



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll der 126. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 22. März 2021, 11:00 Uhr
11011 Berlin, Platz der Republik
Reichstagsgebäude, Raum 2 M 001
(Großer Protokollsaal)

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei

BT-Drucksache 19/26541

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss Digitale Agenda
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Brand (Fulda) [CDU/CSU]
Abg. Uli Grötsch [SPD]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Benjamin Strasser [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
Anlage A	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Andreas Roßkopf, Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei Bezirk Bundespolizei, Hilden	19(4)772 A ^{neu} 32
Prof. Dr. Clemens Arzt, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin	19(4)772 B 54
Heiko Teggatz, Vorsitzender der DPolG Bundespolizeigewerkschaft, Berlin	19(4)772 C 93
Klaus Landefeld, Stellv. Vorsitzender des Vorstands Infrastruktur und Netze eco Verband der Internetwirtschaft e. V., Berlin	19(4)722 D 105
Dr. Dieter Romann, Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Potsdam	19(4)722 E 109
Anlage B	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	
PRO ASYL, Frankfurt am Main	19(4)739 121
Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin	19(4)742 124
Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn	19(4)774 126
KOK Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V., Berlin	19(4)776 145



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Amthor, Philipp Brand (Fulda), Michael Lindholz, Andrea Throm, Alexander	
SPD	Grötsch, Uli	
AfD	Hess, Martin Wirth, Dr. Christian	
FDP	Kuhle, Konstantin Strasser, Benjamin	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Mihalic, Dr. Irene	
fraktionslos	Herrmann, Lars	



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 22. März 2021, 11:00 Uhr
„Bundespolizeigesetz“

Prof. Dr. Clemens Arzt

Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Klaus Landefeld

Stellv. Vorsitzender des Vorstands Infrastruktur und Netze
eco Verband der Internetwirtschaft e. V., Berlin

Dr. Dieter Romann

Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Potsdam

Andreas Roßkopf

Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei – Bezirk Bundespolizei, Hilden

Heiko Teggatz

Vorsitzender der DPolG Bundespolizeigewerkschaft, Berlin

Lea Voigt

Rechtsanwältin und Fachanwältin für Strafrecht, Bremen
Vorsitzende Ausschuss Gefahrenabwehrrecht des Deutschen Anwaltvereins



Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei

BT-Drucksache 19/26541

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann können wir mit unserer Anhörung starten. Zunächst mal darf ich unsere 126. Sitzung eröffnen, Sie alle ganz herzlich begrüßen und mitteilen, dass wir heute fast nahezu vollständig in Präsenz tagen. Begrüßen möchte ich die Sachverständigen und mich für Ihr Kommen und die Bereitschaft bedanken, uns mit Ihrer Expertise zur Verfügung zu stehen. Wir haben bis auf eine Sachverständige auch von allen vorab Stellungnahmen erhalten. Auch dafür vielen Dank an dieser Stelle. Hier anwesend im Saal ist Herr Professor Arzt, dann Herr Dr. Romann, Herr Roßkopf und Herr Tegatz – noch mal herzlich willkommen. Und zugeschaltet sind uns Herr Landefeld und Frau Voigt. Von den Kollegen und Kolleginnen zugeschaltet ist Frau Mihalic von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sitzt niemand im Raum, ist nur Frau Mihalic zugeschaltet. Für die Fraktion DIE LINKE. ist Frau Pau noch zugeschaltet. Ansonsten sind alle Fraktionen hier in Präsenz vertreten. Ganz herzlich begrüßen darf ich auch den Parlamentarischen Staatssekretär Stephan Mayer. Er wird uns etwas früher verlassen müssen, aber hat schon mit Frau Busch als Stellvertretung Sorge getragen, die auch schon bei uns im Raum ist. Die Sitzung wird wie immer live im Parlamentsfernsehen übertragen und später dann auch in der Mediathek der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Wir werden ebenfalls wie üblich ein Wortprotokoll anfertigen und das auch zur Korrektur übersenden. Im Anschreiben werden dann die Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus dem Protokoll und der schriftlichen Stellungnahme, wird ebenfalls ins Internet eingestellt.

Wir haben für die Anhörung ein Zeitfenster von zwei Stunden vorgesehen, das heißt, von 11 bis 13 Uhr. Wir beginnen wie üblich mit den Eingangsaussagen der Sachverständigen in der alphabetischen Reihenfolge. Jeder Sachverständige hat die Möglichkeit, ein circa fünfminütiges Eingangsaussage abzugeben. Im Anschluss daran erfolgt dann die Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen. Zu den Fragerunden gilt für die erste

Fragerunde, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen stellt, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage. Wir werden dann sehen, ob und wie weit wir zu einer zweiten Runde noch kommen werden. Diejenigen, die per Video zugeschaltet sind, darf ich noch darum bitten, dass Sie Ihre Mikrofone ausgeschaltet lassen, wenn Sie nicht unmittelbar sprechen. Und dann können wir auch schon – wenn ich nichts vergessen habe – beginnen, und zwar in diesem Fall in alphabetischer Reihenfolge mit Herrn Professor Arzt. Bitte schön.

