z.B. bei afghanischen Staatsangehörigen – bedingt durch die weiterhin desaströse Versorgungslage in wesentlichen Teilen des Landes – oft festgestellten nationalen Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG). In diesen Fällen besteht zwar die Möglichkeit, von den in § 73 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 6 AsylG geregelten Widerrufsmöglichkeiten oder der in § 73 Abs. 6 Satz 2 AsylG vorgesehenen Möglichkeit der Rücknahme einer fehlerhaften Statusentscheidung Gebrauch zu machen; die hier genannten Voraussetzungen sind jedoch weit strenger als die in § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E vorgesehen Vermutungsregelung und werden von der Neuregelung nicht beeinflusst. Zudem bietet § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E gegenüber staatenlosen Ausländern keine Handhabe, auch wenn diese in das Land ihres letzten gewöhnlichen Aufenthalts, im Hinblick auf das ihnen Flüchtlingsschutz gewährt wurde, zurückkehren.<sup>58</sup> In einer Vielzahl von Fällen liefe die Neuregelung daher vollständig ins Leere, obwohl die öffentliche Wahrnehmung der Diskrepanz zwischen

---

<sup>56</sup> BGBl. I, 2817.

<sup>57</sup> Vgl. Wittmann, BT-Drs. 20(4)144 C, S. 25 unter Verweis auf Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1 RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) i.V.m. Art. 44 f. RL 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie).

<sup>58</sup> Dies ist allerdings ebenfalls unionsrechtlich bedingt, weil der Regelungsentwurf – rechtlich allerdings ohnehin fehlerhaft – an den Erlöschenstatbestand des Art. 12 Abs. 1 lit. a) RL 2011/95/EG anknüpft, der auf Staatenlose keine Anwendung findet. Bei einer korrekten Anknüpfung an Art. 11 lit. d) oder e) RL 2011/95/EU könne eine (modifizierte) Regelung aber auch für Staatenlose getroffen werden.

Gefährdungsbehauptung und tatsächlichem Verhalten bei einer freiwilligen Reise in das Land der behaupteten Gefährdung keine andere sein dürfte. In weiteren Fällen könnte das Bundesamt im Rahmen des in § 73b AsylG vorgesehenen Widerrufsverfahren zwar die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufheben, müsste dem Betroffenen aufgrund der ggf. tatsächlich weiterbestehenden Schutzvoraussetzungen sodann aber den subsidiären Schutzstatus bzw. ein nationales Abschiebungsverbot zuerkennen,<sup>59</sup> für die es im Gesetzentwurf an einer entsprechenden Vermutungsregelung fehlt. Dies wäre rechtlich zwar mit einer Statusverschlechterung der Betroffenen verbunden, die aber keine Möglichkeit einer Abschiebung begründet und in der Öffentlichkeit kaum als solche wahrgenommen werden dürfte. Die Neuregelung wäre daher mit erheblichem Verfahrensaufwand für das Bundesamt – und damit verbunden auch einer Vielzahl zusätzlicher verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten über den Wegfall der Schutzvoraussetzungen – verbunden, würden in vielen Fällen aber nur für Spezialisten erkennbare Änderungen bewirken.<sup>60</sup>

Diese Schwäche der vorgesehenen Neuregelung ist unions- bzw. völkerrechtlich bedingt, weil die Neuregelung an den Erlöschenstatbestand des Art. 11 Abs. 1 lit. a) RL 2011/95/EU bzw. des Art. 1 C Nr. 1 GFK anknüpft, der für die oben genannten subsidiären Schutzformen nicht gilt.<sup>61</sup>

Diese Anknüpfung ist jedoch auch aus anderen Gründen nicht zielführend. Denn der vorgeschlagenen Vermutungsregelung mangelt es auch an innerer Logik, da die Reise in das Herkunftsland nach der Systematik von Art. 11 Abs. 1 RL 2011/95/EU bzw. von Art. 1 C der GFK kein zuverlässiger Indikator dafür ist, dass der Betroffene sich – wie aber nach Art. 11 Abs. 1 lit. a) RL 2011/95/EU bzw. Art. 1 C Nr. 1 GFK erforderlich – freiwillig erneut dem Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt hat. Denn die parallelen Erlöschensgründe des Art. 11 Abs. 1 lit. d) RL 2011/95/EU bzw. des Art. 1 C Nr. 4 GFK sehen ein Erlöschen im Fall einer freiwilligen

---

<sup>59</sup> § 73b Abs. 2 AsylG.

<sup>60</sup> Zum Teil wäre der Statusverlust auch mit erheblichen Einschnitten für die Betroffenen verbunden, da mit dem Verlust der Flüchtlingseigenschaft z.B. auch der Verlust des privilegierten Familiennachzugs für Familienangehörige entfielen. Während Schutzberechtigte mit im Ausland verbliebenen Angehörigen hierdurch erheblich beeinträchtigt würden, wären Schutzberechtigte ohne Angehörige oder mit bereits nachgezogenen Familienangehörigen, denen ggf. auch Bleiberechte nach Maßgabe des § 25 Abs. 5 AufenthG oder des § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. Art. 6 GG zukommen können, von dem Statusverlust oft kaum merklich betroffen.

<sup>61</sup> Vgl. Art. 16 RL 2011/95/EU zum subsidiären Schutz.

Rückkehr in den Verfolgerstaat zwar ausdrücklich vor, verlangen darüber hinaus jedoch zusätzlich, dass der Betroffene sich dort „niederlässt“, d.h. einen dauerhaften Aufenthalt begründet. Dies schließt es jedoch aus, die bloße Reise in das Herkunftsland als Grundlage für die Vermutung heranzuziehen, dass der Betroffene sich freiwillig erneut dem Schutz seines Herkunftsstaats unterstellt haben könnte, da die Parallelregelungen sonst weitgehend überflüssig wären. Vielmehr meinen die Erlöschensgründe des Art. 11 Abs. 1 lit. a) RL 2011/95/EU bzw. von Art. 1 C Nr. 1 der GFK Fälle, in denen der Betroffene sich nicht lediglich – aus welchen Gründen auch immer – freiwillig in den Einflussbereich der Gefährdung begibt, sondern aktiv (wieder) den Anschluss an die im Herkunftsland vorhandene Schutzmacht sucht. Das Bundesverwaltungsgericht hat daher treffend formuliert, dass „mit der Unterschützstellung [...] nicht die Rückkehr in die Heimat gemeint [ist], für die der Sondertatbestand der Nr. 4 des Art. 1 Abschn. C GenfKonv. geschaffen ist, sondern vor allem die Inanspruchnahme der Auslandsvertretung des Landes ihrer Staatsangehörigkeit“.<sup>62</sup> Es hat hierbei ausdrücklich an die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs angeknüpft, der den Sinn der hier in Anspruch genommenen Erlöschensregelung damit erläutert hat, dass „[w]er die Vorrechte in Anspruch nehmen kann, die ihm sein Heimatstaat durch die Aushändigung des Passes im Verkehr mit anderen Ländern einräumt, [...] nicht gleichzeitig Flüchtling sein [kann], denn es entspricht dem Sinn der Konvention, für den Flüchtling eine Ersatzheimat zu schaffen und deshalb die Bezugnahme auf den eigenen Paß und damit den Schutz des Heimatlandes überflüssig zu machen“.<sup>63</sup> Tragender Grund für den für die Neuregelung in Anspruch genommenen Erlöschentatbestand ist daher, dass der Ausländer „die rechtlichen Beziehungen zu seinem Heimatstaat dauerhaft wiederherstellt“.<sup>64</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die im Gesetz vorgesehene Vermutungswirkung nicht nachvollziehbar. Zwar kann die freiwillige Rückkehr in den Herkunftsstaat im Einzelfall durchaus auch dann Ausdruck einer freiwilligen Unterstellung unter den Schutz des Herkunftsstaates sein, wenn der Betroffene sich (noch) nicht dauerhaft niedergelassen hat.<sup>65</sup> Sie kann im Einzelfall auch ein Indiz dafür sein, dass eine entsprechende

---

<sup>62</sup> BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681).

<sup>63</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681) unter Bezugnahme auf BGH, Urt. v. 8.10.1965 – IV ZR 255/64 –, juris Rn. 15 f.

<sup>64</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681); Wittmann, in: BeckOK-MigR, Art. 1 GFK Rn. 114.

<sup>65</sup> Wittmann, in: BeckOK-MigR, Art. 1 GFK Rn. 112.1.

Unterschutzstellung tatsächlich erfolgt ist oder der Betroffene jedenfalls selbst keine Furcht vor Verfolgung durch staatliche Autoritäten (mehr) hegt.<sup>66</sup> Eine gesetzliche Vermutung dürfte aber mit der unionsrechtlichen – widerleglichen – Vermutung des Art. 4 Abs. 4 RL 2011/95/EU unvereinbar sein, dass eine bereits erlittene Gefährdung auch weiterhin beachtlich wahrscheinlich ist, da die diese Vermutung ohne belastbare unionsrechtliche Anknüpfungspunkte in ihr Gegenteil verkehrt.<sup>67</sup> Darüber hinaus wäre selbst das erwiesene Nichtbestehen einer Furcht vor staatlicher Verfolgung z.B. in Fällen ohne Bedeutung, in denen die Verfolgungsgefahr gar nicht von staatlichen Autoritäten ausgeht.<sup>68</sup> Denn eine Reise z.B. in einen Herkunftsstaat, der über keine etablierten staatlichen Machtstrukturen (mehr) verfügt, in dem dem Betroffenen aber gerade aufgrund dieses Umstands z.B. Verfolgung durch quasistaatliche Organisationen oder verfolgungsmächtige Einzelpersonen droht,<sup>69</sup> ist ersichtlich nicht mit einer Unterstellung unter den Schutz des Herkunftsstaats verbunden und lässt nicht automatisch die Vermutung zu, dass die (z.B. ggf. regional begrenzte)<sup>70</sup> private Verfolgungsgefahr nicht mehr besteht.

Rechtlich kaum tragfähig ist auch die Gegen Ausnahme (nur) für Fälle, in denen die Reise „sittlich zwingend geboten“ ist. Denn die Rechtsprechung hat zwar eine freiwillige Unterschutzstellung dann verneint, wenn der Betroffene seinen ausländischen Reisepass lediglich zu dem Zweck verlängern lässt, „zur Erfüllung einer sittlichen Pflicht kurzfristig in das Verfolgerland zurückzukehren“.<sup>71</sup> Hieraus folgt jedoch nicht der Umkehrschluss, dass sich jede nicht sittlich gebotene Rückkehr regelmäßig als Akt der Unterschutzstellung darstellt. Voraussetzung ist vielmehr auch hier, dass der Betroffene „die rechtlichen Beziehungen zu seinem Herkunftsstaat dauerhaft wiederherstellt“.<sup>72</sup> Dies ist aber z.B. auch bei den für die Gesetzesänderungen ersichtlich anlassgebenden Urlaubsreisen in den Gefährderstaat – die im Übrigen regelmäßig von subsidiär Schutzberechtigten oder

---

<sup>66</sup> Wittmann, in: BeckOK-MigR, Art. 1 GFK Rn. 112, 116.

<sup>67</sup> Die freiwillige Rückkehr in den Herkunftsstaat mag seinerseits ein Indiz dafür bilden, dass die gesetzliche Verfolgungsvermutung widerlegt ist; dies rechtfertigt jedoch keine in ihr Gegenteil verkehrte Vermutung der Verfolgungssicherheit. Die unionsrechtliche Erlöschensregelung des Art. 1 Abs. 1 lit. e) RL 2011/95/EU fordert jedoch den Nachweis, dass die gefährdenden Umstände nachträglich entfallen sind.

<sup>68</sup> Wittmann, in: BeckOK-MigR, Art. 1 GFK Rn. 116.

<sup>69</sup> Vgl. § 3c Nr. 2 und 3 AsylG sowie § 3d Abs. 2 AsylG.

<sup>70</sup> Vgl. zu den Anforderungen an die Verweisung auf interne Schutzalternativen § 3e AsylG.

<sup>71</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681).

<sup>72</sup> BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681).

Inhabern nationaler Abschiebungsverbote vorgenommen wurden, für die die Neuregelung weder greift noch (bei der derzeit vorgesehenen rechtlichen Anknüpfung an die in Art. 11 Abs. 1 RL 2011/95/EU bzw. Art. 1 C GFK vorgesehenen Erlöschenstatbestände) greifen könnte – nicht der Fall.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die vorgeschlagene Neuregelung ihren Zweck regelmäßig nicht erfüllt und zudem – unabhängig davon – mit ihren unions- bzw. konventionsrechtlichen Grundlagen in einer Weise inkompatibel ist, die ihre praktische Anwendung erheblich erschweren bzw. (in Folge des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts) ggf. sogar gänzlich ausschließen würde. Die Neuregelung verfehlt darüber hinaus ihren eigentlichen Anlass: Denn Auslöser für die öffentliche Empörung ist nicht die Behauptung eines Schutzanspruchs trotz Wiederherstellung der rechtlichen Beziehungen zum jeweiligen Herkunftsstaat, sondern der vermeintliche oder tatsächliche Widerspruch zwischen Gefährdungsbehauptung und tatsächlichem Verhalten des Betroffenen, der für alle Schutzformen gleichermaßen gelten müsste.

### c) **Alternativvorschlag**

Sinnvoll(er) wäre es daher, einheitlich an die jeweilige Gefährdungsprognose anzuknüpfen. Denn alle bekannten Schutzformen setzen einheitlich voraus, dass die jeweilige Gefährdung mit „beachtlicher Wahrscheinlichkeit“ besteht. Die Voraussetzungen für den Schutz entfallen daher jedenfalls, wenn die Umstände, die zur Gewährung der jeweiligen Schutzform geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maße verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist<sup>73</sup>. Ein nationales Abschiebungsverbot kann zudem auch dann aufgehoben werden, wenn es zu Unrecht festgestellt wurde.<sup>74</sup> Insofern könnte die freiwillige Rückkehr als Indiz dafür bewertet werden, dass die ursprüngliche Unterschutzstellung falsch war<sup>75</sup> oder deren Voraussetzungen jedenfalls nachträglich weggefallen sein könnten.<sup>76</sup> Eine

---

<sup>73</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1 RL 2011/95/EU, § 73 Abs. 6 Satz 1 AufenthG sowie ähnlich – allerdings zum Teil unter weiteren Voraussetzungen – Art. 11 Abs. 1 lit. f), Abs. 2 RL 2011/95/EU.

<sup>74</sup> § 73 Abs. 6 Satz 2 AsylG. Für internationalen Schutz besteht diese Möglichkeit nur dann, wenn die unzutreffende Statusentscheidung durch Täuschung oder Verschweigen entscheidungserheblicher Tatsachen herbeigeführt wurde; vgl. Art. 14 Abs. 3 lit. b), Art. 19 Abs. 3 lit. b) RL 2011/95/EU.

<sup>75</sup> Beachte aber, dass dies für die Aberkennung internationalen Schutzes nicht genügen würde.

<sup>76</sup> Vgl. Wittmann, in: BeckOK-MigR, Art. 1 GFK Rn. 112, 112.1, 116.

gesetzliche Vermutung dürfte aber mit der Beweislastregelung des Art. 4 Abs. 4 RL 2011/95/EU unvereinbar sein.

Rechtlich unproblematisch wäre insoweit jedoch eine verfahrensrechtliche Regelung, die das Bundesamt im Fall des Bekanntwerdens eines Aufenthalts des Betroffenen im Herkunftsland zur Einleitung eines Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens verpflichtet. Denn schon jetzt sieht § 73b Abs. 1 AufenthG vor, dass das Bundesamt den Widerruf oder die Rücknahme nach § 73 und § 73a AsylG prüft, sobald es Kenntnis von Umständen oder Tatsachen erhält, die einen Widerruf oder eine Rücknahme rechtfertigen könnten. Eine solche ergebnisoffene Einzelfallprüfung aller maßgeblichen Einzelfallumstände könnte dabei insbesondere die Motivlage des Betroffenen und die im Einzelfall festgestellte Gefahr berücksichtigen und dabei prüfen, ob die freiwillige Rückkehr im konkreten Fall die Annahme rechtfertigt, dass sich die Gefährdungsumstände – wie nach Art. 11 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2 RL 2011/95/EU ohnehin erforderlich – nicht nur vorübergehend zugunsten des Betroffenen verändert haben.

Weiter hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die vorgesehene Regelung zudem geeignet ist, anerkannte Flüchtlinge auch von der Wahrnehmung sittlich als zwingend empfundener Verpflichtungen (wie z.B. die Verabschiedung von sterbenden Angehörigen, die Fluchthilfe für im Herkunftsstaat verbliebene Familienangehörige oder religiöse Pflichthandlungen) abzuhalten. Denn auch wenn § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E die Vermutung dann nicht eingreifen lässt, wenn die Reise sittlich zwingend geboten ist, besteht für den Betroffenen keine Möglichkeit, im Vorfeld zu erfahren, ob die Behörde seinen Beweggrund nach Rückkehr ins Bundesgebiet als „sittlich zwingend“ begreifen werden, so dass er ggf. durch die Ausreise seinen Flüchtlingsstatus gefährden würde. Insofern wäre eine Regelung zweckmäßig, die Vermutung bzw. die zuvor vorgeschlagene Verfahrensregelung (auch) dann nicht eingreifen zu lassen, wenn der Betroffene die Reise vor Reiseantritt anzeigt und die Behörde die Anerkennung des konkreten Reiseanlasses vorab bescheinigt.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Einen ähnlichen Mechanismus sieht § 51 Abs. 1 Hs. 1 Nr. 7, Abs. 4 AufenthG bei längerfristigen Auslandsreisen von nicht als Flüchtlingen anerkannten Ausländern vor.

## 6. Verfahrensrechtliche Folgeänderung zur Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG (Art. 1 Nr. 6 Ges-E; § 75 Abs. 2 Satz 1 AsylG-E)

### a) Gesetzentwurf

§ 75 AsylG soll nunmehr lauten:

#### § 75 AsylG – aufschiebende Wirkung der Klage

(1) <sup>1</sup>Die Klage gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz hat nur in den Fällen des § 38 Absatz 1 sowie des § 73b Absatz 7 Satz 1 aufschiebende Wirkung. <sup>2</sup>Die Klage gegen Maßnahmen des Verwaltungszwangs (§ 73b Absatz 5) hat keine aufschiebende Wirkung.

(2) <sup>1</sup>Die Klage gegen Entscheidungen des Bundesamtes, mit denen die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft widerrufen oder zurückgenommen worden ist, hat in folgenden Fällen keine aufschiebende Wirkung:

1. bei Widerruf oder Rücknahme wegen des Vorliegens der Voraussetzungen des § 60 Absatz 8 ~~Satz 4~~ **Nummer 2 oder 3** des Aufenthaltsgesetzes oder des § 3 Absatz 2,
2. bei Widerruf oder Rücknahme, weil das Bundesamt nach § 60 ~~Absatz 8 Satz 3~~ **Absatz 8a oder 8b** des Aufenthaltsgesetzes von der Anwendung des § 60 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes abgesehen hat.

<sup>2</sup>Dies gilt entsprechend bei Klagen gegen den Widerruf oder die Rücknahme der Gewährung subsidiären Schutzes wegen Vorliegens der Voraussetzungen des § 4 Absatz 2. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

### b) Bewertung

Bei der Änderung der Verweisungen auf § 60 Abs. 8 AufenthG handelt es sich im Wesentlichen um redaktionelle Folgeänderungen zur dort vorgesehenen Ausweitung der Tatbestände, die die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gegenüber spezifischen Gefährdern ausschließen.<sup>78</sup> Die verfahrensrechtliche Parallelführung sämtlicher Ausschlussstatbestände ist sachdienlich; die inhaltlichen Änderungen sollen im Zusammenhang mit den Änderungen des § 60 Abs. 8 AufenthG bewertet werden.

## III. Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (Art. 3 Ges-E)

---

<sup>78</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 24.

**1. Anpassung der Ausschlussstatbestände für den Schutz nach der Massenzustrom-Richtlinie an die Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG (Art. 3 Nr. 1 Ges-E; § 24 Abs. 2 AufenthG-E)**

**a) Gesetzentwurf**

§ 24 AufenthG soll nunmehr lauten:

**§ 24 AufenthG – Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz**

(1) Einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, wird für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

(2) Die Gewährung von vorübergehendem Schutz ist ausgeschlossen, wenn die Voraussetzungen des ~~§ 3 Abs. 2 des Asylgesetzes oder des § 60 Abs. 8 Satz 1~~ vorliegen; die Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen.

(3) – (6) [...]

**b) Bewertung**

Bei der Änderung, die derzeit in der Praxis nur die Aufnahme von Ukraineflüchtlingen betrifft, handelt es sich um eine Folgeänderung zur Änderung der Ausschlussstatbestände des § 60 Abs. 8 AufenthG, weil § 60 Abs. 8 AufenthG-E eine Verweisung auf den in § 24 Abs. 2 AufenthG bislang gesondert genannten § 3 Abs. 2 AsylG enthält und § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG a.F. im Übrigen entspricht.<sup>79</sup>

Bei der unterbliebenen Verweisung auch auf § 60 Abs. 8a und 8b AufenthG-E handelt es sich wohl nicht um ein Redaktionsversehen des aktuellen Gesetzentwurfs, da auch § 24 Abs. 2 AufenthG a.F. nicht auf § § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG verwiesen hatte; eine entsprechende Verweisung wäre aber – bei Ausblendung der gegen die Unionsrechtskonformität der § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E bestehenden generellen Bedenken – möglich, da die entsprechende Ausschlussklausel des Art. 28 Abs. 1 lit. b) RL 2001/55/EG (Massenzustrom-RL) den in Art. 14 Abs. 4 und Art. 21 Abs. 2 RL 2011/95/EU geregelten Ausschlussgründen weitgehend entspricht.<sup>80</sup> Insoweit spricht manches dafür, dass die Regelung des § 24 Abs. 2 AufenthG bei der

---

<sup>79</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 25.

<sup>80</sup> Vgl. Zimmerer, in: BeckOK-MigR, § 24 AufenthG Rn. 5. Im Rahmen dieses Gutachtens kann diese Frage nicht weiter vertieft werden.



Einfügung bzw. Änderung des § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG im Jahr 2016<sup>81</sup> übersehen bzw. für unnötig gehalten wurde, weil die Vorschrift des § 24 AufenthG bis zum Ausflammen des Ukraine-Konflikts im Februar 2022<sup>82</sup> praktisch funktionslos war.

## **2. Anzeigepflicht für Reisen in den Herkunftsstaat (Art. 3 Nr. 2 Ges-E; § 47b AufenthG-E)**

### **a) Gesetzentwurf**

Der neue § 47b AufenthG-E soll nunmehr lauten:

#### **§ 47b AufenthG – Reisen in den Herkunftsstaat**

<sup>1</sup>Asylberechtigten und Ausländern, denen internationaler Schutz (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 des Asylgesetzes) zuerkannt oder für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder Absatz 7 festgestellt worden ist, sind verpflichtet, Reisen in ihren Herkunftsstaat sowie den Grund der Reise gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde anzuzeigen. <sup>2</sup>Diese leiten nach § 8 Absatz 1c des Asylgesetzes die Anzeigen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Prüfung des Widerrufs der Rechtsstellung weiter.

### **b) Bewertung**

Die gesetzliche Anzeige- und Übermittlungspflicht soll dem Bundesamt eine Prüfung ermöglichen, ob die Voraussetzung für die Anerkennung als Asylberechtigter bzw. die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 oder 4 AsylG (ggf. i.V.m. § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E) entfallen sind, die Umstände für die Zuerkennung des subsidiären Schutzes sich im Sinne des § 73 Abs. 2 AsylG nachhaltig verändert haben oder die Voraussetzungen für die Feststellung eines Abschiebungsverbots im Sinne des § 73 Abs. 6 AsylG entfallen sind.<sup>83</sup> Die Regelung führt nicht dazu, dass entsprechende Auslandsreisen nur mit Genehmigung der Behörde zulässig sind,<sup>84</sup> und schränkt die Ausreisefreiheit der Betroffenen daher

---

<sup>81</sup> Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 (BGBl. I, 394) und Art. 2 Abs. 3 Nr. 2 des Fünfzigsten Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung vom 4. November 2016 (BGBl. I, 2460).

<sup>82</sup> Vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

<sup>83</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 25.

<sup>84</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 25.

(rechtlich) nicht ein; Verstöße gegen die Anzeigepflicht sind allerdings nach § 98 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E bußgeldbewehrt.

Die Regelung kann unabhängig von der Beibehaltung bzw. Ausgestaltung der Vermutungsregelung des § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E sinnvoll sein, weil die Rückkehr in das Verfolger- bzw. Gefährderland im Einzelfall ein Indiz dafür darstellen kann, dass die Gefährdungslage sich (nachhaltig) geändert hat, der Betroffene sich erneut dem Schutz seines Herkunftsstaats unterstellen haben könnte oder – in den Fällen des § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG – die Gefährdungslage von vorneherein falsch eingeschätzt wurde. Sie erlegt den Betroffenen keine unzumutbaren Verpflichtungen auf, weil Reisen in den Herkunftsstaat – ungeachtet der öffentlichkeitswirksamen Presseberichte über Einzelfälle – insgesamt selten sein dürften und die Reisefreiheit im Übrigen nicht beschränkt wird. Sie stellt sie dennoch schlechter als sonstige im Bundesgebiet aufenthaltsberechtigte Ausländer, die zur Mitteilung über längere Auslandsreisen, die nach § 51 Abs. 1 Nr. 6 und 7 AufenthG zum Erlöschen der Aufenthaltsberechtigung führen können, nicht verpflichtet sind. Als Sachgrund für eine solche Differenzierung kann aber wohl die besondere Situation einer Aufnahme als international Schutzberechtigter herangezogen werden.

Verschiedene missverständliche bzw. rechtlich nicht tragfähige Ausführungen in der Gesetzesbegründung geben aber Anlass zur Besorgnis, dass diese zukünftig von Behörden zur Auslegung des geltenden Rechts herangezogen werden könnten. So ist nochmals klarzustellen, dass die Tatsache einer Rückkehr in das Herkunftsland die Erlöschenstatbestände des Art. 11 Abs. 1 lit. a) und d) RL 2011/95/EU bzw. des Art. 1 C Nrn. 1 und 4 GFK jeweils nicht erfüllt,<sup>85</sup> sondern lediglich Anlass für eine entsprechende Überprüfung geben kann. Die Aussage, dass „den betroffenen Ausländern nochmals verdeutlicht werden [solle], dass eine Ausreise in den Verfolgerstaat aufenthaltsrechtliche Konsequenzen hat“<sup>86</sup> ist in dieser Absolutheit daher selbst dann falsch, wenn man ausblendet, dass auch der Wegfall der Flüchtlingseigenschaft nicht automatisch die Beendigung des Aufenthaltsrechts zur Folge hat.<sup>87</sup> Er weckt vielmehr die Besorgnis, dass die Neuregelung möglicherweise doch auf eine faktische Beschränkung der Ausreisefreiheit der Betroffenen abzielt. Er

---

<sup>85</sup> BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681).

<sup>86</sup> So ausdrücklich BT-Drs. 20/12805, S. 25.

<sup>87</sup> Vgl. § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG.

ist jedenfalls geeignet, die Betroffenen selbst von „sittlich zwingenden“ Reisen in das Herkunftsland abzuhalten, die der Gesetzesentwurf eigentlich als unschädlich anerkennt.<sup>88</sup>

Weiterhin unterliegt der Gesetzesentwurf auch hier der rechtlichen Fehlvorstellung, dass nur „sittlich zwingende“ Reisen in den Herkunftsstaat die Schutzberechtigung nicht in Zweifel ziehen. Dies ist falsch, weil ggf. auch z.B. Urlaubsreisen weder mit einer dauerhaften Wiederherstellung der rechtlichen Beziehungen zu dem Herkunftsstaat,<sup>89</sup> einer dauerhaften Niederlassung im Herkunftsstaat<sup>90</sup> noch mit einem dauerhaften Wegfall der Gefährdungssituation verbunden sein müssen.<sup>91</sup> Auch die Behauptung, dass „in der Regel davon auszugehen [ist], dass die Voraussetzungen [eines Verbots der Abschiebung nach § 60 Abs. 5 oder Absatz 7] bei freiwilligen Heimreisen nicht länger vorliegen beziehungsweise ein Abschiebeverbot nicht länger gerechtfertigt ist“,<sup>92</sup> ist in dieser Pauschalität kaum tragfähig, auch wenn die Anforderungen an einen Wegfall der Schutzvoraussetzungen hier in der Tat niedriger liegen als im Hinblick auf den Wegfall internationalen Schutzes.<sup>93</sup>

Hinzuweisen ist darauf, dass Abschiebungsverbote ggf. auch im Hinblick auf Staaten festgestellt werden können, die keine Herkunftsländer im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 AsylG<sup>94</sup> sind, zu einer Aufnahme des Betroffenen aber dennoch bereit oder verpflichtet wären (vgl. § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Es wäre daher folgerichtig, die Verpflichtung auf sämtliche Staaten zu erstrecken, bzgl. derer Abschiebungsverbote festgestellt wurden.

### **3. Erneute Verschärfungen des Ausweisungsrechts (Art. 3 Nr. 3 Ges-E; § 54 AufenthG-E)**

---

<sup>88</sup> Vgl. zur Problematik der Rechtsunsicherheit für die Betroffenen oben B. II. 5. b), c) mit Lösungsvorschlag.

<sup>89</sup> Vgl. zu diesem Kriterium für die Anwendung des Art. 1 C Nr. 1 GFK BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681); Wittmann, in: BeckOK-MigR, Art. 1 GFK Rn. 114.

<sup>90</sup> Vgl. zu diesem Erfordernis des Art. 1 C Nr. 4 GFK BVerwG, Urt. v. 2.12.1991 – 9 C 126.90 –, NVwZ 1992, 679 (681) sowie BGH, Urt. v. 8.10.1965 – IV ZR 255/64 –, juris Rn. 15 f.

<sup>91</sup> Siehe oben B. II. 5. b).

<sup>92</sup> So ausdrücklich BT-Drs. 20/12805, S. 25.

<sup>93</sup> Vgl. § 73 Abs. 6 Satz 1 AsylG mit den – jeweils unionsrechtlich bedingten – ergänzenden Anforderungen des § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG a.F. bzw. des § 73 Abs. 2 AsylG.

<sup>94</sup> Vgl. zur Identität der Begriffe des „Herkunftslands“ und des „Herkunftsstaats“ Art. 2 lit. d) RL 2011/95/EU (Qualifikations-RL) und Art. 36 Abs. 1 RL 2013/32/EU (Verfahrens-RL).

## a) Gesetzesentwurf

§ 54 AufenthG soll nunmehr lauten:

### § 54 AufenthG – Ausweisungsinteresse

(1) Das Ausweisungsinteresse im Sinne von § 53 Absatz 1 wiegt besonders schwer, wenn der Ausländer

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt worden ist oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung oder die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 des Strafgesetzbuches angeordnet worden ist,
- 1a. rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten
  - a) gegen das Leben,
  - b) gegen die körperliche Unversehrtheit,
  - c) gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 174, 176 bis 178, ~~181a, 184b, 184d und 184e jeweils in Verbindung mit § 184b~~ **180a, 181a, 182, 184b, 184c oder 184e** des Strafgesetzbuches,
  - d) gegen das Eigentum, sofern das Gesetz für die Straftat eine im Mindestmaß erhöhte Freiheitsstrafe vorsieht oder die Straftaten serienmäßig begangen wurden, ~~oder~~
  - e) wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte **oder Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen nach § 115 des Strafgesetzbuches** oder<sup>95</sup> oder tätlichen Angriffs gegen Vollstreckungsbeamte **oder Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen nach § 115 des Strafgesetzbuches** oder<sup>96</sup>
  - f) **gegen die öffentliche Sicherheit nach den § 125 oder § 125a des Strafgesetzbuches,**
- 1b. wegen einer oder mehrerer Straftaten nach § 263 des Strafgesetzbuchs zu Lasten eines Leistungsträgers oder Sozialversicherungsträgers nach dem Sozialgesetzbuch oder nach dem Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist,
- 1c. wegen einer oder mehrerer Straftaten nach § 96 **oder § 97** rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist,
- 1d. **rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilt worden ist wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten**
  - a) **gegen das Leben,**<sup>96</sup>
  - a) **gegen die körperliche Unversehrtheit,**

---

<sup>95</sup> Bei dieser Doppelung dürfte es sich um ein Redaktionsversehen handeln.

<sup>96</sup> Die Doppelung des Buchstabens a) dürfte auf einem Redaktionsversehen der Vorabfassung beruhen.

- b) gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 174, 176, 176a, 176c, 176d, 177, 178 oder 182 des Strafgesetzbuches,**
- c) gegen das Eigentum nach den §§ 249 bis 252 oder 255 des Strafgesetzbuches,**
- d) wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte oder Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen nach § 115 des Strafgesetzbuches, oder tätlichen Angriffs gegen<sup>97</sup> Vollstreckungsbeamte oder Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen nach § 115 des Strafgesetzbuches oder**
- e) gegen die öffentliche Sicherheit nach den § 125 oder § 125a des Strafgesetzbuches,**

**sofern die Straftat unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen worden ist.**

- 2. die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet; hiervon ist auszugehen, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat oder er eine in § 89a Absatz 1 des Strafgesetzbuchs bezeichnete schwere staatsgefährdende Gewalttat nach § 89a Absatz 2 des Strafgesetzbuchs vorbereitet oder vorbereitet hat, es sei denn, der Ausländer nimmt erkennbar und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand,
  - 2a. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet; hiervon ist auszugehen, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung im Sinne des § 129 des Strafgesetzbuches angehört oder angehört hat,
  - 3. zu den Leitern eines Vereins gehörte, der unanfechtbar verboten wurde, weil seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet,
  - 4. sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht oder
  - 5. zu Hass gegen Teile der Bevölkerung aufruft; hiervon ist auszugehen, wenn er auf eine andere Person gezielt und andauernd einwirkt, um Hass auf Angehörige bestimmter ethnischer Gruppen oder Religionen zu erzeugen oder zu verstärken oder öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften in einer Weise, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören,
- a) gegen Teile der Bevölkerung zu Willkürmaßnahmen aufstachelt,

---

<sup>97</sup> Hinweis: § 114 f. StGB spricht vom tätlichen Angriff „auf“ Vollstreckungsbeamte.

- b) Teile der Bevölkerung böswillig verächtlich macht und dadurch die Menschenwürde anderer angreift oder
- c) Verbrechen gegen den Frieden, gegen die Menschlichkeit, ein Kriegsverbrechen oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht billigt oder dafür wirbt, es sei denn, der Ausländer nimmt erkennbar und glaubhaft von seinem Handeln Abstand.

(2) Das Ausweisungsinteresse im Sinne von § 53 Absatz 1 wiegt schwer, wenn der Ausländer

- 1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilt worden ist,
  - 2. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist,
- 2a. wegen vorsätzlicher Straftaten nach dem 17., 19. oder 20. Abschnitt des Strafgesetzbuches, die innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten begangen wurden, mehrfach rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wurde; Verurteilungen zu Geldstrafen bis zu 90 Tagessätzen bleiben außer Betracht,
- 2b. **rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten oder zu einer Jugendstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, verurteilt worden ist wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten**
- a) **gegen das Leben,**
  - b) **gegen die körperliche Unversehrtheit,**
  - c) **gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 174, 176, 176a, 176c, 176d, 177, 178 oder 182 des Strafgesetzbuches,**
  - d) **gegen das Eigentum nach den §§ 249 bis 252 oder 255 des Strafgesetzbuches,**
  - e) **wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte oder Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen nach § 115 des Strafgesetzbuches, oder tätlichen Angriffs gegen Vollstreckungsbeamte oder Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen nach § 115 des Strafgesetzbuches oder**
  - f) **gegen die öffentliche Sicherheit nach § 125 oder § 125 a des Strafgesetzbuches,**
- sofern die Straftat unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen worden ist.**
- 3. als Täter oder Teilnehmer den Tatbestand des § 96 oder des § 97 oder des § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes verwirklicht oder dies versucht,
  - 4. Heroin, Kokain oder ein vergleichbar gefährliches Betäubungsmittel verbraucht und nicht zu einer erforderlichen seiner Rehabilitation dienenden Behandlung bereit ist oder sich ihr entzieht,

5. eine andere Person in verwerflicher Weise, insbesondere unter Anwendung oder Androhung von Gewalt, davon abhält, am wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland teilzuhaben,
6. eine andere Person zur Eingehung der Ehe nötigt oder dies versucht oder wiederholt eine Handlung entgegen § 11 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Personenstandsgesetzes vornimmt, die einen schwerwiegenden Verstoß gegen diese Vorschrift darstellt; ein schwerwiegender Verstoß liegt vor, wenn eine Person, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, beteiligt ist,
7. in einer Befragung, die der Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt dient, der deutschen Auslandsvertretung oder der Ausländerbehörde gegenüber frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht oder in wesentlichen Punkten vorsätzlich keine, falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des Terrorismus oder der Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland verdächtig sind; die Ausweisung auf dieser Grundlage ist nur zulässig, wenn der Ausländer vor der Befragung ausdrücklich auf den sicherheitsrechtlichen Zweck der Befragung und die Rechtsfolgen verweigerter, falscher oder unvollständiger Angaben hingewiesen wurde,
8. in einem Verwaltungsverfahren, das von Behörden eines Schengen-Staates durchgeführt wurde, im In- oder Ausland
  - a) falsche oder unvollständige Angaben zur Erlangung eines deutschen Aufenthaltstitels, eines Schengen-Visums, eines Flughafentransitvisums, eines Passersatzes, der Zulassung einer Ausnahme von der Passpflicht oder der Aussetzung der Abschiebung gemacht hat oder
  - b) trotz bestehender Rechtspflicht nicht an Maßnahmen der für die Durchführung dieses Gesetzes oder des Schengener Durchführungsübereinkommens zuständigen Behörden mitgewirkt hat, soweit der Ausländer zuvor auf die Rechtsfolgen solcher Handlungen hingewiesen wurde,
9. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wurde und im Rahmen des Urteils ein antisemitischer, rassistischer, fremdenfeindlicher, geschlechtsspezifischer, gegen die sexuelle Orientierung gerichteter oder sonstiger menschenverachtender Beweggrund im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches ausdrücklich festgestellt wurde; Verurteilungen zu Geldstrafen bis zu 90 Tagessätzen bleiben außer Betracht oder
10. einen nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen begangen oder außerhalb des Bundesgebiets eine Handlung begangen hat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche schwere Straftat anzusehen ist.
- 11.

## b) Bewertung

### aa) Praktische Auswirkungen von Verschärfungen des Ausweisungsrechts

Einleitend soll darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer besseren Rechtsdurchsetzung bzw. eines stärkeren Schutzes von Sicherheit und Ordnung gegenüber Ausländerkriminalität durch die stetigen Verschärfungen des Ausweisungsrechts aus vier Gründen kaum erreicht werden kann.

Erstens weist bereits das bestehende Ausweisungsrecht die notwendige Flexibilität auf, um – in den durch Art. 6 GG ebenso wie durch Art. 8 EMRK zwingend vorgegebenen Grenzen – eigentlich sämtliche denkbaren Sachverhalte adäquat abzubilden: Denn neben den in § 54 Abs. 1 AufenthG bezeichneten „besonders schweren“ Ausweisungsinteressen und den in § 54 Abs. 2 AufenthG bezeichneten „schweren“ Ausweisungsinteressen erlaubt § 53 Abs. 1 AufenthG seinem Wortlaut nach eine Ausweisung schon bei lediglich einfachen Ausweisungsinteressen,<sup>98</sup> d.h. selbst z.B. bei Straftaten, die sämtliche der in § 54 Abs. 1 und 2 AufenthG genannten Schwellenwerte unterschreiten. Zudem bietet die Auffangklausel des § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG, die schon „nicht nur vereinzelte oder geringfügige Verstöße gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen“ – und damit nach dem Gesetzeswortlaut ggs. sogar mehrere Parkverstöße, Überschreitungen der Frist zur Abgabe der Steuererklärung oder eine Kombination der vorgenannten Verstöße<sup>99</sup> – zu einem „schweren“ (!) Ausweisungsinteresse erklärt, den Ausländerbehörden nahezu beliebige Flexibilität bei der Begründung eines Ausweisungsinteresses.<sup>100</sup> Dass derartige Bagatellfälle in der Praxis nicht zu einer Ausweisung führen, liegt nicht an der „Schwäche“ des

---

<sup>98</sup> Vgl. Bauer, in: Bergmann/Dienelt, AusIR, 14. Aufl. 2022, § 54 Rn. 19 unter Verweis auf BT-Drs. 18/4097, S. 49.

<sup>99</sup> Zwar hat sich in der Praxis eine „Bagatellschwelle“ von 30 Tagessätzen etabliert, unterhalb derer ein einzelner Verstoß als „geringfügig“ anzusehen ist und daher kein schweres (!) Ausweisungsinteresse mehr begründet; nach ganz herrschender Meinung soll ein Rechtsverstoß aber immer dann beachtlich sein, wenn er vereinzelt, aber nicht geringfügig oder geringfügig, aber nicht vereinzelt ist (vgl. Sächs. OVG, Beschl. v. 7.1.2019 – 3 B 177/18 –, juris Rn. 6 ff. m.w.N.; Bauer, in: Bergmann/Dienelt, AusIR, 14. Aufl. 2022, § 54 Rn. 94 ff.). Nach dem ausdrücklichen Wortlaut verlangt § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG weder eine straf- oder bußgeldrechtliche Ahnung des Verstoßes noch eine Strafbarkeit des jeweiligen Verhaltens („Rechtsverstoß“).

<sup>100</sup> Vgl. zum in § 53 Abs. 1 AufenthG angelegten Erfordernis einer Gefahrenprognose aber Bauer, in: Bergmann/Dienelt, AusIR, 14. Aufl. 2022, § 54 Rn. 21.



Katalogs der tatbestandlichen Ausweisungsinteressen, sondern an der Stärke der den Ausweisungsinteressen im Einzelfall entgegenstehenden Bleibeinteressen (sowie einem gewissen Augenmaß der Ausländerbehörden bei der praktischen Anwendung der eigentlich schon jetzt sehr strikten Vorschriften).

Zweitens hängt die Zulässigkeit einer Ausweisung im Ergebnis stets – schon aus Gründen des konventionsrechtlichen Schutzes des Rechts auf Privatleben nach Art. 8 EMRK<sup>101</sup> – von einer konkreten Abwägung von Fernhalte- und Bleibeinteressen im Einzelfall ab (§ 53 Abs. 1 AufenthG). Hier kann der Gesetzgeber zwar durch die Eingruppierung einzelner Deliktgruppen mit steuern, welches Gewicht den entsprechenden Straftaten strukturell zukommen soll; dies stößt jedoch jedenfalls bei Vorliegen gewichtiger Bleibeinteressen (wie z.B. einer Anerkennung als Flüchtling, einer nachhaltigen Integration oder einer gelebten Familienbeziehung zu aufenthaltsberechtigten Kindern) an praktische Grenzen, wenn die – bei gesetzlich typisierter Betrachtung – „besonders schweren“ bzw. „schweren“ Ausweisungsinteressen tatsächlich nicht mit entsprechend schwerwiegenden Rechtsverstößen hinterlegt sind. Das oben angeführte Beispiel des durch wiederholte Parkverstöße begründeten „schweren“ Ausweisungsinteresses im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG mag hierfür als praktisches Beispiel dienen, in denen eine Ausweisung selbst bei Fehlen jedweder besonderer Bleibeinteressen im Ergebnis fragwürdig erscheinen dürfte.

Drittens führt die Ausweisung nur bei Personen zur Ausreisepflicht, die vor der Ausweisung über einen Aufenthaltstitel – und nicht z.B. lediglich über eine Duldung – verfügten (§ 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG). Sie ist daher gerade bei schlecht integrierten Ausländern ohne rechtlich verfestigtes Bleiberecht – also etwa bei unerlaubt eingereisten Personen oder abgelehnten Asylbewerbern, deren Aufenthalt nicht nachträglich legalisiert wurde<sup>102</sup> – keine Voraussetzung für eine Beendigung des Aufenthalts, sondern kann lediglich deren erneute Einreise bzw. eine spätere Aufenthaltsverfestigung erschweren (§ 11 Abs. 1 Satz 1 und 3 AufenthG). Die

---

<sup>101</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 2.8.2001 – 54273/00 [Boultif] –, InfAusIR 2001, 476 Rn. 48, Urt. v. 18.10.2006 – 46410/99 [Üner] –, InfAusIR 2005, 450, Urt. v. 23.6.2008 – 1638/03 [Maslov II] –, InfAusIR 2008, 269 Rn. 62 f.

<sup>102</sup> Vgl. zu rechtlichen Hindernissen einer solchen nachträglichen Legalisierung nur die Notwendigkeit der Einreise mit dem „erforderlichen“ Visum nach § 5 Abs. 2 Satz 1 AufenthG und die Spurwechselverbote des § 10 AufenthG.

Ausweisung trägt aber regelmäßig nichts zur tatsächlichen Durchführbarkeit der Abschiebung bei, die in der Praxis oft an fehlender Rücknahmebereitschaft der Herkunftsstaaten, fehlender Identitätsklärung, fehlenden Abschiebungskapazitäten, gestörten Reisewegen, gesundheitlichen Abschiebungshindernissen, dem Schutz von auch ohne gesichertes Aufenthaltsrecht beachtlichen familiären Nähebeziehungen zu aufenthaltsberechtigten Angehörigen (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. Art. 6 GG) oder Entziehungsversuchen der Betroffenen scheitert. Sie erschwert aber auch langfristig nicht abschiebbaren Ausländern vorhersehbar die weitere Integration, da ihnen die mit einer Ausweisung verbundenen Titelerteilungssperre (§ 11 Abs. 1 Satz 1 und 3 AufenthG) ggf. noch nach Jahren entgegengehalten werden kann (§ 11 Abs. 2 Satz 4 AufenthG). Dies ist insbesondere bei wirklich schwerwiegenden Straftaten zweifellos sinnvoll, kann insbesondere bei Straftaten im Bereich der eher leichten oder sogar mittleren Kriminalität aber integrationspolitisch kontraproduktiv sein, da auch eine ernstliche Umkehrbereitschaft der Betroffenen rechtlich kaum honoriert werden könnte.

Viertens kann eine Ausweisung gegenüber anerkannten Schutzberechtigten aus Gründen zwingenden Unionsrechts nur dann erfolgen, wenn zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung dies gebieten (§ 53 Abs. 3a AufenthG). Da die hier genannten Begriffe sämtlich dem sekundären Unionsrecht bzw. dem Völkerrecht entstammen, hat der Bundesgesetzgeber auf deren Auslegung und Anwendung allenfalls geringen praktischen Einfluss. Unabhängig davon bestehen bei anerkannten Schutzberechtigten auch nach Entziehung des Schutzstatus wegen der Verwirklichung von Ausschlussstatbeständen bzw. nach Entziehung des Aufenthaltsrechts im Wege der Ausweisung regelmäßig humanitäre Abschiebungsverbote fort, die aus Gründen u.a. der Unverfügbarkeit der Menschenwürde und des Folterverbots nicht durch öffentliche Sicherheitsinteressen relativiert werden können. Zwar erschwert eine Ausweisung in den vorgenannten Fällen eine weitere Aufenthaltsverfestigung und ermöglicht ggf. die Abschiebung alsbald nach Wegfall der zwingenden Schutzgründe; bis zu diesem Zeitpunkt trägt die Ausweisung aber in diesen Fällen nichts zur öffentlichen Sicherheit bei.

Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass das Rechtsinstitut der Ausweisung einen sinnvollen und systematisch zwingenden Bestandteil des deutschen Ausländerrechts darstellt; diese Funktion erfüllt es aufgrund der ihm bereits jetzt

gegebenen Flexibilität aber bereits in seinem gegenwärtigen Zustand. Auch wenn es dem Gesetzgeber unbenommen ist, das bestehende Rechtssystem in den Grenzen des Art. 6 GG und des Art. 8 EMRK zu ändern, sollten die Auswirkungen von Detailänderungen in ihren tatsächlichen Auswirkungen nicht überschätzt werden. Jedenfalls aber sollte der Gesetzgeber bei zukünftigen Verschärfungen darauf bedacht haben, die Binnenkonsistenz des Ausweisungsrechts zu wahren.<sup>103</sup>

**bb) Im Einzelnen: Ausweitung der „besonders schweren“ Ausweisungsinteressen auf weitere Sexualdelikte (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a c) AufenthG-E)**

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 54 Abs. 1 Nr. 1a c) AufenthG-E begründen nun auch rechtskräftige Verurteilungen wegen der Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und dem sexuellen Missbrauch von Jugendlichen (§ 182 StGB) schon dann ein „besonders schweres Ausweisungsinteresse“, wenn derentwegen eine Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr ausgesprochen wird. Der mit dessen Streichung bereits zum 1. Januar 2021 funktionslos gewordene Verweis auf § 184d StGB<sup>104</sup> („Zugänglichmachen pornographischer Inhalte mittels Rundfunk oder Telemedien; Abruf kinder- und jugendpornographischer Inhalte mittels Telemedien“) wird durch den Verweis auf den umfassenderen § 184c StGB („Verbreitung, Erwerb und Besitz jugendpornographischer Inhalte“) ersetzt, so dass nunmehr auch der Umgang – einschließlich des Besitzes – mit jugendpornographischen Schriften auf andere Weise ein „besonders schweres Ausweisungsinteresse“ begründen kann.

---

<sup>103</sup> Hier erweisen sich etwa die augenscheinlichen Wertungswidersprüche zwischen einzelnen Fallgruppen des § 54 Abs. 1 und 2 AufenthG als problematisch, da z.B. § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG für menschenverachtend motivierte Straftaten eine zwingende Bagatellschwelle von 90 Tagessätzen vorsieht, die die von der Rechtsprechung bei Anwendung der Auffangklausel des § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG angenommene Bagatellschwelle von ca. 30 Tagessätzen deutlich übersteigt. Hieraus kann schwerlich der Schluss gezogen werden, dass der Gesetzgeber z.B. antisemitisch motivierte Beleidigungen gegenüber sonstigen Beleidigungen privilegieren (!) wollte. Dennoch wird die praktische Normanwendung durch derartige Inkonsistenzen erschwert, die auch durch die stetigen – und regelmäßig kurzfristigen – Veränderungen (i.E.: Verschärfungen) des Ausweisungsrechts mit verursacht werden.

<sup>104</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 27 des Sechzigsten Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Modernisierung des Schriftenbegriffs und anderer Begriffe sowie Erweiterung der Strafbarkeit nach den §§ 86, 86a, 111 und 130 des Strafgesetzbuches bei Handlungen im Ausland vom 30. November 2020 (BGBl. I, 2600).

Hinzuweisen ist dabei darauf, dass die genannten Straftaten zwar in der Tat – wie in der Gesetzesbegründung genannt – hinsichtlich ihres Schutzzumfangs und ihrer Zielrichtung mit den bislang in Bezug erfassten Straftaten vergleichbar sind,<sup>105</sup> die Schwere des (abstrakten) Schuldvorwurfs aber zumindest bei einzelnen in Bezug genommenen Strafnormen gegenüber den bisher erfassten Tatbeständen z.B. des sexuellen Missbrauchs von Kindern (§ 176 StGB) und der sexuellen Übergriffe bzw. der Vergewaltigung (§ 177 StGB) deutlich abfällt.<sup>106</sup> Exemplarisch ist etwa darauf hinzuweisen, dass z.B. § 184c Abs. 1 Nr. 2 StGB auch das klassische „Sexting“ unter Jugendlichen, d.h. ggf. auch den ggf. einverständlichen Austausch eigener Bilder durch erst seit kurzem strafmündige Personen umfasst, das von der Straffreiheitsklausel des § 184c Abs. 4 StGB nicht gedeckt ist.

Auch wenn die Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Inbezugnahmen durch das Erfordernis einer Mindeststrafe von einem Jahr und die nach § 53 Abs. 1 AufenthG stets gebotene Einzelfallabwägung der konkreten Ausweisungs- und Bleibeinteressen noch gewahrt werden kann, sollte die Sinnhaftigkeit einer stetigen Ausweitung insbesondere der „besonders schweren“ Ausweisungsinteressen in Verbindung mit der regelmäßigen Verschärfung einzelner Strafnormen ggf. kritisch hinterfragt werden.

Allgemein hinzuweisen ist auf den Umstand, dass Jugendstrafen – anders als Verurteilungen nach Erwachsenenstrafrecht<sup>107</sup> – in Form der Einheitsjugendstrafe ausgesprochen werden,<sup>108</sup> so dass bei einem Zusammentreffen von Verurteilungen wegen mehrerer Delikte, die nicht einheitlich den in § 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG genannten Schwellen von zwei Jahren (§ 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), einem Jahr (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a – 2, Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) bzw. sechs Monaten (§ 54 Abs. 1 Nr. 1d AufenthG-E , § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG) unterfallen, nicht zuverlässig festgestellt werden kann, ob die jeweilige Schwelle auch bei einer Verurteilung nur aufgrund der jeweiligen Anlasstaten überschritten wurde; gleiches gilt bei einer Verhängung einer Einheitsjugendstrafe wegen Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikten.<sup>109</sup> Die gewählte Gesetzgebungstechnik wirft mit einer stetigen Absenkung der Schwellenwerte daher vorhersehbar zunehmende praktische Anwendungsprobleme auf.

---

<sup>105</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 25.

<sup>106</sup> Vgl. z.B. § 182 Abs. 3 StGB oder § 184c Abs. 3 StGB.

<sup>107</sup> § 53, § 54 Abs. 1 StGB.

<sup>108</sup> § 31 Abs. 1 Satz 1 JGG.

<sup>109</sup> Bauer, in: Bergmann/Dienelt, AuslR, 14. Aufl. 2022, § 53 Rn. 14.

**cc) Im Einzelnen: Einbeziehung von Straftaten auch gegen Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen, und des Landfriedensbruchs (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a e) und f) AufenthG-E)**

Die Einbeziehung auch von Straftaten gegen Personen, die Vollstreckungsbeamten gleichstehen, erscheint folgerichtig.<sup>110</sup> Auch die Gründe für die Einbeziehung des (schweren) Landfriedensbruchs (§§ 125 f. StGB) erscheinen nachvollziehbar,<sup>111</sup> zumal Fälle mit geringem Schuldgehalt durch das Erfordernis einer Verurteilung zu einer Haft- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr ausgeschieden werden.

**dd) Im Einzelnen: Deklaratorische Einbeziehung auch qualifizierter Schleusungsdelikte (§ 54 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG-E)**

Die Einbeziehung von Straftaten nach § 97 AufenthG (Einschleusen mit Todesfolge; gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen) auch in § 54 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG-E führt zu keiner inhaltlichen Änderung, da es sich bei § 97 AufenthG um eine Qualifikation zum bereits jetzt in § 54 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG erwähnten Grundtatbestand des § 96 AufenthG (Einschleusen von Ausländern und Personen, auf die das Freizügigkeitsgesetz/EU Anwendung findet) handelt. Die Änderung behebt jedoch eine redaktionelle Inkongruenz zu § 54 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG, der § 97 AufenthG ausdrücklich erwähnt.<sup>112</sup>

**ee) Im Einzelnen: Absenkung der Sanktionsschwelle für die Annahme eines „besonders schweren Ausweisungsinteresses“ bei einzelnen Straftaten unter Verwendung von gefährlichen Gegenständen**

---

<sup>110</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 26.

<sup>111</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 26.

<sup>112</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 26.

Der neue § 54 Abs. 1 Nr. 1d) AufenthG-E begründet ein besonders schweres Ausweisungsinteresse bereits bei Verwirkung einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten dann, wenn einzelne im Gesetz bezeichnete Delikte unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen worden wurden. Die Norm soll dabei neben dem Einsatz des gefährlichen Werkzeugs als Verletzungsinstrument ausdrücklich auch die bloße Verwendung als Drohmittel erfassen.<sup>113</sup>

Der Deliktskatalog entspricht im Wesentlichen dem Katalog der Delikte, für die § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG bereits die Geltung einer (gegenüber der in § 54 Abs. 1 Nr. 1 allgemein bestimmten Sanktionenschwelle von 2 Jahren) abgesenkten Sanktionsschwelle von einem Jahr anordnet. Nicht erfasst sind lediglich die Delikte, bei denen die Verwendung nicht sinnvoll möglich erscheint oder – wie etwa im Verhältnis von Diebstahl zu Raub – regelmäßig mit einer ohnehin verschärften strafrechtlichen Bewertung verbunden ist.<sup>114</sup> Die Gesetzesbegründung verweist zu Recht darauf hin, dass eine Verwendung eines „gefährlichen Werkzeugs“ nach der Rechtsprechung ggf. bereits in Tritten mit einem beschuhten Fuß gesehen werden kann.<sup>115</sup> Falls der Gesetzesentwurf als spezifische Reaktion auf die Bekämpfung von Messergewalt zu verstehen sein sollte, müsste die Neuregelung daher als sehr weit gefasst bezeichnet werden. Eine Beschränkung auf Waffen im technischen Sinne wäre dennoch untunlich, weil es sich etwa bei Haushaltsmessern regelmäßig nicht – ungeachtet ihrer objektiven Gefährlichkeit – um Waffen in diesem Sinne handelt.

Im Unterschied zu § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG erfasst § 54 Abs. 1 Nr. 1d AufenthG-E allerdings keine Jugendstrafen; dies entspricht den differenzieren Wertungen des § 54 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AufenthG. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die große Mehrzahl der hier in Bezug genommenen Delikte bereits jetzt eine gesetzliche Mindeststrafe von weit mehr als sechs Monaten aufweist und Fälle einer – z.B. bei partieller Schuldunfähigkeit (§ 21 StGB) oder bloßer Beihilfe (§ 27 StGB) denkbaren – Freiheitsstrafe zwischen sechs und zwölf Monaten schon von § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG („schweres Ausweisungsinteresse“) erfasst sind. Relevant wird die Änderung daher v.a. – abgesehen von Fällen gesetzlicher Strafmilderungen – bei

---

<sup>113</sup> Vgl. BT-Drs. 12805, S. 26 f.

<sup>114</sup> Vgl. BT-Drs. 12805, S. 27.

<sup>115</sup> Vgl. BT-Drs. 12805, S. 27.

Delikten wie der Tötung auf Verlangen (§ 216 StGB), Schwangerschaftsabbruch (§ 218 ff. StGB), nicht qualifizierten Fälle der Aussetzung (§ 221 Abs. 1 StGB) und der Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 Abs. 1 StGB), der einfachen und gefährlichen Körperverletzung (§ 223 f. StGB), der Beteiligung an einer Schlägerei (§ 231 StGB), dem sexuellen Missbrauch von Schutzbefohlenen (§ 174 StGB), Jugendlichen (§ 176a StGB) und von Kindern ohne Körperkontakt mit dem Kind (§ 176a StGB), bei Delikten gegen Vollstreckungsbeamte oder diesen gleichgestellte Personen (§§ 113 ff. StGB) und in Fällen des Landfriedensbruchs (§§ 125 f. StGB). Da die vom Ausweisungstatbestand geforderte Verwendung einer Waffe oder eines gefährlichen Werkzeugs jedoch eine Strafzumessung am unteren Ende des Strafrahmens auch bei den o.g. Delikten regelmäßig ausschließen wird und viele der genannten Delikte ohnehin eine erhöhte Mindeststrafe aufweisen, dürfte die Änderung damit vor allem extreme Ausnahmefälle erfassen, in denen das Strafverfahren kein erhebliches Strafbedürfnis aufgezeigt hat. Ob die Verschärfung des Ausweisungsrechts dessen ungeachtet z.B. aus generalpräventiven Gründen zweckmäßig ist,<sup>116</sup> muss der Gesetzgeber entscheiden. Er sollte allerdings berücksichtigen, dass eine Ausweisung anerkannter Schutzberechtigter nur unter den ergänzenden Voraussetzungen des § 53 Abs. 3a AufenthG zulässig ist und nicht auf rein generalpräventive Gründe gestützt werden könnte.<sup>117</sup>

**ff) Im Einzelnen: Absenkung der Sanktionsschwelle für die Annahme eines „schweren Ausweisungsinteresses“ bei einzelnen Straftaten unter Verwendung von gefährlichen Gegenständen**

In vergleichbarer Weise begründet § 54 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E ein (lediglich) schweres Ausweisungsinteresse, wenn der Betroffene wegen einer unter Verwendung eines gefährlichen Werkzeugs begangenen Katalogtat zu einer Freiheitsstrafe von

---

<sup>116</sup> Vgl. zur Zulässigkeit der Ausweisung aus allein generalpräventiven Gründen BVerwG, Urt. v. 12.7.2018 – 1 C 16.17 –, BVerwGE 162, 349, InfAuslR 2018, 395 Rn. 16.

<sup>117</sup> Vgl. Bauer, in: Bergmann/Dienelt, AuslR, 14. Aufl. 2022, § 53 Rn. 66 m.w.N. Vgl. dort auch zur Unanwendbarkeit rein generalpräventiver Überlegungen auf verschiedene unionsrechtlich begründete Aufenthaltsrechte.

mindestens drei Monaten oder zu einer Jugendstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, verurteilt wurde.

Hierfür gelten die o.g. Ausführungen entsprechend. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten – ganz unabhängig von der Strafaussetzung zur Bewährung – ohnehin die Annahme eines nicht nur geringfügigen Verstoßes gegen Rechtsvorschriften rechtfertigt, die bereits jetzt ein schweres Ausweisungsinteresse im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG begründet. Dass dieses Ausweisungsinteresse durch die unterbliebene Strafaussetzung zur Bewährung (bzw. die dieser zugrundeliegenden Umstände) noch weiter verstärkt wird, läge auch bei Anwendung des § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG auf der Hand, so dass die Gesetzesänderung im wesentlichen symbolischer Natur sein dürfte. Sie kann allenfalls als Hinweis des Gesetzgebers auf ein verstärktes generalpräventives Interesse an der Vermeidung z.B. von Messergewalt verstanden werden, das z.B. gegenüber international Schutzberechtigten so aber nicht in Ansatz gebracht werden könnte. Sie wirft aber ggf. die Frage auf, ob nicht auch § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG einschränkend ausgelegt werden müsste, wenn eine Verurteilung die z.B. in § 54 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E bezeichneten Sanktionsschwellen unterschreitet. Diese Frage stellt sich z.B. auch schon bei der jüngst ergänzten Ausweisungsnorm des § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG, nachdem Delikte mit antisemitischem, rassistischem, fremdenfeindlichem, geschlechtsspezifischen, gegen die sexuelle Orientierung gerichteten oder sonstiger menschenverachtendem Beweggrund erst ab einer Verurteilung zu einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen ein schweres Ausweisungsinteresse begründen, während die Rechtsprechung ein solches schweres Ausweisungsinteresse im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 10 AufenthG zuvor schon ab einer Schwelle von 30 Tagessätzen bejaht hatte.

Anders als § 54 Abs. 1 Nr. 1d AufenthG-E bezieht § 54 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E auch Jugendstrafen mit ein. Aus der Gesetzesformulierung und der Gesetzesbegründung wird jedoch nicht vollständig klär, ob das Erfordernis der unterbliebenen Aussetzung zur Bewährung nur für Jugendstrafen gilt oder auch auf Haftstrafen von mindestens drei Monaten nach Erwachsenenstrafrecht erstreckt werden soll. Auch wenn Wortlaut und der systematische Vergleich mit § 54 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AufenthG eher für eine Deutung sprechen, bei der auch zur Bewährung ausgesetzte Haftstrafen von mindestens drei Monaten ein schweres Ausweisungsinteresse begründen, wenn im



Katalog bezeichneten Delikte unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen wurden, wäre hier eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert.

### c) **Ergänzender Hinweis**

Erneut soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die in § 54 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG enthaltene Voraussetzung, dass der Ausländer „auf die Rechtsfolgen solcher Handlungen hingewiesen wurde“, nach der gegenwärtigen Gesetzesfassung scheinbar nur auf den in § 54 Abs. 2 Nr. 8 b) AufenthG normierten Ausweisungsgrund bezieht. Die Rechtsprechung geht hier jedoch von einem Redaktionsversehen aus, da die vermeintliche Änderung wohl nur auf einer fehlerhaften Formatierung des Gesetzentwurfs beruht. Eine gesetzliche Klarstellung könnte hier in der Verwaltungspraxis ggf. auftretende Irrtümer und Fehlvorstellungen zukünftig vermeiden und so die alltägliche Verwaltungsarbeit erleichtern.<sup>118</sup>

## **4. Folgeänderung zu § 60 Abs. 8 AufenthG-E bei der ausländerrechtlichen Abschiebungsanordnung (Art. 3 Nr. 4 Ges-E; § 58a Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E)**

### a) **Gesetzentwurf**

§ 58a AufenthG soll nunmehr lauten:

#### **§ 58a AufenthG – Abschiebungsanordnung**

(1) <sup>1</sup>Die oberste Landesbehörde kann gegen einen Ausländer auf Grund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen. <sup>2</sup>Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar; einer Abschiebungsandrohung bedarf es nicht.

(2) <sup>1</sup>Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat kann die Übernahme der Zuständigkeit erklären, wenn ein besonderes Interesse des Bundes besteht. <sup>2</sup>Die oberste Landesbehörde ist hierüber zu unterrichten. <sup>3</sup>Abschiebungsanordnungen des Bundes werden von der Bundespolizei vollzogen.

(3) <sup>1</sup>Eine Abschiebungsanordnung darf nicht vollzogen werden, wenn die Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 1 ~~bis 8~~ **bis 8b** gegeben

---

<sup>118</sup> Vgl. hierzu schon Wittmann, BT-Drs. 20(4)348 H, S. 44 f.

sind. <sup>2</sup>§ 59 Abs. 2 und 3 ist entsprechend anzuwenden. <sup>3</sup>Die Prüfung obliegt der über die Abschiebungsanordnung entscheidenden Behörde, die nicht an hierzu getroffene Feststellungen aus anderen Verfahren gebunden ist.

(4) <sup>1</sup>Dem Ausländer ist nach Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung unverzüglich Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, es sei denn, er hat sich zuvor anwaltlichen Beistands versichert; er ist hierauf, auf die Rechtsfolgen der Abschiebungsanordnung und die gegebenen Rechtsbehelfe hinzuweisen. <sup>2</sup>Ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung ist innerhalb von sieben Tagen nach Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung zu stellen. <sup>3</sup>Die Abschiebung darf bis zum Ablauf der Frist nach Satz 2 und im Falle der rechtzeitigen Antragstellung bis zur Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz nicht vollzogen werden.

### b) **Bewertung**

Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich um eine reine Folgeänderung zur vorgeschlagenen Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG.<sup>119</sup> Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass die schon bisher in § 58a Abs. 3 Satz 1 AufenthG enthaltene Verweisung auf Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 8 AufenthG<sup>120</sup> ins Leere geht, weil § 60 Abs. 8 AufenthG keine Abschiebungsverbote, sondern Ausnahmen von den in § 60 Abs. 1 AufenthG normierten Abschiebungsverboten für Asylberechtigte und international Schutzberechtigte normiert. Die Anpassung der Verweisung (auch) auf § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E ist daher überflüssig und sollte durch eine Korrektur ersetzt werden, die nur § 60 Abs. 1 – 7 AufenthG in Bezug nimmt.

### c) **Ergänzende Hinweise**

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die zuletzt im Jahr 2020 geänderte Regelung des § 58a AufenthG<sup>121</sup> im Zusammenhang mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz nicht an die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 5 der Rückführungsrichtlinie angepasst wurde, die den Erlass einer Rückkehrentscheidung ohne Zielstaatsbestimmung verbietet,<sup>122</sup> und auch die nur für

---

<sup>119</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 27.

<sup>120</sup> „die Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 1 **bis 8**“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>121</sup> Vgl. Art. 169 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I, 1328).

<sup>122</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-663/21 [AA] –, Urt. v. 22.11.2022 – C-69/21 [X] –, InfAusIR 2023, 1, Urt. v. 11.3.2022 – C-112/20 [M.A.] – und Urt. v. 14.1.2021 – C-441/19 [TQ] –, InfAusIR 2021, 159.

in Folge strafrechtlicher Verurteilungen ausreisepflichtiger Personen gültige opt-out-Klausel des § 59 Abs. 3 Satz 1 AufenthG selbst dann nicht in allen Fällen des § 58a Abs. 1 AufenthG greift, wenn man die Ausübung der opt-out-Möglichkeit an sich für wirksam hält.<sup>123</sup> Hier wäre eine Streichung von § 58a Abs. 3 Satz 1 AufenthG und eine Erstreckung der in § 59 Abs. 3 Satz 2 AufenthG enthaltenen Verweisung auf § 59 Abs. 2 und 3 AufenthG auf § 59 Abs. 1 – 3 AufenthG unionsrechtlich geboten. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die in § 58a Abs. 2 AufenthG normierte Übernahmefugnis des Bundesministeriums des Innern gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstößt.<sup>124</sup>

## **5. Ausweitung der Gründe für den Ausschluss von Abschiebungsverboten bei Asyl- bzw. international Schutzberechtigten (Art. 3 Nr. 5 Ges-E, § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E)**

### **a) Gesetzentwurf**

§ 60 Abs. 8 AufenthG-E soll nunmehr lauten:

§ 60 AufenthG – Verbot der Abschiebung

1) 1In Anwendung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.<sup>2</sup>Dies gilt auch für Asylberechtigte und Ausländer, denen die Flüchtlingseigenschaft unanfechtbar zuerkannt wurde oder die aus einem anderen Grund im Bundesgebiet die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen oder die außerhalb des Bundesgebiets als ausländische Flüchtlinge nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt sind.<sup>3</sup>Wenn der Ausländer sich auf das Abschiebungsverbot nach diesem Absatz beruft, stellt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge außer in den Fällen des Satzes 2 in einem Asylverfahren fest, ob die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen und dem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist.<sup>4</sup>Die Entscheidung des Bundesamtes kann nur nach den Vorschriften des Asylgesetzes angefochten werden.

(2) <sup>1</sup>Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihm der in § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes bezeichnete ernsthafte Schaden droht. <sup>2</sup>Absatz 1 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

---

<sup>123</sup> Vgl. zu entsprechenden Rechtsunsicherheiten Wittmann, BT-Drs.(A)20(4)348 H, S. 56 f. m.w.N. Insoweit optimistisch aber VG Stuttgart, Urt. v. 16.4.2024 – 11 K 5781/22 –, juris Rn. 124 f. sowie Hess. VGH, Beschl. v. 18.3.2024 – 3 B 1784/23 –, juris Rn. 11 ff. (jeweils nicht entscheidungstragend).

<sup>124</sup> Vgl. Wittmann, in: BeckOK-MigR § 71 Rn. 24 ff.

(3) Darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, weil dieser Staat den Ausländer wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Verhängung oder der Vollstreckung der Todesstrafe besteht, finden die Vorschriften über die Auslieferung entsprechende Anwendung.

(4) Liegt ein förmliches Auslieferungsersuchen oder ein mit der Ankündigung eines Auslieferungsersuchens verbundenes Festnahmeersuchen eines anderen Staates vor, darf der Ausländer bis zur Entscheidung über die Auslieferung nur mit Zustimmung der Behörde, die nach § 74 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen für die Bewilligung der Auslieferung zuständig ist, in diesen Staat abgeschoben werden.

(5) Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685) ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.

(6) Die allgemeine Gefahr, dass einem Ausländer in einem anderen Staat Strafverfolgung und Bestrafung drohen können und, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 5 nicht etwas anderes ergibt, die konkrete Gefahr einer nach der Rechtsordnung eines anderen Staates gesetzmäßigen Bestrafung stehen der Abschiebung nicht entgegen.

(7) <sup>1</sup>Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat soll abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. <sup>2</sup>§ 60a Absatz 2c Satz 2 und 3 gilt entsprechend. <sup>3</sup>Eine erhebliche konkrete Gefahr aus gesundheitlichen Gründen liegt nur vor bei lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden. <sup>4</sup>Es ist nicht erforderlich, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat mit der Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland gleichwertig ist. <sup>5</sup>Eine ausreichende medizinische Versorgung liegt in der Regel auch vor, wenn diese nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist. <sup>6</sup>Gefahren nach Satz 1, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist, sind bei Anordnungen nach § 60a Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen.

~~(8) <sup>1</sup>Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt, wenn der Ausländer die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 des Asylgesetzes erfüllt. <sup>3</sup>Von der Anwendung des Absatzes 1 kann abgesehen werden, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches ist.~~

**(8) Von der Anwendung des Absatzes 1 ist abzusehen, wenn der Ausländer**

- 1. die Voraussetzungen des § 3 Absatz 2 des Asylgesetzes erfüllt oder**
- 2. aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist oder**
- 3. eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist.**

**(8a) Von der Anwendung des Absatzes 1 soll abgesehen werden, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt worden ist, sofern**

- 1. die Straftat eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches, § 96 oder § 97 ist,**
- 2. die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder**
- 3. im Rahmen des Urteils ein antisemitischer, rassistischer, fremdenfeindlicher, geschlechtsspezifischer, gegen die sexuelle Orientierung gerichteter oder sonstiger menschenverachtender Beweggrund im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches ausdrücklich festgestellt wurde.**

**(8b) Von der Anwendung des Absatzes 1 kann abgesehen werden, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, sofern**

- 1. die Straftat eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches, § 96 oder § 97 ist,**
- 2. die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder**
- 3. im Rahmen des Urteils ein antisemitischer, rassistischer, fremdenfeindlicher, geschlechtsspezifischer, gegen die sexuelle Orientierung gerichteter oder sonstiger menschenverachtender Beweggrund im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches ausdrücklich festgestellt wurde.**

(9) <sup>1</sup>In den Fällen des Absatzes 8 kann einem Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, abweichend von den Vorschriften des Asylgesetzes die Abschiebung angedroht und diese durchgeführt werden. <sup>2</sup>Die Absätze 2 bis 7 bleiben unberührt.

(10) <sup>1</sup>Soll ein Ausländer abgeschoben werden, bei dem die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, kann nicht davon abgesehen werden, die Abschiebung anzudrohen und eine angemessene Ausreisefrist zu setzen. <sup>2</sup>In der Androhung sind die Staaten zu bezeichnen, in die der Ausländer nicht abgeschoben werden darf.

## b) Bewertung

### aa) Redaktionelle Umgestaltung des § 60 Abs. 8 Satz 1 und 2 AufenthG; Ausweitung auch auf erhebliche Jugendstrafen (§ 60 Abs. 8 AufenthG-E)

§ 60 Abs. 8 AufenthG-E entspricht im Wesentlichen einer redaktionellen Umgestaltung des bestehenden § 60 Abs. 8 Satz 1 und 2 AufenthG. Diese enthielten im Wesentlichen eine nahezu wörtliche Übernahme der in Art. 12 Abs. 2, Art. 14 Abs. 4 und Art. 21 Abs. 2 der RL 2011/95/EG (Qualifikationsrichtlinie) normierten Gründe für den Ausschluss von der Schutzwirkung der Flüchtlingsanerkennung.<sup>125</sup> Eine Abweichung von bzw. Konkretisierung der unionsrechtlichen Vorgaben fand sich alleine in der Angabe, dass sich die Gefahr für die Allgemeinheit gerade aus einer Verurteilung zu einer Haftstrafe von nicht unter drei Jahren ergeben muss, während die unionsrechtlichen Vorgaben hier allgemein von einer Verurteilung wegen einer „besonders schweren“ Straftat sprechen. Insoweit weist die Gesetzesbegründung im Ausgangspunkt zu Recht darauf hin, dass die Beurteilung, wann eine besonders schwere Straftat vorliegt, grundsätzlich anhand des Strafrechtssystems des einzelnen Mitgliedsstaats vorgenommen werden kann, da die EU hier über keine umfassende Harmonisierungskompetenz verfügt.<sup>126</sup> Dessen ungeachtet begegnet die gesetzlich angeordnete Sanktionsschwelle von lediglich drei Jahren, die die unionsrechtliche Anforderung an eine „Mindestschwelle“ deutlich unterschreitet und das unionsrechtliche Gebot einer individuellen Prüfung auch der (besonderen) Tatschwere im Einzelfall nicht hinreichend erkennen lässt, erheblichen unionsrechtlichen Bedenken, so dass § 60 Abs. 8 AufenthG vor dem Hintergrund der jüngeren EuGH-Rechtsprechung grundlegend reformiert werden müsste.<sup>127</sup>

Dessen ungeachtet wird die bisherige Regelungstechnik in § 60 Abs. 8 AufenthG-E im Wesentlichen beibehalten. Eine Verschärfung ergibt sich jedoch daraus, dass die Neufassung nunmehr erstmals auch die Verurteilung zu einer Jugendstrafe von nicht unter drei Jahren genügen lässt. Die Gesetzesbegründung rechtfertigt dies unter Hinweis darauf, dass die Tatsache, dass es sich bei dem betroffenen Ausländer um

---

<sup>125</sup> Die für den subsidiären Schutz geltenden, tatbestandlich zum Teil etwas weiter gefassten Ausschlussgründe des Art. 17 Abs. 1 lit. b) und d) RL 2011/95/EU sind in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 4 AsylG umgesetzt.

<sup>126</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 28 unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 38.

<sup>127</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen sogleich B. III. 5. b), bb), cc).

einen Jugendlichen oder Heranwachsenden handelt, bereits bei der Strafzumessung berücksichtigt wird.<sup>128</sup> Auch wenn von einer „Regelungslücke“<sup>129</sup> hier kaum gesprochen werden kann, da der Verzicht auf eine Einbeziehung von (im Tatzeitpunkt) jugendlichen und heranwachsenden Straftätern auf einer bewussten – und vertretbaren – Entscheidung des historischen Gesetzgebers beruht haben dürfte, ist diese Begründung nachvollziehbar, da die Anlasstat bei einer Verurteilung zu mindestens 3 Jahren Jugendhaft jedenfalls keine geringere Schwere aufweist als eine mit entsprechender Straftat sanktionierte Straftat eines im Tatzeitpunkt erwachsenen Straftäters. Die Vorschrift stand zudem im Widerspruch zur – allerdings erst nachträglich eingefügten – Bestimmung des § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG, die Jugend- und Haftstrafen ausdrücklich gleichstellt. Zudem kann die besondere Entwicklungsperspektive eines Jugendlichen oder Heranwachsenden bei der zusätzlich gebotenen Prüfung berücksichtigt werden, ob der Betroffene (im Zeitpunkt der Ausschlussentscheidung) eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt. Denn die Verurteilung zu einer entsprechenden Haft- oder Jugendstrafe ist für die Anwendbarkeit des Ausschlussstatbestands eine zwar notwendige, aber keine hinreichende Bedingung.<sup>130</sup>

Vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung des EuGH, die für die Anwendbarkeit des Ausschlussstatbestands – zusätzlich zur kumulativ erforderlichen und individuell festzustellenden Gefährdung der Allgemeinheit – fordert, dass die Anlasstat „im Hinblick auf die im betreffenden Mitgliedstaat allgemein geltende Strafmaßskala die Verhängung einer besonders strengen Strafe gerechtfertigt hat“<sup>131</sup> und die Höhe der angeordneten Strafe lediglich als eines von mehreren im Einzelfall zu prüfenden Bewertungskriterien begreift,<sup>132</sup> dürfte die Schwelle einer Jugend- oder Haftstrafe von mindestens drei Jahren jedoch deutlich zu niedrig angesetzt sein.

---

<sup>128</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 28.

<sup>129</sup> So aber BT-Drs. 20/12805, S. 28.

<sup>130</sup> Zutreffend BT-Drs. 20/12805, S. 28.

<sup>131</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 11.3.2022 – C-112/20 [M.A.] –, Rn. 42.

<sup>132</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 11.3.2022 – C-112/20 [M.A.] –, Rn. 40, 43.

**bb) Verschärfung und Ausweitung des fakultativen Ausschlussstatbestands des § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG auf Schleusungsdelikte und Delikte mit besonders verwerflicher Gesinnung (§ 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E)**

Dessen ungeachtet enthält § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016<sup>133</sup> eine fakultative, d.h. im pflichtgemäßen Ermessen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge stehende Ausschlussregelung, die einen Ausschluss von der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft noch unter geringeren Voraussetzungen zulassen will. Diese greift dann ein, wenn der Betroffene – kumulativ –

- wegen einer bestimmten Gruppe von vorsätzlichen Delikten,<sup>134</sup> die unter bestimmten Tatmodalitäten begangen wurden<sup>135</sup> oder nach § 177 StGB (sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung)<sup>136</sup> strafbar sind, rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde, und
- aufgrund dieser Straftat (auch weiterhin) eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt.

§ 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E übernehmen diese Regelung im Ansatz, streichen aber die Beschränkung auf spezifische Deliktgruppen und lassen fortan jedwede Verurteilung zu einer Haft- oder Jugendstrafe von mindestens einem (§ 60 Abs. 8b AufenthG) bzw. mindestens zwei Jahren (§ 60 Abs. 8a AufenthG-E) genügen, wenn es sich entweder um Delikte nach § 177 StGB (sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung) bzw. – nunmehr erstmals – um Schleusungsdelikte (§ 96 f. AufenthG) handelt oder die Tat unter den bereits bisher bezeichneten Tatmodalitäten Gewalt, List oder Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben begangen wurde oder im Rahmen der Verurteilung ein besonders verwerflicher Beweggrund im Sinne des § 46

---

<sup>133</sup> BGBl. I, 394.

<sup>134</sup> Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte.

<sup>135</sup> Mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List.

<sup>136</sup> Eingefügt mit Art. 2 Abs. 3 Nr. 2 des Fünfzigsten Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung vom 4. November 2016 (BGBl. I, 2460).



Abs. 2 Satz 2 StGB ausdrücklich festgestellt wurde. Während § 60b Abs. 8b AufenthG-E die Entscheidung bei einer verhängten Jugend- oder Haftstrafe zwischen einem und zwei Jahren ins pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde stellt („kann“), sieht § 60b Abs. 8a AufenthG-E bei einer Haft- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren vor, dass die Flüchtlingseigenschaft im Regelfall – d.h. vorbehaltlich einer Atypik – versagt werden bzw. das flüchtlingsrechtliche Abschiebungsverbot im Regelfall nicht eingreifen soll („soll“).

Diese Regelungstechnik ist in noch weit höherem Maße mit unionsrechtlichen Vorgaben unvereinbar als die bestehende Vorschrift, weil sie die Voraussetzungen für einen Ausschluss von der Schutzwirkung der Flüchtlingseigenschaft noch weiter absenkt und auch weiterhin strukturell von der Systematik der unionsrechtlich normierten Ausschlussstatbestände abweicht.

In der Rechtsprechung des EuGH ist geklärt, dass schon der in Art. 12 Abs. 2 lit. b) der RL 2011/95/EG verwendete – und im Vergleich zur hier maßgeblichen „besonders schweren Straftat“ weniger voraussetzungsvolle – Begriff der „schweren Straftat“ nicht ausschließlich anhand des Strafmaßes ausgelegt werden darf, das nach dem Recht des einzelnen Mitgliedstaats für eine bestimmte Straftat vorgesehen ist.<sup>137</sup> Vielmehr ist die Schwere der begangenen Straftat im Rahmen einer Prüfung sämtlicher besonderer Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu würdigen, zu denen neben dem in den strafrechtlichen Vorschriften des betreffenden Mitgliedsstaates vorgesehenen Strafmaß auch die Art der Straftat, der verursachten Schäden, der Form des zur Verfolgung herangezogenen Verfahrens, der Art der Strafmaßnahme und die Bewertung der fraglichen Straftat in anderen Rechtsordnungen der EU gehören kann.<sup>138</sup> Der EuGH hat daher eine Regelung des ungarischen Rechts beanstandet, die eine „schwere Straftat“ im Sinne des Unionsrechts stets dann angenommen hatte, wenn die jeweilige Straftat mit einer Mindeststrafe von fünf (!) Jahren bedroht ist.<sup>139</sup> In einer späteren Entscheidung zur hier einschlägigen Bestimmung des Art. 14 Abs. 4 lit. b) und Art. 21 Abs. 2 lit. b) RL 2011/95/EU hat der EuGH zudem deutlich gemacht, dass für den Begriff der „besonders schweren Straftat“ nur Straftaten mit einer „außerordentlichen Schwere“ in Betracht kommen, die zu den Straftaten gehören, die

---

<sup>137</sup> EuGH, Urt. v. 13.9.2018 – C-369/17 [Shajin Ahmed] –, Rn. 58.

<sup>138</sup> EuGH, Urt. v. 13.9.2018 – C-369/17 [Shajin Ahmed] –, Rn. 56 ff.

<sup>139</sup> EuGH, Urt. v. 13.9.2018 – C-369/17 [Shajin Ahmed] –, Rn. 53 ff.

die Rechtsordnung der betreffenden Gesellschaft am stärksten beeinträchtigen.<sup>140</sup> Ausgehend hiervon kann nur eine Straftat, die im Hinblick auf die im betreffenden Mitgliedstaat allgemein geltende Strafmaßskala die Verhängung einer besonders strengen Strafe gerechtfertigt hat, als „besonders schwere Straftat“ im Sinne des Unionsrechts angesehen werden.<sup>141</sup>

Diesen Anforderungen wird die im Gesetzentwurf bestimmte Schwelle von lediglich einem Jahr in keinsten Weise gerecht. Denn das deutsche Strafrecht sieht neben Geldstrafen und Freiheitsstrafen zwischen einem Monat und fünfzehn Jahren<sup>142</sup> auch die lebenslange Freiheitsstrafe vor.<sup>143</sup> Angesichts dessen drängt es sich auf, dass eine Freiheitsstrafe von einem Jahr, die nach § 56 Abs. 1 StGB (gerade) noch unter erleichterten Voraussetzung zur Bewährung ausgesetzt werden könnte und jedenfalls unter den Voraussetzungen des § 56 Abs. 2 StGB zur Bewährung ausgesetzt werden kann, auch unter Berücksichtigung der Häufigkeit von Geldstrafen allenfalls dem mittleren Sanktionsbereich zugeordnet werden kann und keinesfalls als „besonders strenge Strafe“ im Sinne des Unionsrechts angesehen werden könnte. Gleiches gilt für die in § 60 Abs. 8a AufenthG-E vorgesehene Mindestschwelle von zwei Jahren, die ebenfalls (gerade) noch eine Aussetzung zur Bewährung ermöglicht<sup>144</sup> und noch weit im unteren Drittel des gesetzlichen Strafrahmens einer zeitigen Freiheitsstrafe rangiert.

Ausgehend von den Überlegungen des EuGH wäre die Schwelle einer „besonders strengen Strafe“ im deutschen Strafrecht vielmehr bei einem Vielfachen der bisherigen Schwelle, d.h. bei 6, 8, 10 oder gar 12 Jahren anzusetzen. Zwar hat der EuGH ausdrücklich ausgeführt, dass die Bewertung der Tatschwere letztlich stets von einer individuellen Bewertung der konkret verwirklichten Straftat abhängt und es den Mitgliedstaaten freisteht, eine gesetzliche Mindestschwelle zu definieren, bei deren Unterschreitung keinesfalls von einer „besonders schweren Straftat“ ausgegangen werden kann.<sup>145</sup> Auch diese Mindestschwellen müssen jedoch notwendigerweise mit den oben wiedergegebenen Anforderungen an den Schweregrad der Straftat in Einklang stehen und dürfen es „keinesfalls ermöglichen, festzustellen, dass die

---

<sup>140</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 37.

<sup>141</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 42.

<sup>142</sup> § 38 Abs. 2 StGB.

<sup>143</sup> § 38 Abs. 1 StGB.

<sup>144</sup> § 56 Abs. 2 StGB.

<sup>145</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 47.

fragliche Straftat ‚besonders schwer‘ sei, ohne dass die zuständige Behörde eine vollständige Prüfung sämtlicher besonderer Umstände des jeweiligen Einzelfalls vorgenommen hat.“<sup>146</sup> Die im Gesetz vorgesehene Schwelle von einem bzw. zwei Jahren ist jedoch soweit von dem nach dem Unionsrecht erforderlichen Strafmaß entfernt, dass sie die Anforderungen an eine „Mindestschwelle“ nicht sinnvoll erfüllen kann. Sie ist nach dem Regelungsmodell des § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E auch nicht als solche konzipiert, weil von einem Ausschluss nach § 60 Abs. 8a AufenthG-E schon bei der Verhängung einer Strafe ab zwei Jahren regelmäßig Gebrauch gemacht werden soll, wenn die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Auch diese Schwelle unterschreitet das für die Annahme einer „besonders schweren Straftat“ erforderliche Strafmaß jedoch um ein Vielfaches und kann somit weder als Mindestschwelle noch als Regelbeispiel für die Annahme einer „besonders schweren Straftat“ fungieren. Die in § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E vorgesehenen Regelungen wären unionsrechtswidrig, auch wenn die dort – im Fall des § 60b Abs. 8a AufenthG-E allerdings nur bei einer Atypik<sup>147</sup> – vorgesehenen Ermessensklauseln („kann“ bzw. „soll“) die vom EuGH geforderte Einzelfallprüfung in der Praxis ermöglichen könnten. Denn die vorgesehene Gesetzesfassung lässt in keinsten Weise erkennen, dass ein Gebrauchmachen von der Ausschlussklausel in der großen Mehrzahl der Fälle aus unionsrechtlichen Gründen ausgeschlossen wäre und nur bei erheblicher Überschreitung der im Gesetz genannten Schwellen – auch der in § 60 Abs. 8a AufenthG-E genannten Regelschwelle von zwei Jahren – überhaupt in Betracht kommt. Diese Abweichung vom unionsrechtlichen Leitbild lässt sich auch nicht durch die Überlegung rechtfertigen, dass § 60 Abs. 8 – 8b AufenthG-E ja jedenfalls eine individuelle Prüfung erfordern, ob der Betroffene aufgrund der jeweiligen Straftat als „Gefahr für die Allgemeinheit“ anzusehen ist. Denn das Unionsrecht macht diese Prüfung ausdrücklich davon abhängig, dass die im Einzelfall festzustellende Gefahr auch auf einer Anlasstat bzw. Anlassbeurteilung beruht, die sich – wiederum im konkreten Einzelfall – als besonders schwere Straftat im o.g. Sinne

---

<sup>146</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 47.

<sup>147</sup> Eine „Soll“-Klausel wandelt sich nach allgemeinem juristischem Begriffsverständnis zu einer „kann“-Klausel (Ermessen), wenn atypische Umstände gegeben sind; bei Nichtvorliegen atypischer Umstände ist demgegenüber die regelmäßig vorgesehene Rechtsfolge auszusprechen (intendiertes Ermessen).

darstellt.<sup>148</sup> Mit drei, zwei oder sogar nur einem Jahr ist diese Schwelle jedoch weitaus zu gering angesetzt.

Hieran ändert auch die in § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E vorgesehene Beschränkung auf Delikte nach § 177 StGB (sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung) bzw. Schleusungsdelikte nach § 96 f. AufenthG, auf die Tatmodalitäten Gewalt, List oder Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder aus besonders verwerflichen Beweggründen im Sinne des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB begangene Taten nichts. Zwar hat der EuGH anerkannt, dass neben der angedrohten und verhängten Strafe auch die Art der begangenen Straftat in die Betrachtung einbezogen werden kann, da diese dazu beitragen kann, das Ausmaß der Beeinträchtigung der Rechtsordnung der betreffenden Gesellschaft aufzuzeigen.<sup>149</sup> Dass z.B. die in der Gesetzesbegründung ausdrücklich angeführte Volksverhetzung (§ 130 StGB)<sup>150</sup> auch unter ausdrücklicher Anerkennung der historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland auch dann keine Straftat mit „außerordentlicher Schwere“ im Sinne der EuGH-Rechtsprechung darstellt, wenn sie – wie regelmäßig – aus menschenverachtenden Motiven im Sinne des § 46 Abs. 2 Satz 2 AufenthG begangen wird, zeigt aber schon der gesetzliche Strafraum von höchstens drei<sup>151</sup> bzw. höchstens fünf Jahren<sup>152</sup> Freiheitsstrafe, der zudem in der Praxis nur selten ausgeschöpft wird.<sup>153</sup> Gleiches gilt für die mit Freiheitsstrafen von sechs Monaten bis zu fünf bzw. zehn Jahren bewehrten Grundtatbestände des sexuellen Übergriffs<sup>154</sup> und des Einschleusens von Ausländern,<sup>155</sup> auch wenn insbesondere deren Qualifikationen bzw. besonders schweren Fälle – wie z.B. die Vergewaltigung insbesondere mit Waffen oder mit besonderem Gewalteinsatz<sup>156</sup> oder

---

<sup>148</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 47, 50.

<sup>149</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 43.

<sup>150</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 28.

<sup>151</sup> § 130 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 StGB.

<sup>152</sup> § 130 Abs. 1 und 3 StGB.

<sup>153</sup> Zwar wurde z.B. der im Jahr 2017 verstorbene Holocaustleugner Ernst Z. vom Landgericht Mannheim wegen Volksverhetzung in 14 Fällen in Tateinheit mit Beleidigung und Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener zu einer Haftstrafe von fünf Jahren verurteilt; hierbei handelte es sich jedoch um eine Gesamtstrafenbildung (vgl. LG Mannheim, Urt. v. 15.2.2007 – 6 KLS 503 Js 4/96 –). Auch die pressebekannte Holocaustleugnerin Ursula H. wurde zuletzt zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und vier Monaten verurteilt (vgl. LG Hamburg, Urt. v. 26.06.2024 – [Aktenzeichen liegt nicht vor]).

<sup>154</sup> § 177 Abs. 1 und 2 StGB.

<sup>155</sup> § 96 Abs. 1 AufenthG.

<sup>156</sup> § 177 Abs. 6 – 8 StGB: Freiheitsstrafen nicht unter zwei, drei bzw. fünf Jahren.

gar Todesfolge<sup>157</sup> oder das Einschleusen mit Todesfolge<sup>158</sup> selbstverständlich im Einzelfall eine besonders schwere Straftat darstellen können. Als einschränkendes Tatbestandsmerkmal ist die pauschale Bezugnahme auf die in § 177 StGB und § 96 f. AufenthG bezeichneten Delikte aber ungeeignet, da das erforderliche Maß einer „besonders strengen Strafe“ hier im Regelfall sogar deutlich verfehlt wird.<sup>159</sup> Die in der Gesetzesbegründung<sup>160</sup> angesprochenen Begleitumstände der Schleuserkriminalität – wie z.B. das Leben von Polizeibeamten gefährdende Fahrmanöver oder die oft lebensgefährlichen Behältnisschleusungen – verwirklichen regelmäßig weit schwerere Tatbestände (wie z.B. gefährlicher Eingriff in den Straßenverkehr, Körperverletzung oder Einschleusung mit Todesfolge oder ggf. sogar versuchter bzw. vollendeter Mord aus Gewinnstreben oder zur Ermöglichung bzw. Verdeckung einer Straftat) als den Grundtatbestand des Einschleusens von Ausländern, rechtfertigen aber auch bei der Verhängung einer Haftstrafe von einem bzw. zwei Jahren nicht dessen Einstufung als „besonders schweres Delikt“. Die in der Gesetzesbegründung ebenfalls angesprochenen generalpräventive bzw. kriminalpolitisch motivierten Überlegungen<sup>161</sup> können die Anwendung der rein spezialpräventiv motivierten Ausschlussklauseln des Unionsrechts ebenfalls nicht rechtfertigen.

Nichts anderes ergibt sich aus der (wohl zutreffenden) Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen zur Bewertung des gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern als „schwere Straftat“ im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AsylG bzw. des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AsylG,<sup>162</sup> da diese nicht den Grundtatbestand des § 96 AufenthG betrifft und – vor allem – die im Vergleich zu den hier maßgeblichen Art. 14 Abs. 4 lit. b) und Art. 21 Abs. 2 lit. b) RL 2011/95/EU weniger strengen<sup>163</sup> Ausschlussklauseln des Art. 12 Abs. 2 lit. b), bzw. des Art. 17 Abs. 1 lit. b)

---

<sup>157</sup> § 178 StGB: Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.

<sup>158</sup> § 97 Abs. 1 AufenthG: Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.

<sup>159</sup> EuGH, Urt. v. 11.3.2022 – C-112/20 [M.A.] –, Rn. 42.

<sup>160</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 29.

<sup>161</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 29: Zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität müssen allerdings weitere Anstrengungen unternommen werden, um diese besonders sozialschädliche Form kriminellen Verhaltens mit allen verfügbaren Mitteln zurückzudrängen. Durch die Aufnahme der §§ 96 und 97 AufenthG wird daher klargestellt, dass die Verwirklichung dieser sozialschädlichen Tatbestände ebenfalls zur Entziehung eines Schutzstatus führen kann.“

<sup>162</sup> Vgl. OVG NRW, Urt. v. 16.7.2024 – 14 A 2847/19.A –, juris Rn. 150, 283.

<sup>163</sup> So ausdrücklich EuGH, Urt. v. 11.3.2022 – C-112/20 [M.A.] –, Rn. 35: „Daraus folgt, dass die Verwendung des Ausdrucks „besonders schwere Straftat“ in Art. 14 Abs. 4 Buchst. b) der Richtlinie 2011/95 belegt, dass der Unionsgesetzgeber die Anwendung dieser Bestimmung u. a. von der Erfüllung einer besonders strengen Voraussetzung abhängig machen wollte, nämlich einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat, die eine außerordentliche Schwere aufweist, die über die Schwere

RL 2011/95/EU in den Blick nimmt,<sup>164</sup> die lediglich eine „schwere“ (und keine „besonders schwere“) Straftat voraussetzen.

Auch wenn die Tatmodalitäten „List“, „Drohung mit Gefahr für Leib und Leben“ oder „Gewalt“ können die Einordnung einer Straftat als „besonders schwer“ im Einzelfall die Einstufung einer Tat als „besonders schwer“ ermöglichen können, rechtfertigen sie diese jedoch in der Regel nicht, wie z.B. die gesetzlichen Strafraumen für „listigen“ Betrug<sup>165</sup> oder das als „Schwarzfahren“ bekannte Erschleichen von Leistungen,<sup>166</sup> Bedrohung,<sup>167</sup> oder sogar Nötigung<sup>168</sup> und räuberische Erpressung<sup>169</sup> zeigen.

Erst recht gilt dies für die in § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB normierten besonders verwerflichen Beweggründe, die lediglich innerhalb der geltenden Strafraumen über die Strafzumessung im Einzelfall bestimmen. Eine z.B. wegen der gewalttätigen Vergangenheit des Täters mit einem Strafmaß von drei Jahren (und einer abstrakten Strafdrohung von bis zu fünf Jahren) sanktionierte einfache Körperverletzung<sup>170</sup> wird daher auch dann nicht zu einem im Einzelfall „besonders schweren Delikt“, wenn sie z.B. aus Fremdenfeindlichkeit oder sonstigen menschenverachtenden Beweggründen begangen wird. Gleiches gilt z.B. für eine antisemitische öffentliche Beleidigung,<sup>171</sup> auch wenn der Strafrichter das gesetzlich zulässige Strafmaß von maximal zwei Jahren gerade aufgrund der menschenverachtenden Beweggründe und des mit der Tat verbundenen öffentlichen Aufschreis vollständig ausschöpft. Vielmehr hat der EuGH zuletzt ausdrücklich klargestellt, dass

„die etwaige Resonanz der fraglichen Straftat in den Medien oder in der Öffentlichkeit angesichts des im Wesentlichen subjektiven und individuellen Charakters eines solchen Umstands bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2011/95 nicht berücksichtigt werden“ kann.<sup>172</sup>

---

von Straftaten hinausgeht, die die Anwendung von Art. 12 Abs. 2 Buchst. b oder Art. 17 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 3 dieser Richtlinie rechtfertigen können.“

<sup>164</sup> Vgl. hierzu OVG NRW, Urt. v. 16.7.2024 – 14 A 2847/19.A –, juris Rn. 152.

<sup>165</sup> § 263 Abs. 1 StGB: Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren.

<sup>166</sup> § 265a StGB: Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr.

<sup>167</sup> § 241 Abs. 1 StGB: Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr.

<sup>168</sup> § 240 Abs. 1 StGB: Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren.

<sup>169</sup> § 255 i.V.m. § 249 Abs. 1 StGB: Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.

<sup>170</sup> Eine Gesamtstrafenbildung wäre schon aus sich heraus nicht geeignet, die darin enthaltenen Einzeldelikte als „besonders schwer“ zu qualifizieren (vgl. EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 39).

<sup>171</sup> § 185 StGB.

<sup>172</sup> EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 45.

Diese Härte der unionsrechtlichen Vorgaben – und deren Auslegung durch den EuGH<sup>173</sup> – erklärt sich durch deren Herleitung aus der Genfer Flüchtlingskonvention. Denn diese sieht in Art. 33 Abs. 2 GFK eine Ausnahme vom konventionsrechtlichen Refoulementverbot, d.h. dem Schutz von Flüchtlingen vor Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit, ebenfalls dann vor, wenn der Betroffene eine Gefahr für die Allgemeinheit des Aufnahmestaats bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde. Diese Vorschrift ist jedoch streng auszulegen, da sie – anders als die darüber hinaus dem absoluten Folterverbot des Art. 3 EMRK verpflichteten unionsrechtlichen Bestimmungen – es ermöglichen würde, einen anerkannten Flüchtling aufgrund der von ihm ausgehenden Gefährdungen, die in der Straftat zum Ausdruck gekommen sind, ggf. sogar dem sicheren Tod auszusetzen. Dass dies bei Straftaten, die im Einzelfall mit Sanktionen von einem, zwei oder auch drei Jahren sanktioniert wurden, auch unter der ausschließlichen Geltung der GFK nicht ernstlich in Betracht kommen könnte, dürfte auf der Hand liegen. Die parallel formulierten unionsrechtlichen Bestimmungen sind jedoch – schon aufgrund des primärrechtlichen Charakters der GFK nach Art. 78 Abs. 1 Satz 2 AEUV und Art. 18 GRC – identisch auszulegen, auch wenn die Versagung des Flüchtlingsstatus aufgrund des ergänzenden Schutzes von Art. 3 EMRK nicht (mehr) dazu führt, dass der Betroffene tatsächlich Folter oder sicherer Todesgefahr ausgesetzt würde.<sup>174</sup>

### **cc) Handlungsempfehlung**

Da bereits die Strafmaßschwelle des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG (§ 60 Abs. 8 AufenthG-E) mit drei Jahren deutlich zu pauschal und v.a. im Ergebnis zu niedrig angesetzt ist, sind die mit § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E angedachten weiteren Verschärfungen unionsrechtlich keinesfalls vertretbar. Von ihnen sollte daher Abstand genommen werden.

Stattdessen sollte die in § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG enthaltene Dreijahresschwelle angehoben und ausschließlich als Mindestschwelle definiert werden, bei deren

---

<sup>173</sup> Vgl. zum Gebot der restriktiven Auslegung flüchtlingsrechtlicher Ausnahmen ausdrücklich auch EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-402/22 [M.A.] –, Rn. 27.

<sup>174</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Mai 2019 – C-391/16 [M / Ministerstvo vnitra; X und X / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides] –, Rn. 74, 77 f., 94 ff., 110.

Unterschreitung der Ausschlussstatbestand unter keinen Umständen verwirklicht werden kann. Für den Fall einer Überschreitung der neu definierten Mindestschwelle sollte unionsrechtskonform klargestellt werden, dass der Ausschlussstatbestand kumulativ zur Gefährdung der Allgemeinheit eine im Einzelfall festzustellende besondere Schwere der Anlasstat voraussetzt, die nicht allein aus der Überschreitung der Mindestschwelle abgeleitet werden kann. Hier könnte der Gesetzgeber dem Rechtsanwender durch die Auswahl spezifischer Delikte, besonderer Tatumstände etc. geeignete Bewertungskriterium an die Hand geben, die sich aber nicht – wie der in § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E vorgesehene Kriterienkatalog – auf Kriterien beziehen kann, die regelmäßig allenfalls die Zuordnung zur mittleren Kriminalität rechtfertigen.

Dass eine solche Umgestaltung des § 60 Abs. 8 AufenthG nicht dem vom Gesetzentwurf verfolgten Ziel entspräche, liegt auf der Hand; dieses lässt sich aufgrund der klaren, seit der erstmaligen Verschärfung des § 60 Abs. 8 AufenthG im Jahr 2016 nochmals konkretisierten unionsrechtlichen Vorgaben des EuGH jedoch nicht unter Anknüpfung der Ausschlussklauseln des Art. 14 Abs. 4 lit. b) und Art. 21 Abs. 2 lit. b) RL 2011/95/EU erreichen. Eine unionsrechtskonforme Lösung müsste daher an den Bestimmungen des § 60 Abs. 8 Satz 1 Alt. 1 AufenthG („Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedsstaats“) oder des § 53 Abs. 3a AufenthG („zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“) ansetzen, die – jeweils unionsrechtskonform<sup>175</sup> – überhaupt keine strafrechtliche Verurteilung voraussetzen. Da diese jeweils dem Wortlaut des zwingenden Unionsrechts entsprechen, wäre hier zwar keine Verschärfung i.e.S. möglich; wohl aber eine unionsrechtskonforme Konkretisierung der jeweiligen Ausschlussklauseln, die auch den mit der Anwendung befassten Behörden die praktische Anwendung erleichtert.

Für die Rechtspraxis ist darauf hinzuweisen, dass die bereits jetzt in § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG vorgesehene Ermessensklausel erhebliche Anwendungsschwierigkeiten aufwirft.<sup>176</sup> Denn zu der aus § 77 Abs. 1 Satz 1 AsylG folgenden Verpflichtung, entsprechende Ermessenserwägungen auch im Verlauf eines gerichtlichen Verfahrens „unter Kontrolle zu halten“ und daher ggf. auch eintretenden Änderungen des Sachverhalts (wie z.B. zusätzlichen, für die Gefährdungsbeurteilung relevanten

---

<sup>175</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 4 lit. a), Art. 21 Abs. 2 lit. a) und Art. 24 Abs. 1 RL 2011/95/EU.

<sup>176</sup> Vgl. aus der Praxis etwa VG Augsburg, Urt. v. 20.2.2023 – Au 8 K 21.30095 –, juris Rn. 40.



Resozialisierungs- oder Integrationsleistungen des Betroffenen) angemessen Rechnung zu tragen, ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in der Praxis oft nicht bereit bzw. in der Lage. Dies kann ggf. jedoch zu einer gerichtlichen Aufhebung entsprechender Ausschlussentscheidungen führen, obwohl eine Anwendung des Ausschlussstatbestands bei einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung bzw. Verfahrensführung des Bundesamts der gerichtlichen Prüfung standhalten könnte.

## **6. Anpassung der Vorschriften über die Datenübermittlung zur Prüfung von Ausschlussgründen (Art. 3 Nr. 6 Ges-E; § 73 Abs. 1a und Abs. 3a AufenthG-E)**

### **a) Gesetzentwurf**

§ 73 AufenthG-E soll nunmehr lauten:

#### **§ 73 AufenthG – Sonstige Beteiligungserfordernisse im Visumverfahren, im Registrier- und Asylverfahren und bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln**

(1) [...]

(1a) Daten, die zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität nach § 16 Absatz 1 Satz 1 des Asylgesetzes und § 49 zu Personen im Sinne des § 2 Absatz 1a, 2 Nummer 1 des AZR-Gesetzes erhoben werden oder bereits gespeichert wurden, können über das Bundesverwaltungsamt zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 3 Absatz 2, § 4 Absatz 2 des Asylgesetzes, § 60 ~~Absatz 8 Satz 1~~ **Absatz 8 Nummer 2 oder 3, § 60 Absatz 8a oder 8b** sowie § 5 Absatz 4 oder zur Prüfung von sonstigen Sicherheitsbedenken an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und das Zollkriminalamt übermittelt werden. Die in Satz 1 genannten Daten können über das Bundesverwaltungsamt zur Feststellung der in Satz 1 genannten Versagungsgründe oder zur Prüfung sonstiger Sicherheitsbedenken auch für die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme nach den §§ 73 bis 73b des Asylgesetzes vorliegen, an die in Satz 1 genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste übermittelt werden. [...]

(2) – (3) [...]

(3a) Die in Absatz 1a genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste teilen dem Bundesverwaltungsamt unverzüglich mit, ob Versagungsgründe nach § 3 Absatz 2, § 4 Absatz 2 des Asylgesetzes, § 60 ~~Absatz 8 Satz 1~~ **Absatz 8 Nummer 2 oder 3, § 60 Absatz 8a oder 8b** sowie nach § 5 Absatz 4 oder sonstige Sicherheitsbedenken vorliegen. Das Bundesverwaltungsamt stellt den für das Asylverfahren sowie für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zuständigen Behörden diese Information umgehend zur Verfügung. [...]

(3b) – (4) [...]

## b) **Bewertung**

Bei der Gesetzesänderung handelt es sich um notwendige bzw. folgerichtige Folgeänderung zur Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG.<sup>177</sup> Sie behebt insbesondere den nicht nachvollziehbaren bzw. nicht folgerichtigen Umstand, dass die bisherige Regelung keine Datenübermittlung zum Zweck der Prüfung der in § 80 Abs. 8 Satz 3 AufenthG bezeichneten Ausschlusstatbestände ermöglicht.<sup>178</sup>

## **7. Bußgeldsanktion für Verletzung der Mitteilungspflicht über Reisen in den Herkunftsstaat (Art. 3 Nr. 7 Ges-E; § 98 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E)**

### a) **Gesetzentwurf**

§ 98 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E sanktioniert die vorsätzliche Verletzung der neu geregelten Pflicht von Asylberechtigten und sonstigen Schutzberechtigten, Reisen in den Herkunftsstaat bzw. den jeweiligen Anlass der Reise mitzuteilen, mit einer Geldbuße bis zu 1000 € (§ 98 Abs. 5 AufenthG).

## b) **Bewertung**

Die Regelung ist zweckmäßig; die – gemessen am Maßstab des § 98 Abs. 5 AufenthG – vergleichsweise niedrige Sanktion einer Geldbuße von maximal 1000 € ist angemessen. Die entspricht der Sanktion bei Verletzung grob vergleichbarer Mitteilungspflichten nach § 82 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 98 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG.

## **IV. Streichung / Beschränkung der Leistungen für Asylsuchende mit Zuständigkeit eines anderen Staats des Dublin-Systems (Art. 4 Ges-E; § 1 Abs. 4, § 1a Abs. 7 AsylbLG)**

### **1. Gesetzentwurf**

#### a) **§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E**

§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E soll nunmehr lauten:

#### **§ 1 AsylbLG – Leistungsberechtigte**

---

<sup>177</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 29.

<sup>178</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 29.

(1) Leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind Ausländer, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und die

1. eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz besitzen,
  - 1a. ein Asylgesuch geäußert haben und nicht die in den Nummern 1, 2 bis 5 und 7 genannten Voraussetzungen erfüllen,
2. über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist,
3. eine Aufenthaltserlaubnis besitzen
  - a) wegen des Krieges in ihrem Heimatland nach § 23 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes,
  - b) nach § 25 Absatz 4 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes oder
  - c) nach § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt,
4. eine Duldung nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes besitzen,
5. vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist,
6. Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder der in den Nummern 1 bis 5 genannten Personen sind, ohne daß sie selbst die dort genannten Voraussetzungen erfüllen,
7. einen Folgeantrag nach § 71 des Asylgesetzes oder einen Zweitantrag nach § 71a des Asylgesetzes stellen oder
8.
  - a) eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes besitzen, die ihnen nach dem 24. Februar 2022 und vor dem 1. Juni 2022 erteilt wurde, oder
  - b) eine entsprechende Fiktionsbescheinigung nach § 81 Absatz 5 in Verbindung mit Absatz 3 oder Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes besitzen, die nach dem 24. Februar 2022 und vor dem 1. Juni 2022 ausgestellt wurde,

und bei denen weder eine erkennungsdienstliche Behandlung nach § 49 des Aufenthaltsgesetzes oder nach § 16 des Asylgesetzes durchgeführt worden ist, noch deren Daten nach § 3 Absatz 1 des AZR-Gesetzes gespeichert wurden; das Erfordernis einer erkennungsdienstlichen Behandlung gilt nicht, soweit eine erkennungsdienstliche Behandlung nach § 49 des Aufenthaltsgesetzes nicht vorgesehen ist.

(2) Die in Absatz 1 bezeichneten Ausländer sind für die Zeit, für die ihnen ein anderer Aufenthaltstitel als die in Absatz 1 Nr. 3 bezeichnete Aufenthaltserlaubnis mit einer Gesamtgeltungsdauer von mehr als sechs Monaten erteilt worden ist, nicht nach diesem Gesetz leistungsberechtigt.

(3) <sup>1</sup>Die Leistungsberechtigung endet mit der Ausreise oder mit Ablauf des Monats, in dem die Leistungsvoraussetzung entfällt. <sup>2</sup>Für minderjährige Kinder, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen und die mit ihren Eltern in einer Haushaltsgemeinschaft leben, endet die Leistungsberechtigung

auch dann, wenn die Leistungsberechtigung eines Elternteils, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzt, entfallen ist.

(3a) <sup>1</sup>Sofern kein Fall des Absatzes 1 Nummer 8 vorliegt, sind Leistungen nach diesem Gesetz mit Ablauf des Monats ausgeschlossen, in dem Leistungsberechtigten, die gemäß § 49 des Aufenthaltsgesetzes erkenntnisdienstlich behandelt worden sind und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes beantragt haben, eine entsprechende Fiktionsbescheinigung nach § 81 Absatz 5 in Verbindung mit Absatz 3 oder Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes ausgestellt worden ist. <sup>2</sup>Der Ausschluss nach Satz 1 gilt bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde über den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes. <sup>3</sup>Das Erfordernis einer erkenntnisdienstlichen Behandlung in den Sätzen 1 und 2 gilt nicht, soweit eine erkenntnisdienstliche Behandlung nach § 49 des Aufenthaltsgesetzes nicht vorgesehen ist.

(4) ~~<sup>4</sup>Leistungsberechtigte nach Absatz 1 Nummer 5, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat im Sinne von § 1a Absatz 4 Satz 1 internationaler Schutz gewährt worden ist, haben keinen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz, wenn der internationale Schutz fortbesteht.~~

<sup>1</sup>Leistungsberechtigte nach Absatz 1 Nummer 5,

4. <sup>179</sup>denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat im Sinne von § 1a Absatz 4 Satz 1 internationaler Schutz gewährt worden ist, der fortbesteht, oder
5. deren Asylantrag durch eine Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 31 Absatz 6 des Asylgesetzes als unzulässig abgelehnt wurde und für die eine Abschiebung nach § 34a Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative des Asylgesetzes angeordnet wurde, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist, haben keinen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz.

<sup>2</sup>Hilfebedürftigen Ausländern, die Satz 1 unterfallen, werden bis zur Ausreise, längstens jedoch für einen Zeitraum von zwei Wochen, einmalig innerhalb von zwei Jahren nur eingeschränkte Hilfen gewährt, um den Zeitraum bis zur Ausreise zu überbrücken (Überbrückungsleistungen); die Zweijahresfrist beginnt mit dem Erhalt der Überbrückungsleistungen nach Satz 2. <sup>3</sup>Hierüber und über **den Ausnahmeharakter von Härtefalleistungen** ~~die Möglichkeit der Leistungen nach Satz 6~~ sind die Leistungsberechtigten zu unterrichten. <sup>4</sup>Die Überbrückungsleistungen umfassen die Leistungen nach § 1a Absatz 1 und nach § 4 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2. <sup>5</sup>Sie sollen als Sachleistung erbracht werden, **die Gewährung von Geldleistungen ist ausgeschlossen**. <sup>6</sup>Soweit dies im Einzelfall besondere Umstände erfordern, werden Leistungsberechtigten nach Satz 2 zur Überwindung einer **außergewöhnlichen** ~~besonderen~~ Härte andere Leistungen nach den **§ 3 Abs. 1**

---

<sup>179</sup> Gemeint wohl: 1. bzw. 2.

**Satz 1 und § 4 oder zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern §§ 3, 4 und 6** gewährt; ebenso sind Leistungen über einen Zeitraum von zwei Wochen hinaus zu erbringen, soweit dies im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände zur Überwindung einer **außergewöhnlichen besonderen Härte** und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage ~~gebieten~~ **unabweisbar geboten ist, insbesondere bei amtsärztlich festgestellter Reiseunfähigkeit.** <sup>7</sup>Neben den Überbrückungsleistungen werden auf Antrag auch die angemessenen Kosten der Rückreise übernommen. <sup>8</sup>Satz 7 gilt entsprechend, soweit die Personen allein durch die angemessenen Kosten der Rückreise die in Satz 4 genannten Bedarfe nicht aus eigenen Mitteln oder mit Hilfe Dritter decken können. <sup>9</sup>Die Leistung ist als Darlehen zu erbringen.

## b) Streichung von § 1a Abs. 7 AsylbLG

§ 1a AsylbLG soll nunmehr lauten:

### § 1a AsylbLG – Anspruchseinschränkungen

(1) <sup>1</sup>Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 5, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, haben ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag keinen Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6, es sei denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden. <sup>2</sup>Ihnen werden bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt. <sup>3</sup>Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, können ihnen auch andere Leistungen im Sinne von § 3 Absatz 1 Satz 1 gewährt werden. <sup>4</sup>Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden.

– (6) [...]

~~(7) <sup>1</sup>Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 oder 5, deren Asylantrag durch eine Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 31 Absatz 6 des Asylgesetzes als unzulässig abgelehnt wurde und für die eine Abschiebung nach § 34a Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative des Asylgesetzes angeordnet wurde, erhalten nur Leistungen entsprechend Absatz 1, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist. <sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht, sofern ein Gericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Abschiebungsanordnung angeordnet hat.~~

## 2. Bewertung

§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E soll an die Stelle der bisherigen Regelung des § 1a Abs. 7 AsylbLG treten. Diese beschränkte die Gewährung von Sozialleistungen an Ausländer, deren Asylantrag wegen der Prüfständigkeit eines anderen Staates nach der Dublin-

III-VO abgelehnt und deren Abschiebung in diesen Staat angeordnet wurde,<sup>180</sup> bis zur Ausreise auf Leistungen zur Deckung des Ernährungs- und Unterkunftsbedarfs sowie für Körper- und Gesundheitspflege beschränkte. An dessen Stelle soll eine Regelung treten, die den betroffenen Personenkreis auf die einmalige Inanspruchnahme von Überbrückungsleistungen für einen Zweiwochenzeitraum verweist, wobei Mehrleistungen und eine Verlängerung des Leistungszeitraums jeweils nur zur Überwindung einer „außergewöhnlichen Härte“ gewährt werden können.

Die Regelung knüpft dabei an die schon bestehende Regelung des § 1 Abs. 4 AsylbLG für im Ausland anerkannte Schutzberechtigte an, erstreckt diese aber nunmehr auch auf sog. „Dublin“-Fälle, in denen die Betroffenen im Ausland nicht über einen positiven Schutzstatus verfügen, aber eine Prüf- bzw. Abschiebevollzugszuständigkeit eines anderen EU-Staates (bzw. assoziierter Staaten) nach der sog. Dublin-III-VO besteht. Die Neuregelung verschärft die Bestandsregelung aber für beide der genannten Anwendungsfälle zudem in mehrerlei Hinsicht. So wird die Bestimmung, der zufolge Leistungen in der Regel als Sachleistungen erbracht werden sollen, durch einen Ausschluss von Geldleistungen ersetzt. Zusätzlich werden Bestimmungen über die Gewährleistungen von Mehrleistungen in Fällen „besonderer“ Härten auf „außergewöhnliche“ Härten begrenzt. Im Zuge der Verschiebung aus § 1a Abs. 7 AsylbLG in § 1 Abs. 4 AsylbLG entfallen zudem Erleichterung bei unverschuldeter Unmöglichkeit der Ausreise<sup>181</sup> und bei gerichtlicher Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Abschiebungsanordnung.<sup>182</sup>

*Aus der Gesetzesbegründung wird dabei nicht ersichtlich, ob mit der Streichung der Klausel über die Aussetzung des Leistungsausschlusses bei gerichtlicher Anordnung der aufschiebenden Wirkung eine sachliche Verschärfung verbunden sein soll. Normsystematisch spräche dagegen, dass § 1 Abs. 4 AsylbLG-E – anders als § 1a Abs. 7 AsylbLG – nur auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG verweist, die gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage*

---

<sup>180</sup> Dies betrifft sowohl Ausländer, die im Zielstaat noch keinen Asylantrag gestellt haben, als auch Ausländer, deren Asylverfahren aufgrund der Weiterreise unterbrochen oder aufgrund der Weiterreise oder einer Sachprüfung negativ abgeschlossen wurde („Dublin-Verfahren“). Im Ausland anerkannte Asylberechtigte („unechte Dublin-Verfahren“) fallen weiterhin unter die bestehende Regelung des § 1 Abs. 4 AsylbLG, die in diesem Zusammenhang aber verschärft wird.

<sup>181</sup> Vgl. § 1a Abs. 1 Satz 1 AsylbLG, auf den § 1 Abs. 4 AsylbLG-E – anders als § 1 Abs. 7 AsylbLG a.F. – nicht mehr verweist.

<sup>182</sup> Vgl. den ersatzlos entfallenden § 1a Abs. 7 Satz 2 AsylbLG.

*im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO aber Rückwirkung entfaltet und so zum Wiederenstehen der Aufenthaltsgestattung führt. Dafür könne aber sprechen, dass die Härtefallklausel des § 1 Abs. 7 Satz 6 AsylbLG auch in Fällen der Reiseunfähigkeit eingreifen soll, die regelmäßig bereits einen Anspruch auf gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung begründet (und daher zum gänzlichen Entfall des Leistungsausschlusses führen müsste). Ob diese Regelung nur die Sonderfälle im Blick hat, in denen die Reiseunfähigkeit erst nach Ablauf der Eilantragsfrist bzw. nach negativem Abschluss des Eilrechtsschutzverfahrens eingetreten ist, ist der Gesetzessystematik und Begründung nicht zu entnehmen. Hier sollte dringend eine Klarstellung geschaffen werden, da die Angabe „auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist“ beide Auslegungen zulässt.*

#### **a) Unionsrechtliche Bewertung**

Die Neuregelung ist zunächst an den unionsrechtlichen Vorgaben der sog. Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) zu messen, die in der Gesetzesbegründung jedoch leider keine Erwähnung finden.<sup>183</sup>

Nach deren Art. 17 ff. genießen Antragsteller ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Aufnahme einen Anspruch auf „materielle“ Leistungen“, die einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.<sup>184</sup> Eine Gewährleistung in Form von Gutscheinen oder Sachleistungen ist grundsätzlich möglich, wenn die in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben beachtet werden.<sup>185</sup> Eine Einschränkung oder ein Entzug dieser materiellen Leistungen ist nur<sup>186</sup> unter den in Art. 20 Abs. 1 RL 2013/33/EU bezeichneten materiellen Voraussetzungen des möglich, d.h. wenn der Betroffenen den ihm von der nationalen Behörde zugewiesenen Aufenthaltsort unerlaubt verlässt, er Melde- und Auskunftspflichten bzw. Mitwirkungspflichten im Rahmen der Anhörung nicht erfüllt

---

<sup>183</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 29 f.

<sup>184</sup> Art. 17 Abs. 1 und 2 RL 2013/33/EU.

<sup>185</sup> Art. 17 Abs. 5, Art. 18 Abs. 1 RL 2013/33/EU. Eine genauere Analyse dieser Vorgaben übersteigt den Rahmen dieses Gutachtens. Da die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG über die unionsrechtlichen Leistungsanforderungen hinausgehen dürften, dürften die Voraussetzungen des Art. 17 Abs. 5 Satz 2 RL 2013/33/EU für die Gewährung von Sachleistungen auf einem Leistungsniveau unterhalb des SGB II / XII unionsrechtlich zulässig sein; sie bleibt jedoch gerade aufgrund der nationalen grundrechtlichen Anforderungen verfassungsrechtlich problematisch.

<sup>186</sup> Art. 20 Abs. 2 – 4 RL 2013/33/EG enthalten weitere Ausschlussgründe, die vorliegend aber ersichtlich nicht eingreifen.

oder er „einen Folgeantrag nach Art. 2 lit. q RL 2013/32/EU gestellt hat“. Die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedsstaats oder die Weigerung, einer Abschiebungsanordnung in den zuständigen Mitgliedstaat zu folgen, ist hier nicht als Grund für einen Ausschluss der Leistungen benannt. In einem § 1a Abs. 7 AsylbLG betreffenden „Dublin-Fall“ hat das Bundessozialgericht dem EuGH daher jüngst die Frage vorgelegt, ob auch die Konstellation der Stellung eines Asylantrags im Bundesgebiet nach vorheriger Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz als „Stellung eines Folgeantrags nach Art. 2 lit. q RL 2013/32/EU“ verstanden werden kann.<sup>187</sup> Diese Frage hatte die Vorinstanz noch ausdrücklich, aber ohne ausführlichere Erörterung der unionsrechtlichen Hintergründe bejaht, zu den in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Rechtsfragen aber ausdrücklich die Revision zugelassen.<sup>188</sup> Auch ein Generalanwalt beim EuGH hat diese Frage – bezogen auf Bestimmungen der Verfahrensrichtlinie RL 2013/32/EU – in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen C-123/23 und C-202/23 zuletzt bejaht; eine endgültige Entscheidung des EuGH ist jedoch auch insoweit nicht ergangen.<sup>189</sup>

Letztlich könnte diese Ausnahmeklausel jedoch weder einen vollständigen Leistungsausschluss noch eine Beschränkung von Leistungen auf Fälle einer außergewöhnlichen Härte rechtfertigen. Denn zum einen verlangt Art. 20 Abs. 5 RL 2013/32/EU hierfür jeweils eine individuell zu begründende Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und gewährt dem Betroffenen „in jedem Fall“ einen Zugang zu medizinischer Versorgung und einen würdigen Lebensstandard „für alle Antragsteller“, schließt eine Leistungsreduktion auf Null also ebenso aus wie eine Beschränkung von Leistungen auf einzelne Ausnahmefälle. Zum anderen aber kann von einem Folgeantrag allenfalls dann ausgegangen werden, wenn der Betroffene nach seiner Einreise in einen anderen EU-Staat bereits einen Asylantrag gestellt hatte, der rechtskräftig abgelehnt wurde. Die Norm erfasst daher weder Fälle eines im Ersteinreiseland noch anhängigen Asylverfahrens noch Fälle der Stellung eines Asylersantrags im Bundesgebiet nach bloßer Durchreise durch das Einreiseland. In einem Großteil der praktischen

---

<sup>187</sup> Vgl. BSG, Beschl. v. 25.7.2024 – B 8 AY 6/23 R –, Frage 2.

<sup>188</sup> Vgl. BayLSG, Urt. v. 31.5.2023 – L 8 AY 7/23 –, juris Rn. 42, 71.

<sup>189</sup> Vgl. GA Emiliou, Schlussanträge vom 27.6.2024 in den Rechtssachen C-123/23 und C-202/23 [Khan Yunis und Baabda].



Anwendungsfälle könnte Art. 20 Abs. 1 lit. c) RL 2013/33/EG – und damit § 1 Abs. 4 AsylG-E – daher keine Anwendung finden bzw. wäre unionsrechtswidrig.<sup>190</sup>

Nach Auffassung des Sachverständigen spricht jedoch vieles dafür, dass auch das Unionsrecht keine dauerhafte Leistungsgewährung durch den für die asylrechtliche Sachprüfung unzuständigen Mitgliedsstaat gebietet. Denn die Aufnahme richtlinie gilt nach ihrem Art. 3 Abs. 1 nur „für alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats [...] internationalen Schutz beantragen, *solange sie als Antragsteller im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen*“. Ein solches „Recht zum Verbleib“ – das nicht mit einem echten Aufenthaltsrecht verwechselt werden darf – sieht die sog. Verfahrensrichtlinie RL 2013/32/EU jedoch nur bis zur Entscheidung über den Asylantrag<sup>191</sup> bzw. – darüber hinaus – für die Dauer des Klageverfahrens<sup>192</sup> oder – bei sofortiger Vollziehbarkeit der Ablehnungsentscheidung – für die Dauer bis zum Ablauf der Eilantragsfrist bzw. bis zur Entscheidung über den fristgerecht gestellten Eilantrag.<sup>193</sup> Aus unionsrechtlicher Sicht dürfte ein Leistungsanspruch daher nur bis zum Ablauf der Klagefrist gegen eine Abschiebungsandrohung nach § 34 Abs. 1 Satz 4 AsylG (Sonderfall) bzw. – im Regelfall – bis zum Ablauf der einwöchigen Antragsfrist nach Zustellung der Abschiebungsandrohung<sup>194</sup> bzw. bis maximal zur Ablehnung des fristgerecht gestellten Eilrechtsschutzantrags bestehen. Lediglich im Fall einer stattgebenden gerichtlichen Eilentscheidungen wären Leistungen dem Grunde nach dauerhaft zu gewähren.

Nach diesem – zweifellos ebenfalls mit unionsrechtlichen Auslegungsfragen behafteten – Normverständnis wäre eine vollständige Leistungseinschränkung (nur) aus unionsrechtlicher Sicht daher derzeit grundsätzlich möglich. Sie dürfte aber nicht – wie in § 1 Abs. 4 Nr. 2 AsylG-E aber vorgesehen – bereits im Zeitpunkt der Zustellung der Abschiebungsanordnung des Bundesamts ansetzen, sondern erst mit Ablauf der Eilantragsfrist von einer Woche bzw. mit gerichtlicher Ablehnung eines fristgerecht

---

<sup>190</sup> Von vorneherein nicht erfasst ist derzeit der Fall, in dem der Betroffene nach Asylantragstellung in einem Dublin-Staat und Weiterreise nach Deutschland im Bundesgebiet keinen Asylantrag stellt. In diesem Fall greift zwar dennoch die Dublin-III-VO (vgl. Art. 24 VO (EU) 604/2013) und ggf. auch die Aufnahme richtlinie; der Betroffene fällt aber mangels Ablehnung eines in Deutschland gestellten Asylantrags nicht unter die vorgesehenen Ausschlussstatbestände.

<sup>191</sup> Art. 9 Abs. 1 RL 2013/33/EU.

<sup>192</sup> Art. 46 Abs. 5 RL 2013/32/EU bzw. Art. 27 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 604/2013.

<sup>193</sup> Art. 46 Abs. 8 RL 2013/32/EU. Die Anwendbarkeit im Dublin-Verfahren ergibt sich (wohl) aus Art. 46 Abs. 9 RL 2013/32/EU i.V.m. Art. 27 Abs. 3 lit. b) und c) VO (EU) Nr. 604/2013 sowie EG 12 VO (EU) Nr. 604/2013.

<sup>194</sup> § 34a Abs. 2 Satz 1 AsylG.

gestellten Eilrechtsschutzantrags. In seiner vorgeschlagenen Form ist § 1 Abs. 4 Nr. 2 AsylbLG-E daher auch nach der hier vertretenen Auffassung unionsrechtswidrig.

*Zudem ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass der EuGH das Erfordernis eines Rechts zum Verbleib im Hoheitsgebiet in der Vergangenheit „weit ausgelegt“ und daher Leistungsansprüche im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats auch dann angenommen hat, wenn ein Recht zum Verbleib nur noch im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaat bestand,<sup>195</sup> ohne den zuvor dargestellten Differenzierungen der Systematik des Unionsrechts Rechnung zu tragen.<sup>196</sup> Zwar erschiene es insoweit ggf. vertretbar, einen auf die genannten Fälle beschränkten Leistungsausschluss zu regeln und eine (erneute) Klärung durch den EuGH anzustreben; aufgrund der Verpflichtung zur Umsetzung der abweichend gefassten Art. 3, 21 der Neufassung der Aufnahmerichtlinie (RL 2024/1246/EU) bis zum 12. Juni 2026, die einen vollständigen Leistungsausschluss unionsrechtlich jedenfalls ausschließen, und der nachfolgend dargestellten verfassungsrechtlichen Einwände erscheint dies jedoch nicht zweckmäßig.*

#### **b) Verfassungsrechtliche Bewertung**

Parallel hierzu ist der Leistungsausschluss ohnehin am verfassungsrechtlichen Menschenrecht auf menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 Abs. 1 i.v.m. Art. 20 Abs. 1 GG) messen.<sup>197</sup> Dem steht der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht entgegen, weil Art. 4 der Aufnahmerichtlinie RL 2013/33/EU ausdrücklich günstigere nationale Bestimmungen zulässt und die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG, aus der das Bundesverfassungsgericht das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ableitet, zudem zu den auch für Rechtsanwendungsbefehle nach Art. 23 Abs. 1 GG unverfügbaren Kerngehalten des Grundgesetzes gehört.

---

<sup>195</sup> EuGH, Urt. v. 27.9.2012 – C-179/11 [Cimade, GISTI] –, Rn. 46 ff. zur Vorgängerfassung der Aufnahmerichtlinie (RL 2003/9/EG). Hieran knüpft z.B. die Entscheidung EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-322/19, C-385/19 [K.S., M.H.K.] –, Rn. 67 an, ohne auf den Anwendungsbereich der Richtlinie erneut einzugehen.

<sup>196</sup> In seinen Schlussanträgen zur Rechtssache K.S., M.H.K. weist Generalanwalt de la Tour zwar auf die Bezüge des Anwendungsbereichs der Aufnahmerichtlinie zu den spezifischen Verfahrensrichtlinien der Dublin-III-VO hin, zieht hieraus aber keine praktischen Folgen bzw. löst die erkennbaren Widersprüche nicht auf (vgl. GA de la Tour, Schlussanträge v. 3.9.2020 in der Rechtssache C-322/19, C. 385/18 [K.S., M.H.K.] –, Rn. 68).

<sup>197</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175, juris Rn. 133 ff. sowie BVerfG, Urt. v. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 –, BVerfGE 132, juris Rn. 62 ff. spezifisch zu Leistungen nach dem AsylbLG.

Insoweit ist in der Rechtsprechung jedoch geklärt, dass die Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren kann. Eine Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus ausländischer Staatsangehöriger ist demnach nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade von Menschen, die diesen Aufenthaltsstatus haben, belegt werden kann. Migrationspolitische Erwägungen, Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.<sup>198</sup>

Ein Leistungsausschluss könnte daher allenfalls an die Überlegung anknüpfen, dass der Bedarf von Personen, denen rechtlich ein Aufnahme- und Asylverfahrensanspruch in einem anderen Dublin-Staat zusteht, bereits durch eine Ausreise in den Zielstaat in ausreichender Weise gedeckt werden kann. Insoweit kann der Gesetzgeber von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen.<sup>199</sup> Dies würde jedoch voraussetzen, dass entsprechende Leistungen dem Betroffenen im Aufnahmestaat nicht nur rechtlich zur Verfügung stehen müssten, sondern auch tatsächlich zur Verfügung stehen und in zumutbarer Weise erlangt werden können.<sup>200</sup>

Dies ist nach dem Regelungsmodell des § 1 Abs. 4 Nr. 2 AsylbLG-E jedoch in keinsten Weise sichergestellt. Zwar geht die Gesetzesbegründung grundsätzlich zutreffend davon aus, dass im Fall einer dem Betroffenen im Zielstaat drohenden grausamen und unmenschlichen Behandlung bereits keine Abschiebungsanordnung ergehen darf, so dass auch der Leistungsausschluss nicht eingreift.<sup>201</sup> Sie blendet dabei jedoch vollständig aus, dass das Bundesamt bei der Anerkennung von

---

<sup>198</sup> Vgl. zuletzt BVerfG, Beschl. v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 –, BVerfGE 163, 254, Rn. 56 mit ausführlichen Rechtsprechungsnachweisen.

<sup>199</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 –, BVerfGE 163, 254, Rn. 62 m.w.N.

<sup>200</sup> Vgl. zur Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für Mitwirkungspflichten BVerfG, Beschl. v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 –, BVerfGE 163, 254, Rn. 62. Vgl. zum Gebot der realitätsgerechten Leistungsbemessung auch BVerfG, Beschl. v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 –, BVerfGE 163, 254, Rn. 62.

<sup>201</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 30.

Abschiebungshindernissen grundsätzlich restriktiv verfährt und regelmäßig Fälle auftreten, in denen das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass einer Abschiebungsanordnung erst im gerichtlichen Verfahren geklärt werden kann. *Für den Zeitraum zwischen dem Erlass der Entscheidung des Bundesamts und einer gerichtlichen Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage im Rahmen eines Eilrechtsschutzverfahrens, der ggf. mehrere Wochen umfassen kann, stellt die gesetzliche Regelung den Betroffenen jedoch rechtsschutz- und leistungslos bzw. verweist ihn lediglich auf Übergangsleistungen, obwohl unionsrechtlich (noch) ein Recht zum Aufenthalt bestehen dürfte. In verschärfter Weise würde dies gelten, wenn die Regelung – was Gesetzeswortlaut, Systematik und Begründung derzeit nicht klar entnommen werden kann – auch unabhängig von der gerichtlichen Anordnung der aufschiebenden Wirkung gelten sollte, da der Zeitraum bis zur gerichtlichen Aufhebung der Entscheidung im Hauptsacheverfahren ggf. mehrere Monate oder Jahre umfassen kann. Gleiches gilt dann, wenn sich die Lage nachträglich – d.h. nach Verstreichen der Eilantragsfrist, nach Ablehnung des Eilantrags oder nach Eintritt der Bestandskraft der behördlichen Entscheidung – zu Lasten des Betroffenen ändert, weil sich z.B. die wirtschaftliche Lage im Zielstaat verschlechtert oder dieser – wie gegenwärtig z.B. die Republik Italien – die Erfüllung ihrer unionsrechtlichen Übernahmeverpflichtungen rundheraus ablehnt.*

So setzen die Leistungskürzungen bereits in einem Zeitpunkt an, in dem das Unionsrecht (und hieran anknüpfend der nationale Gesetzgeber)<sup>202</sup> dem Betroffenen noch ein Bleiberecht zur Vorbereitung bzw. Durchführung des gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahrens gewährt und eine durch wirtschaftliche Not motivierte Pflicht zur Ausreise auch mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar wäre. Darüber hinaus fragt die gesetzliche Regelung nicht danach, ob im Aufnahmestaat tatsächlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Leistungen gewährt werden, ob die Betroffenen im Aufnahmestaat tatsächlich aufgenommen werden und ihnen eine Ausreise rechtlich zumutbar ist. Exemplarisch sei insoweit auf die Rechtslage bei einer Zuständigkeit der Republik Italien verwiesen, die eine Aufnahme von Flüchtlingen nach der Dublin-III-Verordnung seit Dezember 2022 nahezu ausnahmslos – in der Sache rechtswidrig – ablehnt.<sup>203</sup> Dessen

---

<sup>202</sup> § 34a Abs. 2 Satz 2 AsylG. Vgl. spezifisch zu Leistungseinschränkungen nach dem AsylbLG auch Hess. LSG, Beschl. v. 31.3.2020 – L 4 AY 4/20 B ER –, juris Rn. 42 ff., 50.

<sup>203</sup> Vgl. OVG NRW, EuGH-Vorlage v. 14.2.2024 – 11 A 1255/22.A –, juris Rn. 35.

ungeachtet lehnt die instanzgerichtliche Rechtsprechung Eilrechtsschutzanträge gegen entsprechende Abschiebungsanordnungen zum Teil mit der Begründung ab, dass eine Überstellung jedenfalls in den nächsten sechs Monaten möglich werden könnte.<sup>204</sup> Unter den Voraussetzungen des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 VO (EU) Nr. 604/2013 kann diese Frist zudem auf bis zu 18 Monate nach negativem Abschluss des gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahrens verlängert werden. In Folge der – möglicherweise absichtsvollen – Streichung des § 1a Abs. 7 Satz 2 AsylbLG, der einen Entfall der Leistungseinschränkung im Fall einer verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzgewährung ausdrücklich vorsah, wären die Betroffenen zudem möglicherweise selbst dann von dauerhaften Leistungseinschränkungen erfasst, wenn das Verwaltungsgericht die Überstellung in den Zielstaat im Eilrechtsschutzverfahren für unzumutbar erklärt. Der vorgesehene Leistungsausschluss könnte sich daher ggf. über Zeiträume von mehreren Monaten erstrecken, ohne dass den Betroffenen der Zugang zu Leistungen im Ausland tatsächlich eröffnet wäre. Dies genügt den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen evident nicht.<sup>205</sup>

Diese strukturellen Defizite der Regelung kann auch die in § 1 Abs. 4 Satz 6 AsylbLG-E vorgesehene Härtefallklausel nicht beheben, auch wenn sie zumindest die Berücksichtigung einer amtsärztlichen Reiseunfähigkeit berücksichtigt und weitere, ungenannte Härtefälle vorsieht. Denn auch in außergewöhnlichen Härtefällen erlaubt § 1 Abs. 4 Satz 6 AsylG-E lediglich die Gewährung von Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG (notwendiger Bedarf), § 4 AsylbLG (Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt) oder zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern, schließt die Gewährung von Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (§ 3 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG) aber weiterhin aus.<sup>206</sup> Zudem verdeckt die Ausgestaltung als Härtefallregelung den Blick auf den Umstand, dass im Fall einer nachgewiesenen Bedürftigkeit nicht die Inanspruchnahme des Menschenrechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, sondern die Reduzierung der Leistungen der Rechtfertigung bedarf.

---

<sup>204</sup> Vgl. – exemplarisch für viele – VG München, Beschl. v. 30.7.2024 – M 10 S 24.50738 –, juris Rn. 24.

<sup>205</sup> Vgl. zu rein repressiv bzw. migrationspolitisch gedachten Ausschlussregelungen LSG Hessen, Beschl. v. 31.3.2020 – L 4 AY 4/20 B ER –, juris Rn. 42 ff., 50.

<sup>206</sup> Vgl. zu § 1a Abs. 7 AsylbLG LSG NRW, Beschl. v. 13.3.2020 – L 20 AY 48/19 B ER –, juris Rn. 32 ff. und Beschl. v. 22.5.2020 – L 20 AY 7/20 B ER –, juris Rn. 46 ff. auch zu verfassungsrechtlichen Bedenken.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfte ein entsprechender Leistungsausschluss daher nur zu rechtfertigen sein, wenn es dem Betroffenen tatsächlich möglich ist, die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten – hier die Erfüllung der Ausreisepflicht in den zuständigen Dublin-Staat – abzuwenden.<sup>207</sup> Dies entspricht auch der bisherigen obergerichtlichen Rechtsprechung zu § 1a Abs. 7 AsylbLG, die durch die strengere Normfassung des § 1 Abs. 4 AsylbLG-E ersetzt werden soll.<sup>208</sup> Hierbei ist jedoch ergänzend zu beachten, dass das Dublin-Überstellungssystem nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

„das Institut der freiwilligen Ausreise nicht [kennt]. Vielmehr erfolgt eine Dublin-Überstellung stets im Rahmen eines behördlich überwachten Verfahrens. Auch bei einer Überstellung auf Initiative des Asylbewerbers nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Dublin-DVO handelt es sich um eine staatlich überwachte Ausreise, die hinsichtlich der Orts- und Terminabstimmung der behördlichen Organisation bedarf“.<sup>209</sup>

Auch verfassungsrechtlich dürfte eine Leistungskürzung daher allenfalls dann in Betracht kommen, wenn der Betroffene eine solchermaßen behördlich vorbereitete Überstellungsmaßnahme nicht in Anspruch genommen hat \*und\* auch weiterhin die Möglichkeit besteht, im Rahmen eines geordneten Überstellungsverfahrens in den jeweiligen Zielstaat überstellt zu werden, in dem existenzsichernde Leistungen tatsächlich gewährt werden. Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf jedoch in keinster Weise gerecht.

### c) Normsystematische Unklarheiten

Nicht abschließend geklärt werden kann im vorliegenden Rahmen die Frage, ob den verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken durch eine restriktive Auslegung des Anwendungsbereichs der Bestimmung begegnet werden kann. Denn nach seinem Wortlaut gilt § 1 Abs. 7 AsylbLG-E (nur) für „Leistungsberechtigte nach Absatz 1 Nummer 5“, d.h. für Ausländer, die – unabhängig von der *Unanfechtbarkeit und Vollstreckbarkeit der Abschiebungsanordnung*<sup>210</sup> – vollziehbar ausreisepflichtig sind.

---

<sup>207</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 –, BVerfGE 152, 68, juris Rn. 133.

<sup>208</sup> Vgl. zur Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung (vgl. BayLSG, Urt. v. 31.5.2023 – L 8 AY 7/23 –, juris Rn. 48 f. m.w.N.): Anspruchseinschränkung nur in Anknüpfung an ein gegenwärtiges Fehlverhalten, das nicht bereits in der Einreise ins Bundesgebiet besteht.

<sup>209</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.8.2021 – 1 C 26.20 –, BVerwGE 173, 187, juris Rn. 22 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 17.9.2015 – 1 C 26.14 –, BVerwGE 153, 24 Rn. 17 f..

<sup>210</sup> Vgl. § 34a Abs. 2 Satz 2 und 4 AsylG.

Im Fall einer (behördlich anerkannten) Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Überstellung bzw. einer gerichtlichen Stattgabe im Eilrechtsschutzverfahren verfügt der Betroffene jedoch (wieder) über eine Duldung bzw. eine Aufenthaltsgestattung und ist daher nur bzw. auch nach den Vorschriften der § 1 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 4 AsylbLG leistungsberechtigt, die in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E nicht in Bezug genommen werden. Dies könnte eine Anwendung der Ausschlussklausel ausschließen.<sup>211</sup> Gegen eine solche Normauslegung spricht jedoch der Umstand, dass der Gesetzentwurf den Fall der Reiseunfähigkeit ausdrücklich (nur) als möglichen Härtefall im Sinne des § 1 Abs. 4 Satz 6 AsylbLG-E erwähnt, der bei einer solchen Normauslegung im Fall einer durch Reiseunfähigkeit bedingten Duldung (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG) jedoch niemals zur Anwendung kommen könnte. Zudem finden sich in der Gesetzesbegründung keine Anhaltspunkte dafür, dass der Entwurf den Anwendungsbereich der Neuregelung gegenüber § 1a Abs. 7 AsylbLG, der neben vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG) auch für Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG) gilt, sogar zurücknehmen will. Dessen ungeachtet verweist § 1 Abs. 4 AsylbLG-E ausschließlich auf Leistungsberechtigte im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG und ist seinem Wortlaut nach daher enger gefasst als § 1a Abs. 7 AsylbLG.

Die vorgeschlagene Gesetzesfassung ist daher an zentraler Stelle widersprüchlich bzw. unklar. Insoweit wäre für die Rechtspraxis dringend darum zu bitten, derartige zentrale Fragen des intendierten Normanwendungsbereichs normenklar im Gesetz zu regeln. Sollte der Gesetzgeber – unter Zurückstellung der hier dargelegten verfassungs- und unionsrechtlichen Einwendungen – tatsächlich einen umfassenden Leistungsausschluss ab Ablehnung des Asylantrags als unzulässig anstreben, der unabhängig von der Gewährung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes und unabhängig vom Bestehen einer Möglichkeit, entsprechende Leistungen im Ausland tatsächlich zu beziehen, eingreifen soll, sollte dies im Gesetz jedenfalls klar zum Ausdruck kommen. Dringend anzuraten wäre jedoch eine Gesetzesfassung, die den – in der Gesetzesbegründung bedauerlicherweise nicht einmal erwähnten<sup>212</sup> – unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben ausreichend Rechnung trägt. Dies leistet die gegenwärtige Entwurfsfassung nicht.

---

<sup>211</sup> So ausdrücklich LSG NRW, Beschl. v. 22.5.2020 – L 20 AY 7/20 B ER –, juris Rn. 39 ff. zu § 1a Abs. 7 AsylbLG a.F.

<sup>212</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 29 f.

## V. Änderungen des Waffengesetzes (Art. 5 Ges-E)

### 1. Änderungen der Inhaltsübersicht (Art. 5 Nr. 1 GesE)

Keine Anmerkungen.

### 2. Konkretisierung der Anforderungen an die Anordnung des persönlichen Erscheinens im Erlaubniserteilungsverfahren (Art. 5 Nr. 2 Ges-E; § 4 WaffG-E)

#### a) Gesetzentwurf

§ 4 WaffG soll nunmehr lauten:

#### **§ 4 WaffG – Voraussetzungen für die Erlaubnis**

(1) Eine Erlaubnis setzt voraus, dass der Antragsteller

1. das 18. Lebensjahr vollendet hat (§ 2 Abs. 1),
2. die erforderliche Zuverlässigkeit (§ 5) und persönliche Eignung (§ 6) besitzt,
3. die erforderliche Sachkunde nachgewiesen hat (§ 7),
4. ein Bedürfnis nachgewiesen hat (§ 8) und
5. bei der Beantragung eines Waffenscheins oder einer Schießerlaubnis eine Versicherung gegen Haftpflicht in Höhe von 1 Million Euro - pauschal für Personen- und Sachschäden - nachweist.

(2) Die Erlaubnis zum Erwerb, Besitz, Führen oder Schießen kann versagt werden, wenn der Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht seit mindestens fünf Jahren im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat.

(3) Die zuständige Behörde hat die Inhaber von waffenrechtlichen Erlaubnissen in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch nach Ablauf von drei Jahren, erneut auf ihre Zuverlässigkeit und ihre persönliche Eignung zu prüfen sowie in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 5 sich das Vorliegen einer Versicherung gegen Haftpflicht nachweisen zu lassen.

(4) Die zuständige Behörde hat das Fortbestehen des Bedürfnisses bei Inhabern einer waffenrechtlichen Erlaubnis alle fünf Jahre erneut zu überprüfen.

(5) <sup>1</sup>Zur Erforschung des Sachverhalts kann die zuständige Behörde in begründeten Einzelfällen das persönliche Erscheinen des Antragstellers oder des Erlaubnisinhabers verlangen. <sup>2</sup>**Ein begründeter Einzelfall liegt insbesondere vor, wenn Tatsachen Zweifel an der Zuverlässigkeit oder persönlichen Eignung begründen. Anhaltspunkte hierfür können sich beispielsweise aus dem Schriftverkehr oder Telefonaten des Antragstellers oder des Erlaubnisinhabers mit der zuständigen Behörde oder aus allgemein zugänglichen Quellen ergeben.**

(6) **Zur Erforschung des Sachverhalts ist die zuständige Behörde befugt, in öffentlich zugänglichen Quellen zu recherchieren und diese Erkenntnisse insbesondere in die Prüfung nach § 5 und § 6 einfließen zu lassen.**



## b) **Bewertung**

§ 5 Abs. 5 Satz 2 WaffG-E konkretisiert die rechtlichen Anforderungen an die behördliche Anordnung des persönlichen Erscheinens im Erlaubniserteilungsverfahren, ohne die Voraussetzungen hierfür abzusenken; der hiermit verbundene Gewinn an Rechtssicherheit für die Betroffenen und die zuständigen Behörden ist zu begrüßen.

§ 5 Abs. 6 WaffG schafft eine ausdrückliche Ermächtigung zur Recherche in öffentlich zugänglichen Quellen – wie z.B. Internetquellen oder Printmedien – im Hinblick auf die Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis und die fortgesetzte Prüfung des Vorliegens der Erteilungsvoraussetzungen. Die hiermit verbundenen Eingriffe sind mit Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden, die jedoch in Ansehung des Recherchezwecks gerechtfertigt werden können.

### **3. Ausweitung der absoluten Unzuverlässigkeitstatbestände und der zu konsultierenden Behörden (Art. 5 Nr. 3 Ges-E; § 5 WaffG-E)**

#### a) **Gesetzentwurf**

§ 5 WaffG soll nunmehr lauten:

#### **§ 5 WaffG – Zuverlässigkeit**

(1) Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen Personen nicht,

1. die rechtskräftig verurteilt worden sind
  - a) wegen eines Verbrechens oder
  - b) wegen sonstiger vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr, **oder**
  - c) **zu einer Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen wegen einer Straftat nach § 80a, § 83 Absatz 2, §§ 84 Absatz 1 bis 3, 85 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2, 87 Absatz 1, 88 Absatz 1, 89 Absatz 1, 89a Absatz 1 bis 3, 89b Absatz 1, 89c Absatz 1 und 2, 91 Absatz 1, 95 Absatz 1, § 96 Absatz 2 oder § 97b des Strafgesetzbuches, nach § 98 des Strafgesetzbuches soweit nicht ein Fall des § 98 Absatz 2 des Strafgesetzbuches vorliegt, nach § 99 Absatz 2 des Strafgesetzbuches soweit nicht ein Fall des § 99 Absatz 3 des Strafgesetzbuches vorliegt, nach § 100 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 des Strafgesetzbuches oder nach § 129,**

**§ 129a Absatz 3 und 5 des Strafgesetzbuches, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 des Strafgesetzbuches,**

wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,

2. bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie
  - a) Waffen oder Munition missbräuchlich oder leichtfertig verwenden werden,
  - b) mit Waffen oder Munition nicht vorsichtig oder sachgemäß umgehen oder diese Gegenstände nicht sorgfältig verwahren werden,
  - c) Waffen oder Munition Personen überlassen werden, die zur Ausübung der tatsächlichen Gewalt über diese Gegenstände nicht berechtigt sind.

(2) Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen in der Regel Personen nicht,

1.
  - a) die wegen einer vorsätzlichen Straftat,
  - b) die wegen einer fahrlässigen Straftat im Zusammenhang mit dem Umgang mit Waffen, Munition oder explosionsgefährlichen Stoffen oder wegen einer fahrlässigen gemeingefährlichen Straftat,
  - c) die wegen einer Straftat nach dem Waffengesetz, dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, dem Sprengstoffgesetz oder dem Bundesjagdgesetz

zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe, Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen oder mindestens zweimal zu einer geringeren Geldstrafe rechtskräftig verurteilt worden sind oder bei denen die Verhängung von Jugendstrafe ausgesetzt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,

2. die Mitglied
  - a) in einem Verein, der nach dem Vereinsgesetz als Organisation unanfechtbar verboten wurde oder der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot nach dem Vereinsgesetz unterliegt, oder
  - b) in einer Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes festgestellt hat,

waren, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,

3. Bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in den letzten fünf Jahren
  - a) Bestrebungen einzeln verfolgt haben, die
    - aa) gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind,

bb) gegen den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker, gerichtet sind oder

cc) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

- b) Mitglied in einer Vereinigung waren, die solche Bestrebungen verfolgt oder verfolgt hat, oder
- c) eine solche Vereinigung unterstützt haben,

- 4. die innerhalb der letzten fünf Jahre mehr als einmal wegen Gewalttätigkeit mit richterlicher Genehmigung in polizeilichem Präventivgewahrsam waren,
- 5. die wiederholt oder gröblich gegen die Vorschriften eines der in Nummer 1 Buchstabe c genannten Gesetze verstoßen haben.

(3) In die Frist nach Absatz 1 Nr. 1 oder Absatz 2 Nr. 1 nicht eingerechnet wird die Zeit, in welcher die betroffene Person auf behördliche oder richterliche Anordnung in einer Anstalt verwahrt worden ist.

(4) Ist ein Verfahren wegen Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 oder des Absatzes 2 Nr. 1 noch nicht abgeschlossen, so kann die zuständige Behörde die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aussetzen.

(5) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde hat im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung folgende Erkundigungen einzuholen:

- 1. die unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister;
- 2. die Auskunft aus dem zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister hinsichtlich der in Absatz 2 Nummer 1 genannten Straftaten;
- 3. ~~die Stellungnahme der örtlichen Polizeidienststelle,~~ **die Stellungnahmen der zuständigen Behörde der Landespolizei oder der zentralen Polizeidienststelle oder des zuständigen Landeskriminalamtes sowie der in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmten Bundespolizeibehörde und des Zollkriminalamtes sowie, soweit im Einzelfall erforderlich, des Bundeskriminalamtes (Bedarfsabfragebehörde),** ob Tatsachen ~~bekannt sind~~ **vorliegen**, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen; ~~die örtliche Polizeidienststelle~~ **schließt zuständige Behörde der Landespolizei oder die zentrale Polizeidienststelle oder das zuständige Landeskriminalamt und die in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde schließen** in ihre Stellungnahme das Ergebnis der von ~~ihnen~~ **ihnen** vorzunehmenden Prüfung nach Absatz 2 Nummer 4 ein;
- 4. die Auskunft der für den Wohnsitz der betroffenen Person zuständigen Verfassungsschutzbehörde, ob Tatsachen bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit nach Absatz 2 Nummer 2 und 3 begründen; liegt der Wohnsitz der betroffenen Person außerhalb des Geltungsbereichs

dieses Gesetzes, ist das Bundesamt für Verfassungsschutz für die Erteilung der Auskunft zuständig.

~~<sup>2</sup>Die nach Satz 1 Nummer 2 erhobenen personenbezogenen Daten dürfen nur für den Zweck der waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung verwendet werden. <sup>3</sup>Erlangt die für die Auskunft nach Satz 1 Nummer 4 zuständige Verfassungsschutzbehörde im Nachhinein für die Beurteilung der Zuverlässigkeit nach Absatz 2 Nummer 2 und 3 bedeutsame Erkenntnisse, teilt sie dies der zuständigen Behörde unverzüglich mit (Nachbericht). <sup>4</sup>Zu diesem Zweck speichert sie Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsname, Geburtsort, Wohnort und Staatsangehörigkeit der betroffenen Person sowie Aktenfundstelle in den gemeinsamen Dateien nach § 6 des Bundesverfassungsschutzgesetzes. <sup>5</sup>Lehnt die zuständige Behörde einen Antrag ab oder nimmt sie eine erteilte Erlaubnis zurück oder widerruft diese, so hat sie die zum Nachbericht verpflichtete Verfassungsschutzbehörde hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen. <sup>6</sup>Die zum Nachbericht verpflichtete Verfassungsschutzbehörde hat in den Fällen des Satzes 5 die nach Satz 4 gespeicherten Daten unverzüglich zu löschen.~~

## b) Bewertung

### aa) Ausweitung der absoluten Unzuverlässigkeitstatbestände

§ 5 Abs. 1 WaffG regelt Voraussetzungen, unter denen Betroffene unwiderleglich als waffenrechtlich unzuverlässig anzusehen sind. Im Gegensatz hierzu regelt § 5 Abs. 2 WaffG Fälle, in denen zwar eine Regelvermutung der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit besteht, die aber im Einzelfall widerlegt werden kann.

Die Gesetzesbegründung empfindet es als Missstand, dass die Regelvermutung des § 5 Abs. 2 Nr. 1 a) WaffG, die bereits ab einer mit einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen sanktionierten vorsätzlichen Straftat eingreift, und die Regelvermutungen des § 5 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 WaffG, die z.B. bei einer (früheren) Mitgliedschaft in einer nunmehr verbotenen Partei eingreifen, in den Fällen der in § 5 Abs. 1 Nr. 1 c) WaffG-E bezeichneten staatsgefährdenden bzw. extremistischen Delikte widerlegt werden können.<sup>213</sup> Der Gesetzentwurf sieht daher die Schaffung absoluter Unzuverlässigkeitstatbestände bei spezifischen Straftaten vor, wenn der Betroffene wegen spezifischer Delikte zu einer (beliebigen) Freiheitsstrafe oder einer Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen verurteilt wurde. Aufgrund der bestehenden Regelung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) WaffG ist dies nur dann von Bedeutung, wenn das Strafmaß eine Freiheitsstrafe von einem Jahr unterschreitet.

---

<sup>213</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 31.

Der Neuregelung dürfte keine wesentliche praktische Bedeutung zukommen, da in allen ernstzunehmenden Fällen entsprechenden strafbaren Verhaltens eine Verurteilung zu einer Haftstrafe von mindestens einem Jahr erfolgen wird (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 b) WaffG) bzw. die schon bei einer Verurteilung zu einer Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen eingreifende Regelvermutung des (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 a) WaffG) jedenfalls bei den nunmehr im Gesetz bezeichneten Delikten kaum zu widerlegen sein wird. Eine gewisse Verwaltungsvereinfachung mag von der Neuregelung in diesen Fällen aber ausgehen.<sup>214</sup>

Die Katalogtaten<sup>215</sup> sind grundsätzlich jeweils sinnvoll gewählt, da sie jeweils geeignet sind, die Eignung bzw. Bereitschaft des Betroffenen zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Waffen – insbesondere zum Verzicht auf die Durchsetzung eigener Ziele mit Gewalt – in Frage zu stellen. Der Umstand, dass zum Teil auf schärfere Tatvarianten (wie z.B. § 83 Abs. 1 StGB: Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens gegen den Bund) nicht verwiesen wird, erklärt sich dadurch, dass diese als Verbrechenstatbestände mit einer Mindeststrafe von einem Jahr die absolute Unzuverlässigkeitswirkung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. a WaffG auch dann auslösen, wenn im Einzelfall – bzw. aufgrund gesetzlicher Strafmilderungsgründe – eine Verurteilung von unter einem Jahr ausgesprochen wird.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> So BT-Drs. 20/12805, S. 31.

<sup>215</sup> Im Einzelnen:

§ 80a StGB: Aufstacheln zum Verbrechen der Aggression.

§ 83 Abs. 2 StGB: Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens gegen ein Land.

§ 84 Abs. 1 – 3 StGB: Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei.

§ 85 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 StGB: Verstöße gegen Vereinigungsverbote (nur Vollendung).

§ 87 Abs. 1 StGB: Agententätigkeit zu Sabotagezwecken.

§ 88 StGB: verfassungsfeindliche Spionage (nur Vollendung).

§ 89 Abs. 1 StGB: verfassungsfeindliche Einwirkung auf Bundeswehr und öffentliche Sicherheitsorgane (nur Vollendung).

§ 89a Abs. 1 – 3 StGB: Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat.

§ 89b Abs. 1 StGB: Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (im Inland).

§ 89c Abs. 1 und 2 StGB: Terrorismusfinanzierung (im Inland).

§ 91 Abs. 1 StGB: Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat.

§ 95 Abs. 1 StGB: Offenbaren von Staatsgeheimnissen (nur Vollendung).

§ 96 Abs. 2 StGB: Auskundschaften von Staatsgeheimnissen.

§ 97b StGB: Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisse.

§ 98 StGB: landesverräterische Agententätigkeit (außer bei tätiger Reue).

§ 99 Abs. 2 StGB: besonders schwere Geheimdienstliche Agententätigkeit (außer bei tätiger Reue).

§ 100 Abs. 1 StGB: Friedensgefährdende Beziehungen.

§ 129 StGB: Bildung krimineller Vereinigungen.

§ 129a Abs. 3 und 5 StGB: Bildung terroristischer Vereinigungen.

§ 129b Abs. 1 StGB: Bildung terroristischer bzw. krimineller Vereinigungen im Ausland.

<sup>216</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 32.

Nicht nachvollziehbar ist der Verweis auf § 100 Abs. 1 StGB „in Verbindung mit Absatz 4 des Strafgesetzbuches“, da ein solcher nicht existiert. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist der Verweis (nur) auf § 97b StGB, da der Verrat eines vermeintlich illegalen Staatsgeheimnisses die waffenrechtliche Zuverlässigkeit jedenfalls nicht stärker in Frage stellt als der Verrat eines legalen, d.h. nach dem Wissen des Täters stärker schützenswerten Staatsgeheimnisses.

Rechtstechnisch missglückt – aber zulässig – ist die Ansetzung der Schwelle auf eine Geldstrafe von „mindestens 90 Tagessätzen“. Denn andere vergleichbare Schwellen z.B. im BZRG<sup>217</sup> oder im Aufenthaltsgesetz<sup>218</sup> blenden jeweils Geldstrafen „bis zu“ 90 Tagessätzen aus, so dass eine Geldstrafe von genau 90 Tagessätzen jeweils keine negativen Konsequenzen für den Betroffenen auslöst. Diese Schwelle hat sich daher auch – wenngleich rechtlich unscharf – auch in der Öffentlichkeit als Schwelle etabliert, „bis zu der man nicht als vorbestraft gilt“,<sup>219</sup> die auch in der gerichtlichen Strafzumessungspraxis als praktischer Richtwert herangezogen wird. Eine Geldstrafe von genau 90 Tagessätzen kennzeichnet in der Rechtsprechungspraxis daher regelmäßig eine „letzte Warnung“, die für den Betroffenen aber bewusst noch keine gesellschaftlichen oder beruflichen Folgen haben soll. Zwar ist der Gesetzgeber hier nicht zur Folgerichtigkeit verpflichtet; es spricht jedoch wenig dafür, dass die Formulierung des Gesetzentwurfs auf einer bewussten Entscheidung für eine – theoretisch minimal, in der Praxis aber sehr bedeutsame – strengere Handhabung beruht. Im Interesse einer einheitlichen Handhabung könnte es sich daher empfehlen, die gesetzliche Schwelle auf eine „Geldstrafe über 90 Tagessätzen“ anzupassen, zumal die in § 5 Abs. 2 Nr. 1 WaffG für diese Fälle begründete Regelvermutung der Unzuverlässigkeit schon jetzt eine einzelfallgerechte Handhabung derartiger Fälle ermöglicht.

---

<sup>217</sup> § 32 Abs. 2 Nr. 5 BZRG.

<sup>218</sup> § 19d Abs. 1 Nr. 7, Abs. 1b, § 25a Abs. 3, § 53 Abs. 2 Nr. 2a, Nr. 9, § 104a Satz 1 Nr. 6, § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG. Vgl. aber § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG, der ebenfalls Geldstrafen von genau 90 Tagessätzen mit einbezieht.

<sup>219</sup> Nach § 32 Abs. 2 Nr. 5 a) BZRG gilt dies aber nur für eine einmalige Verurteilung; es gilt zudem nicht für Verurteilungen im Sinne des § 32 Abs. 1 Satz 2 BZRG und für erweiterte – z.B. behördliche – Führungszeugnisse nur nach Maßgabe des § 32 Abs. 4 und 5 BZRG.

## **bb) Anpassung und Ausweitung des Katalogs der im Erteilungsverfahren zu beteiligenden Behörden**

§ 5 Abs. 5 WaffG bezeichnet Behörden, bei denen die zuständige Behörde im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung Erkundigungen einzuholen hat. Die Gesetzesänderung enthält im wesentlichen Formulierungsänderungen, die der landesrechtlichen Zuständigkeitsverteilung Rechnung tragen,<sup>220</sup> sowie eine Ausweitung des Kreises der anzufragenden Behörden auf das Zollkriminalamt sowie ggf. das Bundeskriminalamt. Hiermit wird nach Angaben der Gesetzesbegründung eine bereits bestehende Praxis erstmals auf eine tragfähige rechtliche Grundlage gestellt.<sup>221</sup> Die Streichung von § 5 Abs. 5 Satz 3 – 6 WaffG erfolgt im Rahmen einer Verschiebung in den neuen § 6a Abs. 1 und Abs. 3 WaffG-E.

### **4. Erweiterung der in die Eignungsermittlung einbezogenen Behörden (Art. 5 Nr. 4 Ges-E; § 6 WaffG-E)**

#### **a) Gesetzesentwurf**

§ 6 WaffG soll nunmehr lauten:

#### **§ 6 WaffG – Persönliche Eignung**

(1) <sup>1</sup>Die erforderliche persönliche Eignung besitzen Personen nicht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie

1. geschäftsunfähig sind,
2. abhängig von Alkohol oder anderen berauschenden Mitteln, psychisch krank oder debil sind oder
3. auf Grund in der Person liegender Umstände mit Waffen oder Munition nicht vorsichtig oder sachgemäß umgehen oder diese Gegenstände nicht sorgfältig verwahren können oder dass die konkrete Gefahr einer Fremd- oder Selbstgefährdung besteht.

<sup>2</sup>Die erforderliche persönliche Eignung besitzen in der Regel Personen nicht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in ihrer Geschäftsfähigkeit beschränkt sind. <sup>3</sup>Die zuständige Behörde ~~setzt~~ **holt** die Stellungnahme der ~~örtlichen Polizeidienststelle ein~~ **folgenden Behörden ein, ob dort Erkenntnisse nach den Sätzen 1 und 2 vorliegen:**

- 1. der zuständigen Behörde der Landespolizei oder der zentralen Polizeidienststelle oder des zuständigen Landeskriminalamtes,**

---

<sup>220</sup> BT-Drs. 20/20/12805, S. 32.

<sup>221</sup> BT-Drs. 20/20/12805, S. 32.

2. der Polizeidienststellen der innegehabten Wohnsitze im Inland der betroffenen Person, beschränkt auf die letzten zehn Jahre vor Durchführung der Prüfung der persönlichen Eignung,
3. der in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmten Bundespolizeibehörde,
4. des Zollkriminalamtes.

<sup>4</sup>Der persönlichen Eignung können auch im Erziehungsregister eingetragene Entscheidungen oder Anordnungen nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 des Bundeszentralregistergesetzes entgegenstehen.

(2) Sind Tatsachen bekannt, die Bedenken gegen die persönliche Eignung nach Absatz 1 begründen, oder bestehen begründete Zweifel an vom Antragsteller beigebrachten Bescheinigungen, so hat die zuständige Behörde der betroffenen Person auf Kosten der betroffenen Person die Vorlage eines amts- oder fachärztlichen oder fachpsychologischen Zeugnisses über die geistige oder körperliche Eignung aufzugeben.

(3) <sup>1</sup>Personen, die noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, haben für die erstmalige Erteilung einer Erlaubnis zum Erwerb und Besitz einer Schusswaffe auf eigene Kosten ein amts- oder fachärztliches oder fachpsychologisches Zeugnis über die geistige Eignung vorzulegen. <sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht für den Erwerb und Besitz von Schusswaffen im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 2.

(4) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren zur Erstellung, über die Vorlage und die Anerkennung der in den Absätzen 2 und 3 genannten Gutachten bei den zuständigen Behörden zu erlassen.

## b) **Bewertung**

Die Regelung verschärft die bisherige Regelanfrage zu einer Anfragepflicht und erweitert die anzufragenden Behörden; dies begegnet keinen Bedenken.

## 5. **Nachberichts- und Mitteilungspflichten (Art. 5 Nr. 5 Ges-E; § 6a f. WaffG-E)**

### a) **Gesetzentwurf**

Die folgenden § 6a und § 6b WaffG sollen neu eingefügt werden:

#### **§ 6a WaffG – Nachbericht**

(1) <sup>1</sup>Erlangt die für die Auskunft nach § 5 Absatz 5 Satz 1 Nummer 4 zuständige Verfassungsschutzbehörde im Nachhinein für die Beurteilung der Zuverlässigkeit nach § 5 Absatz 2 Nummer 2 und 3 bedeutsame Erkenntnisse, teilt sie dies der zuständigen Behörde unverzüglich mit (Nachbericht). <sup>2</sup>Zu diesem Zweck speichert sie Name,



Vorname, Geburtsdatum, Geburtsname, Geschlecht, Geburtsort, Geburtsland, Wohnort und Staatsangehörigkeit der betroffenen Person, Ausstellungsdatum sowie Befristung der Erlaubnis, Art der Erlaubnis, Behördenkennziffer der anfragenden Behörde und Aktenfundstelle in den gemeinsamen Dateien nach § 6 des Bundesverfassungsschutzgesetzes.

(2) <sup>1</sup>Erlangen die in § 5 Absatz 5 Satz 1 Nummer 3 genannten Behörden im Nachhinein Erkenntnisse über Tatsachen nach § 5 Absatz 5 Satz 1 Nummer 3 oder erlangen die in § 6 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten Behörden im Nachhinein Erkenntnisse über Tatsachen nach § 6 Absatz 1 Satz 1 und 2, so sind sie zum Nachbericht verpflichtet. <sup>2</sup>Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die dort genannten Daten zu speichern sind oder durch andere Maßnahmen sicherzustellen ist, dass diese Daten für die Erfüllung der Nachberichtspflicht bereitstehen.

(3) <sup>1</sup>Lehnt die zuständige Behörde einen Antrag ab oder nimmt sie eine erteilte Erlaubnis zurück oder widerruft diese oder fällt die Nachberichtspflicht aus einem anderen Grund weg, so hat sie die nach den Absätzen 1 und 2 zum Nachbericht verpflichteten Behörden mit Angabe des Grundes hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen. <sup>2</sup>In diesem Fall sind die nach Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 gespeicherten Daten unverzüglich von diesen Behörden zu löschen. <sup>3</sup>Im Übrigen sind die gespeicherten personenbezogenen Daten drei Monate nach Ende der regelmäßigen Gültigkeitsdauer einer Zuverlässigkeitsüberprüfung, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Anfrage durch die zuständige Behörde, zu löschen.

### **§ 6b WaffG – Mitteilungspflichten der Waffenbehörden an die Jagdbehörden**

Stellt die Waffenbehörde fest, dass eine Person mit besonders anzuerkennenden persönlichen oder wirtschaftlichen Interessen als Jäger (Bedürfnisgrund) die erforderliche Zuverlässigkeit nach § 5 oder die persönliche Eignung nach § 6 nicht mehr besitzt, so informiert die Waffenbehörde die zuständige Jagdbehörde hierüber unverzüglich.

#### **b) Bewertung**

Die Neuregelung erweitert die zuvor in § 5 Abs. 5 Satz 3 – 6 WaffG geregelten Nachberichtspflichten und führt eine Mitteilungspflicht der Waffenbehörden an die Jagdbehörden ein, soweit einem Jäger die für den Waffenbesitz erforderliche Zuverlässigkeit oder Eignung fehlt. Dies erscheint sachgerecht; für eine nähere Bewertung fehlt dem Sachverständigen die waffenrechtliche Praxis.

### **6. Konkretisierung der Voraussetzungen für die Verhängung von Waffenverboten im Einzelfall (Art. 5 Nr. 6 Ges-E; § 41 WaffG-E)**

## a) Gesetzentwurf

§ 41 WaffG soll nunmehr lauten:

### **§ 41 WaffG – Waffenverbote für den Einzelfall**

(1) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde kann jemandem den Besitz von Waffen oder Munition, deren Erwerb nicht der Erlaubnis bedarf, und den Erwerb solcher Waffen oder Munition untersagen,

1. soweit es zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit oder zur Kontrolle des Umgangs mit diesen Gegenständen geboten ist oder
2. wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der rechtmäßige Besitzer oder Erwerbwillige abhängig von Alkohol oder anderen berauschenden Mitteln, psychisch krank oder debil ist oder sonst die erforderliche persönliche Eignung nicht besitzt oder ihm die für den Erwerb oder Besitz solcher Waffen oder Munition erforderliche Zuverlässigkeit fehlt.

**<sup>2</sup>Tatsachen für das Fehlen der erforderlichen Zuverlässigkeit nach Satz 1 Nummer 2 liegen außer in den Fällen des § 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder c, § 5 Absatz 1 Nummer 2 oder § 5 Absatz 2 Nummer 2 bis 4 insbesondere vor, wenn die betroffene Person**

1. **wegen einer vorsätzlichen Straftat gegen die körperliche Unversehrtheit oder einer vorsätzlichen Straftat, die mit Gewalt oder durch Drohung mit gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben begangen wurde, zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe oder Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen rechtskräftig verurteilt worden ist oder bei der die Verhängung von Jugendstrafe ausgesetzt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind, oder**
2. **wenn die betroffen<sup>222</sup> Person wegen einer vorsätzlichen Straftat nach dem Waffengesetz, dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, dem Sprengstoffgesetz oder dem Bundesjagdgesetz, zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe oder Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen rechtskräftig verurteilt worden ist oder bei der die Verhängung von Jugendstrafe ausgesetzt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind.**

<sup>23</sup>Im Fall des Satzes 1 ~~Nr.~~ **Nummer 2** ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass sie die Annahme mangelnder persönlicher Eignung im Wege der Beibringung eines amts- oder fachärztlichen oder fachpsychologischen Zeugnisses über die geistige oder körperliche Eignung ausräumen kann; § 6 Absatz 2 findet entsprechende Anwendung.

---

<sup>222</sup> Hierbei dürfte es sich um einen Schreibfehler handeln.

(2) Die zuständige Behörde kann jemandem den Besitz von Waffen oder Munition, deren Erwerb der Erlaubnis bedarf, untersagen, soweit es zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit oder Kontrolle des Umgangs mit diesen Gegenständen geboten ist.

(3) Die zuständige Behörde unterrichtet die örtliche Polizeidienststelle über den Erlass eines Waffenbesitzverbotes.

#### b) **Bewertung**

Die Neuregelung soll die bestehende Regelung über die Verhängung eines Verbots des Besitzes und des Erwerbs erlaubnisfreier Waffen um Regelbeispiele ergänzen, bei denen – widerleglich – vom Fehlen der persönlichen Eignung ausgegangen werden kann.<sup>223</sup>

Die Regelung scheint im Prinzip sachgerecht, da sie die Voraussetzungen für die Normanwendung in der Praxis konkretisiert. Auch die Auswahl der benannten Delikte erscheint sachgerecht. Im Gesetzeswortlaut kommt allerdings nicht ausreichend zum Ausdruck, dass es sich bei den genannten Fallgruppen um Regelbeispiele handeln soll, deren Vermutungswirkung im Einzelfall auch ohne Vorlage eines Zeugnisses nach § 41 Abs. 1 Satz 2 WaffG (nunmehr § 41 Abs. 1 Satz 3 WaffG-E) entkräftet werden kann. Zweckmäßiger wäre daher eine Regelung, die ausdrücklich auf den Charakter als Regelbeispiele verweist („die Voraussetzungen des § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 liegen in der Regel vor, wenn ...“); hierdurch könnte auch die sprachlich verunglückte Verkürzung („Tatsachen für das Fehlen“) korrigiert werden. Ebenfalls korrigiert werden könnte die Bezugnahme auf die „Aussetzung der Verhängung von Jugendstrafe“, weil nach § 21 Abs. 1 und 2 JGG nicht die Verhängung der Jugendstrafe bzw. die Verurteilung zu einer Jugendstrafe, sondern die Vollstreckung der Jugendstrafe zur Bewährung ausgesetzt wird. Auf die Regelungswirkung des Gesetzesentwurfs haben die genannten sprachlichen Artefakte aber keinen Einfluss.

Hinsichtlich der Einbeziehung auch von Geldstrafen in Höhe von genau 90 Tagessätzen geltend die obigen Ausführungen zu § 5 WaffG-E entsprechend.

#### **7. Ausweitung der Waffenverbote und Waffenverbotszonen auf Messer jedweder Art; Ausweitung der Ermächtigungsgrundlagen; Ausweitung anlassloser**

---

<sup>223</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 33 f.

**Kontrollbefugnisse (Art. 5 Nrn. 7 und 8 WaffG-E; § 42, §§ 42b f. WaffG-E)**

**a) Gesetzentwurf**

**aa) § 42 WaffG-E (Ausweitung der Waffen- und Waffenverbotszonen auf Messerverbote, Ausweitung der Ermächtigungsgrundlagen)**

§ 42 WaffG soll lauten:

**§ 42 WaffG – Verbot des Führens von Waffen und Messern bei öffentlichen Veranstaltungen; Verordnungsermächtigungen für Verbotszonen**

(1) <sup>1</sup>Wer an öffentlichen Vergnügungen, Volksfesten, Sportveranstaltungen, Messen, Ausstellungen, Märkten oder ähnlichen öffentlichen Veranstaltungen teilnimmt, darf keine Waffen im Sinne des § 1 Abs. 2 führen. <sup>2</sup>Dies gilt auch, wenn für die Teilnahme ein Eintrittsgeld zu entrichten ist, sowie für Theater-, Kino-, und Diskothekenbesuche und für Tanzveranstaltungen.

(2) Die zuständige Behörde kann allgemein oder für den Einzelfall Ausnahmen von Absatz 1 zulassen, wenn

1. der Antragsteller die erforderliche Zuverlässigkeit (§ 5) und persönliche Eignung (§ 6) besitzt,
2. der Antragsteller nachgewiesen hat, dass er auf Waffen bei der öffentlichen Veranstaltung nicht verzichten kann, und
3. eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.

(3) Unbeschadet des § 38 muss der nach Absatz 2 Berechtigte auch den Ausnahmebescheid mit sich führen und auf Verlangen zur Prüfung aushändigen.

(4) Die Absätze 1 bis 3 sind nicht anzuwenden

1. auf die Mitwirkenden an Theateraufführungen und diesen gleich zu achtenden Vorführungen, wenn zu diesem Zweck ungeladene oder mit Kartuschenmunition geladene Schusswaffen oder Waffen im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 geführt werden,
2. auf das Schießen in Schießstätten (§ 27),
3. soweit eine Schießerlaubnis nach § 10 Abs. 5 vorliegt,
4. auf das gewerbliche Ausstellen der in Absatz 1 genannten Waffen auf Messen und Ausstellungen.

**(4a) <sup>1</sup>Absatz 1 gilt entsprechend für das Führen von Messern. <sup>2</sup>Eine Ausnahme vom Verbot besteht bei Vorliegen eines berechtigten Interesses für das Führen von Messern. <sup>3</sup>Ein berechtigtes Interesse liegt insbesondere vor bei**

1. Anlieferverkehr,
2. Gewerbetreibenden und bei ihren Beschäftigten oder bei von den Gewerbetreibenden Beauftragten, die Messer im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung führen,

3. Personen, die ein Messer nicht zugriffsbereit von einem Ort zum anderen befördern,
4. Personen, die ein Messer mit Zustimmung eines anderen in dessen Hausrechtsbereich nach Absatz 6 Satz 1 Nummer 2 führen, wenn das Führen dem Zweck des Aufenthalts in dem Hausrechtsbereich dient oder im Zusammenhang damit steht,
5. dem gewerblichen Ausstellen von Messern auf Messen, Märkten und Ausstellungen,
6. Rettungskräfte und Einsatzkräfte im Zivil- und Katastrophenschutz im Zusammenhang mit der Tätigkeit,
7. Mitwirkenden an Foto-, Film- oder Fernsehaufnahmen oder Theateraufführungen, wenn zu diesem Zweck Messer geführt werden,
8. Personen, die Messer im Zusammenhang mit der Brauchtumpflege oder der Ausübung des Sports oder einem allgemein anerkannten Zweck führen.

(5) <sup>1</sup> ~~Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung vorzusehen, dass~~ **Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung** das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Abs. 2 **und Messern** auf bestimmten öffentlichen Straßen, Wegen oder Plätzen ~~allgemein oder im Einzelfall verboten oder beschränkt werden kann~~ **verbieten oder beschränken**, soweit an dem jeweiligen Ort wiederholt

1. Straftaten unter Einsatz von Waffen oder
2. Raubdelikte, Körperverletzungsdelikte, Bedrohungen, Nötigungen, Sexualdelikte, Freiheitsberaubungen oder Straftaten gegen das Leben

begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass auch künftig mit der Begehung solcher Straftaten zu rechnen ist. <sup>2</sup>In der Rechtsverordnung nach Satz 1 soll bestimmt werden, dass die zuständige Behörde **für das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Absatz 2** allgemein oder für den Einzelfall Ausnahmen insbesondere für Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse, Anwohner und Gewerbetreibende zulassen kann, soweit eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nicht zu besorgen ist. <sup>3</sup>Im Falle des Satzes 2 gilt Absatz 3 entsprechend. <sup>4</sup>**In der Rechtsverordnung nach Satz 1 soll für das Führen von Messern eine Ausnahme vom Verbot oder von der Beschränkung für Fälle bestimmt werden, in denen für das Führen des Messers ein berechtigtes Interesse vorliegt.** <sup>5</sup>**Ein berechtigtes Interesse liegt insbesondere in den Fällen des Absatzes 4a Satz 3 vor.** <sup>6</sup>Die Landesregierungen können ~~ihre Befugnis~~ **die Ermächtigung** nach Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 **und die Ermächtigung nach Satz 1 in Verbindung mit Satz 3 und Satz 5** durch Rechtsverordnung auf die zuständige oberste Landesbehörde übertragen; diese kann die Befugnis durch Rechtsverordnung weiter übertragen.

(6) <sup>1</sup>Die Landesregierungen ~~werden ermächtigt, können~~ durch Rechtsverordnung ~~vorzusehen, dass~~ das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Absatz 2 ~~oder von Messern mit feststehender oder feststellbarer Klinge mit einer Klingenslänge über vier Zentimeter~~ **und von Messern** an folgenden Orten ~~verboten oder beschränkt werden kann~~ **verbieten oder beschränken**, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das

Verbot oder die Beschränkung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich ~~ist~~ **sind**:

1. auf bestimmten öffentlichen Straßen, Wegen oder Plätzen, auf denen Menschenansammlungen auftreten können,
2. in oder auf bestimmten Gebäuden oder Flächen mit öffentlichem Verkehr, in oder auf denen Menschenansammlungen auftreten können, und die einem Hausrecht unterliegen, insbesondere in **Verkehrsmitteln und** Einrichtungen des öffentlichen Personenverkehrs, **soweit diese nicht von Absatz 7 und § 42b erfasst sind**, in Einkaufszentren sowie in Veranstaltungsorten,
3. in bestimmten Jugend- und Bildungseinrichtungen sowie
4. auf bestimmten öffentlichen Straßen, Wegen oder Plätzen, die an die in den Nummern 2 und 3 genannten Orte oder Einrichtungen angrenzen.

<sup>2</sup>In der Rechtsverordnung nach Satz 1 ist eine Ausnahme vom Verbot oder von der Beschränkung für Fälle vorzusehen, in denen für das Führen der Waffe oder des Messers ein berechtigtes Interesse vorliegt.

<sup>3</sup>Ein berechtigtes Interesse liegt insbesondere vor bei

1. Inhabern einer waffenrechtlichen Erlaubnis **für das Führen von Waffen**,
2. Anwohnern, Anliegern und dem Anlieferverkehr,
3. Gewerbetreibenden und bei ihren Beschäftigten oder bei von den Gewerbetreibenden Beauftragten, die Messer im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung führen,
4. Personen, die Messer im Zusammenhang mit der Brauchtumpflege, der Jagd oder der Ausübung des Sports führen
5. Personen, die eine Waffe oder ein Messer nicht zugriffsbereit von einem Ort zum anderen befördern, und
6. Personen, die eine Waffe oder ein Messer mit Zustimmung eines anderen in dessen Hausrechtsbereich nach Satz 1 Nummer 2 führen, wenn das Führen dem Zweck des Aufenthalts in dem Hausrechtsbereich dient oder im Zusammenhang damit steht.

<sup>4</sup>Die Landesregierungen können ~~ihre Befugnis~~ **die Ermächtigung** nach Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 durch Rechtsverordnung auf die zuständige oberste Landesbehörde übertragen; diese kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung weiter übertragen.

**(7) <sup>1</sup>Für das Gebiet der Eisenbahnen des Bundes wird das Bundesministerium des Innern und für Heimat ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Absatz 2 und von Messern zu verbieten oder zu beschränken, wenn das Verbot oder die Beschränkung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist. <sup>2</sup>Die Ermächtigung nach Satz 1 kann durch Rechtsverordnung auf das Bundespolizeipräsidium übertragen werden. <sup>3</sup>In der Rechtsverordnung sind Ausnahmen entsprechend § 42b Absatz 2 vorzusehen. <sup>4</sup>Die Befugnis der Bundespolizeibehörden, das Mitführen von Waffen und gefährlichen Gegenständen durch Allgemeinverfügung zu regeln, bleibt unberührt.**

**bb) § 42b WaffG-E (Waffen- und Messerverbote im öffentlichen Personenfernverkehr)**

Als § 42b WaffG soll neu eingefügt werden:

**§ 42b WaffG – Verbot des Führens von Waffen und Messern im öffentlichen Personenfernverkehr**

**(1) Es ist verboten**

- 1. Waffen im Sinne des § 1 Absatz 2 oder**
- 2. Messer**

in Verkehrsmitteln des öffentlichen Personenfernverkehrs und in seitlich umschlossenen Einrichtungen des öffentlichen Personenfernverkehrs, insbesondere Gebäuden und Haltepunkten, zu führen, soweit nicht eine Rechtsverordnung nach § 42 Abs. 7 besteht.

**(2) Absatz 1 gilt nicht in Fällen, in denen für das Führen der Waffe oder des Messers ein berechtigtes Interesse vorliegt. Ein berechtigtes Interesse liegt insbesondere vor bei**

- 1. Inhabern waffenrechtlicher Erlaubnisse für das Führen von Waffen,**
- 2. Gewerbetreibenden und bei ihren Beschäftigten oder bei von den Gewerbetreibenden Beauftragten, die Messer im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung führen,**
- 3. Personen, die eine Waffe oder ein Messer nicht zugriffsbereit von einem Ort zum anderen befördern,**
- 4. Personen, die eine Waffe oder ein Messer mit Zustimmung des Verkehrsunternehmens führen, wenn das Führen dem Zweck des Aufenthalts in dem Hausrechtsbereich dient oder im Zusammenhang damit steht,**
- 5. Rettungskräfte und Einsatzkräften im Zivil- und Katastrophenschutz im Zusammenhang mit der Tätigkeit,**
- 6. Mitwirkenden an Foto-, Film- oder Fernsehaufnahmen oder Theateraufführungen, wenn zu diesem Zweck Messer geführt werden,**
- 7. Personen, die eine Waffe oder ein Messer im Zusammenhang mit der Brauchtumspflege, der Jagd oder der Ausübung des Sports führen und**
- 8. Personen, die Messer im Zusammenhang mit einem allgemein anerkannten Zweck führen.**

**cc) § 42c WaffG-E (Kontrollen zur Durchsetzung von Waffen- und Messerverboten)**

Als § 42c WaffG soll neu eingefügt werden:

**§ 42c WaffG – Kontrollen zur Durchsetzung des Verbots des Führens von Waffen und Messern bei öffentlichen Veranstaltungen, im öffentlichen Personenfernverkehr und in Verbotszonen**

<sup>1</sup>Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung gesetzlicher Waffen- und Messerverbote nach § 42 Absatz 1 Satz 1, Absatz 4a Satz 1 und § 42b Absatz 1 sowie von Waffen- und Messerverbotzonen nach § 42 Absatz 5 und 6 Personen kurzzeitig anhalten, befragen, mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen sowie die Person durchsuchen. <sup>2</sup>Die Auswahl der nach Satz 1 kontrollierten Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund ist unzulässig.

## b) Bewertung

### aa) Ausweitung der Waffenverbote und der Ermächtigungen für Waffenverbotszonen

§ 42 Abs. 4a WaffG-E erstreckt das gesetzliche Verbot des Führens von Waffen bei öffentlichen Veranstaltungen auf Gebrauchsmesser, d.h. auf Messer, ihrem Wesen nach die ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind, die Angriffs- oder Abwehrfähigkeit von Menschen zu beseitigen oder herabzusetzen. § 42 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 WaffG-E erstrecken die bereits bestehenden Ermächtigungen zum Erlass von Waffenverbotszonen auf Messer; § 42 Abs. 7 WaffG-E ergänzt dies wiederum um eine Ermächtigung zum Erlass von Waffen- und Messerverboten im Gebiet der Eisenbahnen des Bundes.

Die Verbot treten neben das bestehende Verbot für ihrem Wesen nach als Angriffs- oder Verteidigungsmittel bestimmte tragbare Gegenstände auf öffentlichen Veranstaltungen (§ 42 Abs. 1 WaffG), das allgemeine Verbot des Umgangs mit Waffen durch Kinder und Jugendliche (§ 2 Abs. 1 WaffG), das allgemeine Verbot des Führens von Messern mit einhändig feststellbarer Klinge (Einhandmesser) und feststehenden Messern mit einer Klingenlänge über 12 cm (§ 42a Abs. 1 Nr. 2 WaffG), das allgemeine Umgangsverbot mit Spring- und Fallmessern, Faustmessern und Butterflymessern (§ 2 Abs. 3 WaffG i.V.m. Anlage 2 Abschnitt 1 Nr. 1.4 WaffG) und getarnten Hieb- und Stoßwaffen ((§ 2 Abs. 3 WaffG i.V.m. Anlage 2 Abschnitt 1 Nr. 1.3.1 WaffG), das in § 42b WaffG-E vorgesehene Verbot des Führens von Waffen und Messern im öffentlichen Personenfernverkehr und die in § 42b Abs. 7 Satz 4 WaffG-E ausdrücklich vorausgesetzten Befugnisse der Bundespolizeibehörden zum Erlass von Waffen- und Messerverboten im Einzelfall (auch) durch Allgemeinverfügungen.

Die jeweiligen Neuregelungen enthalten bewusst keine Einschränkungen hinsichtlich der bei der Herstellung oder durch den Besitzer intendierten Verwendungszwecke, der



Bauart oder der Klingenlänge,<sup>224</sup> die vielmehr ausdrücklich aus § 42 Abs. 6 Satz 1 WaffG gestrichen werden sollen. Sie beziehen sich denklogisch auch auf Messer, die gerade keine „Hieb- und Stichwaffen“ im Sinne der bestehenden Regelungen sind. Sie erfassen ihrem Wortlaut daher – vorbehaltlich einer am Zweck der Bestimmungen orientierten restriktiven Auslegung, für die der Normtext aber keine Anhaltspunkte bietet – selbst Alltagswerkzeuge,<sup>225</sup> die Fahrtenmesser von Pfadfindern, Rettungs- und Gurtmesser, Schälmesser,<sup>226</sup> stumpfe Messer (z.B. Streichmesser für Kinder) und – streng genommen – auch Plastikbesteck z.B. auf Festivals.<sup>227</sup> Kompensiert wird dieser übermäßig weite Anwendungsbereich scheinbar durch (teilweise durch Rechtsverordnung erweiterungsfähige und nicht abschließend formulierte) Bestimmungen zu „berechtigten Interessen“, die aufgrund der Vielzahl der denkbaren Fälle jedoch kaum klar konturiert werden können.<sup>228</sup> Die pauschale Aussage der Gesetzesbegründung „Alltagstaugliche Ausnahmeregelungen sind gewährleistet“<sup>229</sup> ist weder belegbar noch belegt, zumal angesichts der Gesetzesbegründung und des bewusst sehr breit gefassten Gesetzeswortlauts z.B. nicht zweifelsfrei erscheint, ob unter welchen Voraussetzungen und v.a. für welchen Personenkreis<sup>230</sup> z.B. die

---

<sup>224</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 20.

<sup>225</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 35: Erstreckung der Regelung auf „jegliche“ Messer unter Einschluss von Alltagsmessern.

<sup>226</sup> So ausdrücklich BT-Drs. 20/12805, S. 36.

<sup>227</sup> Die Gesetzesbegründung scheint ausdrücklich auch von einer Einbeziehung von Essbesteck auszugehen (vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 35). Die hier in Anspruch genommene Ausnahme für Inhaber des Hausrechts greift z.B. bei Veranstaltungen in einer Fußgängerzone aber ersichtlich nicht ein.

<sup>228</sup> Als Beispiel sei der Verkauf von (ggf. stumpfen) Messern auf Mittelalterfestivals benannt: Für die Verkäufer gilt nach § 42 Abs. 4a Satz 2, Satz 3 Nrn. 1, 2 und 4 WaffG-E ein geschriebenes „berechtigtes“ Interesse; für die Käufer nach § 42 Abs. 4a Satz 2, Satz 3 Nr. 3 WaffG-E jedoch nur dann, wenn diese das (erworbene) Messer „nicht zugriffsbereit von einem Ort zum anderen befördern“. Das nicht zugriffsbereite Mitführen dürfte dabei die Verwendung einer nicht einfach zu öffnenden Verpackung erfordern, die unter den bisherigen Verkaufsbedingungen jedoch nicht zur Verfügung gestellt werden. Selbst bei Erfüllung dieser Voraussetzungen dürfte ein „von einem Ort zum anderen befördern“ jedoch nur dann vorliegen, wenn der Erwerber das Festival unmittelbar nach dem Erwerb verlässt und sich auf direktem Weg z.B. nach Hause begibt (vgl. Gade, WaffG, § 42 Rn. 56). Ob angesichts dessen ein ungeschriebenes „berechtigtes Interesse“ angenommen werden kann, mit dem erworbenen (ggf. stumpfen) Gegenstand über das Festivalgelände zu flanieren, ist zweifelhaft. Fälle von Gewalttaten im Zusammenhang mit entsprechenden Veranstaltungen sind dem Verfasser nicht bekannt.

Für Gurt- und Rettungsmesser sei ergänzend auf § 42 Abs. 4a Satz 2, Satz 3 Nr. 6 WaffG-E verwiesen, der nur „Rettungskräfte und Einsatzkräfte im Zivil- und Katastrophenschutz“ im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit privilegiert. Ein privat – z.B. im Handschuhfach eines PKW – mitgeführtes Gurtmesser ist damit ebenso wenig privilegiert wie ein Rettungsdienstmitarbeiter auf dem Heimweg von der Betriebsfeier, obwohl Gurtmesser bauartbedingt nicht zum Verletzen von Menschen geeignet sind.

<sup>229</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 35.

<sup>230</sup> Die Formulierung birgt in besonderer Weise das Risiko einer diskriminierenden Anwendung, die etwa zwischen der Mitnahme eines Obstmessers durch gutsituierte Bürger einerseits und – bei im Übrigen identischem Sachverhalt – durch z.B. Ausländer, Jugendliche oder Angehörige der linken oder rechten Szene unterscheidet.

Mitnahme eines Schälmessers in einen ICE der Deutschen Bahn unter den Ausnahmetatbestand des § 42b Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 WaffG-E („Personen, die Messer im Zusammenhang mit einem allgemein anerkannten Zweck führen“) subsumiert werden könnte.<sup>231</sup> Dies gilt im erst-Recht-Schluss für Verbotszonen im Sinne des § 42b Abs. 6 WaffG-E, in denen weder die Ausnahme für Foto-, Film- oder Fernsehaufnahmen noch die Ausnahme für (sonstige) allgemein anerkannte Zwecke gilt. Ungeachtet dieser erheblichen Rechtsunsicherheiten werden Verstöße gegen die jeweiligen Verbote nach § 53 Abs. 1 Nr. 21a, Nr. 21c und Nr. 23 i.V.m. Abs. 2 WaffG-E mit einer Geldbuße von bis zu 10.000 € geahndet.

Bei der Gesetzesänderung handelt es sich erkennbar um eine Reaktion auf die öffentlichkeitswirksamen Delikte, bei denen Ordnungskräfte oder Passanten im Rahmen zielgerichteter Angriffe, aus der spontanen Situation heraus entstandenen Gewalttaten („Messerstechereien“) oder im Rahmen von Handlungen von Personen in psychischen Ausnahmezuständen schwer verletzt oder gar getötet wurden. Ob die Gesetzesänderung in diesen Fällen Abhilfe schafft, erscheint fraglich, da sich die Täter gezielter Terrorakte auch von der weit schweren Strafdrohung z.B. für Mord nicht abhalten lassen und Übergriffe psychisch auffälliger Personen, die sich z.B. in der heimischen Küche oder in der Umgebung spontan bewaffnen, durch rechtliche Regelungen kaum zu verhindern sind. Eine ernstliche Präventionswirkung dürften entsprechende Verbote allenfalls gegenüber Personen entfalten, die Messer als alltägliches Angriffs- oder Verteidigungsmittel mit sich führen, ohne deren Einsatz aber gezielt zu planen (und die damit verbundenen weit schwereren Strafen ggf. in Kauf nehmen), da diese durch die Strafdrohung des § 53 Abs. 1 Nr. 21a, Nr. 21c und Nr. 23 WaffG-E in Verbindung mit entsprechendem Kontrolldruck erreicht werden könnten.

Diesen Nutzen erkaufte(e) sich der Gesetzgeber jedoch durch eine Regelung, die selbst alltägliche Handlungen (auch) von „Normalbürgern“ unter erhöhten Rechtfertigungsdruck stellt, diese – jedenfalls theoretisch – mit nicht unerheblichen

---

<sup>231</sup> Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 36: „Eine Ausnahme im Rahmen eines allgemeinen anerkannten Zwecks ist immer dann gegeben, wenn der konkrete Zweck von der Rechtsordnung gebilligt ist und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Messer zweckentfremdet wird. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn das Messer kurzzeitig für das Schälen oder Schneiden von mitgebrachten Speisen benutzt wird.“ Da das Verbot nicht die kurzzeitige Benutzung, sondern das Mitführen des Messers an sich betrifft, wäre seitens der Polizei oder des erkennenden Gerichts im Bußgeldverfahren daher ggf. aufzuklären, ob im Verlauf der Reise tatsächlich Obst mitgeführt oder – ggf. auch mehrere Stunden vor der Kontrolle – verzehrt wurde.

Bußgeldsanktionen bedrohen und darüber hinaus weiteren polizeilichen Eingriffsbefugnissen – wie Platzverweisen, der Durchsuchungen von Personen und Sachen<sup>232</sup> oder der Sicherstellung von Gegenständen – aussetzt. Da Messerverbote dessen ungeachtet einen nur geringen Grundrechtseingriff darstellen und berechtigten Interessen in vielen Fällen durch Ausnahmeregelungen Rechnung getragen werden kann, ist die Regelung dennoch jedenfalls bei isolierter Betrachtung verfassungsrechtlich unbedenklich. Ihre rechtspolitische Sinnhaftigkeit sollte dennoch dringend hinterfragt werden.

### **bb) Schaffung bzw. Ausweitung anlassloser Kontrollbefugnisse**

Ihre eigentliche „Sprengkraft“ erhält die Regelung jedoch durch die Regelung des § 42c WaffG-E, die die zuständigen Behörden zur Durchsetzung gesetzlicher Waffen- und Messerverbote und von Waffen- und Messerverbotzonen nach § 42 WaffG dazu ermächtigt, Personen anlasslos – d.h. insbesondere ohne objektive Verdachtsmomente – kurzzeitig anzuhalten, zu befragen, mitgeführte Sachen „in Augenschein zu nehmen“ sowie die Person zu durchsuchen. Denn auch diese Durchsuchungsbefugnisse ergänzen die bereits bestehenden, im wesentlichen anlasslosen bzw. von individuellen Verdachtsmomenten gegen den Betroffenen unabhängigen Durchsuchungsbefugnisse der Bundespolizei nach § 43 Abs. 2 i.V.m. § 23 Abs. 1 Nr. 2 (polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs), Nr. 3 (Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km bzw. 50 km), Nr. 4 (Einrichtungen der Bundespolizei, der Eisenbahnen des Bundes, Luftverkehrsanlagen, Amtssitze von Verfassungsorganen oder Bundesministerien oder Grenzübergangsstellen), § 23 Abs. 2 Nr. 1 – 3 BPolG (gefährliche Orte bzw. polizeiliche Kontrollstellen)<sup>233</sup> sowie entsprechenden Befugnissen der jeweiligen Landespolizeien.<sup>234</sup> § 42c i.V.m. § 42 Abs. 6 und 7 WaffG-E ergänzen diese „anlasslosen Kontrollzonen“ nun um „bestimmte öffentliche Straßen, Wege oder Plätze, auf denen Menschenansammlungen auftreten können“ bzw. die an die nachfolgend genannten Orte oder Einrichtungen angrenzen, bestimmte Gebäude oder Flächen mit öffentlichem Verkehr, in oder auf denen

---

<sup>232</sup> Vgl. auch § 44 Abs. 1 Nr. 3 BPolG.

<sup>233</sup> Vgl. auch § 43 Abs. 2 BPolG.

<sup>234</sup> Vgl. exemplarisch § 34 Abs. 1 Nr. 3 (öffentliche Veranstaltungen mit erhöhtem Gefährdungsrisiko), Nrn. 4 und 5 (gefährliche und gefährdete Orte, insbesondere öffentliche Verkehrsmittel) PolG BW sowie ergänzend § 34 Abs. 2 i.V.m. § 27 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 (Kontrollstellen und Kontrollbereiche) sowie Nr. 7 PolG BW6 PolG (öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie Durchgangsstraßen).

Menschenansammlungen auftreten können, Verkehrsmittel und Einrichtungen des öffentlichen Personenverkehrs, Einkaufszentren sowie Veranstaltungsorte und bestimmte Jugend- und Bildungseinrichtungen; § 42c i.V.m. § 42b WaffG-E darüber hinaus um Verkehrsmittel und Einrichtungen des öffentlichen Fernverkehrs.

Letztlich hat diese – zweifellos gut gemeinte bzw. durch die Besorgnis und die öffentlichkeitswirksamen Gewaltereignisse der letzten Monate motivierte – Regelungstechnik jedoch zur Folge, dass insbesondere Personen mit Wohnsitz in Innenstädten – unabhängig von Alter, Geschlecht, Nationalität, Beruf, Identität und - vor allem - Gewaltneigung bzw. Potential – nahezu durchgehend dem anlass- und verdachtslosen polizeilichen Kontrollzugriff unterliegen, auch wenn sie keinerlei Messer mit sich führen. Gleiches gilt für Personen, die vom öffentlichen Personen(fern)verkehr Gebrauch machen oder von den jeweiligen Landesregierungen als (theoretisch) gefährdet eingestufte Orte aufsuchen. Im Fall aus berechtigten Gründen mitgeführter Messer ergibt sich zudem ein ständiger Rechtfertigungsdruck, da diese Gründe auch gegenüber den kontrollierenden Personen individuell dargelegt werden müssen, wobei rechtliche Fehleinschätzungen des Betroffenen – wiederum vollständig unabhängig von eigener Gewaltneigung oder –potential – mit einer Bußgeldsanktion von (theoretisch) bis zu 10.000 € bedroht sind.

Die Hoffnung, die damit verbundene Überkriminalisierung (auch) von Alltagshandlungen und vor allem die praktisch nahezu beliebig ausdehnbaren polizeilichen Befugnisse zu anlasslosen Kontrollen würden im Alltag durch eine „praxisgerechte“ – damit aber schon im Ansatz kaum diskriminierungsfrei darstellbare<sup>235</sup> – Handhabung durch die Polizei und einer entsprechenden Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften kompensiert, ist mit dem Grundmodell eines liberalen Rechtsstaats, in dem der Staat gegenüber dem einzelnen Bürger bzw. Einwohner rechtfertigungsbedürftig ist und sich Umfang und Grenzen der staatlichen Eingriffsbefugnisse im Einzelfall unmittelbar aus den gesetzlichen Regelungen

---

<sup>235</sup> Den Akteuren der Polizei soll an dieser Stelle ausdrücklich keine rassistische Grundmotivation unterstellt werden. In der Praxis spricht jedoch vieles dafür, dass sich die Polizei bei der Ausübung der ihnen eingeräumten Befugnisse auch an jenen Anlässen orientieren wird, die den Gesetzgeber zur Schaffung entsprechender Eingriffsbefugnisse veranlasst haben. Auch die Problematik einer Selbstverstärkung polizeilicher Einsatzpraktiken – eine verstärkte Kontrolle von Personen mit spezifischen Merkmalen erhöht die absolute Anzahl der erkannten Verstöße bei Personen mit den genannten Merkmalen, auch wenn die Personengruppe keine erhöhte Delinquenz aufweist – ist in der Praxis nur sehr schwer in den Griff zu bekommen, ohne dass missbilligte Motive unterstellt werden müssen.

ergeben, deren Einhaltung sodann gerichtlich überprüft werden kann, aber kaum vereinbar. Dies räumt der Gesetzesentwurf mit der der gut gemeinten, aber ohne die Voraussetzung individueller Verdachtsmomente oder polizeiliche Begründungspflichten praktisch nicht überprüfbaren Angstklausel des § 42c Satz 1 WaffG, der zufolge „die Auswahl der nach [§ 42c Satz 1 WaffG-E] kontrollierten Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund [...] unzulässig“ sein soll, letztlich auch unumwunden ein. Angesichts der bereits jetzt bestehenden Problematik der nahezu nicht bestehenden Be- oder Widerlegbarkeit (!) von Vorwürfen eines „racial profilings“<sup>236</sup> bei der Ausübung verdachtsloser Eingriffsbefugnisse sollte deren Ausweitungen auf wesentliche Bereiche des öffentlichen Lebens jedenfalls sehr gut erwogen und ggf. kritisch hinterfragt werden, auch wenn die jeweiligen Ermächtigungsnormen angesichts des legitimen Regelungsziels und der individuellen Eingriffstiefe wohl an sich keinen zwingenden verfassungsrechtlichen Einwänden begegnen. Dies gilt um so mehr, als die – wie erwähnt ohnehin praktisch kaum wirksame – „Angstklausel“ des § 42c Satz 2 WaffG z.B. Jugendliche, Ausländer oder Personen mit abweichender sexueller Orientierung schon strukturell nicht schützt<sup>237</sup> und selbst unmittelbar an in Art. 3 Abs. 3 GG genannte Merkmale anknüpfende Vollzugspraktiken lediglich vom Vorliegen eines „sachlichen“ Grundes abhängig macht.

## **8. Anpassung und Ausweitung von Übermittlungsvorschriften (Art. 5 Nr. 9 und 10 Ges-E; § 43 f. WaffG-E)**

### **a) Gesetzentwurf**

#### **aa) § 43 WaffG-E**

§ 43 WaffG soll nunmehr lauten:

#### **§ 43 WaffG – Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten**

---

<sup>236</sup> Vgl. hierzu z.B. EGMR, Urt. v. 18.10.2022 – 215/19 [Basu / Deutschland] –, Urt. v. 18.10.2022 – 34085/17 [Muhammad / Spanien] und Urt. v. 20.2.2024 – 43868/18, 25883/21 [Wa Baile / Schweiz] –.

<sup>237</sup> Nach ganz h.M. enthält Art. 3 Abs. 3 GG unmittelbar keine Verbote der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, des Alters oder der sexuellen Orientierung, auch wenn diese sich ggf. aus anderen – hier nicht in Bezug genommenen – Bestimmungen ergeben können (vgl. Kischel, in: Epping/Hillgruber, Art. 3 GG Rn. 129 ff.).

(1) <sup>1</sup>Die für die Ausführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden dürfen personenbezogene Daten auch ohne Mitwirkung der betroffenen Person in den Fällen des § 5 Abs. 5 und des § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 erheben. <sup>2</sup>Sonstige Rechtsvorschriften des Bundes- oder Landesrechts, die eine Erhebung ohne Mitwirkung der betroffenen Person vorsehen oder zwingend voraussetzen, bleiben unberührt.

(2) <sup>1</sup>Öffentliche Stellen im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind auf Ersuchen der zuständigen Behörde verpflichtet, dieser im Rahmen datenschutzrechtlicher Übermittlungsbefugnisse personenbezogene Daten zu übermitteln, soweit die Daten nicht wegen überwiegender öffentlicher Interessen geheim gehalten werden müssen. **<sup>2</sup>§ 30 der Abgabenordnung steht der Übermittlung nicht entgegen.**

### **bb) § 44 WaffG-E**

§ 44 WaffG-E soll nunmehr lauten:

(1) Die zuständige Behörde teilt der Meldebehörde mit:

1. die erstmalige Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis,
2. den Verlust aller waffenrechtlichen Erlaubnisse einer Person,
3. den Erlass und den Wegfall eines Waffenbesitzverbotes.

**(2) Die zuständige Behörde teilt der Jagdbehörde die Ergebnisse sowie tragenden Gründe der Prüfung nach den §§ 5 und 6 mit.**

~~(2)~~ **(3)** <sup>1</sup>Die Meldebehörden teilen den Waffenerlaubnisbehörden Namensänderungen, Zuzug, Änderungen der derzeitigen Anschrift im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde, Wegzug und Tod des Einwohners mit, für den das Vorliegen einer waffenrechtlichen Erlaubnis oder eines Waffenbesitzverbotes gespeichert ist. <sup>2</sup> **Die Waffenerlaubnisbehörden übermitteln diese Daten an die zuständigen Verfassungsschutzbehörden.**

### **b) Bewertung**

§ 43 Abs. 2 Satz 2 WaffG-E ist eine Folgeregelung zur Einbeziehung des Zollkriminalamts in die Zuverlässigkeitsüberprüfung.<sup>238</sup> Die zusätzlichen Übermittlungsverpflichtungen nach § 44 Abs. 2 WaffG-E und § 44 Abs. 3 Satz 2 WaffG-E erscheinen an sich zweckmäßig; aus der Gesetzesbegründung ergibt sich aber nicht, warum die Datenübermittlung an die Verfassungsschutzbehörden nicht unmittelbar durch die Meldebehörden erfolgt.

---

<sup>238</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 36.

## 9. Vorläufige Sicherstellung von Waffen und Erlaubnisurkunden im laufenden Rücknahme- oder Widerrufsverfahren (Art. 5 Nr. 11 Ges-E; § 45 WaffG-E)

### a) Gesetzentwurf

§ 45 WaffG-E soll nunmehr lauten:

#### **§ 45 WaffG – Rücknahme und Widerruf; vorläufige Sicherstellung**

(1) Eine Erlaubnis nach diesem Gesetz ist zurückzunehmen, wenn nachträglich bekannt wird, dass die Erlaubnis hätte versagt werden müssen.

(2) <sup>1</sup>Eine Erlaubnis nach diesem Gesetz ist zu widerrufen, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die zur Versagung hätten führen müssen. <sup>1</sup>Eine Erlaubnis nach diesem Gesetz kann auch widerrufen werden, wenn inhaltliche Beschränkungen nicht beachtet werden.

(3) <sup>1</sup>Bei einer Erlaubnis kann abweichend von Absatz 2 Satz 1 im Fall eines vorübergehenden Wegfalls des Bedürfnisses, aus besonderen Gründen auch in Fällen des endgültigen Wegfalls des Bedürfnisses, von einem Widerruf abgesehen werden. <sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht, sofern es sich um eine Erlaubnis zum Führen einer Waffe handelt.

(4) <sup>1</sup>Verweigert eine betroffene Person im Fall der Überprüfung des weiteren Vorliegens von in diesem Gesetz oder in einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung vorgeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen, bei deren Wegfall ein Grund zur Rücknahme oder zum Widerruf einer Erlaubnis oder Ausnahmebewilligung gegeben wäre, ihre Mitwirkung, so kann die Behörde deren Wegfall vermuten. <sup>2</sup>Die betroffene Person ist hierauf hinzuweisen.

(5) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung, sofern die Erlaubnis wegen des Nichtvorliegens oder Entfallens der Voraussetzungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 zurückgenommen oder widerrufen wird.

**(6) <sup>1</sup>Liegen Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigen, dass Personen, denen eine Erlaubnis nach diesem Gesetz erteilt worden ist, nicht die erforderliche Zuverlässigkeit oder Eignung besitzen, kann die zuständige Behörde für die Dauer der Prüfung von Rücknahme oder Widerruf Erlaubnisurkunden sowie Waffen oder Munition sofort vorläufig sicherstellen, soweit tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass durch den weiteren Umgang mit Waffen oder Munition eine Gefährdung bedeutender Rechtsgüter droht. <sup>2</sup>Zu diesem Zweck sind die Beauftragten der zuständigen Behörde berechtigt, die Wohnung der betroffenen Person zu betreten und diese Wohnung nach Urkunden, Waffen oder Munition zu durchsuchen; Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzug auch durch die zuständige Behörde angeordnet werden; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt. <sup>3</sup>Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.**

## b) **Bewertung**

§ 45 Abs. 6 WaffG-E ergänzt die Bestimmungen über die Rücknahme und den Widerruf waffenrechtlicher Erlaubnisse um eine Bestimmung zur vorläufigen Sicherstellung von Erlaubnisurkunden, Waffen und Munition. Die Regelung ist eng an die auch in der gerichtlichen Praxis bewährte Regelung des § 46 Abs. 4 WaffG angelehnt und weist hinreichend konkrete Sicherstellungsvoraussetzung auf, die entsprechende Maßnahmen auch schon vor Abschluss des behördlichen Prüfverfahrens ermöglichen. Sie erscheint sachgerecht.

## **10. Entziehung unerlaubter Waffen als gebundene Entscheidung (Art. 5 Nr. 12 Ges-E; § 46 WaffG-E)**

### a) **Gesetzentwurf**

§ 46 WaffG soll nunmehr lauten:

#### **§ 46 WaffG – Weitere Maßnahmen**

(1) <sup>1</sup>Werden Erlaubnisse nach diesem Gesetz zurückgenommen oder widerrufen, so hat der Inhaber alle Ausfertigungen der Erlaubnisurkunde der zuständigen Behörde unverzüglich zurückzugeben. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt, wenn die Erlaubnis erloschen ist.

(2) <sup>1</sup>Hat jemand auf Grund einer Erlaubnis, die zurückgenommen, widerrufen oder erloschen ist, Waffen oder Munition erworben oder befugt besessen, und besitzt er sie noch, so ~~kann~~ **ordnet** die zuständige Behörde ~~an~~<sup>ordnen</sup>, dass er binnen angemessener Frist die Waffen oder Munition dauerhaft unbrauchbar macht oder einem Berechtigten überlässt und den Nachweis darüber gegenüber der Behörde führt. <sup>2</sup>Nach fruchtlosem Ablauf der Frist ~~kann~~ **stellt** die zuständige Behörde die Waffen oder Munition sicher~~stellen~~.

(3) <sup>1</sup>Besitzt jemand ohne die erforderliche Erlaubnis oder entgegen einem vollziehbaren Verbot nach § 41 Abs. 1 oder 2 eine Waffe oder Munition, so ~~kann~~ **ordnet** die zuständige Behörde ~~an~~<sup>ordnen</sup>, dass er binnen angemessener Frist

1. die Waffe oder Munition dauerhaft unbrauchbar macht oder einem Berechtigten überlässt oder
2. im Fall einer verbotenen Waffe oder Munition die Verbotmerkmale beseitigt und
3. den Nachweis darüber gegenüber der Behörde führt.

<sup>2</sup>Nach fruchtlosem Ablauf der Frist ~~kann~~ **stellt** die zuständige Behörde die Waffe oder Munition sicher~~stellen~~.

(4) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde ~~kann~~ **stellt** Erlaubnisurkunden sowie die in den Absätzen 2 und 3 bezeichneten Waffen oder Munition sofort sicher~~stellen~~

1. in Fällen eines vollziehbaren Verbots nach § 41 Abs. 1 oder 2, ~~oder~~



2. soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Waffen oder Munition missbräuchlich verwendet oder von einem Nichtberechtigten erworben werden sollen= **oder**
3. **soweit Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Waffen oder Munition von einem Nichtberechtigten erworben werden sollen.**

~~<sup>2</sup>Zu diesem Zweck~~ **Zum Zweck der sofortigen Sicherstellung nach den Sätzen 1** sind die Beauftragten der zuständigen Behörde berechtigt, die Wohnung der betroffenen Person zu betreten und diese Wohnung nach Urkunden, Waffen oder Munition zu durchsuchen; Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzug auch durch die zuständige Behörde angeordnet werden; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt. ~~<sup>3</sup>Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.~~

**(5) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Maßnahmen der Absätze 1 bis 4 haben keine aufschiebende Wirkung.**

~~(5)~~**(6)** <sup>1</sup>Sofern der bisherige Inhaber nicht innerhalb eines Monats nach Sicherstellung einen empfangsbereiten Berechtigten benennt oder im Fall der Sicherstellung verbotener Waffen oder Munition nicht in dieser Frist eine Ausnahmezulassung nach § 40 Abs. 4 beantragt, kann die zuständige Behörde die sichergestellten Waffen oder Munition einziehen und verwerten oder vernichten. <sup>2</sup>Dieselben Befugnisse besitzt die zuständige Behörde im Fall der unanfechtbaren Versagung einer für verbotene Waffen oder Munition vor oder rechtzeitig nach der Sicherstellung beantragten Ausnahmezulassung nach § 40 Abs. 4. <sup>3</sup>Der Erlös aus einer Verwertung der Waffen oder Munition steht nach Abzug der Kosten der Sicherstellung, Verwahrung und Verwertung dem nach bürgerlichem Recht bisher Berechtigten zu.

**b) Bewertung**

Die Änderung des § 46 Abs. 2 – 4 WaffG beseitigt das den Waffenbehörden bislang eingeräumte Entschließungsermessen der Waffenbehörden im Fall des unerlaubten bzw. gegen ein vollziehbares behördliches Verbot verstoßenden Waffenbesitzes und verpflichtet sie, gegen den fortbestehenden Besitz von Waffen und Munition einzuschreiten. Die Regelung erscheint angesichts der von unerlaubtem Waffenbesitz ausgehenden erheblichen Gefahren für Leib und Leben gerechtfertigt bzw. zweckmäßig, kann aber nur dann Wirkung entfalten, wenn die zuständigen Waffenbehörden über die entsprechende personelle Ausstattung verfügen. Dies ist nach den Erfahrungen in der gerichtlichen Praxis nicht stets sichergestellt, spricht aber nicht gegen die Neuregelung an sich. Evtl. könnte ein vergleichbares Ziel auch durch Schaffung einer „soll“-Regelung erreicht werden, das den Behörden in

außergewöhnlichen Fällen Raum für Ausnahmen lässt. Die in der Gesetzesbegründung als „redaktionelle Folgeänderung“ bezeichnete Ergänzung des § 46 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 WaffG-E scheint zu einer Doppelung mit Nr. 2 zu führen; in Satz 2 müsste m.E. auf „Satz 1“ statt „Sätzen 1“ Bezug genommen werden.

### **11. Ausweitung der Ordnungswidrigkeitentatbestände auf (neue) Waffen- und Messerverbote (Art. 5 Nr. 15 Ges-E; § 53 WaffG-E)**

Nach § 53 Abs. 1 Nr. 21a, Nr. 21c und Nr. 23 WaffG-E i.V.m. § 53 Abs. 2 WaffG werden Verstöße gegen die neu geschaffenen bzw. ausgeweiteten Waffen- und Messerverbote jeweils mit Bußgeldern bis 10.000 € sanktioniert. Angesichts der damit verbundenen Kriminalisierung von Alltagsverhalten in Verbindung mit extrem vage gefassten Rechtfertigungstatbeständen ist die – für sich genommen unproblematische bzw. folgerichtige – Regelung mit erheblichen Bestimmtheitsmängeln verbunden, die die Vereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 2 GG („nulla poena sine lege“) in Frage stellen.

### **12. Amnestieregelung für den Besitz von Springmessern (Art. 5 Nr. 13 Ges-E; § 58 WaffG)**

#### **a) Gesetzentwurf**

§ 58 WaffG soll nunmehr lauten:

#### **§ 58 WaffG – Altbesitz; Übergangsvorschriften**

(1) – (23) [...]

**(24) <sup>1</sup>Wer ein am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] unerlaubt besessenes Springmesser bis zum [einsetzen: Datum des ersten Tages des zwölften auf den Monat des Inkrafttretens dieses Gesetzes] der zuständigen Behörde oder einer Polizeidienststelle übergibt, wird nicht wegen unerlaubten Erwerbs, unerlaubten Besitzes, unerlaubten Führens auf dem direkten Weg zur Übergabe an die zuständige**

**Behörde oder Polizeidienststelle oder wegen unerlaubten Verbringens bestraft. <sup>2</sup>Der vormalige unerlaubte Erwerb, der vormalige unerlaubte Besitz oder das vormalige unerlaubte Führen oder das unerlaubte Verbringen der Springmesser bleiben für die Personen, die die Gegenstände nach Satz 1 einer zuständigen Behörde oder einer Polizeidienststelle übergeben haben, in Bezug auf ihre im Verwaltungsverfahren zu beurteilende waffenrechtliche Zuverlässigkeit sanktionslos.**

## b) **Bewertung**

Die bußgeld- und verwaltungsverfahrenbezogene Amnestieregelung im Hinblick auf das neu in Kraft tretende Verbot von Springmessern ist sachgerecht. Die in Satz 2 enthaltene Formulierung von der „Sanktionslosigkeit“ ist angesichts der rein gefahrenabwehrrechtlichen Dimension der waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung nicht sachgerecht, aber unschädlich.

### **13. Ausweitung des Springmesserverbots (Art. 5 Nr. 15 Ges-E; § Anlage 2 [Waffenliste])**

#### a) **Gesetzentwurf**

Abschnitt 1 Nr. 1.4.1 der Anlage 2 zum WaffG (Waffenliste) soll nunmehr lauten:

Spring- und Fallmesser nach Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nr. 2.1.1 und 2.1.2. Hiervon ausgenommen sind Springmesser, wenn die Klinge seitlich aus dem Griff herauspringt und der aus dem Griff herausragende Teil der Klinge

- höchstens 8,5 cm lang ist und
- nicht zweiseitig geschliffen ist,

**soweit ein berechtigtes Interesse besteht, dass<sup>239</sup> eine einhändige Nutzung erforderlich macht oder der Umgang im Zusammenhang mit der Berufsausübung erfolgt;**

## b) **Bewertung**

Nach der Gesetzesbegründung soll die Neuregelung ein nahezu vollständiges Besitzverbot für Springmesser begründen.<sup>240</sup> Zur Bewertung der Prävalenz und der kriminalistischen Relevanz gerade der nun ebenfalls verbotenen Springmesserformen fehlt dem Sachverständigen die praktische Expertise.

### **VI. Änderungen des Sprengstoffgesetzes (Art. 6 Ges-E)**

#### a) **Gesetzentwurf**

§ 8a SprengG soll nunmehr lauten:

---

<sup>239</sup> Gemeint sein dürfte „das“.

<sup>240</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 39.

## § 8a SprengG – Zuverlässigkeit

(1) Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen Personen nicht,

1. die rechtskräftig verurteilt worden sind

- a) wegen eines Verbrechens oder
- b) wegen sonstiger vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr,
- c) zu einer Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen wegen einer Straftat nach § 80a, § 83 Absatz 2, §§ 84 Absatz 1 bis 3, 85 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2, 87 Absatz 1, 88 Absatz 1, 89 Absatz 1, 89a Absatz 1 bis 3, 89b Absatz 1, 89c Absatz 1 und 2, 91 Absatz 1, 95 Absatz 1, § 96 Absatz 2, § 97b StGB, nach § 98 StGB soweit nicht ein Fall des § 98 Absatz 2 StGB vorliegt, nach § 99 Absatz 2 StGB soweit nicht ein Fall des § 99 Absatz 3 StGB vorliegt, nach § 100 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 StGB, nach § 129, § 129a Absatz 3 und Absatz 5 StGB, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB,**

wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,

2. bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie

- a) explosionsgefährliche Stoffe im Sinne dieses Gesetzes missbräuchlich oder leichtfertig verwenden werden,
- b) mit explosionsgefährlichen Stoffen nicht vorsichtig oder sachgemäß umgehen oder diese nicht sorgfältig aufbewahren werden,
- c) explosionsgefährliche Stoffe Personen überlassen werden, die zur Ausübung der tatsächlichen Gewalt über diese nicht berechtigt sind.

(2) Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen in der Regel Personen nicht,

1. die

- a) wegen einer vorsätzlichen Straftat,
- b) wegen einer fahrlässigen Straftat im Zusammenhang mit dem Umgang mit explosionsgefährlichen Stoffen, Waffen oder Munition oder wegen einer fahrlässigen gemeingefährlichen Straftat,
- c) wegen einer Straftat nach diesem Gesetz, dem Waffengesetz, dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen oder dem Bundesjagdgesetz

zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe, Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen oder mindestens zweimal zu einer geringeren Geldstrafe rechtskräftig verurteilt worden sind oder bei denen die Verhängung von Jugendstrafe ausgesetzt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,

2. die Mitglied

- a) in einem Verein, der nach dem Vereinsgesetz als Organisation unanfechtbar verboten wurde oder der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot nach dem Vereinsgesetz unterliegt, oder
  - b) in einer Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes festgestellt hat,
- waren, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind,
3. bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in den letzten fünf Jahren
    - a) Bestrebungen einzeln verfolgt haben, die
      - aa) gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind,
      - bb) gegen den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker, gerichtet sind oder
      - cc) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
    - b) Mitglied in einer Vereinigung waren, die solche Bestrebungen verfolgt oder verfolgt hat, oder
    - c) eine solche Vereinigung unterstützt haben,
  4. die innerhalb der letzten fünf Jahre mehr als einmal wegen Gewalttätigkeit mit richterlicher Genehmigung in polizeilichem Präventivgewahrsam waren,
  5. die wiederholt oder gröblich gegen die Vorschriften eines der in Nummer 1 Buchstabe c genannten Gesetze oder gegen Vorschriften des Arbeitsschutz-, Chemikalien-, Gefahrgut-, Immissionsschutz-, Gewässerschutz- oder Bergrechts verstoßen haben.

(3) In die Frist nach Absatz 1 Nr. 1 oder Absatz 2 Nr. 1 nicht eingerechnet wird die Zeit, in welcher Betroffene auf behördliche oder richterliche Anordnung in einer Anstalt verwahrt worden sind.

(4) Ist ein Verfahren wegen Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 oder des Absatzes 2 Nr. 1 noch nicht abgeschlossen, so kann die zuständige Behörde die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer sprengstoffrechtlichen Erlaubnis bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aussetzen.

(5) [...]

#### b) **Bewertung**

Auf die Ausführungen zu § 5 WaffG-E wird verwiesen.

## VII. **Änderungen des Bundesjagdgesetzes (Art. 7 Ges-E)**

## 1. Pflichtaustausch zwischen Waffenbehörden und Jagdbehörden (Art. 7 Nr. 1 Ges-E; § 17 JagdG)

### a) Gesetzentwurf

§ 17 JagdG soll nunmehr lauten:

#### § 17 JagdG – Versagung des Jagdscheines

(1) <sup>1</sup>Der Jagdschein ist zu versagen

1. Personen, die noch nicht sechzehn Jahre alt sind;
2. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie die erforderliche Zuverlässigkeit oder körperliche Eignung nicht besitzen;
3. Personen, denen der Jagdschein entzogen ist, während der Dauer der Entziehung oder einer Sperre (§§ 18, 41 Abs. 2);
4. Personen, die keine ausreichende Jagdhaftpflichtversicherung (fünfhunderttausend Euro für Personenschäden und fünfzigtausend Euro für Sachschäden) nachweisen; die Versicherung kann nur bei einem Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Europäischen Union oder mit Niederlassung im Geltungsbereich des Versicherungsaufsichtsgesetzes genommen werden; die Länder können den Abschluß einer Gemeinschaftsversicherung ohne Beteiligungszwang zulassen.

<sup>2</sup>Die zuständige Behörde hat bei der nach § 48 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Waffengesetzes für die Ausführung des Waffengesetzes zuständigen Behörde (Waffenbehörde) eine Auskunft einzuholen, ob die Zuverlässigkeit und die persönliche Eignung im Sinne der §§ 5 und 6 Waffengesetzes gegeben sind. <sup>3</sup>Die Waffenbehörde teilt der Jagdbehörde das Ergebnis der Prüfung der Zuverlässigkeit und der persönlichen Eignung sowie tragende Gründe mit.

<sup>24</sup>Fehlen die Zuverlässigkeit oder die persönliche Eignung im Sinne der §§ 5 und 6 des Waffengesetzes, darf nur ein Jagdschein nach § 15 Abs. 7 erteilt werden.

### b) Bewertung

Die Neuregelung soll die Jagdbehörde um die Notwendigkeit einer waffenrechtlichen Doppelprüfung entlasten, da sie an das Prüfergebnis der Waffenbehörde gebunden sein soll.<sup>241</sup>

Die Regelung erscheint zweckmäßig. Es fehlt jedoch an einer Regelung für die Innenhaftung im Fall einer fehlerhaften Bewertung durch die Waffenbehörde, soweit diese nicht – was sich nach dem jeweiligen Landesrecht richtet – demselben Rechtsträger zugeordnet sind. Zwar dürfte es im Fall einer Erlaubnisversagung aufgrund fehlerhafter Auskünfte oder Bewertungen durch die Waffenbehörde an einem

---

<sup>241</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 39.

Verschulden der Jagdbehörde fehlen, die – verwaltungsintern – an die Einschätzung der Waffenbehörde gebunden ist, so dass bei verschuldensabhängigen Schadensersatzansprüchen ggf. ohnehin der Träger der Waffenbehörde unmittelbar in Anspruch genommen werden müsste.<sup>242</sup> Im Fall eines Unterliegens im verwaltungsgerichtlichen Verfahren trägt der Rechtsträger der nach Außen handelnden Jagdbehörde aber ggf. verschuldensabhängig die Gerichts- und Beteiligtenkosten.