SV Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Vielen Dank. Eine 14.500 Worte umfassende Stellungnahme in fünf Minuten zu umreißen, ist natürlich etwas schwierig. Insofern bitte ich um etwas Geduld. Ganz kurz zu meiner Person...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielleicht noch zur Erläuterung: Man kann davon ausgehen, dass die Stellungnahmen vorher gelesen worden sind. Das heißt, es geht wirklich immer ums Beschränken auf die wesentlichen Punkte.

SV Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Ja, ja, das werde ich machen. Ich werde mich ziemlich beschränken. Ich bin seit 20 Jahren Hochschullehrer für Polizei- und Versammlungsrecht an einem Fachbereich für Polizei hier in Berlin. Das nur ganz kurz zum Background.

Womit haben wir es zu tun? Wir haben es mit der drei Jahre verspäteten Umsetzung der JI-Richtlinie zu tun. Also der Bund ist hier mit Blick auf das Bundespolizeigesetz drei Jahre in Verzug mit der Umsetzung von EU-Recht. Insofern braucht es dringend diese Novelle. Ob es sie so braucht, wie sie vorgeschlagen ist, darüber werden wir heute etwas diskutieren. Was gibt es aus meiner Sicht an Problempunkten in dieser Novelle? Zum einen haben wir einen weiteren Ausbau der Bundespolizei zu einer allgemeinen Polizei und ein immer weitergehendes sozusagen Entfernen von ihrer sonderpolizeilichen Rolle – siehe Entscheidung Bundesverfassungsgericht von 1998. Diese Beschränkung wird hier zunehmend durchlöchert. Und die Idee, dass Gefahrenabwehr Ländersache ist, wird hier weit jenseits der besonderen Aufgaben der Bundespolizei §§ 2 fortfolgende



Bundespolizeigesetz deutlich ausgeweitet. In § 1 Absatz 5 soll die Verfolgungsvorsorge eingefügt werden. Das ist sicherlich Bundeskompetenz. Allerdings sollte sie in der Strafprozessordnung eingefügt werden. Das hat ja auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz, Herr Kelber, an mehreren Stellen sehr deutlich gemacht. Zu meinen, dass man qua Deklaration die Verfolgungsvorsorge zum Teil der Gefahrenabwehr machen könne, wie es hier versucht wird, ist – mit Verlaub – abwegig, rechtsdogmatisch. Schauen Sie sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz von 2005 an. Verfolgungsvorsorge ist vorgezogene Repression. Damit kann sie qua definitionem nicht Teil der Gefahrenabwehr sein, sonst wäre auch das StGB Teil der Gefahrenabwehr. § 12 geht genau in diese Richtung: eine Ausdehnung von bundespolizeilichen Aufgaben jenseits des sonderpolizeilichen Aufgabenbereiches.

Schauen wir kurz in § 14a in den Zeugenschutz. Dann fehlt hier jegliche Klarstellung, welche Befugnisse die Bundespolizei für diese Aufgabe, die sicherlich Sinn macht, wenn sie ihr zugewiesen wird in begrenztem Umfang – immerhin das BKA hat ja hier sehr breite Kompetenzen. Hier wird verzichtet im Gesetzentwurf auf jegliche Klarstellung, welche Befugnisse überhaupt gegeben werden sollen. Also das scheint mir doch ein eklatantes Problem zu sein unter dem Gesichtspunkt der Normenbestimmtheit. § 25a soll neu Meldeauflagen einführen. Das ist eine Tendenz, die wir auch im Gefahrenabwehrrecht der Länder mittlerweile haben. Das ist auch sicherlich ein Stück weit sinnvoll, dass man das nicht auf die Generalklausel stützt. Allerdings fehlt hier aus meiner Sicht jede klare Einordnung und Abgrenzung, insbesondere zu Artikel 8, weil es immerhin um die Verhinderung der Versammlungsteilnahme gehen soll in bestimmten Fällen. Das ist eine Einschränkung des Artikels 8, also muss der Artikel 8 auch im Bundespolizeigesetz entsprechend zitiert werden. Das ist er nicht!

Die Gefahrenabwehr in der TKÜ – § 27d – zur Abwehr dringender Gefahren ist begrifflich rechtsdogmatisch ein Problem, weil qua definitionem dringende Gefahren erhebliche Gefahren sind, und genau die erheblichen Gefahren folgen ja hinterher in der weiteren Bestimmung des Normzweckes.