## **2. Ausweitung der Mitteilungspflichten auf die Verlängerung von Jagdscheinen (Art. 7 Nr. 2 Ges-E; § 18a Jagd-E)**

### **a) Gesetzentwurf**

§ 18a JagdG soll nunmehr lauten:

#### **§ 18a JagdG – Mitteilungspflichten**

Die erstmalige Erteilung **oder Verlängerung** einer Erlaubnis nach den §§ 15 und 16, das Ergebnis von Überprüfungen nach § 17 sowie Maßnahmen nach den §§ 18, 40, 41 und 41a sind der für den Vollzug des Waffengesetzes nach dessen § 48 Abs. 1 und 2 zuständigen Behörde mitzuteilen.

### **b) Bewertung**

Die Änderung soll gewährleisten, dass die zuständige Waffenbehörde auch von der Jagdbehörde über die für sie bedeutsame Information der Verlängerung jagdrechtlicher Erlaubnisse informiert wird.<sup>243</sup> Aufgrund der gewählten Formulierung wird jedoch nicht deutlich, ob eine Mitteilungspflicht auch bei einer wiederholten Verlängerung eines Jagdscheins oder Jugendjagdscheins entstehen soll. Zweckmäßig wäre daher eine Formulierung, die auf „die erstmalige Erteilung oder *die* Verlängerung“ Bezug nimmt.

## **VIII. Änderung der Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden (Art. 8 Ges-E)**

---

<sup>242</sup> Vgl. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG.

<sup>243</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 39.

Art. des Gesetzesentwurfs erstreckt die Zuständigkeit des Bundespolizeipräsidiums für zentral wahrzunehmende Aufgaben auf die Erstellung und Übermittlung von Stellungnahmen der Bundespolizei nach § 5 Abs. 5 und § 6 Abs. 1 WaffG-E.

#### **IX. Inkrafttreten (Art. 9 Ges-E)**

Nach Art. 9 des Gesetzesentwurfs soll das Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Gesonderte Übergangsvorschriften erscheinen nicht erforderlich.



## **C. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806)**

### **I. Änderungen des BKA-Gesetzes (Art. 1 Ges-E)**

#### **1. Inhaltsübersicht (Art. 1 Nr. 1 Ges-E)**

Keine Anmerkungen.

#### **2. Begleitregelung zu Auskunftsbegehren gegenüber Finanzdienstleistern (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 9 Abs. 7 BKAG)**

##### **a) Gesetzentwurf**

§ 9 BKAG soll nunmehr lauten:

#### **§ 9 BKAG – Allgemeine Datenerhebung durch und Datenübermittlung an das Bundeskriminalamt**

(1) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 und Absatz 6 erforderlich ist, personenbezogene Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung mittels Auskünften oder Anfragen bei öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen erheben. <sup>2</sup>Das Bundeskriminalamt kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 auch Daten erheben

1. bei den in den §§ 26 und 27 genannten Behörden und Stellen anderer Staaten,
2. bei zwischen- und überstaatlichen Stellen, die mit der Verfolgung und Verhütung von Straftaten befasst sind, sowie
3. unter den Voraussetzungen des § 81 des Bundesdatenschutzgesetzes auch bei sonstigen öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen im Ausland.

<sup>2</sup>In anhängigen Strafverfahren steht dem Bundeskriminalamt diese Befugnis nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu.

(2) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach den §§ 6 bis 8 erforderlich ist, personenbezogene Daten erheben. <sup>2</sup>Die personenbezogenen Daten sind offen und bei der betroffenen Person zu erheben. <sup>3</sup>Sie können bei anderen öffentlichen oder bei nichtöffentlichen Stellen erhoben werden, wenn die Erhebung bei der betroffenen Person nicht möglich ist oder durch sie die Erfüllung der dem Bundeskriminalamt obliegenden Aufgaben nach Satz 1 gefährdet oder erheblich erschwert würde. <sup>4</sup>Eine Datenerhebung, die nicht als Maßnahme des Bundeskriminalamtes erkennbar sein soll, ist nur zulässig, wenn auf andere Weise die Erfüllung der dem Bundeskriminalamt obliegenden Aufgaben nach Satz 1 erheblich gefährdet wird oder wenn anzunehmen ist, dass dies dem überwiegenden Interesse der betroffenen Person entspricht.

(3) – (6) [...]

**(7) <sup>1</sup>Soweit sich die Erhebung personenbezogener Daten nach Absatz 1 oder 2 an Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 des Geldwäschegesetzes richtet und auf eine**

**schwere Straftat nach § 100a Absatz der Strafprozessordnung bezieht, kann das Bundeskriminalamt den Verpflichteten anweisen, für einen vom Bundeskriminalamt vorab bestimmten Zeitraum, der sechs Monate nicht überschreiten darf, nicht allein auf Grund der Erhebung personenbezogener Daten durch das Bundeskriminalamt einseitige Handlungen vorzunehmen, die für den Betroffenen nachteilig sind und die über die Erteilung der Auskunft hinausgehen, insbesondere bestehende Verträge oder Geschäftsverbindungen zu beenden, ihren Umfang zu beschränken oder ein Entgelt zu erheben oder zu erhöhen. <sup>2</sup>Soweit eine Anweisung nach Satz 1 ergeht, ist diese mit dem ausdrücklichen Hinweis zu verbinden, dass das Auskunftersuchen nicht die Aussage beinhaltet, dass sich die betroffene Person rechtswidrig verhalten hat oder ein darauf gerichteter Verdacht bestehen müsse. <sup>3</sup>Die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 des Geldwäschegesetzes dürfen für das Befolgen einer Anweisung nach Satz 1 nicht nach zivilrechtlichen, strafrechtlichen oder aufsichtsrechtlichen Vorschriften verantwortlich gemacht oder disziplinarrechtlich verfolgt werden.**

#### **b) Bewertung**

Die Regelung soll verhindern, dass insbesondere Kreditinstitute bereits die Tatsache einer Datenerhebung zu einzelnen Kunden zum Anlass z.B. für eine Beendigung der Geschäftsbeziehung nehmen.<sup>244</sup> Sie dient damit sowohl dem Interesse der – nicht notwendigerweise straf- oder auch nur gefahrenabwehrrechtlich verantwortlichen – Kunden ebenso wie dem staatlichen Verfolgungsinteresse, das durch einseitige Maßnahmen der Kreditinstitute, die als Hinweis auf staatliche Ermittlungsmaßnahmen verstanden werden könnten, gefährdet werden könnte. Die Regelung des § 9 Abs. 7 Satz 3 BKAG-E stellt zudem sicher, dass entsprechende Anweisungen keine Nachteile für die Betroffenen Kreditinstitute begründen.

Insgesamt erscheint die Regelung ausgewogen und sachgerecht. Mangels spezieller Kenntnisse im Bereich der europäischen Finanzmarktregulierung kann die Vereinbarkeit mit entsprechenden unionsrechtlichen Vorgaben in der Kürze der Zeit nicht geprüft werden.

### **3. Erstmalige Ermächtigung zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 3 Ges-E; § 10b BKAG)**

---

<sup>244</sup> BT-Drs. 20/12806, S. 18.

## a) Gesetzentwurf

§ 10b BKAG soll nunmehr lauten:

### **§ 10b BKAG – Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet**

**(1) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen, auf die es zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf, mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgleichen, sofern**

- 1. dies im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 zur Identifizierung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts der Zielperson erforderlich ist,**
- 2. bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass eine Straftat im Sinne des § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung begangen worden ist oder die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine solche Straftat begehen wird, und**
- 3. die Verfolgung oder Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.**

<sup>2</sup>Ein Abgleich mit Daten nach Satz 1 aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit Videodateien ist ausgeschlossen.

**(2) Die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 darf gegen die in § 18 Absatz 1 sowie § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 bezeichneten Personen durchgeführt werden.**

**(3) <sup>1</sup>Für die nach Absatz 1 Satz 1 abzugleichenden Daten gilt § 12 Absatz 2 entsprechend. <sup>2</sup>Der Abgleich mit Daten, die die aus in § 12 Absatz 3 genannten Maßnahmen erlangt wurden, ist ausgeschlossen.**

**(4) <sup>1</sup>Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung durch das Gericht angeordnet werden. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch durch die zuständige Abteilungsleitung getroffen werden. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung der Abteilungsleitung nicht binnen drei Tagen von dem Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. <sup>4</sup>Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihrer Entscheidungsformel sind anzugeben:**

- 1. die Person, zu deren Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung die Maßnahme angeordnet wird,**
- 2. die biometrischen Daten aus dem Strafverfahren oder dem Vorgang, die dieser Person zuzuordnen sind, und die zum Abgleich herangezogen werden sollen, und**
- 3. der Tatvorwurf oder Sachverhalt, auf Grund dessen die Maßnahme angeordnet wird.**

**(5) <sup>1</sup>In der Begründung der Anordnung sind die Voraussetzungen für die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen. <sup>2</sup>Insbesondere sind einzelfallbezogen die bestimmten Tatsachen, die den Verdacht begründen, und die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anzugeben.**

**(6) <sup>1</sup>Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden, ist die Maßnahme unzulässig. <sup>2</sup>Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden, dürfen nicht verwertet werden. Aufzeichnungen über solche Erkenntnisse sind unverzüglich zu löschen. <sup>3</sup>Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. <sup>4</sup>Bei Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 ist, soweit möglich, technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. <sup>5</sup>Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden und den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, sind unverzüglich zu löschen oder von der Abteilungsleitung dem anordnenden Gericht zur Entscheidung über die Verwertbarkeit und Löschung der Daten vorzulegen. <sup>6</sup>Die Entscheidung des Gerichts über die Verwertbarkeit ist für das weitere Verfahren bindend.**

**(7) Die im Rahmen des Abgleichs nach Absatz 1 Satz 1 erhobenen Daten sind nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz für den Ausgangssachverhalt aufweisen.**

**(8) Bei jeder Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 ist die Bezeichnung der eingesetzten automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, der Zeitpunkt ihres Einsatzes und die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt, zu protokollieren.**

## **b) Bewertung**

Da die neu zu schaffende Eingriffsbefugnis eine räumliche Nachverfolgung im engen Zeittakt über einen längeren Zeitraum ermöglicht und damit die Erstellung eines Bewegungsprofils zulässt, ermächtigt sie zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, die besonderen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen.<sup>245</sup> Hieran ändert es nichts, dass ein Abgleich mit Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit Videodateien nach Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs ausgeschlossen ist, da dies lediglich dem (grundsätzlichen) unionsrechtlichen Verbot der Verwendung von

---

<sup>245</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.2024 – 1 BvR 2133/22 –, Rn. 127 ff. zu Eingriffsbefugnissen der Verfassungsschutzbehörden.

biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme zu Strafverfolgungszwecken (Art. 5 Abs. 1 lit. h), Abs. 2 – 6 VO (EU) 2024/1689 [KI-Verordnung]) Rechnung tragen soll, eine Erstellung eines rückblickenden Bewegungsprofils aber nicht ausschließt. Zwar zielt die Ermächtigungsnorm an sich nur auf die Ermittlung des gegenwärtigen Aufenthaltsorts der Zielperson ab; gerade angesichts des Verbots der Echtzeitüberwachung kann dies in der Praxis jedoch kaum ohne Erstellung eines zumindest rudimentären Bewegungsprofils erfolgen.

Eine ausführliche grundrechtliche Bewertung der neuartigen Maßnahme ist in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich, zumal eine grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu modernen Eingriffsbefugnissen nach dem BKA-Gesetz noch aussteht. Hinzuweisen ist allerdings auf den Umstand, dass die Regelung, die Art und Leistungsumfang der für die „automatisierte Anwendung zur Datenverarbeitung“ vorgesehenen technischen Systeme nahezu vollständig offen lässt, dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt für schwerwiegende Grundrechteingriffe nicht genügen dürfte.<sup>246</sup> Gleiches gilt für die Bezugnahme auf den Straftatenkatalog des § 100a Abs. 2 StPO, da dieser – bezogen auf strafrechtliche Ermittlungszwecke – in seiner gegenwärtigen Form zu weit gefasst sein dürfte<sup>247</sup> und – bezogen auf gefahrenabwehrrechtliche Zwecke – nicht den Anforderungen an die Bezeichnung schutzgüterbezogener Eingriffsschwellen entsprechen dürfte. Dies gilt erst Recht unter Einbeziehung des Umstands, dass sich die Maßnahmen ausdrücklich auch gegen Zeugen und potentielle Opfer entsprechender Delikte richten kann (vgl. § 10b Abs. 2 BKAG-E). Bedenklich erscheint auch die pauschale Bezugnahme auf alle Datenbestände, auf die das Bundeskriminalamt zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf, zumal dieser Kreis sehr weit gezogen ist und die Tragweite dieser Ermächtigung ohne intime Kenntnis der dem Bundeskriminalamt gegenwärtig – ggf. im Verbund mit anderen Verfassungsschutz- und Sicherheitsbehörden – zur Verfügung stehenden Datenbestände kaum eingeschätzt werden kann. Diese dürften schon jetzt immens sein und in Zukunft jedenfalls weiter zunehmen.

---

<sup>246</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 16.2.2023 – 1 BvR 1547/19 –, BVerfGE 165, 363, Rn. 90 ff., 111 ff., 121 ff. Ähnlich die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 5.

<sup>247</sup> Vgl. die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 5.

Ob die Lösungsregelungen des § 10b Abs. 7 BKAG-E den verfassungsrechtlichen Anforderungen auch in Ansehung der – u. a. durch die Anwendung der schon an sich problematischen Gefahrenschwelle der „drohenden Gefahr“ – starken Vorverlagerung der Ermittlungsanlässe genügt, könnte ebenfalls fraglich sein.<sup>248</sup> Jedenfalls wäre eine stärkere Differenzierung zwischen der Befugnis zur Identitätsermittlung und der – weit eingriffsintensiveren – Befugnis zur Ermittlung des Aufenthaltsorts zu fordern.

#### **4. Auswertung und Analyse polizeilicher Daten mittels KI-Systemen (Art. 1 Nr. 4 Ges-E; § 16a BKAG)**

##### **a) Gesetzentwurf**

§ 16a BKAG soll nunmehr lauten:

#### **§ 16a BKAG – Automatisierte Datenanalyse**

**(1) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann im Informationssystem oder im polizeilichen Informationsverbund gespeicherte personenbezogene Daten mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung zusammenführen und darüber hinaus zum Zwecke der Analyse weiterverarbeiten, sofern dies zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden 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 geboten ist, im Zusammenhang mit Straftaten nach § 5 Absatz 1 Satz 2 erforderlich ist. <sup>2</sup>Eine Maßnahme nach Satz 1 ist auch zulässig, sofern**

- 1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird oder**
- 2. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird und dies zur Verhütung dieser Straftat erforderlich ist.**

**(2) Absatz 1 gilt zur Verhütung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Freiheit der nach § 6 zu schützenden Personen entsprechend.**

**(3) Zur Erfüllung der Aufgabe als Zentralstelle kann das Bundeskriminalamt die Zusammenführung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten nach Absatz 1 vornehmen, sofern bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat im Sinne des § 2 Absatz 1 begehen wird oder begangen hat, sich diese Straftat gegen den Bestand oder**

---

<sup>248</sup> Vgl. die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 6.

die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, richtet und dies zur Verhütung oder Verfolgung der Straftat erforderlich ist.

(4) <sup>1</sup>Im Rahmen der Weiterverarbeitung nach den Absätzen 1 bis 3 können insbesondere datei- und informationssystemübergreifend Beziehungen oder Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Organisationen, Objekten und Sachen hergestellt, unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausgeschlossen, Suchkriterien gewichtet, die eingehenden Erkenntnisse zu bekannten Sachverhalten zugeordnet sowie gespeicherte Daten statistisch ausgewertet werden. <sup>2</sup>Für die Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten, die durch einen verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen oder verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme erlangt wurden, gilt § 12 Absatz 3.

(5) Beim Einsatz selbstlernender Systeme gilt § 22 Absatz 3 Satz 2 und 3 entsprechend.

#### b) Bewertung

Die vorgeschlagene Neuregelung, die eine umfassende Einbeziehung polizeilicher Datenbestände in eine automatisierte Datenauswertung mittels KI-Anwendungen ermöglicht, genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts für den Einsatz von KI-Anwendungen im sicherheitsrechtlichen Kontext<sup>249</sup> evident nicht, da der Kreis der einzubeziehenden Datenbestände uferlos weit gezogen – und aus der Außenperspektive nicht überschaubar – ist,<sup>250</sup> Art und Leistungsumfang der für den Einsatz automatisierter Analysesysteme nicht näher bestimmt sind und auch die nach § 16a Abs. 4 BKAG-E zulässigen Analyseziele bzw. –mittel nicht abschließend bestimmt sind („insbesondere“).<sup>251</sup> Aufgrund dieses Umstands ist bereits eine Gewichtung der Eingriffsschwere nicht möglich, von der die weiteren Rechtfertigungsanforderungen abhängen würden. Insoweit ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass die in § 16a Abs 1

---

<sup>249</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 16.2.2023 – 1 BvR 1547/19 –, BVerfGE 165, 363, Rn. 90 ff., 111 ff., 121 ff. Ähnlich die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 5-

<sup>250</sup> Überzeugend die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 7 f.

<sup>251</sup> Ohne Weiteres anschlussfähig insoweit die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 8.

Satz 1 BKAG vorgesehene Eingriffsschwelle zwar grundsätzlich streng formuliert ist, die in Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 des Entwurfs aufzufindende Erweiterung auf lediglich „drohende Gefahren“ dies aber weitgehend konterkariert.

## **5. Weiterverwendung vorhandener Daten für die Entwicklung von IT- und KI-Produkten (Art. 1 Nr. 5 Ges-E; § 22 BKAG-E)**

### **a) Gesetzentwurf**

§ 22 BKAG soll nunmehr lauten:

#### **§ 22 BKAG – Weiterverarbeitung von Daten zur Aus- und Fortbildung, zu statistischen Zwecken und zur Vorgangsverwaltung zu weiteren Zwecken**

(1) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann bei ihm vorhandene personenbezogene Daten zur polizeilichen Aus- und Fortbildung oder zu statistischen Zwecken weiterverarbeiten, soweit eine Weiterverarbeitung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich ist. <sup>2</sup>Entsprechendes gilt für die Übermittlung an die Landeskriminalämter zu kriminalstatistischen Zwecken. <sup>3</sup>Die Daten sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu anonymisieren. § 21 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Das Bundeskriminalamt kann, wenn dies zur Vorgangsverwaltung oder zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns erforderlich ist, personenbezogene Daten ausschließlich zu diesem Zweck weiterverarbeiten.

**(3) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt darf bei ihm vorhandene personenbezogene Daten zur Entwicklung, Überprüfung, Änderung oder zum Trainieren von IT-Produkten weiterverarbeiten und an Dritte übermitteln, soweit dies erforderlich ist, insbesondere weil**

- 1. unveränderte Daten benötigt werden oder**
- 2. eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist.**

<sup>2</sup>Es hat dabei sicherzustellen, dass diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden. <sup>3</sup>Soweit wie technisch möglich muss die Nachvollziehbarkeit des verwendeten Verfahrens sichergestellt werden. <sup>4</sup>Die Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten, die aus in § 12 Absatz 3 genannten Maßnahmen erlangt wurden, ist ausgeschlossen. <sup>5</sup>Eine Übermittlung der in Satz 4 genannten Daten ist ausgeschlossen. <sup>6</sup>Personenbezogene Daten werden nur an solche Personen übermittelt, die Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete sind oder die zur Geheimhaltung verpflichtet worden sind. <sup>7</sup>§ 1 Absatz 2, 3 und 4 Nummer 2 des Verpflichtungsgesetzes findet auf die Verpflichtung zur Geheimhaltung entsprechende Anwendung. <sup>8</sup>Durch organisatorische und technische Maßnahmen hat das Bundeskriminalamt zu gewährleisten, dass die Daten gegen unbefugte Kenntnisnahme geschützt sind.



## b) **Bewertung**

Die Regelung weist eine erhebliche Eingriffstiefe auf, da polizeilich bzw. strafrechtlich relevante Sachverhalte ggf. in das Training von KI-Anwendungen einfließen und zu diesem Zweck an Dritte weiter übermittelt werden können. Sie erscheint jedoch unverzichtbar, wenn ein KI-Einsatz im Bereich der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zugelassen werden soll.

Mangels technischer Detailkenntnisse kann derzeit nicht überblickt werden, inwieweit in das Training eingegangene Daten aus der resultierenden Anwendung unmittelbar reproduziert werden können. Dies würde ggf. praktisch kaum lösbare Fragen im Hinblick auf z.B. Berichtigungs- und Löschungsansprüche auslösen, wenn z.B. fehlerhafte oder einer Löschungspflicht unterliegende Daten („Herr X ist ein verurteilter Straftäter“) zukünftigen Analysen dauerhaft zugrundegelegt würden.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Verwendung nach der vorgenannten Vorschrift voraussetzen dürfte, dass der Einsatz des jeweiligen IT-Produkts selbst zulässig ist. Dies kann ggf. einem eigenständigen Gesetzesvorbehalt unterliegen.

## **6. Anwendung des § 10b BKAG auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (Art. 1 Nr. 6; § 33 BKAG)**

### a) **Gesetzentwurf**

§ 33 BKAG soll nunmehr lauten:

### **§ 33 BKAG – Ausschreibungen bei der Zusammenarbeit im internationalen Bereich**

(1) Das Bundeskriminalamt kann auf ein der Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung dienendes Ersuchen einer zuständigen Behörde eines ausländischen Staates oder eines internationalen Strafgerichtshofes, der durch einen für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen Rechtsakt errichtet wurde,

1. eine Person, hinsichtlich derer die Anordnung von Auslieferungshaft oder Überstellungshaft zulässig erscheint, zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung ausschreiben,
2. andere Personen zur Aufenthaltsermittlung ausschreiben,
- ~~3.~~ eine Person oder eine Sache ausschreiben zur polizeilichen Beobachtung (§ 47 Absatz 1 Nummer 1), zur Ermittlungsanfrage (§ 47 Absatz 1 Nummer 2) oder zur gezielten Kontrolle (§ 47 Absatz 1 Nummer 3), ~~und~~
4. Verfahren zur Feststellung der Identität von Personen durchführen,
5. **einen Abgleich nach § 10b Absatz 1 zum Zweck der Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung durchführen.**

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 Nummer 2, 3, ~~und 4~~ **und 5** sind nur zulässig, wenn sie bei dem zugrunde liegenden Sachverhalt auch nach deutschem Recht zulässig wären.

(3) Das Bundeskriminalamt holt in Fällen des Absatzes 1, denen besondere Bedeutung in politischer, tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung zukommt, zuvor die Bewilligung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ein.

(4) Das Bundeskriminalamt kann auf Ersuchen der in § 26 Absatz 1 und § 27 Absatz 1 genannten Behörden

1. vermisste Minderjährige, die der Obhut der oder des Sorgeberechtigten entzogen worden sind oder sich dieser entzogen haben, und Personen, bei denen eine Ingewahrsamnahme zum Schutz gegen eine Gefahr für ihren Leib oder ihr Leben erforderlich ist, insbesondere, weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet, zur Ingewahrsamnahme ausschreiben,
2. Vermisste, soweit sie nicht in Gewahrsam genommen werden sollen, zur Aufenthaltsermittlung ausschreiben,
3. eine Person ausschreiben zur polizeilichen Beobachtung (§ 47 Absatz 1 Nummer 1), zur Ermittlungsanfrage (§ 47 Absatz 1 Nummer 2) oder zur gezielten Kontrolle (§ 47 Absatz 1 Nummer 3), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird und dies zur Verhütung solcher Straftaten erforderlich ist,
4. Kraftfahrzeuge unabhängig von der Antriebsart, Anhänger mit einem Leergewicht von mehr als 750 Kilogramm, Wohnwagen, Wasserfahrzeuge, Container, Luftfahrzeuge, Schusswaffen, amtliche oder gefälschte Blankodokumente, amtliche oder gefälschte Identitätsdokumente und bargeldlose Zahlungsmittel ausschreiben zur polizeilichen Beobachtung (§ 47 Absatz 1 Nummer 1), Ermittlungsanfrage (§ 47 Absatz 1 Nummer 2) oder gezielten Kontrolle (§ 47 Absatz 1 Nummer 3), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Ingewahrsamnahme nach Nummer 1, zur Aufenthaltsermittlung nach Nummer 2 oder zur Straftatenverhütung nach Nummer 3 erforderlich ist,
- 5. einen Abgleich nach § 10b Absatz 1 zum Zweck der Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung durchführen.**

(5) <sup>1</sup>Ausschreibungen nach Absatz 1 Nummer 2 und 3 und Absatz 4 Nummer 3, soweit sie aufgrund des Ersuchens eines Staates erfolgen, der nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, bedürfen der Anordnung durch das Gericht. <sup>2</sup>Soweit Maßnahmen nach Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 4 keiner gerichtlichen Anordnung bedürfen, werden sie durch die zuständige Abteilungsleitung des Bundeskriminalamtes oder deren Vertretung angeordnet. <sup>3</sup>Die Anordnung ist aktenkundig zu machen.

(6) <sup>1</sup>Anordnungen nach Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 4 Nummer 3 sind auf höchstens ein Jahr zu befristen. <sup>2</sup>Spätestens nach Ablauf von sechs Monaten ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen. <sup>3</sup>Das Ergebnis dieser Prüfung ist aktenkundig zu machen. <sup>4</sup>Die Verlängerung der Laufzeit über insgesamt ein Jahr hinaus bedarf der erneuten Anordnung.

(7) Besondere Regelungen aufgrund von Rechtsakten der Europäischen Union und völkerrechtlicher Verträge bleiben unberührt.

(8) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann für den Fall, dass die Zuständigkeit eines Landes nicht festgestellt werden kann, bei Warnmeldungen von Sicherheitsbehörden anderer Staaten

1. eine Person zur Ingewahrsamnahme ausschreiben, wenn und solange die Ingewahrsamnahme unerlässlich ist, um eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder wesentliche Vermögenswerte abzuwehren,
2. eine Person zur Aufenthaltsermittlung ausschreiben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von ihr eine Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder wesentliche Vermögenswerte ausgeht, oder
3. eine Person sowie die von ihr genutzten oder eingesetzten Kraftfahrzeuge unabhängig von der Antriebsart, Anhänger mit einem Leergewicht von mehr als 750 Kilogramm, Wohnwagen, Wasserfahrzeuge, Container, Luftfahrzeuge, Schusswaffen, amtliche oder gefälschte Blankodokumente, amtliche oder gefälschte Identitätsdokumente und bargeldlose Zahlungsmittel ausschreiben zur polizeilichen Beobachtung (§ 47 Absatz 1 Nummer 1), zur Ermittlungsanfrage (§ 47 Absatz 1 Nummer 2) oder zur gezielten Kontrolle (§ 47 Absatz 1 Nummer 3), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird und dies zur Verhütung dieser Straftat erforderlich ist.

<sup>2</sup>Die Absätze 5 und 6 gelten entsprechend. Die Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder sind unverzüglich zu unterrichten.

## b) **Bewertung**

Die Regelung die Befugnisse nach § 10b BKAG auf den Kontext der internationalen Zusammenarbeit aus; die hierauf bezogenen Anmerkungen gelten daher entsprechend.

## **7. Folgeregelung zu § 9 Abs. 7 BKAG (Art. 1 Nr. 7; § 39 BKAG)**

### a) **Gesetzentwurf**

§ 39 BKAG soll nunmehr lauten:

#### **§ 39 BKAG – Erhebung personenbezogener Daten**

(1) Das Bundeskriminalamt kann, sofern in diesem Abschnitt nichts anderes bestimmt ist, personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung der ihm nach § 5 Absatz 1 obliegenden Aufgabe erforderlich ist.

(2) Zur Verhütung von Straftaten nach § 5 Absatz 1 Satz 2 ist eine Erhebung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

1. die Person eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen will und die erhobenen Daten zur Verhütung dieser Straftat erforderlich sind oder
2. die Person mit einer Person nach Nummer 1 nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung steht und
  - a) von der Vorbereitung einer Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Kenntnis hat,
  - b) aus der Verwertung der Tat Vorteile ziehen könnte oder
  - c) die Person nach Nummer 1 sich ihrer zur Begehung der Straftat bedienen könnte

und die Verhütung dieser Straftaten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(3) § 9 Absatz 2, ~~und 3~~ und 7 gilt entsprechend.

#### b) **Bewertung**

Bei der Regelung handelt es sich um eine Folgeregelung zu § 9 Abs. 7 BKAG-E.

### **8. Weitere Ermächtigung zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 8 Ges-E; § 39a BKAG-E)**

#### a) **Gesetzentwurf**

Der neue § 39a BKAG soll lauten:

#### **§ 39a BKAG – Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet**

**(1) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen, auf die es zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf, mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgleichen, sofern**

1. dies im Rahmen der Abwehr einer im Einzelfall bestehenden 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 geboten ist, im Zusammenhang mit Straftaten nach § 5 Absatz 1 Satz 2 zur Identifizierung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts der Zielperson erforderlich ist und
2. die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert wäre.

**<sup>2</sup>Die Maßnahme nach Satz 1 ist auch zulässig, sofern**

- 1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird oder**
- 2. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird und die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert wäre. Ein Abgleich mit Daten nach Satz 1 aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien ist ausgeschlossen.**

**(2) Die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 darf gegen die entsprechend § 17 oder § 18 des Bundespolizeigesetzes Verantwortlichen, die in § 20 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bezeichnete Person sowie Personen im Sinne von Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 oder 2 durchgeführt werden.**

**(3) <sup>1</sup>Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung durch das Gericht angeordnet werden. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch durch die zuständige Abteilungsleitung getroffen werden. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung der Abteilungsleitung nicht binnen drei Tagen von dem Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. <sup>4</sup>Die Anordnung ergeht schriftlich. <sup>4</sup>In ihrer Entscheidungsformel sind anzugeben:**

- 1. soweit möglich, die Person, zu deren Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung die Maßnahme angeordnet wird,**
- 2. die biometrischen Daten, die dieser Person zuzuordnen sind, und die zum Abgleich herangezogen werden sollen, und**
- 3. der Grund der Maßnahme.**

**(4) In der Begründung der Anordnung sind die Voraussetzungen für die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen. Insbesondere sind einzelfallbezogen die bestimmten Tatsachen, die den Verdacht begründen, und die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anzugeben.**

**(5) <sup>1</sup>Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden, ist die Maßnahme unzulässig. <sup>2</sup>Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden, dürfen nicht verwertet werden. <sup>3</sup>Aufzeichnungen über solche Erkenntnisse sind unverzüglich zu löschen. <sup>4</sup>Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. <sup>5</sup>Bei Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 ist, soweit möglich, technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. <sup>6</sup>Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden und den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, sind unverzüglich zu löschen oder von der Abteilungsleitung dem anordnenden Gericht zur Entscheidung über die Verwertbarkeit und Löschung der Daten vorzulegen. <sup>7</sup>Die**

**Entscheidung des Gerichts über die Verwertbarkeit ist für das weitere Verfahren bindend.**

**(6) <sup>1</sup>Für die nach Absatz 1 Satz 1 abzugleichenden Daten gilt § 12 Absatz 2 entsprechend. <sup>2</sup>Der Abgleich mit Daten, die die aus in § 12 Absatz 3 genannten Maßnahmen erlangt wurden, ist ausgeschlossen.**

**(7) Die im Rahmen des Abgleichs nach Absatz 1 Satz 1 erhobenen Daten sind nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz für den Ausgangssachverhalt aufweisen.**

**(8) Bei jeder Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 ist die Bezeichnung der eingesetzten automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, der Zeitpunkt ihres Einsatzes und die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt, zu protokollieren.**

#### **b) Bewertung**

Die vorgeschlagene Neuregelung entspricht – bezogen auf die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus – inhaltlich weitgehend dem § 10b BKAG-E. Auf die entsprechenden Ausführungen wird daher verwiesen, soweit diese keinen spezifischen strafprozessualen Kontext aufweisen. Nicht unproblematisch erscheint insbesondere die Bezugnahme auf Straftaten (an Stelle von konkreten Rechtsgütern) in § 39a Abs. 1 Satz 2 BKAG-E.<sup>252</sup>

### **9. Weitere Ermächtigung zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (Art. 1 Nr. 9 Ges-E; § 63a BKAG-E)**

#### **a) Gesetzentwurf**

Als § 63b BKAG soll neu eingefügt werden:

#### **§ 63b – Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet**

**(1) <sup>1</sup>Das Bundeskriminalamt kann biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen, auf die es zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf, mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgleichen, sofern dies im Einzelfall erforderlich ist zur Identifizierung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts der Zielperson**

---

<sup>252</sup> Vgl. die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 4 f.

1. zur Abwehr einer Gefahr für eine zu schützende Person oder für eine zu schützende Räumlichkeit nach § 6 oder
2. zum Schutz von Leib, Leben, Freiheit, sexueller Selbstbestimmung oder bedeutenden Sachwerten einer zu schützenden Person oder zum Schutz einer zu schützenden Räumlichkeit nach § 6, wenn Tatsachen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, an dem bestimmte Personen beteiligt sein werden, oder
3. zum Schutz von Leib, Leben, Freiheit oder sexueller Selbstbestimmung einer zu schützenden Person oder zum Schutz einer zu schützenden Räumlichkeit nach § 6, wenn das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in einem übersehbaren Zeitraum eine Straftat gegen eines dieser Rechtsgüter der zu schützenden Person oder gegen eine zu schützende Räumlichkeit begehen wird,

und die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. <sup>2</sup>Ein Abgleich mit Daten nach Satz 1 aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien ist ausgeschlossen.

(2) Die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 darf nur gegen die entsprechend § 17 oder § 18 des Bundespolizeigesetzes Verantwortlichen, die in § 20 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bezeichnete Person sowie Personen im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 oder 3 durchgeführt werden.

(3) <sup>1</sup>Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung durch das Gericht angeordnet werden. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch durch die zuständige Abteilungsleitung getroffen werden. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung der Abteilungsleitung nicht binnen drei Tagen von dem Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. <sup>4</sup>Die Anordnung ergeht schriftlich. <sup>5</sup>In ihrer Entscheidungsformel sind anzugeben:

1. soweit möglich, die Person, zu deren Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung die Maßnahme angeordnet wird,
2. die biometrischen Daten, die dieser Person zuzuordnen sind, und die zum Abgleich herangezogen werden sollen, und
3. der Grund der Maßnahme.

(4) <sup>1</sup>In der Begründung der Anordnung sind die Voraussetzungen für die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen. <sup>2</sup>Insbesondere sind einzelfallbezogen die bestimmten Tatsachen, die den Verdacht begründen, und die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anzugeben.

(5) <sup>1</sup>Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden, ist die Maßnahme unzulässig. <sup>2</sup>Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden, dürfen nicht verwertet werden. <sup>3</sup>Aufzeichnungen über solche Erkenntnisse sind unverzüglich zu löschen. <sup>4</sup>Die

Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. <sup>5</sup>Bei Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 ist, soweit möglich, technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. <sup>6</sup>Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden und den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, sind unverzüglich zu löschen oder von der Abteilungsleitung dem anordnenden Gericht zur Entscheidung über die Verwertbarkeit und Löschung der Daten vorzulegen. <sup>7</sup>Die Entscheidung des Gerichts über die Verwertbarkeit ist für das weitere Verfahren bindend.

(6) <sup>1</sup>Für die nach Absatz 1 Satz 1 abzugleichenden Daten gilt § 12 Absatz 2 entsprechend. <sup>2</sup>Der Abgleich mit Daten, die die aus in § 12 Absatz 3 genannten Maßnahmen erlangt wurden, ist ausgeschlossen.

(7) Die im Rahmen der Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 erhobenen Daten sind nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz für den Ausgangssachverhalt aufweisen.

(8) Bei jeder Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 ist die Bezeichnung der eingesetzten automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, der Zeitpunkt ihres Einsatzes und die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt, zu protokollieren.

#### b) **Bewertung**

Die vorgeschlagene Neuregelung entspricht – Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane und der Leitung des Bundeskriminalamtes – inhaltlich weitgehend dem § 10b BKAG-E. Auf die entsprechenden Ausführungen wird daher verwiesen, soweit diese keinen spezifischen strafprozessualen Kontext aufweisen.

### II. **Änderungen des BPolG (Art. 2 Ges-E)**

#### 1. **Inhaltsübersicht (Art. 2 Nr. 1 Ges-E)**

Keine Anmerkungen.

#### 2. **Ausweitung von Kontroll- und Durchsuchungsbefugnissen der Bundespolizei zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen und Allgemeinverfügungen der Bundespolizei (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; § 22 BPolG)**

##### a) **Gesetzentwurf**

§ 22 BPolG soll nunmehr lauten:

#### **§ 22 BPolG – Befragung und Auskunftspflicht**



(1) <sup>1</sup>Die Bundespolizei kann eine Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten der Bundespolizei obliegenden Aufgabe machen kann. <sup>2</sup>Zum Zwecke der Befragung kann die Person angehalten werden. <sup>3</sup>Auf Verlangen hat die Person mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen.

(1a) Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.

**(1b) <sup>1</sup>Die Bundespolizei kann zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen nach § 42 Absatz 7 des Waffengesetzes sowie zur Durchsetzung von Allgemeinverfügungen der Bundespolizei auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes, welche das Mitführen von konkret bezeichneten gefährlichen Gegenständen und Waffen untersagt, Personen kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen und durchsuchen. <sup>2</sup>Die Auswahl der nach Satz 1 durch die Bundespolizei kontrollierten Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund ist unzulässig.**

(2) <sup>1</sup>Die befragte Person ist verpflichtet, Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Bundespolizei erforderlich ist. <sup>2</sup>Eine weitergehende Auskunftspflicht besteht nur für die nach den §§ 17 und 18 Verantwortlichen und unter den Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 für die dort bezeichneten Personen sowie für die Personen, für die gesetzliche Handlungspflichten bestehen, soweit die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist.

(3) <sup>1</sup>Unter den in den §§ 52 bis 55 der Strafprozeßordnung bezeichneten Voraussetzungen ist der Betroffene zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Dies gilt nicht, soweit die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist. <sup>2</sup>Die betroffene Person ist über ihr Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren. <sup>3</sup>Auskünfte, die gemäß Satz 2 erlangt wurden, dürfen nur für den dort bezeichneten Zweck verwendet werden.

(4) <sup>1</sup>§ 136a der Strafprozeßordnung gilt entsprechend. <sup>2</sup>§ 12 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet keine Anwendung.

## b) **Bewertung**

Die Neuregelung ergänzt die bereits in Art. 5 Nr. 8 des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 9. September 2024 (BT-Drs. 20/12805) als § 42c WaffG-E vorgesehenen anlasslosen Kontrollbefugnisse zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen und ergänzt diese um weitere Befugnisse der Bundespolizei, die hier auch – neben der ohnehin möglichen Durchsuchung von Personen – ausdrücklich die anlasslose Durchsuchung mitgeführter Sachen umfasst. Die insoweit – trotz der bei isolierter Betrachtung überschaubaren, aber nicht vernachlässigbaren Eingriffstiefe der Maßnahme, die durch die Möglichkeit einer anlasslosen Durchführung und die potentiell sehr weit ausgreifende Ausdehnung möglicher Waffenverbotszonen erheblich verstärkt wird – geäußerten Bedenken gelten für die erweiterten Kontrollbefugnisse der Bundespolizei entsprechend.

### **3. Automatisierte Datenanalyse und nachträglicher Bild- und Stimmabgleich (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; §§ 34a f. BPolg)**

#### a) **Gesetzentwurf**

##### **aa) § 34a BPolG (Automatisierte Datenanalyse)**

Als § 34a BPolG soll neu eingefügt werden:

#### **§ 34a – Automatisierte Datenanalyse**

**(1) Die Bundespolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 1 bis 8 personenbezogene Daten, die sie zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben weiterverarbeitet oder für die sie eine Berechtigung zum Abruf hat, mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung zusammenführen und darüber hinaus zum Zwecke der Analyse weiterverarbeiten,**

- 1. sofern dies zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden 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 geboten ist, erforderlich ist,**
- 2. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen oder 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 Nummer 1 genannten Rechtsgüter erwarten lässt, begehen wird, und dies zur Verhütung der Straftat erforderlich ist, oder**
- 3. das individuelle Verhalten einer 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 des Strafgesetzbuches,**

**und eine nicht unerhebliche Gefährdung eines der in Nummer 1 genannten Rechtsgüter erwarten lässt, begangen wird, und dies zur Verhütung der Straftat erforderlich ist.**

**(2) Im Rahmen der Weiterverarbeitung nach Absatz 1 können insbesondere datei- und informationssystemübergreifend Beziehungen oder Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Organisationen, Objekten und Sachen hergestellt, unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausgeschlossen, Suchkriterien gewichtet, die eingehenden Erkenntnisse zu bekannten Sachverhalten zugeordnet sowie gespeicherte Daten statistisch ausgewertet werden.**

**(3) Beim Einsatz selbstlernender Systeme gilt § 22 Absatz 3 Satz 2 und 3 des Bundeskriminalamtgesetzes entsprechend.**

**bb) § 34b BPolG (Nachträglicher biometrischer Abgleich von Stimm- und Bilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten)**

Als § 34b BPolG soll eingefügt werden:

**§ 34b BPolG – Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet**

**(1) <sup>1</sup>Die Bundespolizei kann biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 1 bis 8 weiterverarbeitet oder für die sie eine Berechtigung zum Abruf hat, mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgleichen, sofern**

- 1. dies im Rahmen der Abwehr einer im Einzelfall bestehenden 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 geboten ist, zur Identifizierung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts der Zielperson erforderlich ist und**
- 2. die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert wäre.**

**<sup>2</sup>Die Maßnahme nach Satz 1 ist auch zulässig, sofern im Rahmen der Aufgaben nach den §§ 1 bis 8**

- 1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen oder 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 Satz 1 Nummer 1 genannten Rechtsgüter erwarten lässt, begangen wird, oder

2. das individuelle Verhalten einer 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 des Strafgesetzbuches,

und eine nicht unerhebliche Gefährdung eines der in Satz 1 Nummer 1 genannten Rechtsgüter erwarten lässt, begangen wird und die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. <sup>3</sup>Ein Abgleich mit Daten nach Satz 1 aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien ist ausgeschlossen.

(2) Die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 darf nur gegen die gemäß § 17 oder § 18 Verantwortlichen, die in § 20 Absatz 1 bezeichnete Person sowie Personen im Sinne von Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 oder 2 durchgeführt werden.

(3) <sup>1</sup>Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 dürfen nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung des Bundespolizeipräsidiums oder dem Präsidenten einer Bundespolizeidirektion durch das Gericht angeordnet werden. <sup>2</sup>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. <sup>3</sup>Die Anordnung wird mit Erlass wirksam. <sup>4</sup>Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch durch die zuständige Abteilungsleitung des Bundespolizeipräsidiums oder den Präsidenten einer Bundespolizeidirektion getroffen werden. <sup>5</sup>Soweit die Anordnung der Abteilungsleitung nicht binnen drei Tagen von dem Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. <sup>6</sup>Die Anordnung ergeht schriftlich. <sup>7</sup>In ihrer Entscheidungsformel sind anzugeben:

1. soweit möglich, die Person, zu deren Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung die Maßnahme angeordnet wird,
2. die biometrischen Daten, die dieser Person zuzuordnen sind, und die zum Abgleich herangezogen werden sollen, und
3. der Grund der Maßnahme.

(4) <sup>1</sup>In der Begründung der Anordnung sind die Voraussetzungen für die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen. <sup>2</sup>Insbesondere sind einzelfallbezogen die bestimmten Tatsachen, die den Verdacht begründen, und die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anzugeben.

(5) <sup>1</sup>Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich

privater Lebensgestaltung erlangt werden, ist die Maßnahme unzulässig.<sup>2</sup> Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden, dürfen nicht verwertet werden.<sup>3</sup> Aufzeichnungen über solche Erkenntnisse sind unverzüglich zu löschen.<sup>4</sup> Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren.<sup>5</sup> Bei Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 ist, soweit möglich, technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden.<sup>6</sup> Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 erlangt wurden und den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, sind unverzüglich zu löschen oder von der Abteilungsleitung dem anordnenden Gericht zur Entscheidung über die Verwertbarkeit und Löschung der Daten vorzulegen.<sup>7</sup> Die Entscheidung des Gerichts über die Verwertbarkeit ist für das weitere Verfahren bindend.

(6) Die im Rahmen des Abgleichs nach Absatz 1 Satz 1 erhobenen Daten sind nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz für den Ausgangssachverhalt aufweisen.

(7) Bei jeder Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 ist die Bezeichnung der eingesetzten automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, der Zeitpunkt ihres Einsatzes und die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt, zu protokollieren.

#### b) **Bewertung**

Die Regelungen entsprechend weitgehend den in § 10b und § 16a BKAG-E vorgesehenen Neuregelungen, so dass auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann. Allerdings scheint die Bezugnahme auf konkrete Schutzgüter im Entwurf der §§ 34b f. BPolG bei cursorischer Prüfung zum Teil besser gelungen als in den vorgenannten Vorschriften.

### **4. Ergänzungsregelung zu § 22 BPolG (Art. 2 Nr. 4 Ges-E; § 43 Abs. 1 BPolG-E)**

#### a) **Gesetzentwurf**

§ 43 BPolG soll nunmehr lauten:

#### **§ 43 BPolG – Durchsuchung von Personen**

(1) Die Bundespolizei kann außer in den Fällen des § 23 Abs. 3 Satz 5 eine Person durchsuchen, wenn

1. sie nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgehalten werden kann,
2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie Sachen mit sich führt, die sichergestellt werden dürfen,
3. sie sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet, ~~oder~~

4. sie sich in einem Objekt im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 4 oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und die Durchsuchung auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, **oder**

**5. in Fällen des § 22 Absatz 1b.**

(2) – (3) [...]

(4) Personen dürfen nur von Personen gleichen Geschlechts oder von Ärzten durchsucht werden; dies gilt nicht, wenn die sofortige Durchsuchung zum Schutz gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

(5) Die Person kann festgehalten und zur Dienststelle mitgenommen werden, wenn die Durchsuchung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten durchgeführt werden kann.

#### **b) Bewertung**

Die Regelung ergänzt die in § 22 Abs. 1b BPolG-E vorgesehenen Befugnisse durch Durchsetzung von Waffenverbotsregelungen und begegnet den hierzu dargelegten Bedenken.

### **III. Änderungen der Strafprozessordnung (Art. 3 Ges-E)**

#### **1. Inhaltsübersicht (Art. 3 Nr. 1 Ges-E)**

Keine Anmerkungen.

#### **2. Nachträglicher Abgleich biometrischer Stimm- und Bilddaten zu strafprozessualen Zwecken (Art. 3 Nr. 2 Ges-E; § 98d StPO)**

##### **a) Gesetzentwurf**

Als § 98d StPO soll neu eingefügt werden:

**§ 98d StPO – Nachträglicher Abgleich biometrischer Daten mit im Internet öffentlich zugänglichen Daten mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung**

**(1) <sup>1</sup>Zur Identitätsfeststellung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts eines Beschuldigten oder einer sonstigen Person, nach der für Zwecke eines Strafverfahrens gefahndet wird, durch Erkennung des Gesichts und der Stimme dürfen deren biometrische Daten aus einem Strafverfahren mit biometrischen Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien nachträglich mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung abgeglichen werden, wenn**

1. bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand als Täter oder Teilnehmer eine in § 100a Absatz 2 bezeichnete schwere Straftat begangen, in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht, oder durch eine Straftat vorbereitet hat,
2. die Tat auch im Einzelfall schwer wiegt und
3. die Identitätsfeststellung oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes auf andere Weise wesentlich erschwert oder aussichtslos wäre.

<sup>2</sup>Ein Abgleich mit Daten nach Satz 1 aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien ist ausgeschlossen.

(2) <sup>1</sup>Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur auf Antrag der Staatsanwaltschaft durch das Gericht angeordnet werden. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch durch die Staatsanwaltschaft getroffen werden. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung der Staatsanwaltschaft nicht binnen drei Tagen von dem Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. <sup>4</sup>Die Anordnung ergeht schriftlich. <sup>5</sup>In ihrer Entscheidungsformel sind anzugeben:

1. die Person, zu deren Identifizierung oder Aufenthaltsermittlung die Maßnahme angeordnet wird,
2. die biometrischen Daten aus dem Strafverfahren, die dieser Person zuzuordnen sind, und die zum Abgleich herangezogen werden sollen, und
3. der Tatvorwurf, auf Grund dessen die Maßnahme angeordnet wird.

(3) <sup>1</sup>In der Begründung der Anordnung sind die Voraussetzungen für die Maßnahme nach Absatz 1 und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen. <sup>2</sup>Inbesondere sind einzelfallbezogen die bestimmten Tatsachen, die den Verdacht begründen, und die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anzugeben.

(4) §100d Absatz 1 bis 3 gilt entsprechend.

(5) <sup>1</sup>Die im Rahmen des Abgleichs nach Absatz 1 erhobenen Daten sind nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz aufweisen. <sup>2</sup>Dies gilt auch für sonstige erhobene Daten, soweit schutzwürdige Interessen des Betroffenen im Einzelfall gegenüber dem Strafverfolgungsinteresse überwiegen. <sup>3</sup>Im Fall des Absatz 2 Satz 3 sind alle bereits erhobenen Daten unverzüglich zu löschen. <sup>4</sup>Die Löschung ist aktenkundig zu machen.

(6) <sup>1</sup>Bei jeder Maßnahme ist die Bezeichnung der eingesetzten automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, der Zeitpunkt ihres Einsatzes und die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt, zu protokollieren. <sup>2</sup>Nach Beendigung einer Maßnahme nach Absatz 1 ist die Stelle zu unterrichten, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei öffentlichen Stellen zuständig ist.

## b) **Bewertung**

Die Regelung entspricht – abgesehen von ihrer rein strafprozessualen Zweckbestimmung – weitgehend der Entwurfsfassung des § 10b BKAG, so dass auf die entsprechenden Ausführungen – insbesondere im Hinblick auf die mit der zunehmenden Ausweitung der in § 100a Abs. 2 StPO bezeichneten Delikte verbundenen Problematiken – verwiesen werden kann. Ergänzend wird hierzu auf die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit verwiesen.<sup>253</sup>

### **3. Ergänzung der Benachrichtigungspflichten nach Abschluss der Maßnahme (Art. 3 Nr. 3 Ges-E; § 101 StPO-E)**

Die vorgesehene Änderung erstreckt die in § 101 StPO vorgesehen Verfahrensregelungen für heimliche Grundrechtseingriffe auf die in § 98d StPO-E vorgesehenen Befugnisse. Dies ist zweckmäßig und verfassungsrechtlich geboten.

### **IV. Inkrafttreten (Art. 4 Ges-E)**

Nach Art. 4 des Gesetzesentwurfes sollen die Neuregelungen am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten; dies begegnet keinen Bedenken.

---

<sup>253</sup> Vgl. die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung vom 11.9.2024, BT-Drs. 20(4)483, S. 6 f.



## **D. Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz) (BT-Drs. 20/12804)**

### **I. Wiedereinführung der Begrenzung der Migration als Ziel des Aufenthaltsgesetzes (Art. 1 Nr. 1 Ges-E; § 1 AufenthG-E)**

#### **1. Gesetzentwurf**

§ 1 AufenthG soll nunmehr lauten:

#### **§ 1 AufenthG – Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich**

<sup>1</sup>Das Gesetz dient der Steuerung **und Begrenzung** des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. <sup>2</sup>Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. <sup>3</sup>Das Gesetz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. <sup>4</sup>Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern. <sup>4</sup>Die Regelungen in anderen Gesetzen bleiben unberührt.

#### **2. Bewertung**

Die Wiederaufnahme des im Zuge des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023<sup>254</sup> gestrichenen Gesetzeszwecks der „Begrenzung“ des Zuzugs von Ausländern, der gleichberechtigt neben die Steuerung des Zuzugs treten soll, soll den Verwaltungen von Bund und Ländern bei ihrer Ermessensausübung eine restriktive Handhabung der Zuwanderungssteuerung nahelegen.<sup>255</sup>

Insoweit trifft es zu, dass die ausdrücklich formulierten Gesetzeszwecke bei der Ausfüllung von Ermessensspielräumen, die entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben sind,<sup>256</sup> lenkende Kraft entfalten können. Da sich der „Zweck der Ermächtigung“ aber in erster Linie aus dem Zweck der jeweiligen Ermächtigung, d.h. z.B. der jeweiligen Grundlagen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder für das gesetzlich ermöglichte Absehen von einzelnen Regelerteilungsvoraussetzungen, ergeben, dürfte es sich bei der vorgeschlagenen Wiedereinführung – nicht anders als bei der vorausgegangenen Streichung – dennoch in erster Linie um einen politischen Programmsatz handeln, dessen Richtigkeit oder Zweckmäßigkeit sich einer

---

<sup>254</sup> BGBl. 2023 I, Nr. 217.

<sup>255</sup> BT-Drs. 20/12804, S. 8.

<sup>256</sup> § 40 VwVfG sowie entsprechende Vorschriften des Landesrechts.

gutachterlichen Bewertung entzieht. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass § 1 Abs. 1 Satz 3 AufenthG die Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich als weiteren Gesetzeszweck bezeichnet und insbesondere das Unionsrecht i.d.R. keine Möglichkeiten einräumt, sich von eingegangenen Verpflichtungen einseitig freizuzeichnen. Vergleichbares gilt für die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Werteordnung des Grundgesetzes, die allerdings jedenfalls zum Teil einer Ausgestaltung durch den Gesetzgeber zugänglich sind.

## II. Streichung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 36a AufenthG-E)

### 1. Gesetzentwurf

§ 36a AufenthG soll nunmehr lauten:

#### **§ 36a AufenthG – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten**

Ein Familiennachzug zu Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, wird nach dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 2] nicht gewährt.

~~(1) <sup>1</sup>Dem Ehegatten oder dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative besitzt, kann aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. <sup>2</sup>Gleiches gilt für die Eltern eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative besitzt, wenn sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält; § 5 Absatz 1 Nummer 1 und § 29 Absatz 1 Nummer 2 finden keine Anwendung. <sup>3</sup>Ein Anspruch auf Familiennachzug besteht für den genannten Personenkreis nicht. <sup>4</sup>Die §§ 22, 23 bleiben unberührt.~~

~~(2) <sup>1</sup>Humanitäre Gründe im Sinne dieser Vorschrift liegen insbesondere vor, wenn~~

- ~~1. die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft seit langer Zeit nicht möglich ist,~~
- ~~2. ein minderjähriges lediges Kind betroffen ist,~~
- ~~3. Leib, Leben oder Freiheit des Ehegatten, des minderjährigen ledigen Kindes oder der Eltern eines minderjährigen Ausländers im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet sind oder~~
- ~~4. der Ausländer, der Ehegatte oder das minderjährige ledige Kind oder ein Elternteil eines minderjährigen Ausländers schwerwiegend erkrankt oder pflegebedürftig im Sinne schwerer Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten ist oder eine schwere Behinderung hat. Die Erkrankung, die Pflegebedürftigkeit oder die Behinderung sind durch eine qualifizierte Bescheinigung glaubhaft zu machen, es sei denn, beim Familienangehörigen~~

~~im Ausland liegen anderweitige Anhaltspunkte für das Vorliegen der Erkrankung, der Pflegebedürftigkeit oder der Behinderung vor.~~

~~<sup>2</sup>Monatlich können 1 000 nationale Visa für eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 und 2 erteilt werden. <sup>3</sup>Das Kindeswohl ist besonders zu berücksichtigen.~~

~~<sup>4</sup>Bei Vorliegen von humanitären Gründen sind Integrationsaspekte besonders zu berücksichtigen.~~

~~(3) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2 ist in der Regel ausgeschlossen, wenn [...].~~

~~(4) § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 32 Absatz 3 gelten entsprechend.~~

~~(5) § 27 Absatz 3 Satz 2 und § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 finden keine Anwendung.~~

## 2. Bewertung

### a) Unionsrechtlicher Rahmen

§ 36a AufenthG-E soll regeln, dass ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes ein Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz nicht mehr gewährt wird.<sup>257</sup>

Der Gesetzentwurf geht im Ausgangspunkt zutreffend davon aus, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten – anders als der Familiennachzug zu Flüchtlingen – nicht unionsrechtlich determiniert ist.<sup>258</sup> Denn nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Familienzusammenführungsrichtlinie) findet die insoweit einschlägige Richtlinie keine Anwendung, wenn dem Zusammenführenden der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde [...].

Hinsichtlich des unionsrechtlich durch Art. 15 ff. der Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011 (Neufassung der Qualifikationsrichtlinie) und der Vorgängerrichtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 (Qualifikationsrichtlinie) unionsrechtlich zwingend vorgeschriebenen subsidiären Schutzstatus geht der Gesetzentwurf jedoch von der Fehlvorstellung aus, dass „subsidiärer Schutz von vornherein nur auf eine vorübergehende Aufnahme angelegt ist“.<sup>259</sup> Dies verkennt, dass sowohl der

---

<sup>257</sup> BT-Drs. 20/12804, S. 8.

<sup>258</sup> BT-Drs. 20/12804, S. 2.

<sup>259</sup> BT-Drs. 20/12804, S. 2.

Flüchtlingsstatus als auch der subsidiäre Schutzstatus nach Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 19 Abs. 1 der Richtlinien erst dann aberkannt, beendet oder nicht verlängert können, wenn die betreffende Person „nicht länger Flüchtling ist“ bzw. „nicht länger Anspruch auf subsidiären Schutz erheben kann“. Auch die Gründe für die Gewährung subsidiären Schutzes sind – wie etwa das Beispiel der drohenden Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe zeigt<sup>260</sup> – nicht generell auf einen kürzeren Zeitraum angelegt; der Begriff des „subsidiären“ Schutzes bezeichnet lediglich den Nachrang gegenüber der (noch) stärkeren Schutzform des Flüchtlingsschutzes und darf nicht als Hinweis auf eine temporäre Natur des Schutzes missverstanden werden. Ein derartiger vorübergehender Schutzstatus ist lediglich in der sog. Massenzustrom-Richtlinie 2001/55/EG<sup>261</sup> vorgesehen, die auf subsidiär Schutzberechtigte jedoch keine Anwendung findet.<sup>262</sup> Vielmehr wäre eine lediglich befristete Schutzgewährung für Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte mit den unionsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.<sup>263</sup>

Zwar trifft es zu, dass Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2011/95/EU für Aufenthaltstitel für anerkannte Flüchtlinge eine gesetzliche Mindestdauer von drei Jahren vorsieht, während Art. 24 Abs. 2 RL 2011/95/EU für subsidiär Schutzberechtigte zunächst eine Mindesterteilungsdauer von einem Jahr normiert, die im Verlängerungsfall um mindestens zwei Jahre verlängert werden muss. Beide Aufenthaltstitel sind jedoch kraft Unionsrechts wiederholt verlängerbar, solange der zugrundeliegende Schutzstatus weiter vorliegt. Auch faktisch liegen der Gewährung subsidiären Schutzes regelmäßig dauerhafte Gefährdungsszenarien zugrunde, wie etwa der bereits im Jahr 2011 begonnene Bürgerkrieg in Syrien anschaulich zeigt. Entgegen der Gesetzesbegründung kann das Fehlen unionsrechtlicher Mindestvorgaben für die Gewährung von Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten daher nicht mit der von vorneherein vorübergehenden Natur der subsidiären Schutzberechtigung erklärt werden; es dürfte vielmehr auf dem Umstand beruhen, dass der subsidiäre

---

<sup>260</sup> Vgl. Art. 15 lit. a) RL 2011/95/EU.

<sup>261</sup> RL. 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

<sup>262</sup> Diese betrifft derzeit ausschließlich den Schutzstatus von Vertriebenen aus der Ukraine. Der Familiennachzug ist hier in § 29 Abs. 4 AufenthG geregelt, der von der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Neuregelung unberührt bliebe.

<sup>263</sup> Vgl: BayVGh, Urt. v. 3.8.2023 – 24 B 22.30821 –, Rn. 17.

Schutzstatus unionsrechtlich erstmals im Rahmen der Qualifikationsrichtlinie 2004 kodifiziert wurde und daher bei Abfassung bzw. Inkrafttreten der schon 2003 in Kraft getretenen Familienzusammenführungsrichtlinie noch nicht unionsrechtlich harmonisiert war.

#### **b) Unvereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben**

Aus dem Fehlen unionsrechtlicher Mindestvorgaben kann überdies nicht gefolgert werden, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in beliebiger Weise gewährt oder ausgeschlossen werden kann. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen ausdrücklich die Frage aufgeworfen – und letztlich einer Klärung in der Hauptsache vorbehalten –, ob der lediglich vorübergehende Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten im Zeitraum vom 17. März 2016 bis zum 31. Juli 2018 mit Art. 6 Abs. 1 GG in Konflikt kommt.<sup>264</sup> Es hat dabei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einer durch die dauerhafte Verweigerung des Familiennachzugs begründeten besonderen Härte ggf. durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Abs. 1 AufenthG zu Rechnung tragen wäre.<sup>265</sup> Anknüpfend hieran hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich entschieden, dass selbst die in § 36a AufenthG normierte Kontingentlösung nur unter der Voraussetzung mit Art. 6 Abs. 1 GG vereinbar ist, dass jedenfalls die nach § 36a Abs. 1 Satz 4 AufenthG unberührt bleibende Bestimmung des § 22 Satz 1 AufenthG die erforderliche Einzelfallbetrachtung ermöglicht, in die insbesondere das Alter der betroffenen Kinder, die Situation in ihrem Herkunftsland und deren Abhängigkeit von ihren Eltern in die Betrachtung eingestellt werden kann.<sup>266</sup> In einer zuvor ergangenen Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht – anknüpfend an langjährige Rechtsprechungslinien des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – zudem entschieden, dass Eheleuten eine Trennungsdauer von vier Jahren und einem auf die Sorge beider Elternteile angewiesenen, im Ausland derzeit von einem Elternteil betreuten Kleinkind eine Trennungsdauer von zwei Jahren

---

<sup>264</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.3.2018 – 2 BvR 1266/17 –, Rn. 15; BVerfG, Beschl. v. 11.10.2017 – 2 BvR 1758/17 –, Rn. 12.

<sup>265</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.3.2018 – 2 BvR 1266/17 –, Rn. 15; BVerfG, Beschl. v. 11.10.2017 – 2 BvR 1758/17 –, Rn. 12.

<sup>266</sup> BVerwG, Urt. v. 8.12.2022 – 1 C 8.21 –, BVerwGE 177, 226, Rn. 20 f.

regelmäßig nicht zumutbar ist,<sup>267</sup> wobei die im Einzelfall zulässigen Zeiträume ggf. auch deutlich verkürzt (oder verlängert) sein können.<sup>268</sup>

Diesen verfassungs- und konventionsrechtlich zwingenden Voraussetzungen trägt der im Gesetzesentwurf vorgesehene, kategorische Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, der auch den in § 36a Abs. 1 Satz 4 AufenthG enthaltenen Verweis auf die Härtefallklauseln der §§ 22 f. AufenthG beseitigt, keine Rechnung. Er wäre in dieser Form daher konventions- und verfassungswidrig.<sup>269</sup>

### **III. Ausweitung der Parallelzuständigkeit der Bundespolizei für den Abschiebevollzug (Art. 1 Nr. 3 Ges-E; § 71 AufenthG-E)**

#### **a) Gesetzesentwurf**

§ 71 AufenthG soll nunmehr lauten:

#### **§ 71 AufenthG – Zuständigkeit**

(1) <sup>1</sup>Für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen sind die Ausländerbehörden zuständig. [...]

(2) [...]

(3) Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden sind zuständig für

1. die Zurückweisung und die Zurückschiebung an der Grenze, einschließlich der Überstellung von Drittstaatsangehörigen auf Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, wenn der Ausländer von der Grenzbehörde im grenznahen Raum in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise angetroffen wird,
- 1a. Abschiebungen an der Grenze, sofern der Ausländer bei oder nach der unerlaubten Einreise über eine Grenze im Sinne des Artikels 2 Nummer 1 der Verordnung (EU) 2016/399 (Binnengrenze) aufgegriffen wird,
- 1b. Abschiebungen an der Grenze, sofern der Ausländer bereits unerlaubt eingereist ist, sich danach weiter fortbewegt hat und in einem anderen Grenzraum oder auf

---

<sup>267</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2020 – 1 C 30.19 –, BVerwGE 171, 103, juris Rn. 36.

<sup>268</sup> Vgl. zur Gesamtproblematik des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten bereits ausführlich Wittmann, BT-Drs.(A)19(4)878 B, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, S. 12 ff.

<sup>269</sup> Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch eine zeitweilige „Aussetzung“ des Familiennachzugs nicht in Betracht käme. Denn die genannten Regelzeiträume beziehen sich nicht auf die Geltungsdauer einer gesetzlichen Regelung, sondern auf den individuell zumutbaren Zeitraum einer Trennung, der im Zeitraum des Inkrafttretens einer Neuregelung ggf. schon angebrochen oder gar verstrichen sein kann.

- einem als Grenzübergangsstelle zugelassenen oder nicht zugelassenen Flughafen, Flug- oder Landeplatz oder See- oder Binnenhafen aufgegriffen wird,
- 1c. die Befristung der Wirkungen auf Grund der von ihnen vorgenommenen Ab- und Zurückschiebungen nach § 11 Absatz 2, 4 und 8,
  - 1d. die Rückführungen von Ausländern aus anderen und in andere Staaten; die Zuständigkeit besteht neben derjenigen der in Absatz 1 und in Absatz 5 bestimmten Stellen,
  - 1e. die Beantragung von Haft und die Festnahme, soweit es zur Vornahme der in den Nummern 1 bis 1d bezeichneten Maßnahmen erforderlich ist,
  2. die Erteilung eines Visums und die Ausstellung eines Passersatzes nach § 14 Abs. 2 sowie die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a Abs. 2a,
  3. die Rücknahme und den Widerruf eines nationalen Visums sowie die Entscheidungen nach Artikel 34 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009
    - a) im Fall der Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung, soweit die Voraussetzungen der Nummer 1a oder 1b erfüllt sind,
    - b) auf Ersuchen der Auslandsvertretung, die das Visum erteilt hat, oder
    - c) auf Ersuchen der Ausländerbehörde, die der Erteilung des Visums zugestimmt hat, sofern diese ihrer Zustimmung bedurfte,
  4. das Ausreiseverbot und die Maßnahmen nach § 66 Abs. 5 an der Grenze,
  5. die Prüfung an der Grenze, ob Beförderungsunternehmer und sonstige Dritte die Vorschriften dieses Gesetzes und die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen und Anordnungen beachtet haben,
  6. sonstige ausländerrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen, soweit sich deren Notwendigkeit an der Grenze ergibt und sie vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hierzu allgemein oder im Einzelfall ermächtigt sind,
  7. die Beschaffung von Heimreisedokumenten im Wege der Amtshilfe in Einzelfällen für Ausländer,
  8. die Erteilung von in Rechtsvorschriften der Europäischen Union vorgesehenen Vermerken und Bescheinigungen vom Datum und Ort der Einreise über die Außengrenze eines Mitgliedstaates, der den Schengen-Besitzstand vollständig anwendet; die Zuständigkeit der Ausländerbehörden oder anderer durch die Länder bestimmter Stellen wird hierdurch nicht ausgeschlossen.

**(3a) <sup>1</sup>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 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.**

<sup>2</sup>Kann, insbesondere außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörde, das Einvernehmen nach Satz 1 Nummer 4 nicht sofort hergestellt werden, ist dies unverzüglich nachzuholen; bis dahin ist die Bundespolizei berechtigt, unaufschiebbare Maßnahmen, insbesondere die Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung, zu treffen. <sup>3</sup>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.

(4) <sup>1</sup>Für die erforderlichen Maßnahmen nach den §§ 48, 48a und 49 Absatz 2 bis 9 sind die Ausländerbehörden, die Polizeivollzugsbehörden der Länder sowie bei Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben die Bundespolizei und andere mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragte Behörden zuständig. <sup>2</sup>In den Fällen des § 49 Abs. 4 sind auch die Behörden zuständig, die die Verteilung nach § 15a veranlassen. <sup>3</sup>In den Fällen des § 49 Absatz 5 Nummer 5 und 6 sind die vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen zuständig. <sup>4</sup>In den Fällen des § 49 Absatz 8 und 9 sind auch die Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylgesetzes und die Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge befugt, bei Tätigwerden in Amtshilfe die erkenntungsdienstlichen Maßnahmen bei ausländischen Kindern oder Jugendlichen, die unbegleitet in das Bundesgebiet eingereist sind, vorzunehmen; diese Maßnahmen sollen im Beisein des zuvor zur vorläufigen Inobhutnahme verständigten Jugendamtes und in kindgerechter Weise durchgeführt werden.

(5) Für die Zurückschiebung sowie die Durchsetzung der Verlassenspflicht des § 12 Abs. 3 und die Durchführung der Abschiebung und, soweit es zur Vorbereitung und Sicherung dieser Maßnahmen erforderlich ist, die Festnahme und Beantragung der Haft sind auch die Polizeien der Länder zuständig.

(6) [...]

## b) Bewertung

Der Regelungsvorschlag soll eine Parallelzuständigkeit der Bundespolizei für die Abschiebung und die Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen begründen, die im



Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurden und deren Abschiebung voraussichtlich innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten ermöglicht werden kann. Hiermit zielt der Gesetzentwurf insbesondere darauf ab, zuständigkeitsbedingte Brüche im Bearbeitungsprozess durch Schnittstellenreduzierung zu vermeiden.<sup>270</sup>

#### **aa) Grundsätzliche Zweckmäßigkeit des Vorschlags**

Nach Einschätzung des Sachverständigen könnte eine Zuständigkeitskonzentration oder zumindest eine stärkere Einbindung von Bundesbehörden in den Abschiebungsvorgang zu dessen Effektivierung beitragen, da insbesondere Parallelstrukturen abgebaut, das Verfahren und die Modalitäten der Identitätsklärung und Passbeschaffung in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen ausländischen Behörden und Staaten effektiviert und vereinheitlicht und Brüche im Bearbeitungsprozess ggf. vermieden werden könnten, die dadurch entstehen, dass die Bundespolizei insbesondere bei der Begleitung von Ausreisepflichtigen ins Ausland letztlich ohnehin in den Abschiebungsvorgang eingebunden werden muss. Insbesondere wäre jedoch davon auszugehen, dass bundeseinheitlich koordinierte oder sogar durchgeführte Verhandlungen<sup>271</sup> mit ausländischen Staaten bzw. Behörden mehr Erfolg versprechen als entsprechende Einzelbemühungen der jeweiligen Bundesstaaten. Eine (ggf. weiter) verstärkte Einbindung von Bundesbehörden und –ministerien in die Abschiebungsorganisation erscheint daher grundsätzlich zweckmäßig.

#### **bb) Unvereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes**

Die vorgesehene Regelung, die eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Bundespolizei vorsieht, stößt jedoch voraussichtlich an die im Grundgesetz vorgesehenen Kompetenzgrenzen. Denn auch wenn dem Bund gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über das Recht der Einwanderung zukommt, werden entsprechende Bundesgesetze nach Art. 83 f. GG von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Verwaltungskompetenzen). Der Kompetenztitel

---

<sup>270</sup> BT-Drs. 20/12804, S. 8.

<sup>271</sup> In diesem Bereich der informellen Verwaltung ohne Außenwirkung sind Auswärtiges Amt und das Bundesministerium des Innern und für Heimat allerdings zweifellos bereits derzeit tätig, ohne hierfür eine spezifische Verwaltungskompetenz zu benötigen.

des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 für die Einrichtung der Bundespolizei als „Bundesgrenzschutzbehörde“ begründet jedoch keine allgemeine Zuständigkeit der Bundespolizei für den Abschiebungsvorgang, auch wenn die betroffenen Ausländer ursprünglich im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei angetroffen wurden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Bundesgrenzschutz auch nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.<sup>272</sup> Vielmehr kommt eine Zuweisung weiterer Aufgaben von vornherein nur für Aufgaben in Betracht, für deren Wahrnehmung der Bund sich auf eine Verwaltungskompetenz des Grundgesetzes stützen kann.<sup>273</sup> Eine solche ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich, da der Kompetenztitel des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG durch die längerfristige Zuweisung von Aufgaben, die ihren Ursprung „im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei“ haben, ersichtlich überdehnt würde. Diese verbindliche Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes kann auch durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Einvernehmens- und Rückübernahmeregelung nicht überspielt werden, weil die Kompetenzordnung des Grundgesetzes auch für den Bund und die Länder nur im Rahmen der dort vorgesehenen Bestimmungen disponibel ist. In Betracht käme daher neben einer Änderung des Grundgesetzes allenfalls die Errichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 GG, die jedoch einer gesonderten Regelung in einem Bundesgesetz bedürfte.

---

<sup>272</sup> BVerfG, Urt. v. 28.1.1998 – 2 BvF 3/92 –, Rn. 89.

<sup>273</sup> BVerfG, Urt. v. 28.1.1998 – 2 BvF 3/92 –, Rn. 88, 101.

## E. Zusammenfassung

1. Die nachfolgend nicht ausdrücklich genannten Regelungen der jeweiligen Gesetzesentwürfe begegnen keinen grundlegenden bzw. allenfalls rechtstechnischen Bedenken; sie sind überwiegend auch zweckmäßig. Wegen der Einzelheiten wird auf die jeweiligen Passagen des Gutachtens verwiesen.
2. Die vorgeschlagene Ermächtigung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zum biometrischen Abgleich von Bilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (nur) zum Zweck der Identitätsfeststellung begegnet – anders als die jeweils weiter gefassten Befugnisnormen der §§ 10b, § 33, § 39a und § 63 BKAG-E, des § 34b BPolG-E und des § 98d StPO-E – keinen grundsätzlichen Bedenken, bedarf aber ggf. der Ergänzung im Hinblick auf den Einsatz von Methoden der künstlichen Intelligenz und durch Maßnahmen zur Vermeidung spezifisch asylrechtlicher Gefährdungsszenarien des Einsatzes einer lernfähigen künstlichen Intelligenz. Sie kann im Übrigen einen zweckmäßigen Beitrag zur Identitätsklärung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leisten, die im Zentrum der Bemühungen um eine sachgerechte Durchführung des Asylverfahrens und eine – soweit erforderlich – effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht stehen.
3. Die vorgeschlagene Regelung des § 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E zur Aberkennung des Flüchtlingsstatus bei Reisen in den Verfolgerstaat beruht auf unzutreffenden unions- und konventionsrechtlichen Prämissen und ist in der vorgesehenen Form daher weder rechtskonform noch praktikabel; sie kann Ihren Zweck auch aus tatsächlichen Gründen nicht erreichen. Eine unions- und konventionsrechtskonforme und zugleich praktisch wirksame(re) Regelung ist jedoch möglich.
4. Die vorgesehenen Verschärfungen des Ausweisungsrechts (§ 54 AufenthG-E) begegnen keinen grundlegenden verfassungs- oder unionsrechtlichen Bedenken. Sie können die damit verfolgten Zwecke aber aus strukturellen Gründen kaum verwirklichen, weil das geltende Ausweisungsrecht bereits ausreichende Handlungsinstrumente bereitstellt und die strukturellen Probleme bei der Durchsetzung einer bestehenden Ausreisepflicht durch Änderungen des – der

Problemlage vorgelagerten – Ausweisungsrechts nicht gelöst werden können. Bei einer etwaigen Neufassung des Katalogs der schweren und besonders schweren Ausweisungstatbestände könnten Erleichterungen für die Praxis v.a. durch eine systematisch stringente Ausgestaltung der bestehenden Normen erzielt werden, die derzeit nicht durchgehend gewährleistet ist.

5. Die vorgesehene Ausweitung der Gründe für den Ausschluss von der Anerkennung als Asylberechtigter bzw. die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist – wiederum aus strukturellen Gründen – kaum geeignet, zur tatsächlichen Abschiebung der betroffenen Personenkreise beizutragen, da diesen regelmäßig jedenfalls Abschiebungsverbote zuzuerkennen sind. Die durch die Ausweitung der Ausschlussstatbestände bewirkte Statusverschlechterung kann dennoch rechtspolitisch als sinnvoll angesehen werden; dies obliegt der politischen Bewertung. Rechtlich verfehlen die vorgeschlagenen Änderungen die in der jüngeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nochmals ausdifferenzierten unionsrechtlichen Voraussetzungen für einen Ausschluss von der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft jedoch deutlich, so dass von der vorgesehenen Verschärfung Abstand genommen werden sollte. Vielmehr ist eine Anpassung der bestehenden Rechtslage an die – in der Rechtspraxis ohnehin zu beachtenden – unionsrechtlichen Vorgaben rechtlich geboten, auch wenn dies rechtspolitisch inopportun erscheinen sollte. Hierdurch könnten jedoch unnötige Rechtsstreitigkeiten – und die damit verbundenen Verzögerungen – vermieden werden, die auf einer behördlichen Anwendung ungeeigneter Rechtsgrundlagen beruhen.
  
6. Der vorgesehene Totalausschluss von Sozialleistungen für bedürftige Personen, für die eine Prüf- bzw. Abschiebungszuständigkeit anderer Staaten nach der Dublin-III-Verordnung besteht (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E), lässt nicht erkennen, dass die unions- oder verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick genommen wurden. Eine unionsrechts- und verfassungskonforme Ausgestaltung erscheint möglich, müsste diesen Anforderungen aber deutlich differenzierter Rechnung tragen als der vorliegende Regelungsentwurf, der – wie schon die ständige Rechtsprechung der Landessozialgerichte zur derzeitigen Regelung des § 1a Abs. 7 AsylbLG und die hierzu ergangene Vorlageentscheidung des

Bundessozialgerichts an den EuGH aus dem Juli 2024 zeigen – einer Prüfung durch die Gerichte jedenfalls in dieser Form nicht standhalten wird.

7. Die Regelungen über die Ausweitung von Waffen- und v.a. Messerverboten tragen die Gefahr einer Überkriminalisierung alltäglichen Verhaltens in sich, begegnen rechtlich aber allenfalls rechtstechnischen Einwänden. In Verbindung mit der erheblichen Ausweitung der anlasslosen polizeilichen Kontrollbefugnisse, die sich insbesondere bei Bewohnern der Innenstädte nahezu auf sämtliche Aspekte ihrer Teilnahme am öffentlichen Leben erstrecken können, tragen sie jedoch ein erhebliches Potential dafür in sich, die Lebensführung auch nicht gewaltbereiter Personen erheblich zu beeinträchtigen. Auch für die ausführenden Sicherheitsbehörden trägt die Ausübung anlassloser Kontrollbefugnisse das Potential in sich, in erheblichem Umfang mit weder beweis- noch widerlegbaren Diskriminierungsvorwürfen konfrontiert zu werden. Ihre Einführung sollte daher keinesfalls unbedacht und nur im Bewusstsein der erheblichen praktischen Auswirkungen der vermeintlichen Bagatellregelungen erfolgen, die bei näherer Betrachtung ein erhebliches Diskriminierungs- und Missbrauchspotential in sich tragen. Die menschlich nachvollziehbare Überlegung, die praktische Anwendung der sehr weit gefassten Verbots- und Kontrollnormen werde „schon die richtigen treffen“, wäre mit dem Grundgedanken eines liberalen Rechtsstaats kaum vereinbar.
8. Die gesetzlichen Regelungen zum nachträglichen biometrischen Abgleich von Stimm- und Lichtbilddaten mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet zum Zwecke der Identitätsfeststellung bzw. der Aufenthaltsermittlung sowie zur automatisierten Datenanalyse durch das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und die Strafverfolgungsbehörden weisen hohes bis sehr hohes Eingriffsgewicht auf, das nicht durchgehend durch geeignete Eingriffsschwellen flankiert wird. Unabhängig hiervon bedarf es aus verfassungsrechtlicher Sicht voraussichtlich einer weit stärkeren gesetzlichen Konkretisierung (und ggf. Beschränkung) der einzubeziehenden Datenbestände, einzusetzenden Techniken und zulässigen Analysemethoden.
9. Der Vorschlag einer Wiedereinführung der „Begrenzung“ der Migration als Zweck des Aufenthaltsgesetzes entzieht sich einer juristischen Bewertung und muss

alleine rechtspolitisch bewertet werden. Ein vollständiger Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten wäre zwar unionsrechtlich zulässig, mit der ständigen Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes (Schutz von Ehe und Familie) offenkundig nicht vereinbar. Eine stärkere Einbindung der Bundespolizei in die Abschiebungsorganisation oder den Abschiebungsvollzug könnte zweckmäßig sein, müsste aber die Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes beachten.

**Römerberg / Mannheim, den 19. / 21. September 2024**

RaVGH Dr. Philipp Wittmann

# Stellungnahme

der DPolG Bundespolizeigewerkschaft

zum Sicherheitspaket der Bundesregierung

(BT-Drucksache **20/12805** und **20/12806**) und

zum Gesetzentwurf zur Begrenzung des illegalen Zustroms von  
Drittstaatsangehörigen nach Deutschland der CDU/CSU Bundestagsfraktion  
(BT-Drucksache **20/12804**)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zu den o.a. Gesetzentwürfen bedanken wir uns recht herzlich und möchten hierzu folgende Anmerkungen machen, die sich vorrangig auf die tatsächlichen praktischen Anwendungen beziehen.

## Drucksache 20/12805

Artikel 1 (Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes)

Der Sinn und Zweck einer solchen Änderung ist erst auf den zweiten Blick zu erkennen. Im Kern geht es darum, dass künftig auch Kreditinstitute im Falle von Aufstachelung zum Hass, der Förderung von Gewalt etc. auskunftspflichtig werden sollen. Uns würde interessieren, ob die Kreditinstitute auf eine solche Mehrarbeit vorbereitet sind und welche Verwaltungskosten dadurch unter Umständen anfallen. Im Übrigen ist dieses Gesetz aufgrund zahlreicher Querverweise extrem unübersichtlich. Wir empfehlen deshalb eine grundsätzliche Novellierung.

Artikel 2 (Änderung des Asylgesetzes)

§ 8 Abs. 1a

- 1.) Eine Verschärfung halten wir grundsätzlich für geboten, allerdings greifen uns die aufgeführten Straftatbestände zu kurz. Im Ergebnis soll es schließlich darum gehen, das Sicherheitsgefühl der in Deutschland lebenden Menschen zu verbessern. Es sollten deshalb nicht nur so genannte Rohheitsdelikte katalogisiert werden, sondern insbesondere auch exhibitionistische Handlungen (§ 183 StGB), sexuelle

Belästigungen (§ 184i StGB) und Stalking (§ 238 StGB) in diesen Katalog mit aufgenommen werden.

- 2.) Die Mitteilungspflicht von Straftaten abhängig zu machen, die von einer mindestens dreijährigen Freiheits- oder Jugendstrafe abhängig sind, halten wir für unzureichend. Eine tatsächliche Wirkung würde vermutlich nur dann erreicht, wenn die Mitteilungspflicht bereits bei einer mehrmonatigen Freiheitsstrafe erfolgt, auch wenn diese zur Bewährung ausgesetzt wird.

## § 15b

Im Kern geht es hier um eine Befugnis, auf öffentlich frei zugängliche Daten aus dem Internet zugreifen zu dürfen. Wenn „jeder“ auf solche Daten zugreifen kann, stellt sich die Frage, warum Behörden dieses bisher nicht dürfen sollen. Insofern sind wir nicht nur einverstanden mit einer solchen Befugnis für das BAMF, sondern erwarten ebenfalls eine solche Befugnis für die Sicherheitsbehörden. Zur Vereinfachung des Verfahrens verweisen wir auf die beabsichtigte Änderung im Artikel 5 (Änderung Waffengesetz) §4 Abs. 6.

Es sollte jedoch klarer formuliert werden, dass ein solcher Abgleich auch dann erlaubt ist, wenn der Ausländer im Besitz eines Passes oder von Passersatzpapieren ist, aber dennoch begründete Zweifel am Alter oder der Staatsangehörigkeit bestehen.

Mit dem Hinweis in Absatz 7 bringt der Gesetzgeber einmal mehr sein Misstrauen gegenüber seinen Behörden zum Ausdruck. Selbstverständlichkeiten brauchen keine besonderen Hinweise in Gesetzen. Der Absatz 7 sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Wir gehen davon aus, dass die zuständigen Behörden ausreichend Haushaltsmittel und entsprechendes Personal zur Verfügung gestellt bekommen, um diese neue Befugnis auch in der Praxis umsetzen zu können.

## § 73

Hier geht es um die Frage, ob die Schutzbedürftigkeit eines Ausländers noch aktuell ist. Eine Schutzbedürftigkeit generiert sich nicht aus Gesetzen, sondern vielmehr aus dem tatsächlichen Handeln des Staates, vor dem der Ausländer geschützt werden muss. Ein anerkannter Asylbewerber oder subsidiärschutzberechtigter Ausländer wird demzufolge vor politischer Verfolgung oder Bürgerkrieg im Heimatstaat geschützt. Es ist von daher vollkommen irrelevant, aus welchem Grund jemand in seinen Heimatstaat reist. Zumindest wird es die handelnden Personen in einem solchen Staat wenig interessieren, ob eine Reise sittlich zwingend geboten ist. Wenn also bei einer individuellen Einschätzung des Risikos für Leib und Leben der Entschluss getroffen wird, eine Reise in den Staat zu unternehmen, vor dem der Ausländer international geschützt wird, bedarf es dieses internationalen Schutzes ganz offensichtlich nicht mehr. Der letzte Halbsatz ist aus unserer Sicht deshalb zu streichen.



### Artikel 3 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

#### § 54

Der Paragraph 54 stellt ebenfalls auf eine Katalogisierung von Straftaten ab, die bei ihrer Begehung und einer entsprechenden rechtskräftigen Verurteilung zu einem besonderen Ausweisungsinteresse führen. Dabei wird jede einzelne Straftat für sich beurteilt. Intensiv- oder Mehrfachtäter sind hier nicht explizit genannt. Es darf hier keinen „Unrechtsunterschied“ zwischen einer Straftat geben, die mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bestraft wird und mehreren Straftaten, die jede für sich betrachtet, mit weniger als sechs Monaten oder Geldstrafen bestraft wurden.

Im Übrigen verweisen wir auf die Unvollständigkeit des Kataloges, wie bereits zu Artikel 2 (Änderung des Asylgesetzes) erwähnt.

#### § 60

Siehe Anmerkungen zu §54 und Artikel 2 (Änderung des AsylG §8)

### Artikel 4 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Die Formulierungen zu § 1 Absatz 4 beziehen sich lediglich auf so genannte Dublin-Fälle, also auf Personen, die bereits in einem anderen europäischen Staat registriert sind und dort internationaler Schutz gewährt worden ist und dieser fortbesteht. Die Anzahl derer, die Deutschland über einen anderen EU Staat erreicht haben, in dem bereits ein Schutzersuchen hätte gestellt werden können, ist jedoch um ein Vielfaches höher. Wenn der Gesetzgeber durch eine solche Änderung tatsächlich die so genannten „Pull-Faktoren“ reduzieren möchte, reicht der bisherige Entwurf bei weitem nicht aus.

Wir schlagen deshalb vor, den §1 Absatz 4 a) Nr. 5 auch auf die Fälle nach §29a zu erweitern.

### Artikel 5 (Änderung Waffengesetz)

Gesetze machen nur dann Sinn, wenn sie 1. verständlich für jedermann formuliert und 2. behördlicherseits um- und durchsetzbar sind. Beides vermissen wir in diesem Gesetzesentwurf ausdrücklich.

Gestatten Sie uns in diesem Zusammenhang zwei Anmerkungen.

1. Das in der Begründung angeführte Argument ergibt sich nicht aus dem Messer, sondern vielmehr aus der Person, die ein solches Messer in der Öffentlichkeit führt.

2. Zumindest die Bundespolizei wird in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich (bahnpolizeiliche Aufgabe) weder personell noch materiell in der Lage sein, die neuen Vorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Zuverlässigkeitsprüfungen, umzusetzen.

Wir schlagen deshalb dringend vor, den Artikel 5 (Änderung des Waffengesetzes) aus diesem Gesetzespaket herauszulösen. Nichts wäre schlimmer, als ein solch sensibles Gesetz im „Hauruck-Verfahren“ umzusetzen, dessen Wirkung und Umsetzung in der Praxis schon jetzt von zahlreichen Experten angezweifelt wird. Dies gilt insbesondere für die im Artikel 8 aufgeführten Änderungen der Zuständigkeit der Bundespolizei in Bezug auf die Mitteilungspflichten und Nachberichte, aber auch für die Kontrollbefugnis gem. § 42c WaffG.

Mit den derzeit zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln wird die Bundespolizei weder personell noch materiell in der Lage sein, diese neue Aufgabe vollumfänglich zu erfüllen.

### **Drucksache 20/12806**

#### Artikel 2 (Änderung Bundespolizeigesetz)

Zunächst einmal bleibt festzuhalten, dass wir eine gesetzliche Aufgabenerweiterung in Bezug auf eine automatisierte Datenanalyse und eines nachträglichen biometrischen Abgleichs durchaus positiv gegenüber stehen. Allerdings gehen uns die Befugnisse in diesem Zusammenhang nicht weit genug. Entscheidend ist, dass die Bundespolizei in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich in die Lage versetzt sein muss, Gefahren abzuwehren, bevor Straftaten begangen werden, selbstverständlich auch unter Hinzuziehung technischer Hilfsmittel zum biometrischen Abgleich. Eine wirkungsvolle Gefahrenabwehr macht nur dann Sinn, wenn ein solcher Abgleich auch in „Echtzeit“ unter Hinzuziehung einer automatisierten Datenanalyse erfolgt. Dieses lässt sich dem § 34a in dieser Deutlichkeit leider nicht entnehmen.

Wie Ihnen sicherlich bekannt ist, hat die Bundespolizei ein solches Verfahren bereits in der Vergangenheit am Bahnhof Berlin/Südkreuz erprobt. Da mittlerweile einige Jahre ins Land gezogen sind, in denen sich die Technik ganz erheblich weiterentwickelt hat, würden wir es sehr begrüßen, einen erneuten Probelauf an einigen ausgewählten Orten im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei zu wiederholen. Dafür wäre es erforderlich, eine bestimmte Befugnis ins Bundespolizeigesetz zu implementieren. Diese könnte selbstverständlich auch zunächst befristet sein und abhängig vom Ergebnis eine endgültige Verankerung im Bundespolizeigesetz bekommen.

Auch an dieser Stelle erlaube ich mir jedoch den Hinweis, dass zusätzliche Aufgaben und die Beschaffung oder Nutzung zusätzlicher Technik zwangsläufig mit der Bereitstellung

entsprechender zusätzlicher Haushaltsmittel einhergehen müssen. Mit den derzeit zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln wird die Bundespolizei eine solche zusätzliche Aufgabe nicht erfüllen können.

## **Drucksache 20/12804**

### Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

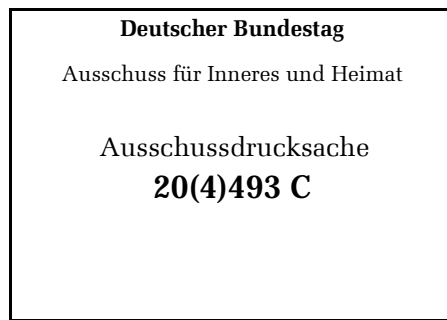
#### § 71 (3a)

Diese Erweiterung der Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch die Bundespolizei halten wir für dringend erforderlich und begrüßen diese Initiative ausdrücklich.

Durch eine solche Ergänzung im Aufenthaltsgesetz wäre der Bund in die Lage versetzt, sich an der von Bundeskanzler Olaf Scholz bereits vor Monaten angekündigten Rückführungsoffensive unmittelbar zu beteiligen. Derzeit obliegt dieses ausschließlich den jeweiligen Bundesländern.

Derzeit befinden sich in Deutschland ca. 300.000 ausreisepflichtige Personen, von denen ca. 50.000 sofort ausreisepflichtig sind und teilweise sogar mit Haftbefehlen zur Ausweisung-/Abschiebung ausgeschrieben sind. Diese Personen werden regelmäßig durch die Bundespolizei, insbesondere an den Bahnhöfen, festgestellt. Eine tatsächliche Durchsetzung der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen durch die Bundespolizei kommt derzeit regelmäßig nicht in Betracht, da der Bundespolizei die Zuständigkeit hierfür fehlt. Dieses gilt nicht nur für den bahnpolizeilichen Bereich, sondern auch für die grenzpolizeiliche Aufgabe an unseren Grenzen. Nach der derzeitigen Fassung des §71 AufenthG ist die Bundespolizei nur dort „Grenzbehörde“, wo an einer zugelassenen Grenzübergangsstelle kontrolliert wird. Das ist i.d.R. nur an unseren Flug- und Seegrenzen regelmäßig der Fall. An einer Binnengrenze kann eine solche Zuständigkeit nur generiert werden, wenn Binnengrenzkontrollen angemeldet werden.

Im Übrigen erlaube ich mir den Hinweis, dass eine solche Erweiterung bereits durch den Deutschen Bundestag (Drucksache 19/26541; Artikel 3) unter Beteiligung von CDU/CSU und SPD erfolgt ist. Bedauerlicherweise wurde dieses Gesetz seinerzeit durch den Bundesrat an den Vermittlungsausschuss verwiesen und nicht erneut behandelt.



**Alexander Handschuh**  
Beigeordneter

Marienstraße 6  
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-253  
Telefax: 030-77307-222

Internet: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
E-Mail: [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Der Vorsitzende  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Vorab per Mail:  
[innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Datum  
19.09.2024

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail  
Finn Brüning / -242  
[finn-christopher.bruening@dstgb.de](mailto:finn-christopher.bruening@dstgb.de)

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 23. September 2024 BT-Drs. 20/12805, BT-Drs. 20/12804**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir bedanken uns, für die Gelegenheit, zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP "Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems" (BT-Drs. 20/12805) sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU "Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz)" (BT-Drucksache 20/12804) eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.

### **A. Grundsätzliches**

Zunächst gedenken wir der Opfer des schrecklichen Attentats von Solingen und möchten insbesondere unser Mitgefühl allen Angehörigen ausdrücken. Dieses erschütternde Ereignis muss zum Anlass genommen werden, um über die Themen Sicherheit und Asyl in Deutschland kritisch sowie objektiv zu diskutieren. Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) macht das Asylverfahren des Attentäters deutlich, dass weitere Reformen geboten sind, um das Verfahren effektiver zu beschleunigen. Nicht zuletzt muss der Bund mehr Verantwortung übernehmen, da er schließlich die Außenpolitik bestimmt. Ebenso müssen die Beschlüsse der MPK vom Juni 2023 sowie vom November 2023 endlich vollständig umgesetzt werden. Dies gilt ebenso für die EU-Beschlüsse. Bei den Dublin-Überführungen unterstützen wir das

Ziel, die Zahl der Zurückweisungen in die europäischen Mitgliedstaaten deutlich zu erhöhen. Hier sollten insbesondere freiwillige Rückreisen ermöglicht und die Aussetzung von Ausschlussfristen vereinfacht werden. Zudem muss generell bei Dublin-Fällen und Abschiebungen die Rückführung mit dem Flugzeug massiv verbessert werden. Eine Task-Force -bestehend aus Experten des Bundes- sollte in einem Kompetenzzentrum die Befugnisse erhalten, Gefährder bzw. verurteilte Straftäter unverzüglich in ihre Herkunftsländer zurückzuführen. Auch sollten Personen, deren Zurückweisung bzw. Rückführung gescheitert ist und die keine Bleibeperspektive haben, nicht an die Kommunen zurückverteilt werden. Denn die Städte und Gemeinden sind bei der Unterbringung von geflüchteten Menschen an ihre Leistungsgrenzen gekommen. Auch fehlen aktuell die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, kurzfristig neuen Wohnraum zu generieren. Viele Geflüchtete bewohnen daher nach wie vor bis heute Unterkünfte aus den Jahren 2015/2016, so dass die wenigen vorhandenen Plätze weiterhin belegt sind. Umso wichtiger ist es, die verbleibenden knappen Ressourcen für Menschen mit Bleibeperspektive freizuhalten.

Nach unserer Einschätzung ist es fraglich, ob die Inhalte des Sicherheitspakets tatsächlich die objektive Sicherheit in Deutschland effektiv erhöhen. Vielmehr bedarf es relevanter Reformen bei den Zuständigkeiten und Kompetenzen aller Beteiligten. Insbesondere müssen die Polizei, die Ausländerbehörden sowie die mit den Abschiebungen befassten Stellen der Länder personell besser ausgestattet werden. Die Unterschiede hinsichtlich der Anzahl an Rückführungen sind zwischen den Bundesländern teils sehr deutlich. Hier sollte daher mehr Verbindlichkeit geschaffen werden. Weiter ist fraglich, ob die zusätzlichen Verbote im Waffenrecht „den motivierten Attentäter“ von seinem Plan in der Realität abhalten können und somit die objektive Sicherheit erhöhen. Der bessere Weg ist aus Sicht der Kommunen, das Tempo bei der Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit bzw. bei Gefahr im Verzug massiv zu erhöhen. Dies schützt auch die Feuerwehren und den Rettungsdienst, die im Sicherheitspaket berücksichtigt werden. Denn trotz aller Sicherheitskonzepte sowie Erfahrungswerte muss regelmäßig mit einem Restrisiko bzw. allgemeinem Lebensrisiko bei dem Besuch von öffentlichen Veranstaltungen gerechnet werden. Aus diesem Grund sollten Bund, Länder und Kommunen daran arbeiten, eine effektive Gefahrenabwehr gemeinsam unter Mithilfe der Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen.

## **B. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805)**

Im Einzelnen haben wir folgende Hinweise:

- **§ 15b AsylG-E**

Wir begrüßen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Befugnis zum biometrischen Abgleich von Internetdaten erhalten soll, insbesondere um Identitäten von Schutzsuchenden feststellen zu können. Dies erschwert zum einen die Verschleierung der Identität und zum anderen dürfte dies Verhandlungen mit Herkunftsstaaten bei einer eventuellen Rückführung erleichtern. Denn bis heute wird die Arbeit vieler Ausländerbehörden dadurch ausgebremst, dass viele Ausländer eine ungeklärte Identität haben und eine Mithilfe ausbleibt.

- **§ 73 AsylG-E**

Der Widerruf der Anerkennung als Asylbewerber bzw. der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn der Ausländer sich freiwillig erneut dem Schutz des Staates unterstellt, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, ist der richtige Weg, um Missbrauch des Asylrechts zu unterbinden. Denn eine derartige Handlung lässt an der Glaubwürdigkeit dieser Menschen hinsichtlich ihrer Fluchtgründe erhebliche Zweifel aufkommen. Anders verhält es sich natürlich bei sittlichen Heimfahrten wie Beerdigungen naher Verwandter. Zweifelhaft erscheint jedoch, ob die vorgesehene Anzeigepflicht im Fall der zeitweiligen Ausreise in **§ 47b AufenthG-E** durch den betroffenen Ausländer tatsächlich auch erfolgt. Insofern sollte sichergestellt werden, dass die Ausreise dem BAMF bzw. den Ausländerbehörden unverzüglich über Dritte (z.B. Fluggesellschaften) mitgeteilt wird. Laut unseren Rückmeldungen wird diese Information an das BAMF weitergeleitet, sobald die Ausländerbehörde Kenntnis über die Ausreise bzw. den Besuch im Heimatland erhält. Dort wird die Aberkennung des Schutzstatus geprüft. Dies war in der Vergangenheit bereits gängige Praxis, wurde jedoch ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr konsequent verfolgt bzw. umgesetzt. In diesem Zusammenhang sollten die nur noch anlassbezogenen Prüfungen von Widerrufsverfahren wieder auf regelmäßige und grundsätzliche Prüfungen umgestellt werden. Dies bedeutet zwar einen Mehraufwand für die Ausländerbehörden sowie das BAMF- ist jedoch ein geeignetes Mittel, um positive Entscheidungen noch einmal zu überprüfen. Ebenso sollte über den freiwilligen Einsatz von Smartphone-Applikationen auf dem Gerät des Ausländers ähnlich wie in Dänemark nachgedacht werden, welche eine Ausreise aus dem Bundesgebiet beim BAMF via Push-Mitteilung anzeigt. Zudem darf ein derartiger Widerruf nicht zu weiteren Arbeitsbelastungen in den Ausländerbehörden führen. Diese sind vielerorts an der Grenze des Leistbaren und können keine eigenen Recherchen zum temporären Verbleib des Ausländers anstellen. Auch aus diesem Grund sollte sichergestellt werden, dass ohne zeitlichen Aufwand die digitale Anzeige durch die Behörde möglich ist. Insbesondere sollte von umfassenden Begründungen und

Nachweisen abgesehen werden. Das in diesem Zusammenhang angedachte Bußgeld bei fehlender Anzeige des Ausländers und der damit begangenen Ordnungswidrigkeit dürfte nur in wenigen Fällen vollstreckbar sein. Geeigneter wäre aus unserer Sicht, die Ordnungswidrigkeit durch eine Schlechterstellung des Ausländers im laufenden Verfahren zu sanktionieren.

- **§ 54 AufenthG-E**

Ausdrücklich unterstützen wir, dass ein besonders schweres Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 1 Nummer 1d AufenthG-E angenommen werden muss, wenn eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten eines Ausländers vorliegt, insbesondere wegen Widerstands bzw. eines tätlichen Angriffs gegen Vollstreckungsbeamte oder Personen, die Vollstreckungsbeamten nach § 115 StGB gleichstehen. Hierunter fallen nach § 115 Abs. 3 StGB vor allem Täter, die bei Unglücksfällen, gemeiner Gefahr oder Not Hilfeleistende der Feuerwehr, des Katastrophenschutzes, eines Rettungsdienstes, eines ärztlichen Notdienstes oder einer Notaufnahme durch Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt behindern. Nach einer Umfrage waren im Jahr 2022 rund 1.000 Feuerwehrleute und 2.100 andere Rettungskräfte von Attacken während ihres Dienstes betroffen. Wie hoch die Zahl der Angriffe durch Ausländer ist, lässt sich zwar nicht exakt differenzieren. Dennoch muss unabhängig zur Staatsangehörigkeit eine Nulltoleranzpolitik im Fall von Angriffen auf Hilfeleistende durchgesetzt werden. Denn besonders die Feuerwehren werden überwiegend durch das Ehrenamt in Deutschland getragen. Insofern bedarf es besonderen Schutzes und der Fürsorge für die Angehörigen der Feuerwehren sowie der weiteren Hilfskräfte. Ausländische Personen, die solche Angriffe verübt haben und rechtskräftig verurteilt worden sind, müssen akzeptieren, dass sie durch derartige Taten ihr Bleiberecht verwirkt haben und unerwünscht sind. Alle Menschen in Deutschland, die die Funktionstüchtigkeit des Staates sowie seiner Einrichtungen gefährden, müssen mit erheblichen Konsequenzen des Rechtsstaates rechnen.

Aus diesem Grund begrüßen wir ebenso, dass derjenige, der sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewaltdelikten beteiligt oder zu Hass gegen Teile der Bevölkerung aufruft, künftig ein besonders schweres Ausreiseinteresse nach § 54 Abs. 1 Nummer 1 AufenthG-E verwirklicht. Denn für Hass, Hetze und Intoleranz darf in allen Teilen der deutschen Gesellschaft kein Platz sein. Die Erweiterung des besonders schweren Ausweisungsinteresses bei der Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs findet ebenfalls unsere Zustimmung. Mit Blick auf das hohe Gefährdungspotenzial und die schweren Folgen einer solchen Tat erachten wir es als sachgerecht, eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten ausreichen zu lassen, um ein besonders schweres Ausreiseinteresse anzunehmen zu dürfen. Dies gilt auch für die Ausweitung des Anwendungsbereichs für das schwere Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 2



Nummer 2b AufenthG-E. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Auflistung von unterschiedlichen Tatbeständen und die damit verbundene Vereinzelung von Faktoren, die ein Ausweisungsinteresse begründen, förderlich für die tägliche Bearbeitung in den Ausländerbehörden ist. Denn die Komplexität der Materie erschwert den rechtssicheren Umgang mit der Norm für Nichtjuristen in den Behörden und dürfte folglich die Fehlerquote erhöhen und die Anzahl der Klageverfahren an deutschen Gerichten erweitern. Besser wäre es, den Schweregrad des Ausweisungsinteresses nach den Merkmalen eines schweren bzw. besonders schweren Falls anhand der jeweiligen Freiheitsstrafe in Jahren aufgrund der Verurteilung zu messen. Zudem ist mit weiteren Verzögerungen bei der Ausweisung zu rechnen, da die Ausländerbehörde zwischen Anklage und Verurteilung selten Akteneinsicht durch die jeweilige Staatsanwaltschaft erhalten dürfte. Insofern dürfte diese Regelung für die Masse der Prüfungen eher ungeeignet sein.

- **§ 1 Absatz 4 AsylbLG-E**

Die Erweiterung des Geltungsbereichs des § 1 Abs. 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) um Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nummer 5 AsylbLG, deren Asylantrag durch eine Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 31 Absatz 6 AsylG als unzulässig abgelehnt wurde und für die eine Abschiebung nach § 34a Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative AsylG angeordnet wurde, ist ausdrücklich zu begrüßen. In Deutschland anwesende Ausländer, die sich im Dublin-Verfahren befinden und ihr Asylverfahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat betreiben müssen, dürfen keine finanzielle Besserstellung durch uneingeschränkte Leitungen nach dem AsylbLG in Anspruch nehmen können. Denn dies wäre eine Ungleichbehandlung denjenigen Menschen gegenüber, die Asyl in den europäischen Staaten beantragen, in denen sie erstmals europäischen Boden betreten haben. Des Weiteren erscheint die Regelung sachgerecht, um Anreize für die schnelle Weiterreise nach Deutschland zu verringern. Insofern dürften Überbrückungsleistungen für zwei Wochen innerhalb von zwei Jahren in Form von Sachleistungen ein angemessenes Mittel sein, um die Rückkehr in einen anderen Staat nach Maßgabe des Dublin-Verfahrens zeitnah zu realisieren. Hilfreich erscheint aus unserer Sicht die Klarstellung in § 1 Abs. 4 S. 5 AsylbLG-E, mit der ein Ermessensspielraum für Geldleistungen der Boden entzogen wird. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass erste Sozialgerichte Klägern einen Anspruch auf Geldleistungen in Einzelfällen eingeräumt haben. Wichtig ist jedoch in den o.g. Fällen, dass eine Umverteilung dieser Menschen nicht in die Kommunen erfolgt und die geplante Bezahlkarte in einer Sammelunterkunft des Bundes oder eher der Länder ausgegeben wird.

Um unrechtmäßige Zahlungen durch die Leistungsbehörden zu verhindern, sollten Schnittstellen im AZR für die Ausländerbehörden geschaffen werden. Ziel weiterer Verhandlungen auf EU-Ebene sollte es aus unserer Sicht sein, dass Asylbewerberleistungen in Europa weiter -so weit möglich- vereinheitlicht werden.



Denn eine Harmonisierung der Leistungen könnte ebenfalls die gleichmäßige Verteilung Geflüchteter fördern.

- **§ 4 Abs. 6 WaffG-E**

Die Klarstellung, dass die Waffenbehörden zur Erkenntnisgewinnung auch in öffentlich zugänglichen Quellen, insbesondere dem Internet, aber auch Printveröffentlichungen, recherchieren und die gewonnenen Erkenntnisse im weiteren Verfahren nutzen dürfen, wird begrüßt und war lange überfällig. Immer wieder gab es im Rahmen von Strafermittlungen entsprechende Hinweise, die Aufschluss darüber zeigen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit konkret absehbar war. Insofern hätte die Zuverlässigkeit und persönliche Eignung nach §§ 5, 6 WaffG aufgrund verschiedener Tatsachen durch Veröffentlichungen in den o. g. Medien häufig vorsorglich kritisch überprüft werden müssen. Jedoch kann die Regelung nur Wirkung entfalten, wenn die zuständigen Behörden personell und technisch angemessen ausgestattet werden. Bund und Länder müssen daher eine entsprechende finanzielle Unterstützung vereinbaren. Andernfalls läuft die Regelung ins Leere.

- **§ 5 Abs. 1 WaffG-E**

Die Ausweitung des Straftatenkatalogs für die absolute Unzuverlässigkeit schutzgutbezogen auf bestimmte staatsgefährdende und extremistische Straftaten - mit einer Verurteilung von einer Freiheitsstrafe von unter einem Jahr-, um einen rechtmäßigen Zugang von Personen, die sich in der Vergangenheit extremistisch oder staatsgefährdend betätigt haben und wegen einer entsprechenden Straftat rechtskräftig verurteilt worden sind, zu erlaubnispflichtigen Waffen zu unterbinden, ist der richtige Schritt. Auch aus Sicht der Kommunen wird dem Zweck des Waffengesetzes Rechnung getragen, die Risiken, die mit jedem Waffenbesitz ohnehin verbunden sind, auf ein Mindestmaß zu beschränken und nur bei solchen Personen hinzunehmen, die nach ihrem Verhalten Vertrauen darin verdienen, dass sie mit Waffen und Munition jederzeit und in jeder Hinsicht ordnungsgemäß umgehen. Insofern darf es für keinerlei bestimmte staatsgefährdende und extremistische Straftaten Ausnahmen geben, da auch eventuell eine Weiterreichung von Waffen an Gleichgesinnte denkbar wäre.

- **§ 5 Abs. 1 WaffG-E**

Die verpflichtende Beteiligung der örtlichen Polizeidienststelle bei der Zuverlässigkeitsprüfung erscheint sachdienlich, um sämtliche Daten und Sachverhalte des Antragstellers der letzten zehn Jahre zu würdigen, die insbesondere eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit dargestellt haben. Auch dürfte dieses Verfahren sicherstellen, dass es nicht zu Abbrüchen des Datenaustausches kommt, da entsprechende organisatorische Verfahren damit einhergehen.

- **§ 41 Abs. 1 WaffG-E**

Die Erweiterung des Katalogs um Regelbeispiele, die sich auf § 5 Abs. 1 WaffG-E beziehen und den Besitz von Waffen wie Kampfmesser verbieten, die generell nicht der Erlaubnis bedürfen, ist konsequent. Ob die Regelung jedoch die objektive Sicherheit erhöht, bleibt abzuwarten. Nicht selten werden derartige Stoßwaffen auch verdeckt aus dem Ausland eingeführt oder illegal gehandelt.

- **§ 42 Abs. 4a WaffG-E**

Das vorgesehene Verbot hinsichtlich des Führens jeglicher Messer bei öffentlichen Veranstaltungen zur Eindämmung von Gewalttaten ist grundsätzlich gut und nachvollziehbar. Denn die Zahl der Gewalttaten mit Messern hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. Wir verstehen die Regelung als Rechtsgrundlage für die Durchführung anlassloser Kontrollen nach § 42c WaffG-E durch die Polizei und Ordnungsbehörden. Ob diese Regelung die Effektivität der Gefahrenabwehr verbessert, bleibt aus unserer Sicht abzuwarten. Klar ist, dass auf das vorhandene Personal zumindest zusätzliche Aufgaben zukommen werden. Insofern ist davon auszugehen, dass die Polizei mehr Einsatzkräfte verwenden wird. Andernfalls läuft die Regelung ins Leere. Mit Blick auf die Eingriffsintensität ist aus unserer Sicht fraglich, ob derartige Kontrollen auch auf privates Sicherheitspersonal ausgelagert werden dürfen. Die Sicherheitskonzepte von öffentlichen Veranstaltungen haben sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Insbesondere konnten viele Erfahrungswerte genutzt werden. Wichtig ist bei allen Maßnahmen, dass öffentliche Veranstaltungen zumindest noch kostendeckend organisiert werden können. Andernfalls muss immer häufiger mit Absagen von Traditionsveranstaltungen gerechnet werden, da die Auflagen an Veranstalter immer weiter zunehmen. Dies könnte der Art des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Deutschland entgegenstehen. Zukünftige Maßnahmen zur Beseitigung von konkreten Gefahren sollten aus unserer Sicht besser die Unterstützung der Öffentlichkeit berücksichtigen. Bspw. können bereits heute Besucher eines Weihnachtsmarkts genau den Verkaufsstand bezeichnen, um den Rettungsdienst gezielt zu navigieren.

- **§ 42 Abs. 5 WaffG-E**

Die Ermächtigung der Länder, an kriminalitätsbelasteten Orten das Führen jeglicher Messer zu verbieten, dürfte aus unserer Sicht insbesondere weitere Rechtssicherheit für Allgemeinverfügungen an bestimmten Plätzen oder Orten bieten. Insofern begrüßen wir diese Maßnahme, da vor allem jetzt ein umfassendes Verbot für alle Messer ausgesprochen werden darf.

- **§ 42 Abs. 6, Abs. 7 und Abs. 8, § 42b, § 42c WaffG-E**

Die Ausweitung der Verbote bspw. an Bahnhöfen sowie den Verkehrsmitteln des Nah- und Fernverkehrs sind konsequent. An vielen Bahnhöfen hat die Anzahl an Bundespolizisten sowie Sicherheitspersonal der Deutschen Bahn zugenommen. Dies erhöht zumindest die subjektive Sicherheit der Menschen. Aber ob diese

Steigerungen an Bahnhöfen ausreichen, um die vielen neuen Änderungen auch in der Praxis kontrollieren zu können, ist zweifelhaft. Wichtig wird daher sein, dass genügend Personal bei der Polizei bereitsteht, um auch sichtbar die Verbote zu überprüfen. Aus kommunaler Sicht sollte der Bundespolizei vor allem mehr Kompetenz bei der Beantragung von Haftbefehlen an Bahnhöfen eingeräumt werden. Nach unseren Rückmeldungen ist es bislang so, dass insbesondere die Mitwirkung der Landespolizei erforderlich ist. Um die vorhandenen und neuen Verbote effektiver durchsetzen zu können, braucht es besonders einen Dreiklang aus erweiterten Befugnissen für die Sicherheitsbehörden, mehr Personal zur Kontrolle und Durchsetzung von Verboten sowie besseren technischen Möglichkeiten, wie etwa den Einsatz von Videoüberwachung mit KI. Diese kann beispielsweise bedrohliche Angriffshaltungen erkennen und Warnungen auslösen, die wichtige Sekunden für den Eigenschutz bringen. Fraglich erscheint, wer die Busse und Bahnen begleiten bzw. kontrollieren soll. Hier wird es insbesondere darauf ankommen, Schwerpunktkontrollen zu machen. Denn eine Busfahrerin bzw. ein Busfahrer kann die Verbote nicht kontrollieren. Positiv ist auf alle Fälle, dass verdachtsunabhängige Kontrollen durch die Bundespolizei ermöglicht werden. Dies dürfte viele Polizeibeamte ermutigen, entscheidungsfreudiger bei der Verfolgung verdächtiger Personen zu werden, da weniger Rechtfertigungsaufwand zu erwarten sein dürfte.

- **§ 44 WaffG-E**

Die angedachte Regelung zur Datenübermittlungsbefugnis der zuständigen Waffen- und Jagdbehörde dürfte zur Verknüpfung aller relevanten Informationen bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit und persönlichen Eignung förderlich sein. Jedoch sollten diese Prozesse automatisiert werden.

- **§ 45 WaffG-E**

Mit Blick auf die Polizeigesetze der jeweiligen Länder erscheint fraglich, ob eine gesonderte Regelung für zur Sicherstellung und Durchsuchung von Wohnungen zwingend erforderlich sind. Denn insbesondere bei Gefahr im Verzug dürfte auch auf Grundlage der Polizeigesetze nach einem richterlichen Beschluss die Durchsuchung möglich sein. Allerdings dürfte das WaffG zumindest Klarheit schaffen, wann ein solcher Eingriff unter Würdigung der geschützten Rechtsgüter gerechtfertigt ist.

- **§ 58 Absatz 24 WaffG-E**

Die vorgesehene Amnestieregelung kann dazu beitragen, Springmesser stärker aus dem öffentlichen Raum zu verbannen. Wichtig ist jedoch, dass eine öffentlichkeitswirksame Ansprache erfolgt. Dafür sollten möglichen viele Kulturkreise informiert werden.

### **C. Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz) (BT-Drs. 20/12804)**

Die Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland ist aus Sicht der Kommunen notwendig. Die Städte und Gemeinden haben bei der Unterbringung und Integration ihre Leistungsgrenzen erreicht. Ohnehin hat das BAMF lediglich Kapazitäten für ca. 250.000 Asylverfahren. Aus diesem Grund muss das Fluchtgeschehen insbesondere an den EU-Außengrenzen stärker kontrolliert und gesteuert werden.

Die Einigung auf eine Reform der Asylpolitik vom 6. November 2023 ist richtig und wird vom DStGB begrüßt. Allerdings zeigt die aktuelle Situation, dass die dort vereinbarten Maßnahmen nicht ausreichen.

Die Belastung in den Kommunen ist ungebrochen hoch. Die Zahl der Asylanträge lag im Jahr 2023 bei etwa 350.000. Dies sind fast 100.000 mehr als im Vorjahr. Das Migrationsgeschehen war aufgrund der verstärkten Grenzkontrollen ab Herbst 2023 für kurze Zeit geringer. Die illegale Migration ist aber weiterhin nicht gestoppt. Die aktuellen bundesweiten zusätzlichen Grenzkontrollen bestätigen diese Einschätzung. Die Städte und Gemeinden brauchen eine Atempause, um Lösungen für Wohnraum zu suchen und die Ausländerbehörden zu entlasten. Es fehlt nach wie vor an zusätzlichen Wohnraum, Sprachkursen und ehrenamtlichen Helfern. Es gibt regelmäßig Einzelfälle bei den Kommunen, in denen Sporthallen oder Zelte für geflüchtete Menschen genutzt werden müssen. Der Grund liegt vor allem darin, dass bis heute viele Asylbewerber aus der Flüchtlingswelle 2015/16 Wohnraum nutzen, den die Kommunen ihnen damals zugewiesen haben. Auch verteilen viele Länder bis heute vor Ablauf des Asylprüfungsverfahrens Flüchtlinge an die Kommunen, da die Erstaufnahmeeinrichtungen überfüllt bzw. zu klein sind. Die Länder müssen daher dringend ihre Kapazitäten aufstocken.

Mit Blick auf die große Zahl von Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, ist die kommunale Ebene darüber hinaus dringend auf finanzielle Entlastung und Unterstützung angewiesen. Insoweit ist eine vollständige Übernahme der flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft sowie die vollständige Erstattung der kommunalen Integrationskosten ein unverzichtbarer Schritt. Angesichts der aktuellen Preisentwicklung bleibt die vom Bund gewährte Entlastung von Ländern und Kommunen mit 7.500 Euro pro Person und Jahr deutlich hinter den Bedarfen zurück. Gleichzeitig ist es fast zu einem Stillstand beim Wohnungsneubau gekommen. Hinzu kommt, dass viele Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive nicht in ihre Herkunftsstaaten zurückgeführt werden können, da die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt sind, die Landesbehörden personell unterbesetzt sind oder es Probleme bei der Rücknahme mit den betroffenen Staaten gibt. Im Juli 2024 wurden bspw. lediglich 1.751 Menschen

in ihre Herkunftsstaaten bzw. im Rahmen der Dublin-Überstellungen zurückgeführt. Das vom Bundestag beschlossene Rückführungsverbesserungsgesetz ist daher zu begrüßen. Denn hierdurch werden Kapazitäten freigehalten für Menschen, die tatsächlich dringend auf Asyl angewiesen sind. Wichtig ist jetzt, dass die Beschlüsse zum Asylpaket der Europäischen Union zeitnah umgesetzt werden. Dies bedeutet, die Bleibeperspektive bereits vor der Einreise in die EU zu überprüfen und Flüchtlinge grundsätzlich solidarisch innerhalb Europas zu verteilen.

Mit Blick auf die kurze Frist zur Stellungnahme war eine umfassende Einbindung unserer Mitglieder nur schwer möglich. Wir bitten dies entsprechend zu berücksichtigen. Eine Bewertung der BT-Drs. 20/12806 (Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung) ist uns als kommunale Ebene nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

gez. Alexander Handschuh

**Gutachten zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP**

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems**

**Drucksache 20/12805**

**Artikel 5**

**Änderung des WaffG**

**Vorgelegt von Jörg-Henning Gerlemann**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)493 D**

**Leitender Regierungsdirektor beim Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg**

## **1. Zusammenfassung**

Der Gesetzentwurf erhält einige sachgerechte Regelungen. Insgesamt bestehen jedoch grundsätzliche Bedenken gegen die Systematik und gegen die Vollzugsfähigkeit. Dies gilt vor allem für die geplanten Regelungen zu den neuen Verbotszonen.

Es wird daher empfohlen, den Gesetzentwurf grundlegend zu überarbeiten, etwa durch Einsetzung einer Expertengruppe.

Die positiven Aspekte und die bestehenden Bedenken werden nachfolgend ausgeführt. Weiterhin werden einige konkrete Änderungsvorschläge vorgelegt.

Vorschriften ohne Angabe des Gesetzes sind §§ des WaffG.

## **2. Grundsätzliche Erwägungen**

### **2.1 Ausweitung der Verbotszonen**

Die Waffenverbotszonen waren 2006/2007 von Hamburg als ein Spezialinstrument für - wenige - kleinräumige Kriminalitätsschwerpunkte entwickelt worden.

Die Wirksamkeit von Waffenverbotszonen setzt eine Polizeipräsenz, etwa durch Schwerpunkteinsätze, voraus. In Hamburg wurden z. B. bei durchgeführten Kontrollen in den Jahren 2011 bis 2018 Verstöße gegen die Waffenverbotsverordnung festgestellt und mit Bußgeld geahndet (Bürgerschaftsdrucksache 21/12829 vom 30.04.2018).

Weiterhin ist eine Befugnis der Polizei zur Identitätsfeststellung und zur Durchsuchung der mitgeführten Sachen erforderlich. In Hamburg ist dies durch § 13 Abs. 2 Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) gewährleistet. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

„ (2) Die Polizei darf an einem Ort, für den durch Rechtsverordnung nach § 42 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. 2002 I S. 3970, 4592, 2003 I S. 1957), zuletzt geändert am 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2133), in der jeweils geltenden Fassung und nach § 1 SOG das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Waffengesetzes und gefährlichen Gegenständen verboten oder beschränkt worden ist, Personen kurzfristig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und sie sowie die von ihnen mitgeführten Sachen durchsuchen, soweit auf Grund von konkreten Lagekenntnissen anzunehmen ist, dass diese Personen verbotene Waffen oder gefährliche Gegenstände mit sich führen.“

Von dem dargestellten Ansatz her war bereits die Ausweitung der Waffenverbotszonen durch § 42 Abs. 6 nicht problemfrei, da es jetzt „nur“ noch darauf ankam, dass sich viele Menschen an einem Ort aufhalten und das

Waffen- und Messerverbot zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist. In der Fachliteratur wurden die Waffenverbotszonen nach § 42 Abs. 6 auch in einem Beitrag als insgesamt unverhältnismäßig bewertet (Halder/Walker, NVwZ 2020, 601ff.). Diese Bewertung teile ich nicht. Sie wurde auch von der Praxis widerlegt. Soweit nach dem „neuen § 42 Abs. 6“ Waffen- und Messerverbotsverordnungen geschaffen wurden, etwa in Halle, Magdeburg, Düsseldorf und Köln, handelt es sich um abgegrenzte Gebiete, in denen die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Polizeipräsenz sichergestellt werden kann. Zudem hält sich die Anzahl der „neuen Waffenverbotsverordnungen“ bisher in Grenzen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf gibt diese Orientierung auf und ermöglicht es, größere Teil von Deutschland generell als Verbotgebiete auszuweisen: alle Volksfeste etc. und den gesamten öffentlichen Nahverkehr.

Damit ist die Kleinräumigkeit und die mit ihr korrespondierende Polizeipräsenz nicht mehr zu gewährleisten. Es ist zu befürchten, dass die Verbotsverordnungen auf Grund von § 40 Abs. 4a und 7 sowie § 42b schon auf Grund des Umfangs nicht umfassend polizeilich kontrolliert werden können und damit nur sehr begrenzt, wenn überhaupt, Wirksamkeit entfalten können.

Es wird nicht verkannt, dass der Gesetzentwurf mit § 42c die für Verbotzonen erforderlichen Kontrollmaßnahmen schafft. Die vorgenannten Bedenken können hierdurch allenfalls abgemildert, aber nicht ausgeräumt werden.

## **2.2 Anzahl der Verbotszonen**

Gegenwärtig gibt es drei unterschiedliche Waffenverbotszonen: nach § 42 Abs. 5, nach § 42 Abs. 6 und temporäre Waffenverbotszonen nach dem BPolG. Bei Recherchen zu diesem Thema konnte ich feststellen, dass bereits dieser Unterschiede in der Öffentlichkeit nicht zutreffend wahrgenommen werden (beispielsweise bei Wikipedia). Wenn es künftig mindestens noch drei weitere Verbotszonen geben wird: auf Volksfesten etc. nach § 42 Abs. 4a sowie im öffentlichen Nahverkehr nach § 42 Abs. 7 und § 42b, wird es schwierig sein, diese komplexe Regelung, einschließlich der unterschiedlichen Ausnahmetatbestände, den Bürgerinnen und Bürger überzeugend zu vermitteln. Das Verständnis und eine Akzeptanz durch die Öffentlichkeit sind aber für die neuen Regelungen von zentraler Bedeutung.

## **2.3 Berechtigtes Interesse**

Eine Ausnahme vom Verbot des Führens von Messern bzw. Messern und Waffen soll für nahezu alle Verbotsordnungen bei Vorliegen eines berechtigten Interesses gelten, welches durch nicht abschließende Regelbeispiele definiert wird und letztlich bei Messern immer dann vorliegen soll, wenn das Messer zu einem anerkannten Zweck geführt wird.

Diese Regelungssystematik übernimmt letztlich die Struktur des § 42a. Diese Norm verbietet in Abs. 1 Nr. 3 das Führen von Einhandmessern und Messern mit einer feststehenden Klingenslänge von mehr als 12 cm. Abs. 2 Nr. 3 lässt Ausnahmen zu, sofern ein berechtigtes Interesse vorliegt. Nach Abs. 3 liegt ein berechtigtes Interesse insbesondere vor, wenn das Führen der Messer im Zusammenhang mit der Berufsausübung erfolgt, der Brauchtpflege, dem Sport oder einem allgemein anerkannten Zweck dient.

Wesentlich war hierbei, dass das berechtigte Interesse, kraft Gesetz entsteht, wenn ein allgemein anerkannter Zweck, etwa das Führen im Zusammenhang mit dem Brauchtum, gegeben ist. Eine entsprechende behördliche Feststellung ist nicht erforderlich. Der Bürger muss „nur“ mit der Unsicherheit leben, dass die Behörde ggf. sein Rechtsauffassung nicht teilt und ein Bußgeld verhängt. § 42a Abs. 1 Nr. 3 war 2008 ins WaffG aufgenommen worden, um gegen gewaltbereite Jugendliche vorgehen zu können, bei



denen das Einhandmesser an die Stelle der durch das WaffG 2002 verbotenen Messern getreten war. Die Regelung hat sich insgesamt nicht bewährt. Sie wurde vielmehr zu einer Belastung für Bürgerinnen und Bürger. Rechtsprechung und Literatur ist es bisher nicht gelungen, eine befriedigende Kasuistik zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „berechtigtes Interesse“ und „allgemein anerkannter Zweck“ zu finden. Von einzelnen Autoren wird deshalb vorgeschlagen, das „berechtigte Interesse“ nach § 42a Abs. 1 Nr. 3 extensiv zu verstehen. Es soll immer dann gegeben sein, wenn der konkrete Zweck von der Rechtsordnung gebilligt wird und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Messer zu Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder zu sonstigen Störungen der öffentlichen Ordnung eingesetzt wird. Von dieser Ansatz her darf der Bürger z. B. regelhaft ein im Geschäft erworbenes Gebrauchsmesser mit einer Klingenlänge von mehr als 12 cm in einer Tasche auf dem Weg zu seiner Wohnung bei sich tragen (Gerlemann in Steindorf 11. Aufl., § 42a WaffG Rn 12f. mit weiteren Nachweisen).

Die zu § 42a Abs. 3 aufgezeigten Probleme bestehen bei den Normen des vorgelegten Gesetzentwurfs, die durchgehend auf das berechtigte Interesse abstellen, entsprechend. Ich gehe davon aus, dass auch in den Fällen des § 42 Abs. 4a, Abs. 6 und 7 sowie § 42 b das berechtigte Interesse kraft Gesetz- bzw. kraft der Regelung in der jeweils zu erlassenden Verordnung entsteht, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Probleme die mit dem „berechtigten Interesse“ und seiner Auslegung durch den „allgemein anerkannten Zweck“ bestehen, werden auf Seite 36 in der Begründung zu § 42b auch offen thematisiert.

„Eine Ausnahme im Rahmen eines allgemeinen anerkannten Zwecks ist immer dann gegeben, wenn der konkrete Zweck von der Rechtsordnung gebilligt ist und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Messer zweckentfremdet wird. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn das Messer kurzzeitig für das Schälen oder Schneiden von mitgebrachten Speisen benutzt wird.“

Diese Verständnis trägt der Lebenswirklichkeit Rechnung führt aber dazu, dass jeder ein Messer auch im öffentlichen Nahverkehr führen darf, solange er einen allgemein anerkannten Zweck glaubhaft mach, was der Regelfall sein dürfte.

Es ist zu befürchten, dass - wie bei § 42a Abs. 1 Nr. 3 - auch bei § 42 Abs. 4a und 7 sowie § 42 b Regelungen, die gegen eine kleine Gruppe von gewaltbereiten Personen gerichtet sind, letztlich zu einer Belastung für rechtstreue Bürgerinnen und Bürger werden.

## **2.4 Normenklare Regelung für das Führen von Messern im WaffG**

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von Regelungen, die es ermöglichen das Führen von Messern in bestimmten Bereichen der Öffentlichkeit zu beschränken oder zu verbieten (§ 42 Abs. 4a, Abs. 5 und Abs. 6 und Abs. 7 sowie § 42b Abs. 1). Erfasst werden nach Wortlaut und der Begründung alle Messer, also auch reine Gebrauchsmesser wie etwa das klassische Taschenmesser. Der Umstand, dass das Verbot/die Beschränkung bei Vorliegen eines berechtigten Interesses, welches in den einzelnen Vorschriften ähnlich aber im Detail unterschiedlich definiert wird, nicht zur Anwendung gelangen ändert an der Grundintention der Regelung nichts. Die Möglichkeit, das Führen von reinen Gebrauchsmessern durch waffenrechtliche Regelungen zu untersagen, wurde in der Kommentarliteratur bereits zum zu § 42 Abs. 6 sowie zu § 42a als rechtssystematisch nicht überzeugend kritisiert (Gade Basiswissen Waffenrecht, S. 81f.; Bernd Heinrich in Gade/Stoppa (Hrsg.) Waffenrecht im Wandel, S. 121f. – Bruch der Systematik des WaffG“ sowie Gerlemann in Steindorf, 11. Aufl., § 42 Rn. 28 und § 42a Rn. 4). Diese rechtssystematischen Bedenken gelten gegen die mit dem Gesetzentwurf intendierten Regelungen hinsichtlich des Führens von Gebrauchsmessern erst recht.

Die Waffenrechtsverbotsverordnungen nach dem gegenwärtigen § 42 Abs. 5 differenzieren hingegen sachgerecht zwischen Waffen, deren Führen durch eine Verordnung nach § 42 Abs. 5 in bestimmten Bereichen verboten wird, und Messern sowie anderen gefährlichen Gegenständen, deren Führen in dem bestimmten Bereich durch eine Verordnung nach dem Polizeirecht verboten wird.



Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen tragen aber dem Umstand Rechnung, dass Messer, auch Gebrauchsmesser, angesichts der Straftaten der letzten Monate in der Öffentlichkeit zunehmend als Bedrohung wahrgenommen werden. Ein Verbot/eine Beschränkung des Führens von Messern in bestimmten Bereichen der Öffentlichkeit durch das Waffenrecht kann normenklar durch eine Änderung des § 1 Abs. 1 WaffG erreicht werden. In dem nachfolgenden Vorschlag sind die Änderungen durch Fettdruck kenntlich gemacht.

„(1) Dieses Gesetz regelt den Umgang mit Waffen oder Munition sowie das **Führen von Messern in der Öffentlichkeit** unter Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“

## 2.5 Ausnahmen für das Führen von Messern

Die Ausnahmen für das Führen von Messern wurden in § 42 Abs. 4a und 6 sowie § 42b weitgehend angeglichen. In zwei Punkten besteht aber noch Anpassungsbedarf. Sie sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Unterschiedliche Formulierungen führen hier zu Unsicherheiten bei der Auslegung und erschweren den Waffenbehörden die Umsetzung der Intention des Gesetzgebers.

§ 42 Abs. 4a	§ 42 Abs. 6	§ 42b Abs. 2
1. Anlieferverkehr,	2. Anwohnern, Anliegern und dem Anlieferverkehr,	
8. Personen, die Messer im Zusammenhang mit der Brauchtumpflege oder der Ausübung des Sports oder einem allgemein anerkannten Zweck führen.	4. Personen, die Messer im Zusammenhang mit der Brauchtumpflege, der Jagd oder der Ausübung des Sports führen	7. Personen, die eine Waffe oder ein Messer im Zusammenhang mit der Brauchtumpflege, der Jagd oder der Ausübung des Sports führen

## 3. Zu den einzelnen Vorschriften

### 3.1 Änderungen § 4 WaffG

Die in § 4 Abs. 5 Satz 2 eingefügte Regelbeispiel kann die Arbeit der Waffenbehörden erleichtern.

In der Kommentarliteratur (Papsthart in Steindorf, Waffenrecht 11. Aufl., § 4 Rn. 22) wird vorgeschlagen, dass der Waffenbehörde durch Gesetzesänderung die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, zum Vorstellungstermin qualifizierte Personen hinzuziehen, weil es für den waffenrechtlichen Sachbearbeiter eine Bürde sein kann, bei Zweifeln an der persönlichen Eignung eine psychologisch fundierte Entscheidung in eigener Verantwortung zu treffen. Dieser Vorschlag sollte im laufenden Gesetzgebungsverfahren noch aufgegriffen werden. Er könnte wie folgt lauten.

„Bei Zweifeln an der persönlichen Eignung kann die Behörde Sachverständige nach § 4 Abs. 2 AWaffV hinzuziehen.“

### **3.2 Änderungen § 5**

#### **Abs. 1**

Die Ausweitung der Gründe der absoluten Unzuverlässigkeit auf die staatsgefährdenden und extremistischen Straftaten ist gut vertretbar.

#### **Abs. 5**

Die Aufnahme der zusätzlichen Bundesbehörden ist geeignet, die Erkenntnislage der Waffenbehörden zu verbessern.

### **3.3 Änderungen § 6**

Die Änderungen des § 6 entsprechen im Grundsatz den Vorschlägen zur Änderung des WaffG, die 2021 der Diskontinuität anheimgefallen waren. Gegenüber 2021 fällt vor allem auf, dass der Zeitraum für die Abfrage der Wohnsitze von fünf Jahren auf zehn Jahre verlängert wurde. Es mag sinnvoll sein. Eine Begründung hierfür fehlt allerdings. Auch entstehen durch diese Abfrage höhere Verwaltungskosten. Es sollte in der Begründung auch festgelegt werden, dass sowohl Erstwohnsitze als auch weitere Wohnsitze, insbesondere Zweitwohnsitze, gemeint sind. Die Überprüfung wäre lückenhaft, bezöge sie sich nur auf den Erstwohnsitz. Auch die Umwandlung der Soll-Vorschrift zu einer Verpflichtung der Waffenbehörden kann einen höheren Verwaltungsaufwand für die Waffenbehörden begründen. Auf diesen Umstand sollte im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geachtet werden.

#### **3.4 § 6a neu**

Die Nachberichtspflicht entspricht im Grundsatz der Vorlage aus 2021. Sofern die damaligen Intentionen übernommen werden sollen, sind entsprechende Aussagen zur Quantifizierung erforderlich. Im Gesetzestext sollte unbedingt klargestellt werden, dass die Nachberichtspflicht unverzüglich zu erfolgen hat. Erlangt etwa eine Polizeibehörde nach der Antragstellung Erkenntnisse über Gewaltdelikte des Antragstellers, so teilt sie diese Informationen der Waffenbehörde unverzüglich mit. Liegen keine Erkenntnisse vor, besteht auch keine Nachberichtspflicht.

#### **3.5 § 6b neu**

Die Mitteilungspflicht der Waffenbehörden an die Jagdbehörden bei Wegfall der Zuverlässigkeit oder der persönlichen Eignung ist sachgerecht. Systematisch nicht ganz eindeutig ist jedoch das Verhältnis zum neuen § 44 Abs. 2. Dies sollte klarstellt und eine Regelung der Mitteilungspflichten an einem Standort angestrebt werden.

### **3.6 Änderungen § 41**

Nach der Änderung sollen vor allem bestimmte Regelbeispiele einer rechtskräftigen Verurteilung ein Waffen- und Munitionsbesitzverbot für Waffen und Munition, deren Erwerb nicht der Erlaubnis bedarf begründen. Auch die Begründung (S. 34) bringt dies zum Ausdruck. Dieser Einschätzung ist zu widersprechen. Die Rechtsprechung hat wiederholt darauf abgestellt, dass zur Bestimmung der Unzuverlässigkeit bei erlaubnisfreien Waffen auf § 5 und die dort genannten Fälle zurückgegriffen werden darf (VG München

BeckRS 2024, 18316; VG Augsburg BeckRS 18400 sowie Gerlemann in Steindorf, 11. Aufl. § 41 Rn. 6 mit weiteren Nachweisen). Es besteht die Gefahr, dass durch die vorgesehene Regelung Waffenbesitzverbote schwieriger werden. Dies sollte unbedingt vermieden werden.

### **3.7 Änderungen § 42**

#### **Abs. 4a**

Der neue Abs. 4a führt für Veranstaltungen nach Abs. 1 (öffentliche Vergnügungen, Volksfeste etc.) ein Verbot des Führens von Messern ein. Eine Ausnahme vom Verbot besteht bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses, welches durch Regelbeispiele nicht abschließend definiert wird. Dem allgemein anerkannten Zweck nach § 42 Abs. 4a Nr. 8 dürfte dabei die Regelung eines Auffangtatbestandes zukommen.

Wegen der grundsätzlichen Bedenken wird auf meine Ausführungen zu 2.1 bis 2.3 verwiesen.

#### **Abs. 5**

Die Neufassung des 1. Teils von Satz 1 "Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Abs. 2 und Messern..." ist wahrscheinlich eine Reaktion auf das Urteil des OVG Magdeburg (3 K 208/21) vom 28.09.2023. Das OVG Magdeburg hatte mit der vorgenannten Entscheidung die Waffenverbotszone in Halle (nach § 42 Abs. 6 WaffG) als formell und materiell rechtswidrig eingestuft. Die sehr grundsätzliche Argumentation ist auf alle Waffenverbotsverordnungen in Deutschland nach § 42 Abs. 5 und § 42 Abs. 6 übertragbar. Dieses formale Problem dürfte durch die neue Formulierung gelöst sein. Wenn der Gesetzgeber diese Intention verfolgt, bestehen aber auch keine Bedenken, diesen Umstand in der Begründung ausdrücklich zu erwähnen.

Die nachfolgenden Sätze wurden in Absatz 5 neu eingefügt.

"In der Rechtsverordnung nach Satz 1 soll für das Führen von Messern eine Ausnahme vom Verbot oder von der Beschränkung für Fälle bestimmt werden, in denen für das Führen des Messers ein berechtigtes Interesse vorliegt. Ein berechtigtes Interesse liegt insbesondere in den Fällen des Absatzes 4a Satz 3 vor."

Aus der Begründung ergibt sich nicht, warum diese Änderung vorgenommen werden soll. Vermutlich ist beabsichtigt, mit der Übernahme des "berechtigten Interesses" in Abs. 5 eine Annäherung der Ausnahmeregelungen an die des neuen Absatz 4a zu erreichen.

Das ist aber nicht überzeugend. § 42 Abs. 5 war und ist als Spezialinstrument für kriminalitätsbelastete kleinräumige Gebiete entwickelt worden. Soweit ersichtlich haben sich sowohl die Grundregeln als auch die geschaffenen Ausnahmen in den fünf Städten Hamburg, Bremen, Kiel, Wiesbaden und Leipzig bewährt. Die neu eingeführte Ausnahme ist somit nicht erforderlich. Ein Kriminalitätsschwerpunkt in einer Großstadt ist mit einem Volksfest im Sinne des § 42 Abs. 1 nicht vergleichbar.

Die oben angeführten neuen Sätze in Abs. 5 sollten daher ersatzlos gestrichen werden.

#### **Abs. 6**

Die Ausführungen zu der Entscheidung des OVG Magdeburg vom 28.09.2023 (3 K 208/21) gelten entsprechend.

Das in Waffenverbotszonen nach Absatz 6 künftig das Führen von allen Messern, unabhängig von der Klingenlänge, grundsätzlich verboten ist, ist sachgerecht. Für die jetzige Regelung, die auf Klingenlängen von über 4 cm abstellt, gibt es keine überzeugende Begründung.

Hinsichtlich der Waffen- und Messerverbotzonen in Verkehrsmitteln des öffentlichen Nahverkehrs wird auf die Ausführungen zu § 42b verwiesen.

### **Abs. 7**

Die in der Begründung (S. 35) angesprochene heterogene Regelungslage bei Bahnhöfen könnte hier möglicherweise eine (Teil-) Regelungsnotwendigkeit begründen. Aus der Begründung geht aber nicht klar hervor, welche Probleme genau vorliegen und wie sie durch die die neue Verbotszone gelöst werden sollen.

Wegen der grundsätzlichen Bedenken wird auf meine Ausführungen zu 2.1 bis 2.3 verwiesen.

### **3.8 § 42b neu**

Wegen der grundsätzlichen Bedenken wird auf meine Ausführungen zu 2.1 bis 2.3 verwiesen.

### **3.9 § 42c neu**

Die Einführung von Kontrollmöglichkeiten in den Verbotszonen ist zu begrüßen. Damit wird eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der Verbotszone geschaffen. Hamburg hat diese Möglichkeit bereits durch § 13 Abs. 2 PolDVG für die Waffenverbotsverordnungen nach § 42 Abs. 5 geschaffen.

### **3.10 Änderungen § 43**

Die in § 43 Abs. 2 Satz 2 neu enthaltene Durchbrechung des Steuergeheimnisses ist, wie in der Begründung zutreffend ausgeführt, mit der Einbeziehung des Zollkriminalamtes in die Überprüfung der Zuverlässigkeit und der persönlichen Eignung erforderlich geworden. Eine vergleichbare Regelung war bereits in dem Entwurf von 2021 enthalten.

### **3.11 Änderungen § 44**

§ 44 sieht Übermittlungsmöglichkeiten an die Jagdbehörden und die Verfassungsschutzbehörden vor. Die Begründung steht zu den vorgesehenen Änderungen in einem Spannungsverhältnis. Zu einen wird ausgeführt, dass bei Namensänderungen, Umzug oder Tod des Inhabers einer waffenrechtlichen Erlaubnis die zuständige Waffenbehörde zeitnah informiert werden muss. Diese Übermittlungspflichten zwischen Waffenbehörden und Meldebehörden sind aber nicht neu. Sie wurden bereits durch das Waffenrechtsgesetz von 2002 eingeführt und das 2. WaffrÄndG vom 30.06.2017 und das 3. WaffrÄndG vom 17.02.2020 erweitert.

Der letzte Satz in der Begründung erweckt den Eindruck eines Defizits beim Nationalen Waffenregisters. Sollte dies so gemeint sein, wäre es nicht zutreffend. Nach der gegenwärtigen Rechtslage hat das Nationale Waffenregister die Aufgabe, Daten zu Personen, waffenrechtlichen Erlaubnissen sowie Waffen einander zuzuordnen (§ 1 Abs. 2 WaffRG). Die Registrierung der Einwohner ist Aufgabe der Meldebehörden, § 2 Abs. 1 BMG. Solange es diese beiden Systeme gibt, ist eine Regelung der Kommunikation erforderlich.

### **3.12 Änderungen § 45**

Die neu eingeführte Möglichkeit, dass die Waffenbehörde bei einer drohenden Gefährdung bedeutender Rechtsgüter berechtigt ist, die Wohnung der betroffenen Person zu durchsuchen, sollte, in Anlehnung die Definition in § 102 Strafprozessordnung, auf andere Räume, die betroffenen Person und ihr gehörender Sachen erstreckt werden. Die Rechtsprechung hat zwar bei der Durchsuchung von Wohnungen

waffenrechtlicher Erlaubnisinhaber entschieden, dass Kraftfahrzeuge und Räumlichkeiten, die nicht zur Wohnung gehören ohne eine richterliche Anordnung durchsucht werden dürfen (VG Ansbach BeckRS 2023, 38062; VG Augsburg BeckRS 2017,125962). Diese Entscheidungen sind aber zu § 46 WaffG ergangen. Bei dem neuen § 45 Abs. 5 besteht eine höhere Gefahrenlage. Unsicherheiten sollten daher vermieden werden.

### **3.13 Änderungen § 46**

Die in dieser Norm vorgenommene Umwandlung der Ermessensentscheidung in eine gebundene Entscheidung kann für die Waffenbehörden eine Mehrbelastung bedeuten, ist aber aus Gründen der Gefahrenabwehr vertretbar.

### **3.14 Änderungen § 53**

Bei den Änderungen in § 53 sind in der Begründung geringfügige redaktionelle Korrekturen erforderlich:

- Nach § 53 Nr. 21 a ist künftig das Führen eines Messers auf einem Volksfest etc. grds. eine Ordnungswidrigkeit. Es handelt sich insofern um eine Folgeänderung zu Nr. 7 Buchstabe b.
- Die Änderung, wonach die bisherige Nr. 21a die Nr. 21b neu wird, ist eine Folgeänderung zu Nr. 13 Buchstabe a.
- Die Ordnungswidrigkeit nach § 53 Nr. 21c neu bezieht sich auf das Führen eines Messers oder einer Waffe entgegen § 42b . Es ist damit eine Folgeänderung zu Nr. 8.
- Die Ordnungswidrigkeit nach § 53 Nr. 23 bezieht sich auf einen Verstoß gegen § 42 Abs. 7 neu. Es ist damit eine Folgeänderung zu Nr. 7 Buchstabe e.

### **3.15 Änderungen § 58**

Gegen die Amnestieregelung bestehen keine Bedenken.

### **3.16 Änderungen Anlage 2 Abschnitt 1 Nummer 1.4.1**

Die Regelungen zum berechtigten Interesse für Springmesser überzeugen nicht. Wenn auch hier das berechtigte Interesse kraft Gesetz entstehen soll, bedeutet dies für Bürgerinnen und Bürger eine erhebliche Bürde, da sie bei einer abweichenden behördlichen Einschätzung eine Straftat begehen, § 52 Abs. 3 Nr. 1.

Eine Regelung wie in § 40 Abs. 3 Satz 1, wonach Inhaber einer jagdrechtlichen Erlaubnis und Angehörige von Leder oder Pelz verarbeitenden Berufen Umgang mit Faustmessern haben dürfen, kann dieses Problem lösen.

Jörg-Henning Gerlemann



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321  
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen  
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 19.9.2024

Nur per Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

## Stellungnahme des Deutschen Landkreistages

zur öffentlichen Anhörung zum

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP  
*Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems*  
**BT-Drucksache 20/12805**

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP  
*Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung*  
**BT-Drucksache 20/12806**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU  
*Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz)*  
**BT-Drucksache 20/12804**

Der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu den o.g. Gesetzentwürfen und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

### I. Allgemeines

Die Gesetzentwürfe dienen einer besseren Steuerung und – das gilt insbesondere für den Gesetzentwurf auf BT-Drs. 20/12804 – auch der dringend erforderlichen Begrenzung der nach wie vor deutlich zu hohen irregulären Migration. Die vorgeschlagenen Regelungen gehen alle in die richtige Richtung, können aber nur erste Schritte sein.

## II. Im Einzelnen

Im Einzelnen ist insbesondere auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen.

### 1. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems

Der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805, **Anlage 1**) sieht zum einen erhebliche Verschärfungen im Waffengesetz vor, von denen auch die Waffenbehörden der Landkreise unmittelbar betroffen sein werden. Zum anderen werden das Asyl- und Aufenthaltsrecht verschärft.

#### a) *Asyl- und Aufenthaltsrecht*

Im Asyl- und Aufenthaltsrecht sind zahlreiche Verschärfungen vorgesehen. So soll Schutzsuchenden künftig die Schutzanerkennung verweigert bzw. wieder aberkannt werden, wenn sie bestimmte Straftaten begehen (§ 8 AsylG-E). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll künftig bei der Identitätsprüfung auch auf öffentlich zugängliche Daten im Internet zugreifen können (§ 15b AsylG-E). Reisen von anerkannten Schutzsuchenden in ihr Heimatland sollen grundsätzlich zum Verlust des Schutzstatus führen (§ 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E). Solche Reisen sind der Ausländerbehörde anzuzeigen, die ihrerseits das BAMF darüber zu informieren hat (§ 47b AufenthG-E). Der Verstoß gegen diese Mitwirkungspflicht soll bußgeldbewehrt sein (§ 98 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E). Im Ausweisungsrecht (§ 54 AufenthG-E) soll der Katalog der relevanten Straftaten erweitert werden. Ferner wird ein neuer Ausweisungstatbestand für den Fall geschaffen, dass eine Straftat unter Verwendung einer Waffe begangen wird (§ 54 Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E). Schließlich soll durch die Änderungen in § 60 Abs. 8 AufenthG-E soll die Abschiebung von Straftätern erleichtert werden.

Diese Vorschläge sind insgesamt zu begrüßen; sie greifen zum Teil langjährige Forderungen auch des Deutschen Landkreistags auf. Auch zusammen mit der sogleich noch zu erörternden Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes sind die vorgeschlagenen Maßnahmen aber nicht ausreichend, um die irreguläre Migration so zu begrenzen, wie das angesichts erschöpfter Aufnahme- und Integrationskapazitäten in den Kommunen erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Landkreistag in Reaktion auf das von der Bundesregierung nach den Ereignissen in Solingen vorgelegte Sicherheitspaket Forderungen für eine Wende in der Migrationspolitik formuliert. Das entsprechende Papier ist hier als **Anlage** beigefügt.

Darin sprechen wir uns für Änderungen im materiellen Flüchtlingsrecht, insbesondere für eine Abschaffung, jedenfalls aber eine grundlegende Reform des subsidiären Schutzstatus sowie für Abschiebungen auch in Länder wie Syrien und Afghanistan aus. Schutzsuchende, für deren Asylverfahren andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zuständig sind, sollten schon an der deutschen Grenze zurückgewiesen werden. Auch deshalb sollten Grenzkontrollen, deren Wirksamkeit sich zuletzt während der Fußball-Europameisterschaft gezeigt hat, konsequent ausgebaut werden. Freiwillige Aufnahmeprogramme sollten gestoppt und der Familiennachzug ausgesetzt werden. Sollten diese Maßnahmen nicht zeitnah zu einer deutlichen Reduzierung der irregulären Migration führen, schlägt das Papier als Option vor, einen befristeten nationalen Aufnahmestopp als Ultima Ratio in Betracht zu ziehen.

#### b) *Asylbewerberleistungsgesetz*

Im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) soll die Regelung des § 1 Abs. 4 auf die sog. „Dublin-Fälle“ ausgedehnt und geregelt werden, dass diese keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG, sondern nur auf sog. Überbrückungshilfen haben. Erfasst sind Personen, deren Asylantrag als unzulässig abgewiesen worden, weil nach den Dublin-Regelungen ein anderer Mitgliedstaat der Union für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Darüber hinaus

muss dieser Mitgliedstaat auch seine Bereitschaft zur Übernahme erklärt haben. Der bisherige § 1a Abs. 7 AsylbLG soll entfallen.

Der in § 1 Abs. 4 S. 1 AsylbLG-E vorgesehene Leistungsausschluss für die aufgeführten Personengruppen ist folgerichtig und geeignet, die Umsetzung und Akzeptanz sowohl des Dublin-Verfahrens als auch der deutschen Rechtslage zu stärken.

Die Gesetzesformulierungen sind allerdings noch widersprüchlich. Während der neue Satz 1 sagt, dass die Betroffenen keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben, gewährt ihnen der unverändert gebliebene Satz 2 Überbrückungsleistungen. Diese entspricht zwar auch schon dem geltenden Recht, kann aber Anlass zu Missverständnissen sein und sollte angepasst werden.

Insbesondere muss ausgeschlossen sein, dass die Betroffenen SGB XII-berechtigt werden. Nach § 23 Abs. 2 SGB XII erhalten Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG keine Sozialhilfe. Hier könnte klargestellt werden, dass die Betroffenen, obwohl sie nur Empfänger von Überbrückungsleistungen sind, als „Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG“ gelten. Dass sie nach § 1 Abs. 4 Satz 1 AsylbLG ausdrücklich keine Leistungen nach diesem Gesetz erhalten, könnte dagegen auch so gedeutet werden, dass es sich gerade nicht um Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG handelt.

Zu bedenken ist des Weiteren, dass die Vorgabe von Überbrückungsleistungen für einen deutlich größeren Personenkreis als bislang für die Verwaltung vermehrte und vor allem erschwerte Entscheidungen bedeutet, da die Leistung bestimmt werden muss. Bei Einsatz der Bezahlkarte muss eine entsprechende Anpassung erfolgen. Die bisherigen Erfahrungen mit den Überbrückungsleistungen zeigen zudem, dass sie kaum erfolgreich umgesetzt werden konnten, da die Umstände und Zustände in den eigentlich zuständigen Drittstaaten von der Gerichtsbarkeit als nicht immer zumutbar eingestuft wurden. Im Ergebnis mussten dann die vollen AsylbLG-Leistungen weitergezahlt werden. Wir bitten darum, dies auszuschließen, damit die Regelung nicht ins Leere läuft.

Insgesamt bekräftigen wir unsere Forderung, dass die betroffenen Personen gar nicht erst in die Kommunen verteilt, sondern möglichst in Zentren an den Grenzen oder in den Ländern zentral versorgt werden.

#### c) *Waffen- und Jagdgesetz*

Der Entwurf sieht Änderungen sowohl im Erlaubnis- wie im Besitzrecht vor.

- aa) So soll § 4 des Waffengesetz (WaffG) um eine Regelung ergänzt werden, wonach die Waffenbehörde zur Erforschung des Sachverhalts die persönliche Anwesenheit des Antragstellers anordnen kann. Ferner sollen die Waffenbehörden künftig zur Erforschung des Sachverhalts auch auf allgemein zugängliche Quellen – insbesondere das Internet – zurückgreifen (§ 4 Abs. 6 WaffG-E) können. Die Zuverlässigkeitsvoraussetzungen in § 5 Abs. 1 WaffG sollen verschärft werden. Darüber hinaus sollen die Waffenbehörden bei der Prüfung der Zuverlässigkeit künftig auch die Bundespolizei und das Zollkriminalamt anfragen, um das dort vorhandene Behördenwissen in die Beurteilung einfließen zu lassen (§ 5 Abs. 5 WaffG-E). Daneben soll eine Pflicht der Waffenbehörden eingeführt werden, neben der zuständigen Behörde der Landespolizei oder der zentralen Polizeidienststelle oder des zuständigen Landeskriminalamtes auch die Polizeidienststellen der Wohnsitze der letzten zehn Jahre abzufragen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 WaffG-E), um sicherzustellen, dass auch im Fall eines Umzugs keine relevanten Erkenntnisse verloren gehen. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die zuständigen Waffenbehörden in optimaler Weise über relevante Erkenntnisse anderer Behörden, die Antragsteller bzw. Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse betreffend, informiert werden. Dazu soll auch beitragen, dass die beteiligten Behörden nach § 6a WaffG die Waffenbehörden über im Nachhinein



erlangte relevante Kenntnisse zu unterrichten haben („Nachbericht“). Die Waffenbehörden ihrerseits müssen die Jagdbehörden unterrichten, sollten Jäger die erforderliche Zuverlässigkeit bzw. die persönliche Eignung nicht mehr besitzen. Umgekehrt sollen die Jagdbehörden bei der Waffenbehörde Auskünfte zur Zuverlässigkeit einholen (§§ 6b, 44 Abs. 2 WaffG-E, § 17 JagdG-E).

Diese Regelungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Das gilt für die Erweiterung des Kreises der Regelabfragebehörden sowie nicht zuletzt für die Möglichkeit, in Zukunft für Recherchen auch auf allgemein zugängliche Quellen wie das Internet zurückgreifen zu können. Es ist kaum zu erklären, warum den Behörden bislang der Rückgriff auf solche offenliegenden Informationen verwehrt ist. Erforderlich und hilfreich wären allerdings ergänzende Hinweise zur rechtskonformen Beweissicherung, etwa von im Internet aufgefundenen Videos.

Nachdrücklich begrüßen wir auch die Regelungen in § 6b WaffG-E und § 17 WaffG-E. Dass die Prüfung der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit auch im Zusammenhang der Erteilung eines Jagdscheins der Waffenbehörde obliegen soll, ist sachgerecht.

Nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass der Gesetzentwurf davon ausgeht, in den kommunalen Waffenbehörden werde kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entstehen. Diese Auffassung ist schon mit Blick auf die künftig zusätzlich durchzuführenden Regelabfragen bei weiteren Beteiligten unzutreffend. Hier wäre es wichtig, dass von Beginn an die technischen Voraussetzungen gegeben sind, um den erforderlichen Datenaustausch digital abzuwickeln.

Für besonderen Aufwand wird auch die Umsetzung des § 6b Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 (Abfrage bei den Polizeidienststellen der innegehabten Wohnsitze der letzten zehn Jahre) sorgen. Das gilt vor allem für Betroffene, die öfter umziehen. Zum einen müssen die Waffenbehörden die letzten Wohnsitze ermitteln, zum anderen zu diesen Wohnsitzen die örtlich zuständigen Polizeidienststellen feststellen, um dann nachfolgend die zahlreichen Abfragen zu stellen. Es sollte deshalb klargestellt werden, dass nach einem Umzug eine erneute Abfrage der dann zuständigen Waffenbehörde bei den betroffenen Polizeidienststellen nicht erforderlich ist, wenn die entsprechenden Informationen in der Waffenakte des Kunden, welche bei Umzug der neu zuständigen Waffenbehörde übermittelt wird, bereits vorhanden sind. Hierdurch werden Doppelabfragen (und damit doppelter Personal- und Zeitaufwand) vermieden und Ressourcen gespart. Durch die Weitergabe der Antworten an die Zuzugsbehörde werden Informationsverluste vermieden.

Im Übrigen weisen wir noch auf folgende Aspekte hin:

- Nach § 42 Abs. 4a Nr. 7 WaffG-E soll ein berechtigtes Interesse auch bei Mitwirken an Foto-, Film- oder Fernsehaufnahmen bzw. Theateraufführungen vorliegen. Das ist nachvollziehbar. Dazu hat uns aus der Praxis allerdings auch der Hinweis erreicht, dass eine Überprüfung im Einzelfall, insbesondere im Hinblick auf die verstärkte Nutzung von Mobiltelefonen zum Erstellen von Filmaufnahmen problematisch werden kann.
  - In redaktioneller Hinsicht bedarf § 41 Abs. 1 WaffG-E der Überarbeitung. Für die Aufzählung in Nr. 2 müssten Buchstaben verwendet werden. Ferner müsste angesichts des erweiterten Anwendungsbereichs wohl auch die Überschrift des § 44 WaffG (Übermittlung an und von Meldebehörden) angepasst werden.
- bb) Bei Volksfesten und anderen öffentlichen Veranstaltungen, an kriminalitätsbelasteten Orten, im Öffentlichen Personenverkehr und seinen Haltestellen soll der Umgang mit Messern unabhängig von der Klingenlänge künftig untersagt oder untersagbar sein, um Angriffen mit Messern und Gewalttaten besser vorzubeugen. Zur Überprüfung der

Einhaltung dieser neuen Verbote sollen erweiterte Kontrollbefugnisse ergänzt werden (zu diesem Komplex vgl. §§ 42 WaffG-E ff.)

Novelliert werden soll ferner auch die Vorschriften zum individuellen Waffenbesitz (§ 41 Abs. 1 WaffG-E). Springmesser sollen in die Liste verbotener Waffen nach Anlage 2 aufgenommen werden; insoweit soll es eine einjährige Amnestie geben (§ 58 Abs. 24 WaffG-E).

Auch im Hinblick auf diese Vorschriften ist das Regelungsanliegen des Gesetzgebers nachvollziehbar. Das gilt insbesondere für das Verbot von Springmessern sowie die Einführung eines von der Klingenlänge unabhängigen absoluten Messerverbotes für bestimmte Orte bzw. Veranstaltungen, da auch mit kurzen Klingen schwere Verletzungen verursacht werden können.

Gerade bei Massenveranstaltungen, aber auch im ÖPNV wird der Vollzug der neuen Regelungen die insoweit zuständigen Behörden aber vor schwierige und herausfordernde Aufgaben stellen. Eine Durchsetzung des „Messerverbots“ z. B. bei Volksfesten ist – wenn überhaupt – nur mithilfe von strikten Zugangskontrollen möglich, die mit erheblichen Einschränkungen für alle Beteiligten verbunden sind. Im Übrigen gilt, dass sich auf diese Weise die Sicherheit an bestimmten Brennpunkten zwar möglicherweise erhöhen, aber nicht umfassend garantieren lässt.

## 2. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems

Die im Gesetz zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung enthaltenen Änderungen der Polizeigesetze des Bundes und der Strafprozessordnung, die die Landkreise nicht unmittelbar betreffen. Auf eine Stellungnahme wird daher verzichtet.

## 3. Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland

Der von der CDU/CSU vorgelegte Entwurf will die 2023 gestrichenen Wörter „und Begrenzung“ wieder in § 1 Abs. 1 S. 1 AufenthG aufnehmen, den Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz bis auf weiteres beenden und die Zuständigkeit der Bundespolizei im Hinblick auf die Durchsetzung der Ausreisepflicht erweitern.

Diese Vorschläge sind aus Sicht des Deutschen Landkreistags zu begrüßen. Die Aussetzung des Familiennachzug entspricht einer unserer Forderungen. Dass mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung die Wörter „und Begrenzung“ in § 1 Abs. 1 AufenthG gestrichen worden, ist auch aus unserer Sicht ein falsche Signalsetzung, die korrigiert werden sollte. Auch der Ausweitung der Zuständigkeit der Bundespolizei stimmen wir zu. Es ist folgerichtig, wenn die Bundespolizei in den Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs auch die Kompetenz für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen erhält. Dass diese im Einvernehmen mit der zuständigen Ausländerbehörde geschehen muss, stellt sicher, dass es nicht zu widersprüchlichen Maßnahmen kommt und die Bundespolizei über alle relevanten Informationen zum Aufenthaltsrecht des Betroffenen verfügt.

Im Auftrag

Dr. Ritgen

## Stellungnahme des Deutschen Städtetages

zum

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ vom 09. September 2024 (Drs. 20/12805)**
- b) **Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU  
“Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland  
(Zustrombegrenzungsgesetz)” (Drs. 20/12804)**

Der Deutsche Städtetag bedankt sich für die Möglichkeit zu den vorgelegten Entwürfen Stellung nehmen zu können.

Insgesamt unterstützt der Deutsche Städtetag Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit, betont jedoch die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und fairen Verfahren im Umgang mit Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

### **Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ vom 09. September 2024 (Drs. 20/12805)**

Im Einzelnen nehmen wir Stellung zu:

#### **I. Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht**

1. Verweigerung bzw. Aberkennung des Schutzstatus

Der Entwurf sieht vor, dass der Schutzstatus von Personen aberkannt werden kann, wenn sie Straftaten mit antisemitischen, rassistischen oder anderen menschenverachtenden Beweggründen begangen haben. Ebenso ist eine Verweigerung der Zuerkennung eines Schutzstatus vorgesehen für Menschen, die sich noch in einem laufenden Asylverfahren befinden. Der Deutsche Städtetag spricht sich für eine weitreichende Verurteilung von Straftaten nach den genannten Katalogdaten aus. Gleichwohl birgt der in § 60 Abs. 8a AufenthG-E formulierte Soll-ausschluss, in dem nur in besonders begründeten Einzelfällen abgewichen wird, mit Blick auf das Unionsrecht rechtliche Unsicherheiten.

2. Aberkennung des Schutzstatus bei Heimreisen

Asylberechtigte und Ausländer, denen internationaler Schutz gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 2 AsylG gewährt wurde oder für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7

AufenthG festgestellt wurde, müssen Reisen in ihr Herkunftsland sowie den Grund der Reise der zuständigen Ausländerbehörde mitteilen. Diese leitet die Informationen gemäß § 8 Absatz 1c AsylG an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weiter, um die Möglichkeit eines Widerrufs ihres Rechtsstatus zu prüfen. Die geänderte Norm des § 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E wird zudem um den Sachverhalt des „sittlich zwingend gebotenen“ erweitert. Hier sind zwei Anmerkungen zu machen:

- a) Heimreisen lassen in der Tat den Schluss zu, dass eine Verfolgungsgefahr zwischenzeitlich nicht mehr mit erheblicher Wahrscheinlichkeit besteht. Der im Entwurf der Bundesregierung argumentiert hier jedoch mit der Vermutung des erneuten „Unterschutzstellens“ des Staates, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt. Hier ist auf die Rechtssystematik in § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AsylG hinzuweisen, die ein „Unterschutzstellen“ insbesondere nur bei konsularischem oder diplomatischem Schutz meint. Die Rückkehr in das Herkunftsland allein bedeutet zunächst kein „Unterschutzstellen“.
- b) Die Meldung der Heimreise ist bei der zuständigen Ausländerbehörde anzuzeigen. Hier stellt sich die Frage nach den Beurteilungskriterien, wann eine Reise „sittlich zwingend geboten“ ist. Zwar nennt die Begründung des Gesetzentwurfes Regelbeispiele etwa bei schweren Krankheits- oder Todesfällen von Familienangehörigen. Bei anderen Gründen obliegt es der Ausländerbehörde das „sittlich zwingend Gebotene“ festzustellen. Es ist anzunehmen, dass sich unterschiedliche Praxen in den Kommunen zu dieser Frage entwickeln werden. Gleichwohl ist bei Widerlegung durch die Person mit einem erheblichen Mehraufwand in den Behörden zu rechnen.

Bereits jetzt nimmt das BAMF Reisen ins Herkunftsland als Anlass, einen möglichen Widerruf des Schutzstatus zu prüfen. Eine veränderte Praxis des Bundesamtes ist somit nicht zu erwarten.

### 3. Leistungsausschluss für Asylsuchende, für deren Verfahren ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zielt darauf ab, bestimmten Gruppen von Geflüchteten selbst die grundlegendsten Versorgungsleistungen zu verweigern. Dies betrifft insbesondere ausreisepflichtige Personen, die in einem anderen EU-Staat internationalen Schutz genießen, sowie jene, deren Asylantrag aufgrund der Zuständigkeit eines anderen Dublin-Vertragsstaates als unzulässig eingestuft wurde und für die eine Abschiebungsanordnung vorliegt. Personen mit Duldung sind von dieser Regelung ausgenommen. Die bisherige Leistungskürzung für Dublin-Fälle gemäß § 1a Abs. 7 AsylbLG wird aufgehoben.

Künftig sollen die betroffenen Personen grundsätzlich keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach dem AsylbLG haben, sondern lediglich bis zum Zeitpunkt der Ausreise, längstens jedoch für zwei Wochen sogenannte „Überbrückungsleistungen“ erhalten. Diese umfassen ausschließlich Sachleistungen des physischen Existenzminimums für Unterkunft, Ernährung und Körperpflege sowie eingeschränkte Gesundheitsversorgung. Nach Ablauf dieser Frist entfallen

die Leistungen komplett. Personen nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E, die sich in einer „außergewöhnlichen Härtefallsituation“ befinden, können zusätzliche Leistungen gewährt werden.

Dieser Leistungsausschluss ist besonders weitreichend und mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden:

- a) Die „Überbrückungsleistungen“ sehen nur im Fall mit einer „außergewöhnlichen Härtefallsituation“ weitere Leistungen vor. Doch selbst in Härtefällen sollen zur Sicherung des rein physischen Überlebens lediglich die Krankenversorgung nach § 4 AsylbLG und Leistungen zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern gewährt werden. Sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG, die beispielsweise im Fall von Behinderungen oder Pflegebedürftigkeit nötig werden, sind ausgeschlossen. Dies betrifft besonders Schutzbedürftige mit speziellen Bedarfen.
- b) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 (1 BvL 7/16) festgestellt, dass Sanktionen im Sozialleistungsbereich die Möglichkeit des Einzelnen voraussetzen, die Situation durch eigenes Verhalten auch tatsächlich beeinflussen zu können, um die Sanktion zu vermeiden. Dies ist in den o.g. Fällen aber nicht ohne weiteres möglich. Eine freiwillige Ausreise bzw. Rückkehr in den zuständigen Mitgliedstaat ist jedoch nicht vorgesehen. Ausreisepflichtige Asylsuchende werden in der Regel behördlich überstellt und sind auf diese Überstellung auch in der Regel angewiesen. Hinzu kommen mit Blick auf die Leistungskürzung europarechtliche Bedenken, da der pauschale Leistungsausschluss den Vorgaben der Aufnahme richtlinie (RL 2013/33/EU) widersprechen könnte. Angesichts der rechtlichen Bedenken könnte es zu zahlreichen Klagen kommen, um die geplanten Kürzungen zu stoppen.

Zwar können durch die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Verschärfungen Anreize gesetzt werden, Deutschland zu verlassen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Gefahr von Obdachlosigkeit von ausreisepflichtigen Asylsuchenden in den Kommunen steigen könnte.

## **II. Zu Art. 5 Änderung des Waffengesetzes**

### ***Grundsätzliches***

In den letzten Jahren hat die Zahl der Messerangriffe erheblich zugenommen. Angriffe mit Messern stellen eine besondere Gefahr dar, da sie oft zu schwerwiegenden, teils tödlichen Verletzungen führen. Diese Taten bedrohen die öffentliche Sicherheit und beeinträchtigen das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erheblich. Nicht erst seit dem islamistischen Anschlag in Solingen wird über die Gefährlichkeit von Messern und notwendige Konsequenzen debattiert.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Regelungen des Waffenrechts verschärft werden sollen. Messerverbote können zur Gewaltprävention beitragen, indem sie verhindern, dass Konflikte im Affekt durch den Einsatz von Messern eskalieren. Zur Vorbeugung sind gerade mit Blick auf diese Personengruppen die Sensibilisierung für die Gefahren des Mitführens von

Messern oder Waffen sowie zielgruppenspezifische Gewaltpräventionsprogramme wichtig. Es ist jedoch auch klar, dass verschärfte Verbote nicht jene abschrecken werden, die vorsätzlich Messer oder andere Waffen zur Begehung von Straftaten mit sich führen.

Vor diesem Hintergrund wird insbesondere begrüßt:

- Die verschärfte **Überprüfung der Zuverlässigkeit** im Rahmen der waffenrechtlichen Erlaubnis gemäß §§ 5 und 6 Waffengesetz (Art. 5 Nummer 3 und 4 des Gesetzesentwurfs), um auch staatsgefährdende oder extremistische Straftaten zu erfassen.
- Die **Einführung eines gesetzlichen Verbots für jegliche Messer** bei Volksfesten, Sportveranstaltungen, Messen, Ausstellungen, Märkten oder ähnlichen öffentlichen Veranstaltungen (Art. 5 Nummer 7b - § 42 Absatz 4a des GesetzE). Das Mitführen von griffbereiten Messern, auch Alltagsmessern stellt eine hohe Gefahr dar. Hier kommen auf engstem Raum viele Menschen zusammen und eine Fluchtmöglichkeit ist in der Regel nicht gegeben.
- Die **Ermächtigung der Länder, um an bestimmten kriminalitätsbelasteten Orten das Führen jeglicher Messer zu verbieten** (Art. 5 Nummer 7 c - § 42 Absatz 5). Gilt auch für **Orte, an denen sich viele Menschen aufhalten** (Art. 5 Nummer 7 d - § 42 Absatz 6 des GesetzE). Waffen- und Messerverbotzonen, die an Kriminalitätsschwerpunkten oder Orten, an denen sich viele Menschen aufhalten, eingerichtet werden, können helfen, die Anzahl von Waffen bzw. Messern im öffentlichen Raum zu reduzieren. Lediglich ein Schild aufzustellen, reicht sicherlich nicht aus. Waffenverbotszonen können aber bei guter Kontrolldichte ein Baustein zu mehr Sicherheit in den Städten sein. Insofern wird es begrüßt, dass **eine Kontrollbefugnis für die Polizeien der Länder** geschaffen wird, in den Verbotsbereichen stichprobenartige und anlasslose Kontrollen durchzuführen (Art. 5 Nummer 8 - § 42 c des GesetzE).
- Die **Ausweitung der Mitführungsverbote von Messern und Waffen im öffentlichen Personenfernverkehr und Bahnhöfen** (Art. 5 Nummer 8 - § 42 b des GesetzE).
- Das **Verbot von Springmessern** (Art. 5 Nummer 15).

### **Weitere Anmerkungen**

- **Erfüllungsaufwand E 3**

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung unter E.3 des GesetzE ist unvollständig dargestellt. Wegen der in den §§ 5, 6 ff. vorgesehenen Verschärfungen und Abfrage- und Mitteilungspflichten steigt der Erfüllungsaufwand bei den für den Vollzug zuständigen unteren Waffenbehörden, die je nach landesrechtlicher Regelung bei den kreisfreien Städten und Landkreisen angesiedelt sind.

- **Zu § 42 Abs. 4a Nr. 8 GesetzE**

In § 42 Abs. 4a Nr. 8 GesetzE sollten die Worte „oder einem allgemein anerkannten Zweck“ als zu unbestimmte und weitgefasste Ausnahme gestrichen werden (vgl. auch § 42 Abs. 6 Satz 2 Nr. 4 WaffG).

- **Zu § 42c GesetzE**

In § 42c GesetzE sollte eine Klarstellung zur Befugnis der Sicherstellung unrechtmäßig mitgeführter Waffen/Messer erfolgen.

- **Vollständiges Verbot von Waffen im öffentlichen Raum**

Angriffe mit Messern stellen eine besondere Gefahr dar, unabhängig von der Klingenlänge. Der vom Bundesrat gefasste Beschluss (BR Drs. 263/24), das Führungsverbot auf Messer mit feststehender Klinge ab einer Länge von sechs Zentimetern auszuweiten, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Da jedoch auch Alltagsmesser, wie etwa Küchenmesser mit einer Klingenlänge von sechs Zentimetern, schwere oder tödliche Verletzungen verursachen können, ist die Überlegung eines allgemeinen Führungsverbots für Messer mit feststehender Klinge mit gesetzlich festgelegten alltagstauglichen Ausnahmeregelungen grundsätzlich zu befürworten.

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU “Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz)” (Drs. 20/12804)**

Im Einzelnen nehmen wir Stellung zu:

1. Die 2023 gestrichenen Wörter „und Begrenzung“ wieder in § 1 Abs. 1 S. 1 AufenthG aufnehmen

Mit dem Vorschlag des Entwurfes, die Wörter „und Begrenzung“ wieder in § 1 Abs. S. 1 AufenthG einzuführen, soll signalisieren, dass die Kontrolle und Einschränkung der Zuwanderung wieder stärker in den Vordergrund der gesetzlichen Regelungen gerückt wird. Die klar definierten Ziele eines Gesetzes können eine leitende Rolle spielen, wenn es darum geht, Ermessensspielräume auszufüllen, die im Einklang mit dem Zweck der erteilten Befugnis ausgeübt werden müssen.

## 2. Nichtgewährung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Es ist richtig, dass mit der Aufnahme von aktuell 1,15 Millionen Geflüchteten aus Ukraine sowie etwa aktuell 200.000 Asylanträgen die Kommunen hinsichtlich ihrer Aufnahme- und Integrationskapazität an ihre Grenzen stoßen. Die Bereitschaft der Städte, geflüchteten Menschen Schutz und Hilfe zu gewähren, besteht aber unverändert fort.

Seit dem 1. August 2018 regelt § 36a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Dazu gehört, dass kein gesetzlicher Anspruch auf diesen Nachzug besteht; er erfolgt nur durch eine positive behördliche Ermessensentscheidung. Monatlich können bis zu 1.000 Visa für den Familiennachzug erteilt werden. Dazu findet eine Konzentration auf die Kernfamilie statt sowie der Ausschluss von Gefährdern. Es gilt die Voraussetzung, dass keine schwerwiegenden Straftaten begangen worden sind.

Aus städtischer Sicht sind beim Familiennachzug zu subsidiär geschützten Flüchtlingen zwei Aspekte in Einklang zu bringen:

- a) Die Integrationsfähigkeit der Städte zu wahren und
- b) die Integrationsanstrengungen der Geflüchteten mit Bleibeaussichten zu unterstützen

Um Integration erfolgreich zu gestalten, sind Wohnraum, Kindertagesstätten, Arbeits- und Ausbildungsplätze, Schulen sowie soziale Teilhabe notwendig. Es ist wichtig, eine Überlastung einzelner Städte und Ballungsgebiete bei der Bereitstellung von Wohnraum, Integrationsleistungen und finanziellen Mitteln zu vermeiden. Zusätzlicher Zuzug, einschließlich des Familiennachzugs, kann die Integration in bereits stark betroffenen Städten erschweren. Um sicherzustellen, dass Städte auch weiterhin Leistungen für die gesellschaftliche und berufliche Integration erbringen können, indem sie Gesundheitsversorgung, Sprachkurse sowie Schul- und Kindergartenplätze bereitstellen, ist eine ausreichende Finanzierung durch den Bund und die Länder erforderlich.

Der Nachzug von engen Familienangehörigen kann auch zur Integration beitragen. Ungewissheit und Sorgen um das Wohlergehen ihrer Angehörigen erschweren es Geflüchteten, sich auf ihre Integration zu konzentrieren.

Die geltenden Regelungen des Familiennachzugs stellen nach aktuellem Stand eine tragfähige Grundlage dar, um den berechtigten Interessen der Geflüchteten und der aufnehmenden Städte Rechnung zu tragen.

## 3. Ausweitung der Zuständigkeit der Bundespolizei für den Rückführungsvollzug

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass die Bundespolizei parallel für die Abschiebung und Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen zuständig ist, die in ihrem Zuständigkeitsbereich



aufgegriffen werden und deren Abschiebung voraussichtlich innerhalb von sechs Monaten möglich ist. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, durch die Verringerung von Schnittstellen zuständigkeitsbedingte Unterbrechungen im Bearbeitungsprozess zu vermeiden.

Eine stärkere Konzentration der Zuständigkeiten oder zumindest eine intensivere Einbindung von Bundesbehörden kann dazu führen, den Rückführungsprozess effizienter zu gestalten. Dies könnte erreicht werden, indem Parallelstrukturen abgebaut werden und das Verfahren zur Identitätsfeststellung und Passbeschaffung verbessert und vereinheitlicht wird. So könnten Unterbrechungen im Arbeitsablauf vermieden werden, die dadurch entstehen, dass die Bundespolizei ohnehin in den Abschiebungsvorgang eingebunden werden muss, insbesondere bei der Begleitung von Ausreisepflichtigen ins Ausland. Eine Ausweitung der Aufgaben der Bundespolizei muss im Einklang mit der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes erfolgen.

**20. September 2024**

**Schriftliche Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.**

**zur öffentlichen Anhörung am 23. September 2024**

**zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805), Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806)**

**von Sarah Lincoln,**

**Rechtsanwältin und Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe bei der  
Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.**

I. Einleitung

Die vorliegende Stellungnahme untersucht die in den oben genannten Gesetzentwürfen enthaltenen Änderungen auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht. Angesichts des beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens und der kurzen Stellungnahmefrist liegt der Fokus auf denjenigen Regelungen, die aus verfassungs-, europa- und völkerrechtlicher Sicht besonders problematisch sind, namentlich

im Asyl- und Aufenthaltsrecht (dazu II.)

- die geplante Kürzung von Sozialleistungen in sogenannten Dublin-Fällen (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)
- der Widerruf des Schutzstatus bei Reisen ins Heimatland (§ 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG & § 47b AufenthG-E)
- die Erleichterung von Ausweisungen (§ 54 Abs. 1 Nr. 1d und Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E)
- die Neuregelungen zum Abschiebungsschutz für Flüchtlinge (§ 60 Abs. 8-8b AufenthG-E)

sowie im Sicherheitsrecht (dazu III.)

- die anlasslosen Kontrollen in Waffenverbotszonen (§§ 42, 42b und 42c WaffG-E, §§ 22 Abs. 1b, 43 Abs. 1 Nr. 5 BPolG-E),

- der nachträgliche biometrische Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung durch das BKA, die Bundespolizei und Strafverfolgungsbehörden (§§ 10b, 39a, 63b BKA-E, § 34b BPolG-E, § 98d StPO-E)
- der nachträgliche biometrische Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten durch das BAMF (§ 15b AsylG-E)
- die automatisierte Datenanalyse durch BKA und Bundespolizei (§ 16a BKAG-E, § 34a BPolG-E)
- die Übermittlung von Daten zu Erprobungszwecken (§ 22 Abs. 3 BKAG-E)

Vorweg sei angemerkt, dass es zwar legitim und nachvollziehbar ist, nach dem schrecklichen Anschlag von Solingen zu prüfen, ob Gesetzesänderungen erforderlich sind, um die Bevölkerung künftig vor solchen Anschlägen zu schützen. Es ist jedoch die Aufgabe des Parlaments, gerade in solchen Zeiten besonnen und zielgerichtet zu handeln, Grund- und Menschenrechte zu achten und nur solche Änderungen zu beschließen, die wirklich mehr Sicherheit versprechen.

Genau diese Besonnenheit und das rechtsstaatliche Augenmaß lässt die Regierung vermissen, wenn sie jetzt versucht, so weitreichende Gesetzesverschärfungen in solcher Eile durch das Parlament zu bringen. Nicht nur werden so bewährte parlamentarische Verfahren verletzt: Jede einzelne Neuerung greift massiv in Grundrechte ein und hätte schon deshalb eine eigene ausführliche Debatte unter den Abgeordneten und eine Sachverständigenanhörung verdient. Die Verschärfungen lassen eine gewissenhafte Abwägung von Grundrechten vermissen und berücksichtigen an vielen Stellen nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie höherrangiges Recht. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag müssen gerade in Zeiten, in denen die Demokratie und der Rechtsstaat von vielen Seiten angegriffen werden, unbedingt den Eindruck vermeiden, dass sie Grundprinzipien unserer Verfassung systematisch hintanstellen.

## **II. Geplante Verschärfungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht**

### **1. Leistungsausschluss in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E**

#### **a) Regelungsinhalt**

Personen, die sich in Deutschland aufhalten, für deren Asylverfahren aber ein anderer EU-Staat zuständig ist, sollen künftig keine Sozialleistungen mehr erhalten, sobald ihre Abschiebung angeordnet wurde (sogenannte Dublin-Fälle). Erfasst werden sowohl Personen, denen eine freiwillige Ausreise möglich ist wie auch Personen, denen dies nicht möglich ist und für die eine Überstellung in einen Mitgliedstaat geplant wird. Sie erhalten längstens für zwei Wochen Überbrückungsleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege sowie eingeschränkte Krankenbehandlung). Bei Vorliegen besonderer Umstände und einer

außergewöhnlichen Härte werden über einen unbefristeten Zeitraum Leistungen zur Deckung des physischen Existenzminimums sowie eine medizinische Versorgung nach §§ 3 und 4 AsylbLG gewährt. Über das physische Existenzminimum gehende Bedarfe im Bereich des soziokulturellen Existenzminimums sind ebenso wie sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG, der besondere existenzielle Bedarfe abdeckt, zum Beispiel von kranken, alten, traumatisierten Menschen oder Menschen mit Behinderungen, ausgeschlossen (vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 30). Allein die Tatsache, dass die betroffene Person noch in Deutschland aufhältig ist und weder eine Unterkunft hat noch sich ernähren kann, begründet ausweislich der Gesetzesbegründung keine außergewöhnliche Härte (BT-Drs. 20/12805, S. 30).

Nach Ablauf der zwei Wochen haben Betroffene nach den vorgeschlagenen Änderungen im Regelfall noch nicht einmal einen sozialrechtlichen Anspruch auf Unterbringung oder auf Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung sowie Körper- und Gesundheitspflege. Das bedeutet, sie werden obdachlos und stehen ohne Geld und ohne medizinische Versorgung da.

## **b) Keine freiwillige Ausreise möglich**

Die Streichung der Leistungen wird damit begründet, dass die betroffenen Personen dadurch „angehalten werden, in den für die Prüfung ihres Antrags zuständigen Staat zurückzukehren“, um dort Sozialleistungen zu beziehen (BT-Drs. 20/12805, S. 20). Der Entwurf nimmt an, dass es für diese Personen, die sich in der Regel noch nicht lange in Deutschland aufhielten, „mit keinem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, Deutschland kurzfristig wieder zu verlassen“ (BT-Drs. 20/12805, S. 35). Keine Erwähnung findet dabei die Tatsache, dass eine freiwillige Ausreise in den zuständigen EU-Staat in aller Regel nicht möglich ist. In dem regulären zweistufigen Dublin-Rückführungsverfahren (Erlass einer Rückkehrentscheidung – zwangsweise Überstellung i.F.d. Abschiebung) ist die Abschiebung der angeordnete Ausreiseweg und eine freiwillige Ausreise gar nicht vorgesehen. Anders als im Falle eines materiell unbegründeten Asylantrags wird die Abschiebung nach § 34 i.V.m. § 59 AsylG nicht angedroht und keine Frist zur freiwilligen Ausreise gesetzt (vgl. § 34a Abs. 1 Satz 3 AsylG). Die „Dienstanweisung Dublin“ des BAMF regelt ausdrücklich: „Aus Sicherheitsgründen wird derzeit freiwilligen Überstellungen aus den MS nicht zugestimmt. Freiwillige Ausreisen in die MS werden daher nur in Ausnahmefällen vom Bundesamt befürwortet“ (Dienstanweisung Dublin des BAMF, S. 168, abrufbar unter [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/2022-12\\_BAMF\\_Dienstanweisung\\_Dublin.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/2022-12_BAMF_Dienstanweisung_Dublin.pdf), zuletzt abgerufen am 20.9.2024). Möchte das BAMF eine „freiwillige Ausreise“ ermöglichen, ist ein zeitaufwändiges bürokratisches Verfahren erforderlich, weil das BAMF entsprechende Erlaubnisse der beteiligten Ziel- und Durchreisestaaten einholen muss (vgl. Dienstanweisung Dublin des BAMF, ebd. S. 168). Die ausreisepflichtige Person hat es i.R.d. Dublin-Verfahrens also nicht selbst in der Hand, eine Verelendung abzuwenden, indem sie ihrer gesetzlichen Ausreisepflicht freiwillig nachkommt (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 – 1 C 26/14 –, NJW 2016, 67 (69); OVG NRW, Beschluss vom 18. März 2021 – 18 E 221/21 –, NVwZ-RR 2021, 732 (734)).

### **c) Katastrophale Folgen für Betroffene sowie für Länder und Kommunen**

Eine Überstellung in das zuständige EU-Land erfolgt im Regelfall nicht innerhalb von zwei Wochen nach Anordnung der Abschiebung, sondern dauert viele Monate. Werden in dieser Wartezeit sämtliche existenzsichernde Leistungen nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E gestrichen, bedeutet das für tausende Menschen Obdachlosigkeit und Verelendung. Ohne Geld, Nahrung oder medizinische Hilfe bleibt den Betroffenen nichts anderes übrig, als in Grünanlagen oder unter Brücken zu campieren und zu betteln. Es ist zudem zu erwarten, dass einzelne Betroffene in ihrer Not ausbeuterische, unangemeldete Arbeitsgelegenheiten annehmen. Der Wegfall jeglicher Gesundheitsleistungen wird dazu führen, dass sich Menschen selbst bei weit fortgeschrittener Erkrankung nicht behandeln lassen; Krankheiten entwickeln sich dadurch zu medizinischen Notfällen und im schlimmsten Fall führen sie zu eigentlich vermeidbaren Todesfällen. Es ist kaum vorstellbar, dass ein derart menschenunwürdiger Zustand sichtbarer Verelendung in deutschen Städten und Kommunen beabsichtigt ist, zumal ohne staatlich kontrollierte Unterbringung auch der behördliche Zugriff auf die Menschen wegfällt und damit eine zeitnahe Dublin-Überstellung erschwert wird.

Im Gesetz findet sich keine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Personen, denen eine Ausreise tatsächlich möglich und zumutbar ist. Auch aus der Gesetzesbegründung wird nicht hinreichend deutlich, ob diese Problematiken erkannt wurden und wie damit umgegangen werden soll. Es wird darauf hingewiesen, dass „eine freiwillige Ausreise bzw. Überstellung nur erfolgt, nachdem der andere Staat der Übernahme ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt hat und dem Asylsuchenden in diesem Staat keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht“. Zudem müsse „die Ausreise tatsächlich möglich sein. Fehlt es an diesen Voraussetzungen, erfolgt keine Überstellung und die Ausreisepflicht ist ausgesetzt. Damit erfolgt kein Leistungsausschluss“ (BT-Drs. 20/12805, S. 29). Möglicherweise ist damit gemeint, dass die Abschiebung ausgesetzt und eine Duldung erteilt werden muss, wenn keine freiwillige Ausreise möglich ist. So wird es bereits in einigen Bundesländern gehandhabt, die Betroffenen bis zur Dublinüberstellung eine Duldung erteilen. Es ist jedoch bereits im Wortlaut der Norm klarzustellen, dass geduldete Menschen von den Leistungskürzungen nach § 1 Abs. 4-AsylbLG-E nicht erfasst sind und eine Ausreise tatsächlich möglich und zumutbar sein muss.

Sofern die Bundesregierung davon ausgehen sollte, dass es zu einer freiwilligen Leistungserbringung durch die Länder und Kommunen kommen wird oder der polizeirechtliche Anspruch auf Unterbringung in einer Notunterkunft eine Alternative darstellt, um Obdachlosigkeit zu vermeiden, wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen: Ein Hilfebedürftiger darf nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist (BVerfG, Urteile vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvR 2/11 - BVerfGE 132, 134 (173, Rn. 65) = SozR 4-3520 § 3 Nr. 2). Es besteht überdies das Risiko, dass Länder und Kommunen sich über die Zuständigkeit der

Unterbringung (Erstaufnahme in Landeshand, Notunterkunft in Kommunenzuständigkeit) streiten; dies entspricht nicht dem grundrechtlichen Gewährleistungsauftrag.

#### **d) Unvereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**

In der derzeitigen Ausgestaltung sind die geplanten Leistungskürzungen nicht mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar.

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist ein Menschenrecht, das deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zusteht (BVerfG, Urteile vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvR 2/11 - BVerfGE 132, 134 (173, Rn. 63) = SozR 4-3520 § 3 Nr. 2). Eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken (BVerfG, Urteile vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvR 2/11 - BVerfGE 132, 134 (173, Rn. 94) = SozR 4-3520 § 3 Nr. 2). Der Leistungsumfang des menschenwürdigen Existenzminimums darf nicht aus migrationspolitisch Gründen relativiert werden (BVerfG, Urteile vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvR 2/11 - BVerfGE 132, 134 (173, Rn. 95) = SozR 4-3520 § 3 Nr. 2).

Verfassungsrechtlich lässt sich der Leistungsausschluss auch nicht über die Möglichkeit der „Selbsthilfe“ der betroffenen Personen rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher die Grundrechtskonformität eines vollständigen Leistungsausschlusses nur für den Fall bejaht, dass Grundrechtsträger\*innen ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst sichern können und ihnen die Möglichkeit gegeben wurde, im Verfahren etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 - BVerfGE 152, 68 (148, Rn. 209) - SozR 4-4200 § 31a Nr. 3 Rn. 209). Leistungskürzungen knüpft das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung zu den Hartz-IV-Sanktionen an strenge Voraussetzungen: Die Sozialleistungen dürfen nur an Mitwirkungspflichten gebunden sein, die darauf zielen, die Hilfsbedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden. Es muss den Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden, die Höhe der Minderung und der Zeitraum müssen verhältnismäßig sein und es muss angemessene Härtefallregelungen geben. Insbesondere muss es der leistungsberechtigten Person zu jedem Zeitpunkt möglich sein, die Voraussetzungen für einen Anspruch auf volle Leistungen der Grundsicherung zu schaffen.

Diese Rechtsprechung kann nicht ohne Weiteres auf die Selbsthilfe durch die Möglichkeit der Ausreise übertragen werden, da es bei der Ausreise in einen anderen Staat nicht darum geht, die Bedürftigkeit zu überwinden, sondern sich die bedürftige Person lediglich aus dem

Anwendungsbereich des AsylbLG und des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums entfernt. Eine Entscheidung des Bundessozialgerichts zur „eigenverantwortlichen Selbsthilfe“ durch Ausreise bezieht sich auf einen anderen Fall: Hiernach ist ein Leistungsausschluss von Unionsbürger\*innen aus dem Bürgergeld zulässig, wenn ihnen eine Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere eine Rückkehr in ihr Heimatland, möglich und zumutbar ist (Bundessozialgericht, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R, kritisch hier Greiser/Kador, Existenzsicherung, europarechtlicher Arbeitnehmerstatus und Rückkehrobliegenheit, ASR 2023, S. 4). Das Landessozialgericht Hessen hat hingegen unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die bloße Heimkehrmöglichkeit bei tatsächlichem Inlandsaufenthalt für die Geltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ohne Bedeutung ist, da das Grundrecht während des Inlandsaufenthalts „stets“ seine Wirkung entfaltet (Hessisches Landessozialgericht, Urteil vom 1. Juli 2020 – L 4 SO 120/18 –, Rn. 67, juris, vgl. auch Landessozialgericht NRW, Beschluss vom 27. März 2020 – L 20 AY 20/20 B ER).

Doch selbst wenn man eine „Selbsthilfeobliegenheit“ der Ausreise annehmen wollte, so müsste diese Ausreise jedenfalls möglich und konkret umsetzbar sein. Anders als den Unionsbürger\*innen steht jedoch der hier betroffenen Gruppe der Ausreiseweg nicht typischerweise frei, sodass auch diese Rechtsprechung nicht übertragen werden kann. Wer nicht ausreisen kann, kann darauf auch nicht als Selbsthilfemaßnahme verwiesen werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Ausreise tatsächlich zumutbar ist. Das ist nur der Fall, wenn im Zielstaat keine systematischen Mängel in den Aufnahmebedingungen, also keine menschenunwürdigen Verhältnisse bestehen.

Diese Voraussetzungen erfüllt die geplante Leistungskürzung nicht, da der Wortlaut lediglich vorsieht, dass ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde und eine Abschiebung nach § 34a Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative des Asylgesetzes angeordnet wurde. Die Möglichkeit und Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise ist in § 1a Abs. 4 AsylbLG-E nicht vorausgesetzt und ergibt sich auch nicht zweifelsfrei aus der Gesetzesbegründung.

Unvereinbar mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen ist zudem die Verschärfung der Härtefallregelung. Damit über zwei Wochen hinaus Leistungen gewährt werden, sind besondere Umstände und eine außergewöhnliche Härte erforderlich. Die Gesetzesbegründung präzisiert: „Der bloße Verbleib des Ausreisepflichtigen im Bundesgebiet oder die Aussicht auf geringere Leistungen im schutzgewährenden oder zuständigen Mitgliedsstaat begründen dabei keine außergewöhnliche Härte.“ (BT-Drs. 20/12805, S. 30). Eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass es schon eine außergewöhnliche Härte darstellt, wenn Menschen nach zwei Wochen ohne Geld oder Nahrung und ohne medizinische Versorgung auf die Straße gesetzt werden, ist damit ausgeschlossen. Die restriktive Härtefallregelung, deren Anwendungsbereich ansonsten unbestimmt verbleibt, wird damit den Anforderungen an die Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz nicht gerecht.



Auch die Erbringung von Leistungen zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern setzt besondere Umstände und eine außergewöhnliche Härte voraus, wobei auch hier die Gesetzesbegründung so verstanden werden kann, dass der Verbleib im Bundesgebiet keine solche Härte darstellt. § 1a Abs. 4 AsylbLG-E stellt damit das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern nicht sicher. Gerade bei Kindern kann jedoch von einer Möglichkeit der freiwilligen Ausreise nicht ausgegangen werden. Es ist außerdem völlig unklar, wie Kindern eine Unterkunft und ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährt werden soll, wenn es ihren Eltern verwehrt bleibt.

Verfassungswidrig ist auch der pauschale Ausschluss der Leistungen zur Deckung soziokultureller Bedarfe. So hat das Bundesverfassungsgericht in einem Nichtannahmebeschluss vom 12. Mai 2021 (1 BvR 2682/17) festgestellt, dass die alte, vor dem Jahr 2015 geltende Fassung des § 1a Nr. 2 AsylbLG noch verfassungskonform gewesen sei. Darin betont die beschließende Kammer vor allem die Einheitlichkeit des Anspruchs auf eine menschenwürdige Existenzsicherung. Die Aufspaltung in einen Kernbereich, der Nahrung, Obdach, Kleidung und medizinische Grundversorgung umfasste sowie einen darüberhinausgehenden Bereich, der ein Minimum an sozialer Teilhabe einschließt, lehnt die Kammer im Einklang mit der bisherigen Judikatur des BVerfG kategorisch ab. Der alte § 1a AsylbLG sah vor, dass das zum Lebensunterhalt „Unerlässliche“ gewährt werden musste. Das bedeutete aus Sicht des Gerichts, dass auch die Leistungen des sozialen Existenzminimums bei Bedarf erbracht werden müssen.

Die aktuelle Fassung von § 1a AsylbLG beschränkt die Leistung im Sanktionsfall auf die Deckung der Bedarfe für „Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege“ und schließt soziokulturelle Leistungen pauschal aus. Nichts anderes gilt für die geplante Härtefallregelung, da die Gesetzesbegründung auf die Anspruchseinschränkungen nach § 1a Abs. 1 AsylbLG verweist. Die Neuregelung sieht außerdem keinen hinreichenden Schutz von besonders schutzbedürftigen Personen, wie Menschen mit Behinderung, vor. Da hier kein Raum für Leistungen des sozialen Existenzminimums oder Leistungen für besonders schutzbedürftige Personen nach § 6 AsylbLG besteht, wird die Härtefallregelung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht.

Die Neuregelung verkürzt zudem Rechtsschutzmöglichkeiten, denn bereits die noch anfechtbare Anordnung der Abschiebung führt zum Ausschluss von den Sozialleistungen. Damit riskiert der Gesetzgeber, dass auch rechtswidrige Abschiebeanordnungen, etwa in Mitgliedstaaten, die keine menschenwürdige Existenzsicherung vorsehen, zu einem vollständigen Leistungsausschluss in Deutschland führen.

Im Ergebnis verstößt die Neuregelung in mehrfacher Hinsicht gegen verfassungsrechtliche Vorgaben. Es ist schon zweifelhaft, ob eine freiwillige Ausreise als eine eigenverantwortliche Selbsthilfe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Hartz-IV-Sanktionen zu verstehen ist. Jedenfalls kann eine Leistungskürzung nicht mit der Möglichkeit der



Ausreise begründet werden, wenn eine freiwillige Ausreise weder möglich noch zumutbar ist. Schließlich ist die Härtefallregelung mit der Voraussetzung einer außergewöhnlichen Härte und besonderer Umstände deutlich zu restriktiv und berücksichtigt weder die Einheitlichkeit des Anspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums noch besondere Bedarfe vulnerabler Gruppen.

### **e) Unvereinbarkeit mit geltendem und künftigem Unionsrecht**

Die Neuregelung widerspricht der aktuell geltenden Aufnahme richtlinie (RL 2013/33/EU), die in Art. 2 g, 17, 18 und Art. 19 Mindeststandards für Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung vorsieht. Art. 20 sieht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit von Leistungseinschränkungen vor. Die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats für das Asylverfahren ist in dieser abschließenden Aufzählung nicht enthalten.

Die neue, bis Mai 2026 umzusetzende Aufnahme richtlinie (RL 2024/1346) sieht zwar vor, dass bestimmte Rechte auf Versorgung in unzuständigen Staaten entfallen. Aber auch in diesem Fall ist nach EU-Recht eine vollständige Leistungstreichung nicht zulässig, sondern es muss im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen ein Mindeststandard sichergestellt werden. Für Kinder und besonders schutzbedürftige Personen muss eine uneingeschränkte Krankenversorgung sichergestellt sein, unabhängig davon, ob ein anderer EU-Staat zuständig ist (Art. 21 i.V.m. Art. 22 Abs. 2) – auch an diesem Punkt verstößt die geplante Neuregelung klar gegen das EU-Recht. Dass selbst im Härtefall Leistungen nach § 6 AsylbLG ausgeschlossen sein sollen, steht außerdem im Widerspruch zu Art. 21 i.V.m. Art. 22 Abs. 3 der Aufnahme richtlinie. Wenn dies aus medizinischen Gründen erforderlich ist, müssen die Mitgliedstaaten Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, wie etwa notwendige Rehabilitationsmaßnahmen und medizinische Assistenzprodukte, einschließlich einer geeigneten psychologischen Betreuung zur Verfügung stellen.

## **2. Erleichterung von Ausweisungen, § 54 Abs. 1 Nr. 1d und Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E**

Nach dem neuen § 54 Abs. 1 Nr. 1d AufenthG-E soll ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse bestehen, wenn der Ausländer wegen bestimmter Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten verurteilt worden ist und wenn er diese unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen hat. Nach dem neuen Abs. 2 Nr. 2b soll ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse bestehen, wenn der Ausländer aufgrund entsprechender Straftatbestände rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten oder zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe verurteilt worden ist und wenn er diese unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen hat.

§ 54 Abs. 1 AufenthG sah ursprünglich zur Begründung eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses eine Schwelle von zwei Jahren Freiheits- oder Jugendstrafe vor. Die wiederholte Absenkung dieser Schwelle ist nicht nachvollziehbar und widerspricht den europarechtlichen Vorgaben aus Art. 14 Abs. 4 lit. b der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU).

Danach können die Mitgliedstaaten einem Flüchtling die ihm von einer Regierungs- oder Verwaltungsbehörde, einem Gericht oder einer gerichtsähnlichen Behörde zuerkannte Rechtsstellung aberkennen, diese beenden oder ihre Verlängerung ablehnen, wenn der Flüchtling eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde. Der EuGH hat die Anforderungen an das Merkmal der besonders schweren Straftat näher konkretisiert (EuGH, Urteil vom 6. Juli 2023, C 402/22, Rn. 19 ff.): Danach ist Art. 14 Abs. 4 lit. b mit Blick auf das Ziel der Richtlinie, gemeinsame Kriterien zur Bestimmung der Personen anzuwenden, die tatsächlich Schutz benötigen, restriktiv auszulegen (Rn. 36). Die Mitgliedstaaten können zwar Mindestschwellen festlegen (Rn. 47), insofern ist zutreffend in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass im Unionsrecht keine Mindeststrafe festgelegt ist (BT-Drs. 20/12805, S. 28). Allerdings grenzt der EuGH den Spielraum insoweit ein, dass die Straftat eine außerordentliche Schwere aufweisen muss, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie zu den Straftaten gehört, die die Rechtsordnung der betreffenden Gesellschaft am stärksten beeinträchtigen (Rn. 37). Die Beurteilung der Schwere der fraglichen Straftat erfordert – auch bei der Festlegung von Mindestschwellen – eine vollständige Prüfung sämtlicher besonderer Umstände des jeweiligen Einzelfalls (Rn. 47). Die etwaige Resonanz der fraglichen Straftat in den Medien oder in der Öffentlichkeit kann angesichts des im Wesentlichen subjektiven und individuellen Charakters eines solchen Umstands nicht berücksichtigt werden (Rn. 45).

Diesen Anforderungen wird die Neuregelung nicht gerecht. Freiheits- oder Jugendstrafen von sechs oder gar drei Monaten sind keine Sanktionen für schwere Straftaten, sondern für eher geringfügige, allenfalls mittelschwere Taten. Angesichts des zur Verfügung stehenden Strafrahmens etwa einer Körperverletzung gem. § 223 StGB von Geldstrafe bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bzw. § 224 Abs. 1 Nr. 2 StGB von sechs Monaten bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe bewegt sich die Verhängung einer drei- bzw. sechsmonatigen Jugend- bzw. Freiheitsstrafe im unteren Bereich bzw. sogar außerhalb des Strafrahmens. Im Fall der gefährlichen Körperverletzung nach § 224 Abs. 1 Nr. 2 StGB kann etwa eine dreimonatige Freiheitsstrafe nur verhängt werden, wenn das Gericht ausdrücklich einen minder schweren Fall erkennt. Auch im Hinblick auf den Tatbestand des Landfriedensbruchs gemäß § 125 StGB, der unter Verweis auf die propalästinensischen Versammlungen neu aufgenommen wurde, ist zweifelhaft, dass hierdurch eine besonders schwere Straftat verwirklicht werden kann. § 125 StGB sieht im Mindestmaß lediglich eine Geldstrafe vor und kann auch durch die Anwendung von Gewalt nur gegen Sachen verwirklicht werden. Bei einer Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von sechs Monaten bzw. einer Freiheits- oder Jugendstrafe von drei Monaten ist keinesfalls davon auszugehen, dass die zugrundeliegenden

Straftaten solche sind, die unsere Rechtsordnung im Vergleich zu anderen Straftaten am stärksten beeinträchtigen.

Die Absenkung auf eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten soll ausweislich der Gesetzesbegründung durch die konkrete Gefahr gerechtfertigt sein, die von der Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs ausgeht (BT-Drs. 20/12805, S. 26). Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs schon beim Tatvorwurf bzw. bei der Strafzumessung berücksichtigt wird. Damit kommt der dadurch verwirklichte Unrechtsgehalt bereits im Strafmaß zum Ausdruck. Bleibt es trotz der Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs etwa im Falle des § 224 Abs. 1 StGB bei der absoluten Untergrenze einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten, so besteht keine Grundlage, im Rahmen der Beurteilung des Ausweisungsinteresses dennoch von einer besonders schweren Straftat auszugehen.

Zudem wirkt sich die Absenkung der Schwelle auf sechs oder gar drei Monate Freiheits- oder Jugendstrafe auch auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus, der nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG alle in § 54 AufenthG gelisteten Tatbestände entgegenstehen. Hier erfolgt anders als im Rahmen einer Ausweisung keine Abwägung und keine Berücksichtigung individueller Umstände. Allein die Begehung einer, wie vorstehend erläutert allenfalls geringfügigen bis mittelschweren Straftat, reicht schon aus, um die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu verwehren.

### **3. Widerrufserleichterung bei Reisen, § 73 AsylG-E**

Nach § 73 Abs. 1 Nr. 1 und 4 AsylG ist die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu widerrufen, wenn der Ausländer sich freiwillig erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt oder wenn der Ausländer freiwillig in das Land, das er aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen er sich aus Furcht vor Verfolgung befindet, zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat.

Die geplante Änderung in § 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E statuiert die Vermutung, mit einer Reise in den Herkunftsstaat unterstellt sich die Person erneut freiwillig dem Schutz des Herkunftsstaates, es sei denn die Reise ist sittlich zwingend geboten. Zudem müssen Schutzberechtigte nach § 47b-AufenthG-E künftig Reisen in ihren Herkunftsstaat sowie den Grund der Reise gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde anzeigen. Diese leiten nach § 8 Absatz 1c des Asylgesetzes die Anzeigen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Prüfung des Widerrufs der Rechtsstellung weiter.

Diese Regelung ist mit dem Unionsrecht, der Genfer Flüchtlingskonvention und der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht vereinbar.

Das sich erneut Unterschutzstellen ist auch heute schon Widerrufsgrund gem. § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AsylG. Der Widerrufsgrund orientiert sich an der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 1 Abschnitt C Nr. 1) und findet sich so auch in Art. 11 Abs. 1 lit. a Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU). Nach seiner Auslegung in Rechtsprechung und Literatur bezieht sich der Ausschlussgrund der Unterschutzstellung gerade nicht auf kurze Reisen in den Herkunftsstaat. Hierfür steht vielmehr der Ausschlussgrund des § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AsylG zur Verfügung, der sich aus Art. 1 Abschnitt C Nr. 4 GFK bzw. Art. 11 Abs. 1 lit. d Qualifikationsrichtlinie ableitet. Dieser Ausschlussgrund fordert aber zusätzlich eine gewisse Dauerhaftigkeit durch das Merkmal der Niederlassung.

So wies das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass „die Flüchtlingseigenschaft gem. Art. 1 Abschn. C Nr. 4 GenfKonv. erst dann entfällt, wenn der Flüchtling in das Herkunftsland „zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat.“ Dies sei „gem. Art. 1 Abschn. C Nr. 1 GenfKonv. bei denjenigen Flüchtlingen der Fall, die sich freiwillig erneut dem Schutz des Landes unterstellen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen“. Mit der Unterschutzstellung sei, wie der BGH (BGH, LM Nr. 9 zu GenfKonv. = RzW 1966, 140 = DVBl 1966, 113) zutreffend erkannt habe, „nicht die Rückkehr in die Heimat gemeint, für die der Sondertatbestand der Nr. 4 des Art. 1 Abschn. C GenfKonv. geschaffen ist, sondern vor allem die Inanspruchnahme der Auslandsvertretung des Landes ihrer Staatsangehörigkeit (BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1991 - 9 C 126/90, beck-online = NVwZ 1992, 679 (681)).

Angesichts der Tragweite eines Widerrufs des Schutzstatus ist eine regelhafte Vermischung beider Erlöschenstatbestände, die so bislang auch weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur Niederschlag gefunden hat, äußerst bedenklich.

Doch selbst wenn man entgegen der höchstrichterlichen Rechtsprechung kurze Reisen unter Art. 1 Abschnitt C Nr. 4 GFK bzw. Art. 11 Abs. 1 lit. d Qualifikationsrichtlinie fassen wollte, setzt der Ausschlussgrund immer voraus, dass die schutzberechtigte Person aus freien Stücken handelt (1.), sie beabsichtigt, sich erneut dem Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, zu unterstellen (2.) und dass sie diesen Schutz auch tatsächlich erhält (3.) (Handbuch GFK Nr. 119 mit weiteren Erläuterungen, Komm. zu § 73 AsylG und so auch das bisherige Prüfprogramm des BAMF). Dieser Prüfung entledigt sich die Behörde mit der Vermutungsregelung und bürdet der schutzberechtigten Person den Beweis des Gegenteils auf.

Wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, folgt auf die Anzeige keine Genehmigungsentscheidung des BAMF, sondern dieses entscheidet nach Abschluss der Reise über die Aberkennung des Schutzstatus (BT-Drs. 20/12805, S. 25). Für Betroffene bringt damit jede Reise in ihr Herkunftsland das Risiko mit sich, dass ihr Schutzstatus aberkannt wird. Denn ob eine Reise „sittlich geboten“ ist, unterliegt einer wertenden Beurteilung durch das BAMF, die im Einzelfall kaum vorherzusehen ist. In der Begründung sind beispielhaft schwere Krankheits- oder Todesfälle von Familienangehörigen genannt, allerdings unterliegt es der Beurteilung durch das BAMF, welche

Krankheitsschwere oder welcher Verwandtschaftsgrad vorausgesetzt wird, und ob auch andere, in der bisherigen Rechtsprechung anerkannte Gründe, wie etwa die Unterstützung von Verwandten oder Freunden bei der Flucht (BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1991 - 9 C 126/90, beck-online = NVwZ 1992, 679 (681)) unter Verweis auf VG Köln, Urteil vom 11. März 1983 - 2 K 13729/81, beck-online = NVwZ 1983, 498), als sittlich geboten erachtet werden.

Vor diesem Hintergrund ist von der vorgeschlagenen Ausweitung der Widerrufsgründe dringend abzuraten. Eine Prüfung der Beweggründe für eine Reise ins Herkunftsland und ein Widerruf der Schutzanerkennung bei ggf. fehlendem Schutzanspruch ist im Rahmen der Widerrufsmöglichkeiten des § 73 AufenthG bereits jetzt ausreichend gewährleistet. Eine Ausweitung der Widerrufsmöglichkeiten verstößt gegen unions- und völkerrechtliche Vorgaben.

#### **4. Ausweitung des Ausschlussstatbestands eines Abschiebungsverbots, § 60 Abs. 8 AufenthG-E**

Kritisch zu sehen sind bei der Aufweichung der Abschiebungsverbote in § 60 AufenthG-E insbesondere die erleichterte Abschiebung auch von Jugendlichen. Die Verschärfung sieht eine zwingende Ausnahme vom Abschiebungsverbot auch bei Jugendstrafen vor. Jugendlichen und Heranwachsenden ist aber in besonderem Maße Schutz zu gewähren. Angesichts der erheblichen Beeinträchtigungen und Gefährdungen, die für Jugendliche und Heranwachsende mit einer Abschiebung verbunden sind, sollte hier Raum für eine Ermessensentscheidung der Behörde sein, die Belange des Jugendschutzes hinreichend gewichten kann.

### **III. Verschärfungen im Sicherheitsrecht**

#### **1. Anlasslose Kontrollen in Waffenverbotszonen**

##### **a) Regelungsinhalt**

Der sachliche Anwendungsbereich von § 42 WaffG soll erheblich erweitert werden. In den Fällen des Absatzes 1 (öffentliche Veranstaltungen) soll nach Absatz 4a-E auch das Führen von „Messern“ verboten sein. Ausnahmen sollen bei Vorliegen eines berechtigten Interesses bestehen, das durch acht Regelbeispiele näher bestimmt wird. Auch in den fakultativen Waffenverbotszonen sollen Messer künftig verboten sein (Absätze 5 und 6-E).

Des Weiteren soll der räumliche Anwendungsbereich erweitert werden, zunächst durch eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bzw. der Bundespolizei, um auch auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes das Führen von Waffen und

von Messern zu verbieten (Absatz 7-E), sodann um ein generelles Verbot, Waffen und Messer im öffentlichen Personennahverkehr zu führen (§ 42b WaffG-E).

Neu eingeführt werden zudem Befugnisse für die Bundespolizei, zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen nach § 42 Abs. 7 WaffG-E Personen ohne Anlass anzuhalten, zu befragen, mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen und zu durchsuchen (§ 22 Abs. 1b BPolG-E) sowie die Person selbst zu durchsuchen (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 BPolG-E). § 42c WaffG-E soll es den Ländern ermöglichen, entsprechende Befugnisse für anlasslose Kontrollen einzuführen. Sowohl die Kontrollbefugnisse der Bundespolizei wie auch der Landespolizeien werden ergänzt durch folgenden Zusatz: „Die Auswahl der (...) kontrollierten Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund ist unzulässig.“

### **b) Anlasslose Kontrollen wiegen schwer und bergen Missbrauchsrisiko**

Die nachfolgende Kritik konzentriert sich auf die Befugnisse zu anlasslosen Kontrollen. Lediglich hingewiesen wird auf die mangelnde Bestimmtheit des Begriffs „Messer“, der auch völlig harmlose Gegenstände wie Buttermesser, sehr kleine Taschenmesser oder sogar Plastikmesser umfasst, sowie auf die Gefahren einer restriktiven und hochgradig uneinheitlichen Auslegung des „berechtigten Interesses“ am Führen eines Messers. Zumindest sollte die Ergänzung um weitere Regelbeispiele erwogen werden, etwa zugunsten der Besucher\*innen der Außenbereiche von Restaurants, die in Waffenverbotszonen liegen.

#### aa) Hohes Eingriffsgewicht

Die vorgesehenen Kontrollbefugnisse weisen eine hohe Eingriffsintensität auf. Erlaubt sein soll es, Personen anzuhalten, zu befragen, (nur im Falle des § 22 Abs. 1b BPolG-E) zu verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, (in allen Fällen) mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen und (nur im Falle des § 22 Abs. 1b BPolG-E) zu durchsuchen sowie (in allen Fällen) die Person zu durchsuchen. Bereits das Anhalten, Befragen und die Ausweisprüfung weisen ein hohes Eingriffsgewicht auf, weil sie in der Öffentlichkeit und an hochfrequentierten Orten stattfinden und dadurch ein hohes Stigmatisierungspotenzial haben. Denn bereits durch die Auswahl einer Person bringt die Polizei zumindest nach außen zum Ausdruck, dass dieser Person in gesteigertem Maße zugetraut wird, gefährlich zu sein. Die regelhaft erlaubte Durchsuchung von mitgeführten Sachen sowie der Person hat sogar ein noch höheres Gewicht.

Die neuen Kontrollbefugnisse weisen zudem eine hohe Streubreite auf. Einerseits ist der Anwendungsbereich erheblich: Erfasst sind zunächst sämtliche öffentliche Vergnügungen, Volksfeste, Sportveranstaltungen, Messen, Ausstellungen, Märkte und ähnliche öffentliche Veranstaltungen (§ 42 Abs. 1 WaffG) sowie sämtliche Verkehrsmittel des öffentlichen



Personennahverkehrs (§ 42b WaffG-E), dazu – unter den Voraussetzungen des § 42 Abs. 5 und 6 WaffG-E – kriminalitätsbelastete Straßen, Wege und Plätze sowie – unabhängig von einer Kriminalitätsbelastung – bestimmte hochfrequentierte Straßen, Wege, Plätze, Gebäude, Flächen, Einkaufszentren sowie Jugend- und Bildungseinrichtungen. Es ist dadurch faktisch unmöglich, sich dem räumlichen Anwendungsbereich der Kontrollbefugnisse auf Dauer zu entziehen, ohne sich aus weiten Teilen des öffentlichen Lebens zurückzuziehen.

Die hohe Streubreite entsteht aber auch durch die fehlenden Anforderungen an entsprechende Kontrollen: Keine der Befugnisse – auch nicht die besonders schwer wiegenden Durchsuchungen – unterliegen besonderen Voraussetzungen, von ihnen kann also ohne Anlass Gebrauch gemacht werden. Insbesondere ist keine Beziehung zwischen der betroffenen Person und der Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts, geschweige denn eine individuelle Verantwortlichkeit für eine Gefahrensituation erforderlich. Die Bestimmung der in Anspruch zu nehmenden Personen wird gänzlich der freien Einschätzung der handelnden Polizeibeamt\*innen bzw. dem Zufall überlassen.

Die weite Teile des öffentlichen Raums betreffenden und ohne Anlass möglichen Kontrollen haben jenseits der konkreten Belastung im Falle ihrer Anwendung einen Einschüchterungseffekt, insbesondere – aber nicht nur – auf Personen, die bereits negative Erfahrungen mit der Polizei gemacht haben. Diese müssen stets davon ausgehen, jederzeit und überall innerhalb der oben genannten Orte anlasslos angehalten, befragt und durchsucht zu werden. Die daraus folgende Einschüchterung trifft in besonderem Maße und potentiell täglich die Menschen, die in unmittelbarer Nähe dieser Orte wohnen, arbeiten oder sich in ihrer Freizeit dort aufhalten.

bb) Keine hinreichende Rechtfertigung für die vorgesehenen Grundrechtseingriffe

Die vorgeschlagenen Kontrollbefugnisse sind unverhältnismäßig.

(1) Zu kritisieren ist zunächst, dass die Kontrollen nicht räumlich auf die Waffenverbotszonen begrenzt sind. Sowohl §§ 22 Abs. 1b Satz 1, 43 Abs. 1 Nr. 5 BPolG-E als auch § 42c Satz 1 WaffG-E schränken Kontrollen nur final ein („zur Durchsetzung“ von Waffenverbotszonen). Das würde es erlauben, Personen auch außerhalb dieser Zonen zu kontrollieren, was zu einer weitgehenden Entgrenzung der Kontrollbefugnisse führen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Kennzeichenkontrolle diese nur mit Blick darauf für zulässig gehalten, dass sie „nicht etwa beliebig im weiteren Umfeld dieser Orte erlaubt [ist], sondern nur dort, wo die gesetzlich bestimmten Voraussetzungen tatsächlich unmittelbar erfüllt sind“ (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 – 1 BvR 2795/09 –, Rn. 120). Es müssten deshalb auch ungeachtet der nachfolgenden Erwägungen die Kontrollbefugnisse eingegrenzt werden auf den räumlichen Geltungsbereich der jeweiligen Verbotszonen.

(2) Die mit anlasslosen Kontrollen zusammenhängenden Belastungen stehen aber auch nicht im rechten Verhältnis zu dem damit bezweckten Gewinn an Sicherheit.

Es ist sicher richtig, dass anlasslose Kontrolle besser als verdachtsgebundene Kontrollen dazu geeignet sind, Waffen- und Messerverbotzonen durchzusetzen. Der Preis für diesen Mehrwert ist jedoch zu hoch: Sämtliche Personen, die sich im räumlichen Anwendungsbereich einer Waffen- und Messerverbotzone aufhalten, stehen unter Generalverdacht. Die Kontrollen wiegen schwer und knüpfen weder an ein besonders gefahrgeneigtes Vorverhalten der Betroffenen an noch müssen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie eine Waffe oder ein Messer mit sich führen oder dass sonst eine Gefahr von ihnen ausgeht.

Besonders problematisch ist, dass auch die besonders schwer wiegende Eingriffsstufe der Durchsuchung von Sachen und Personen an keinen Anlass geknüpft wird. Sie soll unter denselben Voraussetzungen zulässig sein wie das bloße Anhalten und Befragen. In dieser Hinsicht sollte zumindest geregelt werden, dass Durchsuchungen nur erlaubt sind, wenn die Befragung und Identitätsfeststellung einen Anlass für sie geben.

Mit in die Abwägung einzustellen ist auch die hohe Gefahr des gezielten Missbrauchs sowie des diskriminierenden Einsatzes der Kontrollbefugnisse. Anlasslose Kontrollen könnten zur Einschüchterung bestimmter Gruppen eingesetzt werden. So könnten etwa die Teilnehmer\*innen „missliebiger“ Versammlungen gezielt und gehäuft angehalten, befragt und durchsucht werden, ebenso Fußballfans auf dem Weg zum Stadion oder bestimmte Gruppen von Obdachlosen oder von Jugendlichen auf öffentlichen Plätzen. Außerdem ist erwiesen, dass anlasslose Kontrollen im besonderen Maße anfällig sind für willentliches oder unwillentliches Racial Profiling (vgl. die jüngst [erschienene Studie von Jacobsen u.a.: Polizeipraxis zwischen staatlichem Auftrag und öffentlicher Kritik, 2024](#)). Da auffällige Verhaltensweisen in der Regel bereits eine Gefahr begründen, bleiben für anlasslose Kontrollen fast nur Kriterien, die an das äußere Erscheinungsbild anknüpfen.

Racial Profiling kann auch die vorgeschlagene Schutzklausel nicht verhindern. Ihr kommt zwar als ausdrücklicher Hinweis auf Art. 3 Abs. 3 GG eine gewisse Warnfunktion zu, jedoch enthält sie keinen über das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot hinausgehenden Regelungsinhalt und normiert damit keinen besonderen Schutz vor diskriminierenden Maßnahmen. Im Gegenteil droht die Schutzklausel in ihrer bisherigen Formulierung Racial Profiling sogar noch zu befördern: Die vorgeschlagenen Klauseln könnten so verstanden werden, dass eine an ein Merkmal des Art. 3 Abs. 3 GG anknüpfende Personenauswahl bei einem sachlichen Grund eben doch zulässig wäre. So könnten etwa Erkenntnisse zur Häufigkeit des Mitsichführens von Messern durch bestimmte ethnische Gruppen als ein sachlicher Grund für eine gezielte Kontrolle dieser Gruppen gewertet werden. Das wäre zwar ungeachtet der fachgesetzlichen Regelung mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 GG unzulässig, würde aber eine entsprechende Praxis nicht zuverlässig verhindern. Eine alternative



Formulierung wäre etwa: "Bei der Auswahl der Personen ist das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG zu beachten."

Die erheblichen Grundrechtseingriffe werden auch nicht durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen kompensiert. Geboten wäre zumindest die Pflicht zur Erstellung von Kontrollquittungen, wie sie im Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes teilweise vorgesehen ist (BT-Drs. 20/10406, § 23 Abs. 2 Satz 3 bis 5 BPolG-E).

## **2. Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung**

Der Gesetzentwurf sieht für die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung für folgende Sicherheitsbehörden die Befugnis vor, biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet abzugleichen: BKA (§§ 10b, 39a, 63b BKA-E), Bundespolizei (§ 34b BPolG-E) und Strafverfolgungsbehörden (§ 98d StPO-E).

Die Befugnisse sehen sich übergreifenden rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Der Aufbau einer biometrischen Referenzdatenbank auf Vorrat wäre verfassungs- und unionsrechtswidrig (a)). Ein Rückgriff auf kommerzielle Anbieter wäre unzulässig (b)). Angesichts des hohen Eingriffsgewichts des Abgleichs sollten die Befugnisse unabhängig davon teilweise an strengere Voraussetzungen geknüpft werden (c)).

### **a) Aufbau einer biometrischen Referenzdatenbank auf Vorrat wäre rechtswidrig**

Die Befugnisse enthalten keine Vorgaben für die technische Umsetzung des Abgleichs. Es bleibt im Gesetzentwurf vollkommen unklar, ob den Behörden damit mittelbar auch die Befugnis eingeräumt werden soll, biometrische Referenzdatenbanken auf Vorrat aufzubauen. Ein derartiges Vorgehen liegt jedenfalls nahe, da es aus technischer Sicht nicht praktikabel wäre, vor jeder einzelnen Abgleichmaßnahme den Datenbestand im Internet erneut auszulesen. Dies würde schlichtweg sehr lange dauern. Eine methoden- und technikneutrale Ausgestaltung von Gesetzen mag im Grundsatz zwar zulässig sein und kann sich im Allgemeinen als durchaus sinnvoll erweisen. Etwas anderes ergibt sich aber dann, wenn – wie vorliegend – die technische Komponente wesentlich ist, um die Grundrechtsrelevanz der Befugnis zu beurteilen. Da der Aufbau einer Datenbank das Eingriffsgewicht der Befugnis maßgeblich erhöhen würde, würde schon der Vorbehalt des Gesetzes erfordern, dass dies hinreichend bestimmt und normenklar im Gesetzestext verankert würde.

Davon abgesehen, wäre der Aufbau einer biometrischen Referenzdatenbank auf Vorrat mit ungezielt ausgelesenen Daten aus dem Internet aber ohnehin unionsrechts- und verfassungswidrig.

Europarechtlich ist der Einsatz von KI-Systemen zur biometrischen Fernidentifikation insbesondere an den Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-VO) zu messen. Ein biometrischer Abgleich ohne KI-System wäre fernliegend. Aus jedem Bild muss zunächst ein biometrisches Template extrahiert, also die biometrischen Daten ausgelesen werden, bevor ein Treffer oder Nichttreffer festgestellt werden kann (European Data Protection Board (EDPB) Guidelines on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement, 26.04.2023, S. 9). Gleiches gilt für Stimmuster. Auch der Gesetzgeber geht offenbar davon aus, dass ein KI-System zum Einsatz kommt (vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 23 a.E. bzgl. derselben Befugnis für das BAMF). Die KI-VO ist somit anwendbar, zumal die Ausnahme der nationalen Sicherheit in Art. 2 Abs. 3 KI-VO jedenfalls für den Großteil der Regelungen nicht einschlägig ist. Der Begriff knüpft an die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 EUV an und wird vom EuGH sehr eng ausgelegt (EuGH NJW 2021, 531 (538); NVwZ 2022, NVwZ 2022, 1697 (1703); auch Erwägungsgrund 24 stellt dem Zweck nationalen Sicherheit nach Art. 4 Abs. 2 EUV die Zwecke der Strafverfolgung oder öffentlichen Sicherheit, sodass diese Zwecke jedenfalls nicht unter die nationale Sicherheit gefasst werden können). Zwar benennt der EuGH als Beispiel terroristische Aktivitäten, sodass – ausschließlich – für § 39a BKAG-E die Ausnahme zumindest teilweise greifen könnte. Da allerdings auch die EU im Bereich der Terrorismusbekämpfung Kompetenzen hat (siehe Richtlinie (EU) 2017/541) kann auch im Bereich der Terrorabwehr nicht pauschal auf die nationale Sicherheit verwiesen werden (vgl. für die entsprechende Ausnahme in der DSGVO BeckOK DatenschutzR/Bäcker, 49. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 2 Rn. 9b). Jedenfalls für alle weiteren vorgesehenen Ermächtigungen greift die Ausnahme nicht und die KI-VO ist ohne Zweifel anwendbar.

Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO verbietet insbesondere die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet erstellen oder erweitern. Ein ungezieltes Auslesen von Gesichtsbildern wäre unionsrechtlich demnach nur möglich, wenn damit kein Datenbankaufbau verbunden ist. Ungezielt ist das Auslesen immer dann, wenn – wie die Befugnisse es vorliegend erlauben – nicht gezielt nur einzelne Bilder ausgesucht und abgeglichen werden sollen.

Auch verfassungsrechtlich würde der Aufbau einer umfassenden biometrischen Referenzdatenbank – bestehend aus allen öffentlich zugänglichen Lichtbildern, Videos und Tonaufnahmen aus dem Internet – unverhältnismäßig in Grundrechte eingreifen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach herausgestellt, dass biometrische Daten besonders schutzwürdig sind (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15, Rn. 53: „höchstpersönliche Merkmale wie das Gesicht“; vgl. auch BVerfG, Urteile des Ersten Senats vom

16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20, Rn. 87). Durch den Aufbau einer Datenbank, um biometrische Daten vorzuhalten, wären überwiegend Grundrechte von Millionen, wenn nicht Milliarden von unbeteiligten Personen betroffen, die keinen Anlass für polizeiliche Überwachung gegeben haben. Die Streubreite wäre dadurch enorm. Mit dem Aufbau einer solchen Datenbank ginge ein erhebliches Missbrauchsrisiko einher. Sicherheitsbehörden könnten jederzeit jede Person identifizieren, im digitalen genauso wie im analogen Raum. Damit wäre der Grundstein gelegt, um von allen Menschen umfassende Bewegungs- und Persönlichkeitsprofile zu erstellen. Hinzu kämen erhebliche Sicherheitsrisiken, da biometrische Daten oft als Authentifizierungsinstrument genutzt werden und unveränderlich sind.

### **b) Nutzung kommerzieller biometrischer Datenbanken wäre rechtswidrig**

Da unter öffentlich zugängliche Daten auch solche Daten fallen, die eine Registrierung erfordern oder für die bezahlt werden muss, ist der Rückgriff auf kommerzielle Angebote grundsätzlich von der Befugnis erfasst. Somit wäre den Behörden auch die Nutzung der biometrischen Datenbanken von Privatanbietern wie PimEyes erlaubt. Anbieter wie PimEyes verstoßen sowohl gegen das Scraping-Verbot der KI-Verordnung (s.o.) als auch gegen Datenschutzrecht. Beispielweise hat der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg ein Bußgeldverfahren eröffnet (<https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/pimeyes-ldi-eroeffnet-bussgeldverfahren/>). Einen Rückgriff auf rechtswidrige Angebote Privater ist für den Staat aber ausgeschlossen. Selbst wenn kommerzielle Datenbanken legal erstellt würden, dürfte der Staat die für ihn geltenden rechtlichen Grenzen nicht umgehen, indem er auf diese Anbieter zurückgreift.