Also hier sollten Sie auf den Begriff der „erheblichen Gefahr“ übergehen, anstelle dieses nicht passenden Begriffes. Die Quellen-TKÜ ist ein erheblicher Eingriff auch in die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme aus meiner Sicht. Das Bundesverfassungsgericht sieht es durchaus anders. Allerdings, wenn Sie sich die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Datenschutz anschauen, zeigt er ja auch an diesem Punkt besondere Probleme in diesem Gesetzentwurf. In § 28 haben wir besondere Formen der Datenerhebung. Hier sind die Tatbestandsvoraussetzungen extrem unbestimmt. Unklar ist der Rechtsgüterschutz. Das ist an vielen Punkten schwierig. § 28b – die Drohnenabwehr – finde ich erstaunlich diesen Gesetzgebungsvorschlag. Ich halte die Maßnahme für sinnvoll, sie muss geregelt werden, in der Tat. Ich selbst war drei Jahre in einem Forschungsprojekt des BMBF beteiligt mit der Bundespolizei. Hier haben wir sehr deutlich herausgearbeitet, was die Anforderungen sind. Nichts davon, nichts davon findet sich in diesem völlig unbestimmten Begriff und auch von der Eingriffshürde hier völlig unklaren Regelungsvorschlag. Ich glaube, das kann so nicht das Gesetzgebungsverfahren unverändert verlassen. § 29 fortfolgende ist eine Fülle von Regelungen zur weiteren Datenverarbeitung. Hier haben wir das generelle Problem – auch das kritisiert der Bundesbeauftragte für Datenschutz sehr klar und deutlich –, dass nur noch von Weiterverarbeitung die Rede ist. Die Weiterverarbeitung ist der Oberbegriff sozusagen für eine Vielzahl von Verarbeitungsschritten. Das Bundesverfassungsgericht arbeitet in seiner Rechtsprechung zum Polizeirecht immer wieder heraus, dass jeder einzelne Eingriff konkret benannt werden muss: Ist das eine Erhebung? Ist das eine Speicherung? Ist es eine Übermittlung? All das wird verlassen, wenn wir hier noch den unbestimmten Begriff der „weiteren Datenverarbeitung“ nutzen. Das ist mit den Anforderungen an die Normenbestimmtheit des Bundesverfassungsgerichts aus meiner Sicht nicht kompatibel. § 29a durchlöchert die Zweckbindung. § 29b sieht wiederum keine klaren nachvollziehbaren Tatbestandsvoraussetzungen voraus.

§ 29b Absatz 3 führt dann sogenannte Prüffälle ein. Das finde ich eine sehr interessante Variante, dass Menschen, für die weder eine Gefahrenprognose abgegeben werden kann noch für die in irgendeiner Art und Weise der Anfangsverdacht einer Straftat



besteht, nunmehr im Sinne einer Verdachtserschöpfung bis zu ein Jahr in die polizeiliche Datenverarbeitung gelangen können. Auch das hat der Bundesbeauftragte für Datenschutz sehr dezidiert und deutlich mit mir kritisiert. Der § 29d perpetuiert die breite Datenspeicherung zur sogenannten Vorgangsverwaltung und zur befristeten Dokumentation. Für immerhin zehn Jahre kann hier zur Vorgangsverwaltung gespeichert werden. Schaut man sich die Rechtsprechung des OVG Lüneburg insbesondere an, sehen wir die Vorgangsverwaltungen, auch die vielen Beanstandungen durch die Landes- und Bundesdatenschutzbeauftragten. Die Vorgangsverwaltung ist das offene Tor, auf das immer wieder zurückgegriffen wird, wenn sozusagen sachliche Zugriffsgründe nicht mehr vorliegen. Hier braucht es klare Fristen für die Löschung. Ein Jahr wäre hier sicherlich eine ausreichende Frist, es sei denn, es liegt ein Gerichtsverfahren vor. Dann braucht es entsprechende Sperrungsvorschriften oder Beschränkungen der Datenverarbeitung. All das fehlt.

§ 31a gestattet eine völlig jenseits der Aufgaben der Bundespolizei im Grenzschutz § 2 Bundespolizeigesetz liegende Zulässigkeit von Ausschreibungen im Schengener Informationssystem. Das sprengt komplett den Rahmen des Aufgabenbereichs der Bundespolizei, gerade in diesem Feld. Auch das hat der Datenschutzbeauftragte massiv kritisiert. In § 32 zur Datenübermittlung soll mit wenig überzeugender Argumentation nunmehr eine breite Verteilung in die verschiedensten Stellen der Bundespolizei jenseits der Übermittlungsvorschriften zulässig sein. Dann könne die Bundespolizei nicht mehr übermitteln. Das fand ich ein spannendes Argument in der Gesetzesbegründung. Also offenbar tut man es bisher gegen die Rechtsgrundlage und möchte es dann in Zukunft entsprechend legitimieren. Auch das ist ein übliches Muster sozusagen ja in der Gesetzgebung zur inneren Sicherheit, dass Dinge, die jahrelang rechtlich nicht tragfähig sind, dann einfach nachträglich legitimiert werden.