### **c) Hohes Eingriffsgewicht des Abgleichs erfordert strenge Voraussetzungen**

Aber selbst wenn kein Bild- und Stimmmaterial vorab ausgelesen und in einer Datenbank bevorratet würde, stellt auch der Abgleich an sich einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

Auch dann ist die Streubreite immens. Denn auch Nicht-Treffer stellen Eingriffe in die Grundrechte der Personen dar, deren Daten abgeglichen werden (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15, Rn. 51). Da einzelne Personen nur begrenzt beeinflussen können, ob Bild- und Videomaterial von ihnen gegen ihren Willen im Internet veröffentlicht wird, sind davon potenziell alle Menschen betroffen. Außerdem können Rückschlüsse auf besonders sensible Daten wie politische Einstellungen und sexuelle Orientierung gezogen werden (z.B. bei Aufnahmen von Demos, Parteiveranstaltungen, Gottesdiensten etc.). Anonymität im Internet, das einen erheblichen Teil des öffentlichen Raumes darstellt, wird damit faktisch unmöglich gemacht. Das ist mit enormen Abschreckungseffekten verbunden und hat erhebliche Auswirkungen auf die Ausübung von

Grundrechten. Insbesondere die Ausübung der Meinungsfreiheit über öffentliche Profile in Sozialen Medien wird damit besonders beeinträchtigt. Die Systeme zum biometrischen Abgleich sind darüber hinaus höchst fehleranfällig und potentiell diskriminierend. Eingriffsintensivierend wirkt zudem, dass die Abgleiche heimlich stattfinden und Rechtsschutzmöglichkeiten damit erheblich beschränkt sind.

Vor allem auch der weit gefasste Adressat\*innenkreis verschärft das Eingriffsgewicht. Die Befugnisse lassen nicht nur den Abgleich der Anlassperson zu, sondern beispielsweise auch von Zeugen (§ 10b Abs. 2 BKAG-E; § 98d StPO-E) und nicht verantwortlichen Personen (§§ 39a Abs. 2, 63b Abs. 2 BKAG-E; § 34b Abs. 2 BPolG-E). Für die Einbeziehung von nicht verantwortlichen Personen nach § 20 BPolG muss dringend klargestellt werden, dass die Voraussetzungen des § 20 BPolG vorliegen müssen (vgl. etwa die Formulierung in § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BKAG).

Immerhin sollen Echtzeit-Abgleiche jedenfalls teilweise, nämlich für Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien ausgeschlossen sein (vgl. §§ 10b Abs. 1 Satz 2, 39a Abs. 1 Satz 3, 63b Abs. 1 Satz 2 BKAG-E, § 34b Abs. 1 Satz 3 BPolG-E, § 98d Abs. 1 Satz 2 StPO-E). Für Stimmen fehlt ein entsprechender Ausschluss bisher und sollte dringend noch aufgenommen werden. Art. 5 Abs. 1 lit. h KI-VO erlaubt den Echtzeit-Abgleich nur in engen Grenzen.

Wegen des hohen Eingriffsgewichts müssen die Befugnisse zum biometrischen Abgleich an strenge Voraussetzungen geknüpft werden. Die Maßnahme sollte deshalb nur zum Schutz herausragender Rechtsgüter zugelassen werden. Da es sich um heimliche Überwachungsmaßnahmen handelt, kommt dem Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit eine besondere Bedeutung zu. Ausgehend von diesem Befund sind die Befugnisse zu bewerten:

- Sowohl § 10a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BKAG-E als auch § 98d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO-E nehmen Bezug auf § 100a Abs. 2 StPO. Viele der in § 100a Abs. 2 StPO genannten Straftaten dienen nicht dem Schutz herausragender Rechtsgüter. Darunter können beispielsweise bestimmte Verstöße gegen das Konsumcannabisgesetz (Nr. 7a), Formen der Veruntreuung von Arbeitsentgelten (Nr. 1 lit. q) oder Sozialhilfebetrug (Nr. 1 lit. n) fallen. Stattdessen sollte auf den Katalog in § 100b Abs. 2 StPO oder, wie die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) vorschlägt, in § 138 StGB Bezug genommen werden. Darüber hinaus enthält § 100a Abs. 2 StGB eine Reihe von Vorfeldstraftaten (z.B. Nr. 1 lit. a und lit. d), die die Eingriffsschwelle der konkretisierten Gefahr aufweichen und deshalb als Anknüpfungspunkt nicht geeignet sind.

- § 63b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BKAG-E erfasst jede Gefahr für eine zu schützende Person oder für eine zu schützende Räumlichkeit und enthält damit bisher keine Beschränkung auf Gefahren für herausragende Rechtsgüter.
- § 34b BPolG-E nimmt unter anderem Bezug auf Straftaten im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen. Es bleibt unklar, welche Delikte darunter zu fassen sind. Die Regelung genügt daher nicht den Anforderungen an Bestimmtheit und Normenklarheit. Gleiches gilt für die Bezugnahme auf Straftaten, die gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder Bahnverkehrs. Hier wäre eine abschließende Aufzählung der Tatbestände erforderlich. Stattdessen erfolgen einige Beispiele, die insbesondere darunterfallen sollen.

Die Vorschriften zum Kernbereichsschutz sind indessen zu begrüßen. Denn im Internet kursiert eine Vielzahl sensibler Aufnahmen, die oftmals auch ohne Einverständnis der abgebildeten Personen erstellt und veröffentlicht werden.

### **3. Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten durch das BAMF**

Der biometrische Abgleich durch das BAMF für Zwecke der Identitätsfeststellung verletzt außerdem von vornherein die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit.

Der Zweck ist von deutlich geringerem Gewicht als etwa bei der Terrorabwehr. Hinzu kommt, dass die Fehlerquote für nicht-weiße Personen besonders hoch ist. Nicht-weiße Menschen werden besonders häufig falsch identifiziert (International Working Group on Data Protection in Technology, Working Paper on Facial Recognition Technology, S. 15 ff. m.w.N., abrufbar unter [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Berlin-Group/20230608\\_WP-Facial-Recognition-Tech-EN.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Berlin-Group/20230608_WP-Facial-Recognition-Tech-EN.pdf?__blob=publicationFile&v=2)). Vor dem Hintergrund, dass davon auszugehen ist, dass das BAMF eine Vielzahl nicht-weißer Menschen abgleichen wird, wird sich diese Fehleranfälligkeit in besonderem Maße realisieren. Damit ist mindestens zweifelhaft, ob die Befugnis zur Identitätsfeststellung überhaupt geeignet ist. Eine Auseinandersetzung mit Fehlerquoten lässt die Begründung jedenfalls vermissen. Die Folgen eines fehlerhaften Abgleichs für die Betroffenen sind enorm. Wie bereits bei dem Thema Handydatenauswertung wird durch § 15b AsylG-E unzulässig ein Sonderrecht zulasten von Schutzsuchenden geschaffen. Das Verhältnis der beiden Normen zueinander bleibt im Übrigen unklar (BT-Drs. 20/12805, S. 23). Darüber hinaus teilen wir die Bedenken der BfDI insbesondere im Hinblick auf den weiten Identitätsbegriff (Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, BT-Drs. 20/12805, 11. September 2024, S. 5), den die Gesetzesbegründung zu Grunde legt. Dieser impliziert die Ermächtigung zur vollständigen Ausleuchtung Asylsuchender, die für das Asylverfahren keinesfalls erforderlich ist.

Darüber hinaus bestehen auch für § 15b AsylG-E dieselben rechtlichen Bedenken hinsichtlich des Aufbaus einer biometrischen Referenzdatenbank (dazu unter 2.). Erschwerend kommt hinzu, dass das BAMF angesichts des Zwecks der Identitätsfeststellung die biometrischen Abgleiche gerade nicht auf Teile des Internets beschränken wird, sondern einen weltweiten Abgleich vornehmen wird. Der Aufbau einer so umfassenden Datenbank unter Verstoß gegen Unions- und Verfassungsrecht erscheint vor diesem Hintergrund unausweichlich.

#### 4. Automatisierte Datenanalyse

Die Neuregelung sieht weiterhin Befugnisse zur automatisierten Datenanalyse für das BKA (§ 16a BKAG-E) und die Bundespolizei (§ 34a BPolG-E) vor.

Die Befugnisnormen enthalten keinerlei Einschränkungen in Bezug auf Art und Umfang der Daten sowie hinsichtlich der Methode der Datenverarbeitung. Nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts, die es im Datenanalyse-Urteil (BVerfG, Urteile des Ersten Senats vom 16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20) aufgestellt hat, handelt es sich folglich um schwerwiegende Grundrechtseingriffe. Dementsprechend sehen die Regelungen mindestens eine konkretisierte Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter als Voraussetzung vor. Dennoch können einige verfassungsrechtliche Probleme festgestellt werden.

Es sollte unbedingt explizit geregelt werden, dass die Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung zu wahren sind. Dazu sollte umfassend auf die Regelungen in § 12 BKAG verwiesen werden und nicht lediglich auf § 12 Abs. 3 BKAG. Den Aufbau einer Super-Datenbank (siehe dazu Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, Bundestagsdrucksache 20/12805, 11. September 2024, S. 7 ff.) beim BKA unter Aufhebung der Zweckbindung gilt es in jedem Fall zu vermeiden. Die Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung dürfen nicht umgangen werden.

Hinzu kommen weitere kleinere Kritikpunkte:

- § 16a Abs. 2 BKAG-E sieht eine entsprechende Geltung des Absatzes 1 zur Verhütung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Freiheit der nach § 6 zu schützenden Personen vor. Es ist unklar, in welchem Verhältnis die Verhütung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Freiheit der nach § 6 zu schützenden Personen und den anlassgebenden Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 stehen. Der Verweis sollte aufgelöst und die Voraussetzungen für Absatz 2 explizit formuliert werden.
- Zwar stellt die einschränkende Voraussetzung in § 16a Abs. 3 BKAG-E auf Straftaten, die sich gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im



öffentlichen Interesse geboten ist, richten, sicher, dass es sich im Ergebnis um den Schutz besonders gewichtige Rechtsgüter handeln muss und grenzt damit den Verweis auf § 2 Abs. 1 BKAG inhaltlich ein. Nichtsdestotrotz ist für Normenwender\*innen und potenziell Betroffene nicht hinreichend ersichtlich, um welche Straftatbestände es sich im Ergebnis handelt. Der Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit gebietet an dieser Stelle eine entsprechende Änderung.

- Für § 34a Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BPolG-E gelten die oben genannten Vorbehalte hinsichtlich Bestimmtheit und Normenklarheit.
- Da die Befugnisse den Einsatz komplexer Systeme erlauben, sind Vorkehrungen gegen eine hiermit spezifisch verbundene Fehleranfälligkeit erforderlich (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20, Rn. 109). Es sollte deshalb zum Beispiel ein Monitoring der eingesetzten Software vorgeschrieben werden. Defizite bestehen auch im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Kontrolle. Mindestens ein Datenschutzbeauftragter sollte verpflichtet sein, in regelmäßigen Abständen Kontrollen durchzuführen.

Der Verweis in § 34a Abs. 3 BPolG-E und § 16a Abs. 5 BKAG-E auf § 22 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 BKAG-E ist grundsätzlich zu begrüßen. Demnach ist sicherzustellen, dass diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden. Soweit technisch möglich muss die Nachvollziehbarkeit des verwendeten Verfahrens sichergestellt werden. Hier wäre ein verbindlicher Auftrag an die Verwaltung zur Ausarbeitung entsprechender Konzepte auch unter Einbindung der Antidiskriminierungsstelle wünschenswert. Die Einschränkung „soweit technisch möglich“ sollte aufgehoben werden. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass beim Einsatz selbstlernender Systeme mindestens für § 34a BPolG-E die Vorgaben aus der KI-VO für Hochrisiko-Systeme eingehalten werden müssen.

Angesichts der mit sog. Datamining verbundenen Risiken und Gefahren für Grund- und Menschenrechte, zu denen insbesondere das Risiko der falschen Verdächtigung objektiv unbeteiligter Personen gehört, sollte außerdem erwogen werden, die Befugnisse einzuschränken und die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht auszureizen. Möglich wäre es beispielsweise, die Eingriffsschwelle auf konkrete Gefahren und einen dringenden Tatverdacht zu begrenzen oder Einschränkungen hinsichtlich Art und Umfang der Daten und der anzuwendenden Methode zu schaffen (siehe zu konkreten Vorschlägen BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20, Rn. 75 ff).

## 5. Übermittlung von Daten zu Erprobungszwecken

§ 22 Abs. 3 BKAG-E sieht vor, dass das Bundeskriminalamt bei ihm vorhandene personenbezogene Daten zur Entwicklung, Überprüfung, Änderung oder zum Trainieren von IT-Produkten auch an Dritte übermitteln darf. Als einzige Einschränkung wird in der Norm

Die Befugnis geht viel zu weit und sollte gestrichen werden. Sie ermächtigt das BKA ohne nennenswerte Einschränkung beliebig Echtdaten etwa an private IT-Unternehmen zu übermitteln. Abgesehen von Daten aus Wohnraumüberwachung und Online-Durchsuchung dürfen alle Daten übermittelt werden. Hierzu zählen auch besonders sensible Daten, die zum Beispiel aus schwerwiegenden Grundrechtseingriffen wie Telekommunikationsüberwachung oder dem Einsatz verdeckter Ermittler stammen. Demgegenüber ist der Zweck viel zu weit gefasst. Lediglich in der Begründung, aber nicht im Wortlaut der Norm findet sich eine Einschränkung auf IT-Produkte, die das BKA für die eigene Nutzung entwickeln lässt. Vielmehr wird durch den aktuellen Wortlaut eine Übermittlung für jede Art von IT-Produkt ermöglicht. Die bloße Eingrenzung auf die Erforderlichkeit öffnet Tür und Tor für übermäßig viele Datenübermittlungen. Es ist schon fraglich, warum für die Zwecke der Entwicklung, Überprüfung, Änderung oder des Trainierens überhaupt Übermittlungen an Dritte notwendig sind. Der Gesetzentwurf setzt sich nicht mit der Option auseinander, dass die Daten beim BKA verbleiben und der IT-Dienstleister von dort aus operiert. Diesem massiven Eingriffsgewicht können auch die schwach ausgestalteten Sicherheitsvorkehrungen nichts Nennenswertes entgegensetzen. Es ist nicht ersichtlich, wie organisatorische und technische Maßnahmen sicherstellen sollen, dass die Daten gegen unbefugte Kenntnisnahme geschützt sind. Im Ergebnis liegen die Daten in den Händen der Dienstleister. Damit gehen erhebliche Risiken für die Datensicherheit einher.

## **Kontakt:**

### **Sarah Lincoln**

Rechtsanwältin und  
Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale  
Teilhabe, Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.  
+49 30 5490810 16  
sarah.lincoln@freiheitsrechte.org  
PGP Key ID: 1757123D

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.



BfDI | Postfach 1468 | 53004 Bonn

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

E-Mail: [Innenausschuss@bundestag.de](mailto:Innenausschuss@bundestag.de)

**Prof. Dr. Louisa  
Specht-Riemenschneider**  
Die Bundesbeauftragte

Telefon: +49 228 997799 5000

E-Mail: [bfdi@bfdi.bund.de](mailto:bfdi@bfdi.bund.de)Aktenz.: 32-642/041#1723  
**(bitte immer angeben)**

Dok.: 86711/2024

Anlage:

Bonn, 20.09.2024

**Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am Montag den 23. September 2024**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

anbei übersende ich meine ergänzte Stellungnahme zur Vorbereitung des  
Anhörungstermins.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider

Bonn, den 16.09.2024

## **Stellungnahme**

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

### **zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung**

Bundestagsdrucksache 20/12806

sowie

### **zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit**

#### **und des Asylsystems**

Bundestagsdrucksache 20/12805

## A. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung

### Grundsätzliche Anmerkungen

Gesetzliche Grundlagen zur automatisierten Datenanalyse und zur biometrischen Identifizierung von Personen befinden sich schon seit längerer Zeit in der Diskussion. Auf Arbeitsebene gab es eigentlich bereits eine Vielzahl konstruktiver Gespräche zwischen meinem Haus und dem Bundesministerium des Innern, wie polizeiliche IT modern, effektiv und gleichzeitig grundrechtskonform gestaltet werden kann. Sowohl für eine effektive Polizeiarbeit als auch für die Wahrung der Grundrechte betroffener Personen ist es wichtig, dass für neue Gesetze eine gründliche Vorarbeit geleistet wird. Natürlich muss der Gesetzgeber im Blick haben, dass die Polizeibehörden sinnvolle Werkzeuge erhalten. Er muss aber ebenso die Grundrechte aller betroffener Personen wahren. **Daher sollten Ermächtigungsgrundlagen für grundrechtsintensive Maßnahmen nicht übereilt geschaffen werden.** Dies gilt hier umso mehr, als dass am 1. Oktober 2024 eine wichtige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Kernregelungen des BKA-Gesetzes (BKAG) verkündet wird.

Ohne die künftige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Kernvorschriften des BKAG zu kennen, möchte ich nach Durchsicht des Gesetzentwurfs aber auf einige wichtige Punkte aufmerksam machen.

#### 1. Gesichtserkennung

Der Gesetzentwurf regelt den biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet. Sowohl die §§ 10b, 39a, 63b des Entwurfs zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG-E) als auch § 34b des Entwurfs zur Änderung des Bundespolizeigesetzes (BPolG-E) und § 98d des Entwurfs zur Änderung der Strafprozessordnung (StPO-E) beinhalten vergleichbare Regelungen. Alle Eingriffsnormen weisen zu unscharfe Tatbestandsmerkmale auf und ermöglichen erhebliche Eingriffe in die Rechte unbeteiligter Personen.

Ferner sind die Regelungen nicht mit der KI-Verordnung in Einklang zu bringen. Diese verbietet unter anderem die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsmaterial erstellen oder erweitern.<sup>1</sup> **Der Gesetzentwurf lässt eine Darstellung vermissen, wie der Einsatz der Gesichtserkennungstechnologie technisch ermöglicht werden soll.** Da die Polizeibehörden nach der KI-Verordnung nicht eine eigene

---

<sup>1</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. e) KI-Verordnung

umfassende Datenbank zur Gesichtserkennung anlegen dürfen, aber nach allgemeiner Ansicht auch nicht Kunden etablierter kommerzieller Anbieter wie PimEyes oder Clearview AI werden sollten, müssten sie für jeden Abgleich von Gesichtsbildern den aktuellen Lichtbildbestand des Internets erheben. Dies ist unter den heutigen technischen Gegebenheiten unrealistisch.

Weiterhin besteht dadurch, dass alle Normen im BKAG auf die Weiterverarbeitungsregelungen des § 12 Abs. 2 BKAG Bezug nehmen,<sup>2</sup> die Gefahr, dass faktisch eine dauerhafte Spiegelung vieler Dateien des Internets beim Bundeskriminalamt vorgehalten wird. § 12 BKAG steht seinerseits in Bezug mit der Generalklausel des BKAG zur Datenverarbeitung in § 16 BKAG (Gegenstand des Verfassungsbeschwerdeverfahrens, Urteil am 1.10.2024). Durch die sukzessive Abarbeitung der Abgleiche lägen sodann in diesen Fällen die Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 BKAG vor. Beispielhaft können nach § 10b BKAG-E dann Speicherungen der Vergleichsdaten bei gewerbsmäßigen Kontoeröffnungsbetrugstaten im Internet erfolgen. Diese Vergleichsdateien könnten sehr lange vorgehalten werden, wenn die Abgleiche nun sukzessive erfolgen.

§§ 10 b Abs. 1 Satz 2, 39 a Abs. 1 Satz 3, 63b Abs. 1 Satz 2 BKAG-E und § 34 b Abs. 1 S. 2 BPolG-E stellen klar, dass ein Abgleich mit biometrischen Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild und Echtzeit- Videodaten ausgeschlossen wird. Einen Ausschluss bezüglich Stimmdateien enthalten die Vorschriften nicht. Es wird davon ausgegangen, dass es sich um ein redaktionelles Versehen handelt. Anderenfalls wäre nicht zu erklären, warum diese biometrischen Daten anders behandelt werden sollen.

- **Zu § 10b BKAG-E**

Die Regelung nimmt Bezug auf den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO. Dieser Straftatenkatalog unterliegt ständigen Erweiterungen und Neuregelungen, so dass er nicht mehr geeignet ist, um eine Maßnahme trennscharf auf schwere Taten zu beschränken. Insoweit sei beispielhaft auf die durch Nr. 1 Buchstabe n) erfassten Fälle eines über einen längeren Zeitraum und damit gewerbsmäßig begangenen Sozialhilfebetrugs oder die nach Nr. 7 Buchstabe a) erfassten Fälle regelmäßiger und damit gewerbsmäßiger „Kleindealerei“ verwiesen. **Eine Bezugnahme auf den Katalog der Bezugstaten in § 138 StGB ist eher geeignet, um eine taugliche Abgrenzung mit Blick auf schwere Taten zu schaffen.**

Auch der Adressatenkreis der Neuregelung ist zu weit gefasst. Nach § 10 Abs. 2 BKAG-E in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 BKAG können sich Maßnahmen auch gegen Zeugen und Opfer künftiger Straftaten richten. Die Suche nach einem Opfer einer künftigen Straftat zur Verhinderung derselben im Bereich der Verhütung schwerer Straftaten ist

---

<sup>2</sup> siehe §§ 10 b Abs. 3, 39 a Abs. 6, 63b Abs. 6 BKAG-E

der Kernbereich der Gefahrenabwehr. Sollte die unbeteiligte Person allerdings „nur“ Zeuge sein, so liegt ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Rechte einer unbeteiligten Person vor. Zum Beispiel könnten hier mit Blick auf die Zentralstellenfunktion bereits bei einer gewerblichen Hehlerei die biometrischen Daten eines gutgläubigen Kunden eines kriminellen Pfandhausbetreibers mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet abgeglichen werden. **Der Verweis auf § 19 Abs. 1 Nr. 1 BKAG ist meines Erachtens zu streichen.**

Die Vorschrift des § 10b Abs. 7 ist zu unbestimmt. Zwar fordert die Vorschrift, dass die Daten zu löschen sind, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz für den Ausgangssachverhalt aufweisen. Die Auslegung des Rechtsbegriffs ist zu unbestimmt, um eine rechtssichere Datenlöschung zu ermöglichen. Es besteht die Gefahr, dass Daten missbräuchlich vorgehalten werden, in dem auf den Abschluss von Ermittlungen in einem größeren Kontext verwiesen wird. **Es bedarf einer klaren Regelung, dass die Daten, sofern sie nicht als Beweismittel in einem Strafverfahren dienen können, sofort zu löschen sind.**

Einer genaueren verfassungsrechtlichen Prüfung bedürfte auch die Gesetzgebungskompetenz. Auf die Zentralstellenkompetenz nach Art. 73 Nr. 10 GG wurden bislang nur Datenerhebungen des BKA von geringer Eingriffsintensität gestützt, die für die von der Zentralstelle zu erledigenden Koordinierungsaufgaben konzentriert war.

- **Zu § 39a BKAG-E**

In Satz 2 der Vorschrift wird auf die Begehung von Straftaten und nicht mehr auf das Vorliegen einer Gefahr abgestellt. Zu beachten ist, dass das Bundesverfassungsgericht die Verschiebung vom Gefahrenbegriff zu einem Blick auf schwere Taten zulässt, aber dann auch Anlasstaten, die im Höchstmaß mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 10 Jahren bedroht sind, fordert.<sup>3</sup> Diesen Anforderungen wird § 39a BKAG-E durch die Bezugnahme auf § 5 Abs. 1 Satz 2 BKAG und § 129a Abs. 2 StGB nicht gerecht, weil letzterer auch auf Delikte aus dem Bereich der mittleren Kriminalität verweist. **Auch hier bietet sich eine Bezugnahme auf § 138 Abs. 1 StGB an.**

Auch hier ist der Adressatenkreis durch die Bezugnahme auf die §§ 17, 18, 20 des Bundespolizeigesetzes zu weit gefasst. Man muss sich bereits die Frage der Eignung einer Maßnahme stellen, wenn man sie nach § 17 Abs. 2 BPolG nicht nur gegen ein Kind, welches die Gefahr verursacht, sondern auch gegen den Erziehungsberechtigten oder den Betreuer richten kann. Ferner läge in diesen Fällen ein erheblicher Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung der Betreuungsperson vor. Sofern die Möglichkeit be-

---

<sup>3</sup> Vgl. BVerfG, NJW 2004, 999 (1011).

steht, die Maßnahme gegen völlig unbeteiligte Personen zu richten (§ 20 BPolG) ist der Eingriff aufgrund seiner Schwere ebenfalls nicht zu rechtfertigen. **Auch aus systematischen Gründen wäre hier ein Verweis auf § 18 Abs. 1 BKAG sachgerecht.**

- **Zu § 63b BKAG-E**

Die geschilderten Bedenken bestehen auch bezüglich dieser Vorschriften.

- **Zu § 34b BPolG-E**

Die in § 34b Abs. 1 S. 2 BPolG-E aufgeführten Straftatbestände grenzen den Anwendungsbereich der Vorschrift nicht ausreichend ein. Hierbei ist zunächst der Begriff einer „Straftat im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen“ zu unbestimmt, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen. Bereits aus Gründen der Rechtssicherheit sollten die in Frage kommenden Delikte daher abschließend benannt werden. Zudem sollten auch die Straftaten „die gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder Bahnverkehrs gerichtet“ sind, abschließend aufgeführt werden. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung nennt die Vorschrift hier „insbesondere“ Straftaten nach den §§ 315, 315b, 316b und 316c StGB. Hierbei sind gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr (§ 315b StGB) sowie die Störung öffentlicher Betriebe (§ 316b StGB) lediglich mit einer Höchststrafe von 5 Jahren bedroht und somit dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzuordnen. Besser wäre auch hier ein Verweis auf § 138 Abs. 1 StGB, ggf. beschränkt auf dort genannte Straftaten im Aufgabenbereich der Bundespolizei.

Der Adressatenkreis ist zu weit gefasst, siehe oben zu § 39a BKAG-E.

- **Zu § 98d StPO-E**

Auch hier ist der Adressatenkreis zu weit gefasst. Die Maßnahme kann auch gegen nicht beschuldigte Personen, nach denen für die Zwecke des Strafverfahrens gefahndet wird, gerichtet werden. Dies ermöglicht, sofern der Begriff der „Fahndung“ nicht auf Maßnahmen nach den §§ 131 ff. StPO beschränkt wird, einen Eingriff in die Rechte von möglichen Zeugen unabhängig von der Frage, ob ihre Angaben für das Ermittlungsverfahren von besonderer Relevanz wären. Es muss daher bereits vom Wortlaut deutlich werden, dass der Begriff „Fahndung“ hier nicht im umgangssprachlichen Sinne zu verstehen ist. Ferner bedarf es einer Beschränkung auf die Fälle, in denen die Aussage der sonstigen Person für die Fortführung der Ermittlungen unerlässlich ist. Es bestünde in der jetzigen Ausgestaltung der Norm bei einer videografierten Tatbegehung auf einem Volksfest die Möglichkeit, die biometrischen Daten einer Vielzahl möglicher unbeteiligter Besucher des Festes als Zeugen mit im Internet öffentlichen Daten automatisch abzugleichen, nur um diese als Zeugen

zu identifizieren, ohne dass dies für die Ermittlungen von ausschlaggebender Bedeutung sein muss. **Neben der erwähnten Ausschärfung des Begriffes der Fahndung bedarf es hier der Einschränkung dahingehend, dass durch die Ermittlung der unbeteiligten Person für das Ermittlungsverfahren voraussichtlich essentielle Erkenntnisse gewonnen werden können.**

Darüber hinaus gelten hier die oben dargestellten Bedenken in Bezug auf den Katalog des § 100a StPO ebenfalls. Die Maßnahme ist zu eingriffsintensiv, um sie für alle dort aufgeführten Delikte freizugeben. **Auch hier bietet sich der Verweis auf § 138 Abs. 1 StGB an.**

§ 98d Abs. 5 StPO-E, der die Löschung nicht mehr benötigter Daten regelt, unterliegt den gleichen Bedenken, wie die vergleichbaren Normen des BKAG-E. **Sachgerecht wäre die sofortige Löschung der abgeglichenen Daten nach Dokumentation des Abgleichergebnisses.**

## 2. Automatisierte Datenanalyse

- **Zu § 16a BKAG-E**

Die Vorschriften zur automatisierten Datenanalyse in § 16a BKAG-E sind viel zu weit gefasst. Es besteht das Risiko, dass auf Grundlage dieser Norm eine umfassende Datensammlung im Sinne einer Super-Datenbank beim BKA aufgebaut wird. Auch wenn die sprachliche Fassung des § 16a BKAG-E dies auf den ersten Blick nicht nahelegt, ist es ausweislich der Begründung das ausdrückliche Ziel der Regelung.<sup>4</sup>

Möglich werden soll – dauerhaft und unabhängig von einem konkreten Vorgang – die Zusammenführung *aller* Daten aus dem Informationssystem des BKA und dem polizeilichen Informationsverbund *aller* deutschen Polizeibehörden. Dies umfasst eine Vielzahl von Daten Beschuldigter, Opfer, Zeugen oder sogar gänzlich unbeteiligter Personen. Jeder, der einen Wohnungseinbruch anzeigt, kann in dieser Datenbank erfasst werden, wenn ein überregionaler Bezug besteht. Sofern der Einbruch unaufgeklärt bleibt bis zur Verjährung, also für mindestens zehn Jahre. Zudem handelt es sich um Daten sehr unterschiedlicher Sensibilität, von bloßen Adressen über medizinische Gutachten bis hin zu Namen von Vergewaltigungsoptionen und Angaben über Details solcher Taten.

---

<sup>4</sup> Siehe Seite 20 der BT-Drucks., Begründung zu § 16a Abs. 1: „Die Zusammenführung muss aus technischen Gründen vom Einzelfall und weiteren Eingriffsschwellen unabhängig sein. Die Daten können nur dann schnell und effizient analysiert werden, wenn zumindest der Grunddatenbestand bereits zusammengeführt und aktualisiert in einem einheitlichen Datenformat in einer entsprechenden Anwendung vorliegt.“



Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedingungen und Grenzen der automatisierten Datenanalyse durch Sicherheitsbehörden umfassend festgelegt.<sup>5</sup> Nach der Entscheidung ist zunächst zu prüfen, welche Begrenzungen der Gesetzgeber vorsieht, um die Eingriffsintensität abzumildern. Diese betreffen zum einen die einzubeziehenden Daten und Personen. Hier setzt der vorliegende Gesetzentwurf wie dargestellt keinerlei Grenzen. Zum anderen beziehen sie sich auf die eingesetzten Analysemethoden. Auch hier finden sich keine Grenzen, die Regelung ist bewusst technikneutral formuliert und umfasst daher auch die Anwendung künstlicher Intelligenz.<sup>6</sup> **Die Eingriffsintensität der mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigten Praktiken ist also maximal hoch und bedarf dringend der Einschränkung.**

Ferner ist festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung keine Aussagen über eine dauerhaft zugrundeliegende Datenbank getroffen hat. Es ging anscheinend davon aus, dass jeweils im Zeitpunkt der automatisierten Datenanalyse der dafür verarbeitete Datenbestand zusammengestellt wird. **Die hier beabsichtigte, dauerhaft angelegte Datenbank stellt einen darüber hinaus gehenden, äußerst schwerwiegenden Eingriff dar, welcher nach hiesigem Erachten nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist.**

Sodann ist zu prüfen, welche Eingriffsschwellen der Gesetzgeber festlegen muss. Bei intensiven Eingriffen fordert das Gericht als Schwelle mindestens eine konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut.<sup>7</sup> Dieser Anforderung wird nur die Schwelle in Absatz 1 Satz 1 gerecht. Insoweit sich der Gesetzentwurf in Absatz 1 Satz 2 wiederum von dem klassischen Gefahrenbegriff löst und auf Straftaten abstellt, wird auf die oben zu § 39a BKAG-E dargestellten Bedenken Bezug genommen. Es stellt sich bei Absatz 3 die Frage, ob für die Zentralstellentätigkeit eine derart tiefgreifend in Grundrechte eingreifende Ermächtigung angemessen ist. Die Zentralstellentätigkeit beinhaltet nur koordinierende Aufgaben, aber keine Befugnisse zur Gefahrenabwehr.

Die sprachliche Ausgestaltung des Absatz 4 der Norm ist zu unbestimmt. **Es bedarf bezüglich des Wortlauts „datei- und informationssystemübergreifend“ zumindest einer klaren Beschränkung auf das Informationssystem des BKA**, wie er laut Begründung des Entwurfs angestrebt wird.<sup>8</sup> Absatz 4 zielt offensichtlich darauf ab, neue Erkenntnisse zu gewinnen, indem uneingeschränkt Beziehungen zwischen z. B. Personen und Sachen hergestellt werden. Durch die Formulierung „im Rahmen“ knüpft dieser Absatz zwar an die vorherigen Absätze an. Gleichzeitig spricht er aber im Plural davon, dass „alle eingehenden

---

<sup>5</sup> BVerfG NJW 2023, 1161.

<sup>6</sup> Siehe Seite 20 der BT-Drucks., Begründung zu § 16a.

<sup>7</sup> BVerfG NJW 2023, 1161 (1206), Rn. 105.

<sup>8</sup> Siehe Seite 20 der BT-Drucks., Begründung zu § 16a.



Erkenntnisse zu bekannten Sachverhalten zugeordnet und die Daten statistisch ausgewertet werden“. Wie oben dargelegt, sollen aber von vornherein alle Daten in einer Super-Datenbank gesammelt werden, **noch bevor eine Gefahrenlage besteht**. Dem Gesetzeswortlaut ist bereits zu entnehmen, dass unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausgeschlossen werden sollen. Dies unterstreicht im Umkehrschluss, dass wie oben dargelegt zunächst in einem großen Umfang Informationen von unbeteiligten Personen Gegenstand der Auswertung sein werden ohne zuvor die Speicherschwel­len der §§ 18 und 19 BKAG geprüft zu haben, gegebenenfalls auch Massendaten (aus Telekommunikationsüberwachungen, Funkzellenabfragen u.a.). An besonderen Lös­chmechanismen bzw. kürzere Aussonderungsprüffristen fehlt es ebenfalls.

- **Zu § 34a BPolG-E**

Auch die Bundespolizei wäre nach dem Gesetzentwurf berechtigt, eine äußerst umfassende dauerhafte Datenbank anzulegen, unabhängig von nachfolgenden Analysen im konkreten Anwendungsfall. **Die Norm ist aus den oben dargestellten Gründen auch hier strikt abzulehnen.**

**Die Formulierung „informationssystemübergreifend“ in Abs. 2 ist auch hier klarzustellen.**

## **B. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems**

### **1. Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes)**

Mit der Änderung soll den Verfassungsschutzbehörden die Durchführung von Finanzermittlungen (§ 8a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz -BVerfSchG-) erleichtert werden.

Die verschiedenen besonderen Auskunftsverlangen des § 8a dürfen nach bisheriger Rechtslage im Rahmen der Erforschung von Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG einschränkend nur dann erfolgen, wenn die Bestrebung einen Gewaltbezug hat, in dem sie z.B. durch verschiedene Aktionen die Bereitschaft zur Gewalt fördert. Bestrebungen nach

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 sind solche, die sich gegen (u.a.) die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Staates richten.

Durch die Änderung wird laut Begründung auf das zusätzliche Merkmal des Gewaltbezugs bei sog. "legalistischen Bestrebungen mit erheblichem Aktionspotential oder erheblicher gesellschaftlicher Wirkungsbreite" verzichtet (S. 32 des Dokuments), um deren Finanzströme besser erfassen zu können. Unter Legalismus wird verstanden, dass eine Gruppierung von innen heraus an der Abschaffung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung arbeitet, also z.B. ohne gewaltsamen Umsturz<sup>9</sup>.

Die Möglichkeit, leichter Finanzermittlungen durchzuführen, wird diesseits als solches nicht kritisiert.

Es fällt allerdings auf, dass die konkrete Eingriffsschwelle bzw. die Beobachtungsbedürftigkeit (der Zeitpunkt, ab dem eine legalistische Bestrebung erhebliches Aktionspotential hat) ausschließlich und auch nur ansatzweise aus der Gesetzesbegründung hervorgeht. Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 26.04.2022 (1 BvR 1619/17) müssen auch im BVerfSchG abgestufte Eingriffsschwellen angepasst an die jeweilige Eingriffsintensität der Maßnahme geregelt werden.

In Bezug auf die sog. besonderen Auskunftsverlangen des § 8a BVerfSchG hat das BVerfG ganz aktuell bezüglich der Vorschriften in Hessen deutlich gemacht, dass es sich um Maßnahmen mit "erhöhtem Gewicht" handelt (Beschl. vom 17.09.2024, 1 BvR 2133/22, Rdnr. 159ff<sup>10</sup>). Es gelten daher erhöhte Anforderungen an die Beobachtungsbedürftigkeit einer Bestrebung oder Tätigkeit, sog. modifizierten Verhältnismäßigkeitsanforderungen, die sich im Gesetz wiederfinden müssen. Erforderlich ist eine verfassungsschutzspezifische Eingriffsschwelle (Rdnr. 170).

Besondere Auskunftsverlangen nach § 8a Abs. 1 Satz 1 dürfen eingeholt werden, soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 genannten Schutzgüter vorliegen.

Das dürfte nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht ausreichen. Das Gericht fordert z.B., dass hinreichende Anhaltspunkte im Einzelfall dafür vorliegen müssen, dass die ergriffene

---

<sup>9</sup> Vgl. bspw. [https://www.verfassungsschutz.bayern.de/islamismus/definition/erscheinungsformen/legalistischer\\_islamismus/index.html](https://www.verfassungsschutz.bayern.de/islamismus/definition/erscheinungsformen/legalistischer_islamismus/index.html) zum islamistischen Legalismus.

<sup>10</sup> Dort entschieden für Auskunftersuchen gegenüber Verkehrsunternehmen und Betreibern von Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen für Flüge.

Maßnahme im Einzelfall zur Aufklärung geboten ist, insbesondere wenn sie sich gezielt gegen bestimmte Personen richtet (Rdnr. 172). Das kann bei personengebundenen Bankkonten in Bezug auf Finanzermittlungen durchaus der Fall sein. Außerdem fehlt es u.a. an einer hinreichenden Potentialität der Bestrebung (Rdnr. 177 ff.).

Bei der geplanten Änderung des § 8a BVerfSchG fällt erschwerend ins Gewicht, dass das Gesetz bislang noch keine Abstufung von Bestrebungen an sich vornimmt. Laut Begründung sollen Finanzermittlungen ja offenbar nicht bei jeglicher Art von legalistischer Bestrebung erlaubt sein. Die konkreten Abstufungen, die Eingriffsschwellen, müssen aber im Gesetz selbst geregelt sein. Ohne diese sehe ich – gerade auch im Licht der Entscheidung aus Karlsruhe aus der letzten Woche – keine verfassungskonforme Eingriffsbefugnis.

Die dringend notwendige Reform des Nachrichtendienstrecht, die neben vielen anderen Anliegen auch diese Punkte aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung umsetzen muss, lässt leider weiter auf sich warten.

## 2. Zu Artikel 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (§ 15b AsylG-E)

- **Automatisierte Anwendung / KI:**

Nach § 15b AsylG-E soll das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Befugnis erhalten, das im Ausländerzentralregister enthaltene biometrische Lichtbild des Ausländers mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung abzugleichen. § 15b AsylG-E soll dem Zweck der Identitätsfeststellung oder der Feststellung der Staatsangehörigkeit im Asylverfahren dienen.

Der Entwurf geht offenbar davon aus, dass die automatisierte Anwendung im Sinne des § 15b AsylG-E dem Begriff eines Hochrisiko-KI-Systems im Sinne der KI-VO unterfällt. Denn ausweislich der Begründung zum § 15b Abs. 2 AsylG-E soll diese Norm Vorgaben des Art. 14 der KI-VO sowie des Art. 22 DSGVO umsetzen. Der Entwurf nutzt die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehende Möglichkeit, die Eingriffsintensität der automatisierten Datenanalyse zu reduzieren, jedoch nicht in vollem Umfang. Dies ist in zweierlei Hinsicht relevant.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann der Gesetzgeber die Eingriffsintensität einer automatisierten Datenanalyse reduzieren, indem er etwa die Methode der Datenanalyse in ihren grundlegenden Zügen im Gesetz selbst regelt (vgl. BVerfGE 165, 363 Rn. 120 ff.). Sollte z.B. der Einsatz selbstlernender Systeme im Rahmen des Abgleichs nach § 15b AsylG-E nicht beabsichtigt sein, bietet es sich an, den Einsatz selbstlernender

Systeme im Gesetz ausdrücklich auszuschließen (vgl. BVerfGE 165, 363 Rn. 121), um das Risiko einer verfassungsgerichtlichen Verwerfung zu minimieren.

Darüber hinaus müssen Vorschriften, die automatisierte Verarbeitungen personenbezogener Daten rechtfertigen, gemäß Art. 22 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO „angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthalten“. Es wird empfohlen, durch weitere einschränkende Vorgaben im Gesetz z.B. zur Methode der Datenanalyse könnten die im Entwurf bereits vorgesehenen Vorkehrungen und Schutzmechanismen zu komplettieren und damit den Schutz der Grundrechte zu stärken.

§ 15b AsylG-E regelt den Einsatz biometrischer Fernidentifizierungssysteme im Sinne des Anhang III Nr. 1 Buchst. a) KI-VO. Biometrische Fernidentifizierungssysteme sind KI-Systeme, die dem Zweck dienen, natürliche Personen ohne ihre aktive Einbeziehung in der Regel aus der Ferne durch Abgleich der biometrischen Daten einer Person mit den in einer Referenzdatenbank gespeicherten biometrischen Daten zu identifizieren, unabhängig davon, welche Technologie, Verfahren oder Arten biometrischer Daten dazu verwendet werden (EG 17 S. 1 KI-VO). Bei den in Anhang III Nr. 1 Buchst. a) genannten Hochrisiko-KI-Systemen müssen die die Aufsichtsmaßnahmen gewährleistenden Vorkehrungen gemäß Art. 14 Abs. 5 KI-VO so gestaltet sein, dass der Betreiber keine Maßnahmen oder Entscheidungen allein aufgrund des vom System hervorgebrachten Identifizierungsergebnisses trifft, solange diese Identifizierung nicht von mindestens zwei natürlichen Personen, die die notwendige Kompetenz, Ausbildung und Befugnis besitzen, getrennt überprüft und bestätigt wurde.

In seiner Begründung fasst der Gesetzentwurf selbst die Vorgaben des Art. 14 der KI-VO dahingehend zusammen, dass der automatisierte Vorgang demnach vor jeglichen weiteren Maßnahmen oder Entscheidungen durch zwei Personen zu überprüfen und zu bestätigen ist (vgl. S. 27 des Entwurfs). Diese Vorgabe findet sich jedoch nicht im Wortlaut des § 15b AsylG-E wieder. In § 15b Abs. 2 S. 1 AsylG-E heißt es lediglich, dass die Treffer des Abgleichs „durch Inaugenscheinnahme zu überprüfen“ sind. Dem Gesetzgeber ist deshalb zu empfehlen, auch im Wortlaut der Norm die Vorgabe zu machen, dass die Überprüfung durch zwei Personen stattzufinden hat.

Ein weiterer Zweck der Erkenntnisse aus dem Abgleich des biometrischen Lichtbilds bei dem BAMF ist im § 15b AsylG-E nicht geregelt. Inwieweit das ein Mehr an innerer Sicherheit bieten soll, ist nicht ersichtlich. Sollen die gewonnenen Erkenntnisse aus der Gesichtserkennung beim BAMF für weitere Zwecke als die Identitätsfeststellung im Asylverfahren Verwendung finden, so ist das gesetzlich zu regeln. Daran fehlt es im Gesetzentwurf bislang.

Zur Geeignetheit der Maßnahme finden sich keine Ausführungen in der Gesetzesbegründung. Das wäre angesichts der Eingriffstiefe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in jedem Fall angezeigt. Dieses Grundrecht ist ein Menschen-Grundrecht, kein Deutschen-Grundrecht.

- **Im Einzelnen:**

- a) Zu §15b Absatz 1 Satz 1 AsylG-E (Ableich biometrisches Lichtbild, automatisierte Anwendung):**

Der biometrische Abgleich mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten zum Zweck der Identitätsfeststellung begegnet aus datenschutzrechtlicher Sicht verschiedenen Bedenken.

Die Begrifflichkeit der öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet sind allesamt unscharfe Tatbestandsmerkmale und ermöglichen erhebliche Eingriffe in die Rechte unbeteiligter Personen (durch den Abgleich wird es zu falschen „Treffern“ mit unbeteiligten Personen kommen). Zwar findet sich in § 15b Absatz 3 AsylG-E eine Löschregelung für erhobene Daten, sobald diese nicht mehr für die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit benötigt werden. Wenn sie nicht mehr benötigt werden, sind sie unverzüglich zu löschen. Das setzt jedoch voraus, dass der Zuständige die Entscheidung treffen muss, dass die Daten nicht mehr benötigt werden und unverzüglich heißt auch lediglich ohne schuldhaftes Zögern. Rechtsklare Löschrufen sind das nicht. Aus Gründen der Normenklarheit sollte bei den Tatbestandsmerkmalen mit Legaldefinitionen gearbeitet werden.

Die Verarbeitung von biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person ist nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO untersagt und nur unter den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 DSGVO ausnahmsweise zulässig.

Die Begründung (S. 27) führt hierzu aus, dass dies im Sinne des Art. 9 Abs. 2 lit g) DSGVO aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich sei und in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehe, da bei fehlendem Pass oder Passersatz nur die hier geregelte Verarbeitung biometrischer Daten die Identitätsklärung ermöglicht, welche für Zwecke der Prüfung des Asylantrags und für die zügige Durchführung des Asylverfahrens notwendig sei. Zudem ist nach Art. 9 Abs. 2 lit g) DSGVO ist die Verarbeitung aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses auf der Grundlage von nationalem

Recht nur zulässig, das in angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht. Die Begründung bleibt nähere Ausführungen zu diesen Anforderungen bisher schuldig beziehungsweise lässt sogar einen Mangel in der Verhältnismäßigkeit befürchten, da in der Begründung lediglich ausgeführt wird, dass „bei fehlendem Pass oder Passersatz nur die hier geregelte Verarbeitung biometrischer Daten die Identitätsklärung ermöglicht“ (s. S. 23), ohne die Möglichkeit milderer Mittel (entgegen des Normwortlauts) überhaupt zu erwähnen.

Zudem soll laut der Gesetzesbegründung der Begriff der Identität sehr weit zu verstehen sein und auch das Geburtsland, das Land des gewöhnlichen Aufenthalts, der Familienstand, die Volks- und Religionszugehörigkeit sowie die Sprachkenntnisse des Ausländers umfassen. Vor dem Hintergrund der ebenfalls in der Begründung enthaltenen Feststellung, dass zur Identität auch Merkmale zählen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind und zur Ermittlung dieser Daten eine KI eingesetzt werden soll, sollte eine klare Begrenzung der zur Feststellung der Identität des Ausländers zu erhebenden Daten im Gesetzestext selbst erfolgen.

Darüber hinaus muss eine solche automatisierte Anwendung ggf. durch Trainingsdaten angelernt und durch Testdaten getestet werden. Aus dem Gesetzesentwurf geht hierzu nichts hervor. Sollte hier vorgesehen sein, die bereits im Ausländerzentralregister vorhandenen Lichtbilder zu verwenden, ggf. durch Echtdatenabzug und Synthetisierung, so sind hierfür eigene Rechtsgrundlagen erforderlich (Trainingsdaten, Testdaten). Zu dem Themenkomplex Lichtbildsuche im Ausländerzentralregister hat es in den Jahren 2022/2023 bereits eine Beratung meinerseits gegenüber dem Bundesministerium des Innern und für Heimat gegeben mit genau diesem Ergebnis, dass für eine etwaige Verwendung der Echtdaten (Lichtbilder) aus dem Ausländerzentralregister als synthetisierte Testdaten eigene Rechtsgrundlagen erforderlich sind<sup>11</sup>.

#### **b) Zu § 15b Absatz 2 Satz 1 AsylG-E (Inaugenscheinnahme):**

Treffer des Abgleichs sind laut der Regelung durch Inaugenscheinnahme zu prüfen. Erst in der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass der automatisierte Vorgang vor jeglichen weiteren Maßnahmen oder Entscheidungen durch zwei Personen zu überprüfen und zu bestätigen ist (Artikel 14 der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz, sog. KI-Verordnung, und Artikel 22 der Datenschutzgrund-Verordnung, DSGVO).

---

<sup>11</sup> Aktenzeichen BfDI: 16-206/001#1324



Wesentliche Regelungen zur Ausgestaltung der Verarbeitung personenbezogener Daten sollten aber im Regelungstext selbst erfolgen. Zur Vermeidung von Inkonsistenzen mit dem bereits bestehenden § 15a Asylgesetz sollte zudem geregelt werden, dass zumindest eine dieser Personen über die Befähigung zum Richteramt verfügen muss. Auch wenn die Aufgabe weitgehend automatisiert durchgeführt wird, sollte hier ausschließlich eine gesonderte Organisationseinheit für den Abgleich zuständig und befugt sein, bei Bedarf entsprechende Auswertungen vorzunehmen, und dann ausschließlich das Ergebnis für die Fallbearbeitung mitteilen. Eine solche organisatorische Trennung würde zum besonderen Schutz beitragen, dessen biometrische Daten bei der Identitätsfeststellung bedürfen. Und auch im Falle eines besonderen Schutzbedarfs der miterfassten Kontexte könnte die organisatorische Trennung zu den nach Art. 9 Abs. 2 lit g) DSGVO vorzusehenden Schutzmaßnahmen gehören. Insofern werden die Vorgaben der Art. 24, 25 und 32 der DSGVO noch nicht hinreichend umgesetzt.

#### **c) Zu § 15b Absatz 4 S. 2 AsylG-E:**

Nach Beendigung der Gesichtserkennung soll die Stelle unterrichtet werden, die "für den Datenschutz bei öffentlichen Stellen zuständig ist". Das ist bezüglich des für die Gesichtserkennung zuständigen BAMF nach Artikel 55 Abs. 1 DSGVO in Verbindung mit § 9 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Dies sollte ausdrücklich in den Gesetzestext geschrieben werden, wie es bereits in vielen anderen Gesetzen erfolgt ist, vgl. statt aller § 22 Absatz 1 Satz 4 Ausländerzentralregistergesetz. Darüber hinaus sollte zumindest in der Begründung klarstellend erläutert werden, welche Erwartungen des Gesetzgebers mit der Übermittlung an die BfDI gestellt werden, da sich hieraus erst die Grundlage für eine Berechnung des noch aufzunehmenden Personalbedarfs ergibt. Denkbar sind hier etwa eine vollständige Prüfung aller Fälle oder eine stichprobenhafte Prüfung von Einzelfällen.

#### **d) Zu § 15b Absatz 1 Satz 1 AsylG-E: sowie zu § 15b Absatz 7 Satz 3 AsylG-E:**

Die Nachvollziehbarkeit des verwendeten Verfahrens soll "soweit wie technisch möglich" sichergestellt werden. Diese Einschränkung ist nicht mit Art. 5 Absatz 1 und 2 DSGVO vereinbar.

### **3. Zur Systematik § 15b AsylG-E (Gesichtserkennung) und § 15a AsylG (Auslesung mobiler Datenträger)**

Die Regelung des § 15b AsylG-E ist im systematischen Zusammenhang mit der bereits bestehenden Regelung des § 15a AsylG zu sehen, der die Auslesung mobiler Datenträger er-

möglichst. Beide Regelungen sehen vor, dass die Gesichtserkennung bzw. das Auslesen mobiler Datenträger nur erfolgen darf, wenn die Identitätsfeststellung nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann. Das ist die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen. In Bezug auf die Auslesung mobiler Datenträger musste jüngst das Bundesverwaltungsgericht die Verwaltung zur Einhaltung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes anhalten<sup>12</sup>.

In welchem Verhältnis nunmehr die Gesichtserkennung und das Auslesen mobiler Datenträger zueinanderstehen sollen, ist im Gesetzestext nicht ausdrücklich geregelt. In der Gesetzesbegründung ist es sogar offen gelassen<sup>13</sup>. Aufgrund der Eingriffsintensität der Maßnahme sollte diese Entscheidung vom Parlament getroffen werden und im Gesetzestext erfolgen. Eine Regelung durch die Vollzugsbehörde reicht meiner Ansicht nach nicht aus (unabhängig von den Anwendungshinweisen, die die Verwaltung für den "Einzelfall" geben wird).

#### **4. Zu Artikel 5 Nr. 2 b) des Gesetzentwurfs (§ 4 Absatz 6 WaffG-E)**

In § 4 Abs. 6 WaffG-E wird die Befugnis der Waffenbehörde eingeführt, in öffentlich zugänglichen Quellen zu recherchieren. Diese Art von Befugnis findet sich aktuell auch in immer mehr Sicherheitsgesetzen. Die Formulierung ist datenschutzrechtlich problematisch. Es fehlt eine Legaldefinition der öffentlich zugänglichen Quelle. Es ist unklar, was unter öffentlich zugänglichen Quellen zu verstehen ist, die Gesetzesbegründung bleibt mit dem Hinweis „insbesondere aus dem Internet“ (S. 48) sehr vage.

---

<sup>12</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Februar 2023, 1 C 19.21.

<sup>13</sup> „Das Auswerten der mobilen Datenträger nach § 15a AsylG kann im Einzelfall ein milderes Mittel darstellen. § 15b AsylG-E kann im Einzelfall auch ein milderes Mittel zu § 15a AsylG darstellen.“ (s. BT-Drs. 20/12805, S. 23, Begründung B., zu Artikel Artikel 2, zu Nr. 3)



**Schriftliche Stellungnahme**

von Niels HEINRICH

zum Entwurf eines Gesetzes zur

Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems

(BT-Drucks. 20/12805)

**im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am  
23. September 2024**

Sehr geehrter Herr Castellucci,  
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, insbesondere dem waffenrechtlichen Teil in Artikel 5 des Gesetzentwurfs, Stellung nehmen zu dürfen.

Seit 2003 bin ich hauptberuflich mit dem Waffenrecht befasst. Seinerzeit wurden die waffenrechtlichen Aufgaben von 19 dezentralen Dienststellen bei der Polizei Hamburg in einer Dienststelle zusammengefasst und ich habe diesen Prozess aus der Perspektive der Dienststellenleitung begleiten dürfen.

Bei der Entwicklung der erforderlichen Waffenverwaltungs-Software war ich ebenso beteiligt, wie an der Einrichtung der ersten deutschen Waffenverbotszonen.

Ich habe mehrere Waffenrechtsänderungen aktiv begleitet und als Leiter einer von vier Unterarbeitsgruppen das Nationale Waffenregister mit entwickelt und die Fachliche Leitstelle des Nationalen Waffenregisters bei der Behörde für Inneres und Sport in Hamburg mit aufgebaut, bei der ich seit 2012 tätig bin.

In diesen Funktionen bin ich Mitglied zahlreichen Gremien, Arbeitskreisen und -gruppen, sowie Dozent und Teilnehmer bei zahlreichen Fachtagungen.

Ich bin Waffensachverständiger und habe als Kriminalbeamter u.a. auch Waffendelikte bearbeitet. Ich bin seit 2015 Mitkommentator des Waffenrechtskommentars „Steindorf“ im Verlag C.H. Beck und des 2024 erschienenen Werkes „Waffenrecht und Waffentechnik für Polizei und Waffenbehörden“ im Verlag Deutsche Polizeiliteratur.

Ich bin parteilos und in keinem Interessenverband in aktiver Funktion tätig.

In Absprache mit der Leitung der Behörde für Inneres und Sport Hamburg trete ich im Innenausschuss des Deutschen Bundestages als Privatperson auf

Somit bin ich in meinen Stellungnahmen und Antworten als Landesbeamter nicht zwingend an die Auffassungen des Landes Hamburg gebunden, darf ohne Rücksprache auf unvorhergesehenen Fragen antworten und benötige keine Aussagegenehmigung.

Es ist mir ausdrücklich gestattet, auf meine eingangs genannten dienstlichen Tätigkeiten hinzuweisen.

Eine Meldung als Nebentätigkeit an meine Personalabteilung ist erfolgt. Da mir kein Sonderurlaub für den Bundestagsinnenausschuss gewährt wird, zählt meine Zeit bei Ihnen als Erholungsurlaub.

Meine Expertise beschränkt sich auf das Waffenrecht, daher bezieht sich meine Stellungnahme ausschließlich auf Artikel 5 des Gesetzentwurfs.

Aufgrund der Kürze der Vorbereitungszeit habe ich meine Stellungnahme auf die nachfolgenden Themenfelder beschränkt.

Sofern gewünscht, kann ich mich auf Nachfrage auch zu anderen vom Änderungsgesetz betroffenen Bereichen, insbesondere zu waffen-, sprengstoff- und jagdrechtlichen Themen äußern.

#### **Inhalt:**

##### **1. Bestandsaufnahme aktuelles Waffenrecht**

Vertane Chancen seit Dez. 2021 – überzogene Bürokratie – keine ausreichende Bekämpfung von Extremisten und Gewalttätern

##### **2. Zum aktuellen Entwurf der Bundesregierung**

**„eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems – Artikel 5: Änderung des Waffengesetzes“**

Symbolpolitik mit überbordendem bürokratischem Wahnsinn, inhaltlichen Fehlern und Sicherheitslücken

##### **3. Empfehlung für dringlich notwendige Änderungen**

Keine Waffen in die Hände von Kriminellen und Extremisten, zuständige Behörden von unnötiger Bürokratie entlasten und freiwerdende Kapazitäten für effektivere und effizientere Maßnahmen nutzen

## **1. Bestandsaufnahme aktuelles Waffenrecht**

Seit der Regierungsübernahme durch die derzeitige Koalition hat die Bundesinnenministerin mehrfach Vorstöße zur Änderung des Waffenrechts unternommen, die von nahezu allen namenhaften Experten als überzogen, in der Sache wirkungslos, bzw. willkürlich eingestuft wurden.

Zu weiteren Irritationen führten unzutreffende Äußerungen der Bundesministerin Faeser in den Tagesthemen (10. März 2023, Min 8.56 zu Tatwaffen und deren künftigen Verbot), die nach Angaben des Bundesministeriums des Innern dadurch entstanden, dass die Ministerin bei ihrem Fernsehauftritt noch unter dem Eindruck der Amoktat in Hamburg stand.

Dank der umsichtigen Ressortabstimmungen scheiterten diese Vorstöße bereits vor der Reife zur Gesetzesvorlage an den Bundestag.

### **Ein paar Worte zur aktuellen Lage der Waffenverwaltung:**

**1.1** Sowohl das Waffengesetz als auch das Waffenregistergesetz weisen zahlreiche erhebliche redaktionelle Fehler auf. Diese führen immer wieder zu Nachfragen durch die Länder beim Bund. Ein Bemühen, diese Fehler zu identifizieren und zu korrigieren ist nicht festzustellen.

**1.2** Seit Jahren gibt es dringenden Änderungsbedarf beim Sprengstoff- und Beschussrecht, der offensichtlich zugunsten immer wieder neuer und wenig sinnhafter Anläufe zur Waffenrechtsumgestaltung zurückgestellt wurde.

**1.3** Sämtliche waffenrechtlichen Erlaubnisurkunden (geregelt in der Vordruckverwaltungsverfahrensvorschrift WaffVordruckVwV) sind spätestens seit 2019 überholt und bedürfen dringender Anpassungen. Derzeit drucken Behörden wichtige Informationen auf die Ränder der Erlaubnisurkunden; damit ein Bürger eine Waffe an den Fachhandel zu überlassen kann, benötigt er zusätzlich einen händisch gedruckten Zettel der Waffenbehörde mit Informationen, die auf den Erlaubnisurkunden auch noch fehlen.

**1.4** Bei Exporten, Importen und Durchfuhren von Waffen muss die Waffenbehörde derzeit drei und künftig sogar vier verschiedene Computersysteme für einen Vorgang bedienen, da es nicht gelungen ist bzw. nicht gewollt war, die Verwaltungsprozesse über das erfolgreiche Nationale Waffenregister abzuwickeln. Dies gilt sowohl für Anträge von Gewerbetreibenden als auch z.B. bei der Einfuhr eines einzelnen wesentlichen Waffenersatzteils für eine Biathlonwaffe.

**1.5** Die einheitliche Rechtsanwendung durch knapp 550 Waffenbehörden soll durch die Waffenverwaltungsvorschrift (WaffVwV) gewährleistet werden. Diese hat den Stand von 2012 und ist in Folge mehrerer erheblicher Waffenrechtsänderungen nicht mehr zu gebrauchen. Die Rechtsauslegung und -anwendung schwankt von Behörde zu Behörde.

**1.6** Waffenbesitzer müssen eine Sachkundeprüfung ablegen. Der amtliche Fragenkatalog ist bei den letzten Rechtsänderungen nicht mehr durch Experten angepasst worden und fehlerhaft. Aufgrund dieses fehlerhaften Kataloges werden aber weiterhin bundesweit Prüfungen abgenommen.

**1.7** Bei jeder Erlaubniserteilung haben die Waffenbehörden u.a. die Landesämter für Verfassungsschutz (ca. 1,6 Mio. mal pro Jahr) neu um eine schriftliche Stellungnahme zu bitten, obwohl die Daten der Erlaubnisinhaber dort gespeichert sind und eine gesetzliche (Nach-)Berichtspflicht seitens des Verfassungsschutzes an die Waffenbehörden besteht.

**1.8** Obwohl Schießsportvereine Austritte unverzüglich an die Behörden zu melden haben, müssen die Behörden alle 5 Jahre hunderttausende Sportschützen anschreiben und um zusätzlich eine schriftliche Bestätigung des Vereins zur bestehenden Mitgliedschaft zu erhalten.

Darüber hinaus bestehen viele weitere ungelöste Probleme...

Für sämtliche dargestellten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften liegt die Zuständigkeit beim BMI.

Die ausführenden Behörden gehören in der Regel zu den Kommunen und Landkreisen.

**Mit einfachen Worten vergleichend dargestellt: Die marode Infrastruktur unseres Landes ist durch jahrelange Vernachlässigung entstanden. Beim Waffenrecht steht es genauso schlecht: Untätigkeit erhält nicht den Status quo, sondern führt zum Rückschritt.**

## **2. Zum aktuellen Entwurf der Bundesregierung**

### **„eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems – Artikel 5: Änderung des Waffengesetzes“**

Anstelle die von mir eingangs aufgezeigten Defizite der bestehenden Gesetze und Verordnungen zu beseitigen und die Waffenverwaltung für wichtige Kontrollen von unnötiger Bürokratie zu entlasten, wurde zu lange wiederholt an ungeeigneten Ideen festgehalten und die Zeit vertan, an einen wirklichen „großen Wurf“ zu arbeiten.

Der nun im „Schnellverfahren“ generierte Entwurf zeugt von Praxisferne, beinhaltet fachliche Fehler und macht den derzeit ohnehin schon bestehenden „Wust an unnötiger Bürokratie“ noch größer.

Keine der in diesem Entwurf vorgesehenen waffenrechtlichen Maßnahmen hätte die Taten von Mannheim und Solingen verhindert. Stattdessen wird ein Paket von Maßnahmen geschnürt, welche die Freiheit der Bürger in unserem Land einschränken – um symbolpolitisch diejenigen zu bekämpfen, die unsere Freiheit abschaffen wollen.

### **Ein paar exemplarische Beispiele zur Ungeeignetheit des vorliegenden Gesetzesentwurfs:**

#### **2.1 Definition von Messern fehlt im Waffengesetz**

§1 WaffG beschreibt den Regelungsgehalt des Waffengesetzes. Dieser umfasst nur Waffen und Munition. Spätestens seit 2008 gehören aber auch Messer mit in diese Norm. Weiterhin werden die Begriffe und Einstufungen der betreffenden Gegenstände in der Anlage 1 näher geregelt. Auch hier erfolgte keine Aufnahme von Messern.

Es ist bei dem vorliegenden Entwurf schon wieder vergessen worden Messer zu definieren. Sind Messer aus Stahl oder auch aus anderen Materialien, wie z.B. Kunststoff, Bronze, Holz, Stein? Ab wann zählt ein Gegenstand als Messer, muss er dafür über eine schneidfähige Kante verfügen oder ist das Fischmesser aus dem Besteckkasten auch ein Messer? Diese und andere Fragen werden in der Praxis bei einer Ausweitung der Regelungen zu Messern zwangsläufig aufkommen und zwangsläufig zu einer uneinheitlichen und willkürlichen Rechtsanwendung führen.

#### **Empfehlung:**

§§1 und 2, sowie die Anlage 1 und 2 WaffG überarbeiten, das Hinzufügen von Messern reicht nicht aus, das gibt hier weitere Baustellen durch die letzten Waffenrechtsänderungen.

## **2.2 Durchsuchungsobjekte unvollständig**

Durch die Ergänzung des §45 WaffG durch einen Absatz 6 soll nun die Möglichkeit geschaffen werden, bei einer Gefahrenlage bereits im laufenden Verfahren Waffen, Munition und Erlaubnisurkunden sicherzustellen.

Zu diesem Zweck darf auch die „Wohnung“ der betroffenen Person durchsucht werden.

Mit Blick in die Norm der Strafprozessordnung wird deutlich, dass hier Einiges fehlt, denn im §102 Strafprozessordnung (StPO) sind als Durchsuchungsobjekte „die Wohnung und anderer Räume sowie seiner Person und der ihm gehörenden Sachen“ genannt.

Bei der vorgeschlagenen Regelung könnten weder die Geschäftsräume eines Kriminellen noch sein Kraftfahrzeug durchsucht werden. - Sollte der Betreffende die Waffe unter seiner Kleidung am Körper tragen, wäre diese auch vor dem behördlichen Zugriff geschützt.

### **Empfehlung:**

Bei der Fassung von §45(6) WaffG sollte der §102 StPO als Vorlage für die Durchsuchungsobjekte dienen.

## **2.3 Nachberichtspflicht bei der Zuverlässigkeitsprüfung – 6,4 Mio. Millionen unnötiger Vorgänge**

Erlaubnisinhaber sind im Abstand von drei Jahren bzw. bei jeder Erlaubniserteilung erneut abzufragen (§4(3) WaffG). Zu den bisherigen Stellen, wie dem Bundeszentralregister, dem Staatsanwaltschaftlichen Auskunft- und Verfahrensregister, dem Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) und der örtlichen Polizei erfolgt nun eine Erweiterung dieser Stellen um alle Polizeidienststellen der innegehabten Wohnsitze im Inland der letzten zehn Jahre, die Bundespolizei und das Zollkriminalamt (§6(1) WaffG-Entwurf).

Diese Stellen sollen, wie schon jetzt das LfV, die Personendaten speichern und eine Nachberichtspflicht bekommen (§6a WaffG-Entwurf).

Dies führt dazu, dass die Waffenbehörden gemäß §4 WaffG regelmäßig bei Erlaubniserteilungen anfragen müssen, obwohl die Daten bei den Sicherheitsbehörden vorliegen und eine Nachberichtspflicht besteht. Dies ist z.B. bei Erteilung einer Waffenbesitzkarte, einem Voreintrag (Erlaubnis eine Waffe mit einer vorhandenen Waffenbesitzkarte erwerben zu dürfen), einer Munitionserwerbserlaubnis, einer Eintragung einer mit der Erlaubnis erworbenen Waffe in die Erlaubnis der Fall.

Derzeit erfolgen ca. 1,6 Mio. Zuverlässigkeitsprüfungen pro Jahr. Geht man davon aus, dass die Abfragen bei LfV, Polizei, Bundespolizei und Zoll im Rahmen der Nachberichtspflicht obsolet sind, entstehen aufgrund dieser nicht durchdachten Gesetzessystematik 6,4 Mio. (4x1,6Mio.) unnötige Behördenanfragen, von denen keine einzige vollautomatisch erfolgt, also Arbeitszeit kostet und knappe Sachbearbeiter bindet.

#### **Empfehlung:**

Bei der Zuverlässigkeitsprüfung gewährleistet die Nachberichtspflicht der Sicherheitsbehörden eine schnelle Erkenntnisgewinnung der Waffenbehörden. Daher sollte sie nicht angetastet werden. Hingegen kann §4 WaffG dahingehend gefasst werden, dass bei Personen, deren Daten zur Nachberichtspflicht gemeldet sind, bei der Erteilung weiterer/neuer Erlaubnisse eine Abfrage der entsprechenden Stellen entfallen sollte. Unbenommen davon kann in größeren Intervallen ein Datenabgleich zwischen den Waffen- und Sicherheitsbehörden zum Zwecke der Datenaktualität erfolgen.

#### **2.4 Waffenbesitzverbote für einzelne Personen – Verbote nicht weitreichend genug**

Hier wurden die Empfehlungen meiner Stellungnahme und meine Ausführungen an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum 3.Waffenrechtsänderungsgesetz aus dem Jahr 2019 teilweise umgesetzt. Inzwischen bedarf es offensichtlich einer weitreichenderen Norm:

Immer wieder ist zu beobachten, dass polizeibekannte Täter Waffen, gefährliche Gegenstände, Pyrotechnik und Sprengstoffe missbräuchlich verwenden.

Von den strengeren Maßnahmen, die die Bundesinnenministerin u.a. nach den überbordenden Krawallen in der Silvesternacht 2022/2023 medial angekündigt hat, ist bislang scheinbar nichts angekommen.

Das derzeitige Waffenverbot gemäß §41 WaffG umfasst nur Waffen, nicht aber gefährliche Gegenstände, Pyrotechnik und Sprengstoffe.

Zudem ist der Kreis der anordnungsbefugten Behörden zu klein, da die Waffenbehörden personell zu knapp besetzt und durch Überbürokratisierung nahezu gelähmt sind.

#### **Empfehlung:**

Schaffung eines Verbotsgesetzes. Dieses Gesetz orientiert sich an dem §41 WaffG und sieht individuelle Verbote bei Personen vor, von denen z.B. aufgrund ihres Verhaltens, begangener Straftaten, extremistischer Ansichten u.a. Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Das Gesetz verbietet dann den Umgang mit Waffen und Munition nach dem WaffG, Gegenständen und Stoffen nach dem Sprengstoffgesetz

(Pyrotechnik, Begalos, Feuerwerk, Sprengstoff, etc.) und zusätzlich den grundlosen Umgang mit gefährlichen Gegenständen in der Öffentlichkeit. Ausnahmefälle wie Berufsausübung, etc. gehören bedürfen ebenfalls einer klaren Regelung. Das Verbot sollte von den Gerichten, der Staatsanwaltschaft, den zuständigen Jugendämtern, Ordnungsämtern, der Polizei, den Waffen-, Jagd- und Sprengstoffbehörden ggf. befristet erlassen werden.

## **2.5 Springmesser verbieten – Bürger kriminalisieren**

Eine deliktische Relevanz von erlaubten Springmessern ist nicht zu verzeichnen.

Verbote bestimmter Messer machen sich im Rahmen der Symbolpolitik immer gut: Mit Einführung des Waffengesetzes 1973 wurden eine ganze Reihe von Gegenständen, so auch bestimmte Springmesser verboten. Dies wurde als probates Mittel zur Bekämpfung der „Rockerkriminalität“ gepriesen. Mit dem 2003er Waffengesetz verkündete die Bundesjustizministerin Hertha Däubler-Gmelin das Ende von Messerkriminalität durch umfassende Messerverbote.

Nun wird zum wiederholten Male die Bekämpfung der Messerkriminalität in den Focus der Symbolpolitik gerückt: Die bislang als unbedenklich erachteten Springmesser, die nicht nur erst durch Volljährige erworben werden dürfen, sondern auch einer ganzen Reihe von technischen Vorschriften entsprechen müssen, werden verboten. Über die deliktische Relevanz dieser Messer wird nichts berichtet.

Offenbar wurde noch in letzter Sekunde erkannt, dass es durchaus Personen geben könnte, die möglicherweise aufgrund körperlicher Beeinträchtigungen, der Berufsausübung oder anderer Gründe ein berechtigtes Interesse an der Nutzung haben. Aus diesem Grund wurden schwammige Ausnahmen in die Anlage 2 aufgenommen. Bestehen zu den dortigen Ausnahmen unterschiedliche Auslegungen so bewegt sich der Bürger zwischen erlaubtem Handeln und einer Straftat. Da die Regelungen denen des §42a WaffG ähneln und dieser bereits erhebliche Schwächen und zu unterschiedlichen Gerichtsentscheidungen geführt hat, dürfte es sich hier ähnlich verhalten.

Ergänzend möchte ich anmerken, dass u.a. die Solinger Messermanufaktur Böker hochpreisige Edelexemplare für viele hundert Euro für den Sammlermarkt fertigt. Diese bislang zu keinem Zeitpunkt verbotenen exquisiten Kunstwerke werden, legt man gesunden Menschenverstand zugrunde, kaum von ihren Eigentümern bei der Polizei zur Vernichtung abgegeben werden. Insbesondere wenn man sich erinnert, dass die strengen Däubler-Gmelin-Regelungen bereits nach 5 Jahren gelockert wurden.

Die Regelungen zu Springmessern, insbesondere die Ausnahmeregelungen sind wenig geeignet zur Kriminalitätsbekämpfung und lassen so viel Interpretationsspielraum zu,



dass mit Sicherheit bislang unbescholtene Bürger zu Straftätern werden und Gerichtsurteile erst eine klarere Auslegungshinweise ergeben müssen.

**Empfehlung:**

Die Regelungen zu Springmessern in Anlage 2 Abschnitt 1 und §58 WaffG-Entwurf streichen. Die bislang verbotenen Springmesser bleiben so verboten, die bislang als zulässig erachteten Stücke dürfen von volljährigen Personen weiterhin besessen werden.

**2.6 Zu viele unterschiedliche Verbotszonen und Mitführverbote - Kontrollbefugnisse**

Derzeit können Waffenverbotszonen § 42(5), § 42(6) und als temporäre Waffenverbotszonen nach dem BPolG eingerichtet werden.

Durch die geplante Novellierung wird es drei weitere Varianten der Verbotszonen geben. Diese beziehen sich auf Regelungen nach §§ 42 (4a), § 42 (7) und § 42b.

Für die Bürgerinnen und Bürger wird es nahezu unmöglich sein, die vielen unterschiedlichen Regelungen zu verstehen und sich danach zu richten.

Grundsätzlich machen Verbotszonen nur Sinn, wenn diese durch intensive Kontrollen auch durchgesetzt werden. Unabhängig von dem zusätzlichen Personalaufwand für Polizei und Behörden ist zu befürchten, dass durch den extensiven Umgang mit den neugeschaffenen Normen Innenstädte inkl. der Bahnhöfe zu geschlossenen Verbotszonen werden und Personen die dort wohnen oder regelmäßig verkehren einer dauerhaften Grundrechtseinschränkung durch die erleichterten Kontrollen ausgesetzt sind.

**Empfehlung:**

Die Ausnahmen müssen klarer und viel umfassender geregelt werden. Die Ausnahmeregelungen sollten von Experten noch einmal überarbeitet werden.

**3. Empfehlung für dringlich notwendige Änderungen**

Keine Waffen in die Hände von Kriminellen und Extremisten, zuständige Behörden von unnötiger Bürokratie entlasten und freiwerdende Kapazitäten für effektivere und effizientere Maßnahmen nutzen.

Dies betrifft nicht nur Gewalttäter mit Messer, sondern alle Kriminellen und Extremisten, die diesen Staat und unsere Art miteinander zu leben ablehnen.

Es gilt aber hinsichtlich der Zielgruppen zu unterscheiden und passende Maßnahmen jeweils genau darauf abzustellen:

**3.1 Extremisten und (Schwer-)Kriminelle** lassen sich erfahrungsgemäß weder durch strengere Gesetze oder härtere Sanktionen abschrecken.

Ist ein Tatentschluss gefasst, wird die Tat in der Regel auch begangen. Personen dieser Gruppe nehmen dabei lange Haftstrafen oder sogar nicht nur den eigenen Tod in Kauf, sie wünschen sich diesen sogar, um so noch mehr Ruhm in diesem oder einem anderen Leben zu bekommen.

Es muss sich hierbei nicht nur um religiöse oder politische Fanatiker handeln, auch Amok-Täter fallen in dieses Raster.

Hier gilt es der Tat zuvorzukommen - Schaden gar nicht erst entstehen zu lassen und erneuten Tatplänen durch behördliche Unterbringung, Therapie oder auch aufenthaltsbeendende Maßnahmen entgegenzuwirken.

### **3.1.1 Nachrichtendienst heißt nicht: Nachrichten von befreundeten Diensten empfangen**

Fast immer verdanken wir die Verhinderung von Anschlägen gegen die Menschen in unserem Land ausländischen Nachrichtendiensten. Wer aufmerksam die Medien verfolgt, Fachaufsätze liest und sich mit der Materie befasst weiß, dass unsere Nachrichtendienste zwischenzeitlich durch unsere eigenen Gesetze „ziemlich handlungsunfähig“ geworden sind.

Unsere Dienste sollten entsprechende Erkenntnisse selbst erlangen können und nicht die fremden Dienste mehr über Gefahren in unserem Land wissen als wir selbst.

#### **Empfehlung:**

Wir sollten daher unseren Nachrichtendiensten die notwendigen Befugnisse einräumen, die es ihnen erlaubt, entsprechende Erkenntnisse zu gewinnen.

### **3.1.2 Schließen einer weiteren erheblichen Überwachungslücke**

Mitarbeiter / Angestellte bei Waffenherstellern und -händlern

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Überprüfung von Personen lassen eine ganze Reihe von Fallkonstellationen unbeachtet, so dass auch weiterhin Kriminelle und Extremisten Zugang zu Waffen und Munition erlangen können:

So erfolgt beispielsweise keine Überprüfung von Angestellten und Mitarbeitern bei Waffenherstellern und Waffenhändlern.

Während der Inhaber einer Herstellungs- oder Handelserlaubnis seitens der Waffenbehörden regelmäßig hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit zu überprüfen ist, sind seine Mitarbeiter und Angestellte den Behörden noch nicht einmal namentlich bekannt.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Extremisten oder Schwermisstraftäter als Mitarbeiter Zugang zu Waffen und Munition haben. Da zudem die Einstellung von Strafverfahren nicht im „Führungszeugnis zur Vorlage beim Arbeitgeber“ aufgeführt wird (z.B. nach dem Jugendgerichtsgesetz), haben die Inhaber der entsprechenden waffenrechtlichen Erlaubnisse selbst auch keine Möglichkeit, von sich aus Maßnahmen zu ergreifen.

#### **Empfehlung:**

Es scheint geboten, dass seitens der Waffenhersteller und des Fachhandels sämtliche Personen der örtlich zuständigen Behörde zu benennen sind, die eigenverantwortlich Umgang mit Schusswaffen und Munition haben. Die Behörde sollte diese Personen zumindest dahingehend überprüfen, dass kein Waffenbesitzverbot vorliegt bzw. ob die Voraussetzungen für ein solches Verbot gegeben sind. Eine Speicherung im Nationalen Waffenregister und eine Erstmeldung an die Verfassungsschutzämter würden eine gute Lösung darstellen. Dem Persönlichkeitsschutz dieser Personengruppe könnte mit einer entsprechenden Auskunftssperre oder einer eingeschränkten Recherche-/Suchfunktion technisch begegnet werden.

**3.2 Gewaltbereite, in der Regel junge Männer** die Messer als potentielle Waffe bei sich führen und bei Auseinandersetzungen, aus Imponiergehabe oder aufgrund eines nicht hinreichend ausgeprägten Konfliktvermeidungsverhaltens dieses auch einsetzen.

Personen dieser Gruppe sind meist schon durch andere Delikte polizeibekannt und werden auch bei Kontrollen immer wieder angetroffen.

Die Schwelle zur Gewaltanwendung bei diesen Personen ist sehr niedrig.

Angriffe auf Personen, die als Vertreter des Staates gesehen werden, werden akzeptiert und bedeuten teilweise auch Ruhm in der Gruppe. Dies können Lehrer, Bademeister, Rettungs- und auch Polizeikräfte sein.

Bei dieser Zielgruppe, die meist Defizite in der Erziehung hatte und meist die Erfahrung gemacht hat, dass die Begehung von Straftaten keine nennenswerten Konsequenzen nach sich zieht, bedarf eines anderen Herangehens als beispielsweise jugendliche Ersttäter mit einer entsprechenden Sozialisierung.

**3.2.1 Individuelle Waffenverbote** wie unter 2.3 dargestellt, die auch gefährliche Gegenstände, Feuerwerkskörper und Pyrotechnik umfassen sind - auch wenn beispielsweise ein Jugendgericht von einer Strafe absieht - eine zu prüfende Präventionsmaßnahme mit einem erzieherischen Nebeneffekt.

Mit einer Regelung, dass mit einem Verbot belegte Personen nach Waffen, gefährlichen Gegenständen etc. bei Antreffen durch die Polizei durchsucht werden dürften, kann das widerrechtliche Mitführen sehr schnell verhindert werden. Zudem würde so deutlich, dass der Staat nicht machtlos agiert.

Bei diesem Personenkreis, die bei unverändertem Lebenswandel mit hoher Wahrscheinlichkeit in polizeiliche Kontrollen geraten, wäre mit einem solchen Verbot nicht nur eine Rechtsgrundlage zur Entwaffnung gegeben, sondern würde auch das Zeichen gesetzt, dass der Staat seinen Bürgern vertraut und Rechtsbrecher bestraft.

**Empfehlung:**

Verbotsgesetz schaffen wie unter 2.3 empfohlen und bis dahin offensiv mit individuellen Waffenbesitzverboten diesem Personenkreis begegnen.

**3.2.2 Waffenverbotszonen mit Bedacht einsetzen, Kontrollen durchführen und Verstöße konsequent ahnden.**

Hierfür ist der Gesetzentwurf eine Grundlage, sofern die Verbotszonen mit Bedacht überarbeitet und örtlich angemessen bestimmt und Kontrollen auch regelmäßig und konsequent durchgeführt werden.

**3.2.3 Prävention intensivieren – Messer machen Mörder**

In der Vergangenheit wurde intensive polizeiliche Präventionsarbeit geleistet. Prävention lässt sich zwar nicht in Zahlen messen, stellt aber die deutlich bessere und nachhaltige Lösung dar als eine konsequente Strafverfolgung nach Tatbegehung.

Eine sich über alle Gesellschaftsbereiche erstreckende Präventionsstrategie, die neben den bisherigen Präventionspartnern insbesondere Schulen, berufliche Bildungsstätten, Integrations- und Sprachkurse, aber auch Sportvereine und alle unsere

Religionsgemeinschaften umfasst scheint geboten – niemand benötigt hier ein Messer zur Verteidigung. Alle Menschen in unserem Staat sollten dies unterstützen, unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Bildung oder Sprache.

**Empfehlung:**

Gesellschaftsumfassende Präventionsstrategie gegen Messergewalt

**3.2.4 Von Erfolgen anderer lernen – mehr Internationalität wagen**

Viele Probleme haben wir nicht allein, dennoch erfinden wir das Rad gerne neu.

Diesen Vergleich habe ich in meinem Berufsleben unzählige Male erleben müssen. Wir sind weltoffen und international gut vernetzt. – Diese Chance sollten wir nutzen. Wir müssen dafür nicht in die Ferne reisen, sondern sollten die wissenschaftlichen

Kapazitäten unserer Hochschulen und die Leistungsfähigkeit, Kreativität und Bildung unserer Experten für unsere Zwecke stärker nutzen.

Exemplarisch wären hier insbesondere die Sozialwissenschaften, allen voran aus meinem sehr einseitigen Betrachtungswinkel die Kriminologie zu nennen.

**Empfehlung:**

Der Kriminologie sollte in Deutschland die gleiche Aufmerksamkeit und Unterstützung zuteilwerden, wie in den meisten anderen westeuropäischen Ländern.

**Zusammenfassend empfehle ich Ihnen**

- **den ungeeigneten und fehlerhaften Artikel 5 (Änderung Waffengesetz) aus dem Änderungsgesetz zu streichen.**
- **Experten einzusetzen, die einen geeigneten Vorschlag erarbeiten, der zum Wohle unserer Bürger von einer breiten Mehrheit der Abgeordneten getragen werden sollte.**

**Schließlich sollten die Bürgerinnen und Bürger nicht unterschätzt werden: Sie erkennen Symbolpolitik, fühlen sich mit ihren Ängsten und Sorgen nicht mehr ernstgenommen und wenden sich in der Folge den politischen Rändern zu.**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
- Sekretariat -  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Bremen 22. September 2024

Fachbereich 06  
Rechtswissenschaft

Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker

Universitätsallee GW 1  
28359 Bremen

Tel. 0421 5905 5465  
Fax 0421 218 66052  
kipker@uni-bremen.de

www.igmr.uni-bremen.de  
igmr@uni-bremen.de

## Schriftliche Stellungnahme

### Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung

(BT-Drucksache 20/12806)

#### I. Zusammenfassung und kritische Gesamtbewertung

Die im Entwurf vorgelegten Vorschriften für ein Gesetz zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806) übertreffen alles, was wir bislang an Vorschriften im Bereich digitaler Überwachung gesehen haben, indem hier Vorfelderhebung, Massendatenauswertung, Datenbankzusammenführung und künstliche Intelligenz miteinander kombiniert werden – im Ergebnis der sicherheitsbehördliche Daten-Supergau. Mit dieser Vorschrift wird die Vorfelderfassung von Daten vom Ausnahmefall



zum unbegründeten Regelfall gemacht. Und bei dieser Vorfelderfassung sprechen wir nicht nur von normalen personenbezogenen Daten wie Namen oder Anschriften, sondern von sensiblen Daten, die im Zweifelsfall gerade einen Abgleich mit biometrischen Daten ermöglichen sollen. Gegen diesen Vorstoß wirkt die Vorratsdatenspeicherung, über die wir seit mittlerweile fast 20 Jahren streiten, wie ein Spaziergang, weil hier im Vergleich zur biometrischen Datenerhebung nur Verkehrsdaten aus der Telekommunikation erhoben werden sollen und wir nicht von einer KI-gestützten Datenverarbeitung sprechen. Und dieses hier in diesen aktuellen Entwürfen vorgeschlagene Instrument gewinnt immer mehr an Gefährlichkeit, je mehr Daten im Internet gespeichert sind, die Tiefe des Eingriffs in die informationellen Grundrechte wird im Laufe der technischen Entwicklung somit dynamisch vertieft. Aufgrund der Tatsache, dass sehr viele Bürger:innen, die im Berufs- und Wirtschaftsleben stehen, mittlerweile teils ohne ihr Zutun im Internet auffindbar sind, kommen wir mit dem Vorschlag der viel befürchteten Dystopie des gläsernen Bürgers viel näher als jemals zuvor.

Überdies stellt sich die Frage, inwieweit die Vorschrift auch faktisch die verfassungsrechtlich verankerte Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizeien aufhebt, indem über den völlig unbestimmten Datenzugriff aus dem Internet Daten als Vorfeldbefugnis miteinander verknüpft werden, die zunächst in keinerlei Bezug zueinander stehen können und inhaltlich weit entfernt von einer konkreten Gefahrenabwehr oder gar strafrechtlichen Verfolgung sein können. Der Vorschlag widerspricht somit grundlegenden rechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht 1983 im Volkszählungsurteil bestimmt hat und die auch durch die Europäische Grundrechtecharta festgesetzt werden, indem hier gerade bestimmt

wird, dass jede Datenerhebung einer Rechtsgrundlage bedarf – dies schließt eine massenhafte Datenerhebung im Vorfeld ohne konkrete Bezüge und Verdachtsgrundlagen und im Zweifelsfall sogar ihre zusätzliche Speicherung als weiterer Eingriff aus. Nicht umsonst wurden Unternehmen wie Clearview AI gerade aufgrund dieses Handelns in verschiedenen Europäischen Staaten massiv datenschutzrechtlich bebußt, weil ein solches Vorgehen nicht mit der DSGVO in Einklang zu bringen ist.

Nicht zuletzt sind die im Befugnisentwurf vorgeschlagenen Rechtsbegriffe völlig unbestimmt. Es wird nicht definiert, was „vorhandene Sachverhalte“ oder „Echtzeit-Lichtbilder“ und „Echtzeit-Videodaten“ sind. Es sind überdies keinerlei konkrete flankierende Schutzregelungen vorgesehen, die der Sensitivität der erhobenen Daten, ihrer Massivität oder der Vorfeldwirkung der Datenverarbeitung Rechnung tragen. Allein schon aufgrund dieser Tatsachen sind die Regelungen nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern vermutlich sogar verfassungswidrig, sodass es auf entsprechende Verstöße gegen Vorgaben aus dem AI Act als Hilfsargumentation nicht einmal mehr ankommen dürfte, die in Teilen durch die weit gefassten Begrifflichkeiten algorithmenbasierter Datenverarbeitung teils sogar umgangen werden könnten.

Überdies sind die Kernbereichsregelungen zu eng gefasst, indem „allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung“ ausgeschlossen werden sollen. Vorgaben zur Cybersicherheit lässt der Entwurf völlig außen vor, ebenso wie die Benennung konkreter Speicher- und Löschfristen, die eine enge zahlenmäßige Grenze für die Datenverarbeitung vorgeben. Auch ist in dem Entwurf die Rede davon, dass „diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden dür-



fen“. Anstelle jedoch verlässliche Grundsätze und Rahmenbedingungen dafür aufzuzeigen oder untergesetzliche Konkretisierungen anzustoßen, wird die luftleere Formulierung mitten im Raum stehen gelassen. Genau- so wenig ergiebig ist die Vorschrift, dass die „Nachvollziehbarkeit des verwendeten Verfahrens soweit wie technisch möglich sicherzustellen ist“. Anstelle butterweicher Formulierungen, die wie ein Feigenblatt für KI-  
• Transparenz wirken, sollten zunächst valide technische Grundlagen erar- beitet werden, bevor überhaupt ein sicherheitsbehördlicher KI-Einsatz an dieser Stelle in Erwägung gezogen wird – bei dem in der gegenwärtigen Lage nicht einmal sichergestellt ist, ob er überhaupt geeignet ist, erstreb- te Ermittlungserfolge herbeizuführen. Und auch die Kurzfristigkeit des Erfolgs, den sich die Bundesregierung hier verspricht, ist zweifelhaft, denn wir sprechen bei den hier vorgeschlagenen Maßnahmen über einen mehrjährigen Realisierungszeitraum. Vor diesem Hintergrund wirkt es geradezu fahrlässig, in einem schnellen Vorstoß „over the top“ ohne Technologie- und Risikofolgenabschätzung KI-gestützte Überwachung und Datenauswertung als Allheilmittel darzustellen.

Leider wirkt der Vorstoß in seiner Gesamtheit unüberlegt und unausge- reift – auch daran erkennbar, dass die Bundesdatenschutzbeauftragte bei der Formulierung des Vorschlags nicht einbezogen wurde. Im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Prüfung wären hier somit die Erforderlichkeit und rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeit des Regierungsentwurfs nicht gegeben, auch die Geeignetheit ist wie zuvor dargestellt zweifelhaft. Das ist nicht nur juristisch höchst bedauerlich, sondern bürdet die nachgela- gerte Rechtmäßigkeitskontrolle dieser Vorschriften wieder einmal der Zi- vilgesellschaft und letztlich dem Bundesverfassungsgericht auf, nachdem zunächst Fakten geschaffen wurden. Damit ist der gesetzgeberische Vor-

stoß nicht nur materiellrechtlich zu kritisieren, sondern auch das bisherige Vorgehen im Gesetzgebungsprozess evident in Frage zu stellen, denn hier wurden solche verfassungsrechtlichen Prüfgrundsätze missachtet, die jeder Jurastudent bereits im ersten Semester lernt.

Mit Blick auf diese gravierenden Defizite sollten deshalb unbedingt Möglichkeiten zur Befristung und sachgerechten Evaluierung der Maßnahmen vorgesehen werden, sollte sich eine Verabschiedung der rechtsfehlerhaften Vorschriften politisch nicht mehr vermeiden lassen. Die Vorgaben zur Befristung und Evaluierung sollten sich gesetzesübergreifend auf sämtliche Vorschriften beziehen, die einen biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet erlauben. Hierzu wäre denkbar, ein paritätisch besetztes und unabhängiges Kontrollgremium zur Technologiefolgenabschätzung im öffentlichen Sicherheitsbereich zu bilden, das über die notwendige fachliche Expertise zur Bewertung der Wirksamkeit, Notwendigkeit, technischen Rahmenbedingungen und grundrechtlichen Auswirkungen der eingesetzten Maßnahmen verfügt und regelmäßig öffentlich Bericht erstattet. Die Arbeit eines solche Gremiums kann inhaltlich auch über die Vorgaben des vorliegenden Gesetzentwurfs hinausgehen.

## **II. Zu den gesetzlichen Regelungen im Einzelnen:**

Im Folgenden werden die zentralen Anforderungen, Herausforderungen und bisherigen Umsetzungsdefizite für die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen im Einzelnen kommentiert. Da die mit den vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme für den Einsatz von automatisierten biometrischen Erkennungsverfahren vorschriftsübergreifend sind, werden daher nur die Kernregelungen kom-

mentiert. Die dabei getätigten rechtlichen, technischen und organisatorischen Erwägungen sind grundsätzlich auf alle weiteren Tatbestände übertragbar, die einen biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet im Rahmen einer datenbankgestützten Vorfeldanalyse ermöglichen.

### **Zu § 10b BKAG-E: Nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet**

Die Vorschrift regelt, dass das BKA zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen, auf die es zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf, mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgleichen darf. Diese Vorschrift leidet in ihrer tatbestandlichen Weite und Unbestimmtheit an verschiedenen Mängeln:

- Bereits unklar ist, was mit der „Ergänzung vorhandener Sachverhalte“ gemeint ist. Hier fehlt ein klarer Bezugspunkt, auf welche der vielfältigen Befugnisse und Aufgaben der Behörde referenziert wird und ob es um Sachverhalte der Zentralstellenfunktion, der internationalen Zusammenarbeit, Strafverfolgung, Terrorismusabwehr oder weiterer Befugnisse geht.
- Es fehlt an einer klaren und einschränkenden Definition des „biometrischen Datums“, das in dieser konkreten Form nicht im BKAG definiert wird. Der Anknüpfungspunkt „biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen“ bedarf näherer Konkretisierung, da hieran

auch die Wahl technischer Auswertungsmittel anknüpft, woraus sich eine Grundrechtsrelevanz ableitet.

- Zu konkretisieren ist überdies, was unter Daten zu verstehen ist, auf die das BKA „zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf“. Wie bereits dargestellt ist der gegenwärtige rechtliche Befugnis-katalog des BKAG weit gefasst, sodass hier eine Konkretisierung mit einem deutlichen Bezugspunkt erfolgen sollte, um die tatbestandliche Weite der Vorschrift einzuschränken.
- Unbestimmt ist der Begriff der „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“. In der Vergangenheit wurde vielfach juristisch darüber diskutiert, welche Befugnisse V-Leute im Internet und Social Media haben sollten und wann ein im Internet abrufbares Datum als „öffentlich zugänglich“ anzusehen ist, sodass dieses im Rahmen der Befugnis-klausel auswertbar wäre.
- Die Technologie der zu verwendenden Datenverarbeitung zur Durchführung des biometrischen Datenabgleichs wird weder bezeichnet noch näher konkretisiert. Das ist jedoch zwingend erforderlich, um die grundrechtliche Eingriffstiefe zu bestimmen. Wenn schon nicht bestimmbar ist, welche Art von Technologie geeignet sein soll, einen Datenabgleich durchzuführen, stellen sich überdies Fragen der verfassungsrechtlichen Geeignetheit einer Maßnahme, da nicht bestimmbar ist, inwieweit die heranzuziehende Technologie überhaupt in der Lage sein soll, den beabsichtigten Ermittlungserfolg herbeizuführen. Überdies bezieht sich die Ermächtigungsgrundlage ausschließlich auf den „Datenabgleich“ selbst als

nachgelagerte Stufe der Datenverarbeitung, nicht jedoch auf die „Datenerhebung“ als zwingend notwendige zeitlich vorgelagerte Stufe. Dies ist rechtssystematisch irreführend, da die Befugnis-klausel in Unterabschnitt 1 zur „Datenerhebung“ verortet werden soll, dabei aber nicht beschrieben wird, auf welche Art und Weise diese Datenerhebung stattfindet, die jedoch denklogisch zwingend ist. Bei Annahme einer unbestimmten Vorfeldanalyse vorhandener biometrischer Daten aus dem Internet stellen sich gravierende verfassungsrechtliche Probleme, da es keinen datenschutzrechtlichen Legitimationstatbestand für eine umfassende Datenanalyse nicht betroffener Bürger „auf Vorrat“ oder beliebig im Vorfeld geben kann. Die damit verbundenen Fragestellungen tangieren einerseits das Datenschutzgrundrecht aus der Europäischen Grundrechtecharta, andererseits die grundlegenden verfassungsrechtlichen Festlegungen, die das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1983 im Volkszählungsentscheid getroffen hat. Diese Vorgaben bestimmen, dass es keine zweckungebundene und generelle Datenverarbeitung im Vorfeld einer konkreten Maßnahme auf Vorrat geben darf – das gilt für private und öffentliche Einrichtungen gleichermaßen. Das hier skizzierte Vorgehen legt demgegenüber jedoch nahe, dass genau ein solcher unbestimmter und genereller Vorfeldabgleich im Sinne einer Massendatenauswertung intendiert ist. Sollte dies technisch so sein, so würde diese Vorgabe den grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien zuwiderlaufen. Überdies stellt sich die Frage, inwieweit ein genereller automatisierter Vorfeldabgleich mit dem ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Trennungsprinzip von Polizeien und Nachrichtendiensten zu vereinbaren ist, da eine Vielzahl der im Internet vorhandenen und ab-

gleichsrelevanten Daten in das weit vorgelagerte Vorfeld einer konkret absehbaren Gefahr oder geplanten Straftat fallen dürfte und auf diese Weise direkte nachrichtendienstliche Vorfeldbefugnisse unmittelbar mit Befugnissen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten in einer Sicherheitsbehörde kombiniert werden. Im Ergebnis stellen sich damit dieselben Probleme, die sich für eine von Clearview AI betriebene „Gesichtsdatenbank“ stellen, auch für den deutschen Staat, da beide gleichermaßen die europäischen Datenschutzgrundsätze zu beachten haben.

- Der derzeitige Entwurf bezieht außerdem nicht die aus dem neuen europäischen KI-Gesetz (AI Act) folgenden Vorgaben und Anforderungen angemessen ein. Im Gegenteil – aufgrund der Offenheit der Formulierung der gesetzlichen Vorgaben im Sinne einer interpretativen „Technologiereserve“ wäre es sogar möglich, Schutzregelungen aus dem KI-Gesetz auszuhebeln. Art. 5 Abs. 1 lit. e) KI-VO bestimmt klar, dass das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme oder die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsmaßnahmen erstellen oder erweitern, zu den verbotenen Praktiken im KI-Bereich gehört. Daran müssen sich auch Befugnisgrundlagen des BKA messen lassen.
- Unter diesem Gesichtspunkt sind die in § 10b Abs. 1 Nr. 1-3 BKAG-E skizzierten tatbestandlichen Einschränkungen kein ausreichendes Korrektiv zur Herstellung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift. So oder so ergeben sich hier erhebliche Unterschiede

auch zu einer ansonsten üblichen Quellen-TKÜ oder gar Online-Durchsuchung, da für die hier beabsichtigte Maßnahme gezielt massenhaft biometrische und damit sensible Daten im Sinne des Datenschutzes ausgewertet werden sollen, deren Verarbeitung im Vergleich zu herkömmlichen personenbezogenen Daten besonders hohen Rechtfertigungs- und Verarbeitungsvoraussetzungen unterliegt. Insoweit stellt sich unter diesem vergleichenden Aspekt ohnehin die Frage, ob der Katalog von Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO geeigneter Anknüpfungspunkt ist, denn er bezieht sich nur und im Speziellen auf die Telekommunikationsüberwachung, so dass auch Straftaten wie Wohnungseinbruchdiebstahl, Hehlerei, Sportwettbetrug, Urkundenfälschung und Bestechung umfasst sind. Ob solche vor allem wirtschaftsbezogenen Straftaten eine massenhafte biometrische Datenauswertung rechtfertigen, scheint höchst zweifelhaft – zumal die Intention des Sicherheitspakets diese Straftaten politisch eigentlich gar nicht adressiert.

- Für das einschränkende Kriterium nach § 10b Abs. 1 S. 2 BKAG-E sollte eine rechtsklare Definition der Begriffe „Echtzeit-Lichtbild“ und „Echtzeit-Videodateien“ vorgenommen werden. Überdies ist fraglich, wie das Ziel der „Aufenthaltsbestimmung“ einer Person erreicht werden soll, wenn der Echtzeit-Abgleich mit Daten aus dem Internet nicht möglich sein soll. Denkbar wäre, statische Daten aus dem Internet mit Echtzeit-Daten zu kombinieren, die nicht aus dem Internet stammen, so beispielsweise aus polizeilich zulässiger Videoüberwachung an öffentlichen Orten. Hier sind die tatbestandlichen Möglichkeiten nach den Landespolizeigesetzen und dem Bundespolizeigesetz aber eingeschränkt. Damit stellt

sich auch die Frage der Werthaltigkeit einer solchen Befugnisgrundlage. Im Ergebnis dürfte aber allein durch diesen Ausschluss keine signifikante Verbesserung mit Blick auf die bereits gegebene hohe Eingriffsintensität gegeben sein, da bereits durch die Breite der behördlichen Datenauswertung ein massiver Grundrechtseingriff stattfindet und die Einschränkung demgegenüber kaum weiter ins Gewicht fallen dürfte.

- Die bereits festgestellte tatbestandliche Weite des biometrischen Datenabgleichs erfährt eine weitere verfassungskritische Ausweitung durch die persönlichen Bezugspunkte in § 10b Abs. 2 BKAG-E. Demnach darf die Maßnahme gegen Verurteilte, Beschuldigte, Verdächtige einer Straftat, Anlasspersonen, Zeugen und Opfer einer künftigen Straftat durchgeführt werden. Zweifelhaft ist, weshalb eine biometrische Datenauswertung zusätzlich bei Personen möglich sein soll, soweit sie bei einer künftigen Strafverfolgung lediglich als Zeugen in Betracht kommen. Selbst wenn man annähme, dass ein erhebliches staatliches Interesse an der Strafverfolgung besteht und das Auffinden von Zeugen hierfür unerlässlich ist, so relativiert sich ebenjenes Interesse in Abwägung der betroffenen Schutzgüter doch erheblich, soweit es um lediglich wirtschaftsbezogene Straftaten wie Wohnungseinbruchdiebstahl, Hehlerei, Sportwettbetrug, Urkundenfälschung und Bestechung geht, deren wahrgenommener und auch rechtlich sanktionierter Unrechtsgehalt gegenüber Straftaten gegen Leib und Leben oder gemeingefährlichen Straftaten abfällt. Generell sollte für Personengruppen, bei denen keine unmittelbare Betroffenheit für Straftaten besteht, angedacht werden, begrenzende Tatbestände zu verwenden, soweit



diese in eine automatisierte Datenanalyse einbezogen werden. Insbesondere sollte klargestellt werden, warum die Auswertung von Daten dieser Personen einen Mehrwert für ein konkretes Ermittlungsverfahren darstellt. Dies ist im Einzelfall zu begründen, soweit technisch möglich.

- Die ohnehin schon verfassungsrechtlich kritische Reichweite der automatisierten Datenauswertungsbefugnisse wird nochmals dadurch verschärft, dass mit einem Verweis auf § 12 Abs. 2 BKAG unmittelbarer Bezug zu den Ausnahmen vom datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatz hergestellt wird. Hierdurch wird quasi eine tatbestandsunabhängige Generalbefugnis geschaffen, soweit vergleichbar schwerwiegende Straftaten verhütet, aufgedeckt oder verfolgt oder vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter geschützt werden sollen.
- Vor dem Hintergrund der technischen Unbestimmtheit der Ermittlungsmaßnahmen wird die verfassungsrechtliche Wirkkraft flankierender Schutzmaßnahmen wie der Richtervorbehalt absolut relativiert, denn fraglich ist, auf welche Phase der Datenverarbeitung sich die durch § 10b Abs. 4 BKAG-E festgeschriebene Anordnungsfestlegung bezieht und wo hier für einen eventuell ohnehin schon bestehenden Grundrechtseingriff noch klare Grenzen gezogen werden können.
- Da bereits unklar ist, welches technische Eingriffsmittel für Maßnahmen nach § 10b Abs. 1 BKAG-E eingesetzt wird, geht auch die Kernbereichsschutzregelung in Abs. 6 ins Leere. Soweit kein tech-

nischer Bezugspunkt und damit auch zeitlicher Bezugspunkt bekannt ist, inwieweit die Maßnahme in den Bereich der Vorfeldermittlung fällt, kann auch nicht rechtssicher festgestellt werden, wann die Kernbereichsrelevanz tangiert ist, die die Unzulässigkeit einer Verwertung der erlangten Daten zur Folge hat.

- Die Löschklausel in § 10b Abs. 7 BKAG-E ist ebenfalls unzureichend, da zu unbestimmt. Unklar ist der Zeitpunkt, zu dem der Datenabgleich stattgefunden hat. Außerdem wird nicht angegeben, welche Daten im Einzelnen nach Abs. 1 „erhobene Daten“ sind, da Abs. 1 lediglich einen „Abgleich“ von Daten regelt. Insoweit geht die Löschvorgabe hier ins Leere.
- Zu empfehlen wäre überdies zusätzlich die Festlegung von konkret bestimmten Maximalspeicherfristen, damit technisch ausgeschlossen ist, dass über unbestimmte Ermächtigungsgrundlagen eine generelle biometrische „Bürgerdatenbank“ in den Beständen des BKA angelegt wird. Das Anlegen einer solchen Datenbank wäre ohnehin aufgrund der zuvor skizzierten Prinzipien des deutschen und europäischen Datenschutzrechts verfassungswidrig.
- Nicht zuletzt fehlt es dem bisherigen Entwurf an flankierenden Regelungen, die bei derart eingriffsintensiven Befugnissen das Prinzip „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ angemessen wiedergeben. Lediglich § 10b Abs. 8 BKAG-E enthält eine ausdrückliche Regelung zu Protokollierung, das allein kann aber nicht ausreichend sein – so ist durch diese Vorgabe nicht einmal die Revisionsicherheit gewährleistet. Es fehlen neben konkreten Vorgaben zur (automatisierten) Datenlöschung auch Vorgaben zum Zu-

griffsmanagement, zur Cybersicherheit, zur Sicherstellung der Zweckbindung, zur Manipulationsfestigkeit der Daten, zur Vertrauenswürdigkeit und Überprüfbarkeit der eingesetzten Datenauswertungstechnologie sowie zu algorithmenbasierten Diskriminierungspotenzialen. Derlei Vorgaben könnten ergänzend untergesetzlich beispielsweise durch Verordnungsermächtigung des fachlich zuständigen Ressorts bestimmt werden, würden aber im Ergebnis nicht ausreichend sein, um die evidenten verfassungsrechtlichen Bedenken erfolgreich auszuräumen, soweit nicht rechtsklare weitere Veränderungen an den Befugnisgrundlagen vorgenommen werden.

### **Zu § 16a BKAG-E: Automatisierte Datenanalyse**

Die Vorschrift bestimmt, dass das BKA im Informationssystem oder im polizeilichen Informationsverbund gespeicherte personenbezogene Daten mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung zusammenführen und darüber hinaus zum Zwecke der Analyse weiterverarbeiten kann, sofern dies zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden 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 geboten ist, im Zusammenhang mit Straftaten nach § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG erforderlich ist. Wie auch für die vorangehende Vorschrift bereits festgestellt wurde, leidet auch der neu vorgeschlagene § 16a BKAG-E an seiner tatbestandlichen Weite und Unbestimmtheit:

- Zuvorderst ist völlig unbestimmt, ob die Datenzusammenführung auf bestimmte Datentypen beschränkt wird. Die gegenwärtige Entwurfsfassung legt entgegen einer Beschränkung im Gegenteil nahe, dass das BKA in Zukunft sämtliche im Informationssystem oder im polizeilichen Informationsverbund gespeicherte personenbezogene Daten zusammenführen und zu Analysezwecken weiterverarbeiten darf. Das würde die Zusammenführung der Daten aus dem Informationsverbund sämtlicher deutscher Polizeibehörden bedeuten. Umfasst sind damit bei Weitem nicht nur Beschuldigte, sondern ebenso auch hier wieder Zeugen oder Opfer bis hin zu gänzlich unbeteiligten Personen. Dieser Aufbruch der datenschutzrechtlichen Zweckbindung stellt in der Breite allein schon einen massiven Grundrechtseingriff dar, da Daten von Personen erfasst werden, die in keinsten Weise mit dem im Sicherheitspaket skizzierten Zielen und Anforderungen in einem Zusammenhang stehen. Überdies werden die Daten im polizeilichen Informationsverbund für einen mehrjährigen Zeitraum gespeichert und können ebenso je nach Art der zu ermittelnden Straftat hochsensible personenbezogene Daten betreffen. Mit einer derartigen Generalklausel würden wie hier vorgeschlagen dennoch sämtliche Arten personenbezogener Daten ungeachtet ihrer Sensibilität juristisch die gleiche Behandlung und damit gleiche Wertigkeit erfahren. In der gegenwärtigen Entwurfsfassung wird nicht sichergestellt, dass ausschließlich solche Daten verarbeitet werden, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zwingend erforderlich sind.
- Obgleich der Wortlaut der Vorschrift in Abs. 1 S. 1 zunächst eine eng umrissene Einzelfallmaßnahme suggeriert, wird dies bei einem

Blick in die Entwurfsbegründung widerlegt. Dort heißt es vielmehr, dass die Datenzusammenführung „aus technischen Gründen“ vom Einzelfall und weiteren Eingriffsschwellen unabhängig sein muss. Ob mit dieser Interpretation eine Auslegung contra legem erfolgen soll, ist absolut unklar – zumindest aber setzt sich die Entwurfsbegründung in unmittelbarem Widerspruch zum Wortlaut der Entwurfsfassung. Damit wird aber eines deutlich: In technischer Hinsicht scheint vorgesehen zu sein, eine Vorfeldzusammenführung vorgenannter Datenbestände in einer umfassenden neuen BKA-Datenbank herbeizuführen, ohne dass die Zweckbindung der ursprünglich erhobenen Daten, ihre teilweise Sensibilität, die unterschiedlichen Eingriffsschwellen oder Löschfristen beachtet werden. Ebenso nennt der Entwurf des BKAG hier keine valide Rechtsgrundlage für eine solche Datenzusammenführung, da sich die einzelfallbezogenen tatbestandlichen Voraussetzungen allein auf die nachgelagerte Phase der „Datenanalyse“ beziehen, wie es auch der Titel der neu vorgeschlagenen Bestimmung suggeriert. Damit drängt sich der Eindruck des Aufbaus einer umfassenden Analysedatenbank beim BKA „durch die Hintertür“ auf, die verfassungsrechtlich auch unter den schon zuvor genannten Gesichtspunkten nicht legitimierbar wäre – entsprechend auch dem Wortlaut der Datenweiterverarbeitung „darüber hinaus zum Zwecke der Analyse“. Perpetuiert wird der massive Grundrechtseingriff weiter dadurch, dass zunächst in § 16a Abs. 1 S. 1 BKAG-E zwar hinreichend eng gefasste Eingriffsschwellen bestimmt werden, über eine eingeschobene Befugnisausdehnung in S. 2 der Anwendungsbereich der Vorschriften wieder aber in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise erweitert wird.

- Weiterhin problematisch ist auch hier wie schon für § 10b BKAG-E skizziert die Technologieoffenheit der gewählten Formulierung und die damit einhergehende Dynamisierung der Eingriffsintensität. Indem lediglich von einer „automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung“ die Rede ist, können nicht nur Technologien von Data Mining und Data Warehousing Einsatz finden, sondern auch KI-gestützte Auswertungsmethoden. An keiner Stelle werden im Entwurf die damit einhergehenden Risiken weiter konkretisiert oder flankierende Schutzregelungen geschaffen, die zur Herstellung der Verfassungsmäßigkeit jedoch dringend geboten sind.
- Warum in Abs. 3 basierend auf der Zentralstellentätigkeit des BKA ebenfalls eine Befugnis zur Datenbankzusammenführung legitimierbar sein soll, erschließt sich nicht. Es ist ein allgemeiner verwaltungsrechtlicher Grundsatz, dass zwischen bloßen Aufgabenzuweisungsvorschriften und Befugnisgrundlagen zu unterscheiden ist. In dieser Weite ist nicht ersichtlich, weshalb es dieses zusätzlichen Tatbestands bedarf und das Tätigwerden des BKA nicht schon über die Regelung in Abs. 1 ermöglicht werden kann, die wie dargestellt ebenso tatbestandlich weit gefasst ist. Einer unnötigen Auffangregelung bedarf es insoweit nicht.
- Abs. 5 regelt zusätzlich den Einsatz von selbstlernenden Systemen im Rahmen eines pauschalen Verweises auf § 22 Abs. 3 S. 2 und 3 BKAG-E. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, dass dabei eine Weitergabe der Daten aus § 16a BKAG-E an Dritte nicht vorgesehen ist, um eine unzulässige Erweiterung des Anwendungsbe-

reichs der Vorschrift durch Vermengung der Befugnisgrundlagen sachlich auszuschließen.

### **Zu § 22 BKAG-E: Weiterverarbeitung von Daten zu weiteren Zwecken**

Der neue Abs. 3 soll u.a. die Übermittlung von Daten an Dritte regeln, soweit dies zur Entwicklung, Überprüfung, Änderung oder zum Trainieren von IT-Produkten erforderlich ist. Soweit KI eingesetzt wird, bestehen besondere Risiken mit Blick auf den Datenschutz und die Technologiefolgenabschätzung, die hier nicht gebührend Berücksichtigung finden:

- Generell hat sich in den vergangenen Jahren mit Blick auf die Cybersicherheit gezeigt, dass eine Datenübermittlung an Dritte und die Verwendung von externen Tools und Rechenleistung hochrisikobehaftet sein kann, denn zu oft wurde die digitale Lieferkette bereits durch unzureichende Datensicherheitsmaßnahmen Dritter kompromittiert. Allein deshalb ist die genannte Vorschrift bereits hochkritisch zu sehen.
- Darüber hinaus fehlen hier unbedingt notwendige verfahrensrechtliche Konkretisierungen, die beispielsweise auch untergesetzlich durch Rechtsverordnung festgelegt werden können. Diese können zum Beispiel die Auswahlkriterien für Drittverarbeiter betreffen, aber insbesondere auch, welche Maßnahmen zur IT-Sicherheit diese zu realisieren haben, welchen Standards der Informationssicherheit dies entspricht und wie dies nachzuweisen und von den zuständigen Behörden nachvollziehbar zu überprüfen ist.

- Außerdem ist der gegenwärtige Wortlaut der Entwurfsfassung zur Weitergabe von Daten viel zu weit gefasst. Mit der Regelung über „bei ihm vorhandene Daten“ können auch sensible personenbezogene Daten an Dritte übermittelt werden. Die tatbestandliche Erweiterung durch die Formulierung „insbesondere“ stellt die rechtliche Möglichkeit zur Weiterübermittlung von Daten in die Beliebigkeit des BKA. Geradezu völlig unverständlich wirkt die Regelung, wonach die „Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich“ sein soll. Diese Regelung ist zu streichen, denn das BKA ist als verantwortliche Stelle verpflichtet, den technischen Datenschutz einzuhalten und kann diesen nicht ohne Weiteres aufgrund „unverhältnismäßiger Aufwände“ faktisch beliebig derogieren – gerade dann, wenn die Daten in die Weiterverarbeitung in Hochrisiko-Technologien einfließen sollen.
- Grundsätzlich zu begrüßen sind die Schutzregelungen in § 22 Abs. 3 S. 2 und 3 BKAG-E. Diese gehen aber nicht weit genug. So wird nicht bestimmt, wie sichergestellt werden soll, dass Algorithmen keine diskriminierende Wirkung entfalten sollen und was geschehen soll, falls eine solche Wirkung dennoch festgestellt wird. Auch wird nicht ausgeführt, wie die „Nachvollziehbarkeit des verwendeten Verfahrens“ zu gewährleisten ist. Auch hier würde es sich empfehlen, umfängliche untergesetzliche Konkretisierungen innerhalb des jeweiligen Ressorts vorzunehmen. Die pauschale Formulierung, dass das BKA durch „organisatorische und technische Maßnahmen zu gewährleisten hat, dass die Daten gegen unbefugte Kenntnisnahme zu schützen sind“, schafft in ihrer Abstraktheit in-



soweit keinen Mehrwert für die Sicherheit und Vertraulichkeit der  
Daten.

Bremen, den 22. September 2024

Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker

Universität Kassel – FB 07 – FG Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht  
Henschelstr. 4, D-34127 Kassel

Universität Kassel  
Fachgebiet Öffentliches Recht,  
IT-Recht und Umweltrecht  
Henschelstr. 4  
34127 Kassel

stephan.schindler@uni-kassel.de

fon +49-561 804-7925

fax +49-561 804-3621

Sekretariat: Lena Butterweck

fon +49-561 804-7924

lena.butterweck@uni-kassel.de

22.09.2024

## Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ (BT-Drs. 20/12805) und „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“ (BT-Drs. 20/12806) sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU „Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz)“ (BT-Drs. 20/12804)**

## 1 Vorbemerkung

Die Stellungnahme setzt sich – soweit dies in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit möglich war – mit den Regelungen zum nachträglichen biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet und zur automatisierten Datenanalyse im „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“ auseinander.

## 2 Regelungen zum biometrischen Abgleich

Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E im „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“<sup>1</sup> sollen es dem BKA, der BPol und den Strafverfolgungsbehörden erlauben, biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet biometrisch abzugleichen. Dies soll es insbesondere möglich machen, „mutmaßliche Terroristen und Tatverdächtige zu identifizieren und lokalisieren“.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 20/12806.

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/12806, 2. Fragwürdig ist die dort aufzufindende Aussage, „dass die Strafverfolgungsbehörden zu Zwecken der Gefahrenabwehr“ handeln können.

Fraglich ist, ob diese Regelungen den einschlägigen verfassungs- und europarechtlichen Vorschriften genügen. Namentlich betrifft dies die Grundrechte sowie die Vorgaben der JI-Richtlinie und der KI-Verordnung.

## 2.1 Verfassungs- und grundrechtliche Erwägungen

### 2.1.1 Erheblicher Grundrechtseingriff

Die Regelungen in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E sollen es den dort genannten Behörden erlauben, „biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen [...] mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch ab[zug]leichen“. § 98d Abs. 1 StPO-E ist abweichend formuliert und spricht davon, dass „durch Erkennung des Gesichts und der Stimme [...] biometrische Daten [...] mit biometrischen Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien nachträglich mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung abgeglichen werden“ dürfen.

Bild- und Videoaufnahmen menschlicher Gesichter, die eine Identifikation der abgebildeten Person erlauben, sind personenbezogene Daten.<sup>3</sup> Das gilt auch für Stimmufnahmen, wenn sie einer bestimmten Person zugeordnet werden können. Zudem handelt es sich bei den Daten, mit denen der Abgleich erfolgen darf, ausdrücklich um personenbezogene Daten. Somit erlauben die genannten Regelungen Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG,<sup>4</sup> das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten gem. Art. 7 und 8 GRCh<sup>5</sup> sowie das Recht auf Achtung des Privat und Familienlebens gem. Art. 8 EMRK<sup>6</sup>. Dabei bilden die Erhebung der Daten, der Datenabgleich und mögliche Speicherungen jeweils eigene Grundrechtseingriffe.<sup>7</sup>

Je nach Situation sind weitere Grundrechtseingriffe denkbar, etwa in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG, Art. 12 GRCh, Art. 11 EMRK), wenn Bildaufnahmen in den Abgleich einbezogen werden, die während einer Versammlung entstanden sind. Hierauf wird im Folgenden nicht weiter eingegangen.

Die Grundrechtseingriffe entfallen nicht dadurch, dass der Abgleich mit „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten“ erfolgt, da der grundrechtliche Schutz personenbezogener Daten nicht auf Vorgänge der Privat- oder Intimsphäre beschränkt ist. Vielmehr werden auch öffentlich wahrnehmbare Vorgänge vom Grundrechtsschutz erfasst.<sup>8</sup> Das BVerfG vertritt die Auffassung, dass kein Grundrechtseingriff vorliegt, „wenn eine staatliche Stelle im Internet verfügbare Kommunikationsinhalte erhebt, die sich an jedermann oder zumindest an einen nicht weiter abgegrenzten Personenkreis richten“.<sup>9</sup> Selbst wenn diese Rechtsprechung auf die „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ gem. §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E anwendbar sein sollte, führt dies hier nicht zu einem Entfallen des Grundrechtseingriffs, da ein Eingriff jedenfalls dann

---

<sup>3</sup> Vgl. EuGH, NJW 2015, 463, 463 zur Videoüberwachung.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 2007, 688, 690 zur Videoüberwachung.

<sup>5</sup> Vgl. EuGH, ZD 2020, 148, 150 zur Videoüberwachung. Von einer Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte ist gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh auszugehen (Durchführung des Rechts der Union), da die vorgesehenen Maßnahmen unter anderem in den Anwendungsbereich der JI-Richtlinie fallen (s.u.).

<sup>6</sup> Vgl. EGMR, NJW 2011, 1333, 1334 zur Videoüberwachung.

<sup>7</sup> BVerfGE 150, 244, 265 f. zur automatisierten Kennzeichenerkennung.

<sup>8</sup> S. z.B. BVerfG, NVwZ 2007, 688, 690; bereits BVerfGE 65, 1, 45 hat festgestellt, dass es insoweit kein „belangloses“ personenbezogenes Datum gibt.

<sup>9</sup> BVerfGE 120, 274, 344 f. („etwa, wenn die Behörde eine allgemein zugängliche Webseite im World Wide Web aufruft, eine jedem Interessierten offen stehende Mailingliste abonniert oder einen offenen Chat beobachtet“).

vorliegt, wenn diese Daten „unter Hinzuziehung weiterer Daten ausgewertet werden“.<sup>10</sup> Eine solche Auswertung findet bei dem biometrischen Abgleich mit Daten zu Gesichtern und Stimmen statt.

Die vorgesehene Datenverarbeitung ruft somit Grundrechtseingriffe hervor<sup>11</sup> und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage, die dem Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.<sup>12</sup> Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage – hier die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E – hängen maßgeblich vom Gewicht des Grundrechtseingriffs ab.<sup>13</sup> Je schwerer dieser ist, desto höher sind die Anforderungen an die Bestimmtheit und die Verhältnismäßigkeit.<sup>14</sup>

Die genannten Regelungen erlauben Eingriffe von erheblichem Gewicht. Der vorgesehene biometrischen Abgleich mit „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ (bzw. „im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“) wird regelmäßig zahlreiche Personen erfassen, die für die Maßnahme keinen Anlass gegeben haben, was zu Einschüchterungseffekten führen und die Unbefangenheit bei der Ausübung von Grundrechten beeinträchtigen kann.<sup>15</sup> Insbesondere könnten Internetnutzer aus Furcht, in einen biometrischen Abgleich einbezogen zu werden, davon absehen, Bild-, Video- und Tonaufnahmen von sich in das Internet zu stellen, was ggf. auch andere Grundrechte, etwa die Meinungsfreiheit, beeinträchtigen kann.<sup>16</sup> Gewichtserhöhend ist zudem in Rechnung zu stellen, dass der Abgleich von den betroffenen Personen nicht bemerkt wird (er aus ihrer Sicht also heimlich erfolgt)<sup>17</sup> und mit dem Gesicht und der Stimme zwei menschliche Merkmale verwendet werden, denen eine hohe Persönlichkeitsrelevanz nicht abzuspüren ist.<sup>18</sup>

Das Eingriffsgewicht wird ferner dadurch erhöht, dass mögliche Fehlerkennungen für die betroffenen Personen mit Nachteilen einhergehen können (z.B. weitere polizeiliche Maßnahmen gegen eine fälschlicherweise als Straftäter identifizierte Person).<sup>19</sup> Die Erkennungsleistung von Gesichtserkennung ist maßgeblich von den Umständen ihres konkreten Einsatzes abhängig. Werden Bildaufnahmen von geringer Qualität herangezogen, was bei Suchen im Internet nicht ausgeschlossen werden kann, kann die Erkennungsleistung

---

<sup>10</sup> BVerfGE 120, 274, 345.

<sup>11</sup> Vgl. auch Hornung/Schindler, ZD 2017, 203 zu Eingriffen bei Gesichtserkennung in Verbindung mit Videoüberwachung.

<sup>12</sup> Z.B. BVerfGE 120, 378, 401 und BVerfGE 150, 244, 278 f. zur automatisierten Kennzeichenerkennung; s. bereits BVerfGE 65, 1, 44. Für die Unionsgrundrechte s. Art. 52 Abs. 1 GRCh.

<sup>13</sup> Allg. zum Eingriffsgewicht bei Gesichtserkennung s. Schindler, Biometrische Videoüberwachung, 2021, 471 ff.

<sup>14</sup> Z.B. BVerfGE 120, 378, 401 ff.

<sup>15</sup> S. BVerfGE 120, 378, 402 zur automatisierten Kennzeichenerkennung; BVerfG, NVwZ 2007, 688, 691 zur Videoüberwachung.

<sup>16</sup> S. bereits BVerfGE 65, 1, 43 zu Abschreckungseffekten, die sich auf die Ausübung von Grundrechten auswirken können; zu Abschreckungseffekten und Verhaltensanpassungen s.a. Büscher et al., DuD 2023, 503.

<sup>17</sup> S. BVerfGE 120, 378, 402 f.

<sup>18</sup> Allg. zur Persönlichkeitsrelevanz z.B. BVerfGE 120, 378, 402. Vgl. auch Art. 9 Abs. 1 DSGVO und Art. 10 Abs. 1 JI-RL, demnach es sich bei biometrischen Daten (z.B. Gesichtsbilder, Art. 4 Nr. 14 DSGVO, Art. 3 Nr. 13 JI-RL) um besondere Kategorien personenbezogener Daten handelt, die besonders geschützt sind.

<sup>19</sup> Zur Berücksichtigung von Nachteilen z.B. BVerfGE 120, 378, 403.

sehr gering sein.<sup>20</sup> Es ist dann davon auszugehen, dass viele Treffer Fehlererkennungen (false positive) sein werden. In diesem Zusammenhang ist zudem zu berücksichtigen, dass Gesichtserkennungssysteme unter Umständen bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen (z.B. mit Blick auf Hautfarbe, Alter und Geschlecht) unterschiedlich gut funktionieren,<sup>21</sup> was dazu führen kann, dass Angehörige bestimmter Bevölkerungsgruppen einem erhöhten Risiko von Fehlerkennungen ausgesetzt sind. Dies kann eine diskriminierende Wirkung entfalten.

Für die Bestimmung des Eingriffsgewichts ist zudem von Bedeutung, was für Informationen durch den biometrischen Abgleich über die betroffenen Personen erhoben werden können und wozu diese genutzt werden können. Dient der Abgleich allein der Identifizierung von Personen, gegen die der Verdacht einer Straftat besteht oder von denen eine Gefahr ausgeht, um sie aufzufinden und weiteren polizeilichen Maßnahmen zu unterwerfen (z.B. Festnahme), ist dies mit Blick auf die stattfindende Informationsverarbeitung weit weniger eingriffsintensiv als die Nutzung der durch den Abgleich gewonnenen Informationen, um weitere Schlüsse auf das Verhalten, die Lebensumstände und die Vorlieben (etc.) der betroffenen Personen zu ziehen.<sup>22</sup> Werden etwas durch den Abgleich zahlreiche Treffer bzgl. einer Person erzielt, kann dies unter Umständen Rückschlüsse auf ihr Bewegungsverhalten (z.B. bei Bildaufnahmen, die sie an verschiedenen Orten zeigen) oder ihre persönlichen Vorlieben (z.B. Bilder, die die Person bei bestimmten Tätigkeiten zeigen) ermöglichen. Werden diese Erkenntnisse zusammengetragen, kann dies weitreichende Erkenntnisse über die betroffene Person vermitteln, was die Persönlichkeitsrelevanz der Maßnahme steigert.

Gewichtsmildernd kann grundsätzlich in Rechnung gestellt werden, dass der Abgleich nur mit „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten“ (bzw. „im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“) erfolgen darf.<sup>23</sup> Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass dies – je nach dem, was unter „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten“ zu verstehen ist – auch Daten (insbesondere Bild- und Videoaufnahmen) erfassen kann, die gegen den Willen der betroffenen Person und ggf. unter Verletzung strafrechtlicher Vorschriften (z.B. § 201a StGB, § 33 KUG, § 106 UrhG) in das Internet gestellt wurden.<sup>24</sup> Gerade in solchen Fällen ist es problematisch, dass die Rechtsverletzung durch Heranziehung dieser Daten für den biometrischen Abgleich fortgesetzt wird und es zu einer Verletzung von Vertraulichkeitserwartungen kommen kann. Dies wirkt sich gewichtserhöhend aus.

Die Grenze zur Menschenwürdewidrigkeit (Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 1 GRCh) wird bei den vorgesehenen Maßnahmen aber nicht überschritten. Die Menschenwürde schützt die Subjektqualität des Menschen. Diese wird durch die staatliche Informationserhebung und Beobachtung grundsätzlich nicht verletzt.<sup>25</sup> Auch ist eine menschenwürdewidrige „umfassende

---

<sup>20</sup> S. hierzu z.B. die Erfahrungen bei Gesichtserkennung in Verbindung mit Videoüberwachung bei den Pilotprojekten am Hauptbahnhof Mainz (2006-2007) und am Bahnhof Berlin Südkreuz (2017-2018), [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Foto-Fahndung/foto-fahndung\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Foto-Fahndung/foto-fahndung_node.html); [https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2018/10/181011\\_abschlussbericht\\_gesichtserkennung\\_down.pdf;jsessionid=B00C5E4B9341D9F8733EF8508A6D9C46.2\\_cid324?\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2018/10/181011_abschlussbericht_gesichtserkennung_down.pdf;jsessionid=B00C5E4B9341D9F8733EF8508A6D9C46.2_cid324?_blob=publicationFile&v=1).

<sup>21</sup> Dazu z.B. Grother/Ngan/Hanaoka, Face Recognition Vendor Test (FRVT). Part 3: Demographic Effects, 2019, <https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8280>.

<sup>22</sup> S. BVerfGE 120, 378, 403 ff.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 120, 378, 404 für die Erfassung von Verhaltensweisen, die „für jedermann ohne weiteres erkennbar“ sind.

<sup>24</sup> S.a. BT-Drs. 20/12806, 25.

<sup>25</sup> Z.B. BVerfGE 109, 279, 313 zur akustischen Wohnraumüberwachung.

Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit“<sup>26</sup> bei dem Abgleich biometrischer Daten zu Gesichtern und Stimmen mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet nicht zu befürchten. Eine Erstellung von „Totalabbildern“<sup>27</sup> der Persönlichkeit der betroffenen Personen wird hierdurch nicht ermöglicht.<sup>28</sup>

Schließlich führt der Abgleich im Regelfall auch nicht zu einer Verletzung des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung schützt einen höchstpersönlichen Bereich (z.B. „innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art“ und „die nichtöffentliche Kommunikation mit Personen des höchstpersönlichen Vertrauens“) vor staatlicher Ausforschung.<sup>29</sup> Voraussetzung für den Schutz ist ein Geheimhaltungswillen des Betroffenen.<sup>30</sup> Der in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E vorgesehene Abgleich ist auf öffentlich zugängliche Daten aus dem Internet beschränkt. Diese Daten werden häufig schon deshalb keinen Kernbereichsbezug aufweisen, weil sie von der betroffenen Person selbst öffentlich gemacht wurden, so dass es an dem Geheimhaltungswillen fehlt. Im Einzelfall ist eine Erhebung und Verarbeitung kernbereichsrelevanter Daten aber nicht ausgeschlossen (wenn etwa Bild- oder Tonaufnahmen aus dem Internet in den Abgleich einbezogen werden, die den höchstpersönlichen Lebensbereich betreffen und ohne den Willen des Betroffenen in das Internet eingestellt wurden). Angebracht ist daher ein gesetzlicher Kernbereichsschutz.<sup>31</sup>

Insgesamt ist von einem erheblichen Grundrechtseingriff durch die in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E vorgesehenen Maßnahmen auszugehen. Andererseits ist die mit den Regelungen angestrebte effektive Bekämpfung von Straftaten von großer verfassungsrechtlicher Bedeutung.<sup>32</sup> Eine der zentralen Aufgaben des Staates ist die Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung, aus der der Staat als Institution „die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet“.<sup>33</sup> Dass es ein praktisches Bedürfnis für eine polizeiliche Suche nach Straftätern und Störern mittels biometrischer Gesichtserkennung im Internet geben kann, zeigt der Fall Daniela Klette, bei dem ein investigativer Journalist mit einem Gesichtserkennungssystem Fotos der Ex-RAF-Terroristin im Internet gefunden hat.<sup>34</sup>

Es obliegt dem Gesetzgeber, einen angemessenen Ausgleich der verschiedenen Interessen herzustellen. Dabei sind hohe Anforderungen an die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelungen zu stellen. Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs sind hinreichend bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen. Wesentliche Entscheidungen über die Eingriffsbefugnisse der Behörden und deren Reichweite muss der Gesetzgeber treffen.<sup>35</sup> Er muss mit den Regelungen zudem einen legitimen Zweck (dies ist hier ohne Zweifel der Fall) mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgen. Das Gewicht des Grundrechtseingriffs darf nicht außer Verhältnis zum Gewicht der damit

---

<sup>26</sup> BVerfGE 65, 1, 53; BVerfGE 27, 1, 6.

<sup>27</sup> BVerfGE 65, 1, 53.

<sup>28</sup> S. hierzu Hornung/Schindler, ZD 2017, 203, 206 zur Verbindung von Videoüberwachung mit Gesichtserkennung.

<sup>29</sup> BVerfGE 141, 220, 276 f.

<sup>30</sup> BVerfGE 80, 367, 374.

<sup>31</sup> S. BVerfGE 141, 220, 277 ff.; so auch BT-Drs. 20/12806, 25 f.

<sup>32</sup> S. z.B. BVerfGE 100, 313, 388 f.

<sup>33</sup> BVerfGE 49, 24, 56 f.

<sup>34</sup> S. z.B. <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Gesichtserkennung-LKA-Praesident-fordert-Debatte-um-Software.gesichtserkennung134.html>.

<sup>35</sup> Z.B. BVerfGE 120, 378, 407 f. zum Bestimmtheitsgebot.

verfolgten Ziele stehen.<sup>36</sup> Dabei sind ggf. verfahrens- und organisationsrechtliche Vorkehrungen zu treffen, um der Gefahr der Verletzung von Grundrechten entgegenzuwirken.<sup>37</sup>

Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E genügen in ihrer derzeitigen Form diesen Anforderungen nicht.

## **2.1.2 Bewertung einzelner Aspekte der vorgesehenen Regelungen**

Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E regeln den nachträglichen biometrischen Abgleich durch das BKA, die BPol sowie die Strafverfolgungsbehörden. Die Vorschriften ähneln sich hinsichtlich Inhalt und Aufbau, wobei § 98d StPO-E Abweichungen bei bestimmten Formulierungen aufweist.

### **2.1.2.1 Datenabgleich**

§§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E und § 34b Abs. 1 BPolG-E erlauben es, „biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen [...] mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch ab[zug]leichen“. § 98d Abs. 1 StPO-E ist diesbezüglich abweichend formuliert. Dort heißt es: „durch Erkennung des Gesichts und der Stimme dürfen deren biometrische Daten [...] mit biometrischen Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien nachträglich mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung abgeglichen werden“. Fraglich ist, ob diese sprachlichen Abweichungen Absicht sind. Die unterschiedlichen Formulierungen könnten zu Rechtsunsicherheiten führen und sollten – so dasselbe gemeint ist – auch sprachlich angeglichen werden. Vorzugswürdig scheint dabei, da präziser, die Formulierung „aus im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“ anstelle von „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“.

Bei § 98d Abs. 1 StPO-E ist auffällig, dass nur von „Lichtbild- und Videodateien“ gesprochen wird, während laut der Gesetzesbegründung auch ein Abgleich mit Audiodateien möglich sein soll.<sup>38</sup> Für letzteres spricht auch, dass eine Erkennung der Stimme erfolgen darf. Dies sollte angepasst werden.

#### **2.1.2.1.1 Biometrischen Daten zu Gesichtern und Stimmen**

Mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot sollte gesetzlich definiert werden, was unter „biometrischen Daten“ zu verstehen ist. Naheliegend – aber nicht zwingend – ist eine Bezugnahme auf die Definition in Art. 3 Nr. 13 JI-RL (s.a. § 46 Nr. 12 BDSG). Die neue KI-VO enthält ebenfalls eine Definition biometrischer Daten in Art. 3 Nr. 34 KI-VO, die aber – trotz EG 14 KI-VO – von der Definition in der JI-RL (und der DSGVO) abweicht. Schon deshalb sollte klargestellt werden, was unter „biometrischen Daten“ zu verstehen ist.

Ebenfalls sollte (wenigstens durch Aussagen in der Gesetzesbegründung, die bei der Auslegung herangezogen werden können) geklärt werden:

- Darf auch mit Daten zu Gesichtern und Stimmen gesucht werden, wenn diese bearbeitet wurden? Denkbar wäre es z.B., eine Person, die auf einem alten Fahndungsfoto zu sehen ist, künstlich altern zu lassen, um dann mit diesem bearbeiteten Bild im Internet zu suchen.

---

<sup>36</sup> Z.B. BVerfGE 120, 378, 427 f. zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

<sup>37</sup> So bereits BVerfGE 65, 1, 44.

<sup>38</sup> BT-Drs. 20/12806, 24.

- Darf auch mit künstlich erstellten Fotos gesucht werden? Zu denken ist z.B. an ein Phantombild, das aufgrund einer Zeugenbeschreibung am Computer (evtl. unter Einsatz von KI) erstellt wurde.
- Umfassen „biometrische Daten zu Gesichtern“ auch sog. softbiometrische Merkmale (Soft Biometrics<sup>39</sup>)? Ist es z.B. erlaubt, mittels Beschreibung eines Gesichts im Internet zu suchen (z.B. Beschreibung von Hautfarbe, Geschlecht, Alter, Form von Mund und Nase, Augenfarbe)? Bei einem weiten Verständnis des Begriffs der biometrischen Daten eines Gesichts könnte dies ebenfalls erfasst sein.
- Ist es zulässig, mit unvollständigen Gesichtsbildern (z.B. Bilder, die nur einen Teil des Gesichts zeigen) im Internet zu suchen? Zur automatisierten Kennzeichenerkennung enthält z.B. § 14a Abs. 2 S. 4 HSOG die Vorgabe, dass ein Abgleich „nur mit vollständigen Kennzeichen“ erfolgen darf.<sup>40</sup> Eine solche Vorgabe käme auch für die hier relevanten Vorschriften in Betracht.

Darf auch mit bearbeiteten, künstlich erstellten oder unvollständigen Bildern sowie aufgrund von Täterbeschreibungen im Internet gesucht werden, erhöht dies wahrscheinlich die Zahl der Trefferfälle, wobei aber viele Trefferfälle Fehlerkennungen sein werden, was wiederum das Risiko erhöht, dass unbeteiligte Personen Gegenstand weiterer Ermittlungen werden.

§§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E sprechen davon, dass das es sich um biometrische Daten handeln muss, auf die das BKA „zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf“. Ähnliche Formulierungen finden sich in § 34b Abs. 1 BPolG-E („Berechtigung zum Abruf hat“). Es werden damit letztlich alle Daten erfasst, auf die die Behörden in irgendeiner Form zugreifen dürfen.<sup>41</sup> Ausgeschlossen sind – beim BKA – lediglich Daten, die durch einen verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen oder verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme erlangt wurden, s. §§ 10b Abs. 3, 39a Abs. 6, 63b Abs. 6 BKAG-E i.V.m. § 12 Abs. 3 BKAG (§ 34b BPolG-E und § 98d StPO-E scheinen einen solchen Ausschluss nicht vorzusehen). Durch den Verweis auf § 12 Abs. 2 BKAG in §§ 10b Abs. 3, 39a Abs. 6, 63b Abs. 6 BKAG-E sollen überdies „die Vorgaben der hypothetischen Datenenerhebung auf die gegenständliche Maßnahme übertragen“ werden.<sup>42</sup> Die Bedeutung dieser Vorgabe ist unklar.

Es sollte präzisiert werden, aus welchen Quellen bzw. Beständen die Daten stammen dürfen (z.B. nur Daten aus bestimmten Fahndungsbeständen; vgl. z.B. die Vorschriften zum Fahndungsbestand bei der automatisierten Kennzeichenerkennung in § 14a Abs. 2 HSOG<sup>43</sup>). Derzeit fehlt es diesbezüglich an einer bereichsspezifischen und präzisen Regelung.

### 2.1.2.1.2 Öffentlich zugängliche personenbezogene Daten aus dem Internet

Der Abgleich darf bei §§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E und § 34b Abs. 1 BPolG-E mit „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ erfolgen. Die Formulierung ist sehr unbestimmt gefasst. Es sollte definiert werden, was unter „öffentlich

<sup>39</sup> S. [https://en.wikipedia.org/wiki/Soft\\_biometrics](https://en.wikipedia.org/wiki/Soft_biometrics).

<sup>40</sup> Im Folgenden wird des Öfteren auf die automatisierte Kennzeichenerkennung Bezug genommen, da diese in technischer Hinsicht mit der biometrischen Erkennung „verwandt“ ist (es werden zwei oder mehr Datensätze auf Übereinstimmung hin abgeglichen).

<sup>41</sup> BT-Drs. 20/12806, 19 spricht bzgl. § 10b BKAG-E davon, „dass im Informationssystem oder -verbund Daten als Grundlage des Abgleichs vorhanden“ sein müssen. Eine Beschränkung auf das Informationssystem (§ 13 BKAG) oder den Informationsverbund (§ 29 BKAG) ist im Wortlaut der Vorschrift (anders als in § 16a BKAG-E) aber nicht angelegt.

<sup>42</sup> BT-Drs. 20/12806, 19.

<sup>43</sup> S. dazu auch BVerfGE 120, 378, 409 ff.



zugänglichen [...] Daten“ zu verstehen ist. Dies gilt auch für die „öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“ in § 98d StPO-E.

Eine allgemein anerkannte Definition öffentlich zugänglicher Daten gibt es nicht.<sup>44</sup> Die Gesetzesbegründung spricht insoweit von Daten, „die von jedermann verwendet werden können, beispielsweise aus sozialen Medien, soweit sich diese nicht an einen spezifisch abgegrenzten Personenkreis richten“.<sup>45</sup> Dies wirft die Frage auf, ob auch Daten erfasst werden, die erst nach Anmeldung bei einem sozialen Netzwerk oder einem vergleichbaren Online-Dienst einsehbar sind, wobei die Anmeldung grundsätzlich allen Personen offensteht. § 10 Abs. 5 S. 2 BDSG a.F. definierte Daten als „allgemein zugänglich“, wenn sie „jedermann, sei es ohne oder nach vorheriger Anmeldung, Zulassung oder Entrichtung eines Entgelts, nutzen kann.“ Dies würde dafürsprechen, auch Daten als öffentlich zugänglich zu verstehen, die erst nach einer Anmeldung abrufbar sind. Der Gesetzgeber sollte dies klären. Je weiter der Begriff der öffentlich zugänglichen Daten gefasst wird, desto stärker ist das Eingriffsgewicht, da die Menge der heranziehbaren Daten steigt.

Dem Wortlaut nach erlauben die §§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E, § 34b Abs. 1 BPolG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E den Abgleich mit allen „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ bzw. mit allen „mit biometrischen Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“ (vorbehaltlich der immer zu beachtenden Verhältnismäßigkeit im Einzelfall). Weitere gesetzliche Einschränkungen sind nicht vorgesehen. Dies führt dazu, dass zahlreiche Personen betroffen sein können – potenziell alle Internetnutzer weltweit –, die weit überwiegend keinen Anlass für die Maßnahme gegeben haben, was das Eingriffsgewicht maßgeblich erhöht (s.o.).

Der Gesetzgeber sollte diesbezüglich Einschränkungen vorsehen. Zu denken ist etwa daran, dass der Abgleich je nach Situation nur Daten betreffen darf, die auf Servern in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region gehostet werden oder die über einen bestimmten Online-Dienst (z.B. Facebook, wenn bekannt ist, dass die gesuchte Person nur diesen Dienst nutzt) veröffentlicht wurden. Derartige gesetzliche Einschränkungen würden dazu führen, dass die Zahl der potentiell betroffenen Personen ggf. deutlich sinkt, was das Eingriffsgewicht verringert. Es sind sicher auch andere Arten der Einschränkung denkbar, aber es sollte auf jeden Fall nach Möglichkeit vermieden werden, dass bei jedem Abgleich potentiell alle Internetnutzer weltweit betroffen sind (vgl. diesbezüglich z.B. die – hier nicht ohne Weiteres übertragbaren – Einschränkungen in § 14a Abs. 1 S. 4 HSOG: „nicht flächendeckend“, „nur auf Bundesautobahnen und Europastraßen“ etc.).

Problematisch ist zudem, dass die „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ bzw. die „im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“ auch Daten umfassen können, die gegen den Willen der betroffenen Person und ggf. unter Verletzung strafrechtlicher Vorschriften in das Internet gelangt sind und nun Teil des Abgleichs werden (s.o.). Es ist zu überlegen, ob es technische Verfahren gibt, die die Heranziehung solcher Daten nach Möglichkeit ausschließen. Sollten solche technischen Verfahren existieren bzw. realisierbar sein, sollte ihre Verwendung gesetzlich vorgeschrieben werden. Die Heranziehung solcher Daten ist nach Möglichkeit auszuschließen.

### **2.1.2.1.3 Abgleich mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung**

§§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E, § 34b Abs. 1 BPolG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E erlauben es, die genannten Daten „mittels einer automatisierten Anwendung zur

---

<sup>44</sup> S.a. Hornung/Gilga, CR 2020, 367, 369.

<sup>45</sup> BT-Drs. 20/12806, 18.

Datenverarbeitung biometrisch ab[zu]gleichen“ (bzw. dass sie „mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung abgeglichen werden“).

Das BVerfG verlangt, dass der Gesetzgeber „technische Eingriffsinstrumente genau bezeichnet“, was aber nicht so konkret sein muss, dass die Formulierungen „jede Einbeziehung kriminaltechnischer Neuerungen ausschließen“. <sup>46</sup> Die Regelung technischer Details (z.B. genau bezeichnete technische Spezifikationen) ist nicht erforderlich. Allerdings sind die in §§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E, § 34b Abs. 1 BPolG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E verwendeten Formulierungen („mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung biometrisch abgleichen“) angesichts des erheblichen Eingriffsgewichts der vorgesehenen Maßnahmen zu unbestimmt. <sup>47</sup> Die gesetzlichen Vorgaben zur Durchführung des Abgleichs sollten spezifiziert und konkretisiert werden. Es sollte aus den gesetzlichen Formulierungen in Grundzügen hervorgehen, wie der Abgleich in technischer Hinsicht abzulaufen hat. Dabei sollte unter anderem erkennbar sein, ob die „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ für den Abgleich zunächst heruntergeladen und bei den Behörden gespeichert werden dürfen. Die Speicherung würde einen zusätzlichen Grundrechtseingriff darstellen. So dies erlaubt sein soll, stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist, dass dabei möglicherweise Daten gespeichert werden, die strafrechtlich anderweitig relevant sind (s.o.). Die gewählten Formulierungen sollten zudem deutlich machen, dass es nicht zu einer Erstellung von „Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet“ (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e KI-VO) kommen darf, um mögliche Verstöße gegen die KI-VO auszuschließen (s.u.).

Aufgrund der Fehleranfälligkeit biometrischer Erkennung (s.o.) könnte ferner vorgeschrieben werden, dass nur Erkennungssysteme verwendet werden dürfen, die hinsichtlich der Erkennungsgenauigkeit vorab festgelegten Qualitätsstandards genügen bzw. ein Zertifizierungsverfahren durchlaufen haben. Dabei sollte insbesondere sichergestellt werden, dass die Systeme bei Menschen unterschiedlichen Alters und Geschlechts (etc.) gleichgut funktionieren, um mögliche Diskriminierungen auszuschließen.

Mit Blick auf die Entscheidung des BVerfG zur automatisierten Datenanalyse <sup>48</sup> wäre es problematisch, wenn bei dem Abgleich gem. §§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E, § 34b Abs. 1 BPolG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E selbstlernende Systeme zum Einsatz kommen würden. In der Entscheidung hat das Gericht bei „der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung“, die „im Vorfeld einer konkretisierten Gefahr“ stattfinden soll, verlangt, dass der Einsatz selbstlernender Systeme im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen sein muss. <sup>49</sup> Es sollte geprüft werden, inwieweit diese Rechtsprechung hier relevant ist, da die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E ein Tätigwerden auch im Gefahrenvorfeld erlauben.

Die §§ 10b Abs. 1, 39a Abs. 1, 63b Abs. 1 BKAG-E, § 34b Abs. 1 BPolG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E sehen vor, dass ein Abgleich mit Daten „aus im Internet öffentlich zugänglichen Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien [...] ausgeschlossen“ ist. Damit soll ein Abgleich mit „Live-Streams“ und „Live-Video einer Webcam eines öffentlich zugänglichen

---

<sup>46</sup> BVerfGE 112, 304, 316.

<sup>47</sup> In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „Unter einem biometrischen Abgleich im Sinne der Vorschrift ist die technisch gestützte Überprüfung der Übereinstimmung von biometrischen Signaturen mit dem Ergebnis einer Übereinstimmungsbewertung zu verstehen.“, BT-Drs. 20/12806, 18. Was in diesem Zusammenhang unter „biometrischen Signaturen“ zu verstehen ist, ist unklar. Der Begriff wird – soweit ersichtlich – vor allem im Kontext elektronischer Unterschriften verwendet, s. z.B. <https://www.validatedid.com/de/biometrische-signatur>. Es sollte ein anderer Begriff verwendet werden, um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen.

<sup>48</sup> BVerfGE 165, 363.

<sup>49</sup> BVerfGE 165, 363, 418.

Ortes“ ausgeschlossen werden.<sup>50</sup> Dies ist zu begrüßen. Da die Vorschriften auch einen Abgleich mit biometrischen Daten zu Stimmen erlauben, sollte der Abgleich mit Echtzeit-Audioaufnahmen und -dateien ebenfalls explizit ausgeschlossen werden. Dass der Abgleich nur „nachträglich“ zulässig ist, ergibt sich auch aus den Überschriften von §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E. Im Gesetzestext findet dies aber nur in § 98d Abs. 1 StPO-E Erwähnung („nachträglich mittels einer automatisierten Anwendung“). Dies sollte für die anderen Regelungen übernommen werden, um mehr Klarheit zu schaffen.

Soweit die Gesetzesbegründung darauf abstellt, dass bei Live-Veranstaltungen ggf. „auch das Publikum erfasst wird“,<sup>51</sup> bleibt festzuhalten, dass dies ohne Weiteres auch bei aufgezeichneten Aufnahmen, mit denen ein Abgleich zulässig ist, der Fall sein kann. Generell ist der Übergang vom Echtzeit-Abgleich (im Sinne von live bzw. verzögerungsarm<sup>52</sup>) zum nachträglichen Abgleich fließend. Wird etwa ein Video aufgezeichnet und mit einer gewissen Verzögerung, z.B. am nächsten Tag, für den Abgleich herangezogen, mag es sich nicht mehr um einen „Abgleich mit [...] Echtzeit-Lichtbild- und Echtzeit-Videodateien“ im Sinne der genannten Vorschriften handeln; die Auswirkungen auf die betroffenen Personen und die Erkenntnisse, die dadurch gewonnen werden können, sind aber im Zweifel dieselben. Entscheidend ist in solchen Fällen daher nicht so sehr, wann der Abgleich stattfindet, sondern in welchem Umfang (das ganze Video oder nur Teile davon, Zahl der betroffenen Personen etc.) dies erfolgt.

#### **2.1.2.1.4 Eingriffsschwelle**

Der Abgleich ist gem. § 10b Abs. 1 BKAG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E zulässig, wenn eine Straftat im Sinne des § 100a Abs. 2 StPO bekämpft werden soll. § 100a Abs. 2 StPO enthält neben sehr schweren Straftaten (z.B. Mord und Totschlag gem. §§ 211, 212 StGB, s. § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. h StPO), deren Bekämpfung es grundsätzlich rechtfertigen kann, biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet abzugleichen, auch weit weniger schwerwiegende Straftaten (z.B. Bandendiebstahl, Sportwettbetrug und Verstöße gegen das Konsumcannabisgesetz, § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. j und p, Nr. 7a StPO), deren Bekämpfung nicht so gewichtig ist, dass sie die in § 10b Abs. 1 BKAG-E und § 98d Abs. 1 StPO-E vorgesehenen eingriffsintensiven Maßnahmen rechtfertigen kann. Die Bezugnahme auf § 100a Abs. 2 StPO geht somit zu weit. Die zu bekämpfenden Straftaten sind auf sehr schwere Straftaten zu beschränken, z.B. auf Straftaten im Sinne von § 138 StGB oder auf die in § 129a StGB aufgeführten Straftaten – ggf. auch noch strenger. Dies würde auch besser zum Titel des Gesetzesentwurfs passen, der auf die Terrorismusbekämpfung („Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“) und nicht auf die Bekämpfung von Bandendiebstählen, Betrügereien bei Sportwetten oder Verstößen gegen das Konsumcannabisgesetz abstellt.

Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E erlauben zudem ein Tätigwerden im Vorfeld konkreter Gefahren (z.B. wenn „das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 begehen wird“). Dies ist nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich zulässig.<sup>53</sup> Im Gegenzug sollten die Befugnisse der Behörden dann aber auch sehr bestimmt gefasst werden, was hier nicht immer der Fall ist (s.o. und s.u.).

---

<sup>50</sup> BT-Drs. 20/12806, 18 und 25.

<sup>51</sup> BT-Drs. 20/12806, 18.

<sup>52</sup> Echtzeit meint wohl eigtl. etwas anderes, wird hier aber erkennbar im Sinne von „live“ verwendet, s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Echtzeit>. Ggf. sollte deutlich gemacht werden, was unter Echtzeit zu verstehen ist.

<sup>53</sup> BVerfGE 141, 220, 272 f.

Die in den Regelungen vorgesehenen Subsidiaritätsklauseln („auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre“) sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie sollten – zumindest bei § 98d StPO-E – aber dahingehend verschärft werden, dass der biometrische Abgleich nur zulässig ist, wenn die Zielerreichung „auf andere Weise aussichtslos wäre“. Dies würde dazu beitragen, dass es sich um eine Maßnahme handelt, die nur ergriffen werden darf, wenn andere Maßnahmen ausgeschöpft wurden.

### **2.1.2.2 Erhebung und Verarbeitung von Daten im Treffer- und Nichttrefferfall**

Wird beim Abgleich „biometrische[r] Daten zu Gesichtern und Stimmen“ mit „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ (bzw. „biometrische[n] Daten aus einem Strafverfahren mit biometrischen Daten aus im Internet öffentlich zugänglichen Lichtbild- und Videodateien“) ein Treffer erzielt, können Informationen über die betroffene Person gewonnen werden (wird die Person z.B. in einem Video aufgefunden, das erkennbar zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort gefertigt wurde, ergibt sich daraus, dass die Person zu dieser Zeit an diesem Ort war).

Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E regeln nicht, ob und in welchem Umfang Daten im Rahmen des Abgleichs erhoben und gespeichert werden dürfen (auch wenn sich eine gewisse Eingrenzung aus der Zielsetzung ergibt, eine Person zu identifizieren oder ihren Aufenthaltsort zu ermitteln). Ein Rückgriff auf die allgemeinen Generalklauseln zur Datenverarbeitung verbietet sich, da es um die Regelung spezifischer Eingriffsbefugnisse geht. Es sollte daher gesetzlich geregelt werden, welche Daten erhoben und gespeichert werden dürfen – und damit auch, welche nicht. So bestimmt z.B. § 14a Abs. 4 S. 1 HSOG bzgl. der automatisierten Kennzeichenerkennung, dass im Trefferfall „das Kennzeichen, die Bildaufzeichnung des Fahrzeugs sowie Angaben zu Ort, Fahrtrichtung, Datum und Uhrzeit gespeichert werden“ dürfen. Damit reagierte der Gesetzgeber auf die Kritik des BVerfG, dass in der ursprünglichen Vorschrift nicht geregelt war, „welche Daten überhaupt erhoben werden dürfen“.<sup>54</sup> Dabei gilt: Je mehr Informationen erhoben werden dürfen, desto schwerer wird der zu rechtfertigende Grundrechtseingriff und desto schwieriger ist die Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

Werden Informationen aus verschiedenen Trefferfällen zusammengefügt, kann dies unter Umständen Rückschlüsse auf das Bewegungsverhalten der betroffenen Person (z.B. bei Bildaufnahmen, die sie an verschiedenen Orten zeigen) oder ihre persönlichen Vorlieben (z.B. Bilder, die die Person bei bestimmten Tätigkeiten zeigen) ermöglichen. Werden diese Erkenntnisse zusammengetragen, kann dies weitreichende Erkenntnisse über die betroffene Person vermitteln. So dies zulässig sein soll, steigert dies die Persönlichkeitsrelevanz – und damit das Eingriffsgewicht – der vorgesehenen Maßnahmen erheblich (s.o.). Im Interesse der Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist daher zu überlegen, ein solches Vorgehen explizit auszuschließen. So schreibt z.B. § 14a Abs. 2 S. 5 HSOG für die automatisierte Kennzeichenerkennung vor, dass „Bewegungsbilder [...] nicht erstellt werden [dürfen]“.

Dass die §§ 10b Abs. 7, 39a Abs. 7, 63b Abs. 7 BKAG-E, § 34b Abs. 6 BPolG-E und § 98d Abs. 5 StPO-E bestimmen, dass im Rahmen des Abgleichs erhobene Daten nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zu löschen sind, soweit sie keinen konkreten Ermittlungsansatz aufweisen, ist zu begrüßen. Es sollte dann aber auch – wie bereits angesprochen – geregelt werden, welche Daten im Rahmen des Abgleichs überhaupt erhoben werden dürfen. Die

---

<sup>54</sup> BVerfGE 120, 378, 425.

Regelungen über die Löschung sollten zudem sicherstellen, dass in Nichttrefferfällen keine irgendwie gearteten personenbezogenen Daten dauerhaft gespeichert werden dürfen.<sup>55</sup>

Der in §§ 10b Abs. 6, 39a Abs. 5, 63b Abs. 5 BKAG-E, § 34b Abs. 5 BPolG-E und § 98d Abs. 4 StPO-E vorgesehene Kernbereichsschutz ist zu begrüßen, insbesondere auch, weil ggf. Daten in den Abgleich einbezogen werden können, die gegen den Willen des Betroffenen in das Internet eingestellt wurden (s.o.).<sup>56</sup>

### **2.1.2.3 Menschliche Kontrolle**

Biometrische Erkennung kann je nach Situation sehr fehleranfällig sein (s.o.). Werden Fehlerkennungen zur Grundlage polizeilicher Maßnahmen, kann dies für die betroffenen Personen negative Folgen haben und sie erheblich beeinträchtigen (s.o.). Im Zusammenhang mit der Durchführung des Abgleichs sollte daher gesetzlich vorgeschrieben werden, dass alle ermittelten Treffer unverzüglich durch eine qualifizierte Person, die insbesondere die technischen Grenzen der eingesetzten Verfahren kennt, überprüft werden müssen. Alle Nichttreffer sind durch diese Person unverzüglich zu löschen. Zudem ist vorzusehen, dass weitere Maßnahmen (z.B. Veranlassung der Festnahme einer Person) erst im Anschluss an die menschliche Überprüfung erfolgen dürfen (vgl. insoweit § 14a Abs. 4 S. 3 HSOG: „Weitere Maßnahmen dürfen erst nach Überprüfung des Trefferfalls anhand des aktuellen Fahndungsbestands erfolgen.“).

### **2.1.2.4 Adressaten**

§ 10b Abs. 2 BKAG-E lautet: „Die Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 darf gegen die in § 18 Absatz 1 sowie § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 bezeichneten Personen durchgeführt werden.“ Die Regelung erscheint hinsichtlich der einbezogenen Personenkreise fragwürdig. Zu den aufgeführten Personen gehören Verurteilte, Beschuldigte, Verdächtige und Anlasspersonen (§ 18 Abs. 1 BKAG) sowie Personen, die als künftige Zeugen oder Opfer in Betracht kommen (§ 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 BKAG). Vergleichbare Formulierungen finden sich in §§ 39a Abs. 2, 63b Abs. 2 BKAG-E und § 34b Abs. 2 BPolG-E, die auf die auf §§ 17, 18 und 20 BPolG verweisen. Es sollte kritisch geprüft werden, ob der Personenkreis insgesamt zu weit gefasst ist. Dies gilt etwa für die Inanspruchnahme von Nichtstörern gem. § 20 BPolG i.V.m. §§ 39a Abs. 2, 63b Abs. 2 BKAG-E und § 34b Abs. 2 BPolG-E. Ggf. sind dann aber jedenfalls höhere Anforderungen an die Durchführung der Maßnahme zu stellen.

### **2.1.2.5 Antrag und Anordnung durch ein Gericht**

Soweit §§ 10b Abs. 4, 39a Abs. 3, 63b Abs. 3 BKAG-E bestimmen, dass die Maßnahmen „nur auf Antrag der zuständigen Abteilungsleitung durch das Gericht angeordnet werden“ dürfen, ist der darin enthaltene Richtervorbehalt grundsätzlich zu begrüßen. Dies gilt auch für § 34b Abs. 3 BPolG-E und § 98d Abs. 2 StPO-E.

Fraglich ist allerdings, ob es bei einem nachträglichen Abgleich der Regelungen zur Anordnung durch die Abteilungsleitung bzw. die Staatsanwaltschaft bei Gefahr im Verzug bedarf. Jedenfalls sollte vorgeschrieben werden, dass alle ggf. bereits erhobenen Daten unverzüglich zu löschen sind, wenn das Gericht die Anordnung nicht bestätigt. Dies ist – so scheint es – nur in § 98d Abs. 5 S. 3 StPO-E ausdrücklich geregelt.

Bzgl. der Regelungen in §§ 10b Abs. 4, 39a Abs. 3, 63b Abs. 3 BKAG-E stellt sich die Frage, ob auch die Vertretung der Abteilungsleitung antragsbefugt sein soll, wie dies z.B. in § 55

---

<sup>55</sup> S.a. BT-Drs. 20/12806, 26 f. bzgl. der Einbeziehung von § 98d StPO-E in die Aufzählung der Maßnahmen in § 101 StPO.

<sup>56</sup> S.a. BT-Drs. 20/12806, 25 f.

Abs. 3 BKAG geregelt ist. Soll dies nicht der Fall sein, sollte dies – zumindest in der Gesetzesbegründung – erwähnt werden, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Fraglich ist zudem, ob § 90 Abs. 1 BKAG ergänzt werden sollte.

Die §§ 10b Abs. 4, 39a Abs. 3, 63b Abs. 3 BKAG-E, § 34b Abs. 3 BPolG und § 98d Abs. 2 StPO-E enthalten keine Vorgaben zur zulässigen Dauer der gerichtlichen Anordnung bzw. der Maßnahme. Zu überlegen ist, ob eine zeitliche Befristung der Anordnung vorgesehen werden sollte, vgl. z.B. § 55 Abs. 6 S. 2 BKAG.

Allgemein ergibt sich aus §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E nicht, wie oft und in welchem zeitlichen Rahmen der biometrische Abgleich durchgeführt werden darf. In der Gesetzesbegründung heißt es diesbezüglich: „Die Anordnung kann lediglich als Rechtsgrundlage für einen einzelnen, technisch fehlerfreien Abgleichvorgang dienen. Wiederholte, sich gar einer Echtzeitüberwachung annähernde Such- und Abgleichvorgänge sind nicht zulässig.“<sup>57</sup> Dieses Verständnis ist zu begrüßen, da es den Umfang der Maßnahme – und damit auch das Eingriffsgewicht – einschränkt, sollte sich aber im Gesetzeswortlaut wiederfinden.

#### **2.1.2.6 Outsourcing an private Unternehmen**

Es ist grundsätzlich denkbar, die Durchführung des in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E geregelten biometrischen Abgleichs an ein privates Unternehmen auszulagern, das im Auftrag der Behörden tätig wird. Dies wäre allerdings sehr kritisch zu sehen, da Strafverfolgung und Gefahrenabwehr hoheitliche Aufgaben sind. Die Einbindung privater Unternehmen oder Stellen in den Abgleich und die Auswertung der Daten sollte daher explizit ausgeschlossen werden.

#### **2.1.2.7 Zeitlich begrenzter Geltung, Berichts- und Evaluationspflichten**

Aufgrund des Umstandes, dass es sich bei der biometrischen Erkennung um ein vergleichsweise neues und auch potentiell fehleranfälliges Verfahren handelt, sollte die Geltung der §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E zeitlich begrenzt werden.

Zudem sollten Berichtspflichten der ausführenden Behörden gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit vorgesehen werden, um eine öffentliche Diskussion über Art und Ausmaß der auf diese Befugnisse gestützten Maßnahmen zu ermöglichen.<sup>58</sup> Gem. § 98d Abs. 6 S. 2 StPO-E, ist nach Beendigung der Maßnahme „die Stelle zu unterrichten, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei öffentlichen Stellen zuständig ist“.<sup>59</sup> Diese sinnvolle Regelungen scheint bei §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E nicht vorgesehen zu sein. Dies sollte geändert werden.

Überdies sollte vorgesehen werden, dass die Vorschriften bzw. die auf ihrer Grundlage durchgeführten Maßnahmen nach Ablauf einer bestimmten Zeit unter Hinzuziehung unabhängiger wissenschaftlicher Einrichtungen zu evaluieren sind. Dabei sollte ergebnisoffen geprüft werden, ob die Vorschriften die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt haben oder aber ob sie nutzlos sind und/oder zu übermäßigen Grundrechtseingriffen geführt haben und daher abgeschafft werden sollten.

#### **2.1.3 Überwachungsgesamtrechnung**

In seiner Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung hat das BVerfG ausgesprochen, dass „die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf“, da dies der

---

<sup>57</sup> BT-Drs. 20/12806, 19 und 25

<sup>58</sup> S. dazu BVerfGE 141, 220, 285.

<sup>59</sup> S. dazu BT-Drs. 20/12806, 26.

„verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland“ widerspricht. Die Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten könne „nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen“. Vielmehr sei der Gesetzgeber gezwungen, „bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen [...] größere Zurückhaltung“ walten zu lassen.<sup>60</sup>

Diese Rechtsprechung wird in Teilen der Literatur dahingehend verstanden, dass das BVerfG eine „Gesamtbetrachtung des Stands staatlicher Überwachung“<sup>61</sup> fordere. Der Gesetzgeber habe eine „Überwachungsgesamtrechnung“<sup>62</sup> durchzuführen, was eine „doppelte Verhältnismäßigkeitsprüfung“ erfordere: Zum einen müsse jede Überwachungsmaßnahme für sich gesehen bzgl. ihrer Verhältnismäßigkeit überprüft werden. Zum anderen sei im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aller verfügbaren Überwachungsmaßnahmen die Verhältnismäßigkeit der daraus resultierenden Gesamtbelastung geschützter Freiheiten zu prüfen.<sup>63</sup>

Der aktuelle Koalitionsvertrag enthält ein Bekenntnis zur Überwachungsgesamtrechnung.<sup>64</sup> Dem Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht wurde die Aufgabe erteilt, eine solche Gesamtrechnung zu erstellen.<sup>65</sup> Inwieweit Überlegungen zur Überwachungsgesamtrechnung in die Regelungen in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E eingeflossen sind, ist nicht erkennbar, wäre mit Blick auf den Koalitionsvertrag aber wünschenswert.

## 2.2 JI-Richtlinie

### 2.2.1 Anwendungsbereich

Die vorgesehenen Regelungen in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL), die die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, regelt (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 JI-RL).<sup>66</sup> Die Richtlinie ist in innerstaatliches Recht umzusetzen (Art. 288 AEUV). Nationalstaatliche Regelungen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, müssen ihren Vorgaben genügen.

### 2.2.2 Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Gem. Art. 8 JI-RL bedarf es einer Rechtsgrundlage, aus der sich die Ziele der Verarbeitung, die personenbezogenen Daten, die verarbeitet werden sollen, und die Zwecke der Verarbeitung ergeben. Dies spricht dafür, dass genau geregelt werden sollte, welche personenbezogenen Daten durch den Abgleich erhoben werden und wie sie weiterverarbeitet werden dürfen (s. dazu bereits oben). Soweit biometrische Daten im Sinne von Art. 3 Nr. 13 JI-RL verarbeitet werden, wovon bei den vorgesehenen Regelungen auszugehen ist, ist die Verarbeitung gem. Art. 10 JI-RL „nur dann erlaubt, wenn sie unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person erfolgt“. Dies macht deutlich,

---

<sup>60</sup> BVerfGE 125, 260, 324.

<sup>61</sup> Roßnagel, NJW 2010, 1238, 1240.

<sup>62</sup> Roßnagel, NJW 2010, 1238, 1242.

<sup>63</sup> Roßnagel, NJW 2010, 1238, 1240.

<sup>64</sup> Koalitionsvertrag 2021-2025, 86 f.; s.a. Löffelmann, GSZ 2024, 18.

<sup>65</sup> S. <https://netzpolitik.org/2024/ueberwachungsgesamtrechnung-jetzt-gehts-los>.

<sup>66</sup> Zum Anwendungsbereich Hornung/Schindler/Schneider, ZIS 2018, 566.



dass die Verarbeitung auf das absolut Notwendige zu beschränken ist. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob dies bei den vorgesehenen Regelungen tatsächlich der Fall ist.

### **2.2.3 Weitere Vorgaben**

Gem. Art. 11 JI-RL sind Entscheidungen, die ausschließlich auf einer automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten beruhen, grundsätzlich verboten. Dass eine solche automatisierte Entscheidung beim biometrischen Abgleich gegeben sein kann, kann angesichts der Rechtsprechung des EuGH zur Erstellung von Score-Werten nicht von vornherein ausgeschlossen werden.<sup>67</sup> Dies spricht dafür, dass Vorgaben zur menschlichen Aufsicht und Kontrolle vorgesehen werden sollten, um zu verhindern, dass hervorgebrachte Ergebnisse ausschließlich auf der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten beruhen (s. dazu bereits oben).

Art. 13 i.V.m. Art. 12 JI-RL verpflichtet zur Einhaltung von Informationspflichten. Demnach ist in den nationalen Regelungen vorzusehen, dass betroffenen Personen bestimmte Informationen zur Verfügung gestellt werden. Es sollte überprüft werden, ob die Regelungen in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E (ggf. im Zusammenspiel mit den weiteren Vorschriften im BKAG, BPolG, StPO und BDSG) diesen Vorgaben tatsächlich entsprechen. Zumindest im Zusammenhang mit § 98d StPO-E sind Informationspflichten durch Anpassung von § 101 StPO vorgesehen. Es sollte zudem geprüft werden, ob die Regelungen die weiteren Betroffenenrechte in Art. 12 ff. JI-RL beachten. Generell – dies ergibt sich auch aus grundrechtlichen Anforderungen – ist die Durchführung der Maßnahme möglichst transparent zu gestalten. Informationen über durchgeführte Maßnahmen können z.B. auch auf der Website der Behörden veröffentlicht werden (EG 39 JI-RL).

Art. 25 JI-RL verlangt, „dass in automatisierten Verarbeitungssystemen zumindest die folgenden Verarbeitungsvorgänge protokolliert werden: Erhebung, Veränderung, Abfrage, Offenlegung einschließlich Übermittlung, Kombination und Löschung. Die Protokolle über Abfragen und Offenlegungen müssen es ermöglichen, die Begründung, das Datum und die Uhrzeit dieser Vorgänge und so weit wie möglich die Identifizierung der Person, die die personenbezogenen Daten abgefragt oder offengelegt hat, und die Identität des Empfängers solcher personenbezogenen Daten festzustellen.“ Es sollte geprüft werden, ob die Protokollierungspflichten in §§ 10b Abs. 8, 39a Abs. 8, 63b Abs. 8 BKAG-E, § 34b Abs. 7 BPolG-E und § 98d Abs. 6 StPO-E (ggfs. im Zusammenspiel mit den weiteren Vorschriften im BKAG, BPolG, StPO und BDSG, s. etwa § 81 BKAG, § 76 BDSG) diesen Vorgaben genügen.

Es sollte insgesamt geprüft werden, ob möglicherweise weitere Vorgaben der JI-RL zu beachten sind.

## **2.3 Verordnung über künstliche Intelligenz**

Die Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO)<sup>68</sup> ist am 1.8.2024 in Kraft getreten. Sie gilt grundsätzlich ab dem 2.8.2026, wobei im Einzelnen Abweichungen vorgesehen sind (Art. 113 KI-VO). Als EU-Verordnung gilt die KI-VO unmittelbar (Art. 288 AEUV) und genießt Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht.

Die KI-VO folgt einem risikobasierten Ansatz (EG 26 KI-VO) und stellt an unterschiedliche KI-Systeme (und teilweise KI-Modelle) unterschiedliche Anforderungen. Dies betrifft insbesondere die verbotenen Praktiken im KI-Bereich (Art. 5 KI-VO), Hochrisiko-KI-Systeme

---

<sup>67</sup> S. EuGH, NZA 2024, 45.

<sup>68</sup> Verordnung (EU) 2024/1689.



(Art. 6 ff. KI-VO), KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck (Art. 51 ff. KI-VO) sowie Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme (Art. 50 KI-VO).

Fraglich ist, ob die Regelungen in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E mit der KI-VO in Konflikt geraten. Diesbezüglich sei vorangestellt, dass es derzeit keine Rechtsprechung, keine Leitlinien der Kommission (Art. 96 KI-VO) und auch keine Äußerungen der (gem. Art. 70 KI-VO erst noch zu bestimmenden) nationalen Aufsichtsbehörden gibt. Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich somit um vorsichtige vorläufige Einschätzungen.

### 2.3.1 Anwendungsbereich

Die KI-VO ist insbesondere auf Anbieter und Betreiber von KI-Systemen mit Unionsbezug anwendbar (Art. 2 Abs. 1 lit. a und b KI-VO). Zentral ist damit die Frage, ob bei Maßnahmen nach §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E KI-Systeme zum Einsatz kommen. Dies ist weder von den in den genannten Vorschriften verwendeten Formulierungen („mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung“ etc.) noch von einem allgemeinen Verständnis des Begriffs der KI abhängig. Entscheidend ist vielmehr, ob die von den Behörden konkret eingesetzten Systeme KI-Systeme im Sinne von Art. 3 Nr. 1 KI-VO sind.

Ein KI-System im Sinne von Art. 3 Nr. 1 KI-VO<sup>69</sup> ist „ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und das aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können“. Was dies konkret bedeutet, ist momentan unklar. In der Literatur werden diesbezüglich sehr unterschiedliche Ansätze vertreten.<sup>70</sup> Eine gewisse Klarheit werden erst die Leitlinien der Kommission gem. Art. 96 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 lit. f KI-VO bringen. Im Folgenden wird unterstellt, dass es sich bei den im Rahmen von §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E eingesetzten biometrischen Erkennungs-Systemen um KI-Systeme handelt.<sup>71</sup> Die Behörden wären dann Betreiber (und ggf. auch Anbieter) dieser KI-Systeme (Art. 2 Abs. 1 lit. a und b i.V.m. Art. 3 Nr. 3 und 4 KI-VO).

Die KI-VO gilt gem. Art. 2 Abs. 3 KI-VO nicht in Bereichen, die nicht unter das Unionsrecht fallen, „und berührt keinesfalls die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die nationale Sicherheit“. Die nationale Sicherheit betrifft nach der Rechtsprechung des EuGH „den Schutz der grundlegenden Funktionen des Staates und der grundlegenden Interessen der Gesellschaft“,<sup>72</sup> z.B. vor „terroristische[n] Aktivitäten“. <sup>73</sup> Welche behördlichen Tätigkeiten und Maßnahmen dies im Einzelnen umfasst, ist umstritten.<sup>74</sup> Nationale Sicherheit ist jedenfalls tendenziell eng zu verstehen. Zu denken ist z.B. an bestimmte Tätigkeiten der Nachrichtendienste. Auch wenn der hier maßgebliche Gesetzentwurf die Terrorismusbekämpfung verbessern sollen („Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“), ist doch nicht anzunehmen, dass die in ihm geregelten Befugnisse zur Bekämpfung bestimmter Straftaten mittels biometrischer Erkennung die nationale

---

<sup>69</sup> S. auch EG 12 KI-VO.

<sup>70</sup> Statt vieler Wendehorst/Nessler/Aufreiter/Aichinger, MMR 2024, 605, die dem Begriff des KI-Systems „Unbestimmtheit und geringe Überzeugungskraft“ attestieren.

<sup>71</sup> In BT-Drs. 20/12806, 25 wird die Möglichkeit erwähnt, „dass der Abgleich auch mittels eines KI-Systems erfolgen kann“.

<sup>72</sup> EuGH, BeckRS 2021, 15289 Rn. 67.

<sup>73</sup> EuGH, NJW 2021, 53, 538.

<sup>74</sup> S. BeckOK Datenschutzrecht/Bäcker, 49. Edition, DSGVO Art. 2 Rn. 9 ff. für Art. 2 Abs. 2 lit. a i.V.m. EG 16 DSGVO.

Sicherheit im Sinne von Art. 2 Abs. 3 KI-VO betreffen. Es handelt sich letztlich um „normales“ Polizei- und Strafverfahrensrecht, das nicht unter die Ausnahme in Art. 2 Abs. 3 KI-VO fällt. Somit ist von der Anwendbarkeit der KI-VO auszugehen.

### **2.3.2 Verbotene Praktiken im KI-Bereich**

Fraglich ist, ob die in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E geregelten Verfahren – so dabei KI-Systeme zum Einsatz kommen (s.o.) – zu den verbotenen Praktiken im Sinne von Art. 5 KI-VO gehören können. Dies hätte zur Folge, dass ihr Einsatz („Verwendung“) mit Geltung der KI-VO unzulässig wäre.

#### **2.3.2.1 Biometrische Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme in öffentlich zugänglichen Räumen**

Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. h KI-VO verbietet die Verwendung biometrischer Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme (Art. 3 Nr. 42 KI-VO) in öffentlich zugänglichen Räumen zu Strafverfolgungszwecken (Art. 3 Nr. 46 und 45 KI-VO), wobei aber Ausnahmen gesetzlich vorgesehen werden können. Art. 3 Nr. 44 KI-VO versteht unter einem öffentlich zugänglichen Ort „einen einer unbestimmten Anzahl natürlicher Personen zugänglichen physischen Ort“. Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E regeln den biometrischen Abgleich im Internet, also im digitalen – d.h. nicht-physischen – Raum. Die dafür eingesetzten Erkennungssysteme befinden sich in den Räumlichkeiten der ausführenden Behörden (BKA, BPol etc.) und sind nicht einer unbestimmten Anzahl natürlicher Personen zugänglich. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. h KI-VO ist daher bereits aus diesem Grund nicht einschlägig. Zudem sollen die vorgesehenen Regelungen einen Echtzeit-Abgleich gerade ausschließen, so dass es auch an einem Echtzeit-Fernidentifizierungssystem, „bei dem die Erfassung biometrischer Daten, der Abgleich und die Identifizierung ohne erhebliche Verzögerung erfolgen“ (Art. 3 Nr. 42 KI-VO), fehlt. Dies wäre ggf. anders zu bewerten, wenn ein Abgleich mit dem „Live-Video einer Webcam“<sup>75</sup> im öffentlichen Raum (z.B. an einem Bahnhof oder einem Flughafen) zulässig wäre. Ein solcher ist hier aber gerade nicht vorgesehen (s.o.).

#### **2.3.2.2 Biometrische Kategorisierung**

Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. g KI-VO verbietet das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme oder die Verwendung von Systemen zur biometrischen Kategorisierung, mit denen natürliche Personen individuell auf der Grundlage ihrer biometrischen Daten (Art. 3 Nr. 34 KI-VO) kategorisiert werden, um ihre Rasse, ihre politischen Einstellungen, ihre Gewerkschaftszugehörigkeit, ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihr Sexualleben oder ihre sexuelle Ausrichtung zu erschließen oder abzuleiten. Die Vorschrift erscheint missraten, da nicht erkennbar ist, wie aus biometrischen Daten z.B. auf die Gewerkschaftszugehörigkeit einer Person geschlossen werden kann. Für den Bereich der Strafverfolgung bestehen Ausnahmen. Soweit erkennbar, sollen die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E eine solche Kategorisierung aber nicht erlauben, was in den Vorschriften ggf. aber noch deutlicher gemacht werden sollte.

#### **2.3.2.3 Datenbanken zur Gesichtserkennung**

Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e KI-VO verbietet das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme oder die Verwendung von „KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsaufnahmen erstellen

---

<sup>75</sup> BT-Drs. 20/12806, 18.

oder erweitern“.<sup>76</sup> Ob dieses Verbot den Regelungen in §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E entgegensteht, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Die Verarbeitung von Stimmen wird von dem Verbot vornherein nicht erfasst.

Fraglich ist zunächst, was unter „Datenbanken zur Gesichtserkennung“ zu verstehen ist. Der Begriff wird in der KI-VO nicht definiert. Allgemein ist eine Datenbank ein System zur elektronischen Datenverwaltung, um große Datenmengen zu speichern und bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen.<sup>77</sup> Ob eine solche Datenbank beim biometrischen Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet erstellt oder erweitert wird, hängt von der technischen Ausgestaltung und der konkreten Durchführung des Abgleichs statt (s.o.) und lässt sich derzeit nur schwer einschätzen. Sollten im Rahmen des Abgleichs zunächst große Datenmengen aus dem Internet heruntergeladen und für den Abgleich aufbereitet werden, könnte es sich um eine Datenbank zur Gesichtserkennung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e KI-VO handeln. Bei kurzfristigen Speichervorgängen oder anderen technischen Verfahren im Zusammenhang mit dem biometrischen Abgleich sollte dies hingegen nicht der Fall sein – insbesondere, wenn alle Daten, die nicht zu Treffern geführt haben und die keinen konkreten Ermittlungsansatz aufweisen, unverzüglich wieder gelöscht werden.

Fraglich ist zudem, wann ein „ungezielte[s] Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet“ vorliegt. Der Begriff des „ungezielte[n] Auslesen[s]“ wird in der KI-VO nicht definiert. Ein solches Auslesen könnte vorliegen, wenn Gesichtsbilder aus dem Internet zur Erstellung oder Erweiterung der „Datenbanken zur Gesichtserkennung“ heruntergeladen oder anderweitig ausgewertet werden, ohne dass vorab klar ist, ob die Gesichtsbilder mit der gesuchten Person in irgendeinem Zusammenhang stehen. Es ist aber sicher auch ein anderes Begriffsverständnis möglich, etwa dahingehend, dass es an einem ungezieltem Auslesen fehlt, wenn der gesamte Vorgang von Beginn an darauf abzielt, eine bestimmte Person gezielt aufzufinden.

Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e KI-VO ist von vornherein – wie die gesamte KI-VO – nicht anwendbar, wenn bei der Erstellung oder Erweiterung der „Datenbanken zur Gesichtserkennung“ durch das „Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet“ keine KI-Systeme im Sinne von Art. 3 Nr. 1 KI-VO zum Einsatz kommen. Dies könnte der Fall sein, wenn die „Datenbanken zur Gesichtserkennung“ durch einfache Downloader oder Crawler erstellt und erweitert werden, die nicht von Art. 3 Nr. 1 KI-VO erfasst werden.

Der biometrische Abgleich selbst, also die biometrische Auswertung von „Datenbanken zur Gesichtserkennung“, wird von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e KI-VO – zumindest dem Wortlaut nach – nicht verboten.

### **2.3.3 Hochrisiko-KI-Systeme**

Zu den Hochrisiko-KI-Systemen gehören gem. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 1 lit. a KI-VO biometrische Fernidentifizierungssysteme. Ein biometrisches Fernidentifizierungssystem ist gem. Art. 3 Nr. 41 KI-VO „ein KI-System, das dem Zweck dient, natürliche Personen ohne ihre aktive Einbeziehung und in der Regel aus der Ferne durch Abgleich der biometrischen Daten einer Person mit den in einer Referenzdatenbank gespeicherten biometrischen Daten zu identifizieren“. Da die biometrische Erkennung im Rahmen von §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E ohne aktive Einbeziehung der betroffenen Personen und – da sie über das Internet stattfindet – aus der Ferne erfolgt, erscheint es vertretbar, von einem

---

<sup>76</sup> EG 43 KI-VO begründet das Verbot damit, dass durch die Erstellung von „Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet [...] das Gefühl der Massenüberwachung verstärkt und [es] zu schweren Verstößen gegen die Grundrechte“ kommen kann. Hintergrund sind wahrscheinlich private Angebote wie Clearview und PimEyes, s. dazu Hornung/Schindler, DuD 2021, 515.

<sup>77</sup> S. <https://de.wikipedia.org/wiki/Datenbank>.

biometrischen Fernidentifizierungssystem auszugehen (auch wenn man die Frage aufwerfen mag, inwieweit dabei ein Abgleich „mit den in einer Referenzdatenbank gespeicherten biometrischen Daten“ erfolgt). Zudem ist im Einzelfall zu prüfen, ob Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 7 KI-VO einschlägig ist.

Wenn ein Hochrisiko-KI-System vorliegt, gelten für Anbieter die Pflichten gem. Art. 16 KI-VO und für Betreiber die Pflichten nach Art. 26 KI-VO. Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen zur nachträglichen biometrischen Fernidentifizierung (Art. 3 Nr. 43 KI-VO) haben insbesondere die Vorgaben des Art. 26 Abs. 10 KI-VO zu beachten (Genehmigung einer Justizbehörde oder einer Verwaltungsbehörde binnen 48 Stunden, kein Einsatz „in nicht zielgerichteter Weise“, Dokumentation „in der einschlägigen Polizeiakte“ etc.). Es sollte geprüft werden, ob die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E so gestaltet sind, dass den dortigen Anforderungen genügt werden kann.

## **2.4 Fazit**

Die §§ 10b, 39a, 63b BKAG-E, § 34b BPolG-E und § 98d StPO-E sollen es dem BKA, der BPol und den Strafverfolgungsbehörden erlauben, biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen mit Daten aus dem Internet abzugleichen. Ein solcher Abgleich ist nicht von vornherein verfassungs- und europarechtswidrig. Die konkret vorgeschlagenen Regelungen genügen den verfassungs- und europarechtlichen Anforderungen aber nicht. Sie sind zu unbestimmt und erlauben unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe. Je nach technischer Umsetzung stehen auch Verstöße gegen die KI-VO im Raum. Es ist aber grundsätzlich möglich, verfassungs- und europarechtskonforme Regelungen zu schaffen.

## **3 Regelungen zur automatisierten Datenanalyse**

Die § 16a BKAG-E und § 34a BPolG-E sehen eine automatisierte Datenanalyse vor. Demnach dürfen das BKA und die BPol personenbezogene Daten im Zusammenhang mit der Abwehr bestimmter Gefahren und der Verfolgung und Verhütung bestimmter Straftaten „mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung zusammenführen und darüber hinaus zum Zwecke der Analyse weiterverarbeiten“.

Die Regelungen erlauben die Verarbeitung personenbezogener Daten und damit Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten gem. Art. 7 und 8 GRCh sowie das Recht auf Achtung des Privat und Familienlebens gem. Art. 8 EMRK (vgl. dazu bereits oben). Konkret führt dabei die Nutzung vorab erhobener Daten über den ursprünglichen Anlass hinaus und die damit einhergehende Erlangung neuen Wissens zu Eingriffen.

Die automatisierte Datenanalyse ist laut der Rechtsprechung des BVerfG nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig.<sup>78</sup> Die Anforderungen an eine Ermächtigung zur Durchführung der automatisierten Datenanalyse sind vom Eingriffsgewicht abhängig. Das Eingriffsgewicht der automatisierten Datenanalyse kann je nach gesetzlicher Ausgestaltung der Regelungen sehr unterschiedlich sein. Es hängt insbesondere vom Gewicht vorausgegangener Datenerhebungseingriffe sowie der Art und Weise, wie die Datenanalyse durchgeführt wird, ab.<sup>79</sup> Bei „einer Begrenzung der Befugnis auf eine sehr schlichte Form des Abgleichs einer überschaubaren Zahl von Daten näher eingrenzter Herkunft“ ist es eher gering. Ist hingegen etwa „die Erstellung von genaueren Bewegungs-, Verhaltens- oder Beziehungsprofilen“

---

<sup>78</sup> BVerfGE 165, 363, 388 f.

<sup>79</sup> S. hierzu BVerfGE 165, 363, 389 ff.

zulässig, steigt es an. Allgemein wird es „durch Art, Umfang und denkbare Verwendung der Daten sowie die Gefahr ihres Missbrauchs bestimmt“.<sup>80</sup>

Mit Blick darauf, ist das Eingriffsgewicht bei § 16a BKAG-E und § 34a BPolG-E als erheblich anzusehen. § 16a Abs. 1 BKAG-E erlaubt dem BKA das Zusammenführen und Weiterverarbeiten von personenbezogenen Daten, die „im Informationssystem oder im polizeilichen Informationsverbund“ gespeichert sind. Daten nach § 12 Abs. 3 BKAG (verdeckter Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen, verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme) dürfen gem. § 16a Abs. 4 BKAG-E nicht weiterverarbeitet werden. § 34a BPolG-E stellt auf personenbezogene Daten ab, die die BPol „zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben weiterverarbeitet oder für die sie eine Berechtigung zum Abruf hat“. Weitere Einschränkungen sind bzgl. der Zahl und Herkunft Daten nicht erkennbar. Im Rahmen der Weiterverarbeitung können gem. § 16a Abs. 4 BKAG-E und § 34a BPolG-E „insbesondere datei- und informationssystemübergreifend Beziehungen oder Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Organisationen, Objekten und Sachen hergestellt, unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausgeschlossen, Suchkriterien gewichtet, die eingehenden Erkenntnisse zu bekannten Sachverhalten zugeordnet sowie gespeicherte Daten statistisch ausgewertet werden“. Diese Auflistung möglicher Formen der Weiterverarbeitung im Rahmen der Analyse ist nicht abschließend („insbesondere“),<sup>81</sup> so dass auch in dieser Hinsicht keine Eingrenzung (z.B. ein Verbot der Erstellung von Bewegungs-, Verhaltens- oder Beziehungsprofilen) erkennbar ist. Hinsichtlich der Methoden und Verfahren der Analyse sprechen die Regelungen von „einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung“ (wie auch in den Vorschriften für den biometrischen Abgleich, s.o.). Dies ist sehr weit formuliert und enthält ebenfalls so gut wie keine Eingrenzung. Die automatisierte Analyse soll nicht nur zur Abwehr konkreter Gefahren, sondern auch im Vorfeld konkreter Gefahren zulässig sein. Ein besonderes Gewicht kann überdies die Verwendung selbstlernender Systeme haben,<sup>82</sup> die in den vorgesehenen Vorschriften nicht ausgeschlossen wird.

Derart schwerwiegende Eingriffe sind nur unter engen Voraussetzungen zu rechtfertigen,<sup>83</sup> wobei „Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle“ zu stellen sind.<sup>84</sup> Allgemein sind bereichsspezifische und präzise Regelungen erforderlich,<sup>85</sup> die auch verfahrens- und organisationsrechtliche Vorkehrungen vorsehen, um der Gefahr der Verletzung von Grundrechten entgegenzuwirken.<sup>86</sup>

Die Verfassungskonformität der vorgesehenen Regelungen ist vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Die Regelungen erlauben letztlich eine sehr weitreichende Analyse fast aller personenbezogener Daten, auf die das BKA und die BPol Zugriff haben, ohne dass nennenswerte Einschränkungen erkennbar sind. Vorgesehen ist allerdings, dass beim Einsatz selbstlernender Systeme sicherzustellen ist, dass keine diskriminierenden Algorithmen herausgebildet oder verwendet werden und die eingesetzten Verfahren nach Möglichkeit nachvollziehbar sein müssen (§ 16a Abs. 5 BKAG-E und § 34a Abs. 3 BPolG-E i.V.m. § 22 Abs. 3 Satz 2 und 3 BKAG-E). Dies ist sicher zu begrüßen, ergibt sich bzgl. der Diskriminierung aber bereits aus Art. 3 GG. Es gibt in § 16a BKAG-E und § 34a BPolG-E keine Vorgaben zu Löschungspflichten, zum Umgang mit den Daten Unbeteiligter, zu Rollen-

---

<sup>80</sup> BVerfGE 165, 363, 398 ff.

<sup>81</sup> S.a. BT.Drs, 20/12806, 21.

<sup>82</sup> BVerfGE 165, 363, 408.

<sup>83</sup> BVerfGE 165, 363, 410.

<sup>84</sup> BVerfGE 165, 363, 412.

<sup>85</sup> BVerfGE 120, 378, 407 f. zum Bestimmtheitsgebot

<sup>86</sup> S. bereits BVerfGE 65, 1, 44.

und Rechtekonzepten oder zur Zugriffskontrolle (vgl. z.B. die Regelungen in § 25a HSOG, mit denen der hessische Gesetzgeber versucht hat, die Vorgaben des BVerfG umzusetzen). Die Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile durch Verknüpfung einzelner Daten wird nicht ausgeschlossen.<sup>87</sup> Es bestehen daher insgesamt Bedenken, ob die § 16a BKAG-E und § 34a BPolG-E den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, die das BVerfG in seiner Entscheidung zur automatisierten Datenanalyse präzisiert hat.

Es sollte zudem geprüft werden, ob die vorgesehenen Vorschriften zur automatisierten Datenanalyse mit der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL) im Einklang stehen. Dies gilt auch hinsichtlich der Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO).

## 4 Regelungen zur Weiterverarbeitung von Daten

Gem. § 22 BKAG-E darf das BKA bei ihm vorhandene personenbezogene Daten zur Entwicklung, Überprüfung, Änderung oder zum Trainieren von IT-Produkten weiterverarbeiten und an Dritte übermitteln, soweit dies erforderlich ist, insbesondere weil unveränderte Daten benötigt werden (Nr. 1) oder eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist (Nr. 2).

Die Übermittlungsbefugnis an Dritte sollte gestrichen werden. Es ist nicht die Aufgabe des BKA, Dritte (z.B. private Unternehmen) mit Trainingsdaten zu versorgen. Die beim BKA vorhandenen Daten können sensible Informationen enthalten, deren Verarbeitung nach europäischem Recht nur eingeschränkt zulässig ist (vgl. Art. 10 JI-RL, Art. 9 DSGVO). Die rechtmäßige Weiterverarbeitung durch Dritte ist praktisch nur schwer zu kontrollieren. Allgemein ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen personenbezogene Trainingsdaten verarbeitet werden dürfen, derzeit noch nicht abschließend geklärt. Auf eine Übermittlung an Dritte durch das BKA sollte daher verzichtet werden.

In der Gesetzesbegründung wird darauf abgestellt, dass „es sich um IT-Produkte handeln [muss], die das Bundeskriminalamt für die eigene Aufgabenwahrnehmung entwickelt oder nutzt“.<sup>88</sup> Dies ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut in dieser Deutlichkeit nicht. Sollte mit der Übermittlungsbefugnis gemeint werden, dass eine Übermittlung nur an Dritte zulässig sein soll, deren IT-Produkte das BKA nutzt, um diese im Auftrag des BKA zu trainieren, sollte dies jedenfalls deutlich gemacht werden.

---

<sup>87</sup> Zur unzulässigen „umfassende[n] Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen“ bereits BVerfGE 65, 1, 53; s.a. BVerfGE 27, 1, 6.

<sup>88</sup> BT-Drs. 20/12806, 22.



Bundeskriminalamt • 65173 Wiesbaden

Per E-Mail  
Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

## Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 23.09.2024

**hier: Stellungnahme des BKA zum Entwurf eines Gesetzes zur  
Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806)**

2024-0028559468  
Berlin, 20.09.2024  
Seite 1 von 3

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundeskriminalamt (BKA) möchte sich für die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme im Vorfeld der öffentlichen Anhörung am 23.09.2024 bedanken.

Gerne nimmt das BKA im Vorfeld der öffentlichen Anhörung am 23.09.2024 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs.: 20/12806) wie folgt Stellung:

### **Einleitende Ausführungen:**

Eine erfolgreiche Polizeiarbeit in der digitalen Welt erfordert moderne Befugnisse, insbesondere zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und des internationalen Terrorismus. Das BKA benötigt hierbei Zugang zu relevanten Daten und die nötigen rechtlichen Mittel, diese auszuwerten zu können. Der Gesetzentwurf zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung soll das BKA daher mit zeitgemäßen Befugnissen ausstatten.

### **Biometrischer Internetabgleich - § 10b BKAG-E:**

Die polizeilichen Anwendungsfelder für einen biometrischen Internetabgleich sind äußerst vielfältig. Mit Hilfe biometrischer Abgleiche streben wir vorrangig an, bislang unbekannte Personen zu identifizieren oder Hinweise zu deren Aufenthaltsort zu erlangen.

Der polizeifachliche Bedarf lässt sich an folgenden zwei Beispielen erläutern:

#### 1. Beispiel:

Das BKA erhält regelmäßig Hinweise zu nicht identifizierten Personen, zu denen keine, unvollständige oder falsche Personalien mitgeteilt werden, die

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)493 L**



Am Treptower Park 5-8  
12435 Berlin

**Zentrale Postanschrift:**  
65173 Wiesbaden

Tel. +49 611 55-26067  
Fax +49 611 55-26003

LS4

LS4@bka.bund.de  
www.bka.de

Seite 2 von 3

Mitglieder einer ausländischen terroristischen Organisation des sog. Islamischen Staates sind bzw. seien sollen (*Strukturverfahren Islamischer Staat*). Enthalten diese Hinweise Lichtbilder, so können diese bisher lediglich mit dem im BKA vorhandenen Gesichtserkennungssystem gegen den zentralen Lichtbildbestand in INPOL oder andere polizeiliche Lichtbildsammlungen abgeglichen werden.

Eine biometrische Suche im Internet – z.B. gezielt auf Social-Media-Plattformen – ist bisher nicht möglich. Das führt dazu, dass Personen nicht identifiziert werden können, die bislang nicht erkennungsdienstlich behandelt wurden.

## 2. Beispiel:

Ein biometrischer Internetabgleich ist auch für die Videoauswertung von Verlautbarungen terroristischer Organisationen wie z.B. des sog. Islamischen Staates wichtig.

Eine zeitnahe Identifizierung von Attentätern oder Gefährdern, die bislang polizeilich nicht in Erscheinung getreten sind, könnte durch einen biometrischen Internetabgleich erheblich erleichtert und beschleunigt werden.

Für derartige Fälle, aber auch für Fahndungsmaßnahmen wie im Fall von Frau Klette ist eine verfassungs- und EU-rechtskonforme Befugnis eines biometrischen Internetabgleichs für die Polizei von entscheidender Bedeutung. Dieser Abgleich hat eine geringere Eingriffstiefe als eine Öffentlichkeitsfahndung, zudem könnten Verdunklungshandlungen durch weiterhin verdeckt geführten Fahndungsmaßnahmen vermieden werden.

### **Automatisierte Datenanalyse § 16a BKAG-E:**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine Automatisierte Datenanalyse ist für die zeitgemäße Polizeiarbeit und für das BKA speziell auch in seiner Aufgabe als Zentralstelle zur Unterstützung der Polizeien des Bundes und der Länder ebenfalls von großer Bedeutung.

Entscheidend ist, dass durch die automatisierte Datenanalyse große und komplexe polizeiliche Datenbestände miteinander in Verbindung gebracht, strukturiert und automatisiert aufbereitet werden sollen. Auf diese Weise können Zusammenhänge oder Beziehungsnetze schnell erkannt und so neue Ermittlungsansätze – mithin neues Wissen – generiert werden.

Hierdurch geht die Maßnahme erst in der Eingriffstiefe über den reinen Datenabgleich, wie er in den Polizeigesetzen und dem BKAG (§ 16 Abs. 4 BKAG) bereits normiert ist, hinaus.

Es geht dabei ausdrücklich nicht um den Aufbau neuer Datenbanken, sondern um das effiziente und effektive Erschließen bereits rechtmäßig erhobener und gespeicherter, also bereits bei der Polizei vorhandener, Daten.

Der polizeiliche Bedarf lässt sich am folgenden Beispiel darstellen:

Nach einem Anschlag hat das BKA das Mobiltelefon eines Terrorverdächtigen sichergestellt und überprüft sämtliche Kontakte und Inhalte, um die Möglichkeit einer weiterhin agierenden Terrorzelle auszuschließen.



Seite 3 von 3

Bisher muss in jeder Datenbank einzeln nach den jeweiligen Telefonnummern, Namen oder Social-Media-Konten gesucht werden, was erheblichen Aufwand und enormen Zeitverlust bedeutet.

Mittels einer automatisierten Datenanalyse könnten relevante Parameter aus dem Telefon des Terrorverdächtigen in den polizeilichen Datenbanken parallel und unabhängig vom Datenformat schnell recherchiert und aufbereitet werden.

Aus den vorhandenen polizeilichen Informationen kann das BKA durch die automatisierte Datenanalyse unmittelbar die Relevanz von Informationen erkennen und neue Ermittlungsansätze generieren.

— **Bewertung:**

Die im Gesetzesentwurf formulierten Befugnisse sind aus Sicht des BKA geeignet, um mit dem Kriminalitätsgeschehen Schritt halten zu können. Dabei sind die im Entwurf formulierten rechtlichen Anforderungen erfüllbar.

Wichtig ist aber, dass die Befugnisse technikoffen formuliert sind. Ansonsten werden mögliche Lösungen bereits durch das Gesetz verbaut.

— Aus Sicht des BKA ist jedoch die im Entwurf des § 10b BKAG-E vorgesehene Straftatenschwelle des § 100a StPO insoweit bedauerlich, dass Politisch motivierte Kriminalität, Hass und Hetze im Netz oder gefährliche und schwere Körperverletzung mit dieser Straftatenschwelle nicht erfasst sind.

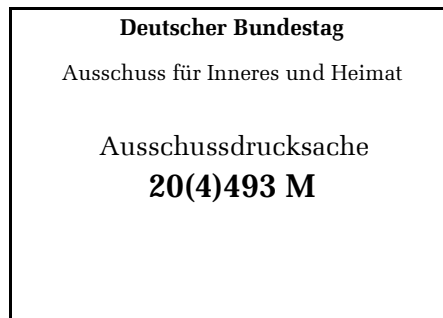
— Ähnliches gilt aus Sicht des BKA für die Grenzen der Datenanalyse gem. § 16 a BKAG-E. Die Organisierte Kriminalität wäre nur im Einzelfall über die von der Norm abschließend benannten und geschützten Rechtsgüter umfasst und hierdurch wird das BKA rechtliche Begrenzungen bei der dateiübergreifenden Auswertung kryptierter Kommunikation erfahren.

Aus polizeilicher Sicht wäre daher – auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den o.g. Kriminalitätsfeldern – ein breiteres Straftatenspektrum als nunmehr vorgesehen sinnvoll gewesen.

— Eine weitere Anhebung der rechtlichen Anforderungen in den genannten §§ 10b und 16a BKAG würde den Nutzen und die Einsetzbarkeit der Befugnisse deutlich schmälern.

Mit freundlichen Grüßen  
im Auftrag

gez.  
Grönert, Kriminaldirektor



Lehrstuhl  
für Rechtsinformatik

**Prof. Dr. Christoph Sorge**

Postfach 15 11 50  
66041 Saarbrücken

Besucheranschrift:  
Campus A5 4, Raum 0.25  
66123 Saarbrücken

Tel. 0 681 / 302-51 22  
Skr. 0 681 / 302-51 20  
E-Mail christoph.sorge@uni-saarland.de  
Web www.legalinf.de

Berlin, 22. September 2024

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems, BT-Drucksache 20/12805 sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung, BT-Drucksache 20/12806**

**A. Vorbemerkung**

Die Stellungnahme beschränkt sich auf einzelne Aspekte der vorliegenden Gesetzentwürfe, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen. In der Kürze der für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit ist nur eine vorläufige Einschätzung möglich. Angesichts der umfangreichen Grundrechtseingriffe, die in den Entwürfen vorgesehen sind, wäre eine tiefgehende rechtliche Prüfung unter Berücksichtigung der technischen Rahmenbedingungen aber umso dringender geboten.

An der Stellungnahme haben meine Doktoranden Ass. iur. Nils Wiedemann, LL. M. (Dublin) und Dipl.-Jur. Maximilian Leicht, LL. M. mitgewirkt

**B. Nachträglicher biometrischer Abgleich**

§ 15b AsylG-E, § 10b BKAG-E, § 39a BKAG-E, § 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E regeln nachträgliche biometrische Abgleiche mit öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten „aus dem Internet“.

Biometrische Abgleiche erscheinen für die vorgesehenen Zwecke nicht grundsätzlich ungeeignet. Wie auch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

(in ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung, S. 3) feststellt, lässt sich dem Gesetzentwurf aber nicht entnehmen, wie ein solcher biometrischer Abgleich technisch umgesetzt werden soll. Auch die heranzuziehenden biometrischen Merkmale bzw. Eigenschaften werden in § 15b AsylG-E (anders als in § 10b BKAG-E, § 39a BKAG-E, § 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E, die „biometrische Daten zu Gesichtern und Stimmen“ benennen) nicht aufgeführt. So wird wohl die Verwendung von Gesichtsbildern vorausgesetzt, aber andere Merkmale wie z. B. Körperproportionen nicht erwähnt und insbesondere nicht ausgeschlossen. Auch § 16 Abs. 1 AsylG lässt sich eine entsprechende Beschränkung, etwa auf das Erstellen von Gesichtsbildern, nicht entnehmen.

**Ob eine technische Umsetzung möglich ist, die sowohl mit den Vorgaben der DSGVO bzw. der JI-RL und der KI-Verordnung vereinbar ist als auch für die jeweiligen Anwendungszwecke einen nennenswerten Vorteil mit sich bringt, erscheint fraglich.**

Konkret sei auf die folgenden Problemfelder hingewiesen:

## **I. Grundsätzliche Eignung biometrischer Verfahren nach Aufgabenstellung**

Die Eignung biometrischer Verfahren unterscheidet sich erheblich zwischen den verschiedenen Aufgaben, für die diese Verfahren eingesetzt werden. **Dass biometrische Verifikation einer Identität sehr zuverlässig funktioniert, heißt gerade nicht, dass die gleiche Zuverlässigkeit für die Identifizierung einer Person erreicht werden kann.** Das ergibt sich bereits aus grundlegenden statistischen Überlegungen.

So ist die Verifikation einer behaupteten Identität – bei der etwa ein Gesichtsbild, das von einer sicher identifizierten Person hinterlegt oder aus einem elektronischen Identitätsdokument ausgelesen wurde, mit einem neu aufgenommenen Foto abgeglichen wird – eine vergleichsweise einfache Aufgabe, da lediglich ein 1:1-Vergleich vorgenommen werden muss. Entsprechend werden in der Literatur – abhängig vom für den Test verwendeten Datensatz – geringe Fehlerraten angegeben. Beispielsweise konnte für den Gesichtserkennungs-Datensatz „MegaFace Challenge 1“ eine Quote von 97,96% korrekt bestätigten Übereinstimmungen bei einer Falsch-Positiv-Rate von  $10^{-6}$ , also einer fälschlich bestätigten Übereinstimmung auf eine Million Versuche, erzielt werden.<sup>1</sup>

Ein Abgleich, mit dem eine Person erst identifiziert werden soll, erfordert dagegen ggf. Millionen Vergleiche, bei denen unterschiedlich große Übereinstimmungsgrade festgestellt werden. Eine gängige Bewertung solcher Verfahren besteht darin, die Treffer nach dem Grad der Übereinstimmung zu sortieren und das Verfahren als erfolgreich zu bewerten,

---

<sup>1</sup>Minaee, Abdolrashidi, Su, Bennamoun, Zhang: Biometrics recognition using deep learning: a survey, Artificial Intelligence Review (2023) 56:8647–8695, S. 8679, Tabelle 2.

wenn die tatsächliche Identität der gesuchten Person an erster Stelle (Rank-1) oder den ersten fünf Stellen (Rank-5) liegt. Nach dem „Rank-1“-Maßstab wurde unter Nutzung des gleichen Datensatzes („MegaFace Challenge 1“) eine Genauigkeit von 95,023% erzielt.<sup>2</sup> Die Trainingsdaten des genannten Datensatzes bestehen aus 4,7 Millionen Fotos von 672 057 Personen.

Bei einem Abgleich mit einer unbestimmten Menge an öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten dürfte ein Vielfaches dieser Personenzahl erfasst werden, was zu einer reduzierten Genauigkeit führen dürfte. Gleichzeitig ist – im Gegensatz zu den genannten, in der wissenschaftlichen Forschung gängigen Evaluationen – nicht garantiert, dass überhaupt ein Foto der gesuchten Person über das Internet auffindbar ist. Das erschwert die Aufgabe der biometrischen Erkennung weiter, denn die bloße Ausgabe der Person mit der höchsten Übereinstimmung kann somit irreführend werden.

## II. Erzielbare Genauigkeit

Realistisch erzielbare Genauigkeiten bei der Gesichtserkennung dürften trotz technischen Fortschritts in absehbarer Zeit **nicht ausreichen, um eine sichere Identifizierung allein durch Abgleich mit über das Internet öffentlich verfügbaren Daten zu ermöglichen.** Neben den oben genannten technischen Einschränkungen der biometrischen Identifikation hängt das auch damit zusammen, dass über das Internet auffindbare Fotos von Personen dort nicht zwingend mit der richtigen Identität verknüpft werden. Der Aufbau von Gesichtsdatenbanken durch staatliche Stellen dürfte dieses Problem verschärfen, da er einen Anreiz für die Betroffenen schafft, personenbeziehbare Profile zu löschen.

Ein ähnliches Bild dürfte sich für andere biometrische Daten (etwa Körperproportionen) ergeben, deren Auffindbarkeit etwa in Social Media erwartet werden kann.

Das bedeutet nicht, dass ein biometrischer Abgleich nutzlos wäre, denn er kann eines unter mehreren Indizien darstellen. **Es erscheint mir allerdings wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Erwartungen in dieses Instrument nicht zu hoch gesetzt werden sollten.** Das dürfte sich auch auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung auswirken, denn der vorgesehene Eingriff in die Rechte der Personen, deren Daten verarbeitet werden sollen, muss letztlich gegen den Nutzen der Maßnahme abgewogen werden.

## III. Inaugenscheinnahme

Die in § 15b Abs. 2 AsylG-E vorgesehenen **Inaugenscheinnahme** im Fall eines Treffers ist sinnvoll; dass sie, wie in der Begründung des Entwurfs angegeben, durch zwei Personen erfolgen soll, sollte in den Normtext übernommen werden. **Ihr Effekt sollte aber ebenfalls**

---

<sup>2</sup>Minaee, Abdolrashidi, Su, Bennamoun, Zhang, S. 8679, Tabelle 2.

**nicht überbewertet werden.** Falsch positive Treffer des automatischen Abgleichs sind vermutlich besonders bei Personen zu erwarten, die der gesuchten sehr ähnlich sehen; gerade dann besteht aber auch für den menschlichen Betrachter eine erhöhte Irrtumswahrscheinlichkeit. Verschärft wird dieses Problem, wenn den menschlichen Betrachtern das Ergebnis des automatischen Abgleichs bekannt ist.

#### IV. Vereinbarkeit mit Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO

Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO verbietet „das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme für diesen spezifischen Zweck oder die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsaufnahmen erstellen oder erweitern“. Diese Norm ist unklar, was auch zu einer gewissen **Unsicherheit für die vorliegenden Gesetzentwürfe** führt. Dem Wortlaut nach dürfte ein dem KI-Training vorgelagerter Prozess des Datensammelns, wenn er nicht von einem KI-System durchgeführt wird, nicht unter das Verbot fallen. Dafür spricht auch der Wortlaut des Art. 2 Abs. 8 KI-VO. Denn andernfalls würde Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO ein faktisches Verbot des Scraping von Gesichtsbildern für die Entwicklung von KI-Systemen bedeuten.

Nach dieser Auslegung läuft das Verbot des Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO aber de facto leer. Denn reguliert wird nur der Einsatz eines KI-Systems für das *ungezielte* Auslesen von Gesichtsbildern. Sofern aber gerade ein ungezieltes Auslesen durchgeführt wird, wäre der Einsatz eines KI-Systems hierfür gar nicht erforderlich. Diese Überlegungen werden auch durch ErwG 43 KI-VO gestützt, der als Gründe für das Verbot eine Verstärkung des Gefühls der Massenüberwachung sowie schwere Verstöße u.a. gegen das Recht auf Privatsphäre nennt. Diese Gründe dürften jedoch regelmäßig unabhängig davon vorliegen, ob für das ungezielte Auslesen ein KI-System eingesetzt wird. Geht man deshalb davon aus, dass eine solche Beschränkung – Verbot des ungezielten Auslesens nur bei Einsatz eines KI-Systems – vom Unionsgesetzgeber nicht gewollt ist, könnte man mit einer teleologischen Auslegung möglicherweise dazu kommen, dass das Verbot für das Scraping von Gesichtsbildern schon im Vorfeld des KI-Trainings anwendbar ist.

Diese Auslegung unterstellt, ist die praktische Umsetzung des biometrischen Abgleichs (wie er in § 15b AsylG-E, § 10b BKAG-E, § 39a BKAG-E, § 63b BKAG-E und § 34b BPolG-E vorgesehen ist) kaum mehr rechtskonform möglich. Gesichtsbilder stellen in den geplanten Anwendungsbereichen die wohl relevanteste bzw. einzig relevante Grundlage für den biometrischen Abgleich dar; diese müssten zudem tatsächlich ungezielt „aus dem Internet“ heruntergeladen werden. Theoretisch sind zwar Gestaltungen denkbar, bei denen keine Datenbanken von im Internet aufgefundenen Bildern benötigt werden:

- Einerseits könnten die Lichtbilder der zu identifizierenden Personen gesammelt und in regelmäßigen Crawler-Durchläufen, bei denen (etwa im Monatsrhythmus) immer

wieder neu das World Wide Web durchsucht wird, mit den dort aufgefundenen Bildern abgeglichen werden.

- Andererseits könnte ein Modell mit jeweils einzeln beim Durchsuchen des World Wide Web aufgefundenen Bildern trainiert werden – wenn man davon ausgeht, dass weder das Modell noch zusätzlich zu speichernde Verknüpfungen zu den Fundstellen der aufgefundenen Bilder in ihrer Gesamtheit eine Datenbank i.S.d. Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO darstellen.

Beide Ansätze erscheinen aber kaum praktikabel; sie sind zudem mit rechtlichen Risiken verbunden, da eine teleologische Auslegung des Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO durchaus beide Ansätze erfassen könnte.

## V. Vereinbarkeit mit Art. 9 DSGVO bzw. Art. 10 JI-RL

Sofern man eine Anwendbarkeit des Verbots aus Art. 5 Abs. 1 lit. e KI-VO ablehnt – wofür gute Gründe sprechen –, bedeutet dies aber nicht, dass der Aufbau einer Datenbank mit öffentlich zugänglichen Gesichtsbildern aus dem Internet ohne Weiteres rechtlich zulässig ist. So erlaubt zwar Art. 9 Abs. 2 lit. e DSGVO bzw. Art. 10 lit. c JI-RL die Verarbeitung offensichtlich öffentlich gemachter biometrischer Daten. Nach der – auf dem insoweit auch eindeutigen Wortlaut der Norm beruhenden – Rechtsprechung des EuGH gilt diese Ausnahme aber nur für solche Daten, die von der betroffenen Person selbst offensichtlich öffentlich gemacht worden sind und damit nicht für Daten, die andere Personen betreffen. **Öffentlich zugängliche Gesichtsbilder werden in einer Vielzahl der Fälle nicht nur das Gesicht der betroffenen Person, die das Gesichtsbild öffentlich zugänglich gemacht hat, sondern auch Gesichter anderer Personen beinhalten.** Hinsichtlich der Gesichter anderer Personen können Art. 9 Abs. 2 lit. e DSGVO bzw. Art. 10 lit. c JI-RL aber gerade nicht als Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Verarbeitung biometrischer Daten dienen. Eine entsprechende Differenzierung ist im Vorschlag jedoch nicht zu erkennen.

Ferner ist auch hinsichtlich der betroffenen Person diese Ausnahme vom Grundsatz des Verbots der Verarbeitung biometrischer Daten eng auszulegen, so dass es der Absicht der betroffenen Person bedarf, die fraglichen personenbezogenen Daten ausdrücklich und durch eine eindeutige bestätigende Handlung der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.<sup>3</sup> Für das Vorliegen dieser Voraussetzungen kommt es gerade im Social-Media-Bereich entscheidend auf die Einstellungsmöglichkeiten oder – in Ermangelung dieser – auf die der betroffenen Person zur Verfügung gestellten Informationen an. Aufgrund dieser engen Auslegung werden daher selbst bei der betroffenen Person, die die Gesichtsbilder öffentlich gemacht hat, die Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 lit. e DSGVO bzw. Art. 10 lit. c JI-RL häufig nicht vorliegen.

---

<sup>3</sup>EuGH, Urteil vom 04. Juli 2023, C-252/21, Rn. 76 f.

In der Literatur wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass selbst die Tatsache, dass eine betroffene Person selbst ein Gesichtsbild bewusst öffentlich zugänglich gemacht hat, nicht impliziert, dass auch die daraus ableitbaren biometrischen Daten als offensichtlich öffentlich zugänglich gemacht gelten.<sup>4</sup> Das wird auch durch den Europäischen Datenschutzausschuss vertreten.<sup>5</sup> Möglicherweise wird die anstehende Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-446/21 zur Klärung dieser Frage beitragen.

Darüber hinaus erscheint es im Lichte der Rechtsprechung des EuGH rechtlich problematisch, die Erhebung der öffentlich zugänglichen biometrischen Daten auf allgemeine Ermittlungsbefugnisse zu stützen.<sup>6</sup> **Auch die geplanten Vorschriften implizieren eine umfassende Erhebung von biometrischen Daten, die durch den vergleichsweise schwach ausgeprägten Schutz äußerst problematisch erscheint. Die Normen werden daher sehr wahrscheinlich die Anforderungen des Unionsrechts nicht erfüllen.**

Zudem sei darauf hingewiesen, dass die geplanten Vorschriften mangels geeigneter Garantien **auch den Anforderungen von Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO bzw. Art. 10 lit. a JI-RL nicht genügen dürften.** Die Begründung zu § 15b Abs. 1 AsylG-E stützt sich zwar auf Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO. Sie führt aus, die Verarbeitung sei „aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“ und stehe „in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel“ (Drucksache 20/12805, S. 23). Für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der zu identifizierenden Person ist das auch durchaus plausibel. Das gilt aber nicht für die über das Internet abgerufenen Daten Dritter ohne Bezug zu dem Verfahren.

Ohnehin ist fraglich, ob die unbeschränkte Erfassung öffentlich zugänglicher Daten einer ebenfalls unbeschränkten Personenzahl den in Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO bzw. Art. 4 Abs. 1 lit. c JI-RL festgelegten Grundsätzen entsprechen kann. Entsprechendes gilt auch im nationalen Recht für die Vereinbarkeit mit dem Informationellen Selbstbestimmungsrecht (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG).

## VI. Datenquellen

Der Entwurf lässt **unklar, welche Datenquellen herangezogen werden können.** Das Internet ist ein Kommunikationsnetz, auf dessen Grundlage zahlreiche Dienste (wie E-Mail, Audio- und Videokonferenzen etc.) angeboten werden. Der Entwurf kann unproblematisch so ausgelegt werden, dass wohl nur über das Internet zum Abruf für die Öffentlichkeit bereitgehaltene Daten erfasst werden sollen. Offen bleibt aber, ob Dienste, deren Inhalte nur nach Anmeldung abgerufen werden können, adressiert werden – gerade Social-Media-Dienste, bei denen das oft der Fall ist, dürften in großem Umfang die für den biometrischen

---

<sup>4</sup>Wendehorst in Martini/Wendehorst, KI-VO Art. 5 Rn. 91, im Erscheinen

<sup>5</sup>EDSA, Leitlinien 05/2022 über den Einsatz von Gesichtserkennungstechnologie im Bereich der Strafverfolgung, Version 2.0, angenommen am 26. April 2023, S. 6

<sup>6</sup>Vgl. dazu die Anmerkung von Benamor in ZD 2024, 264 (269) zu EuGH, Urteil vom 30. Januar 2024, C-118/22.

Abgleich nützlichen Bilddaten mit Personenzuordnung enthalten. Die genannten Dienste sind technisch in der Lage, den massenhaften Download von Daten zu unterbinden. Daher kann diese Datenquelle praktisch nur aufgrund einer Vereinbarung mit dem Diensteanbieter genutzt werden. Hier stellt sich auch die Frage, ob ggf. bereits vorhandene Erkenntnisse dieser Diensteanbieter durch BKA, Bundespolizei und BAMF genutzt werden könnten – denn zur Gesichtserkennung sind auch diese selbstverständlich in der Lage. Wird gezielt nach bestimmten Personen(gruppen) gesucht, ist dies für den Diensteanbieter nachvollziehbar; wie damit umzugehen ist, wäre zu regeln.

Zu prüfen wären hier auch urheber- bzw. leistungsschutzrechtliche Fragestellungen, da zum Abgleich gesammelte Bilder regelmäßig entsprechend geschützt sein dürften und unionsrechtliche Vorgaben bestehen, die den Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers einschränken. So definiert Art. 4 Abs. 1, 2 der Richtlinie 2019/790 (Urheberrechtsrichtlinie) zwar eine Schranke für Text und Data Mining, doch gibt Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie dem Rechteinhaber die Möglichkeit, den Schutzgegenstand mit einem Nutzungsvorbehalt zu versehen.

### **C. Maschinelles Lernen und Diskriminierung**

§ 15b Abs. 7 Satz 2 AsylG-E und § 22 Abs. 3 Satz 2 BKAG-E enthalten Regelungen, die wohl insbesondere auf das Training maschineller Lernverfahren abzielen. Sie verpflichten das BAMF bzw. das BKA, sicherzustellen, dass „diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden“. Die Normen sind aber völlig unklar. Selbst bereits bestehende Diskriminierungsverbote stellen die Entwickler von KI-Systemen vor Herausforderungen, da in der Informatikliteratur sehr unterschiedliche Ansätze diskutiert werden, mit denen sich die „Fairness“ bzw. umgekehrt die Diskriminierung durch Klassifikationsverfahren messbar machen lassen könnten. Ob einer dieser Ansätze die rechtlichen Anforderungen angemessen abbildet, ist aber noch ungeklärt.

§ 15b Abs. 7 Satz 2 AsylG-E und § 22 Abs. 3 Satz 2 BKAG-E benennen ebenfalls keinen Maßstab für die geforderte Diskriminierungsfreiheit; außerdem sind aber auch die geschützten Gruppen nicht benannt. Für den Anwendungsfall der Identifikation (wie in § 15b AsylG-E ausschließlich und in § 22 Abs. 3 BKAG-E wohl auch erfasst) lassen sich kaum sinnvolle Maßnahmen aus der Anforderung der Gesetzentwürfe ableiten, denn eine Nichtberücksichtigung von etwa in Art. 3 Abs. 3 GG genannten – oder mit diesen korrelierten – Merkmalen ist kaum mit einer zuverlässigen Identifikation vereinbar.

### **D. § 16a BKAG-E**

**§ 16a BKAG-E erscheint äußerst weitreichend und auch unklar.** So erschließt sich nicht, welche Daten etwa nach § 16a Abs. 1 S. 2 BKAG-E konkret zusammengeführt



werden können. Wie die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (in ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung, S. 7) zu Recht feststellt, ist in der Begründung des Gesetzentwurfs eine noch weiterreichende Absicht formuliert, Daten auch einzelfallunabhängig zusammenzuführen.

Wie bereits zu den Normen zum biometrischen Abgleich angemerkt, **fehlt es zudem an einer Konkretisierung, die wenigstens Kernaspekte der vorgesehenen technischen Umsetzung festlegt**. Nur mit einer solchen Konkretisierung wäre es auch möglich, zu prüfen, ob die einzelfallunabhängige Zusammenführung (wie in S. 20 der Drucksache 20/12806 angegeben), tatsächlich technisch erforderlich ist – woran zumindest Zweifel bestehen.

§ 16a BKAG-E lässt zudem völlig unklar, wann und unter welchen Bedingungen die zusammengeführten Daten wieder gelöscht werden müssen. Aus der Gesetzesbegründung zu § 16a Abs. 1 BKAG-E ergibt sich zudem, dass auch Daten aus externen Quellen, die zwar rechtmäßig erhoben, aber nur zwischengespeichert werden, für die Analysen verwendet werden können. Dies ermöglicht eine weitreichende Analyse, ohne dass ausreichende Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz dieser Daten getroffen werden, die gerade nicht längerfristig gespeichert werden sollen.

Zudem ist nicht ersichtlich, ob die zusammengeführten Daten als „vorhandene Daten“ im Sinne des § 22 BKAG-E zu verstehen sind und entsprechend nach § 22 BKAG-E weiterverarbeitet werden können.

Insgesamt ergibt sich, dass **§ 16a BKAG-E** – insbesondere wenn die nach der Gesetzesbegründung angestrebte, einzelfallunabhängige Datenbank von der Norm umfasst sein sollte – **aufgrund der umfassenden Verarbeitungsbefugnisse weder mit Art. 4 Abs. 1 lit. c JI-RL noch mit dem Recht auf Informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar sein dürfte**.

## **E. § 22 BKAG-E**

Auch § 22 BKAG-E erscheint zu weitreichend, da eine nahezu unbegrenzte Übermittlung personenbezogener Daten ermöglicht wird. Es besteht auch das Risiko, dass aus trainierten Modellen personenbezogene Daten ableitbar sind. Zwar wird dieses Risiko teilweise dadurch adressiert, dass für die weitere Verwendung der personenbezogenen Daten selbstverständlich die einschlägigen datenschutzrechtlichen Regeln gelten, doch sollte es dennoch bereits im Vorfeld – also bei der Übermittlung nach § 22 BKAG-E – berücksichtigt werden.

§ 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2 BKAG-E werfen auch aus technischer Sicht Fragen auf. So ist eine Pseudonymisierung bei größeren Datenbeständen zwar oft nur wenig wirksam, da eine Profilbildung anhand pseudonymisierter Daten in vielen Fällen selbst ohne direkte Kenntnis der Zuordnungsvorschrift Rückschlüsse auf die Identität der Betroffenen erlaubt und damit

am Personenbezug nichts ändert. Sie ist aber in den meisten Fällen mit verhältnismäßigem Aufwand möglich. Eine Anonymisierung hingegen ist bei solchen Datenbeständen in aller Regel tatsächlich schwierig.

Unklar ist auch, ob der Entwurf die Anonymisierung oder Pseudonymisierung als Veränderung (im Sinne des § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BKAG-E) versteht und ob die Voraussetzungen der § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2 BKAG-E – angesichts der in der Regel einfachen Pseudonymisierung – nicht eher kumulativ zu verstehen sein sollten.

In der Informatikforschung wird der technische Datenschutz im maschinellen Lernen schon seit vielen Jahren untersucht; es ist anzuraten, die dort gewonnenen Erkenntnisse auch im Kontext des § 22 Abs. 3 BKAG-E in die Praxis umzusetzen.

## **F. Fazit**

Insgesamt lässt sich feststellen, dass mit den betrachteten Regelungen legitime Ziele verfolgt werden. Sie sind jedoch insgesamt insbesondere aus zwei Gründen hochproblematisch:

1. Weder den Normtexten noch der Begründung des Gesetzentwurfs lässt sich eine auch nur ansatzweise konkretisierte technische Konzeption entnehmen. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die angestrebte Umsetzung tatsächlich möglich sein wird; vieles deutet aber darauf hin, dass zu hohe Erwartungen in die geplanten technischen Lösungen gesetzt werden. Nur auf Basis einer Konkretisierung der geplanten Verarbeitungen ließen sich auch konkrete technische Schutzmaßnahmen ausarbeiten. Es ist denkbar, dass solche Maßnahmen eine grundrechtsschonende Umsetzung der Bedarfe des BAMF und der Sicherheitsbehörden ermöglichen könnten; auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs ist eine Ableitung konkreter technischer Maßnahmen allerdings ausgeschlossen.
2. Damit zusammenhängend umfassen die sehr breit gefassten Normen mögliche Verarbeitungen, die weder mit nationalem Verfassungsrecht noch mit Unionsrecht vereinbar sein dürften. Dem Gesetzgeber ist daher eine wesentlich striktere Eingrenzung der geplanten Befugnisse sowie insbesondere ein Verzicht auf das Anlegen neuer, umfangreicher Datenbanken „auf Vorrat“ anzuraten.

Saarbrücken, 22. September 2024

Christoph Sorge

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)488**



JESUITEN-FLÜCHTLINGSDIENST  
DEUTSCHLAND

[Jesuiten-Flüchtlingsdienst \(JRS\) | Witzlebenstr. 30a | 14057 Berlin](#)

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

nur per E-Mail über Ausschuss-Sekretariat  
[innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Stefan Keßler**

**Direktor**

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland  
Witzlebenstr. 30a  
14057 Berlin | Germany/Allemagne

T: +49 (0)30 3200 0161 o. 3260-2590

F: +49 (0)30 3260-2592

[stefan.kessler@jrs-germany.org](mailto:stefan.kessler@jrs-germany.org)

Spendenkonto: Pax Bank

IBAN: DE05370601936000401020

BIC: GENO DED1 PAX

[www.jrs-germany.org](http://www.jrs-germany.org)

[facebook.com/fluechtlinge](https://facebook.com/fluechtlinge)

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland ist ein Werk  
der Deutschen Region der Jesuiten K.d.ö.R.

Nr. im Lobbyregister des Bundestages: R000036

Berlin, den 16. September 2024

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (Bundestagsdrucksache 20/12805)**

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Castellucci,

der o. g. Gesetzentwurf ist auf der Sitzung des Deutschen Bundestages vom 12. September 2024 Ihrem Ausschuss zur federführenden Beratung überwiesen worden. Da die darin vorgesehenen Regelungen zum Teil unseren Arbeitsbereich betreffen, erlauben wir uns, die folgende Stellungnahme dazu abzugeben. Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie veranlassten, dass unser Schreiben den anderen Mitgliedern des Ausschusses zur Kenntnis gegeben wird.

**Thesenartige Zusammenfassung**

- 1. Die aufenthalts- und flüchtlingsrechtlichen Regelungen des Gesetzentwurfs führen nicht zu einer Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung, sondern zu einer Verkomplizierung des Rechts. Das Asylsystem wird hierdurch nicht verbessert.**
- 2. Die Versagung von Hilfeleistungen an Flüchtlinge, die sich im „falschen“ Dublin-Staat aufhalten, verursacht menschliches Leid und verstößt gegen Vorgaben aus Verfassungs- und Europarecht.**
- 3. Die Ausweitung der Gründe für den Ausschluss vom Flüchtlingsschutz ist in der vorgesehenen Form nicht mit internationalem Flüchtlingsrecht vereinbar.**
- 4. Die vorgesehenen Regelungen über die Reisen von Schutzberechtigten in die jeweiligen Heimatländer lösen kein einziges reales Problem, sondern schaffen allenfalls neue Auslegungsfragen.**

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) ist eine internationale katholische Organisation, die 1980 angesichts der Not vietnamesischer Bootsflüchtlinge durch die Gesellschaft Jesu gegründet worden ist. Nach dem Selbstverständnis des Jesuitenordens gehört die Förderung der Gerechtigkeit notwendig zum Dienst am Glauben. Entsprechend diesem Auftrag begleitet der JRS Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten, unterstützt sie und setzt sich mit ihnen gemeinsam für ihre Rechte ein – unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit. Weltweit ist der JRS in mehr als 50 Ländern tätig. In Deutschland setzt er sich seit 1995 für Flüchtlinge ein, besonders für Menschen in der Abschiebungshaft, Flüchtlinge im Kirchenasyl, „Geduldete“ und Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Seelsorge, Rechtshilfe und politische Fürsprache sowie die Förderung der Integration und der Partizipation an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen.

Vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen aus dieser Arbeit müssen wir erhebliche Bedenken vor allem gegen drei vorgesehene Regelungskomplexe im o. g. Gesetzesentwurf erheben. Dabei stützen wir uns auch auf die bereits durch das Deutsche Institut für Menschenrechte vorgelegte Stellungnahme zum Gesetzentwurf.

#### I. Allgemein: Erneute Verkomplizierung des Migrations- und Flüchtlingsrechts

Der bemerkenswerten Feststellung in der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 20/12805, S. 22), dass „die Regelungen des Gesetzentwurfs nicht zu einer Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung führen“ (Hervorhebung von uns), ist beizupflichten. Die vorgesehenen Rechtsänderungen würden zu einer erneuten Verkomplizierung des Rechts führen, die zahlreiche neue Fragen der Rechtsauslegung und der Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Europarecht aufwirft und damit sowohl für den Rechtsanwender in der Verwaltung und bei den Gerichten als auch für die eigentlich betroffenen Personen und deren Berater noch schlechter handhabbar wird als bisher. Es fehlt darüber hinaus an einer belastbaren Evidenz dafür, dass diese Gesetzesänderungen tatsächlich in der Praxis relevante Probleme lösen können, anstatt neue Probleme zu schaffen. Entgegen dem Titel des Gesetzentwurfs wird durch die Neuregelungen das Asylsystem nicht verbessert.

#### II. Versagung von Hilfeleistungen an Flüchtlinge, die sich im „falschen“ Dublin-Staat aufhalten

Nach Art. 4 des Gesetzentwurfs soll das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) dahingehend geändert werden, dass eine Person, deren Asylantrag vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: BAMF) wegen der Zuständigkeit eines anderen Staates nach der Dublin-III-Verordnung als unzulässig abgelehnt und deren Abschiebung in den zuständigen Dublin-Staat angeordnet worden ist, keine Leistungen nach dem AsylbLG erhält. Ihr sollen allenfalls die in § 1 Abs. 4 AsylbLG vorgesehenen Überbrückungsleistungen für einen Zeitraum von zwei Wochen innerhalb von zwei Jahren gewährt werden. Im Fall eines Härtefalls sollen zur Überwindung besonderer Umstände und zur Deckung zeitlich befristeter Bedarfe weitere Grundleistungen und eine medizinische Versorgung nach §§ 3 und 4 AsylbLG gewährt werden. Über das physische Existenzminimum hinausgehende Bedarfe im Bereich des soziokulturellen Existenzminimums werden dann gleichwohl nicht gedeckt. Außerdem werden die Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalls drastisch verschärft: Eine besondere Härte soll nicht mehr ausreichen, sondern es wird eine außergewöhnliche Härtefallsituation verlangt. Eine außergewöhnliche Härte liegt aber nach der neuen Regelung nur

vor, wenn sich die individuelle Notlage der jeweiligen Person deutlich von der Situation anderer Personen in gleicher Lage unterscheidet. Auch wurde § 6 AsylbLG aus dem Leistungsumfang im Härtefall gestrichen; das bedeutet, dass beispielsweise die Deckung besonderer Teilhabebedarfe von Menschen mit Behinderungen wie die Kostenübernahme für einen Rollstuhl oder für die Unterstützung für Sehbeeinträchtigte oder Blinde fortfällt. Nur die Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern soll weiterhin sichergestellt sein.

Diese Regelung würde erhebliches Leid verursachen. Denn anders als die Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 20/12805, S. 29 f.) suggeriert, lehnt das BAMF immer wieder Asylanträge als unzulässig auch in den Fällen ab und ordnet die Abschiebung an, in denen Betroffene geltend machen, dass ihnen im eigentlich zuständigen „Dublin-Staat“ eine menschenrechtswidrige Behandlung droht. Noch während der Frist für ein Rechtsmittel gegen die BAMF-Entscheidung verlieren sie nach dem Wortlaut der vorgesehenen Regelung ihre Ansprüche auf Hilfeleistungen nach dem AsylbLG, weil diese Wirkung schon eintreten soll, obwohl die BAMF-Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist. Wehren sich die Personen dann vor Gericht gegen die BAMF-Entscheidung, ist die Unanfechtbarkeit der Entscheidung zwar immer noch nicht eingetreten, die Betroffenen bleiben gleichwohl von staatlicher Hilfe weitgehend ausgeschlossen.

Eine solche Situation wäre unhaltbar. Wir betreuen immer wieder mit Menschen, denen eine Rückkehr in den nach der Dublin-III-Verordnung zuständigen Staat unzumutbar ist. Dazu gehört etwa eine junge, alleinstehende Mutter aus Nigeria, die vor der geschlechtsspezifischen Verfolgung aus ihrem Herkunftsland über Italien nach Deutschland geflohen ist. Unter den gegenwärtigen Aufnahmebedingungen in Italien würde diese Frau mit ihren Kindern vollkommen auf sich allein gestellt und würde nicht die erforderliche Unterstützung erhalten.

Ein anderes Beispiel ist das eines Iraners, der inzwischen wegen erheblicher psychischer Erkrankungen in einem deutschen Krankenhaus in psychiatrischer Behandlung ist. Der Abbruch dieser Behandlung durch die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat könnte für ihn äußerst gefährlich werden.

Die Annahme in der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 20/12805, S. 30), dass es für die Betroffenen „im Regelfall mit keinem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, Deutschland kurzfristig wieder zu verlassen“ und in den nach der Dublin-III-Verordnung zuständigen Staat zurückzukehren, ist daher lebensfremd.

Den beschriebenen und ähnlichen Fallkonstellationen wird die Entscheidungspraxis des BAMF bedauerlicherweise oftmals nicht gerecht. Auch aus diesem Grund werden die Unzulässigkeitsbeschilde des BAMF durch die Verwaltungsgerichte in großer Zahl wieder aufgehoben. Um einen solchen Rechtsschutz könnten die betroffenen Menschen aber gar nicht mehr ersuchen, wenn sie während der laufenden Rechtsmittelverfahren faktisch ohne staatliche Hilfe überleben müssten.

Eine freiwillige Ausreise in den zuständigen „Dublin-Staat“ ist den Betroffenen in der Regel auch gar nicht möglich. Nach der Dienstanweisung des BAMF zum Dublin-Verfahren (02/2023, S. 163) ist eine behördlich organisierte Überstellung als Regelfall vorgesehen. Damit haben es die Menschen nicht in der Hand, wann sie Deutschland wieder verlassen.

Vor diesem Hintergrund ist die Vereinbarkeit der vorgesehenen Regelung mit dem Grundgesetz zweifelhaft. Die Form der Sozialleistungen aus migrationspolitischen Erwägungen heraus besonders abschreckend zu gestalten, ist mit dem Menschenwürdegrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip nicht vereinbar und verletzt im Übrigen Grundwerte unserer auf Solidarität und

Mitmenschlichkeit gegründeten Gesellschaft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Leistungen an Bedürftige so gestaltet sein, dass sie den realen Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen. Migrationspolitische Gesichtspunkte, so das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, dürfen dabei keine Rolle spielen. Hierzu steht die vorgesehene Änderung des AsylbLG in krassem Widerspruch.

Die vorgesehene Neuregelung verletzt außerdem europarechtliche Vorgaben, wie sie vor allem in der Aufnahme richtlinie sowohl in der aktuellen als auch in der zukünftigen Fassung festgelegt sind: Die aktuell geltende Aufnahme richtlinie (RL 2013/33/EU, AufnRL) legt in Art. 2 lit. g und in Art. 19 Mindeststandards für Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung fest. Ein pauschaler Ausschluss von den gemäß § 6 AsylbLG gewährten Leistungen wäre hiermit nicht vereinbar. So muss gemäß Art. 19 AufnRL die medizinische Versorgung mindestens die unbedingt erforderliche Behandlung, bei Personen mit besonderen Bedürfnissen darüber hinaus die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe, einschließlich etwaiger psychologischer Betreuung, umfassen. Dies wäre im Falle eines Ausschlusses von Leistungen nach § 6 AsylbLG nicht gewährleistet.

Ein Vergleich mit den Regelungen in der künftig geltenden Aufnahme richtlinie (RL 2024/1346) muss zu einem ähnlichen Ergebnis kommen: Art. 21 i.V. m. Art. 22 Abs. 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten asylsuchenden Kindern die gleichen Gesundheitsleistungen wie deutschen Kindern zu gewähren. Eine Deckung von lediglich besonderen Bedürfnissen von Kindern wird dieser Vorgabe nicht gerecht, ebenso der Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG selbst in Härtefällen.

### III. Verschärfter Ausschluss vom Flüchtlingsschutz

Der Gesetzentwurf soll in Art. 3 Nr. 5 – Änderung des § 60 AufenthG – in Verbindung mit Art. 2 Nr. 1 – Änderung des § 3 Abs. 4 AsylG - den Katalog der Gründe ausweiten, die zu einem Ausschluss von der Anerkennung als Asylberechtigter und der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. Dabei regelt der neue § 60 Abs. 8a AufenthG, dass eine Person von der Schutzzuerkennung ausgeschlossen sein *soll*, wenn sie eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil sie wegen einer oder mehrerer der dort aufgeführten vorsätzlichen Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt worden ist. Dieses gebundene Ermessen macht es allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen möglich, der betreffenden Person die Schutzberechtigung zuzusprechen bzw. eine Schutzzuerkennung nicht zu widerrufen.

Das ist mit internationalem Flüchtlingsrecht in der Ausprägung durch Unionsrecht nicht vereinbar. Nach der Rechtsprechung des EuGH (siehe vor allem Urteil vom 13.9.2018 – C-369/17 [Ahmed]), InfAuslR 2018, 425, Rn. 49) kann selbst bei schweren politischen Straftaten der Ausschluss vom internationalen Schutz kein Automatismus sein, sondern darf nur nach einer vollständigen Prüfung sämtlicher Umstände des Einzelfalls erfolgen. Ein gebundenes Ermessen, in dessen Rahmen vom vorgesehenen Ausschluss nur im Ausnahmefall abgesehen werden kann, ist mit diesen Vorgaben nicht vereinbar.

### IV. Heimreisen von anerkannt Schutzberechtigten

Der in Art. 2 Nr. 5 des Gesetzentwurfs vorgesehene neue § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG stellt die Regelvermutung auf, dass ein Schutzberechtigter, der in den Staat seiner Staatsangehörigkeit reist, sich erneut freiwillig dem Schutz dieses Staates unterstellt und damit die Schutzberechtigung verliert.

Ausnahmen soll es nur in Fällen geben, in denen die Reise „sittlich zwingend geboten“ ist. Ein mit Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs neu eingefügter § 47b AufenthG legt eine Anzeigepflicht für Reisen in den Herkunftsstaat fest.

Abgesehen von anekdotischen Presseberichten ist eine belastbare Evidenzbasis für die Notwendigkeit einer solchen Regelung nicht festzustellen. Die Erfahrungen von Beratungsstellen und Anwälten zeigen, dass Schutzberechtigte, auch wenn sie sich etwa mit Familienangehörigen treffen wollen, hierfür in Drittstaaten reisen, aber aus Angst vor erneuter Verfolgung nicht in das Herkunftsland.

Eine Regelungslücke besteht nicht: § 73 Abs. 1 Nr. 4 AsylG sieht vor, dass die Schutzberechtigung zu widerrufen ist, wenn die betroffene Person freiwillig in den früheren Verfolgerstaat zurückkehrt ist und sich dort niedergelassen hat.

Für eine schärfere Regelvermutung, die auf das Erfordernis der Niederlassung im früheren Verfolgerstaat verzichtet, besteht kein erkennbarer Bedarf. Sie wäre auch mit der Systematik und dem Wortlaut der Regelungen zum Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft in Art. 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 11 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) bzw. Art. 11 der künftigen Qualifikationsverordnung (VO [EU] 2024/1347) nicht in Übereinstimmung zu bringen. Diese Regelungen sehen das Erlöschen der Schutzberechtigung vor, wenn sich die betroffene Person wieder dem Schutz des früheren Heimatstaates unterstellt. Der Begriff des „Unterschutzstellens“ ist hierbei allerdings einschränkend auszulegen: Hierzu gehört vielmehr vor allem die Inanspruchnahme diplomatischen oder konsularischen Schutzes des Herkunftslandes. Vor allem eine heimliche Reise in das Herkunftsland, etwa um Familienangehörigen zu helfen, und ein illegaler Aufenthalt dort können auf keinen Fall zu dem „Unterschutzstellen“ gerechnet werden.

Auch die Ausnahmeregelung, wonach die Regelvermutung bei einer sittlich zwingend gebotenen Reise nicht greifen soll, wird nicht sehr hilfreich sein. Denn dem Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, wann diese Voraussetzungen erfüllt sein sollen. Die Regelung würde also zu erneuten Auseinandersetzungen vor den Gerichten führen.

Wir bitten darum, diese Bedenken bei Ihren Beratungen über den Gesetzentwurf zu berücksichtigen, und stehen bei Rückfragen sehr gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Stefan Keßler  
Direktor, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

## **Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 09.09.2024, BT-Drs. 20/12805)**

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf reagiert die Bundesregierung auf das schreckliche Terrorattentat von Solingen vom 23.08.2024. Es enthält neben Verschärfungen des Waffenrechts insbesondere asyl- und aufenthaltsrechtliche Verschärfungen.

**Der Paritätische Gesamtverband kritisiert die geplanten asyl- und aufenthaltsrechtlichen Änderungen scharf und lehnt diese ab:**

- Der **Ausschluss von sogenannten „Dublin-Fällen“** von jeglichen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) **nimmt die Obdachlosigkeit und Verelendung potentiell tausender Menschen zur Erreichung migrationspolitischer Ziele in Kauf**. Er verstößt zudem gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie europarechtliche Vorgaben.
- Die **Verschärfungen bei der Aberkennung des Flüchtlingsstatus** widersprechen in Teilen der Rechtsprechung des EuGH und konterkarieren durch den verstärkten Einbezug von Straftaten nach dem Jugendstrafrecht den präventiven und erzieherischen Zweck dieser besonderen Form des Strafrechts.
- Die **Verschärfungen bei Reisen in das Herkunftsland** widersprechen der etablierten und in völker- sowie europarechtlichen Dokumenten verankerten Systematik zum Widerruf der Flüchtlingseigenschaft.

**Durch die angestrebten Maßnahmen wie auch die Debatte um Zurückweisungen Geflüchteter an den deutschen Binnengrenzen wird die Anwesenheit Schutzsuchender delegitimiert und der Eindruck erweckt, ihnen könne die in unserer Verfassung verbürgte Menschenwürde abgesprochen werden.** All das wirkt sich auch auf diejenigen aus, die als Schutzsuchende wahrgenommen werden. **Somit drohen vermehrt Verunsicherung und Spaltung unserer vielfältigen Gesellschaft und bereits mühsam erreichte Integrationserfolge werden zunichte gemacht.** Letztlich spielt all das jenen politischen Kräften in die Hände, die an der Abschaffung unserer liberal-demokratischen Institutionen arbeiten.



**Der Paritätische Gesamtverband mahnt eindringlich, statt mit immer größerer Härte gegen Schutzsuchende vorzugehen, für Aufnahmebereitschaft in Deutschland und Europa einzustehen.** Hierzu gehören ein effektiver europäischer Solidaritätsmechanismus genauso wie die Gestaltung einer Aufnahmegesellschaft, die mit der Anerkennung globaler Fluchtbewegungen die Weichen für die kommenden Jahrzehnte stellt. **Hierzu bedarf es einer mutigen Politik, die den Reichtum einer der größten Volkswirtschaften der Welt nutzt, um die tiefgreifenden strukturellen Probleme anzugehen, die nicht durch Einwanderung, sondern jahrzehntelange Verfehlungen unter anderem in den Bereichen Wohnungsbau, Kitabetreuung und Schulwesen verursacht werden.** Ein Bekenntnis zur Aufnahmebereitschaft würde dabei auch eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung der vielfältigen Beratungs- und Integrationsangebote für Geflüchtete umfassen, die durch ihre erfolgreiche Arbeit letztlich auch Radikalisierungen jeglicher Couleur entgegenwirken können.

**Statt unsere Verfassung und die in ihr verbürgten Grund- und Menschenrechte, unsere europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie eine unabhängige Rechtsprechung für bestimmte Personengruppen in Frage zu stellen, sollten diese Errungenschaften als Gestaltungsauftrag für eine lebenswerte Zukunft für alle verstanden werden.** Es ist an der Zeit, in diesem Sinne zu handeln, wenn Zuversicht und Vertrauen in unsere politischen Institutionen erhalten bleiben sollen.

**In der gegenwärtigen Situation wäre zudem ein ruhiges und besonnenes Gesetzgebungsverfahren nötig. Das derzeit zu beobachtende beschleunigte Gesetzgebungsverfahren unterläuft hingegen bewährte demokratische Praxis, insbesondere die Beteiligung von Verbänden und Zivilgesellschaft.** Damit schließt sich dieses Gesetzgebungsverfahren einer Reihe von asyl- und aufenthaltsrechtlicher Gesetzgebungsverfahren an, die eine solche Beteiligung entweder durch enorm kurze Stellungnahmefristen oder das Einbringen von Änderungen außerhalb eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, wie bspw. anhand von Formulierungshilfen, erschweren oder gar unmöglich machen. Es ist auffallend, dass dieses Vorgehen insbesondere bei rechtlichen Änderungen der Fall ist, die zulasten der Betroffenen gehen.

Der Paritätische Gesamtverband betrachtet diese Entwicklung mit größter Sorge. **Zum einen wird durch ein solches Vorgehen eine Vielzahl der für das Zusammenleben und den Zusammenhalt einer vielfältigen Gesellschaft zentralen Akteure aus dem Gesetzgebungsverfahren und somit einem zentralen Element unserer demokratischen Ordnung effektiv ausgeschlossen.** Gemeinsam mit diesen Akteuren werden zudem oftmals direkt und indirekt auch die von den gesetzlichen Änderungen Betroffenen ausgeschlossen. **Zum anderen geht durch den mangelnden Einbezug der zivilgesellschaftlichen Perspektive wertvolles Wissen hinsichtlich der praktischen Konsequenzen gesetzlicher Maßnahmen verloren.** Letztlich drohen also mit einem solchen Vorgehen fachlich wie auch demokratisch mangelhafte Gesetze.

In Anbetracht dieses beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens kann der Paritätische Gesamtverband nur zu ausgewählten der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen Stellung nehmen.

## **Zu den Regelungen im Einzelnen:**

### **1. § 1 Abs. 4 AsylbKG-E**

Mit den angestrebten Änderungen wird der bisher für in anderen Mitgliedsstaaten anerkannte Asylsuchende bestehende Leistungsausschluss erweitert. Nun sollen auch vollziehbar ausreisepflichtige Personen, deren Asylantrag gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG abgelehnt wurde und gegen die eine Abschiebungsanordnung gemäß § 34a Abs. 1 S. 1 zweite Alternative AsylG erlassen wurde (sog. „Dublin-Fälle“), gemäß § 1 Abs. 4 AsylbLG-E von den Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes ausgeschlossen werden. Dies gilt ab dem Zeitpunkt der Abschiebungsanordnung, auch wenn diese noch nicht unanfechtbar ist. Bis zur Ausreise und für höchstens zwei Wochen sollen lediglich sogenannte Überbrückungsleistungen geleistet werden. Diese umfassen den Bedarf an Ernährung und Unterkunft sowie Körper- und Gesundheitspflege (§ 1a Abs. 1 S. 2 AsylbLG), in Ausnahmefällen können Kleidung sowie Haushaltsgüter zur Verfügung gestellt werden (§ 1a Abs. 1 S. 3 AsylbLG i.v.M. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG).

Damit wird mit den Überbrückungsleistungen maximal der notwendige Bedarf (physisches Existenzminimum), nicht jedoch der notwendige persönliche Bedarf gewährleistet (soziokulturelles Existenzminimum). Die ohnehin im AsylbLG bereits stark eingeschränkte gesundheitliche Versorgung wird im Rahmen der Überbrückungsleistungen noch weiter auf ein Minimum reduziert und nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen oder für die Bedarfe Schwangerer und Wöchnerinnen gewährt (§ 4 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 AsylbLG).

Eine Abweichung vom Umfang der Überbrückungsleistungen sowie dem zweiwöchigen Zeitraum ihrer Gewährleistung ist nur in Härtefällen vorgesehen. Dabei verschärft der Gesetzesentwurf die bereits bestehenden Härtefallregelungen: In Zukunft muss eine „außergewöhnliche“ statt eine „besondere“ Härte vorliegen, um (a) erweiterte Leistungen nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG sowie die gesamten Gesundheitsleistungen nach § 4 AsylbLG zu erhalten und/oder (b) diese Leistungen über den Zeitraum von 2 Wochen hinaus beziehen zu können. Die Bedürfnisse von Kindern werden in außergewöhnlichen Härtefällen gesondert berücksichtigt.

### **Der Paritätische Gesamtverband lehnt diese Änderungen ab.**

Die Änderungen begegnen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. So sieht das Dublin-Verfahren in der Regel keine freiwillige Ausreise der Betroffenen vor. Dies vor allem, da es den Betroffenen – anders als in anderen Mitgliedsstaaten anerkannte Geflüchtete oder EU-Bürger\*innen – mangels eines Rechts auf Einreise in den für ihren Asylantrag zuständigen Staat regelmäßig nicht möglich ist, selbständig in den zuständigen Mitgliedsstaat zu reisen.<sup>1</sup> Um eine freiwillige Ausreise zu ermöglichen, müssten erst in einem behördlichen Verfahren die Bedingungen für eine Ausreise geschaffen werden, bspw. die Ausstellung von Reisepapieren oder eine Erlaubnis zur Durchreise angrenzender EU-Staaten. Hinzu käme, dass nach der Zustimmung des Mitgliedsstaats auch eine Übernahme durch den zuständigen Staat stattfinden muss, was bspw. derzeit im Falle

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urteil vom 17. September 2015; 1 C 26/14, Rn. 21.

Italiens nicht zutrifft. Derzeit ist eine freiwillige Ausreise in Dublin-Fällen zudem „aus Sicherheitsgründen“ in der Regel nicht vorgesehen.<sup>2</sup> Folglich haben es die betroffenen Personen regelmäßig nicht selbst in der Hand, Deutschland zu verlassen und es kann dementsprechend keine „Selbsthilfeobliegenheit“ konstruiert werden, weshalb die Leistungstreichungen rein repressiven Charakter hätten und damit verfassungswidrig wären.<sup>3</sup>

Darüber hinaus muss laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu jeder Zeit das physische wie auch das soziokulturelle Existenzminimum gesichert sein.<sup>4</sup> Die geplanten Änderungen würden die Gewährleistung des physischen Existenzminimums jedoch vom Vorliegen einer außergewöhnlichen Härte abhängig machen. Die „außergewöhnliche Härte“ stellt die schärfste Härtefallregelung im Asyl- und Aufenthaltsrecht dar. Für eine solche Härte müssen Personen nachweisen, dass die Verweigerung von Leistungen menschenrechtlich unvertretbar ist und sie im Vergleich zu Personen in ähnlicher Lebenslage deutlich benachteiligt sind. Allerdings wäre selbst in Härtefällen laut den vorgesehenen Änderungen die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums in Form des „notwendigen persönlichen Bedarfs“ ausgeschlossen, da Leistungen nach § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG nicht gewährt werden dürfen. Eine verfassungskonforme Auslegung, die es erlaubte, in Härtefällen auch Leistungen des notwendigen persönlichen Bedarfs zu gewähren, wäre somit nicht mehr möglich. Damit wäre die Regelung nicht verfassungskonform.

Die Änderungen begegnen aus unserer Sicht auch europarechtlichen Bedenken. So sind gemäß Art. 20 Abs. 5 S. 2 der aktuellen Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) pauschale Leistungskürzungen für Personen im Asylverfahren ausgeschlossen, da stets eine Einzelfallentscheidung unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit getroffen werden muss. Selbst im Falle solcher Sanktionen ist jedoch gemäß Art. 20 Abs. 5 S. 3 RL 2013/33/EU stets ein „würdiger Lebensstandard“ sowie der Zugang zu medizinischen Leistungen gemäß Art. 19 RL 2013/33/EU zu gewährleisten. Der vollständige Leistungsausschluss mit drohender Obdachlosigkeit und Verelendung verstößt offensichtlich gegen die Garantie eines „würdigen Lebensstandards“. Allerdings ist auch fraglich, ob die bloße Gewährleistung des physischen Existenzminimums in Härtefällen einen solchen Lebensstandard ermöglicht und die vorgesehenen Regelungen somit europarechtskonform ausgelegt werden können.

Laut Art. 19 RL 2013/33/EU umfassen die medizinischen Leistungen die „unbedingt erforderliche Behandlung“ sowie bei Personen mit besonderen Bedürfnissen die „erforderliche medizinische und sonstige Hilfe“. Durch die vorgesehenen Änderungen sind jedoch selbst in den genannten Härtefällen die sonstigen Leistungen nach § 6 AsylbLG ausgeschlossen, die u.a. die Gewährung besonderer Teilhabebedarfe von Menschen mit

---

<sup>2</sup> BAMF Dienstanweisung Dublin, S. 168.

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 5. November 2019; 1 BvL 7/16 sowie BSG, Urteil vom 29. März 2022; B 4 AS 2/21. Siehe auch LSG München, Urteil v. 31.05.2023; L 8 AY 7/23, Rn. 47 zur Notwendigkeit eines pflichtwidrigen Verhaltens für Leistungskürzungen gem. § 1a Abs. 7 AsylbLG.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Mai 2021; 1 BvR 2682/17.

Behinderungen gewährleisten. Damit wird zukünftig ausgeschlossen sein, dass einer Person mit Behinderung ein Rollstuhl oder einer blinden Person ein Blindenstock zur Verfügung gestellt wird. Auch die Behandlung chronischer Erkrankungen sind ausgeschlossen, auch gibt es über die medizinischen Bedarfe hinaus keine Zusatzbedarfe für Schwangere.

Die vorgesehenen Änderungen verstoßen unserer Auffassung nach darüber hinaus auch gegen die neue Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346. Zwar sieht diese in Art. 21 vor, dass ab Zustellung der Überstellungsentscheidung kein Anspruch mehr auf bestimmte Leistungen im unzuständigen Mitgliedsstaat besteht. Allerdings muss dabei gemäß Art. 21 S. 2 ein „Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta und internationalen Verpflichtungen“ sichergestellt werden. Laut Rechtsprechung des EuGH umfassen die Garantien der Grundrechtecharta die Befriedigung elementarster Bedürfnisse und die Pflicht, einen Zustand zu vermeiden, in dem den betroffenen Personen Verletzung droht oder aber ihre physische und psychische Gesundheit beeinträchtigt werden könnte.<sup>5</sup> Die vollständigen Leistungsausschlüsse verstoßen gegen diese Regelung.

Auch bleibt selbst bei Verlust des Anspruchs auf bestimmte Leistungen aufgrund der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Anspruch auf eine Gesundheitsversorgung gemäß Art. 22 (EU) 2024/1346 erhalten. Diese kann zwar auf eine Notversorgung reduziert werden, allerdings sind solche Einschränkungen für Minderjährige und Personen mit besonderen Bedarfen ausgeschlossen. Der pauschale Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG, auch bei Härtefällen, verstößt gegen diese Regelung.

Abgesehen von der rechtlichen Unvereinbarkeit ist der Paritätische Gesamtverband zutiefst darüber besorgt, dass durch den vorliegenden Gesetzesentwurf Hunger, Obdachlosigkeit und Verletzung tausender Menschen zur Erreichung migrationspolitischer Ziele in Kauf genommen werden. Von den vorgesehenen Änderungen sind potentiell zehntausende Menschen betroffen. Im Jahr 2023 ergingen insgesamt ca. 32.000 Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG, bis zum 30.04.2024 ca. 16.000 solcher Ablehnungen.<sup>6</sup> Selbst Familien mit Kindern oder vulnerable Personen wie bspw. Menschen mit Behinderungen oder traumatisierte Personen, könnten von einem kompletten Leistungsausschluss betroffen sein, wenn ihre Situation nicht als außergewöhnliche Härte eingestuft würde.

Die vorgesehenen Änderungen und insbesondere die sie begleitende öffentliche Debatte wirken sich auch jetzt schon auf die potentiell Betroffenen aus. So erhalten wir aus unseren Mitgliedsorganisationen die Rückmeldung, dass vermehrt Personen, deren Asylantrag als unzulässig aufgrund der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedsstaats entschieden wurde, Beratung aufsuchen und durch die derzeit herrschende Debatte zutiefst verunsichert sind. Die Ankündigungen der Bundesregierung sorgen somit für eine weitere psychische

---

<sup>5</sup> EuGH, u.a. Urteil vom 19. März 2019; C-163/17.

<sup>6</sup> BT-Drucksache 20/12228, S. 7. Nicht in allen diesen Fällen droht allerdings unmittelbar ein Leistungsausschluss, denn wird bspw. eine Duldung erteilt, finden die Ausschlüsse keine Anwendung.

Belastung Schutzsuchender und belasten die bereits stark beanspruchten Beratungs- und Integrationsstrukturen.

## **2. § 60 Abs. 8 bis 8b AufenthG-E**

Laut dem Gesetzesentwurf sollen zudem die Gründe für den Ausschluss von der Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft bzw. dem Absehen von dem mit diesen Schutztiteln verbundenen Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG ausgeweitet werden. Dies geschieht über die Schaffung neuer Tatbestände in den §§ 60 Abs. 8 bis 8b AufenthG-E.

Zu diesem Zweck wird in § 60 Abs. 8 AufenthG-E der zusätzliche Tatbestand einer Jugendstrafe von mindestens 3 Jahren normiert. Liegt eine solche Strafe vor und bedeutet die Person eine Gefahr für die Allgemeinheit, treten die oben benannten Rechtsfolgen zwingend ein. Gem. § 24 Abs. 2 AufenthG betrifft diese Regelung auch die knapp eine Millionen Geflüchteten aus der Ukraine, die in diesem Falle vom Schutz ausgeschlossen werden und denen die Erteilung der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis versagt wird.

Zusätzlich sollen die bereits jetzt darüber hinaus bestehenden Tatbestände in den neuen Paragraphen § 60 Abs. 8a und 8b AufenthG-E erweitert werden. Zukünftig sollen die genannten Rechtsfolgen auch dann eintreten können, wenn die Person eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, da sie zu bestimmten vorsätzlichen Straftaten verurteilt wurde und diese mit „Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List“ begangen hat oder „im Rahmen des Urteils ein antisemitischer, rassistischer, fremdenfeindlicher, geschlechtsspezifischer, gegen die sexuelle Orientierung gerichteter oder sonstiger menschenverachtender Beweggrund im Sinne von § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches ausdrücklich festgestellt wurde“. Insofern das Strafmaß für eine oder mehrere dieser Taten eine Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren ist, *soll* der Ausschluss oder Widerruf erfolgen. Beläuft sich das Strafmaß auf mindestens ein Jahr Freiheits- oder Jugendstrafe, *kann* der Ausschluss oder Widerruf vorgenommen werden.

**Der Paritätische Gesamtverband empfiehlt, von den Regelungen abzusehen, da sie der Rechtsprechung des EuGH zuwiderlaufen und dem Zweck des Jugendstrafrechts widersprechen.**

Die Einführung eines gebundenen Ermessens in § 60 Abs. 8a AufenthG widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, wonach der Ausschluss von einem Schutzstatus stets eine Einzelfallprüfung voraussetzt.<sup>7</sup> Somit wäre die Regelung in § 60 Abs. 8a AufenthG-E unionsrechtswidrig.

Die Regelung eines zwingenden Ausschlusses bzw. Absehen vom Abschiebungsverbot auch bei Strafen nach dem Jugendstrafrecht (§ 60 Abs. 8 AufenthG-E) läuft zudem dem Zweck des Jugendstrafrechts entgegen. Dieses dient gemäß § 2 Abs. 1 JGG vor allem der Tatprävention, zudem hat der Gesetzgeber den Erziehungsgedanken als maßgeblich für

---

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 13.09.2018 – C-369/17, Rn. 49.

die jugendstrafrechtliche Sanktionierung formuliert. Die nun drohenden Rechtsfolgen drohen diesem Zweck zuwider zu laufen.

### **3. § 73 Abs. 1 AsylG-E**

Laut des Gesetzentwurfs soll bei der Widerrufsprüfung der Asylberechtigung oder Flüchtlingseigenschaft zukünftig eine Reise in den Staat, dessen Staatsangehörigkeit die betroffene Person hat, regelmäßig die Vermutung begründen, dass sich diese Person erneut unter den Schutz des Staates gestellt hat.

Laut der Gesetzesbegründung ist in der Regel von einer Unterschutzstellung bei einer Reise in den Verfolgerstaat auszugehen, „da dieses Verhalten im offensichtlichen Widerspruch dazu steht, dass [...] dort mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit politische Verfolgung droht. Heimreisen lassen regelmäßig darauf schließen, dass eine Verfolgungsgefahr zwischenzeitlich jedenfalls nicht mehr mit erheblicher Wahrscheinlichkeit besteht“.<sup>8</sup> Diese Vermutung ist laut der Begründung widerlegbar, wenn die Reise sittlich zwingend geboten war.

**Der Paritätische Gesamtverband empfiehlt, von den Regelungen abzusehen, da sie im Widerspruch zur bestehenden, europa- und völkerrechtlich fundierten Systematik der Widerrufsgründe stehen.**

Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzentwurf die einfache Heimreise in den Verfolgerstaat als gesetzliche Vermutung für eine Aberkennung aufgrund einer Unterschutzstellung gemäß § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG normieren soll. Allerdings ist bereits jetzt in § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 die freiwillige Rückkehr und Niederlassung in das Land, das aus Furcht vor Verfolgung verlassen wurde oder außerhalb dessen sich die betroffene Person befindet, als Widerrufsgrund normiert. Diese Regelung fußt auf Art. 1 C Nr. 4 der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Anerkennungs-Richtlinie. Beide Normen setzen die Niederlassung in dem jeweiligen Staat voraus und sind bereits als eine besondere Form der Unterschutzstellung zu verstehen.<sup>9</sup> Die bloße Reise in den Herkunftsstaat reicht für die Aberkennung des Schutzstatus daher gerade nicht aus. Dies gilt bereits jetzt auch für Reisen, die der Erfüllung einer sittlichen Pflicht dienen, da diese nicht als freiwillig zu werten sind und somit den Tatbestand nicht erfüllen.<sup>10</sup>

Die Unterschutzstellung ist in § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG als Widerrufsgrund normiert, betrifft aber aufgrund der Spezialregelung in § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AsylG gerade nicht die bloße Rückkehr in das Heimatland. Sie umfasst insbesondere die Inanspruchnahme konsularischen oder diplomatischen Schutzes.<sup>11</sup>

Die Vermutung, einfache Reisen in das Land, dessen Staatsangehörigkeit eine Person besitzt, würden eine Unterschutzstellung bedeuten, widersprechen somit den völker- und

---

<sup>8</sup> BT-Drucksache 20/12805, S. 24.

<sup>9</sup> BeckOK AuslR/Fleuß, 42. Ed. 1.7.2024, AsylG § 73 Rn. 37, beck-online.

<sup>10</sup> BeckOK AuslR/Fleuß, 42. Ed. 1.7.2024, AsylG § 73 Rn. 41, beck-online.

<sup>11</sup> BeckOK AuslR/Fleuß, 42. Ed. 1.7.2024, AsylG § 73 Rn. 16, beck-online



europarechtlich geregelten Tatbeständen für den Widerruf eines Schutzstatus infolge einer Reise in den Herkunftsstaat.

Berlin, den 18.09.2024

Dr. Joachim Rock, Hauptgeschäftsführer

### **Kontakt**

Thorben Knobloch (asylpolitik@paritaet.org)

Kerstin Becker (asyl@paritaet.org)





## Änderung des Waffengesetzes (BT-Drs. 20/12805)

### Stellungnahme

Die im Rahmen des Sicherheitspaketes geplante Verschärfung des Waffengesetzes soll jetzt in höchster Geschwindigkeit durch das Gesetzgebungsverfahren gepeitscht werden, um zu beweisen, dass „die Politik“ gegen die zunehmende Messerkriminalität hart durchgreift. Wir lehnen die geplanten Änderungen zum einen aus diesem Grund, aber auch wegen der Inhalte der geplanten Änderung ab.

#### A. Allgemein

##### **Kein Mehrwert von Waffenverbotszonen für die innere Sicherheit:**

Die bisherigen Erfahrungen mit Waffenverbotszonen zeigen, dass diese weder einen Einfluss auf die Kriminalitätsentwicklung haben, noch auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung (vgl. Spiegel, [https://www.spiegel.de/panorama/justiz/frankfurt-am-main-leipzig-hamburg-was-bringen-waffenverbotszonen-in-grossstaedten-a-f2f346c0-4ede-47cb-ade6-b70d35beca47?sara\\_ref=re-so-app-sh](https://www.spiegel.de/panorama/justiz/frankfurt-am-main-leipzig-hamburg-was-bringen-waffenverbotszonen-in-grossstaedten-a-f2f346c0-4ede-47cb-ade6-b70d35beca47?sara_ref=re-so-app-sh)). Vorliegende Daten zeigen, zum einen, dass solche Verbote keinen spürbaren Effekt auf die Anzahl der begangenen Straftaten haben, andererseits ein hoher Aufwand für die Durchsetzung der Verbotszonen erforderlich ist. Nach den Erfahrungen in Hamburg, kann die Anzahl der sichergestellten Gegenstände auf Grund einer Verbotszone zwar ansteigen, die Anzahl hängt aber in erster Linie von dem dafür betriebenen Aufwand ab. (Hamburg, Bürgerschafts-Drucksache 21/4208). Waffenverbotszonen können allenfalls gegen allgemeine Gewaltkriminalität etwas ausrichten (wenn sie mit entsprechenden personellen Kapazitäten auch durchgesetzt werden) – gegen extremistische Taten und Terroranschläge sind sie praktisch wirkungslos! Das wurde auch bereits in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag am 12.9.2024 deutlich gemacht.

Die Regelungen sind in der Praxis kaum anwendbar, da eine kaum zu überschaubare Vielzahl an möglichen Waffenverbotszonen mit einer ebenso großen Vielzahl an Ausnahmekatalogen die Anwendung in der Praxis erheblich erschwert (siehe im Einzelnen bei den Anmerkungen zu §§ 42ff).

Es ist außerdem zu befürchten, dass die vorgesehenen Regelungen in ganz erheblichem Maße die falschen treffen. Diese „Kollateralschäden“ führen dazu, dass potentiell eine gewaltige Zahl an unbescholtenen Bürgern unter die neuen Verbote fällt, die gar nicht das Ziel der Regelungen sind – das Obstmesser im Kinderwagen, das Multitool als Fahrradwerkzeug, das Kellnermesser im Restaurant in der Fußgängerzone, das kleine universelle Taschenmesser am Schlüsselbund, das Cuttermesser eines Hand- oder Heimwerkers, das lediglich durch einen Reißverschluss an der Einkaufstasche gesicherte Messer auf dem Weg vom Kaufhaus in die Küchenschublade und viele mehr...

##### **Entwurf ist handwerklich schlecht gemacht**

Über einen Teil der jetzt diskutierten Änderungen wird zwar schon seit längerem diskutiert und es gab dazu ja auch bereits fertig formulierte Entwürfe. Dennoch zeigt sich, dass der Entwurf in weiten Teilen handwerklich schlecht gemacht ist – gerade dort, wo mit Blick auf die Messerkriminalität



Ergänzungen gegenüber den bisher diskutierten Änderungen vorgenommen wurden (siehe dazu v.a. die Anmerkungen zu §§ 42ff.).

Aber nicht nur dort – auch bei den Regelungen zur waffenrechtlichen Zuverlässigkeit (§ 5) und zu individuellen Waffenverboten (§ 41) gibt es reihenweise handwerkliche Fehler (s. jeweils bei den entsprechenden Anmerkungen unter B.).

Diese weitergehenden Änderungen – die weitgehend aus den bislang schon diskutierten Entwürfen übernommen wurden - bringen erst Recht keinen Mehrwert für die innere Sicherheit, da in erster Linie rechtstreue Legalwaffenbesitzer betroffen sind und der Mehraufwand für die Behörden Kapazitäten bindet, die an anderer Stelle für die Bekämpfung des illegalen Waffenbesitzes fehlen. Und in Bezug auf erlaubnispflichtige Schusswaffen ist der illegale Besitz das Problem, nicht der legale!

### **Eilbedürftigkeit?**

Es ist richtig, dass Schritte gegen die zunehmende Messerkriminalität unternommen werden sollen. Aber entscheidend ist dafür in erster Linie eine bessere Ausstattung der Polizei. Handwerklich schlecht gemachte, widersprüchliche und wenig gezielte gesetzgeberische Maßnahmen können dazu aber keinen Beitrag leisten – im Gegenteil – sie binden Kapazitäten in den Waffenbehörden, führen zu unnötigen und unerwünschten „Kollateralschäden“ und gaukeln allenfalls eine trügerische Sicherheit vor – wenn überhaupt!

Die durch den Taschenspielertrick der Fraktionsinitiative der unterbliebenen Länder- und Verbändeanhörung wird sich ansonsten in einem handwerklich schlecht gemachten Gesetz zeigen, dass kaum positive Wirkungen zeigen wird.

Es wäre sinnvoll, sich im Gesetzgebungsverfahren wenigstens noch ein paar Wochen mehr Zeit zu nehmen, um zu prüfen, was wirklich notwendig und sinnvoll ist und was nicht. Wir wenden uns nicht gegen sinnvolle Änderungen im Waffengesetz – aber gesetzgeberischen Aktionismus, der kontraproduktiv wirkt, wenn neue Regelungen nicht auch durch ausreichende Kapazitäten bei den Sicherheitsbehörden ergänzt werden, lehnen wir entschieden ab.

Es drängt sich auch der Verdacht auf, dass viele detailliertere Regelungen auch deswegen unterbleiben, weil das Gesetz sonst zustimmungsbedürftig im Bundesrat wäre.

### **B. Zu den einzelnen Regelungen**

Im Einzelnen haben wir zu dem Entwurf folgende Anmerkungen:

#### **§ 4 Abs. 5 u. 6 (persönliches Erscheinen / Einbeziehung öffentlicher Quellen)**

Die Änderung in Abs. 5 beinhaltet beispielhaft die „begründeten Einzelfälle“ und nennt hier insbesondere Zweifel an Zuverlässigkeit und Eignung. Dies wird bereits aktuell von der bestehenden Gesetzeslage abgedeckt und ist daher überflüssig.

Der Hinweis auf Anhaltspunkte aus Schriftverkehr und Telefonate stellt auf die typischen Verhaltensweisen von „Reichsbürgern“ ab, die sich in der Praxis durch Ihre Äußerungen gegenüber der Behörde oft selbst zu erkennen geben.

Aus allgemein zugänglichen Quellen wurde und wird bereits jetzt geschöpft, z. B. Urteil VG Würzburg, Az: W 5 K 15.1006 vom 23.6.2016 (Unzuverlässigkeit wg. Facebook-Posts).

Abs. 6 stellt noch einmal explizit auf die Verwertung allgemein zugänglicher Quellen zur Feststellung von (Un-)Zuverlässigkeit bzw. (Nicht-)Eignung ab. Dies wird aktuell bereits praktiziert (s.o.), ist also auch überflüssig.

## **§ 5 - Zuverlässigkeit**

Mit lit. c) wird ein großer Paragrafenkatalog eingeführt, der bei einer Verurteilung von mindestens 90 Tagessätzen zur absoluten Unzuverlässigkeit für zehn Jahre (also ohne möglichen Gegenbeweis) führen soll.

Zwar sind die aufgeführten Paragrafen auch aus der Praxis keine, gegen die Waffenbesitzer verstoßen und bei diesen Taten würde vermutlich auch regelmäßig in den Bereich der Unzuverlässigkeit hinein verurteilt, jedoch ergibt die Regelung natürlich wieder weitere Wertungswidersprüche (und der § 5 ist bereits jetzt nicht ohne Wertungswidersprüche).

Zum Beispiel belegt § 5 Abs. 2 Nr. 2 WaffG die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei/ einem verbotenen Verein mit einer (Regel-)Unzuverlässigkeit für zehn Jahre. Nunmehr soll aber mit der neuen Regelung die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei/ Verein als Verstoß gegen § 85 Abs. 2 StGB auch zur absoluten Unzuverlässigkeit für zehn Jahre führen.

Weiteres Beispiel: Körperverletzung oder schwere Körperverletzung sind beides keine Verbrechenstatbestände und bei einer Verurteilung unter einem Jahr Freiheitsstrafe befände man sich im Bereich der Regelunzuverlässigkeit gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 WaffG (also Gegenbeweis möglich und für fünf Jahre). Hierbei wurde jedoch Gewalt angewendet und bei Verurteilungen von sechs bis elf Monaten Freiheitsstrafe war der Unwertgehalt der Tat regelmäßig hoch. Dies wird waffenrechtlich nunmehr milder bewertet als etwa die vorbeschriebene Mitgliedschaft in einem verbotenen Verein als absolutem Unzuverlässigkeitsgrund.

Die vorgeschlagene Regelung ist zudem voller handwerklicher Fehler und weist kaum nachvollziehbare Lücken auf (s.u.).

Die genannten Straftaten sind:

- § 80a StGB: Aufstacheln zum Verbrechen der Aggression,
- § 83 Abs. 2 StGB: Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens gegen ein Bundesland,
- § 84 Absatz 1 bis 3 StGB: Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei,
- § 85 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 StGB: Verstoß gegen ein Vereinigungsverbot,
- § 87 Absatz 1 StGB: § 87 Agententätigkeit zu Sabotagezwecken,
- § 88 Absatz 1 StGB: Verfassungsfeindliche Sabotage,
- § 89 Absatz 1 StGB: Verfassungsfeindliche Einwirkung auf Bundeswehr und öffentliche Sicherheitsorgane,
- § 89a Absatz 1 bis 3 StGB: Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat,
- § 89b Absatz 1 StGB: Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat,
- § 89c Absatz 1 und 2 StGB: Terrorismusfinanzierung,

- § 91 Absatz 1 StGB: Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat,
- § 95 Absatz 1 StGB: Offenbaren von Staatsgeheimnissen,
- § 96 Absatz 2 StGB: Landesverräterische Ausspähung; Auskundschaften von Staatsgeheimnissen (96 Abs. 1 führt bereits als Verbrechen zur absoluten Unzuverlässigkeit),
- § 97b StGB: Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses,
- § 98 StGB (soweit nicht ein Fall des § 98 Abs. 2 StGB vorliegt): Landesverräterische Agententätigkeit,
- § 99 Abs. 2 StGB (soweit nicht ein Fall des § 99 Abs. 3 StGB vorliegt): Geheimdienstliche Agententätigkeit (im besonders schweren Fall),
- § 100 Abs. 1 StGB i.V.m. § 100 Abs. 4 StGB): Friedensgefährdende Beziehungen (ein handwerklicher Fehler an dieser Stelle ist, dass § 100 StGB ein Verbrechen ist und die Tat somit ohnehin schon zur absoluten Unzuverlässigkeit führt; einen Abs. 4 gibt es in § 100 StGB dagegen gar nicht),
- § 129 StGB: Bildung krimineller Vereinigungen,
- § 129a Abs. 3 u. 5 StGB, auch i.V.m. § 129b Abs. 1 StGB: Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129b: Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland).

Nicht erfasst sind z.B. folgende Tatbestände – auch dabei könnte es sich um einen handwerklichen Fehler handeln, da die genannten Taten durchaus extremismusrelevant sein dürften:

- § 86 Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger und terroristischer Organisationen,
- § 86a Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen,
- § 102 Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten,
- § 106b Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans.

Nicht erfasst ist außerdem der Versuch bei z.B. folgenden Tatbeständen – auch das kann extremismusrelevant sein:

- § 85 Verstoß gegen ein Vereinigungsverbot,
- § 88 Verfassungsfeindliche Sabotage,
- § 89 Verfassungsfeindliche Einwirkung auf Bundeswehr und öffentliche Sicherheitsorgane,
- § 96 landesverräterische Ausspähung; Auskundschaften von Staatsgeheimnissen,
- § 129 Bildung krimineller Vereinigungen.

Auch die Begründung ist nicht überzeugend: Die Änderung wird damit begründet, dass ja die Möglichkeit bestünde, bei der Regelunzuverlässigkeit ausnahmsweise auch zum Ergebnis zu kommen, dass der Betroffene doch zuverlässig ist. Dies sollte verhindert werden. Das ist aber nicht überzeugend, denn wenn jemand die Regelvermutung widerlegen kann, gibt es keinen Grund die Unzuverlässigkeit auf Grund Abs. 1 zu erklären – im Gegenteil: Dem Einzelfall wird die Regelunzuverlässigkeit besser gerecht! Die Anforderungen an die Widerlegung der Regelunzuverlässigkeit sind hoch (vgl. z.B. Nr. 5.3 WaffVwV).

### **§ 5 Abs. 5 (Überprüfung der Zuverlässigkeit)**

Fraglich ist, welche Daten bei den zusätzlichen Behörden vorliegen sollen, die nicht bereits bisher verfügbar waren? Für die Behörden bedeutet dies Mehrarbeit und Verwaltungsaufwand.

Kritisch zu sehen ist wieder die Verfügbarkeit funktionierender Schnittstellen zwischen kommunalen Waffenbehörden zu den unterschiedlichen Bundesbehörden (ein Negativbeispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist die Einbeziehung der Verfassungsschutzämter seit 2020, die noch jahrelang für Schwierigkeiten sorgte). Hier sollten wenigstens Übergangsfristen und am besten Testphasen vorausgehen. Voraussetzung weiterer Abfragen sollte zudem sein, dass diese Beantwortung der Abfrage der Waffenbehörde automatisiert erfolgt, so dass praktisch kein zusätzlicher Aufwand besteht.

Ein weiteres Beispiel für technische Fehler des Entwurfs ist die Legaldefinition „Bedarfsabfragebehörde“? Das macht die Vorschrift nicht lesbarer und der Begriff kommt ansonsten im Gesetz nicht vor.

### **§ 6 Abs. 1 (Überprüfung der persönlichen Eignung)**

Hierzu gilt das zu § 5 Abs. 5 Gesagte entsprechend. Die Regelung in § 6 steht zudem im Wertungswiderspruch zu § 5 (dort werden die einzelnen Polizeibehörden nicht abgefragt).

### **§ 6a (Nachberichtspflicht)**

Die Pflicht der Waffenbehörde, die anderen Behörden zu unterrichten, kann zu erheblichem Mehraufwand führen. Bislang mussten nur die Verfassungsschutzämter unterrichtet werden, künftig soll es eine kaum zu überblickende Zahl weiterer Behörden sein. Der Aufwand, nachzuhalten, welche Behörde im Falle von Widerruf oder Rücknahme zu informieren ist (Abs. 3), dürfte erheblich sein. Ebenso der Aufwand bei den Behörden, die nach Abs. 2 zum Nachbericht verpflichtet sind.

### **§ 6b (Mitteilung an die Jagdbehörden)**

Die Regelung ist umständlich und schwer verständlich formuliert. Und was wird mit dem Klammerzusatz „Bedürfnisgrund“ bezweckt?

### **§ 41 Waffenverbote für den Einzelfall**

Grundsätzlich bestehen keine Bedenken gegen Waffenverbote im Einzelfall – im Gegenteil, das kann grundsätzlich ein wichtiges Instrument sein, wenn es denn genutzt würde. Es stellt sich auch bei der Änderung von § 41 die Frage nach der Praktikierbarkeit. Es geht um das Umgangsverbot für erlaubnisfreie Waffen d. h. der Betroffene verfügt regelmäßig über keine Erlaubnisse und ist der Waffenbehörde unbekannt. Die Waffenbehörde würde hier wahrscheinlich keine Mitteilung über die Verurteilung erhalten (ggfs. über Nr. 36 Abs. 3 MiStra). Hier wäre also eine Ergänzung der Meldung an die Waffenbehörde der aufgezählten Verurteilungen wichtiger, oder eine Ergänzung dahingehend, dass bei bestimmten Verurteilungen ein Verbot nach § 41 besteht, ohne dass es einer Anordnung durch die Waffenbehörde bedürfte.

## Allgemeine Anmerkungen zu §§ 42 bis 42b

1. Der gesamte Regelungskomplex Messerverbote, Waffenverbotszonen usw. wird durch die geplanten Neuregelungen noch deutlich unübersichtlicher als ohnehin schon. So ist z.B. nicht nachvollziehbar, warum einzelne Regelungen an der jeweiligen Stelle auftauchen (z.B. der vorgeschlagene § 42 Abs. 7 – VO-Ermächtigung zum Führen von Waffen in Eisenbahnen des Bundes – warum in § 42 und nicht in § 42b, wo es um Regelungen für den öffentlichen Personennahverkehr geht?).

Sinnvoller wäre z.B. folgende Systematik:

- § 42 Führen von Waffen und Messern bei Veranstaltungen (mit Beispielkatalog für das berechnigte Interesse am Führen von Messern),
- § 42a Verbot des Führens von Anscheinswaffen und bestimmten tragbaren Gegenständen (wie bisher),
- § 42b Waffen- und Messerverbotzonen (auch im ÖPV),
- § 42c Kontrollbefugnisse (wie vorgesehen).

2. Es gibt außerdem eine ganze Reihe von (unterschiedlichen!) Ausnahmekatalogen. Die Regelungen sind zum Teil in sich widersprüchlich. Sinnvoller wäre es die Kataloge zu vereinheitlichen und dann darauf zu verweisen (wie dies z.T. bereits mit dem Katalog in § 42 Abs. 4a vorgesehen ist). Dieser Katalog wäre außerdem noch um Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse, Anwohner und Anlieger (Nr. 1) und die Jagd (Nr. 8 – klarstellend, vgl. § 42 Abs. 6 S. 3 Nr. 4) zu ergänzen.

3. Für Legalwaffenbesitzer - zuverlässigkeitsüberprüfte Inhaber einer waffenrechtlichen Erlaubnis - bergen die Regelungen zu Verbotszonen die Gefahr, dass auch kleine fahrlässige Verstöße zum Verlust der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit führen! Der „normale“ Bürger läuft lediglich Gefahr, eine Ordnungswidrigkeit zu begehen. Daher ist es zwingend erforderlich, dass eine Regelung eingeführt wird, dass ein (fahrlässiger) Verstoß gegen die Regelungen zum Führen von Messern keinesfalls zur Unzuverlässigkeit führen darf (entgegen § 5 Abs. 2 Nr. 5). Dies sollte dort explizit klargestellt werden!

4. Die Regelungen zu den Ausnahmen von örtlichen Waffen- und Messerverboten sind zwar einerseits vorhanden, aber andererseits auch unsicher (was ist ein „berechtigtes Interesse“?). Eine klare, zugleich praktisch handhabbare Ausnahmeregelung zu schaffen, ohne der Messerverbotzone ihre Wirksamkeit zu nehmen, gleicht der Quadratur des Kreises. Bei der vorgesehenen Regelung bleibt eine erhebliche Unsicherheit für die potentiell Betroffenen und für die Mitarbeiter von Polizei und Ordnungsbehörden. Ob ein berechtigtes Interesse vorliegt, müsste in Zweifelsfällen geklärt werden müssen – und in der Praxis wohl vor Ort.

5. Der Kreis der potentiell Betroffenen ist sehr groß. Auch wenn in vielen Fällen sicherlich ein berechtigtes Interesse zum Führen eines Messers vorliegt, kann es zu Diskussionen darüber kommen, ob das Interesse tatsächlich berechnigt ist. In vielen Fällen wird es gelingen, das berechnigte Interesse glaubhaft zu machen, aber in vielen auch nicht. Ist das Interesse eines Jägers, ein Messer ständig (auch ohne Zusammenhang mit der Jagd) im Handschuhfach des Autos zu haben, berechnigt? Liegt ein berechtigtes Interesse vor, bei einer Bahnfahrt ein kleines Taschenmesser (ohne feststellbare Klinge) dabei zu haben, um eine Orange zu schälen?

6. Die Regelungen zu den Verbotszonen eröffnen sehr weitgehende Befugnisse. Damit kommt der Verhältnismäßigkeit in der Anwendung eine erhebliche Rolle zu, was in der Praxis oft problematisch ist!

7. Es ist außerdem fraglich, ob diese Regelungen überhaupt zur Lösung des Problems nennenswert beitragen können. Schon die Vorschrift des § 42a WaffG, wonach das Führen von Anscheinswaffen, Hieb- und Stoßwaffen und bestimmten Messern verboten wurde, ist deutlich kritisiert worden als wenig wirksam gegen die „Zielgruppe“, wenig anwenderfreundlich und als zu starken Eingriff gegenüber der breiten Bevölkerung (Gade, WaffG, 2. Aufl., § 42a, Rn. 36ff.). In diese Richtung geht auch die Begründung des Bundesratsbeschlusses für ein weitergehendes Messerverbot (14.6.2024, BRat-Drs. 263/24(B)): „Ein Verbot sämtlicher Messer im ÖPV erscheint unverhältnismäßig, da hierunter dann auch Gebrauchsmesser, wie z. B. ein Obstmesser, fallen würden.“. Auch die vergleichbare Regelung in § 42a wird schon seit Jahren kritisiert: „Es ist bedenklich, wenn diese Spezialnorm durch eine zu restriktive Auslegung der Ausnahmegesetzvorschrift des Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 3 zu einer kaum vorhersehbaren potentiellen Belastung für jeden Bürger werden kann“ (Steindorf, WaffG, 10. Aufl., 2015, § 42a Rn. 3c). Entgegen dieser schon damals berechtigten Kritik wird nunmehr der Anwendungsbereich nochmals massiv ausgeweitet, die Probleme (nicht mit Messerkriminalität, sondern mit schwer anwendbaren Regelungen, die allein die falschen treffen) werden potenziert.

### **§ 42 (u.a. Waffenverbotszonen)**

Der Ausnahmekatalog in Abs. 4a S. 2 und 3 verdeutlicht die Schwierigkeiten, einer klaren Regelung: Ein weitreichender Ausnahmekatalog führt einerseits zur Reduzierung der praktischen Wirksamkeit, andererseits ist er wichtig, um die Fälle abzudecken, die von dem Verbot eben nicht erfasst sein sollen.

Der Katalog ist nach wie vor lückenhaft. Z. B. fehlen die Käufer/ Konsumenten; ein gewerblicher Aussteller darf auf einer Messe seine Waren ausstellen/ feilbieten, der Käufer aber nicht führen, allenfalls nicht zugriffsbereit in einem verschlossenen Behältnis (§ 42 Abs. 4a Nr. 3). Gastronomiekunden mit Besteck sind zwar in der Gesetzesbegründung beispielhaft beschrieben und das berechnete Interesse ist hier auch sehr naheliegend, jedoch lehrt die Erfahrung, dass die Gerichte die Begründung als rechtlichen Maßstab oft ablehnen. Es zählt allein der Gesetzestext (Beispiel: Gebühren für Aufbewahrungskontrollen).

Es fehlen die Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse im Ausnahmekatalog. Möglicherweise ist dies bewusst nicht gewollt - jedoch tragen gerade Jäger regelmäßig Messer bei sich und wären dann von – z. B. ungeplanten – Besuch eines Volksfestes ausgeschlossen. Ob es reicht, das Messer so zu verpacken, dass es als nicht mehr zugriffsbereit gilt, ist fraglich, denn beim spontanen Volksfestbesuch geht es ja nicht um die Beförderung von einem zum anderen Ort und eine Ausnahme für ein nicht zugriffsbereites Messer (vgl. für Schusswaffen Anl. 1 Abschn. 2 Nr. 13 WaffG) gibt es nicht.

Auch stellt die Nichtbeachtung immer einen Verstoß gegen waffenrechtliche Bestimmungen dar und kann die Zuverlässigkeit kosten. Gerade wegen der bekannt restriktiven Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis sollten Erlaubnisinhaber vollständig von dieser Regelung ausgenommen werden.

§ 42 Abs. 6 nimmt hier die Inhaber von waffenrechtlichen Erlaubnissen zum Führen von Waffen aus. Dies ist einerseits ein „argumentum e contrario“ zu Abs. 4a und 5; hier sind Erlaubnisinhaber also bewusst nicht ausgenommen worden.

Zum anderen sind wirkliche Führerlaubnisse nur der „Kleine Waffenschein“ gem. § 10 Abs. 4 S. 4 WaffG und die Erlaubnis gem. § 19 WaffG für besonders bedrohte Personen zum Selbstschutz.

Der Transport zum Schießstand oder Büchsenmacher ist eine ausnahmsweise Freistellung vom Führverbot gem. § 12 Abs. 3 WaffG und grundsätzlich unabhängig von der waffenrechtlichen Erlaubnis. Jäger sind für Tätigkeiten „im Zusammenhang mit der Jagdausübung“ vom Führverbot befreit und nicht auf Grund einer WBK.

Der Gesetzgeber muss sich hier fragen lassen, ob bewusst der „Kleine Waffenschein“ gegenüber einer WBK bevorzugt werden soll oder es sich schlicht um ein Versehen handelt. Im letzten Fall sollte in S. 3 Nr. 1 statt „waffenrechtliche Erlaubnis zum Führen von Waffen“ durch „waffenrechtliche Erlaubnis“ ersetzt werden (wie in der bisherigen Fassung von Abs. 6 S. 3 Nr. 1).

Beachtenswert ist die Begründung des Bundesratsbeschlusses für ein weitergehendes Messerverbot (14.6.2024, BRat-Drs. 263/24(B)): „Ein Verbot sämtlicher Messer im ÖPV erscheint unverhältnismäßig, da hierunter dann auch Gebrauchsmesser, wie z. B. ein Obstmesser, fallen würden.“

Die Regelungen in § 42 Abs. 5 bis 7 und § 42b führen zu einer extremen Vielzahl an unterschiedlichen Regelungen zu Waffen- und Messerverbotzonen. Ggf. sollten die genauen Verbote und die Ausnahmen hiervon verpflichtend im WaffG geregelt werden, und die Länder, lediglich dazu ermächtigt werden, bestimmte Zonen festzulegen.

Ausnahmen sollten in der Rechtsverordnung nicht nur fakultativ („Soll-Vorschrift“), sondern zwingend vorzusehen sein. Nach der bisherigen Fassung des Gesetzentwurfs könnte ein Land an Kriminalitätsschwerpunkten auch eine Messerverbotzone ohne jede Ausnahme einrichten. Das dürfte allerdings gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Die Regelungen in § 42 Abs. 5 bis 7 und § 42b sollten stärker aufeinander abgestimmt und in sich schlüssiger gemacht werden. Dadurch würde das Gesetz deutlich anwenderfreundlicher.

Die Regelung in Abs. 7 würde eigentlich in § 42b gehören (siehe auch die Vorbemerkung, Nr. 1).

Wenn der Gesetzgeber gewillt ist, Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse im öffentlichen Personenfernverkehr auszunehmen, könnte sich (zusätzlich) eine Änderung der Allgemeinen Beförderungsbedingungen der Deutschen Bahn AG anbieten: Diese verbieten aktuell den Transport von Waffen; d. h. ein Sportschütze/ Jäger kann nicht mit der Bahn zum Training/ Wettkampf oder zur Jagd fahren. Dies widerspricht dem ökologischen Gedanken.

#### **§ 42b (Waffen und Messer im öffentlichen Personenfernverkehr)**

Die Verordnungsermächtigung aus § 42 Abs. 7 gehört systematisch eigentlich in § 42b.

Problematisch ist auch hier die Berechtigung für das Führen von Waffen (s.o. zu § 42 Abs. 6 S. 3 Nr. 1). Damit sind Inhaber einer WBK in der Regel nicht erfasst – Inhaber eines kleinen Waffenscheins hingegen schon.

#### **§ 44 (Übermittlung an andere Behörden)**

Die Überschrift müsste treffender heißen „Übermittlung an und von Melde- Jagd- und Verfassungsschutzbehörden“.

Da die Prüfung der Zuverlässigkeit nunmehr allein bei den Waffenbehörden stattfindet, sollten sich die Gebühren bei den Jagdbehörden für die Jagdscheinerteilung deutlich verringern.

#### **§ 45 (u.a. vorläufige Sicherstellung)**

Die Regelung des § 45 Abs. 6 wird für vollständig verfehlt und rechtstaatswidrig erachtet.

Hier wird eine Ermächtigung zur Durchsuchung und Sicherstellung normiert, allein auf Verdacht einer möglichen Unzuverlässigkeit für die Dauer der Prüfung durch die Behörde. D. h. es ist einerseits noch nichts festgestellt oder gar entschieden, trotzdem erwirkt die Behörde Durchsuchungsbeschlüsse (oder wird in der Praxis wohl häufig auf Grund von Gefahr im Verzug auf die richterliche Anordnung verzichten) und stellt berechtigt besessenes Eigentum sicher.

Andererseits sind die Unzuverlässigkeitsgründe derart umfassend und die behördliche Praxis so restriktiv, dass eine solche Folge keinem rechtsstaatlichen Maßstab standhält.

Es besteht die Gefahr, dass die Regelung dazu missbraucht werden könnte, um anderen durch einen schlichten Vorwurf zu schaden, der sich dann als unkritisch im Hinblick auf die Zuverlässigkeit erweist. Andererseits ist auch nicht auszuschließen, dass jemand einen Hinweis auf mögliche Unzuverlässigkeit gegenüber der Behörde nicht äußert, um den Betroffenen nicht schon allein auf Grund des Verdachts um die Möglichkeit der Ausübung der Jagd oder der des Sportschießens zu bringen.

Die Wirksamkeit einer solchen vorläufigen Sicherstellung ist fraglich. Die Bundesregierung möge bitte mitteilen, in wievielen Fällen die Sicherstellung nach der jetzt vorgesehenen Regelung voraussichtlich extremistische oder terroristische Taten hätte verhindern können.

Die waffenrechtliche Zuverlässigkeit wird auch bei lediglich ordnungswidrigem oder sogar überhaupt nicht strafbewehrtem Verhalten in Frage gestellt, z. B. bei wiederholter verspäteter Nichteintragung einer erworbenen Waffe. Dies könnte zu einer Wohnungsdurchsuchung und Sicherstellung der Waffen und Erlaubnisse führen und Widerspruch/ Klage würden nicht einmal aufschiebende Wirkung entfalten. Die aufschiebende Wirkung müsste in einem vorläufigen Rechtschutzverfahren (§ 80 Abs. 5 VwGO) erst mühsam wieder erstritten werden. Erst dann würde vermutlich die „Gefährdung bedeutender Rechtsgüter“ geprüft werden und eine Rolle spielen.

Ob die Hürde der „Gefährdung bedeutender Rechtsgüter“ dazu führen würde, dass von der Sicherstellung nur restriktiv Gebrauch gemacht werden würde, darf bezweifelt werden. Um sich nicht im Nachhinein Vorwürfen ausgesetzt zu sehen, würden Behördenmitarbeiter die Gefahr lieber einmal zu viel als zu wenig annehmen. Vermutlich auch mit dem Argument, dass eine Waffe immer die bedeutenden Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit gefährden würde. Keinesfalls dürften solche generellen Erwägungen aber dazu führen, dass über die Umstände des Einzelfalles hinweggesehen würde.

Auch wenn in der Gesetzesbegründung von einer „konkreten Wahrscheinlichkeit“ die Rede ist, dass „während der Dauer der Prüfung des Widerrufs oder der Rücknahme ein Schaden für die geschützten Rechtsgüter entsteht“ dürfte allein schon der Umstand, dass Zweifel an der Zuverlässigkeit bestehen, zur Sicherstellung führen. Die weitere Begründung unterstreicht dies: „Bei der Ausübung des behördlichen Ermessens wird insbesondere zu berücksichtigen sein, dass der Umgang mit Waffen und Munition nach der Grundkonzeption des Waffenrechts einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterliegt. Zudem verfolgt das Waffenrecht einen risikointoleranten Ansatz. Darüber hinaus besteht eine staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit.“

Letztlich hätte jede tatsächliche Unzuverlässigkeit den Widerruf zur Folge und hier ist die sofortige Vollziehung bereits jetzt gesetzlich normiert (§ 45 Abs. 5). Die missbilligte Änderung findet also ihren Hauptanwendungsfall, wenn sich der Verdacht der Behörde nicht erhärtet.

Dieser Punkt sollte dringend ersatzlos gestrichen werden.

#### **§ 46 (weitere Maßnahmen)**

Die Einziehung von Waffen und Erlaubnisurkunden sind unter Geltung aktueller Gesetzeslage möglich und obergerichtlich bestätigt (VGH Baden-Württemberg, Az.: 6 S 221/24 vom 22.02.2024). Auch dies stellt die Neuregelung des § 45 Abs. 6 weiter in Frage, da die vorgenannte Entscheidung das Aussprechen eines Widerrufs, die Anordnung der sofortigen Vollziehung und Sicherstellung der Waffen sofort gegen den Betroffenen beschreibt. Eine noch weitere Ausdehnung über die rechtsstaatlichen Grenzen ist vor diesem Hintergrund nicht geboten.



Es ist nicht ersichtlich, warum hier auf das bisherige Ermessen verzichtet werden sollte. Normiertes Ermessen dient immer der Einzelfallgerechtigkeit und damit ist fraglich, warum dieses hier nicht weiter eingeräumt werden soll. Selbstverständlich ist, dass die Entscheidungen im Waffenrecht immer restriktiv und risikointolerant ausfallen, sodass auch bisher unter Geltung des bestehenden Gesetzes nach rechtskräftigem Widerruf der Erlaubnisse die Waffen und Erlaubnisurkunden regelmäßig eingefordert werden.

Für die normierte Rechtswegverkürzung durch den Wegfall der Begründungspflicht in Abs. 2 bis 4 gibt es keine überzeugende Begründung. Ist das Ermessen, wie in der Begründung beschrieben, auf Null reduziert, ist eine Entscheidung (einschließlich ihrer Begründung) schnell getroffen.

§ 46 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 enthält eine Doppelung.

### **§ 53 Ordnungswidrigkeiten**

Ob die Sanktionierung eines Verstoßes gegen die Verbote in einer Verbotszone angesichts der unüberschaubaren Vielzahl von Fällen rechtsstaatlichen Grundsätzen standhält ist zweifelhaft!

### **§ 58 Abs. 24, Anl. 2 (Verbot von Springmessern)**

Es handelt sich bei dem vollständigen Verbot von Springmessern faktisch um eine Enteignung (zumal es auch keine Altbesitzregelung gibt). Insofern dürfte die Regelung in § 58 Abs. 24 WaffG nicht ausreichend sein.

Zum berechtigten Interesse gilt das oben zu §§ 42ff. gesagte weitgehend entsprechend. Hier kommt allerdings hinzu, dass es sich nicht lediglich um das (örtlich verbotene) Führen eines erlaubnisfreien Gegenstandes geht, sondern um den Besitz eines verbotenen Gegenstandes. Dem Nachweis des berechtigten Interesses kommt daher eine noch größere Bedeutung zu, die Folgen im Falle der Nichtanerkennung des Interesses sind noch deutlich gravierender.

# Stellungnahme des

# VDEB

**Verband Deutscher Büchsenmacher  
und Waffenfachhändler e.V.**

zum Entwurf eines  
Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems.  
Drucksache 20/12805

Marburg, im September 2024

## **Gesamtschau**

In der Bundesrepublik Deutschland nimmt die Anzahl der von islamistischen Tätern verübten Straftaten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit zu, was immer mehr Menschen Angst macht. Der Vorfall in Solingen am 23. August 2024 zeigt beispielhaft das typische entsetzliche Geschehen: Ein mit einem Messer bewaffneter Mann verletzt und tötet mehrere Menschen auf einem Volksfest. Niemand greift ein, dem Täter gelingt die Flucht vom Tatort.

Im Gegensatz dazu zeigt das Geschehen am 5. September 2024 in München beispielhaft, wie die Lösung des konkreten Problems aussieht: Der Schusswaffeneinsatz beendet den Anschlagversuch, der Täter wird kampfunfähig gemacht (und im Münchner Fall dabei getötet).

Es braucht zur Lösung des konkreten Problems, das zeigt München, keine Ausweitung von Polizeibefugnissen zur Überwachung und Kontrolle von Jedermann und Jederfrau. Die Lösung des konkreten Problems ist der wirkungsvolle Vollzug der bestehenden Polizeigesetze am richtigen Ort und zur richtigen Zeit. Erforderlich sind dafür gut ausgebildete und gut ausgestattete Polizeibeamte, die ihre bereits bestehenden Befugnisse im konkreten Einzelfall nutzen - nicht mehr und nicht weniger.

Die Polizeibeamten können nicht jederzeit an jedem Ort sein und sollen es auch nicht, weil die Bundesrepublik Deutschland kein totalitärer Polizeistaat, sondern ein demokratischer Rechtsstaat mit einer freiheitlichen Grundordnung ist, in dem die Freiheit der Bürger gewahrt bleibt. Neben der Notwendigkeit zu schnellem und beherztem Eingreifen der Polizei, wie es die Beamten in München beispielhaft vorgeführt haben, stellt sich deshalb in der aktuellen Situation die Frage nach den Möglichkeiten der Selbstverteidigung für Jedermann und Jederfrau. Die Schutzpflicht des Staates für das Leben (Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz) beinhaltet auch die Pflicht, die Gesetze so auszugestalten, dass dem Bürger die Wahrnehmung seiner (ebenfalls durch Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz geschützten) Notrechte (Notwehr, Nothilfe und Notstand) tatsächlich wirksam möglich bleibt. Selbstverständlich ist in der konkreten Gefahrensituation für den Einzelnen das Ausweichen vor dem Täter eine Möglichkeit. Auch wenn das Recht dem Unrecht nicht weichen muss, so ist Weglaufen auch oft die klügste Reaktion, um sich und andere zu schützen. Wenn aber ein Ausweichen nicht möglich ist, weil die konkrete Lage es nicht erlaubt oder es zur Preisgabe der zu schützende Rechtsgüter führen würde, und die Polizei auch noch nicht vor Ort ist, um die Gefahr abzuwehren, dann ist totale Wehr- und Hilflosigkeit keine Option, die der Staat dem Einzelnen aufzwingen darf.

Neben der konkreten Gefahrenlage sind die Ursachen der zunehmenden Anzahl islamistischer Terrorangriffe zu bekämpfen. Die Analyse der Kausalkette kann den Umstand nicht übergehen, dass viele der Tatverdächtigen oder als Täter verurteilten Menschen keine deutschen Staatsbürger sind und in vielen Fällen noch nicht einmal zum Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland berechtigt sind. Auch an dieser Stelle ist deshalb der Vollzug bestehender Gesetze zu forcieren oder, wo sich die Rechtslage als ungeeignet erweist, sind Anpassungen vorzunehmen.

Zu begrüßen ist deshalb der Ansatz in dem von den Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorgelegten „Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“, das Asyl- und Aufenthaltsrecht zu überprüfen und nötigenfalls Änderungen vorzunehmen. Als Verband Deutscher Büchsenmacher und Waffenfachhändler e. V. obliegt es uns nicht, konkrete Änderungsvorschläge zum Asyl-, Aufenthalts- und Asylbewerberleistungsgesetz zu kommentieren. Wir bestätigen aber ausdrücklich die Notwendigkeit der Frage nachzugehen, warum sich überhaupt so viele Menschen in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, die zu islamistischen Terrorangriffen bereit sind oder solche begehen und wie sich die Ursachen dieser Situation beheben lassen.

Die Änderungsvorschläge hingegen, die in dem von den Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“ beinhaltet sind, haben mit der aktuellen Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland und konkret mit Vorfällen wie in Mannheim, Solingen und anderswo nichts zu tun. Die vorgeschlagene Erweiterung der Polizeibefugnisse, insbesondere zur automatisierten Bilderkennung und dem Abgleich von Bildern im Internet und besonders in den Sozialen Medien, richtet sich gegen jeden Bürger. Kriminellen, Terroristen, oder anderen Tätergruppen, die Strafen oder sogar den Tod nicht fürchten, ist das egal. Für die friedliche Allgemeinbevölkerung hingegen ergibt sich ein gravierender Freiheitsverlust.

Schließlich haben auch die Änderungsvorschläge zum Waffenrecht, die in dem von den Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorgelegten „Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ beinhaltet sind, nichts mit der aktuellen Sicherheitslage zu tun. Die Änderungsvorschläge sind ungeeignet, das konkrete Problem religiös oder politisch motivierter Attentate (mit Messern oder anderen Tatmitteln) zu beseitigen. Die vorgeschlagenen Eingriffe in die Freiheitsrechte der Inhaber waffenrechtlicher und sprengstoffrechtlicher Erlaubnisse treffen nicht die Täter solcher Attentate, denn diese beantragen keine waffenrechtlichen Erlaubnisse. Die außerdem mit der Ausweitung der Waffen- und Messerverbote vorgeschlagenen Eingriffe in die Freiheitsrechte der Allgemeinbevölkerung führen zu einer Kriminalisierung normalen Alltagsverhaltens zu Lasten der Bürger, werden aber die fanatischen Gewalttäter nicht abschrecken. Die Änderungsvorschläge zum Waffenrecht lehnen wir deshalb strikt ab. Wir kommentieren und begründen unsere Ablehnung der Änderungsvorschläge zum Waffenrecht nachstehend im Einzelnen.

## **Zu § 4 Abs. 5 Satz 2 und Absatz 6 WaffG n.F.**

Die mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagene Ergänzung in § 4 Abs. 5 Satz 2 und Absatz 6 WaffG n.F. ist keine Klarstellung, sondern eine echte Änderung der Rechtslage.

Nach bisheriger Rechtslage dürfen Erkenntnisse aus der Kommunikation zwischen Behörde und Antragsteller/Erlaubnisinhaber oder aus öffentlich zugänglichen Quellen nur den Anstoß zur weiteren Ermittlung des Sachverhalts unter Einsatz der besonderen Befugnisse (z.B. Datenabfrage nach § 5 WaffG, Aufbewahrungskontrolle nach § 36 Abs. 3 WaffG) geben. Für die Behauptung von Zweifeln an der Zuverlässigkeit oder Eignung reichen die Erkenntnisse aus der Kommunikation zwischen Behörde und Antragsteller/Erlaubnisinhaber oder aus öffentlich zugänglichen Quellen aber nicht aus. Stattdessen bedarf es nach geltendem Recht stets der Feststellung von Tatsachen, die aufgrund der besonderen Befugnisse ermittelt werden (Verurteilungen, Verstöße gegen das Waffenrecht und ähnliches).

Mit der Einführung von § 4 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 WaffG n.F. hingegen ergibt sich für die Waffenbehörde die neue Befugnis, frei ermittelte Tatsachen der Beurteilung der Zuverlässigkeit und Eignung zu Grunde zu legen.

Die mit § 4 Abs. 5 S. 2 und Abs. 6 WaffG n.F. neu geschaffene Befugnis erlaubt der Waffenbehörde, angebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit oder Eignung aus den Inhalten seiner Äußerungen in der Kommunikation mit der Waffenbehörde oder aus Alltagsverhalten und/oder Äußerungen des Antragstellers/Erlaubnisinhabers abzuleiten, das in öffentlich zugänglichen Quellen sichtbar ist, ohne dass es zusätzlicher Tatsachenfeststellungen bedürfte. Unmissverständlich fordert § 4 Abs. 6 WaffG n.F. dabei die Waffenbehörde auf, anlasslos in öffentlichen zugänglichen Quellen zu ermitteln und ihre vermeintlichen Erkenntnisse zu Lasten der Antragsteller/Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse zu verwenden.

§ 4 Abs. 5 S. 2 und Abs. 6 WaffG n.F. wird insbesondere zur Folge haben, dass die Waffenbehörde überprüft, was der Antragsteller/Erlaubnisinhaber sagt/schreibt, und solche Antragsteller/Erlaubnisinhaber als „unzuverlässig“ oder „ungeeignet“ einstuft, die sich im Rahmen des strafrechtlich Erlaubten äußern und verhalten, aber mit Inhalten äußern oder Verhaltensweisen zeigen, die von der Waffenbehörde (dem Sachbearbeiter und/oder Vorgesetzten bis zur Behördenleitung) oder der übergeordneten politischen Führung (die Waffenbehörde sind nur weisungsunterworfenen Vollzugsbehörden) nach eigener Beurteilung als inakzeptabel eingeordnet werden. Zu erwarten ist dabei insbesondere, dass die Bundesregierung mit nichtöffentlichem Erlass oder durch veröffentlichte Verwaltungsvorschrift auf der Grundlage von Artikel 84 Absatz 2 Grundgesetz vorgeben wird, wie § 4 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 WaffG zu handhaben sind. Vorstellbar sind Festlegungen, wonach insbesondere die Sozialen Medien im Regelfall zu durchsuchen sind und je nach Ergebnis das persönliche Erscheinen anzuordnen ist, um Fragen zur „Verfassungs- und Staatstreue“ ähnlich der Anforderungen bei der Verbeamtung zu stellen. Damit droht eine Entwicklung, bei der Zweifel an der Zuverlässigkeit oder Eignung dort behauptet werden, wo der Antragsteller/Erlaubnisinhaber sich nicht strafbar macht, aber Meinungen äußert oder Verhaltensweisen zeigt, die den Vorgaben der Bundesregierung widersprechen.

Auch ansonsten ist die Gefahr groß, dass von der Waffenbehörde zu Unrecht Zweifel an der Zuverlässigkeit oder Eignung behauptet werden, etwa weil der Sachbearbeiter nicht unterscheiden kann zwischen richtigen und falschen Informationen oder den Autor einer Äußerung nicht zutreffend ermittelt. Beispielsweise ist es vergleichsweise einfach, Webseiten zu erstellen oder auf Internetplattformen oder in Sozialen Medien Nutzerprofile einzustellen, die den Anschein erwecken, zu einer bestimmten Person zu gehören, obwohl diese Person in Wahrheit mit der Webseite oder dem Nutzerprofil nichts zu tun hat („Fake-Profil“). Besonders jene Menschen, die sich in der Öffentlichkeit präsentieren (müssen), beispielsweise für Zwecke der Werbung oder aus ähnlichen beruflichen/unternehmerischen Gründen, sehen sich solchen Gefahren ausgesetzt. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die Sachbearbeiter in der Waffenbehörde nicht bemerken, dass sie ein Fake-Nutzerprofil anschauen oder anderen Täuschungen oder Irrtümern unterliegen. Die Waffenbehörde hat auch keine Befugnisse, von Plattformbetreibern oder anderen Stellen Auskünfte zu erzwingen oder sonstige weitere Nachforschungen anzustellen. Der Antragsteller/Erlaubnisinhaber einer waffenrechtlichen Erlaubnis kann sich deshalb schnell einem kafkaesken Verfahren ausgesetzt sehen, in dem ihm Äußerungen oder Veröffentlichungen vorgeworfen werden, mit denen er in Wahrheit gar nichts zu tun hat.

In Folge dessen stellt sich auch die Frage der Umsetzbarkeit. Verwaltungssachbearbeiter müssten entsprechende Schulungen/Ausbildungen absolvieren, um eine richtige Analyse von Open-Source-Inhalten vornehmen zu können. Schon jetzt sind die meisten Behörden überlastet und können nur schwer die tägliche Arbeit stemmen. Ein zusätzlicher Aufgabenbereich würde die Situation der Arbeitsbelastung nur steigern.

§ 4 Abs. 5 S. 2 und Abs. 6 WaffG n.F. würden also die Waffenbehörde ermächtigen, die Zuverlässigkeit oder Eignung allein aufgrund von Meinungsäußerungen oder wegen (gegebenenfalls auch einmal unbedachten und ungeschickten, aber harmlosen) Alltagsverhaltens des Antragstellers/Erlaubnisinhabers in Frage zu stellen. Auch ist die Gefahr groß, dass Fehlverhalten Dritter zu Unrecht dem Antragsteller/Erlaubnisinhaber vorgeworfen wird („Fake-Profil“ und ähnliche Szenarien). Mit den Grundrechten, allen voran mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz) und der Meinungsfreiheit (Artikel 5 Grundgesetz) ist das nicht vereinbar. Die Antragsteller/Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse sind auch nicht den Beamten gleichzustellen, so dass sich eine Anwendung der für

Beamte entwickelten Grundsätze verbietet. **Folglich müssen § 4 Abs. 5 S. 2 und Abs. 6 WaffG n.F. ersatzlos aus dem Änderungsgesetz gestrichen werden.**

Anzumerken ist noch: Mit der aktuellen Bedrohungslage durch islamistischen Terror hat der Änderungsvorschlag zu § 4 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 WaffG n.F. nichts zu tun. Diese Täter beantragen keine waffenrechtlichen Erlaubnisse. Durch Verbote lassen sie sich nicht abschrecken. Mit waffenrechtlichen Vorschriften und Verboten lässt sich gegen diese Täter nichts ausrichten.

### **Zu § 41 Abs. 1 WaffG n.F.**

Mit § 41 Abs. 1 WaffG n.F. werden die Voraussetzungen für ein individuelles Waffenverbot unter die Anforderungen der Zuverlässigkeit nach § 5 WaffG abgesenkt. Auch wenn im Einzelfall noch kein unwiderlegbarer Grund für Zweifel an der Zuverlässigkeit gemäß § 5 Abs. 1 WaffG und auch kein widerlegbares Regelbeispiel nach § 5 Abs. 2 WaffG vorliegt, soll nach den neuen Regelbeispielen gemäß § 41 Abs. 1 Satz 2 WaffG die Zuverlässigkeit nicht mehr bestehen.

Durch die Hintertür wird so eine Verschärfung zu Lasten der Antragsteller/Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse eingeführt, welche die mit § 5 WaffG getroffenen Festlegungen unterläuft und im Einzelfall ins Leere laufen lässt. **Folglich muss § 41 Abs. 1 WaffG n.F. ersatzlos aus dem Änderungsgesetz gestrichen werden.**

Anzumerken ist auch hier: Mit der aktuellen Bedrohungslage durch islamistischen Terror hat der Änderungsvorschlag zu § 41 Abs. 1 WaffG n.F. nichts zu tun. Individuelle Waffenverbote würden diesbezüglich mehr Sinn ergeben, wenn sie als Nebenstrafen im StGB geregelt wären. Mit der ersten Verurteilung eines „Messer“-Straftäters könnte gleich ein solches Verbot ausgesprochen werden und müsste nicht den Umweg über Verwaltungsrechtswege machen.

### **Zu § 42 Abs. 4a, Abs. 5 bis 7 WaffG n.F. und §§ 42b, 42c WaffG n.F.**

Mit §§ 42 Abs. 4a, 5 bis 7 WaffG n.F. und §§ 42b, 42c WaffG n.F. werden weitreichende Waffen- und Messerverbote und anlasslose Personenkontrollen eingeführt.

Allerdings ist das Führen von Waffen, bestimmten Gegenständen und von Messern mit feststehender oder feststellbarer Klinge mit einer Klingenlänge von über vier Zentimeter an bestimmten Orten schon jetzt nach §§ 41, 42, 42a WaffG oder aufgrund von auf § 42 WaffG gestützten Rechtsverordnungen der Länder verboten. Die Polizeigesetze der Länder und die Strafprozessordnung räumen der Polizei zudem schon nach geltendem Recht weitreichende Befugnisse für die Personenkontrolle ein, gerade bei öffentlichen Veranstaltungen. Diese gesetzlichen Bestimmungen und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten sind mehr als ausreichend und bedürfen keiner weiteren Verschärfung

Die Änderungsvorschläge in §§ 42 Abs. 4a, 5 bis 7 WaffG n.F. und §§ 42b, 42c WaffG n.F. erweitern diese Verbote jedoch räumlich durch weiterreichende Ermächtigungen der Länder zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen („**Waffen- und Messerverbotzonen**“) und durch das Verbot des Führens von Waffen und Messern im **öffentlichen Personennahverkehr**. Außerdem werden die Verbote sachlich erweitert, weil die **Verbote künftig Messer jeder Art und Größe erfassen**.



Von dem Verbot ausgenommen sind Personen, die eine Waffe oder ein Messer nicht zugriffsbereit von einem Ort zum anderen befördern, sowie bestimmte Personengruppen wie Gewerbetreibende im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung, Rettungs- und Einsatzkräfte im Zivil- und Katastrophenschutz, Jäger und ähnliche, soweit sie die Waffen oder Messer im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit führen. Verstöße sollen nach § 53 Abs. 1 Nr. 21a und Nr. 21c WaffG n.F. eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit darstellen. Die nun mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelungen in Bezug auf einfache Messer widersprechen außerdem dem in § 1 Abs. 1 WaffG festgelegten Zweck des Waffengesetzes und stellen einen Systembruch dar. Regelungen zu einfachen Messern und anderen gefährlichen Gegenständen müssten, um den Systembruch zu vermeiden, stattdessen in einem separaten neuen „Gefährliche Gegenstände Gesetz“ geregelt werden, was allerdings angesichts der Vielzahl gefährlicher Gegenstände, die im Alltag in Beruf und Privatleben unverzichtbar sind, ein absurdes Unterfangen wäre.

Die Ausnahmenvorschriften in § 42 Abs. 4a WaffG n.F. und § 42 Abs. 6 WaffG n.F. sowie § 42b WaffG n.F. sind unterschiedlich ausgestaltet. Sachgründe dafür sind nicht ersichtlich, so dass eine Vereinheitlichung zu verlangen ist. Die einzelnen Ausnahmenvorschriften sind zudem auslegungsbedürftig, weshalb mehr Klarheit in der Sprache zu verlangen ist. Die Ausnahme in § 42 Abs. 6 Satz Nr. 1 WaffG n.F. und § 42b Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 WaffG n.F. („Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse für das Führen von Waffen“) meint wohl Inhaber eines Waffenscheins, Inhaber eines „kleinen“ Waffenscheins und Jäger, dann sollte dies aber auch **ausdrücklich** so benannt werden.

Die Ausnahme in § 42b Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 WaffG n.F. („Personen, die Messer im Zusammenhang mit einem allgemein anerkannten Zweck führen“) ist entweder eine Aufhebung des Verbots, weil normales Alltagsverhalten immer unter diese Ausnahme zu subsumieren ist, oder aber, weil eine Ausnahmenvorschrift, eng auszulegen und in ihrem Anwendungsbereich dann angesichts der vorausgehenden Ausnahmen unklar; dringend bedarf es deshalb hierzu einer Konkretisierung, zumindest durch Aufzählung einiger Regelbeispiele für das Vorliegen der Ausnahme (z.B. „Personen, die Messer im Zusammenhang mit einem allgemein anerkannten Zweck führen, insbesondere in Alltags- und Freizeitsituationen wie beispielsweise bei einem Ausflug oder eine Reise, bei der Geschirr und/oder Besteck üblicherweise mitgeführt werden (Picknick, Camping oder Wandertour und ähnliches) oder für die (nicht berufsmäßige) Versorgung von Menschen oder Tieren (z.B. für die Lebensmittelernte auf dem Feld oder im Garten, für den Umgang mit Futtermitteln (Heu- oder Strohballen, Futtersäcke u. ä.)“). Das berechnete Interesse beim § 42a WaffG ist bereits in der Vergangenheit trotz der umfangreichen Kasuistik in Rechtsprechung, Fachliteratur und Verwaltungsvorschrift (vgl. WaffVwV Nr. 42a.3) nicht hinreichend konkretisiert worden und bereitet Bürgern, Behörden und Gerichte bis heute Probleme.

Die Formulierung der Regelbeispiele für die Ausnahmen in den mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen neuen Vorschriften macht zugleich bewusst, wie sehr **das Alltagsleben auf den Umgang mit Werkzeugen einschließlich Messern angewiesen ist und eine Groteske welchen Ausmaßes es ist, die Allgemeinbevölkerung mit pauschalen Messerverboten zu belegen**. Die räumliche Beschränkung der Verbote wiegt dies nicht auf, weil die Verbotszonen weite Teile des öffentlichen Lebens betreffen können. Selbst die Erkennbarkeit der räumlichen Beschränkung ist nicht gegeben, denn der Bürger wird nicht erkennen, ob seine Zughaltestelle eine „seitlich umschlossene Einrichtungen des öffentlichen Personenfernverkehrs“ im Sinne des § 42b Abs. 1 n.F. darstellt, oder ob es sich um eine einfache, frei zugängliche Haltestelle handelt. Weiter führen die Waffenverbotszonen zu einer Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Waffengesetzes, wenn jede Kommune nun ihre eigenen Verbotszonen mit jeweils unterschiedlichen Regelungen aufstellt.

Konkret bedeuten die Änderungsvorschläge spürbare Auswirkungen und gravierende Freiheitseingriffe für die breite Allgemeinbevölkerung. Die räumliche Ausweitung des Waffenverbots, auch auf den öffentlichen Personennahverkehr, hat zur Folge, dass bisher unproblematisch mitgeführte Verteidigungsmittel wie CS-Abwehrspray nicht mehr zugriffsbereit geführt werden dürfen. Die 15jährige Schülerin darf deshalb im Schulbus künftig das CS-Abwehrspray nicht mitführen, oder wenn doch, dann nur nicht zugriffsbereit, so dass es zur Verteidigung nicht eingesetzt werden kann. Die Ausweitung des Messerverbots, räumlich und der Sache nach, erfasst noch mehr gewöhnliches Alltagsverhalten. **Vom Küchenmesser bis hin zum Baby-Buttermesser sind alle Messer bei öffentlichen Veranstaltungen, in den Verbotszonen und im öffentlichen Personennahverkehr verboten.** Wer auf dem Wochenmarkt einkauft oder durch die Stadt geht und dabei Verbotszonen durchquert, darf also kein Taschenmesser dabeihaben (oder muss es „nicht zugriffsbereit“ führen, also auf keinen Fall in der Hosentasche, sondern zum Beispiel in einer mit einem Schloss oder Kabelbinder verschlossenen Tasche, die nicht geöffnet werden darf). Niemand darf ein Messer in der Eisenbahn oder im Bus mitnehmen, es sei denn, es ist „nicht zugriffsbereit“ in seiner Tasche verschlossen, und dabei ist es egal, ob es sich um ein Taschenmesser, ein Brot- oder Buttermesser oder Babybesteck handelt oder ob der betreffende Mensch das Messer für seine Lebensführung benötigt oder nicht.

Schließlich werden die zuständigen Behörden zwecks Durchsetzung der Waffen- und Messerverbote zu **anlasslosen Personenkontrollen** ermächtigt und dürfen Personen anhalten, befragen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen und die Person durchsuchen.

Nach § 42c Satz 2 WaffG n.F. darf die Behörde die Auswahl der kontrollierten Personen nicht anhand eines in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz genannten Merkmals treffen; genannt sind dort Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen, Behinderung. Die anlasslose Personenkontrolle darf danach nicht allein aufgrund ihres Aussehens auf jene Menschen erstreckt werden, die ihrem äußeren Erscheinungsbild nach aussehen wie viele der Tatverdächtigen/Täter islamistischer Terrorangriffe, denn das wäre eine Auswahl aufgrund der Abstammung, Heimat und Herkunft (Hautfarbe, Haarfarbe, Gesichtszüge, Bart, Kleidung) und/oder des Glaubens oder der religiösen Anschauung (die auch in der Kleidung zum Ausdruck kommen kann, z.B. Kopfbedeckung).

Mit §§ 42 Abs. 4a, 5 bis 7 WaffG n.F. und §§ 42b, 42c WaffG n.F. schlagen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die FDP folglich ein Waffen- und Messerverbot vor, das für öffentliche Veranstaltungen und mit den Verbotszonen potentiell auch für weite Teile des öffentlichen Raums sowie für den öffentlichen Personennahverkehr gilt und den Menschen das Führen erlaubnisfreier Waffen (insbesondere z.B. von CS-Abwehrspray („Tränengas-Spray“) und von Messern jeder Art und Größe unter Androhung eines Bußgelds verbietet. **Im Ergebnis wird damit gewöhnliches Alltagsverhalten kriminalisiert.** Zugleich werden anlasslose Personenkontrollen zur Durchsetzung der Verbote eingeführt, bei denen aber gerade nicht gezielt Menschen aus jenen Bevölkerungsgruppen angehalten und durchsucht werden dürfen, denen die Tatverdächtigen/Täter bisheriger islamistischer Angriffe entstammen. Stattdessen werden nach dem Zufallsprinzip **alle Menschen anlasslos von der Polizei kontrolliert.**

Es lässt sich nicht ausschließen, dass auch der eine oder andere potentielle Terrorist einmal bei einer Personenkontrolle erwischt und wegen verbotenen Führens einer Waffe oder eines Messers mit einem Bußgeld sanktioniert wird. Vielleicht lassen sich auch noch einige Personen von ihrer schrecklichen Idee abbringen, auch wenn das bereits zweifelhaft erscheint. Schon denjenigen, der nicht zielgerichtet vorgeht, aber aufgrund geistiger Wahnvorstellungen oder Schuldunfähigkeit seine Tat begeht, wird eine Personenkontrolle mit nachfolgendem Bußgeld



nicht abhalten, sondern es wird eine Tatausführung anderswo und zu anderer Zeit zu befürchten bleiben. Erst recht aber wird eine Personenkontrolle und ein Bußgeld nicht denjenigen von seiner Terrortat abhalten, der bereits plant und in der Absicht handelt, Menschen zu verletzen und zu töten; allenfalls wird er am Tag der Personenkontrolle von der Tatausführung abgehalten und verlagert die Tat deshalb anderswo oder zu anderer Zeit.

Es ist zudem auch unmöglich, Personenkontrollen an allen Orten zu jeder Zeit durchzuführen, so dass eine flächendeckende Verhinderung der Vielzahl der Taten, die heute schon zu beobachten ist, nicht stattfinden wird.

Mit Sicherheit vorhersagen lässt sich stattdessen, dass es eine Vielzahl von Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen rechtschaffene Bürger geben wird. Wer Alltagsverhalten durch waffenrechtliche Vorschriften kriminalisiert, verursacht einen **starken Anstieg der Waffenrechtsverstöße in der Kriminalitätsstatistik und belastet dadurch die bereits jetzt völlig überlasteten Behörden und Gerichte noch mehr**. Zu befürchten steht freilich, dass eine solche vermeintliche Zunahme der Waffenrechtsverstöße von den Urhebern der Änderungsvorschläge gewollt ist, weil sich damit in der öffentlichen Diskussion, die oft die Details nicht nachfragt, später weitere Waffenrechtsverschärfungen als angeblich erforderlich präsentieren lassen.

Es gibt auch keine Sachlage, die es rechtfertigen könnte, normales Alltagsverhalten zu kriminalisieren.

Die Grundrechte und besonders das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz) schützen auch und gerade die Freiheit der Menschen, ihren gewöhnlichen Alltag in Beruf und Freizeit unbehelligt von staatlicher Bevormundung zu gestalten. Geschützt sind nicht nur die wesentlichen Lebensentscheidungen und -gestaltungen, sondern auch die banalen, kleinen und vielfältigen Entscheidungen, Handgriffe und Lebenswelten des Alltags, die gerade auf ihrer Unausweichlichkeit und täglichen Allgegenwärtigkeit die Lebensführung prägen. Natürlich darf deshalb den Menschen in der Bundesrepublik Deutschland nicht das Führen von Messern aller Art und Größe (Taschenmesser, Brotmesser, Buttermesser, Küchenmesser etc.) flächendeckend verboten werden. Der Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens (Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz) verbietet es zudem, den Menschen mit dem Verbot des Führens (erlaubnisfreier) Waffen auch noch jene wenigen und ohnehin schon wenig wirksamen verbliebenen Mittel der Selbstverteidigung wie das CS-Abwehrspray zu verbieten, weil dem Einzelnen damit die letzte verbliebene Chance der Selbstverteidigung auch noch genommen wird.

Anzumerken ist deshalb erneut: Mit der aktuellen Bedrohungslage durch islamistischen Terror hat der Änderungsvorschlag zu § 42 Abs. 4a und Abs. 5 bis 7 WaffG und §§ 42b, c WaffG n.F. nichts zu tun. Diese Täter lassen sich durch Verbote nicht abschrecken, sie setzen sich über alle Verbote hinweg, erst recht über Detailverbote wie solche zum Alltagsverhalten beim Umgang mit Waffen oder Messern. Mit waffenrechtlichen Vorschriften und Verboten lässt sich gegen diese Täter nichts ausrichten. Stattdessen richten sich § 42 Abs. 4a und Abs. 5 bis 7 WaffG und §§ 42b,c WaffG n.F. gegen jede Person, deren gewöhnliches Alltagsverhalten, Taschenmesser oder andere Messer mit sich zu führen, kriminalisiert wird. **§ 42 Abs. 4a und Abs. 5 bis 7 WaffG und §§ 42b,c WaffG n.F. gehören ersatzlos gestrichen, stattdessen gehören schon die jetzigen Vorschriften in §§ 42, 42a WaffG auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand gestellt.**

## **Zu § 45 Abs. 6 WaffG n.F.**

§ 45 Abs. 6 WaffG n.F. soll den verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen weitergehend als bisher die (aufschiebende) Wirkung nehmen und den verwaltungsgerichtlichen Schutz für den von einer Rücknahme oder einem Widerruf betroffenen Inhaber einer waffenrechtlichen Erlaubnis erschweren; für die Waffenbehörde ergibt sich ein erheblich erleichterter Zugriff auf Waffen und Munition des Betroffenen.

Nach bisheriger Rechtslage muss das Verwaltungsverfahren, das mit einer Rücknahme oder einem Widerruf der waffenrechtlichen Erlaubnis abschließt, zunächst (einschließlich der gebotenen Anhörung des Betroffenen) durchlaufen werden und kann erst mit dem Bescheid, der die Rücknahme oder den Widerruf beinhaltet, auch angeordnet werden, dass die Waffe oder Munition unbrauchbar zu machen oder einem Berechtigten zu überlassen sind (§§ 45, 46 WaffG). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Rücknahme oder Widerruf haben nur dann keine aufschiebende Wirkung, wenn sie aufgrund Fehlens oder Wegfall von Zuverlässigkeit oder Eignung erfolgen (§ 45 Abs. 5 WaffG). Das Gericht kann die aufschiebende Wirkung anordnen (§ 80 Abs. 5 VwGO), so dass auch die Unbrauchbarmachung oder Überlassung an den Berechtigten zunächst nicht umgesetzt werden muss.

§ 45 Abs. 6 WaffG n.F. verschafft stattdessen der Waffenbehörde die Befugnis, schon vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens (sogar vor Anhörung des Betroffenen) und vor Erlass des Rücknahme- oder Widerrufsbescheids und der weiteren Anordnungen für die Dauer der Prüfung die Waffen oder Munition vorläufig sicherzustellen.

Zwar ist dies nur zulässig, soweit tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch den weiteren Umgang mit Waffen oder Munition eine Gefährdung bedeutender Rechtsgüter droht, doch das Vorliegen solcher Tatsachen kann schnell behauptet werden, indem die Gefährdung von Leib und Leben Dritter behauptet wird.

Zum Zweck der Sicherstellung darf mit Richterbeschluss oder bei Gefahr im Verzug auch aufgrund Anordnung der Behörde die Wohnung des Betroffenen ohne seine Zustimmung betreten und nach Urkunden, Waffen und Munition durchsucht werden.

Mit § 45 Abs. 6 WaffG n.F. droht es deshalb zum Regelfall zu werden, jedenfalls ergibt sich aber für die Waffenbehörde die Möglichkeit, im Einzelfall und ohne, dass besondere Hürden zu überwinden wären, schon gleich zu Beginn oder im Verlauf des auf Rücknahme oder Widerruf gerichteten Verwaltungsverfahrens, auch ohne vorherige Anhörung des Betroffenen, die Waffen oder Munition vorläufig sicherzustellen. Für die Gewerbetreibenden droht damit schon vor Rücknahme oder Widerruf und ohne Vollzug oder Verwaltungszwang der Verlust der Ware und in der Folge die Unmöglichkeit, den Geschäftsbetrieb fortzusetzen; aber auch Jäger und Sportschützen und andere Erlaubnisinhaber verlieren den Zugriff auf ihre Waffen oder Munition bereits während des laufenden Verfahrens.

§ 45 Abs. 6 WaffG n.F. untergräbt damit die in §§ 45, 46 WaffG entsprechend des Rechtsstaatsprinzips geregelten Verfahrensrechte des Betroffenen und stellt insbesondere Gewerbetreibende, denen bereits vor Abschluss des Verfahrens die Insolvenz droht, im Ergebnis faktisch schutzlos. Die Möglichkeit der Anordnung aufschiebender Wirkung durch das Verwaltungsgericht (§ 80 Abs. 5 VwGO) schafft keine ausreichende Abhilfe, weil es im besten Fall Wochen dauert, bis das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung anordnet, vielfach aber Monate vergehen, bis das Gericht eine Entscheidung trifft.

Problematisch ist daneben die mit § 45 Abs. 6 WaffG n.F. vorgesehene Befugnis zur Durchsuchung der Wohnung oder des Geschäftsbetriebs und Sicherstellung von Waffen und Munition. Die Durchsuchung von Wohnungen oder Geschäftsräumen und Sicherstellung aufgefundener Sachen lässt sich noch rechtfertigen, wenn der Verdacht einer (hinreichend

schwerwiegenden) Straftat besteht und deshalb ein Richter einen Durchsuchungsbeschluss erlässt und die Sicherstellung erlaubt (und nur unter hohen Hürden darf der Richterbeschluss zunächst unterbleiben und kann die Entscheidung von der Strafverfolgungsbehörde getroffen werden), oder soweit die Abwehr einer konkreten Gefahr den Zutritt und Zugriff gegen den Willen des Berechtigten erfordert, etwa weil ein Mensch sich akut in Lebensgefahr befindet und gerettet werden soll. Die bloße Behauptung von Zweifeln an der Zuverlässigkeit oder Eignung eines Menschen, noch bevor die zu Grunde liegenden Tatsachen in einem Verwaltungsverfahren mit Anhörung des Betroffenen festgestellt worden wären, lässt sich aber nicht mit dem Verdacht einer Straftat und auch nicht mit einer konkreten Gefahrenlage gleichsetzen, wie § 45 Abs. 6 WaffG n.F. es versucht.

Mit § 45 Abs. 6 WaffG n.F. werden die Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse bereits in dem Fall, dass die Waffenbehörde die Zweifel an ihrer Zuverlässigkeit oder Eignung nur behauptet, dem Tatverdächtigen einer Straftat und ihr Haus oder ihre Geschäftsräume dem Ort einer konkreten Gefahrenlage gleichgestellt – so etwas gibt es in keinem anderen Lebensbereich, und das aus gutem Grund: Es ist mit dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und der Geschäftsräume (Artikel 13 Grundgesetz) und dem Eigentumsschutz (Artikel 14 Grundgesetz) nicht vereinbar. **Folglich gehört § 45 Abs. 6 WaffG n.F. ersatzlos gestrichen.**

Anzumerken ist ein weiteres Mal: Mit der aktuellen Bedrohungslage durch islamistischen Terror hat der Änderungsvorschlag zu § 41 Abs. 1 WaffG n.F. nichts zu tun. Mit waffenrechtlichen Vorschriften und Verboten lässt sich gegen diese Täter nichts ausrichten, denn sie halten sich nicht an Gesetze und missachten Verbote.

### Zu § 58 Abs. 24 WaffG n.F. und Anlage 2 Nummer 1.4.1 WaffG n.F. (Springmesser)

Der Änderungsvorschlag sieht mit Anlage 2 Abschnitt 1 Nummer 1.4.1 WaffG n.F. ein Verbot auch der vom Verbot bisher ausgenommenen Springmesser vor. Nur wenn ein berechtigtes Interesse an einhändiger Nutzung besteht oder der Umgang im Zusammenhang mit der Berufsausübung erfolgt, soll noch eine Ausnahme für die höchstens 8,5 cm langen, nicht zweiseitig geschliffenen Springmesser gelten.

Gleichermaßen wie das Totalverbot von Messern aller Art und Größe ist auch diese Erweiterung des Verbots von Springmessern nur eine Kriminalisierung bisher erlaubten Umgangs, der kein ausreichender Sicherheitsgewinn gegenüberstehen kann, weil sich Straftäter, die ein Springmesser als Tatmittel nutzen, von diesem Verbot nicht abschrecken lassen. **Anlage 2 Abschnitt 1 Nummer 1.4.1 WaffG n.F. ist deshalb ersatzlos zu streichen.** Zumindest aber ist das berechtigte Interesse ausdrücklich auch jenseits der Notwendigkeit einhändiger Nutzung und der Berufsausübung anzuerkennen, wenn ein praktischer Nutzen des Umgangs erkennbar ist, ohne dass die einhändige Nutzung unabdingbar wäre (z.B. im Haushalt, im Garten, für Jäger, für Angler, für Tierhalter etc.).

§ 58 Abs. 24 WaffG ergänzt das neu eingeführte Verbot um eine Amnestieregelung. Es fehlen aber geeignete Übergangsvorschriften, welche die Amnestie überhaupt erst praxiswirksam machen könnten. Nach dem Gesetzesentwurf treten die Änderungen des Waffengesetzes am Tag nach der Gesetzesverkündung in Kraft. Das gilt auch für Anlage 2 Nummer 1.4.1 WaffG n.F., so dass das Verbot der Springmesser sofort wirksam wird. Eine Übergangsfrist, in der die Besitzer von Springmessern sich auf das neue Verbot einstellen und ihre Springmesser vernichten oder ins Ausland verkaufen dürften, bevor dann das Verbot wirksam wird, ist bisher im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes begehen folglich

Hunderttausende unbescholtene Menschen in Deutschland plötzlich die bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit des Besitzes eines verbotenen Springmessers (§ 53 WaffG), ohne zuvor noch die Möglichkeit gehabt zu haben, sich rechtskonform des Springmessers zu entledigen. Um noch in den Genuss der in § 58 Abs. 24 WaffG vorgesehenen Amnestie zu kommen, müssten deshalb alle Betroffenen spätestens am Tag der Gesetzesverkündung ihr Springmesser abgeben; ein solcher Ansturm von tausenden Betroffenen dürfte die Waffenbehörden und Polizeidienststellen erheblich überfordern. Die Amnestieregelung läuft damit ins Leere. Dieser (hoffentlich nur redaktionellem Versehen geschuldete) Fehler ist zu beheben, indem in Artikel 5 Ziffer 14 eine Übergangsvorschrift ergänzt wird, die lauten sollte wie folgt; der bisherige Artikel 5 Ziffer 14 wird stattdessen zu Artikel 5 Ziffer 14a:

*„14. Dem § 58 wird folgender Absatz 24 angefügt:*

*(24) Die mit dem Gesetz zur Verbesserung der Inneren Sicherheit und des Asylsystems vom [einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes] vorgenommene Änderung in Anlage 2 Abschnitt 1 Nummer 1.4.1 wird erst zum [einsetzen: Datum des ersten Tages des zwölften auf den Monat des Inkrafttretens dieses Gesetzes folgenden Monats] wirksam.“*

Daneben ist der Wortlaut von § 58 Abs. 24 WaffG unklar, soweit es um die Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit geht. Nach § 4 WaffG besitzt der Antragsteller/Inhaber einer waffenrechtlichen Erlaubnis die erforderliche Zuverlässigkeit, oder er besitzt sie nicht. Eine „Sanktion“ der Zuverlässigkeit oder in Zusammenhang damit ist in § 4 WaffG nicht vorgesehen. Der Wortlaut von § 58 Abs. 24 WaffG n.F. muss sich diesem Sprachgebrauch und der Systematik fügen und muss deshalb entsprechend angepasst werden. Aufgrund der Einführung der Übergangsregel (siehe oben) wird § 58 Abs. 24 WaffG n.F. außerdem zu § 58 Abs. 25 WaffG n.F. Dieser § 58 Abs. 25 WaffG n.F. muss lauten wie folgt (Änderungen unterstrichen, Streichung durchgestrichen):

*„(25) Wer ein am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] unerlaubt besessenes Springmesser bis zum [einsetzen: Datum des ersten Tages des zwölften auf den Monat des Inkrafttretens dieses Gesetzes folgenden Monats] der zuständigen Behörde oder einer Polizeidienststelle übergibt, wird nicht wegen unerlaubten Erwerbs, unerlaubten Besitzes, unerlaubten Führens auf dem direkten Weg zur Übergabe an die zuständige Behörde oder Polizeidienststelle oder wegen unerlaubten Verbringens bestraft. Der vormalige unerlaubte Erwerb, der vormalige unerlaubte Besitz oder das vormalige unerlaubte Führen oder das unerlaubte Verbringen der Springmesser bleiben haben für die Personen, die die Gegenstände nach Satz 1 einer zuständigen Behörde oder einer Polizeidienststelle übergeben haben, in Bezug auf ihre im Verwaltungsverfahren zu beurteilende waffenrechtliche Zuverlässigkeit ~~sanktionslos keine Folgen; Zweifel an der Zuverlässigkeit ergeben sich daraus nicht.~~“*

Der Amnestieregelung fehlt außerdem die nach Artikel 14 Grundgesetz gebotene Entschädigungsregelung. § 58 Abs. 24 WaffG ist deshalb zu ergänzen oder, was der VDB als bessere Alternative begrüßen würde, das Waffengesetz ist um eine allgemeine Entschädigungsregelung zu ergänzen. Diese allgemeine Entschädigungsregelung sollte lauten wie folgt:

*„§ 58a Entschädigung*

*(1) Wird eine Waffe oder Munition, mit der umzugehen bisher keiner waffenrechtlichen Erlaubnis bedurfte oder für den Umgang mit welchen bisher waffenrechtliche Erlaubnisse (insbesondere für Erwerb, Besitz, Führen oder Schießen und Herstellung und Handel) erteilt werden durften, durch Gesetzesänderung in die Anlage 2 zu diesem Gesetz aufgenommen oder aufgrund geänderter Beurteilung ihrer Einordnung in die*



*Kategorien der Anlage 2 als verbotene Waffe oder Munition eingeordnet (Änderung der Rechtslage), so hat der Bund jeden, der bisher eine solche Waffe oder Munition berechtigterweise besessen hat (Berechtigter), angemessen zu entschädigen. Als angemessene Entschädigung gilt der bis zur Änderung der Rechtslage übliche Verkaufspreis (Verkehrswert), wenn nicht der Berechtigte nachweist, dass im Einzelfall aufgrund von Besonderheiten (z.B. individuelle Umbauten) eine höhere Entschädigung angemessen ist.*

*(2) Die Entschädigung wird auf Antrag des Berechtigten gezahlt, dabei ist vom Berechtigten der Nachweis zu erbringen, dass die betroffene Waffe oder Munition unbrauchbar gemacht oder vernichtet oder an einen weiterhin zu Erwerb und Besitz Berechtigten überlassen wurde. Der Antrag ist bei der für den Wohnort des Berechtigten zuständigen Waffenbehörde zu stellen. Der Bund hat die Entschädigungsleistung an die Waffenbehörde zu zahlen, die sie an den Berechtigten weiterleitet; verantwortlich für die Zahlung an die Waffenbehörde ist das Bundesministerium des Inneren.*

*(3) Soweit der Berechtigte durch Überlassung der Waffe oder Munition an einen weiterhin zu Erwerb und Besitz Berechtigten einen Erlös erzielt hat, ist dieser auf die Entschädigung anzurechnen; ein den Verkehrswert übersteigender Erlös steht dem Berechtigten zu.*

*(4) Für den Rechtsstreit über Grund oder Höhe der Entschädigung sind die Verwaltungsgerichte zuständig.“*

Eine entsprechende Entschädigungsregelung ist auch deshalb notwendig, da das Verbot der Springmesser mit in Krafttreten der Änderung sofort wirksam wird. Es gibt keine Übergangszeit, in der entsprechende Messer z. B. ins Ausland verkauft werden könnten, um einen finanziellen Nachteil nur annähernd auszugleichen. Ebenso kritisch ist die Amnestieregelung zu sehen, da diese nur den Fall der Abgabe des Messers berücksichtigt. Wird ein Messer bei einer Kontrolle im Amnestiezeitraum aufgefunden, greift die Amnestieregelung nicht.