§§ 32a, 32b sind die Datenübermittlungen. Hier scheint mir besonders problematisch die komplette Übernahme der Datenübermittlungsregelung für das Inland, auch für Datenübermittlungen im EU-Ausland und in entsprechend assoziierten Staaten. Wir führen seit einiger Zeit eine Diskussion über Haftbefehle, über Abschiebungen und ähnliche

Maßnahmen. Wir alle kennen die Verhältnisse in Ungarn, wir kennen die Verhältnisse in Polen. Und gerade die Bundespolizei, die es mit Schleusungs- und anderen Themen zu tun hat, kennt die Verhältnisse in Bulgarien und Rumänien. Und nunmehr sollen sämtliche Daten der Bundespolizei ohne weitere tatbestandliche Grenze mit allen Behörden im Ausland, im EU-Ausland und in den assoziierten Staaten geteilt werden können. Das halte ich für grob rechtswidrig und weit über das Ziel hinausgehend!

Ich komme gleich zum Ende. Die Aussonderungsprüffristen in § 35 beinhalten zum einen diese unsägliche Mitziehklausel. Wenn ich nach neuneinhalb Jahren nach der ersten Erfassung wieder erfasst werde, wird das erste Erfassungsdatum dann für 19,5 Jahre entsprechend gespeichert. Diese Klausel muss beschränkt werden. Und insgesamt fehlen hier jegliche Maßstäbe, wann kürzer als zehn Jahre gespeichert werden sollte. Es gibt auch keine Errichtungsanordnung mehr – siehe die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Datenschutz an diesem Punkt. Es fehlt jede Differenzierung nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten. So wird der Bundespolizei die Tür eröffnet, jedes Datum für zehn Jahre zu speichern, entsprechend mit Verlängerungsoption im Rahmen der Mitziehklausel.

Der § 37 beinhaltet keine hinreichenden Befugnisse für den Bundesbeauftragten für Datenschutz und verstößt eklatant gegen Artikel 47 der JI-Richtlinie. Das ist europarechtlich so nicht zulässig. Aufenthaltsverbote nach § 38a sind aus meiner Sicht polizeifachlich nicht begründet.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir sind jetzt bei zehn Minuten.

SV Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Ja, ich bin fast am Ende. Die Bundespolizei kennt sich im Unterschied zu den Länderpolizeien in diesem Bereich wenig aus. Sie hat keine szenekundigen Beamten in den verschiedenen Vereinen und so weiter und so fort. Das überzieht aus meiner Sicht deutlich. Der § 41a lässt unklar, unter welchen Voraussetzungen welche Daten in Gewahrsamsräumen erhoben werden können.



Letzter Punkt: § 43 Absatz 6 – die Entnahme von Blutproben – scheint mir ein großes Problem zu sein. Sie haben hier in Baden-Württemberg und in Bremen klar den Verweis in das IfSG. Aus meiner Sicht kann nicht die Beamtin der Bundespolizei entscheiden, wann von einer Person eine Blutprobe genommen werden soll. Damit komme ich zum Ende. Danke für Ihre Geduld.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Nachdem das jetzt über zehn Minuten waren, gilt natürlich für jeden anderen Sachverständigen das Gleiche. Sie haben damit die Möglichkeit, Ihre Eingangsstatements problemlos von fünf auf zehn Minuten auszuweiten, damit das für alle hier gleichermaßen möglich ist. Für die Kollegen bedeutet das etwas weniger Fragezeit. Aber das ist dann jetzt so.

Als nächstes Herr Landefeld, der uns zugeschaltet ist.

SV **Klaus Landefeld** (eco Verband der Internetwirtschaft, Berlin): Ja, ich hoffe, Sie hören mich?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, wir hören Sie sehr gut.

SV **Klaus Landefeld** (eco Verband der Internetwirtschaft, Berlin): Okay, wunderbar, prima. Ja, auf zehn Minuten bin ich jetzt nicht vorbereitet im Eingangsstatement. Aber mal gucken. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, zuvorderst möchte ich mich bedanken, dass im Rahmen der Anhörung der Telekommunikations- und Internetbranche als letztlich zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen herangezogenen Unternehmen auch eine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird und ich hier als Sachverständiger auftreten kann. Der vorliegende Gesetzentwurf übernimmt aus unserer Sicht einige elementare Schwachpunkte anderer derzeit laufender Gesetzgebungsverfahren, die parallel laufen, welche ich im Folgenden noch einmal herausstellen möchte. Die schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen ja vor. Zu den aus unserer Sicht besonders kritischen Punkten:

Im Rahmen des Gesetzesvorhabens soll nun auch der Bundespolizei die Befugnis zum Einsatz eines Staatstrojaners, und hier insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr, eingeräumt werden. eco sieht den Einsatz von Staatstrojanern im Allgemeinen

grundsätzlich kritisch und lehnt diesen aufgrund der damit verbundenen Auswirkungen und Implikationen ab. Trojaner gefährden die IT-Sicherheit von Bürgern, Wirtschaft und des Staates selbst. Die Auswirkungen sehen wir erneut in den letzten beiden Wochen mit 10.000 betroffenen Unternehmen und Behörden weltweit. Auch in Deutschland waren mehrere Bundesministerien und Unternehmen der Kritischen Infrastruktur und wichtige Unternehmen im Sinne des neuen IT-Sicherheitsgesetzes betroffen. Die Schäden gehen in die Milliarden. Derartige Vorfälle gefährden die Vertrauenswürdigkeit von Kommunikation – hier waren ja insbesondere E-Mail-Systeme betroffen – und gefährden die Integrität kompletter IT-Verbünde von Unternehmen. Was würden Sie dazu sagen, wenn die hier ausgenutzte Lücke unserer Sicherheitsbehörden seit langem bekannt war und zur Exfiltration von E-Mails von Zielpersonen genutzt wurde? Wäre das akzeptabel oder angemessen? Ich denke nicht. Ich betone daher noch einmal, dass jede, ja wirklich jede bekannt werdende Sicherheitslücke sofort und konsequent geschlossen werden muss, um derartige Vorfälle zu vermeiden. Staatliches Hacking, gleich durch welche Gesetzesgrundlage, ist und bleibt eine Gefährdung aller. Und es macht mir zu wahr keine Freude, unsere Sicherheitsbehörden bei diesem Thema als gefährdete Allgemeinheit einordnen zu müssen.

Darüber hinaus ist mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf und dem vorgesehenen Einsatz von Trojanern im Rahmen der Gefahrenabwehr – das ist nicht zielführend oder praktikabel. Die zeitliche Kritikalität bei der Gefahrenabwehr schließt aus unserer Sicht den Einsatz von Trojanern aus, da für einen erfolgreichen, unbemerkten Einsatz immer langwierige und aufwändige Vorarbeiten erforderlich sind und der Erfolg mehr oder weniger auch von der Unbedartheit der Betroffenen in Sachen der IT-Sicherheit abhängen. Gleiches gilt auch für eine Untersuchung vor Ort, ohne Hilfe von Betroffenen. Ein Eindringen wird regelmäßig einen langen Zeitraum erfordern – Stunden, Tage oder noch länger. Es dürfte daher zweifelhaft sein, ob die geplante Befugnis überhaupt einen Beitrag zur Gefahrenabwehr erreichen kann.



Sorge macht uns auch die vorgesehene Genehmigung derartiger Maßnahmen durch die Amtsgerichte. Hier sehen wir einen Mangel an technischer Expertise bezüglich Funktionsweise und Auswirkungen des Einsatzes von Trojanern das beurteilen zu können – in der Regel wird das wahrscheinlich genehmigt werden. Das dürfte dort in der Regel ja einfach nicht beurteilt werden können, ob Trojaner im konkreten Einzelfall nur innerhalb der gesetzlich erlaubten Rahmen Kommunikation aufnehmen und ausleiten werden. Weitergehende Schäden oder Beeinträchtigungen an den IT-Systemen durch den Einsatz von Trojanern werden bereits systematisch überhaupt nicht erfasst. Da gibt es gar nichts zu.

Unverständlich bleibt für uns auch die Ermächtigung zu einer Online-Durchsuchung light, welche ja gemäß Verlautbarung nicht gewünscht ist. Wenn aber Daten ab dem Zeitpunkt der Anordnung von Maßnahmen ausgeleitet und verwendet werden sollen, nicht ab dem Zeitpunkt der Infiltration des Systems, erfordert dies eine Durchsuchung der gespeicherten zurückliegenden Kommunikation. Aus technischer Perspektive ist ein Softwaremodul mit diesen Fähigkeiten funktional identisch mit demjenigen, welches eine zeitlich wie inhaltlich umfassende Online-Durchsuchung des Geräts ermöglicht. Das Verfassungsgericht hat dem bereits eine Absage erteilt. Als Unternehmen interessiert uns aber natürlich auch, welche Vorkehrungen wir selbst treffen müssen, was wir vorhalten müssen. Hier fehlt uns der Hinweis zum Beispiel daraus, ob die einschlägige technische Richtlinie zur TKÜ-V überhaupt gelten soll. Da wird nicht drauf verwiesen. Oder gibt es was völlig Neues, werden völlig neue technische Richtlinien verwendet?