Marburg, 19.09.2024

---

Verband Deutscher Büchsenmacher und Waffenfachhändler e. V. (VDB)

Gisselberger Str. 10 – 35037 Marburg

+49 (0) 64 21 – 480 75 00

[interessen@vdb-waffen.de](mailto:interessen@vdb-waffen.de) | [Homepage des VDB](http://Homepage des VDB)

Der Verband Deutscher Büchsenmacher und Waffenfachhändler wurde 1949 gegründet und vereint mehr als 1.750 Unternehmen des Waffenfacheinzelhandels, Büchsenmachermeisterhandwerks und die meisten Hersteller, Großhändler sowie Importeure. Als Bundesverband vertreten wir die Interessen unserer vorgenannten Mitgliedsunternehmen aller Betriebsformen und -größen. Als Schnittstellenverband werden wir aktuell zudem von annähernd 20.000 Fördermitgliedern – den Kunden unserer Mitgliedsunternehmen – unterstützt. Wir haben uns selbst hohe Standards der Arbeit auferlegt und uns freiwillig nach ISO 9001:2015 zertifizieren lassen, um eine hohe Qualität unserer Arbeit sicherzustellen und zu garantieren.



Die Bevollmächtigte des Rates der  
Evangelischen Kirche in Deutschland  
bei der Bundesrepublik Deutschland  
und der Europäischen Union

KOMMISSARIAT DER  
DEUTSCHEN BISCHÖFE  
Katholisches Büro in Berlin



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

20(4)492

## **Gemeinsame Stellungnahme**

**des Kommissariats der deutschen Bischöfe  
– Katholisches Büro in Berlin –  
und**

**der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland  
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des  
Asylsystems (BT-Drs. 20/12805) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des  
illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland  
(BT-Drs. 20/12804)**

### **I. Grundsätzliches**

Vor dem Hintergrund des schrecklichen Terroranschlags von Solingen am 23. August 2024 haben sowohl die Fraktionen der Regierungskoalition von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP als auch die CDU/CSU Fraktion Gesetzentwürfe und Anträge in den Bundestag eingebracht, die die innere Sicherheit verbessern und den Zuzug Schutzsuchender Menschen signifikant verringern soll.

Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition sieht unter anderem waffenrechtlichen Verschärfungen, strengere Regelungen beim Ausweisungsrecht nach §§ 54 ff. AufenthG, eine Erweiterung zur Aberkennung des Flüchtlingsschutzes nach § 3 Abs. AsylG und einschneidende Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) vor. Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion enthält eine Änderung des § 36a AufenthG, mit der die Möglichkeit des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte abgeschafft und die Zurückweisung von Schutzsuchenden an den deutschen Grenzen ermöglicht werden soll.

Die beiden großen Kirchen in Deutschland teilen das Anliegen, islamistischen Terrorismus entschieden zu bekämpfen. Neben notwendigen gesetzlichen Änderungen, die dabei helfen, Täter zu identifizieren oder Anschläge zu verhindern, sollten wir als Gesellschaft untersuchen, wie es zu einer derartigen Radikalisierung kommt und wie es besser gelingen kann, eine solche zu verhindern. Die Verschärfung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Regelungen, die alle Schutzsuchenden gleichermaßen trifft, ist aus Sicht der Kirchen ein unverhältnismäßiger Ansatz, Radikalisierung bzw. terroristische Taten zu verhindern.

## II. Bewertung einzelner Regelungen:

### Zu BT-Drs. 20/12805

#### Zu § 1 Abs. 4 AsylbLG-E

Gemäß § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 5 AsylbLG-E haben Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG) und deren Asylantrag vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgrund der Zuständigkeit eines anderen europäischen Staates nach der Dublin III-VO als unzulässig abgelehnt und deren Abschiebung in den zuständigen Dublin-Staat angeordnet worden ist, keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. In diesen Fällen sollen lediglich die in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E vorgesehenen Überbrückungsleistungen für einen Zeitraum von zwei Wochen innerhalb von zwei Jahren gewährt werden. Im Fall einer außergewöhnlichen Härte sollen zur Überwindung besonderer Umstände und zur Deckung zeitlich befristeter Bedarfe weitere Grundleistungen und eine medizinische Versorgung nach §§ 3 und 4 AsylbLG gewährt werden. In § 1 Abs. 4 S. 6 AsylbLG-E werden die Voraussetzungen, die für die Feststellung eines Härtefalls vorliegen müssen, erheblich verschärft: Anders als nach geltendem Recht muss nun eine außergewöhnliche Härtefallsituation vorliegen. Eine solche soll nur gegeben sein, wenn sich die individuelle Notlage der jeweiligen Person deutlich von der Situation anderer Personen in gleicher Lage unterscheidet. Auch wurde § 6 AsylbLG aus dem Leistungsumfang im Härtefall gestrichen; das bedeutet, dass beispielsweise die Deckung besonderer Teilhabebedarfe von Menschen mit Behinderungen nicht mehr umfasst sind.

Die Kirchen halten diesen drastischen Leistungsausschluss für verfassungswidrig, da die betroffenen Personen häufig keine Möglichkeit haben, sich der Situation zu entziehen und in dem für sie nach der Dublin III-VO zuständigen Mitgliedstaat Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass die Menschenwürde migrationspolitisch nicht zu relativieren ist.<sup>1</sup>

In der Gesetzesbegründung wird dagegen dargelegt, dass ein Leistungsausschluss für die betroffene Personengruppe verhältnismäßig sei, da die Annahme gerechtfertigt sei, „dass es für sie im Regelfall mit keinem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, Deutschland kurzfristig wieder zu verlassen und in das Land zurückzukehren, das [...] für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig ist“.<sup>2</sup> Allerdings ist es den Betroffenen in der Regel nicht möglich, freiwillig bzw. ohne Mitwirkung staatlicher Stellen in den zuständigen „Dublin-Staat“ zurückzukehren. So sieht Art. 7 Abs. 1a) und b) Dublindurchführungs-VO eine Überstellung auf Initiative des Asylbewerbers innerhalb einer vorgegebenen Frist bzw. eine kontrollierte Ausreise vor. Hierbei ist in beiden Fällen die Mitwirkung staatlicher Stellen erforderlich, so muss der überstellende Mitgliedstaat in beiden Fällen, die für die Reise zuständigen Papiere ausstellen und der zuständige Dublin-Staat muss im Fall der kontrollierten Ausreise über Ort, Datum und Uhrzeit der Ankunft informiert und der Asylbewerber bis zum Besteigen des Beförderungsmittels begleitet werden. Der zuständige Dublin-Staat muss die Ankunft des Asylbewerbers bestätigen. Aufgrund dessen sieht die Dienstanweisung-Dublin des BAMF eine behördlich organisierte Überstellung als Regelfall vor.

---

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil v. 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10.

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 30.

### **Zu §§ 3 Abs. 4 AsylG-E und 60 Abs. 8, 8a und 8b AufenthG-E**

Gem. § 3 Abs. 4 AsylG-E kann ein Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft erfolgen, wenn die Voraussetzungen des mit dem Entwurf ebenfalls geänderten § 60 Abs. 8, 8a und 8b AufenthG-E vorliegen. Der Gesetzesentwurf sieht dort wesentliche Änderungen vor, die in § 60 Abs. 8a und Abs. 8b AufenthG-E zu einem abgestuften Ermessen führen. § 60 Abs. 8a AufenthG-E sieht die Regelung eines gebundenen Ermessens vor, bei dem der Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft erfolgen soll, wenn die betroffene Person eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil sie wegen einer der dort gelisteten Katalogtaten zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt worden ist. Damit kann vom Ausschluss nur bei atypischen Fällen und Ausnahmen abgesehen werden. § 60 Abs. 8b AufenthG-E sieht wiederum vor, dass ein Ausschluss dann erfolgen kann, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig wegen einer der in Nr. 1 bis 3 aufgeführten Taten zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist.

Die beiden Kirchen sehen diese vorgenommenen abgestuften Ermessensregelungen als unionsrechtswidrig an. Die in § 60 Abs. 8a AufenthG-E vorgesehene „Soll“-Regelung erlaubt nur ein gebundenes Ermessen und somit keine vollständige Prüfung der Einzelfallumstände innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung, was aus Sicht der beiden Kirchen der Rechtsprechung des EuGH widerspricht,<sup>3</sup> und angesichts des hohen Schutzniveaus, in welches dadurch eingegriffen wird, auch als sehr bedenklich anzusehen ist. Der EuGH entschied, dass der Ausschluss von einem Schutzstatus nur nach einer vollständigen Prüfung sämtlicher Einzelfallumstände erfolgen darf und das selbst bei einer Verurteilung zu einer Mindeststrafe von fünf Jahren.<sup>4</sup> Eine solche Einzelfallprüfung ist bei einer „Soll“-Vorschrift im Sinne des § 60 Abs. 8a AufenthG-E nicht möglich, denn diese erlaubt ja gerade keine Einzelfallprüfung, sondern sieht bei Vorliegen der Voraussetzungen den Ausschluss als zwingend notwendig vor. Davon kann nur in Ausnahmen oder atypischen Fällen abgewichen werden.

Die beiden Kirchen erinnern daran, dass diese Einschränkung bereits im früheren Ausweisungsrecht bestand und aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG geändert wurde. Das Gericht hatte die damalige Regelung in §§ 53 ff. AufenthG a.F., die eine Ist-, Regel- und Ermessensausweisung vorsah, nicht für verfassungswidrig erklärt, aber deutlich gemacht, dass die schematisierende Anwendung dieser Regeln nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.<sup>5</sup> Demnach verlangt die Rechtsprechung des BVerfG eine ergebnisoffene Abwägung des Interesses an der Ausreise mit dem Interesse des Ausländers am weiteren Verbleib im Bundesgebiet. Die Grundsätze dieser Rechtsprechung sind auch auf den § 60 Abs. 8a und 8b AufenthG-E übertragbar. Es liegt eine vergleichbare Sachlage vor, denn beide Regelungen haben weitreichende Folgen für die betroffenen Ausländer. Sowohl die Ausweisungsnormen §§ 53 ff. AufenthG a.F.

<sup>3</sup> Siehe vor allem EuGH, Urteil v. 13.9.2018 – C-369/17 [Ahmed], InfAusR 2018, 425, Rn. 49.

<sup>4</sup> EuGH, Urteil vom 13.09.2018 – C-369/17, Rn. 49.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss v. 10.5.2007 – 2 BvR 304/07.



als auch § 60 Abs 8a und Abs. 8b AufenthG- E sehen ein gebundenes und abgestuftes Ermessen vor, die wenig Raum für eine solche Interessenabwägung lässt.

Die beiden Kirchen möchten zudem hervorheben, dass ein Ausschluss von dem Flüchtlingsstatus sowohl aus Sicht der Genfer Flüchtlingskonvention als auch aus unions- und verfassungsrechtlicher Perspektive als ultima ratio anzusehen ist.<sup>6</sup> Ein Ausschluss führt zu einem schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der betroffenen Person, welche auch nicht unerhebliche rechtliche und faktische Konsequenzen mit sich bringt. Die beiden Kirchen betonen daher, dass eine Einzelfallprüfung bezüglich der Ausschlussgründe, welche auch voll gerichtlich überprüfbar sein müssen, unabdingbar ist. Gleiches gilt auch für den nachträglichen Entzug der Flüchtlingseigenschaft, die nun durch § 73 Abs. 1a S. 1 und Abs. 3a S. 1 AufenthG-E den gleichen Voraussetzungen unterworfen wird.

### **Zu BT-Drs. 20/12804 - § 36a AufenthG-E**

Gemäß § 36a AufenthG-E wird Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ab Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr gewährt. Laut Gesetzesbegründung ist dies erforderlich, da „[...] die Integrationskapazitäten in Deutschland auf absehbare Zeit in einem Maße erschöpft [sind], dass der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz bis auf weiteres zu beenden ist.“

Die Kirchen haben bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Familie ein sehr hohes Gut darstellt, das es zu schützen gilt.<sup>7</sup> Familie bietet den Raum, in dem Vertrauen wächst und in dem dauerhafte Verantwortung füreinander übernommen wird.<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang haben die Kirchen auch darauf aufmerksam gemacht, dass das tatsächliche Zusammenleben als Familie zu den sozialen Grundbedürfnissen der individuell betroffenen Familienmitglieder zählt. Dies gilt auch und besonders unter den Bedingungen von Flucht und Vertreibung. Darüber hinaus dient der Schutz von Ehe und Familie auch den Interessen der Gesellschaft als Ganzer.<sup>9</sup> Die Integration drittstaatsangehöriger Personen wird erheblich erschwert, wenn sie sich um die Sicherheit und das Wohlergehen ihrer zurückgebliebenen Familienangehörigen sorgen müssen.

Aus Sicht der beiden Kirchen ist es rechtlich unerlässlich, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten unter erfüllbaren Bedingungen zuzulassen, da Art. 6 Abs. 1 GG auch das tatsächliche Zusammenleben der Familienmitglieder schützt und es sich nicht um ein Deutschengrundrecht handelt.<sup>10</sup> Auch Art. 8 EMRK schützt das Zusammenleben als grundlegenden Bestandteil des Familienlebens. Der unbefristete Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten widerspricht diesen rechtlichen Vorgaben deutlich. Schließlich verletzt die Regelung aus Sicht der Kirchen auch die unionsrechtlichen Vorgaben der

<sup>6</sup> BeckOK AuslR/Kluth, 42. Ed. 1.7.2024, AsylG § 3 Rn. 19.

<sup>7</sup> Gemeinsame Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten“ (BT-Drs. 19/439) u.a.; Gemeinsame Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug zu subsidiär Geschützten) (BT-Drs. 18/10044) u.a., Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538).

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise Nachsynodales Apostolisches Schreiben AMORIS LAETITIA des Heiligen Vaters Papst Franziskus, 19.3.2016, S. 36, dort unter Verweis auf Päpstlicher Rat für die Familie, Charta der Familienrechte, 22.10.1983, Einführung.

<sup>9</sup> Siehe Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, L 251/12.

<sup>10</sup> BVerfGE 62, 323 (330); BVerfGE Beschluss v.12.5.1987, 2 BvR 1226/83, 2 BvR 101/84, 2 BvR 313/84.

Familiennachzugsrichtlinie,<sup>11</sup> die die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten (Art. 1 FamZ-RL) regelt. Sie findet Anwendung, wenn der Zusammenführende, der im Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit ist, begründete Aussicht darauf hat, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen (Art. 3 Abs. 1 FamZ-RL). Auch wenn der Status des subsidiär Schutzberechtigten nach Art. 15 ff. Qualifikations-RL<sup>12</sup> zeitlich nach Inkrafttreten eingeführt wurde, macht die Familienzusammenführungsrichtlinie deutlich, dass niemand, dem ein unionsrechtlicher Aufenthaltstitel erteilt wurde, dauerhaft vom Familiennachzug ausgeschlossen werden darf.

Subsidiär schutzberechtigt sind nach § 4 AsylG Personen, denen in ihrem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. Hierzu zählen die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Dieser Personengruppe ist es ebenso wie anerkannten Flüchtlingen nicht möglich, die Familieneinheit in ihrem Herkunftsland zu leben oder wiederherzustellen. In aller Regel ist dies auch in einem Drittstaat nicht möglich, da hierfür meist ein dauerhafter legaler Aufenthalt der Familienangehörigen erforderlich wäre. Ein Familiennachzug soll auch dann nicht möglich sein, wenn die Voraussetzungen der Lebensunterhalts- und Wohnraumsicherung sowie die sonstigen Voraussetzungen nach §§ 27, 29 Abs. 1 AufenthG erfüllt sind.

Die nun vorgeschlagene Regelung würde für subsidiär Schutzberechtigte somit eine langjährige bis dauerhafte Trennung bedeuten, weil ein Antrag auf Familienzusammenführung häufig erst mit Erlangung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG und damit frühestens fünf Jahre nach Zuerkennung des subsidiären Schutzes möglich wäre.

Berlin, den 17. September 2024

---

<sup>11</sup> Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, L 251/12.

<sup>12</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.11.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, L 337/9.



**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

**20(4)494**

## / Stellungnahme

### zu den Gesetzentwürfen zur „Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“ (BT-Drucksache 20/12806) und „Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ (BT-Drucksache 20/12805)

20. September 2024

Eingereicht durch *AlgorithmWatch* für das *Bündnis Gesichtserkennung Stoppen!*

### Unsere Empfehlung in Kürze

Die vorgeschlagenen biometrischen Überwachungsbefugnisse sind europarechtswidrig, verletzen verfassungsrechtliche Mindestanforderungen und widersprechen datenschutzrechtlichen Grundregeln. Das betrifft die Entwürfe für §§ 10b, 39a und 63b BKA-Gesetz, § 34b BPolG, § 98d StPO und § 15b AsylG. Die Regelungen müssen deshalb gestrichen werden.

## Kontext

Diese Stellungnahme beschränkt sich allein aus Zeitgründen auf die biometrischen Überwachungsbefugnisse, wie sie am 12.09.2024 in erster Lesung vom Bundestag beraten wurden.<sup>1</sup> Im Einzelnen sind das folgende vorgeschlagene Regelungen in den Gesetzentwürfen „zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung“<sup>2</sup> und „zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“<sup>3</sup>:

- § 10b im Bundeskriminalamtgesetz: nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet zur
  - Identifizierung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts einer Zielperson
  - Verfolgung und Verhütung von Straftaten
- § 39a und § 63b Bundeskriminalamtgesetz, sowie § 34b im Bundespolizeigesetz: nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet zur Gefahrenabwehr
- § 98d Strafprozessordnung: nachträglicher Abgleich biometrischer Daten mit im Internet öffentlich zugänglichen Daten mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenverarbeitung, zur Identitätsfeststellung oder zur Ermittlung des Aufenthaltsorts einer beschuldigten oder sonstigen Person, nach der für Zwecke eines Strafverfahrens gefahndet wird
- § 15b Asylgesetz: nachträglicher biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
  - wenn ein Ausländer [sic!] keinen gültigen Pass oder Passersatz besitzt und der Abgleich für die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit eines Ausländers [sic!] erforderlich ist

Trotz schwerwiegender offener Fragen zur Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit dieser vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die Gesetzesentwürfe im Eilverfahren verabschiedet werden. Es zeichnet jedoch sowohl die parlamentarische Demokratie als auch den Rechtsstaat aus, nicht überhastet und hart, sondern besonnen und verhältnismäßig zu agieren.

Im Koalitionsvertrag verpflichten sich die Regierungsparteien gleich an zwei Stellen, biometrische Überwachung in Deutschland zu verhindern. So heißt es, dass „[b]iometrische Erkennung im öffentlichen Raum“ europarechtlich auszuschließen sei, auch der „Einsatz von biometrischer Erfassung zu Überwachungszwecken“ wird explizit abgelehnt. Ebenso hat die Koalition festgehalten, dass „das Recht auf Anonymität sowohl im öffentlichen Raum als auch im Internet“ zu gewährleisten ist.<sup>4</sup> Im Folgenden legen wir dar, warum die vorgeschlagenen Befugnisse nicht nur einen Bruch des

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 20/12806 und 20/12805, vgl.

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw37-de-innere-sicherheit-1016976>

<sup>2</sup> BT-Drucksache 20/12806 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/128/2012806.pdf>

<sup>3</sup> BT-Drucksache 20/12805 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/128/2012805.pdf>

<sup>4</sup> Koalitionsvertrag 2021- 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP, S. 15 und 86f, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)

geltenden Koalitionsvertrags bedeuten, sondern auch mit unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar sind.

## 1) Unvereinbarkeit mit EU-Recht

**Die vorgeschlagenen biometrischen Überwachungsbefugnisse sind europarechtswidrig.** Sie widersprechen der jüngst in Kraft getretenen EU KI-Verordnung (KI-VO), die EU-weit harmonisierte Regelungen zum Einsatz von KI-Systemen beinhaltet.

Angesichts des enormen Schädigungspotenzials für Grundrechte und Demokratie verbietet die KI-Verordnung „das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme für diesen spezifischen Zweck oder die Verwendung von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsaufnahmen erstellen oder erweitern“ (Art. 5 Absatz 1 Buchstabe e KI-VO). Dieses Verbot wird bereits am 2. Februar 2025 gültig und umfasst sowohl private KI-Anbieter als auch öffentliche Stellen wie Polizei-, Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden, die ein solches KI-System anschaffen, betreiben oder nutzen.

**Die in den Gesetzentwürfen vorgesehene Befugnis zum nachträglichen biometrischen Überwachen sämtlicher öffentlich zugänglicher Daten aus dem Internet kann ohne den Einsatz dieser EU-weit verbotenen KI-Systeme nicht umgesetzt werden.** Dabei spielt es keine Rolle, ob die Behörden die biometrischen Erkennungssysteme selbst entwickeln oder von Dritten beschaffen; beides ist explizit untersagt. Der Staat darf keine rechtswidrigen Angebote Dritter nutzen. Eine Umsetzung dieser Befugnis ohne den Einsatz eines solchen KI-Systems kommt weder theoretisch noch praktisch in Betracht, da immer KI-Systeme benötigt werden, um die biometrischen Muster von Gesichtern aus Bilddaten zu extrahieren.<sup>5</sup>

Die KI-VO sieht für dieses eindeutige Verbot keine Ausnahmen vor. Lediglich solche KI-Systeme, die „ausschließlich für militärische Zwecke, Verteidigungszwecke oder Zwecke der nationalen Sicherheit in Verkehr gebracht, in Betrieb genommen oder, mit oder ohne Änderungen, verwendet werden“ (Art. 2 Abs. 3 Satz 2 KI-VO) sind generell von der KI-VO ausgenommen. Die in den Entwürfen vorgesehenen Einsatzzwecke zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Identitätsfeststellung im Zuge von Asylverfahren sind eindeutig von der Verordnung erfasst. Alle KI-Systeme, die „etwa für zivile oder humanitäre Zwecke oder für Zwecke der Strafverfolgung oder öffentlichen Sicherheit“ verwendet werden, fallen in den Anwendungsbereich dieser Verordnung (Erwägungsgrund 24, KI-VO).

---

<sup>5</sup> Die Gesetzesbegründung führt aus, dass die biometrische Überwachungsbefugnis für das BAMF die Vorgabe aus Artikel 14 KI-VO einhalten soll. Dort geht es darum, dass Hochrisiko-KI-Systeme von natürlichen Personen wirksam beaufsichtigt werden müssen, etwa um Risiken für Grundrechte zu minimieren. Hier geht man also davon aus, dass KI-Systeme zum Einsatz kommen (BT-Drucksache 20/12805, S. 23).

Die Echtzeit-Fernidentifikation ist gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchstabe h der KI-Verordnung nur in engen Grenzen erlaubt, was die Entwürfe nur unzureichend berücksichtigen: Ein Echtzeit-Abgleich ist nicht für Stimmen ausgeschlossen, nur für Bild- und Videoaufnahmen. Damit könnte etwa in einem Live-Stream trotzdem nach den biometrischen Stimmmustern einer Person gesucht werden. Hinzu kommt, dass nicht definiert wird, wann eine Echtzeit-Aufnahme endet. Auf YouTube und anderen Video-Plattformen ist es zum Beispiel gang und gäbe, dass Veranstaltungen in Echtzeit übertragen werden und bereits kurz danach und zeitlich unbegrenzt als Videodateien öffentlich verfügbar bleiben. Einen Schutz dagegen, diese Live-Streams mit kurzem Zeitversatz zu erfassen und auszuwerten, gibt es weder rechtlich noch technisch. Die KI-VO verweist in EG 95 darauf, dass „Bedingungen für die nachträgliche biometrische Fernidentifizierung keinesfalls eine Grundlage dafür bieten [sollten], die Bedingungen des Verbots und der strengen Ausnahmen für biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung zu umgehen“, lässt aber gleichzeitig offen, ab wann eine Echtzeit-Auswertung aufhört und eine nachträgliche Auswertung anfängt. An der gleichen Stelle wird vorausgesetzt, dass die nachträgliche Fernidentifikation stets „auf einem geschlossenen Datensatz rechtmäßig erworbener Videoaufnahmen basieren“ muss. Die Absicht, sämtliche öffentlich zugängliche Daten aus dem Internet heranzuziehen, widerspricht der KI-VO auch in dieser Sache.

Auch die EU-weiten Datenschutz-Vorgaben sind nicht mit dem biometrischen Massenabgleich vereinbar. Artikel 10 der Richtlinie über Datenschutz in der Strafverfolgung (EU Richtlinie [2016/680](#)) fordert, dass die Verarbeitung von biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person nur dann erlaubt werden darf, wenn sie unbedingt erforderlich ist. Diese Erforderlichkeit ist in keiner Weise dargelegt worden. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person geschützt werden und die Maßnahme der Wahrung lebenswichtiger Interessen dient, was ebenfalls in den vorliegenden Entwürfen nicht gegeben ist.

## 2) Verletzung verfassungsrechtlicher Mindestanforderungen

**Die vorgeschlagenen biometrischen Überwachungsbefugnisse sind mit verfassungsrechtlichen Mindeststandards nicht vereinbar.** Die Überwachungsmaßnahme berührt zwangsläufig die Grundrechte aller Menschen und ist weder erforderlich noch verhältnismäßig. Die KI-basierte Erfassung und Auswertung von Gesichtern und Stimmen verletzt die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung, auf freie Meinungsäußerung und weitere. Das Eingriffsgewicht ist besonders hoch, weil die Maßnahme heimlich erfolgt und eine extrem hohe Streubreite hat, denn betroffen sind alle Menschen, von denen Gesichtsbilder oder Audiodateien im Internet zugänglich sind. Dazu kommt, dass erhebliche Diskriminierungsrisiken bestehen und besonders sensible Daten aufgedeckt werden können (z.B. bei

Aufnahmen von Demonstrationen, Parteiveranstaltungen, Pride-Events, Gewerkschaftskundgebungen, Gottesdiensten etc.).

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits für die großflächige, automatisierte Verarbeitung von Kfz-Kennzeichen durch Polizei und Strafverfolgungsbehörden hohe verfassungsrechtliche Anforderungen aufgestellt.<sup>6</sup> Und dort ging es nicht um besonders sensible biometrische Daten wie Gesichter, sondern nur um Kfz-Kennzeichen. Die automatisierte Erhebung und Auswertung von öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten stellt nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts immer einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar.<sup>7</sup> Auch ein jüngeres Verfassungsurteil über die automatisierte Datenanalyse für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten stellt mit Verweis auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung klar, dass automatische Abgleiche biometrischer Daten besonders voraussetzungsvoll sind.<sup>8</sup>

Die Anforderungen für die vorgeschlagene massenhafte Verarbeitung biometrischer Daten sind zu unspezifisch und die Einsatzzwecke und Tatbestandsmerkmale sind zu breit und nicht gewichtig genug. Insbesondere der Straftatenkatalog des § 100a Abs. 2 StPO wird ständig erweitert und angepasst, wodurch er nicht zur klaren Begrenzung von Maßnahmen auf schwerwiegende Straftaten geeignet ist. Und weder die Referenz-Datenbanken gesuchter Personen, noch die zu durchsuchenden Bild- oder Videodaten sind hinreichend konkretisiert, etwa hinsichtlich zeitlicher und räumlicher Beschränkung. Das Erfassen von Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, wird durch den Entwurf nicht grundsätzlich ausgeschlossen und ist praktisch auch nicht zu gewährleisten. Durch die enorme Streubreite des vorgeschlagenen biometrischen Abgleichs ist davon auszugehen, dass regelmäßig Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensführung als „Beifang“ erhoben werden. Dass diese höchst privaten Daten nicht verwertet werden dürfen und unverzüglich zu löschen sind, stellt keinen hinreichenden Schutz dar. Schon die Möglichkeit der Datenerfassung erhöht den Überwachungsdruck und schränkt die grundrechtlich garantierte Privatsphäre ein.

Die öffentliche Verfügbarkeit der Daten, die für einen Abgleich herangezogen werden, ändert nichts daran, dass die Schutzbereiche der Grundrechte berührt sind.<sup>9</sup> Schon gar nicht, wenn besonders schützenswerte, lebenslang unveränderbare biometrische Datensätze wie Stimm- oder Gesichtsmuster daraus abgeleitet werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spannt einen Schutzschirm, um Einschüchterungseffekte zu verhindern, die entstehen können, wenn Einzelne nicht mit

---

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. März 2008, 1 BvR 2074/05,

[https://www.bverfg.de/e/rs20080311\\_1bvr207405.html](https://www.bverfg.de/e/rs20080311_1bvr207405.html)

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15,

[https://www.bverfg.de/e/rs20181218\\_1bvr014215.html](https://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr014215.html)

<sup>8</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19, Rn. 87,

[https://www.bverfg.de/e/rs20230216\\_1bvr154719.html](https://www.bverfg.de/e/rs20230216_1bvr154719.html)

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Hornung: Künstliche Intelligenz zur Auswertung von Social Media Massendaten.

Möglichkeiten und rechtliche Grenzen des Einsatzes KI-basierter Analysetools durch

Sicherheitsbehörden, Archiv des öffentlichen Rechts, 147. Band (2022), Heft 1;

Sosna: „Fundgrube Internet“ – vom tatsächlich möglichen und rechtlich zulässigen Sammeln der Nachrichtendienste im Netz, GSZ 2024, 53.



ausreichender Sicherheit die Verbreitung ihrer Daten überschauen können. Die massenhafte biometrische Identifizierung hat eine enorme einschüchternde Wirkung, da Menschen nicht wissen (und nicht wissen können), ob und wann Foto- und Videoaufnahmen oder anderes Datenmaterial wie Podcasts in Zukunft mit KI-Systemen von Polizei-, Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden ausgewertet werden.<sup>10</sup> Die KI-basierte Analyse von biometrischen Daten ist ein elaboriertes technisches Verarbeitungsverfahren und keine technische Arbeitshilfe für manuelle Verfahren.<sup>11</sup>

### 3) Konflikt mit Datenschutzvorgaben

**Der Vorschlag verletzt grundlegende datenschutzrechtliche Vorgaben.** Eine informierte Einwilligung oder ein berechtigtes Interesse kann im Kontext des vorgeschlagenen biometrischen Massenabgleichs im gesamten öffentlich zugänglichen Internet nicht gegeben sein. Weder das eine noch das andere kann strukturell aufgrund der Vielzahl an potenziell betroffenen Personen angenommen werden. Keine Stelle kann aus dem Hochladen eines Inhalts ins Internet ein Einverständnis in die Datenerhebung herleiten.

Die Gesetzentwürfe legen die technische Ausgestaltung des massenhaften biometrischen Abgleichs nur unzureichend dar. Dennoch ist davon auszugehen, dass die technische Vorgehensweise der des Unternehmens ClearView AI Inc. zumindest ähnelt. Etliche Datenschutzbehörden haben die Datenverarbeitung durch ClearView AI aufgrund zahlreicher Verstöße gegen die DSGVO beanstandet und mit hohen Bußgeldern belegt:

- Die niederländische Datenschutzbehörde AP erließ ein Bußgeld in Höhe von 30,5 Mio. Euro gegen ClearView AI.<sup>12</sup>
- Die französische Datenschutzbehörde CNIL verhängte eine Geldbuße in Höhe von 20 Mio. Euro gegen ClearView AI.<sup>13</sup>
- Die griechische Datenschutzaufsicht verhängte ein Bußgeld in Höhe von 20 Mio. Euro gegen ClearView AI.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Siehe zum schwerwiegenden Grundrechtseingriffsgewicht von anlasslosen Datenspeicherungen und den damit verbundenen Missbrauchsmöglichkeiten auch das Urteil zur Vorratsdatenspeicherung: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 02. März 2010, 1 BvR 256/08, Rn. 212, [https://www.bverfg.de/e/rs20100302\\_1bvr025608.html](https://www.bverfg.de/e/rs20100302_1bvr025608.html)

<sup>11</sup> Vgl. die datenschutzrechtliche Einordnung und Beanstandung der Gesichtserkennungssoftware „Videmo 360“ in Hamburg: Tätigkeitsbericht Datenschutz 2018 des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, S.86f: [https://datenschutz-hamburg.de/fileadmin/user\\_upload/HmbBfDI/Datenschutz/Taetigkeitsberichte\\_Datenschutz/Taetigkeitsberichte\\_PDF/27\\_Taetigkeitsbericht\\_Datenschutz\\_2018.pdf](https://datenschutz-hamburg.de/fileadmin/user_upload/HmbBfDI/Datenschutz/Taetigkeitsberichte_Datenschutz/Taetigkeitsberichte_PDF/27_Taetigkeitsbericht_Datenschutz_2018.pdf)

<sup>12</sup> Siehe Autoriteit Persoonsgegevens (AP): <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/ap-legt-clearview-boete-op-voor-illegale-dataverzameling-voor-gezichtsherkenning>

<sup>13</sup> Siehe Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL): <https://www.cnil.fr/fr/reconnaissance-faciale-sanction-de-20-millions-deuros-lencontre-de-clearview-ai>

<sup>14</sup> Siehe Griechische Datenschutzaufsichtsbehörde (Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα): <https://www.dpa.gr/el/enimerwtiko/prakseisArxis/epiboli-prostimoy-stin-etaireia-clearview-ai-inc>



- Die britische Aufsichtsbehörde ICO verhängte eine Geldstrafe in Höhe von 7,5 Mio. GBP gegen ClearView AI.<sup>15</sup>
- Die italienische Datenschutzbehörde GPDP erließ ein Bußgeld in Höhe von 20 Mio. Euro gegen ClearView AI.<sup>16</sup>

Die europäischen Datenschutzbehörden, der Europäische Datenschutzbeauftragte, der Europäische Datenschutzausschuss<sup>17</sup> und die ehemalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte<sup>18</sup> sehen allesamt gravierende Verstöße gegen elementare Datenschutzregeln und grundrechtliche Garantien, wenn ein massenhafter biometrischer Abgleich zum Einsatz kommt.

---

**AlgorithmWatch** ist eine Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Berlin und Zürich, die sich mit den gesellschaftlichen Auswirkungen von algorithmischen Entscheidungssystemen (ADM) und Künstlicher Intelligenz (KI) befasst. Wir setzen uns dafür ein, dass solche Technologien Menschenrechte, Demokratie und Nachhaltigkeit stärken, statt sie zu schwächen. Dazu tragen wir mit politischen Kampagnen, Lobbyarbeit, journalistischen Recherchen, Forschung und Technikentwicklung bei.

Webseite von AlgorithmWatch: <https://algorithmwatch.org/>

Webseite des Bündnisses Gesichtserkennung Stoppen!  
<https://gesichtserkennung-stoppen.de/>

Kontakt zum Autor:

Kilian Vieth-Ditlmann, [vieth-ditlmann@algorithmwatch.org](mailto:vieth-ditlmann@algorithmwatch.org)

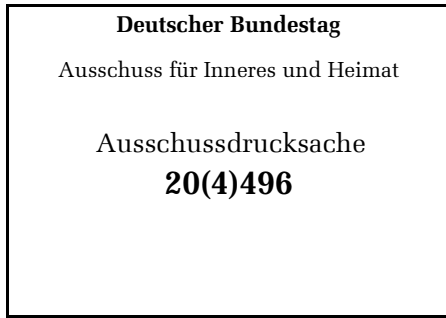
---

<sup>15</sup> Siehe Information Commissioner's Office (ICO):  
<https://ico.org.uk/about-the-ico/media-centre/news-and-blogs/2022/05/ico-fines-facial-recognition-database-company-clearview-ai-inc/>

<sup>16</sup> Siehe Garante per la protezione dei dati personali (GPDP):  
<https://www.gpdp.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9751323>

<sup>17</sup> Siehe EDPB / EDPS:  
[https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb-edps\\_joint\\_opinion\\_ai\\_regulation\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb-edps_joint_opinion_ai_regulation_en.pdf)

<sup>18</sup> Siehe OHCHR:  
<https://www.ohchr.org/en/2021/09/artificial-intelligence-risks-privacy-demand-urgent-action-bachelet?LangID=E&NewsID=27469>



Frankfurt am Main, 20.09.2024

## **Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Bundestags zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems**

Am 23. September 2024 werden bei der Anhörung zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems gleich drei Gesetzentwürfe diskutiert. Es ist zu bezweifeln, dass angesichts der Kürze der Vorbereitungszeit und der im Vergleich zum Umfang der Maßnahmen kurzen Dauer der Anhörung die Tragweite der vorgeschlagenen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verschärfungen ausreichend diskutiert werden kann. Und das, obwohl Maßnahmen vorgeschlagen werden, gegen die es gravierende europa- und verfassungsrechtliche Bedenken gibt (so ist u.a. die Neuregelung bezüglich Widerruf nach Reisen in das Herkunftsland weder mit der Genfer Flüchtlingskonvention noch mit dem Europarecht vereinbar, siehe [hier](#) für eine Einordnung).

**PRO ASYL möchte auf die aus Sicht der Organisation gravierendste Verschärfung aufmerksam machen: Der geplante Sozialleistungsausschluss von Asylsuchenden**, die dem Dublin-Verfahren unterliegen. Dieser ist eindeutig verfassungswidrig: Zum einen, weil er gegen die Menschenwürde verstößt, Menschen das zum Leben existenziell Notwendige zu entziehen. Zum anderen, weil die Sanktion rein repressiv ist und die Menschen in der Regel nicht selbstständig ausreisen und so ihre Situation „beheben“ können. Es wäre zudem ein Affront gegen das Bundesverfassungsgericht, in diesem Jahr zum zweiten Mal das Asylbewerberleistungsgesetz zu ändern, ohne bestehende Rechtsprechung umzusetzen. Ein Leistungsausschluss steht auch im Widerspruch zur EU-Grundrechtecharta. Würde der Gesetzeswortlaut tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden, dann würde dies zu einer bis heute in Deutschland unbekanntem Obdachlosigkeit von schutzsuchenden Menschen führen. Eine unerträgliche Situation, die schon in einigen EU-Ländern Realität ist. Dies ist einer der Gründe, weshalb Menschen sich gezwungen sehen, innerhalb der EU weiter zu fliehen.

Die neuen Gesetzesvorschläge reihen sich ein in eine zunehmend getriebene Politik, in der selbst verfassungs- und menschenrechtliche Bedenken einfach beiseite gewischt werden, wenn es um Verschärfungen in der Asylpolitik geht. [Gemeinsam mit 26 anderen Organisationen](#) hat PRO ASYL Anfang September an die Bundesregierung appelliert: „Handlungsfähigkeit beweist sich durch realistische, wertegeleitete und rechtskonforme Politik. Anstatt sich zu stets neuen Verschärfungen treiben zu lassen, muss die Bundesregierung für ein Europa der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte eintreten. Für alle Menschen.“ Mittlerweile wird dieser Appell von [229 Organisationen](#) und fast 50.000 Einzelpersonen unterstützt (Stand 19.09.2024).

## **Zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, BT-Drucksache [20/12805](#)**

### **Artikel 4: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen im § 1 Abs. 4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vor: Bestimmten Gruppen geflüchteter Menschen soll selbst die grundlegendste Versorgung verweigert werden. Selbst in eng begrenzten Härtefällen soll kaum mehr als das physische Überleben gesichert werden.

Neu in die Norm aufgenommen werden ausreisepflichtige Menschen, deren Asylantrag wegen der Zuständigkeit eines anderen Dublin-Vertragsstaats als unzulässig eingestuft und für die eine Abschiebungsanordnung erlassen wurde; die Entscheidung muss noch nicht rechtskräftig sein – es können also noch Gerichtsverfahren anhängig sein. Bis zum 30. Juni 2024 lebten 6.840 Personen in Deutschland, für die ein anderer Mitgliedstaat als zuständig erachtet wurde und die zugleich ausreisepflichtig sind und damit potenziell von der Neuregelung betroffen wären (BT-Drs. 20/8304). Von der Verschärfung der Norm sind aber auch Ausreisepflichtige, die in einem anderen EU-Staat noch fortbestehenden internationalen Schutz (Flüchtlingsschutz oder subsidiären Schutz) erhalten haben, betroffen. Menschen mit Duldung sind von der Regelung nicht erfasst. Die bisher bereits für Dublin-Fälle vorgesehene, auch inhaltlich bislang nicht ganz so weit gehende Leistungskürzung nach § 1a Abs. 7 AsylbLG wird gestrichen.

**Der geplante Leistungsausschluss ist – wie im Folgenden dargelegt wird – verfassungs- und europarechtswidrig. Die Lebensrealität der Betroffenen wird verkannt. PRO ASYL fordert, dass der § 1 Abs. 4 AsylbLG-E aus dem Gesetzentwurf gestrichen wird.** Anstatt das AsylbLG weiter zu verschärfen, muss bestehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden. Dem gesamten Sondergesetz begegnen verfassungsrechtliche Bedenken, weshalb sich PRO ASYL für dessen Abschaffung einsetzt.

### **Keine Leistungen mehr nach zwei Wochen**

Die Betroffenen sollen nach dem § 1 Abs. 4 AsylbLG-E künftig grundsätzlich „keinen Anspruch auf Leistungen“ nach dem AsylbLG mehr haben. Vorgesehen sind lediglich „Überbrückungsleistungen“ bis zur Ausreise, maximal zwei Wochen lang. Diese Überbrückungsleistungen umfassen ausschließlich Sachleistungen für Unterkunft, Ernährung, Körper- und Gesundheitspflege sowie eine gegenüber der ohnehin problematischen Krankenversorgung des AsylbLG nochmals reduzierte Variante. Kleidung und Hausrat dürfen nur in Ausnahmefällen geleistet werden, Leistungen nach § 6 AsylbLG, die zum Beispiel im Fall von Pflegebedürftigkeit oder Behinderung nötig werden, gar nicht mehr. Geldleistungen sind gesetzlich ausgeschlossen. Reisekosten werden nur auf Antrag und als Darlehen gewährt. Nach zwei Wochen fallen die betroffenen Menschen aus dem Leistungsbezug heraus.

Lediglich in Einzelfällen „außergewöhnlicher Härte“ sollen Leistungen hinzukommen können (bislang galt dies für „besondere Härten“), auch über zwei Wochen hinaus. Doch selbst in Härtefällen sollen zur Sicherung des rein physischen Überlebens („Bett, Brot, Seife“) lediglich die Krankenversorgung nach § 4 AsylbLG und Leistungen zur „Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern“ hinzukommen. Mittel zur Sicherung der sozialen Existenz oder gar ein Barbetrag sind vom Gesetz ausgeschlossen, ebenso wie Leistungen nach § 6 AsylbLG. Damit werden insbesondere die existenziellen, besonderen Bedarfe

etwa kranker, alter, traumatisierter Menschen, bei Schwangerschaft oder von Gewalt betroffenen Frauen in der Neuregelung an keiner Stelle berücksichtigt, nicht einmal im Rahmen von Härtefällen.

### **Der Leistungsausschluss ist eindeutig verfassungswidrig**

Menschen das zum Leben existenziell Notwendige zu entziehen, ist jedoch mit dem ersten Grundsatz unserer Verfassung unvereinbar: der Menschenwürde. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 2012 in einer wegweisenden Entscheidung festgehalten, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ausnahmslos gilt – für alle Menschen, auch für geflüchtete. Dazu gehört sowohl die Sicherung der physischen Existenz – Unterkunft, Ernährung und Körperhygiene – als auch ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe: die Sicherung der soziokulturellen Existenz. Der Mensch ist ein soziales Wesen. Im Asylbewerberleistungsgesetz sind die Leistungen für Geflüchtete unterhalb des üblichen in Deutschland geltenden Standards im Sozialrecht festgelegt – allein deshalb bestehen von Anfang an verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Gesetz.

Als eines der Grundprinzipien stellten die Verfassungsrichter\*innen das Prinzip auf, dass geringere Leistungen sachlich und nicht politisch begründet werden müssen:

*„Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.“* ([BVerfG](#), Urteil vom 18.07.2012, 3. Leitsatz)

Hieran hält sich der Gesetzgeber mit der neuen Verschärfung einmal mehr nicht. In der Gesetzesbegründung wird nur darauf abgestellt, dass die Personen regelmäßig ohne „unverhältnismäßigen Aufwand“ das Land verlassen und in den zuständigen Mitgliedstaat reisen könnten. Das ist aber gerade nicht der Fall (siehe weiter unten). Das im Jahr [2023](#) in nur 9 Prozent der Fälle eine Überstellung stattgefunden hat, in denen der andere Mitgliedstaat bereits zugestimmt hat, zeigt, dass in den meisten Dublin-Fällen gerade nicht von einem kürzeren Aufenthalt in Deutschland und einem daraus folgenden geminderten Bedarf an Sozialleistungen auszugehen ist.

Mehrfach hat das höchste deutsche Gericht einzelne zu niedrige Leistungen des Gesetzes [korrigiert](#). Das [letzte Urteil aus dem Jahr 2022](#) wurde noch nicht im Asylbewerberleistungsgesetz umgesetzt. Dafür müsste die geminderte Bedarfsstufe für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften gestrichen werden. Wenn jetzt schon zum zweiten Mal in diesem Jahr das Asylbewerberleistungsgesetz verändert wird, ohne die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes umzusetzen, ist dies ein klarer Affront gegen das höchste deutsche Gericht. Mindestens ein Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung ist auch derzeit vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. PRO ASYL fordert mit [200 zivilgesellschaftlichen Organisationen fordern](#) die Abschaffung des Gesetzes.

## Zweck der Regelung geht an Realität vorbei

Laut Gesetzentwurf hat der Sozialleistungsausschluss folgenden Zweck:

*„Mit der Änderung sollen diese Personen nun angehalten werden, in den für die Prüfung ihres Antrags zuständigen Staat zurückzukehren, um die Ihnen dort zustehenden Aufnahmeleistungen entsprechend der [Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU], zu beziehen. Mit dem Ausschluss von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für bestimmte Fälle der Sekundärmigration, wird die Durchsetzung der [Dublin-III-Verordnung] (EU) gefördert.“ (S. 20 des Gesetzentwurfes)*

Die Logik scheint zu sein, dass die Betroffenen – sobald sie keine Leistungen mehr bekommen und ihnen die Obdachlosigkeit droht – sich gezwungen sehen werden, Deutschland zu verlassen und in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat zu gehen, um dort Leistungen zu beziehen. Diesem Zweck liegen aber falsche Annahmen zu Grunde: Zum einen dürfen die Betroffenen in der Regel nicht freiwillig in den zuständigen Mitgliedstaat ausreisen. Hierzu hält die Dienstanweisung Dublin des BAMF fest:

*„Aus Sicherheitsgründen wird derzeit freiwilligen Überstellungen aus den MS nicht zugestimmt. Freiwillige Ausreisen in die MS werden daher nur in Ausnahmefällen vom Bundesamt befürwortet. [...] Welche Art der Überstellung gewählt wird, liegt im Ermessen des überstellenden MS. Es besteht kein Rechtsanspruch des Asylbewerbers auf eine freiwillige Ausreise. Der Gesetzgeber hat sich mit § 34a Abs. 1 AsylG bewusst für eine kontrollierte Überstellung [Person wird bis zum Beförderungsmittel begleitet] entschieden.“ (S. 168 [Dienstanweisung Dublin](#))*

In der Gesetzesbegründung findet sich zwar noch folgende Ergänzung: *„Zudem muss die Ausreise tatsächlich möglich sein. Fehlt es an diesen Voraussetzungen, erfolgt keine Überstellung und die Ausreisepflicht ist ausgesetzt. Damit erfolgt kein Leistungsausschluss.“ (S. 30 des Gesetzentwurfes)* Jedoch fehlt es an einer entsprechenden Konkretisierung im Gesetzestext selbst, der nur auf die Abschiebungsanordnung abstellt.

Mangelnde Möglichkeiten der freiwilligen Ausreise sind auch für die rechtliche Einordnung entscheidend: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Hartz-IV-Sanktionsurteil deutlich gemacht, dass rein repressive Sanktionen verfassungswidrig sind. In den Leitsätzen heißt es: *„Zudem muss es den Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden; es muss also in ihrer eigenen Verantwortung liegen, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung auch nach einer Minderung wieder zu erhalten.“ (BVerfG, Urteil vom 5.11.2019)* Das wird bei Dublin-Überstellungen regelmäßig nicht der Fall sein.

## Regelung verstößt gegen aktuelles und neues EU-Recht

Die Neuregelung ist zudem geradezu doppelt europarechtswidrig: Die aktuelle Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) schließt in Art. 20 Abs. 5 S. 2 eine pauschale Kürzung für bestimmte Personengruppen aus. Auch ein asylrechtlich nicht zuständiger Mitgliedstaat muss ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe insbesondere für vulnerable Personen leisten. Die neue, bis Mai 2026 umzusetzende, EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2024/1346) sieht in Art. 21 Abs. 1 S. 1 zwar vor, dass bestimmte Rechte auf Versorgung in unzuständigen Staaten entfallen. Aber auch in diesem Fall ist eine vollständige Leistungsstreichung nicht zulässig, sondern es

muss ein der EU-Grundrechtecharta und internationalen Verpflichtungen entsprechender Lebensstandard garantiert werden (Art. 21 Abs. 1 S. 2 RL 2024/1346).

Der EuGH hat bezüglich des Minimums der stets zu gewährleistenden Leistungen festgestellt:

*„Art. 20 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2013/33/EU [...], ist im Licht von Art. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat [...] keine Sanktion vorsehen kann, mit der die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen [...], die sich auf Unterkunft, Verpflegung und Kleidung beziehen, auch nur zeitweilig entzogen werden, weil diese Sanktion dem Antragsteller die Möglichkeit nähme, seine elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen. Bei der Verhängung anderer Sanktionen nach Art. 20 Abs. 4 der Richtlinie sind unter allen Umständen die in Abs. 5 dieses Artikels genannten Voraussetzungen, insbesondere die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und die Achtung der Menschenwürde, zu beachten. Im Fall eines unbegleiteten Minderjährigen müssen die Sanktionen im Hinblick insbesondere auf Art. 24 der Charta der Grundrechte unter besonderer Berücksichtigung des Kindeswohls ergehen.“* ([EuGH](#), Urteil vom 12.11.2019)

### **Drohen Obdachlosigkeit und Verelendung von Schutzsuchenden in Deutschland?**

Was ist das Ziel der Regierungsfractionen und der Bundesregierung mit der Neuregelung? Der Gesetzeswortlaut scheint eindeutig: Für vollziehbar ausreisepflichtige Dublin-Fälle soll es nur zwei Wochen lang Leistungen geben, danach nur in absoluten Härtefällen – in dieser Logik heißt das, dass in den meisten Fällen keine Leistungen mehr zugeteilt werden sollen. Laut § 3 AsylbLG sind die Grundleistungen u.a. „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege“. Wenn betroffenen Personen nach zwei Wochen keine Überbrückungsleistungen zugeteilt werden, dann müssten also auch Leistungen für Unterkunft und Ernährung eingestellt werden. Werden die hier schutzsuchenden Menschen also auf die Straße gesetzt? Müssen sie von Obdachlosenunterkünften aufgenommen werden, um nicht im Park schlafen zu müssen? Stehen sie bei den Suppenküchen an oder betteln sie auf der Straße, um zu überleben?

Es spricht einiges dafür, dass dies letztlich nicht Realität werden wird. Denn auch als Dublin-Fälle abgelehnte Asylsuchende sind weiter verpflichtet, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen (§ 47 AsylG), die Bundesländer müssen sie damit eigentlich auch weiter unterbringen. Es wäre absurd und nicht zu rechtfertigen, wenn die betroffenen Personen dort dann aber nicht essen und sich waschen dürfen. Außerdem ist der Leistungsausschluss so offensichtlich grundgesetz- und europarechtswidrig, dass die Sozialgerichte bei entsprechenden Klagen den Ausschluss aufheben dürften. Es ist aber nicht auszuschließen, dass einige Behörden anfangen zu versuchen, den Willen des Gesetzgebers 1:1 in die Tat umzusetzen, Betroffene keine ausreichende Unterstützung für Klagen haben und es so tatsächlich zu einer in Deutschland bislang unbekanntem Obdachlosigkeit von schutzsuchenden Menschen kommt.

Die Neuregelung des § 1 Abs. 4 AsylbLG ist selbst in der Logik eines Staates, der Migration angeblich besser steuern und kontrollieren will, um ein funktionierendes Gemeinwesen zu gestalten, widersinnig.

### **In vielen EU-Staaten herrschen schon menschenunwürdige Zustände**

Ein Sozialleistungsausschluss in Deutschland wird zudem absehbar nicht dazu führen, dass Antragsteller\*innen Deutschland verlassen und in den nach der Dublin-III-VO zuständigen Mitgliedstaat bzw. den Mitgliedstaat der Schutzgewährung zurückkehren werden – selbst wenn eine



freiwillige Ausreise möglich sein sollte. In den meisten Fällen haben die Antragsteller\*innen gute Gründe, warum sie den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat verlassen haben: mangelnder Zugang zum Aufnahmesystem während des Asylverfahrens, massive Gewalterfahrungen durch Staatsbedienstete bspw. im Rahmen von sogenannten Pushbacks. Oder die schlechte Aussicht, nach erfolgreichem Abschluss eines Asylverfahrens ohne jegliche Unterstützung und Möglichkeit, durch legale Arbeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, auf der Straße zu landen. In diesem Kontext sei verwiesen auf die bestehende oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bspw. in Bezug auf Griechenland und Italien (siehe z.B. einen [aktuellen Bericht zur Situation von in Griechenland Schutzberechtigten](#) von PRO ASYL und Refugee Support Aegean). Zudem verfügen viele Antragsteller\*innen über familiäre Verbindungen in Deutschland, die sie andernorts nicht haben.

Zwar haben Eilanträge gegen Dublin-Überstellungen nach Italien und Griechenland eine hohe Erfolgsquote (66 Prozent Italien, 100 Prozent Griechenland, BT-Drs. 20/8304), doch läuft der Verweis auf die Möglichkeit, einen Rechtsbehelf gegen einen Dublin-Bescheid oder einen Drittstaaten-Bescheid einzulegen, in der Praxis oft ins Leere, weil Klage und Eilantrag in beiden Fällen innerhalb einer Woche erhoben werden müssen. In beiden Fällen besteht zwar kein Anwaltszwang, aber ohne qualifizierte anwaltliche Begleitung sind die Klagen aussichtslos. Es gibt aber viel zu wenige qualifizierte Rechtsanwälte\*innen. Und die Kosten für eine anwaltliche Vertretung sind für viele Betroffene zu hoch, so dass es schon jetzt für die meisten Antragsteller\*innen unmöglich ist, einen effektiven Rechtsbehelf gegen einen Dublin-Bescheid oder Drittstaatenbescheid einzulegen. Dies würde durch den Sozialleistungsausschluss weiter verschärft werden, weil sich die Antragsteller\*innen eine anwaltliche Vertretung nicht mehr leisten können.

### **Frage der Wirkung eines Eilantrags auf den Leistungsausschluss**

In der Regel zur aktuellen Leistungskürzung im §1a Abs. 7 AsylbLG steht: „Satz 1 [die Leistungskürzung] gilt nicht, sofern ein Gericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Abschiebungsanordnung angeordnet hat.“ Eine gleiche Formulierung ist im neuen Leistungsausschluss für Dublin-Fälle nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E nicht vorgesehen. Während von der aktuellen Leistungskürzung sowohl Personen mit Aufenthaltsgestattung als auch vollziehbar ausreisepflichtige Personen betroffen sein können, ist der Leistungsausschluss nur für vollziehbar ausreisepflichtige Personen vorgesehen, wobei dies laut § 1 Abs 1 Nr. 5 AsylbLG auch gilt „wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist“. Damit stellt sich die Frage, wie sich nach der neuen Regelung ein erfolgreicher Eilantrag auswirkt – schließlich hat ein Verwaltungsgericht eine hinreichende Wahrscheinlichkeit festgestellt, dass zum Beispiel im zuständigen Mitgliedstaat Verelendung drohen könnte und deswegen aufschiebende Wirkung der Klage angeordnet. Eine Rückführung ist bis zum Abschluss des Klageverfahrens folglich nicht möglich. In der Praxis wird die Aufenthaltsgestattung regelmäßig erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder bei Eilantrag erst nach dessen Ablehnung entzogen – damit würden die Personen nicht unter den Ausschluss fallen (vgl. §§ 67 Abs. 1 Nr. 5 und 34a Abs. 2 AsylG). Der Gesetzeswortlaut ist diesbezüglich jedoch missverständlich, denn eigentlich bleibt die Ausreisepflicht „vollziehbar“, aber nicht „vollstreckbar“ (vgl. NK-AuslR § 67 AsylG Rn. 76 ff.). Es wäre sinnvoll, dass bei Beibehaltung der Norm zumindest eine Klarstellung bezüglich der Wirkung von Eilanträgen im neuen Gesetzeswortlaut aufgenommen wird, da sich in der Praxis immer wieder zeigt, dass es ansonsten zu Missverständnissen oder auch zu rechtswidrigem Behördenhandeln kommen kann.



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)497**

## **Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)**

zu den Gesetzentwürfen der  
Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und  
des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805) sowie Entwurf eines Gesetzes zur  
Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806)**

und zum Gesetzentwurf der  
Fraktion CDU/CSU

**Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms  
von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland – Zustrom-  
begrenzungsgesetz (BT-Drs. 20/12804)**

Berlin, 20.09.2024  
Abt. II/jg-kj



## Vorbemerkung

Am 31. Mai 2024 erlitt unser Kollege Rouven L. nach einem islamistisch motivierten Messerangriff lebensgefährliche Verletzungen an deren Folgen er verstarb. Auch Monate nach dem tödlichen Messerangriff wirkt das Geschehen weiterhin nach. Die Anteilnahme aus der Gesellschaft ist nach wie vor überwältigend. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) trauert um Ihren jungen Kollegen. Wir sind tief erschüttert und in Gedanken bei seinen Angehörigen, Freunden und Kollegen. Er war einer von uns.

Die aktuelle Sicherheitslage in Deutschland und Europa ist angespannt. Damit geht eine hohe Arbeitsbelastung für die Polizei und Sicherheitsbehörden einher. Der Messerangriff auf einem Volksfest in Solingen am 23. August 2024 und die damit einhergehenden andauernden Ermittlungen der Bundesanwaltschaft wegen Terrorverdachts sowie der vereitelte mutmaßliche Anschlag in München am 5. September 2024 haben erneut verdeutlicht, dass die Sicherheit im öffentlichen Raum gefährdet ist.

Datensicherheit ist sowohl für die Sicherheitsbehörden als auch im Datenschutz von großer Bedeutung, da sie für eine effektive Gefahrenabwehr und die Wahrung der Rechte betroffener Personen notwendig ist. Allerdings darf nicht verleugnet werden, dass die Polizei und Sicherheitsbehörden vor enormen Herausforderungen bei der Kriminalitätsbekämpfung im digitalen Raum stehen. Täter in Kriminalitätsbereichen wie Terrorismus und extremistischer Gewalt sowie organisierter und schwerer Kriminalität nutzen in einem erheblichen Umfang digitale Medien und Kommunikationsmittel. Die Polizei befindet sich im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität (OK) derzeit in einer deutlichen Rücklage. Ihre Möglichkeiten, aufzuholen, sind begrenzt. Während kriminelle Organisationen problemlos grenzüberschreitend operieren und uneingeschränkt auf umfangreiche Ressourcen zugreifen können, wird auf politischer Ebene überwiegend über Datenschutz und polizeiliche Befugnisse diskutiert. Eine „Waffengleichheit“ zwischen Polizei und Organisierter Kriminalität (OK) ist dringend erforderlich, um effektiven Schutz vor kriminellen Strukturen zu gewährleisten. Manuelle Datenauswertung im Rahmen der Ermittlung und Beweissicherung ist zeitaufwändig und ressourcenintensiv. Insbesondere in zeitkritischen Einsatzszenarien ist dies hochproblematisch. Effektive Strafverfolgung und Gefahrenabwehr wird dadurch verhindert. Datenanalyse ist für die Verhütung von Straftaten notwendig, da sie Erkenntnisse liefert, die auf anderem Weg nicht gewonnen werden können. Sicherheitsbehörden benötigen schnelle und einfache Datenverarbeitung, was jedoch oft mit datenschutzrechtlichen Vorgaben kollidiert.

Aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit der Polizei- und Sicherheitsbehörden bei der Umsetzung des sogenannten „Sicherheitspakets“ nehmen wir, die Gewerkschaft der Polizei (GdP), die mit über 207.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft hierzulande, die Gelegenheit wahr, zu den geplanten Maßnahmen Stellung zu beziehen.

## Hintergrund

### ■ Aktuelle Sicherheitslage und Migration

Insgesamt ist festzuhalten, dass Deutschland aufgrund eines weitgehend gerecht verteilten Wohlstandsniveaus und Dank des großen Engagements der Beschäftigten der Polizei und der

Sicherheitsbehörden im internationalen Vergleich nach wie vor ein sicheres Land ist. Dennoch geben die allgemeine Kriminalitätsentwicklung in bestimmten Deliktsbereichen Anlass zur Sorge.

#### ■ **Kriminalität im Kontext von Messerangriffen**

So stieg die Anzahl der Messerangriffe 2023 im Vergleich zu 2022 deutlich an: Um 9,7 % bei gefährlicher und schwerer Körperverletzung sowie um 16,6 % bei Raubdelikten. In fast allen Bundesländern nahm die Zahl der Messerangriffe zu, im Durchschnitt um etwa 15 %. Dieser Anstieg ging mit einer Zunahme von Körperverletzungen und anderen Gewaltverbrechen einher.

#### ■ **Schleusungskriminalität und Migration**

Im Zusammenhang mit der Schleusungskriminalität zeigt das Bundeslagebild für 2023 eine deutliche Zunahme illegaler Migration nach Europa auf. Mit etwa 380.200 unerlaubten Grenzübertritten über die EU-/Schengen-Außengrenzen wurde der höchste Wert seit 2016 verzeichnet. Deutschland war 2023 das Hauptziel für illegale Migration in der EU. Schleuser nutzen zunehmend soziale Medien für die Rekrutierung und nutzen vielfältige und gefährliche Methoden für den illegalen Grenzübertritt. Schleusungskriminalität steht oft im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität und ist häufig international organisiert und professionell strukturiert.

#### ■ **Terroristische Bedrohungslage**

Die terroristische Bedrohungslage in Deutschland bleibt auf einem hohen Niveau, insbesondere seit dem Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023. Die größte Bedrohung geht dabei weiterhin vom islamistischen Terrorismus aus, wobei Deutschland und Europa im Fokus von Organisationen wie dem "Islamischen Staat" (IS) und Al-Qaida stehen.

Im Jahr 2023 kam es in Deutschland zu einem islamistisch motivierten Anschlag in Duisburg, bei dem eine Person getötet und vier weitere verletzt wurden. Auch in anderen europäischen Ländern gab es Anschläge mit IS-Bezug. Besonders gefährlich sind hierbei Einzeltäter oder Kleinstgruppen, die oft kurzfristig und mit geringem Planungsaufwand agieren. Neben einfachen Angriffen auf „weiche Ziele“ sind aber auch komplexere, langfristig geplante Anschläge möglich.

Eine zusätzliche Gefahr stellen Rückkehrer aus jihadistischen Kampfgebieten dar, da diese oft ideologisch radikalisiert und militärisch ausgebildet sind. Neben der Bedrohung durch islamistischen Terrorismus wächst auch die Gefahr durch rechtsextremistische Gewalt. Die Sicherheitsbehörden stufen die Lage insgesamt als ernst ein und rechnen jederzeit mit einem möglichen terroristischen Anschlag.

#### ■ **Erkenntnisse des Verfassungsschutzes zur aktuellen Lage**

Auch der Verfassungsschutzbericht zeigt mehrere besorgniserregende Entwicklungen zur Sicherheitslage in Deutschland auf. Der Bericht 2023 weist auf hybride Bedrohungen wie Cyberangriffe und Spionage insbesondere durch das russische Regime sowie die extremistischen Bedrohungen durch Islamismus, Rechtsextremismus und Linksextremismus hin.

#### ■ **Polizeiliche Arbeitsbelastung**

Die hier nur auszugsweise dargestellten akuten Bedrohungslagen zeigen auf, unter welcher enormen Arbeitsbelastung Polizei und Sicherheitsbehörden stehen. Alltagskriminalität,

verstärkte Polizeipräsenz an kriminalitätsbelasteten Orten, Großlagen im Zusammenhang mit Fußball (EM, Bundesliga), verstärkte Grenzkontrollen, die Herausforderungen der Kriminalitätsbekämpfung im digitalen Raum und nicht zuletzt die Umsetzung des neuen Cannabisgesetzes stellen die Polizei und Sicherheitsbehörden zusätzlich vor große Herausforderungen, die nicht (mehr) ohne weiteres zu bewerkstelligen sind, ohne dass dies in noch weiter erhöhtem Maße auf Kosten der Arbeitsmotivation ebenso wie - in letzter Konsequenz - der psychischen sowie physischen Gesundheit der Beschäftigten der Polizei ginge.<sup>1</sup>

Mit Blick auf das diskutierte „Sicherheitspaket“ ergibt sich zudem eine weiter angespannte Lage für die Polizeien und Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik. Die geplanten Maßnahmen führten nur dann zu einer verbesserten Sicherheitslage, wenn die Polizeien und Sicherheitsbehörden diese auch umsetzen können. Waffenrechtliche Verschärfungen bspw. können nicht angemessen kontrolliert werden, ohne dabei andere wichtige polizeiliche Aufgaben zu vernachlässigen.

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang sei unter anderem auf die einschlägigen Ergebnisse der im Auftrag des Bundesinnenministeriums durchgeführten und am 19. September 2024 veröffentlichten sog. „MEGAVO-Studie“ der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) verwiesen, die Belege dafür liefert, dass die angespannte Personalsituation bei den Polizeien hierzulande bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein in hohem Maße belastender Faktor ist, der die Arbeitsmotivation der Beschäftigten negativ beeinflussen kann.

## Allgemeine Bewertung zu den gegenständlichen Entwürfen: ein Schritt ins 21. Jahrhundert

Aus unserer Sicht ist erst einmal begrüßenswert, dass mit den vorliegenden Gesetzesentwürfen zur Umsetzung des „Sicherheitspakets“ Lösungsvorschläge unterbreitet werden, die die Stärkung der Polizei und Sicherheitsbehörden betreffen. Die Gesetzesentwürfe verfolgen das Ziel die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere das Bundeskriminalamt bei der Erfüllung der Aufgaben zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, der Zentralstelle und dem Schutz von Verfassungsorganen sowie die Bundespolizei - insbesondere beim Grenzschutz - mit zeitgemäßen Befugnissen auszustatten.

Positiv ist insbesondere hervorzuheben, dass nunmehr die Befugnis des (nachträglichen) biometrischen Abgleichs mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet in BKAG, BPolG und StPO sowie die Möglichkeit der automatisierten Datenanalyse gesetzlich verankert wird. Damit machen die die Tätigkeit der betroffenen Behörden bestimmenden Rechtsgrundlagen einen großen Schritt ins 21. Jahrhundert.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist aber, dass Aufwände für Software-Beschaffung und Betrieb im Nachtragshaushalt berücksichtigt werden müssen.

### ■ Vorratsdatenspeicherung und Digitale KI-gestützte Anwendungen sind unerlässlich

Gleichwohl halten wir fest, dass noch erheblicher weiterer Handlungsbedarf besteht, um den heterogenen Sicherheitsbedrohungen wirklich effektiv begegnen zu können. Allen voran ist es geboten, im Kontext der aktuellen Diskussionen zugleich auch die Speicherung von IP-Adressen zur Verfolgung schwerer und schwerster Straftaten - unter ausschöpfender Nutzung der bestehenden gesetzgeberischen Spielräume - auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen.

Und auch in weiteren Punkten bedarf es einer Ausgestaltung der Polizeigesetze des Bundes und der Länder nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, um der Polizei die Nutzung digitaler, KI-unterstützter Anwendungen (z. B. zur Verarbeitung von Massendaten) zu ermöglichen. Datenschutz darf die effektive Polizeiarbeit nicht verhindern. Vor dem Hintergrund des Spannungsfelds der polizeilichen Arbeit und des Datenschutzes sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips, brauchen die Polizei und die Sicherheitsbehörden rechtssichere gesetzliche Grundlagen, um handlungsfähig zu bleiben. Dabei sind die nationalen sowie europarechtlichen gesetzlichen Vorgaben und deren gerichtliche Auslegung zwingend zu berücksichtigen, um Rechtssicherheit der Grundlagen polizeilichen Handelns zu gewährleisten.

Ferner wäre wünschenswert, würden die mit den gegenständlichen Gesetzesentwürfen geplanten polizeirechtlichen Befugnisse auch durch die Länder in ihren Polizeigesetzen umgesetzt. In diesem Zusammenhang plädieren wir sowohl für eine weitgehende Harmonisierung der landesgesetzlichen polizeirechtlichen Rechtsgrundlagen als auch für ein bundesweit einheitliches Versammlungsrecht.

Im Zuge der Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht sehen wir eine zu schließende Gesetzeslücke in der Einführung verpflichtender Backgroundchecks durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei einreisenden Personen aus Operationsgebieten terroristischer Gruppierungen.

Die Beschäftigten der Polizei und Sicherheitsbehörden arbeiten am Limit. Daher bedarf es zusätzlichen Personals und Infrastruktur sowie zeitgemäßer digitaler Ausstattung, um die andauernde angespannte Sicherheitslage zu bewältigen und allen voran die mit den Gesetzesentwürfen einhergehenden Verbote kontrollieren zu können und die neuen Kompetenzen rechtssicher anwenden zu können.

Mit der Einführung strengerer Grenzkontrollen müssen grenzpolizeiliche Strukturverbesserungen einhergehen. Zudem ist eine ausreichende personelle und technische Ausstattung (Digitalkonzept für Grenzkontrollen) der Bundespolizeiinspektionen notwendig, um Lage eigenständig stemmen zu können.

## Im Einzelnen

### I. **Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806)**

#### **Änderungen im BKAG, BPolG und StPO**

##### ■ **§§§ 10b, 39a, 63a BKAG-E; § 34b BPolG-E; § 98d StPO-E**

Die Möglichkeit des (nachträglichen) biometrischen Abgleichs zu schaffen ist begrüßenswert.

Beispielsweise im sog. Fall Daniela Klette haben Journalist:innen unter Nutzung eines KI-Tools für Gesichtserkennung die bis dahin 30 Jahre lang untergetauchte und von den Ermittlungsbehörden gesuchte frühere RAF-Terroristin ausfindig machen können. Den Ermittlungsbehörden war der Einsatz solcher Tools bislang untersagt.

Die Rechtsgrundlagen müssen den Vorgaben der Rechtsprechung und der KI-Verordnung entsprechen, damit die Polizei und Sicherheitsbehörden rechtssichere Befugnisse erhalten.

Nicht zuletzt müssen in diesem Zusammenhang Aufwände für die Software-Beschaffung und den Betrieb sowie die Aufstockung von Personal zwingend berücksichtigt werden. Zudem muss die Möglichkeit des biometrischen Abgleichs Einzug in die Polizeigesetze der Länder finden.

##### ■ **§ 16a BKAG, 34a BPolG-E**

Die Regelungen in Bezug auf die automatisierte Datenanalyse sind zu begrüßen.

Sie müssen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 16. Februar 2023, Az. 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 HSOG „hessenData“ und HmbPolDVG) entsprechen.

Auch hier sind Kosten für Software-Beschaffung und den Betrieb sowie mehr Personal zwingend zu berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund der anzustrebenden Harmonisierung der Polizeigesetze ist die Möglichkeit der Datenanalyse im Weiteren auch in den Landespolizeigesetzen zu kodifiziert.

### ■ § 22 Abs. 1b BPolG-E

Mit der Einführung eines neuen Absatzes 1b kann die Bundespolizei zukünftig zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen nach § 42 Absatz 7 des Waffengesetzes sowie zur Durchsetzung von Allgemeinverfügungen der Bundespolizei auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes, welche das Mitführen von konkret bezeichneten gefährlichen Gegenständen und Waffen untersagt, Personen kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen und durchsuchen.

Zusätzlich bedarf es unsere Ansicht nach zusätzlich eine spezielle gesetzliche Grundlage zur Kontrolle von Fahrzeugen in Verbotszonen bzw. im Geltungsbereich von Allgemeinverfügungen.

Die Befugnis der Bundespolizei, Kontrollen in Waffenverbotszonen oder im Geltungsbereich von Allgemeinverfügungen durchzuführen, kann nur mit ausreichenden personellen Ressourcen bewerkstelligt werden.

## II. **Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805)**

### ■ § 47b AufenthG-E iVm § 73 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E

Zu begrüßen ist, dass Tourismusreisen von Schutzsuchenden in Fluchtgebiete in der Regel zur Aberkennung des Schutzstatus führen.

### ■ § 54 AufenthG-E

Vor dem Hintergrund dramatischer Entwicklungen im Bereich der Angriffe auf (Polizei)beschäftigte, hier insbesondere im Kontext der Ausschreitungen in Demonstrationsgeschehen und daraus resultierenden Angriffen oder in Konstellationen von Tumultlagen, bei denen es regelmäßig zur Verwirklichung des Tatbestands des Landfriedensbruchs kommt, ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufnahme der Verurteilung wegen Landfriedensbruch als (besonders) schwerwiegendes Ausweisungsinteresse aus unserer Sicht zu begrüßen.

## **Änderungen im Waffengesetz**

### ■ § 41 WaffG-E

Die Konkretisierung im Hinblick auf die Regelung zur Erteilung individueller Waffenverbote ist zu begrüßen.

Individuelle Waffenverbote leisten einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung, dass Gewalttäter, Extremisten oder Personen aus verfassungsfeindlichen Organisationen legal an bestimmte Waffen wie Dolche oder Kampfmesser gelangen. Diese Waffen sind grundsätzlich erlaubnisfrei, jedoch kann die zuständige Behörde im Einzelfall den Erwerb und Besitz untersagen, wenn dies zur Sicherheit notwendig ist. Gründe dafür können Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, psychische Erkrankungen oder fehlende Zuverlässigkeit des Erwerbers sein.

Generell plädieren wir für eine grundlegende Vereinfachung des Waffenrechts, damit die Bevölkerung leichter zwischen legalem und illegalem Besitz, Mitführen und Verhalten unterscheiden und handeln kann. Zudem wird dadurch die Rechtsdurchsetzung für Polizeibeschäftigte und Mitarbeitende in Waffenbehörden vereinfacht.

Weiterhin ist es dringend notwendig, den Vollzug der waffenrechtlichen Bestimmungen durch die entsprechenden Behörden mit einer massiven personellen Stärkung und einer engeren Vernetzung zu verbessern.

### III. **Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU: Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland – „Zustrombegrenzungsgesetz“ (BT-Drs. 20/12804)**

#### ■ **§ 71 Abs. 3a AufenthG-E**

Vorgeschlagen ist die Aufnahme eines neuen Absatzes 3a AufenthG. Damit soll die Bundespolizei eine eigene Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für Personen erhalten, die sie im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in „ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich (Bahnhöfe) antrifft“. Die Regelung soll Drittstaatsangehörigen ohne Duldung sowie solche mit einer Duldung wegen fehlender Reisedokumente umfassen und als aufenthaltsbeendende Maßnahmen auch die Beantragung von Haft und Gewahrsam zur Sicherung der Abschiebung erlauben.<sup>2</sup>

Zu bedenken geben wir in diesem Zusammenhang insbesondere:

Sollte der gegenständliche Vorschlag Zustimmung finden, so hätte dies weitreichende Folgen innerhalb der Organisationsstruktur der Bundespolizei sowie darüber hinaus. Die Bundespolizei würde mit neuen Zuständigkeiten und neuen Kompetenzen ausgestattet. Diese umzusetzen und anzuwenden, müssten die Beschäftigten der Bundespolizei fachlich und organisatorisch befähigt werden. Zeitgleich würde sich die Personalausstattungsfrage, die bereits jetzt dramatisch ist, in noch ausgeprägterem Maße stellen.

Die mit der vorgesehenen Regelung ausgelöste bundesweite Organisationsstrukturveränderung hätte zugleich auch Auswirkungen auf landesrechtliche Regelungen. Unter anderem müssten in deren Folge Abstimmungen zwischen einzelnen Behörden grundlegend neu strukturiert werden. Insofern würde mit der vorgeschlagenen Änderung des Gesetzes ein aufwändiger sowie tiefgreifender Reformprozess angestoßen, der in der Praxis sehr grundsätzliche und komplexe Veränderungen zur Folge hätte, deren Erfolgsaussichten ungewiss und deren Umsetzungsgeschwindigkeit jedenfalls nur langsam Ergebnisse zu Tage fördern würde.

---

<sup>2</sup> Bereits im Rahmen des erfolglosen Gesetzgebungsverfahrens zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei aus dem Jahr 2019 erhielt der damals diskutierte Gesetzentwurf auf BT-Drs. 19/26541 einen fast gleichlautenden Vorschlag. Seinerzeit hat sich der GdP-Bezirk Bundespolizei | Zoll in seiner Stellungnahme (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/829490/f800a1b77048cc8ff9f4903e0f642976/A-Drs-19-4-772-A-neu.pdf>) kritisch gegenüber diesem Vorhaben geäußert und die damit verbundene Begründung einer eigenen Zuständigkeit der Bundespolizei für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen abgelehnt.

Zugleich wäre mit der vorgeschlagenen Kompetenzerweiterung der Bundespolizei wohl auch ein Paradigmenwechsel mit Blick auf die Organisations- und Aufgabenstruktur der Bundespolizei verbunden, dessen Verfassungsmäßigkeit ungewiss ist. Es ist nicht auszuschließen, dass eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der gegenständlich vorgeschlagenen Übertragung von Kompetenzen auf die Bundespolizei zu dem Schluss kommen würde, dass diese einer Abkehr vom grundgesetzlich gebotenen Leitgedanken gleichkäme, wonach die Bundespolizei als Fachpolizei des Bundes innerhalb der Sicherheitsarchitektur des Bundes vielfältige sonderpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt, es das Grundgesetz aber eben nicht zulässt, dass die Bundespolizei zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut wird, und damit ihr Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verliert.<sup>3</sup>

Kurzfristig wirksam und verfassungsrechtlich unproblematisch wäre die Stärkung vorhandener Strukturen, bspw. durch Sicherstellung einer dauerhaften Erreichbarkeit der Ausländerbehörden, z. B. insbesondere über entsprechende, nachhaltig finanzierte personelle Verbesserungsmaßnahmen. Dies verspricht in der angespannten Lage kurzfristige Abhilfe und würde als ein Element dazu beitragen, das Sicherheitsgefühl der Gesellschaft zu stärken.

---

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998, Az. 2 BvF 3/92: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/1998/01/fs19980128\\_2bvf000392.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/1998/01/fs19980128_2bvf000392.html)





## Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems und

zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktion der CDU/CSU zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland

Der Deutsche Caritasverband nimmt anlässlich der Befassung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags Stellung zum "Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems" (Gesetzesentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der FDP, Fraktion der SPD). Angesichts der politischen Debattenlage und der Rezeption, welche die Vorschläge der Opposition erfahren, bewerten wir auch den "Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland" der CDU/CSU Fraktion.

Nach dem Anschlag von Solingen sehen sich Gesetzgeber und Exekutive gefordert, Konsequenzen zu prüfen und Schritte zu ergreifen, die die Sicherheit in Deutschland erhöhen und terroristischen Aktivitäten entgegenwirken. Der Deutsche Caritasverband verurteilt den mörderischen Anschlag und erklärt sein tiefes Mitgefühl mit allen direkt oder indirekt Betroffenen, insbesondere mit den Familien der Opfer. Absehbar wirksame Maßnahmen für mehr Sicherheit werden durch den Deutschen Caritasverband ausdrücklich begrüßt. Die nun vorgeschlagenen Gesetzesänderungen messen wir daran, ob sie die Sicherheit in Deutschland erhöhen oder zu wirksamen Verbesserungen führen können. Neben Gesetzesänderungen müssen untergesetzliche Maßnahmen zur Prävention und gegen (Selbst)Radikalisierung in den Blick genommen und verbessert werden. Der Deutsche Caritasverband regt an, dass Schritte in diese Richtung unternommen werden.

Bei der Bewertung der durch die Fraktionen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bleiben aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes Zweifel an der Zielgenauigkeit. Den unverkennbaren Überbietungswettbewerb mit immer weitreichenderen Forderungen, das Migrations- und Flüchtlingsrecht einzuschränken, betrachten wir mit Sorge. Der Deutsche Caritasverband negiert nicht den Handlungsbedarf in diesem Politikfeld. Nach den Erfahrungen der Migrationsdienste der Caritas vor Ort binden die häufigen Änderungen im Migrationsrecht aber sehr viele Kapazitäten insbesondere in (bereits jetzt vielerorts stark überlasteten) Ausländerbehörden und erschweren so häufig die Arbeit. Wiederholte kurzfristige Gesetzesänderungen sollten daher nachrangig sein gegenüber einer Prüfung zur besseren Durchsetzung bestehender Regelungen.

Da Armut, Unsicherheit und Perspektivlosigkeit mit zu den wichtigsten Gründen für Gewalt, Straffälligkeit und Radikalisierung zählen, wäre es (auch nach unseren Erfahrungen bundesweit und in der internationalen Arbeit) ein gutes „Investment“ in mehr Sicherheit, insbesondere bei der Integrationsförderung, der psychosozialen Betreuung von Schutzsuchenden und bei der Migrationsursachenbekämpfung (wie der Entwicklungszusammenarbeit) nicht wie geplant zu kürzen. Die Anstrengungen in diesen Bereichen sollten vielmehr erhöht werden. Wenn der Terroranschlag eines Einzelnen dazu führt, dass Menschen, die in Deutschland vor Terror und Gewalt Schutz suchen, pauschal unter Verdacht geraten und Diskurse über das Migrationsgeschehen in seiner Gesamtheit zunehmend irrational geführt werden, müssen andere Lösungen gesucht werden als Abschiebungsverschärfungen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung nimmt der Deutsche Caritasverband zu einigen der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Regelungen Stellung und hofft darauf, dass die vielfältigen Erfahrungen der Caritas unter anderem in der Arbeit mit geflüchteten Menschen dem Gesetzgeber neue Blickwinkel auf die vorgeschlagenen Regelungsinhalte eröffnen.

## I. „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ (Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der FDP, Fraktion der SPD)

### **1. Leistungsausschluss**

Bei Personen, für die im Rahmen des Dublin-Verfahrens durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Zuständigkeit eines anderen Staates festgestellt wurde, sollen keine Sozialleistungen mehr erbracht werden. Nach der geplanten Neuregelung soll das dann der Fall sein, wenn der zuständige Mitgliedstaat seine Zuständigkeit durch Zustimmung oder Fristablauf (Art. 25 Dublin-III-VO) bestätigt hat, das Bundesamt die Abschiebung nach § 34a Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 AsylG angeordnet hat und die Person vollziehbar ausreisepflichtig ist.

Bisher erhalten diese Personen bis zur tatsächlichen Ausreise Leistungen nach AsylbLG. Der Gesetzentwurf sieht in einem entsprechend ergänzten § 1 Abs. 4 AsylbLG-E vor, dass dieser Personenkreis künftig für maximal zwei Wochen Überbrückungsleistungen erhält, die lediglich das physische Existenzminimum (d.h. Unterkunft, Ernährung sowie Körper- und Gesundheitspflege) sicherstellen. Danach sollen keine Leistungen mehr gewährt werden.

Solange Leistungen überhaupt gewährt werden, sollen Geldleistungen ausgeschlossen sein. Die Möglichkeiten in besonderen Härtefällen „sonstige Leistungen“ nach § 6 AsylbLG zu gewähren, sollen gestrichen und besondere Bedarfe nur noch bei einer außergewöhnlichen Härte befriedigt werden (§ 1 Abs. 4 Sätze 5 und 6 AsylbLG-E).

### ***Bewertung***

Die geplante Neuregelung richtet sich gegen die sogenannte Sekundärmigration und soll dazu beitragen, dass der beschriebene Personenkreis in den zuständigen Mitgliedstaat ausreist. Unsere Zweifel, ob die Regelung zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist, bestehen fort.

Die praktischen Erfahrungen des Deutschen Caritasverbandes mit derartigen Leistungsausschlüssen für EU-Bürger\_innen zeigen, dass das Fehlen von existenzsichernden Leistungen nicht dazu führt, dass der Ausreisewille steigt. Regelmäßig sind die Gründe in Deutschland zu bleiben, wie z.B. das familiäre Zusammenleben oder fehlende Perspektiven im Heimatland, stärker. Auch bei der sogenannten Sekundärmigration stehen meist solche Aspekte im Vordergrund. Teilweise wird eine Rückführung deswegen auch von Gerichten untersagt. Bei bislang Ausgeschlossenen beobachten wir leider, dass es zu Verelendung kommt, gesundheitliche Langzeitschäden entstehen und insbesondere auch, dass sie Opfer von Arbeitsausbeutung werden. Bei dem Personenkreis, der durch die Neuregelung nun ebenfalls von Leistungen ausgeschlossen werden soll, ist ein ähnlicher Effekt zu befürchten – insbesondere, weil sie in der Praxis keine Möglichkeit haben, freiwillig in den zuständigen Mitgliedstaat zu reisen.

Bezüglich der Möglichkeit der freiwilligen, eigenständigen Reise in den zuständigen Mitgliedstaat muss der Gesetzesbegründung, die eine kurzfristige Rückkehr in diesen Mitgliedstaat für unproblematisch hält (S. 30), deutlich widersprochen werden. Die aktuelle Dienstanweisung des BAMF stellt klar, dass einer freiwilligen Ausreise im Rahmen des Dublin-Verfahrens „aus Sicherheitsgründen“ derzeit nicht zugestimmt wird. Es müssten also neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die dies erlauben. Damit wäre aber die Weiterreise noch nicht legalisiert, da sowohl mögliche Transitstaaten als auch der Zielstaat eine Reise ohne gültige Papiere regelmäßig als illegal behandeln. Die betroffenen Personen müssten also entsprechende Reisedokumente erhalten, was bisher nicht gesichert ist.

Bei dem hier angesprochenen Personenkreis ist somit die freiwillige Reise in den zuständigen Mitgliedstaat nicht ohne weiteres möglich (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015; 1 C 26/14).<sup>1</sup> Folglich kann sie auch nicht als Mitwirkungspflicht angesehen werden, um der Notlage auf diesem Weg abzuwehren. Auch die Aufnahme einer Arbeit ist (anders als z.B. bei EU-Bürger\_innen) als Selbsthilfeoption ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund dürfte die Regelung auch gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Menschenrecht auf eine menschenwürdige Existenzsicherung (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG; BVerfGE 125, 175) verstoßen.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes steht der Gesetzentwurf auch im Widerspruch zur noch geltenden Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU). Sie definiert unter anderem Mindeststandards für die medizinische Versorgung. Dazu gehört für Personen mit besonderen Bedürfnissen „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe“. Dieser Standard würde insbesondere bei Personen mit besonderer körperlicher oder psychischer Einschränkung unterschritten, sofern keine außerordentliche Härte bejaht würde.

Ein weiteres Problem der geplanten Neuregelung ist, dass sie die Inanspruchnahme des (verfassungsrechtlich garantierten) Rechtsweges erschwert, da der Leistungsausschluss bereits in der Zeit vor der endgültigen gerichtlichen Entscheidung greifen soll, die Betroffenen aber keine legale Möglichkeit haben, während des Gerichtsverfahrens ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

---

<sup>1</sup> Es gibt in bei Dublin-Fällen keinen Vorrang der freiwilligen Ausreise und keine Pflicht, Überstellungen ohne Verwaltungszwang zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2015; 1 C 26/14)

Nach dem Anschlag von Solingen ist es verständlich, dass der Gesetzgeber nichts unversucht lässt, um weitere Taten dieser Art zu verhindern. Dazu kann auch gehören, die Rücküberstellung im Dublin-Verfahren zu verbessern. Dafür müssen vor allem Abläufe in den Behörden und die Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten verbessert werden. Es dürfen aber nicht alle Personen, für die ein anderer Mitgliedsstaat zuständig ist, dem Elend überlassen werden, weil eine Rücküberstellung aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht erfolgt.

## **2. Widerruf von Asyl- und Flüchtlingsstatus bei Reisen ins Heimatland**

Mit der neuen Regelung wird nach § 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E vermutet, dass sich Asylberechtigte und Geflüchtete bei einer Reise in das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, freiwillig dem Schutz dieses Staates unterstellen, was zum Widerruf des Schutzstatus in Deutschland führt. Dies soll nur dann nicht gelten, wenn die Reise „sittlich zwingend geboten“ ist. Mit § 47b AsylG-E wird zudem eine Anzeigepflicht der Reisen gegenüber der Ausländerbehörde eingeführt, die auch für Menschen mit subsidiärem Schutz und Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG gilt.

### ***Bewertung:***

Die Reise in das Heimatland ist bereits nach geltendem Recht als Widerrufsgrund in § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AsylG normiert – allerdings nur, wenn sich die Person dort niederlässt. Dies wie auch die weiteren Widerrufsgründe des § 73 Abs. 1 AsylG entsprechen Inhalt und Systematik der Art. 1 C GFK und Art. 11 der EU-Anerkennungsrichtlinie; die geplante darüberhinausgehende Regelung würde diesen widersprechen. Das Unterschützstellen gem. § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG umfasst gerade nicht die bloße Rückkehr ins Herkunftsland und meint primär die Inanspruchnahme von diplomatischem bzw. konsularischem Schutz.<sup>2</sup> Die neue Regelung würde zu erheblicher Unsicherheit führen, nicht zuletzt weil der unbestimmte Rechtsbegriff „sittlich geboten“ in der Rechtspraxis absehbar zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen würde.

## **3. Gleichstellung von Jugend- mit Freiheitsstrafen**

Sorgenvoll betrachtet der Deutsche Caritasverband insbesondere die an diversen Stellen des „Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ weitergehende Gleichstellung von Jugendstrafen mit Freiheitsstrafen nach dem Erwachsenenstrafrecht, z.B. in §§ 54 Abs. 2b, 60 Abs. 8 Nr. 3, Abs. 8a AufenthG-E.

---

<sup>2</sup> siehe BeckOK AuslR/Fleuß, 42. Ed. 1.7.2024, AsylG § 73 Rn. 16, beck-online; BeckOK MigR/Camerer, 18. Ed. 15.1.2024, AsylG § 73 Rn. 7, beck-online.

## II. Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland” (der CDU/CSU Fraktion

Das Gesetz der CDU/CSU-Fraktion schlägt drei Änderungen im Aufenthaltsgesetz vor: Eine Änderung der Zweckbestimmung des AufenthG in § 1 AufenthG, zusätzliche Befugnisse der Bundespolizei bei der Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Personen und eine Abschaffung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. Im Nachfolgenden wird der letztgenannte Änderungsvorschlag bewertet.

Vorgesehen ist eine Änderung des § 36a AufenthG, durch die subsidiär Schutzberechtigte vollständig vom Familiennachzug ausgeschlossen werden.

### **Bewertung:**

Diverse Studien haben die Auswirkungen des Zusammenlebens mit der Familie untersucht und decken sich mit den Erfahrungen, die in den Migrationsdiensten der Caritas gemacht werden:

Eine erfolgreiche Familienzusammenführung

- trägt deutlich zur psychischen Stabilisierung der Schutzberechtigten bei und führt dazu, dass der Anteil der Flüchtlinge mit psychischen Erkrankungen wie Depressionen oder Angsterkrankungen abnimmt;<sup>3</sup>
- trägt dazu bei, dass die Schutzberechtigten positive Pläne für die Zukunft fassen und sich auf Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration konzentrieren;<sup>4</sup>
- und führt dazu, dass die Geflüchteten sich am neuen Wohnort zugehörig, sich sicher und beheimatet fühlen.<sup>5</sup>

Die gegenteiligen Effekte treten ein und verfestigen sich, wenn Geflüchtete langfristig ohne ihre Familie leben müssen. Die Gefahr von psychischer Destabilisierung, auf Dauer fehlende Deutschkenntnisse oder unzureichende Integration in den Arbeitsmarkt und Entfremdung steigt. Grundsätzlich verpflichten Art. 6 des Grundgesetzes und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention dazu, die familiären Bindungen in angemessener Weise zu berücksichtigen.

---

<sup>3</sup> Choumanivong, C., Poole, G., & Cooper, A. (2014): Refugee family reunification and mental health in resettlement. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 9(2), 89–100; Löbel, L. M., & Jacobsen, J. (2021): Waiting for kin: a longitudinal study of family reunification and refugee mental health in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(13), 2916–2937; Hvidtfeldt, C., Petersen, J.H. & Norredam, M. (2022): Waiting for family reunification and the risk of mental disorders among refugee fathers: a 24-year longitudinal cohort study from Denmark. *Soc Psychiatry Psychiatr Epidemiol* 57, 1061–1072.

<sup>4</sup> Gindling, T. & Poggio, S. (2010): The Effect of Family Separation and Reunification on the Educational Success of Immigrant Children in the United States. IZA Discussion Paper No. 4887. Gambaro, L.; Kreyenfeld, M.; Schacht, D. & Spieß, C. K. (2018): Refugees in Germany with children still living abroad have lowest life satisfaction, DIW Weekly Report, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 8, Iss. 42, pp. 415-425. Bakker, L., Dagevos, J. & Engbersen, G. (2014): The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands. *Int. Migration & Integration* 15, 431–448.

<sup>5</sup> Family Reunification. A barrier or facilitator of integration? Strik, M.H.A.; Hart, B. de; Nissen, E.J.W. 2013; Brooke Wilmsen (2011): Family Separation: The Policies, Procedures, and Consequences for Refugee Background Families, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 30, Issue 1, March 2011, Pages 44–64.

Für Kinder ist das Recht auf Zusammenführung mit der Familie durch Art.10 der UN-Kinderrechtskonvention besonders geschützt.

Entscheidend ist, ob die Familie auch im Herkunftsland zusammenleben könnte, was bei Bürgerkriegsflüchtlingen ebenso zu verneinen ist wie bei Personen mit Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Auch die Möglichkeit, in einem Drittstaat legal und sicher zusammen zu leben, ist nur einem sehr kleinen Teil der Familien möglich. Der starke Schutz, den die Familie bei anerkannten Flüchtlingen hat, muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch subsidiär Schutzberechtigten zugutekommen. Dies gilt im Besonderen für Kinder und Jugendliche, die ansonsten jahrelang getrennt von den Eltern im Herkunfts- oder Erstfluchtland verbleiben müssten.

Vor dem Hintergrund, dass die meisten subsidiär Schutzberechtigten absehbar langfristig in Deutschland bleiben werden, ist es sowohl aus menschen- und kinderrechtlicher als auch aus integrationspolitischer Sicht nicht zu empfehlen, den Familiennachzug für diese Personengruppe zu versagen.

Freiburg, 19.09.2024  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Präsidentin  
Eva Maria Welskop-Deffaa

## **Kontakte**

Jakob Mast, Referent für Flucht und Asyl,  
Tel. 0761/200-467; [jakob.mast@caritas.de](mailto:jakob.mast@caritas.de)

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin für Migrations- und Integrationspolitik und- recht,  
Tel. 0761/200-371; [elke.tiessler-marenda@caritas.de](mailto:elke.tiessler-marenda@caritas.de)

Charlotte Föcking, Referentin für Flucht und Asyl  
Tel. 0761/200-8418; [charlotte.foecking@caritas.de](mailto:charlotte.foecking@caritas.de)



## Stellungnahme zu BT-Drs. 20/12805: Verschärfung des WaffG

Der Verband lehnt den vorliegenden Entwurf zu Änderungen im Waffenrecht als handwerklich schlecht formuliert entschieden ab und fordert die Bundesregierung auf, aus Gründen der zwingend notwendigen Klarheit verfassungsgemäße Normen zu entwickeln und zu formulieren.

Der hier zur Verabschiedung vorliegende Entwurf bietet geradezu ein Füllhorn an Unsicherheiten für die breite Bevölkerung und kann zu Effekten führen, die so weder zu den erklärten Zielsetzungen der Politik für die berechtigten Sicherheitsinteressen der Bevölkerung gehören noch den Interessen nach einem sozialadäquaten Umgang in der Gesellschaft miteinander förderlich sein würden. Vielmehr stellt er einen inzwischen nicht mehr zu verantwortenden Verwaltungsaufwand für alltägliches Verhalten der Bevölkerung dar, der auch über die beabsichtigten Ausnahmestimmungen nicht mehr aufgefangen werden kann.

Hierzu im Einzelnen:

1. Die Änderungen in §4 zielen in erster Linie auf den Amoklauf von Hamburg am 9. März 2023, verkennen jedoch, dass auch bisher schon Waffenbehörden ihren Informationen aus frei zugänglichen Quellen schöpfen dürfen und auch sollen. Der Hinweis auf Anhaltspunkte aus Schriftverkehr und Telefonate stellt auf die typischen Verhaltensweisen von „Reichsbürgern“ ab, die sich in der Praxis durch Ihre Äußerungen gegenüber der Behörde oft selbst zu erkennen geben. All dies ist bereits bestehendes Gesetz, siehe z. B. Urteil VG Würzburg, Az: W 5 K 15.1006 vom 23.6.2016 (Unzuverlässigkeit wg. Facebook-Posts).

Betreffend der neuen Regelung zu §6 erscheint die Befugnis für Sachbearbeiter zu eigenen Recherchen im Internet, um Hinweise auf Erkrankungen finden zu können oder diese aus Äußerungen der betroffenen Waffenbesitzer abzuleiten, zudem als untaugliches Mittel.

Zunächst ist nicht klar, welche Äußerungen hier welche Krankheiten betreffen können sollen und welche Aufschlüsse dies einem Sachbearbeiter bei der Waffenrechtsbehörde ohne medizinische Qualifikation eine Handhabe bieten können darf. Eine „Erforschung des Sachverhalts“ zu §6 WaffG wäre hier bereits möglicher Verstoß gegen den Arztvorbehalt in §1 Heilpraktikergesetz, da selbst die eigenverantwortliche Verdachtsdiagnose zu Erkrankungen nicht einmal einem Notfallsanitäter im Rettungsdienst nach drei Jahren Berufsausbildung zusteht. Hier mehr Befugnisse für Laien zu verlangen, erscheint für alle Betroffenen, auch für die Sachbearbeiter bei den Waffenbehörden, als verantwortungslos.

Zielführender wäre hier, die zuständigen und fachlich qualifizierten Behörden bei einem Verdacht unmittelbar für Bewertungen einzubinden, zumal es bei möglichen Lebenskrisen und Erkrankungen nicht um reine Aspekte des Waffenrechts geht, hier sind auch Maßnahmen der Hilfeleistung für Betroffene erforderlich, die im aktuellen Entwurf vollkommen ignoriert

werden. Das Menschenbild, die Entwaffnung vornehmen zu können, die Patienten sich dann aber selbst zu überlassen, ist nur noch als zutiefst verachtenswert zu beschreiben:

Der Gesetzgeber beschreibt mit dem Entwurf einen drohenden Suizid als akzeptabel, sofern dieser nicht mit einer legalen Waffe erfolgen würde. Will der Gesetzgeber dies aber von sich weisen, müsste er ohnehin die originär zuständigen Behörden einbinden. Dann allerdings haben auch diese als qualifiziert die Bewertungen vorzunehmen.

2. Die waffenrechtliche Zuverlässigkeit über die Änderungen in §5 stellte in der Praxis des hinzukommenden Kataloges absurderweise den Gewaltstraftäter besser als ehemalige Mitglieder verbotener Vereine.

Zwar sind die aufgeführten Paragraphen auch aus der Praxis keine, gegen die Waffenbesitzer verstoßen und bei diesen Taten würde vermutlich auch regelmäßig in den Bereich der Unzuverlässigkeit hinein verurteilt, jedoch ergibt die Regelung natürlich wieder weitere Wertungswidersprüche (und der § 5 ist bereits jetzt nicht ohne Wertungswidersprüche). Zum Beispiel belegt § 5 Abs. 2 Nr. 2 WaffG die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei/ einem verbotenen Verein mit einer (Regel-)Unzuverlässigkeit für zehn Jahre. Nunmehr soll aber mit der neuen Regelung die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei/ Verein als Verstoß gegen § 85 Abs. 2 StGB auch zur absoluten Unzuverlässigkeit für zehn Jahre führen

Körperverletzung oder schwere Körperverletzung sind beides keine Verbrechenstatbestände und bei einer Verurteilung unter einem Jahr Freiheitsstrafe befände man sich im Bereich der Regelunzuverlässigkeit gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 WaffG (also Gegenbeweis möglich und für fünf Jahre). Hierbei wurde jedoch Gewalt angewendet und bei Verurteilungen von sechs bis elf Monaten Freiheitsstrafe war der Unwertgehalt der Tat regelmäßig hoch. Dies wird waffenrechtlich nunmehr milder bewertet als etwa die vorbeschriebene Mitgliedschaft in einem verbotenen Verein als absolutem Unzuverlässigkeitsgrund.

Es darf bezweifelt werden, dass sich dies in der Außenwirkung der Bevölkerung noch überzeugend kommunizieren ließe, vielmehr zeugte ein solcher Ansatz davon, dass politisch abweichende Ansichten vom Gesetzgeber inzwischen als gravierender bewertet würde als Beziehungsgewalt. Unter keinem Gesichtspunkt ist ein solcher Ansatz daher zu befürworten.

3. Die Ausdehnung des §42 auf Messer als allgemeiner Rechtsbegriff umfasst hierbei auch evident solche Messer, die als Tatmittel vollständig ungeeignet sind, also auch Einwegmesser aus Kunststoff, Essbesteck oder Campingbesteck.

Hierdurch würde durch die Aufnahme in das Waffengesetz eine Gleichstellung mit Waffen erfolgen, die das Alterserfordernis nach §2 Abs1 WaffG nunmehr auf alle Veranstaltungen erstreckte, also auch Musikfestivals mit Übernachtungscharakter im Freien. Hier ist nicht ersichtlich, welchen Sicherheitsgewinn eine solche Verallgemeinerung von Messern überhaupt leisten können soll.

Zudem bestehen keine hinreichenden Ausnahmen für Berechtigte, was in der Typologie der unterschiedlichen Verbotszonen für Verwirrung in der Bevölkerung sorgen wird und zu



vorhersehbaren Gesetzesverstößen durch Verwechslung der unterschiedlichen Verbotszonen miteinander.

4. Die beabsichtigten Verbote im Fernverkehr in §42b verbinden die Materie des hochkomplizierten Waffenrechts mit dem Preismodell der Deutschen Bahn und sind für Normalbürger wie für Experten bereits nicht mehr verständlich.

Durch die Überschneidungen von Regional- und Fernverkehr in Deutschland würden die waffenrechtlichen Bestimmungen abhängig gemacht von der im Einzelfall gelösten Fahrkarte oder einem im Einzelfall erhöhten Beförderungsentgelt, ohne dass hierbei für Betroffene eine Transparenz bestehen kann. Zusätzlich sind Pendler regelmäßig Betroffene im nahen Fernverkehr, würden hier also unvermeidbar ausweichen auf Kraftfahrzeuge und damit die Zielsetzungen der Regierung zur Vermeidung unnötiger CO<sub>2</sub>-Belastungen konterkarieren. Hier ist sogar eine drastische Verschiebung beim Fahrgastverhalten zu erwarten, da die vorgesehenen Regelungen für den Bürger bereits ob ihrer Komplexität nicht mehr zu erfassen sind und in der Außenwirkung simplifiziert würden.

Aktuell schließen die Beförderungsbedingungen der Bahn das Mitführen von Waffen bereits aus, d.h. Jäger und Sportschützen können nicht auf öffentliche Verkehrsmittel ausweichen und sind somit auf das Kraftfahrzeug angewiesen. Hier sieht man bereits die kommenden Effekte überdeutlich, auf Zugfahrten verzichten zu müssen.

Durch die Unbestimmtheit der Formulierungen wäre zudem fraglich, wie der Bürger hier überhaupt noch agieren können dürfte. Selbst das Unterstellen an einem Bahnhofsdach bei Gewitter oder Starkregen würde nunmehr waffenrechtlich als Verbotstatbestand erfasst werden für die alleinerziehende Mutter, die lediglich ihrem Kind einen Apfel schälen können möchte. Auch bestehen offene Fragen zu sich kreuzendem Verkehr oder Zugausfällen. Dies ist aus Sicht des Verbandes entschieden abzulehnen.

5. Die unterschiedlichen Regelungen zu Waffenverbotszonen in den dabei möglichen Ausnahmen führen zu einer Verwirrung in der Bevölkerung, die das eigene Verhalten nicht mehr an den bestehenden Zwecken zu orientieren vermag.

Inzwischen existieren bereits Verbotszonen zweier unterschiedlicher Arten, durch die Einbeziehung weitreichenderer Verbote für Veranstaltungen als eigenständige Verbotszonen sowie die Ausdehnung auf spezielle Verbotszonen im Fernverkehr bestünden dann vier verschiedene Typologien mit jeweils spezifischen Ausnahmen, mal mit, mal ohne Einbeziehung waffenrechtlicher Erlaubnisse, mal für Erlaubnisse zum Führen von Waffen, mal nicht. Es ist vorhersehbar, dass dieses Durcheinander die bestehenden Vollzugsdefizite verstärken und eben gerade nicht verringern wird, mit entsprechend negativen Folgen für die Sicherheitsinteressen der Bevölkerung.

§ 42 Abs. 6 nimmt hier die Inhaber von waffenrechtlichen Erlaubnissen zum Führen von Waffen aus. Dies ist einerseits ein „argumentum e contrario“ zu Abs. 4a und 5; hier sind Erlaubnisinhaber also bewusst nicht ausgenommen worden.

Zum anderen sind wirkliche Führerlaunisse nur der „Kleine Waffenschein“ gem. § 10 Abs. 4 S. 4 WaffG und die Erlaubnis gem. § 19 WaffG für besonders bedrohte Personen zum Selbstschutz. Der Transport zum Schießstand oder Büchsenmacher ist eine ausnahmsweise

Freistellung vom Führverbot gem. § 12 Abs. 3 WaffG. Jäger sind für Tätigkeiten „im Zusammenhang mit der Jagdausübung“ vom Führverbot befreit und nicht auf Grund einer WBK.

Der Gesetzgeber muss sich hier fragen lassen, ob bewusst der „Kleine Waffenschein“ gegenüber einer WBK bevorzugt werden soll oder es sich schlicht um ein Versehen handelt. Im letzten Fall sollte statt „Erlaubnis zum Führen von Waffen“ durch „Waffenrechtliche Erlaubnis“ ersetzt werden.

Ohnehin stellt sich bei dem Entwurf zu §§ 42 ff. die Frage nach den Kontrollen, für die zwar neue Befugnisse eingeführt würden, jedoch kein neues Personal. Die bereits schon bestehende Kritik an Waffenverbotszonen im Hinblick auf die fehlende Wirksamkeit würde sich vorhersehbar verstärken, andernfalls müsste man weitaus wichtigere Aspekte des Waffenrechts, etwa die Kontrollen der Aufbewahrung vernachlässigen, um hier neue Schwerpunkte bilden zu können.

6. Es ist nicht ersichtlich, weswegen Informationen der Finanzämter in §43 einen sachlichen Mehrwert für Waffenbehörden bieten können sollten, da hier weder die persönliche Eignung noch die waffenrechtliche Zuverlässigkeit betroffen sind.

Soweit Steuerstrafverfahren geführt würden, wäre über die zuständigen Ermittlungsbehörden ohnehin eine Nachfrage bei Waffenbehörden möglich oder eine unmittelbare Einbeziehung und einzig diese könnten eine waffenrechtliche Relevanz haben. Da die zuständigen Behörden zudem im Nationalen Waffenregister bereits angebunden sind, wäre hier auch ein geregelter Informationsfluss gewährleistet.

7. Die Regelung des § 45 Abs. 6 wird für vollständig verfehlt und rechtstaatswidrig erachtet.

Hier wird eine Ermächtigung zur Durchsuchung und Sicherstellung normiert, allein auf Verdacht einer möglichen Unzuverlässigkeit für die Dauer der Prüfung durch die Behörde.

D. h. es ist einerseits noch nichts festgestellt oder gar entschieden, trotzdem erwirkt die Behörde Durchsuchungsbeschlüsse und stellt berechtigt besessenes Eigentum sicher. Andererseits sind die Unzuverlässigkeitsgründe derart umfassend und die behördliche Praxis so restriktiv, dass eine solche Folge keinem rechtsstaatlichen Maßstab standhält.

Die waffenrechtliche Zuverlässigkeit wird auch bei lediglich ordnungswidrigen oder sogar überhaupt nicht strafbewährten Verhalten in Frage gestellt, z. B. bei wiederholter verspäteter Nichteintragung einer erworbenen Waffe. Dies würde nach dem Passus eine Durchsuchung und Sicherstellung der Waffen und Erlaubnisse rechtfertigen und Widerspruch/ Klage würden nicht einmal aufschiebende Wirkung entfalten.

Letztlich hätte jede tatsächliche Unzuverlässigkeit den Widerruf zur Folge und hier ist die sofortige Vollziehung bereits jetzt gesetzlich normiert (§ 45 Abs. 5). Die geplante Änderung findet also ihren Hauptanwendungsfall, wenn sich der Verdacht der Behörde gerade nicht erhärtet.

8. Die Änderung des §46 sind vollständig abzulehnen.

Die Einziehung von Waffen und Erlaubnisurkunden sind unter Geltung aktueller Gesetzeslage möglich und obergerichtlich bestätigt (VGH Baden-Württemberg, Az.: 6 S 221/24 vom 22.02.2024). Auch dies stellt die Neuregelung des § 45 Abs. 6 weiter in Frage, da die vorgenannte Entscheidung das Aussprechen eines Widerrufs, die Anordnung der sofortigen Vollziehung und Sicherstellung der Waffen sofort gegen den Betroffenen beschreibt. Eine noch weitere Ausdehnung über die rechtsstaatlichen Grenzen ist vor diesem Hintergrund nicht geboten.

Normiertes Ermessen dient immer der Einzelfallgerechtigkeit und damit ist fraglich, warum dieses hier nicht weiter eingeräumt werden soll. Selbstverständlich ist, dass die Entscheidungen im Waffenrecht immer restriktiv und risikointolerant ausfallen, sodass auch bisher unter Geltung des bestehenden Gesetzes nach rechtskräftigem Widerruf der Erlaubnisse die Waffen und Erlaubnisurkunden regelmäßig eingefordert werden.

Für die normierte Rechtswegverkürzung gibt es keine Begründung. Ist das Ermessen, wie in der Begründung beschrieben, auf Null reduziert, ist eine Entscheidung schnell getroffen. Stellt sich dagegen eine Maßnahme als zweifelhaft heraus, gibt es keinen Grund dem betroffenen Bürger den vorläufigen Rechtsschutz zu versagen. Hier würden also lediglich zweifelhafte Fallkonstellationen bei den Behörden zum Nachteil des Bürgers geschützt werden, nicht jedoch die Öffentliche Sicherheit. Gerade diese jedoch würde hier benachteiligt, da die Behörden sinnfrei gebunden würden durch eben die Zweifelsfälle, bei denen keinerlei Bedarf für eine Rechtswegverkürzung bislang bestand und besteht.

9. Da selbst das Land Niedersachsen zur eingebrachten Initiative eines Springmessers nicht mitzuteilen vermochte, welchen Anteil diese überhaupt an der Gewaltkriminalität haben (vgl WELT vom 4.8.2024), stellt sich die Regelung im Entwurf zum §58 als reine Symbolpolitik dar.

Wie bereits in der Vergangenheit bei kurzen Vorderschaftrepetierflinten, Butterfly-, Fall- und Faustmessern stellt dieses neue Verbot eine entschädigungslose Einziehung von völlig rechtmäßig erworbenem Eigentum dar. Dies untergräbt das Vertrauen der betroffenen rechtstreuen Bürger in den Staat und wirkt vor diesem Hintergrund kontraproduktiv. Die Kriminellen, auf welche die Regelung abzielen soll, werden die Norm dagegen ignorieren.

Da über die Jahrzehnte inzwischen Millionen dieser billigen Springmesser in der Bevölkerung vorhanden sein dürften, stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines solchen Verbots, das bestenfalls „Beifang“ bei Hausdurchsuchungen zu leisten vermag, für die Sicherheit der Bevölkerung allerdings ohnehin vollständig irrelevant wäre: Die Messer allgemein sollen ohnehin in der Öffentlichkeit verboten werden.

Für den Bürger stellt sich die Frage, ob somit Netflix, Amazon oder Disney Plus den Ursprung dieser Überlegungen bieten, mit der Realität haben die beabsichtigten Verbote von Springmessern jedenfalls eindeutig nichts zu tun. Als vollkommen überflüssig sind sie aus Sicht des Verbandes mithin abzulehnen.

Zentrale Frage zu denkbaren Bagatelverstößen und Ordnungswidrigkeiten bleibt im Gesamtwerk zudem die waffenrechtliche Zuverlässigkeit der Betroffenen Legalwaffenbesitzer. Bereits durch das unbeabsichtigte Eindringen in eine Waffenverbotszone oder Verwechslung der verschiedenartigen Verbotszonen drohen hier nicht eben nur Sanktionen, es droht der unmittelbare und sofort vollziehbare Verlust der Erlaubnisse.

Es hinge somit von der Verkehrsführung für Radfahrer oder von Beeinträchtigungen des Zugverkehrs ab, ob man nun überhaupt noch ohne Gefahr für bereits erteilte Erlaubnisse am öffentlichen Leben teilnehmen können würde, ganz zu schweigen von den weitreichenden Verboten, die sich ergäben für die Teilnahme an Veranstaltungen – was ausdrücklich Veranstaltungen des Verbandes einbezieht.

Der Verband positioniert sich bereits jetzt eindeutig, die sich aus dem Entwurf ergebenden Problemstellungen für seine Mitglieder beim Bundesverfassungsgericht klären zu lassen, da die Normenklarheit bereits nicht mehr Mindestansprüche zu erfüllen vermag. Dies kann auch durch die postulierten „Ausnahmen“ nicht mehr gewährleistet werden, bauen unbestimmte Rechtsbegriffe bereits auf laienhaften Verallgemeinerungen auf. Ein einfaches Beispiel für die kommende Situation:

Für die Strecke Potsdam – Cottbus ist für den Fahrgast die Nutzung eines Regionaltickets im ICE möglich. Das Führen von Taschenmessern wäre hier also zulässig, nicht jedoch an den Fernbahnhöfen Cottbus oder Potsdam, da dies Einrichtungen des Fernverkehrs sind. Ein anderer Fahrgast auf gleicher Strecke würde ein entfernteres Ziel haben, so dass er ein Fernverkehrsticket nutzen muss, steigt in Berlin als Fernbahnhof zu. Werden beide Fahrgäste kurz vor Cottbus kontrolliert, verstößt einer gegen das Messerverbot, ein anderer jedoch evident nicht, liefert jedoch den Beleg eines unbeabsichtigten Verstoßes gegen das Führen in einer ausgewiesenen Waffenverbotszone.

Als Konsequenz raten wir unseren Mitgliedern nunmehr, der Umwelt zum Trotz zur Nutzung des Automobils, die Alternative versteht zukünftig kein Mensch mehr. Ob man ein derartiges Machwerk in Karlsruhe für verfassungskonform erachtet, darf hinreichend bezweifelt werden.

**David Brandenburger**  
**Präsident BDMP e. V.**

**Friedrich Gepperth**  
**Präsident BDS e.V.**