Ich möchte aber an dieser Stelle auch auf jeden Fall noch mal darauf hinweisen, dass der Gesetzesentwurf zum Bundespolizeigesetz nicht für sich allein gesehen werden kann. Aus unserer Sicht ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung der aktuellen Gesetzgebungsverfahren in diesem Kontext erforderlich. In mehreren anderen Gesetzgebungsverfahren sind viele neue Überwachungsmaßnahmen geplant. Neu insbesondere auch, da nicht nur TK-Dienste, auch Messenger-, E-Mail-Diensteanbieter oder generell Telemediendiensteanbieter erfasst werden und der Kreis der Verpflichteten so auf ein Vielfaches der bisher betroffenen Unternehmen anwächst. Das ist all diesen Gesetzesverfahren momentan gemein.

Also, damit meine ich zum Beispiel das Telekommunikationsgesetz, das komplett neu gemacht wird. Hier gibt es eine Vorratsdatenspeicherung, Verpflichtung zur Mitwirkung der TK-Unternehmen bei der Umleitung von Datenverkehren, dem Aufspielen von Trojanern und auch neu diskutiert eine Identifizierungspflicht der Messenger- und E-Mail-Diensteanbieter für ihre Nutzer. Da soll tatsächlich jetzt erfasst werden, wer der Nutzer ist. Im Verfassungsschutzgesetz soll auch die Befugnis zum Einsatz von Trojanern für alle deutschen Nachrichtendienste und alle Arten von TK-Diensten und auch eine Verpflichtung der Mitwirkung der TK-Unternehmen bei der Umleitung des Datenverkehrs und das Aufspielen von Trojanern normiert werden. Das IT-Sicherheitsgesetz soll jetzt neu regeln, dass zwar grundsätzlich das BSI immer alle Hersteller zur Behebung von Sicherheitslücken auffordern soll. Aber davon kann abgesehen werden, wenn Interessen Dritter entgegenstehen. Und dazu gehört jetzt explizit neu im Gesetzestext auch das Interesse der zum Trojanereinsatz berechtigten Stellen. Also, man kann Sicherheitslücken zurückhalten – das BSI an dieser Stelle dann. BND-Gesetz – brauchen wir, glaube ich, gar nicht damit anfangen – schafft die Befugnis zum Hacking ausländischer TK-Anbieter und Plattformen von Individuen überall auf der Welt, auch von den großen Diensten, die alle deutschen Bundesbürger auch benutzen, Google, Apple, Amazon und so weiter und so fort.

Also nach unserer Auffassung wird allein durch diese noch nicht mal abschließende Aufzählung deutlich, dass hier jedes Maß zwischen Überwachung und den Rechten der betroffenen Anbieter und Bürger irgendwie verloren wird. Als Anbieter müssen wir auf der anderen Seite immer wieder den Datenschutz und den Schutz der Daten der Kunden im Auge behalten, werden da auch immer mehr in Anspruch genommen. Das passt aus unserer Sicht überhaupt nicht mehr zusammen. Und diese Gesamtbetrachtung dieser Überwachungsgesamtrechnung im weitesten Sinne, die fehlt und die muss jetzt wirklich dringend erfolgen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Dr. Romann, bitte.



SV Dr. Dieter Romann (Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Potsdam): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, werte Abgeordnete, zunächst möchte ich mich erst einmal im Namen aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei bedanken dafür, dass Sie alle, aber natürlich vornehmlich die Damen und Herren der die Regierung tragenden Fraktionen, dass Sie am Ende dieser Legislaturperiode einen bis dahin nicht in Gänze unstreitigen Referentenentwurf aufgegriffen, an sich gezogen und weitgehend harmonisiert haben. Das ist keine Selbstverständlichkeit, das empfinden wir als parlamentarische Wertschätzung. Dafür herzlichen Dank, stellvertretend in erster Linie für Herrn Grötsch und Herrn Brand, für diese Wertschätzung.

Vor gut einer Woche hatte die Bundespolizei ihren 70. Geburtstag. Sie wurde mit dem Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom 16. März 1951 errichtet, damals mit Zustimmung der Alliierten in einer festgelegten Stärke von 10.000 Einsatzkräften. Heute sind wir mit über 52.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verfünffacht in der Größe. Die Entwicklung geht weiter. Und wie Sie wissen, ist die Bundespolizei in ganz Deutschland präsent sowie derzeit in 86 Staaten dieser Erde und nimmt umfangreiche Kernaufgaben im In- und Ausland wahr. In der Geschichte unseres Landes, der Bundesrepublik, spiegelt sich auch die Geschichte des BGS und der Bundespolizei wider. Vom Schutz der Demarkationslinie im Kombattantenstatus über die Notstandsverfassung, das Olympia-Attentat in München 1972, die Entführung Landshut, Gründung GSG 9, Naturkatastrophen, Wiedervereinigung, die Übernahme über Nacht von dortigen bahnpolizeilichen und grenzpolizeilichen Aufgaben und Luftsicherheitsaufgaben, die 9/11-Anschläge, die Folgen für uns, die Flüchtlings- und Migrationskrise 2015/16 und natürlich jetzt seit über einem Jahr die Pandemie. Ich erwähne das, weil die Bundespolizei von Anfang an unser Land begleitet und die wesentlichen Entscheidungen natürlich hier vom Souverän bestimmt werden. Dabei sollte aus meiner Sicht berücksichtigt werden, dass die letzte größere Anpassung gesetzlicher Art für die Modernisierung der Aufgaben und Befugnisse 1994 erfolgte, kurz nach der Wiedervereinigung. Seitdem wurden lediglich einzelne wenige Befugnisse angepasst und eine Namensänderung vollzogen. Wenn das hohe Haus hier und jetzt das Bundespolizeigesetz berät, sollte bedacht werden, dass es für eine Behörde

geschieht, die im Wesentlichen befugnisrechtlich – sagen wir mal salopp – auf dem Stand und im Lichte der Wiedervereinigung stehengeblieben ist. Der berechnete Grundsatz, die Sicherheitsbehörden sollen in der digitalen Welt auch das dürfen, was sie in der analogen Welt dürfen, bedarf dazu oder dann der besonderen parlamentarischen Fürsorge, wenn jedenfalls eine Behörde dabei ist, die selbst in der analogen Welt noch Nachholbedarf hat. Umso mehr begrüßen wir diesen Gesetzentwurf für die Bundespolizei, der uns wichtige Befugnisse überwiegend aus dem analogen Bereich gibt. Besserer Zuschnitt in der Strafverfolgungskompetenz im Hinblick auf bestimmte Verbrechen, insbesondere im Bahn-Bereich, gefährliche Eingriffe in den Luftverkehr zum Kampf gegen Drohnen, aber auch viele andere verfahrenserleichterte Vergehen. Eine Befugnis zur Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung gegenüber vollziehbaren Drittstaatsangehörigen bei Antreffen im örtlichen Zuständigkeitsbereich.

Um das gleich zu sagen: Das ist eine Lessons-Learned-Lehre aus Anis Amri. Das bedeutet keine Übernahme ausländerbehördlicher Fallbearbeitung oder Sachbearbeitung. Selbstverständlich erfolgen diese Verfahren in Abstimmung mit der Ausländerbehörde. Selbstverständlich hat die Ausländerbehörde, aber auch – im Gesetz notiert oder im Entwurf notiert – die oberste Landesbehörde ein jederzeitiges Widerspruchsrecht. Wir bekommen die analoge präventive TKÜ sowie bei lebensgefährlichen Behältnisschleusungen auch die digitale Quellen-TKÜ. Eine Online-Durchsuchung habe ich im Gesetzentwurf nicht gefunden. Die Möglichkeit zur Feststellung eines Mobiltelefons, stille SMS, Meldeauflagen, Aufenthaltsverbote, gegen Fußballstörer, bei Ausreisefällen längerer Art und Güte, im Bereich Marsch nach Sofia, Marsch nach Bukarest, Rechtsradikale, die das Ansehen der Bundesrepublik im Ausland beeinträchtigen, Schutz von Zeugen, Bild- und Tonüberwachung in Gewahrsamsräumen der Bundespolizei – 347 an der Zahl – zum Schutze aller Beteiligten. Entnahme von Blutproben, selbstverständlich nur durch Ärzte und nur auf Anordnung von Richtern, außer bei Gefahr im Verzug. Das sind die Fälle, wo unsere Beamten bei einer Durchsuchung einer Person, bei Widerstand etc. in eine offene Spritze greifen. Dann müssen diese Leute schnell wissen, ob sie Hepatitis, Aids oder Tbc haben. Und der finale Rettungsschuss.



Als Behördenleiter bitte ich, zwei weitere Regelungen in Erwägung zu ziehen, die der Entwurf noch nicht enthält:

Erstens. Die Aufnahme einer Regelung zur Strafverfolgung in Einzelsachverhalten auf Ersuchen der eigentlich zuständigen Landesstaatsanwaltschaft, die sogenannte gekorene Zuständigkeit, wie wir sie seit Jahrzehnten im BKA-Gesetz finden. Mit dieser faktischen Amtshilfe, nur in Einzelfällen, tangieren wir den Föderalismus nicht, sondern entlasten die Länder auf deren eigenen Antrag und schaffen maßgebliche Synergien. Insbesondere können länderübergreifende Sachverhalte unter der Sachleitung natürlich der federführenden Landesstaatsanwalt bei einer Ermittlungsbehörde zusammengeführt werden. Beispielhaft aus unserer täglichen Praxis sind grenz- und länderüberschreitende Tätergruppierungen, die sich zum Beispiel auf Fahrkartenautomatenaufbrüche (Bund) und -sprengungen (Land), selbe Täter, selbe Modi Operandi, aber auch bei Geldautomatenaufbrüchen (Bund), -sprengungen (Land) in Bahnhof oder im Bahnhofs- oder Grenznähe konzentriert haben, schon wegen der verbesserten Fluchtmöglichkeiten. Hierbei käme zusätzlich die präventivpolizeiliche, grenz- und bahnpolizeiliche Expertise auch in das Strafverfahren rein. Gilt im Übrigen auch für grenzüberschreitenden BTM-Handel, wenn ich an die nordrhein-westfälische-niederländische Grenze schaue. Gleiches kann gelten für Straftaten, die im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität stehen. Schleusungskriminalität ist das Schlüsseldelikt für viele weitere andere Delikte, zum Beispiel Urkundenkriminalität oder sonstige milieubedingte Kriminalität. Auch bei nicht freizügigkeitsberechtigten Staatsangehörigen können vor Ablauf der Strafvollstreckungshaft Synergieeffekte im Bereich der Rückführung erzielt werden, nämlich dann, wenn die Staatsanwaltschaft auf den Rest der Strafvollstreckung zugunsten einer Abschiebung verzichtet.

Zweiter Punkt. Ich begrüße sehr, dass der Gesetzentwurf bereits eine Regelung zur polizeiadäquaten Unterbringung operativer Dienstkräfte von uns enthält. Ich weiß, dass diese Regelung zur unentgeltlichen Unterbringung – so ist es im Moment formuliert – wohlwollend, aber auch zugleich streitig diskutiert wird. Meines Erachtens gibt es Verkehrsunternehmen, die zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes stehen, andere, bei denen das

nicht der Fall ist. Erforderlichenfalls könnte genau diese Differenzierung handlungsleitend sein. Jedenfalls, der Alleineigentümergebund kann in jedem Fall sein Eigentum gegen leistungsfrei der Bundespolizei als Bundesbehörde zur Nutzung überlassen – linke Tasche, rechte Tasche. Was aber unbedingt in der Unterbringungsvorschrift bedacht werden sollte, ist: Derzeit gibt es etwa 280.000 vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige. Der Gesetzentwurf enthält einen Regelungsvorschlag, der sich nur auf diejenige Unterbringung an Flughäfen, bei den Verkehrsunternehmen bezieht. Unsere Aufgabenwahrnehmung der Grenzpolizei, Bahnpolizei und Luftsicherheit, die Aufgabe Rückführung, wird dabei nach wie vor nicht berücksichtigt. Für eine humane, sachgerechte, vorübergehende Unterbringung auf einem Flughafen zum Zwecke der Außerlandesbringung auf dem Luftweg brauchen wir Platz und Räumlichkeiten, diese bisweilen auch familien- und kindgerecht. Ferner ist es meines Erachtens erforderlich, dass die Verkehrsunternehmen auch zur technischen Objektversorgung gesetzlich verpflichtet werden. Ich meine hier konkret den Digitalfunk, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen selbstverständlich. Weitere Ausführungen dazu zur gekorenen Zuständigkeit und Verbesserung der liegenschaftlichen Situation können Sie auch meiner Stellungnahme entnehmen.

Eine Bitte hatte ich eigentlich noch: Wir benötigen dringend eine Regelung zur Ermöglichung von zusätzlichen Sicherheitsüberprüfungen vor Einstellungen, um zu verhindern, dass wir Rechtsextremisten in unserer Behörde einstellen und auch noch ausbilden. Dies war im ursprünglichen Referentenentwurf vorgesehen. Soweit ich weiß soll diese Regelung jetzt in das Gesetz zur Förderung der wehrhaften Demokratie aufgenommen werden. Daher an dieser Stelle nur der Hinweis: Wenn Sie dieses Gesetz dann hier beraten, sollte diese Regelung nicht fehlen.

Werte Vorsitzende, werte Abgeordnete, vor einer Woche hatten wir 70-jährigen Geburtstag. Wenn ich mir für die Beschäftigten der Bundespolizei was wünschen darf, dann ist das dieser Gesetzentwurf mit der gekorenen Zuständigkeit und einer Unterbringungsvorschrift, die eine angemessene Unterbringung unserer operativen Kräfte sicherstellt. Herzlichen Dank.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Roßkopf, bitte.

SV Andreas Roßkopf (GdP – Bundespolizei, Hilden): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst möchte ich mich bedanken, dass wir die Gelegenheit haben, hier seitens der Gewerkschaft der Polizei Stellung zu nehmen. Wie es Dr. Romann schon angeführt hat, ist es eine Novellierung des Bundespolizeigesetzes, welches längst überfällig ist, denn – auch schon heute erwähnt – seit 1994 ist in nur ganz wenigen Punkten eine Veränderung erfolgt. Wir haben in unserer Stellungnahme durchaus sehr viele positive Punkte hervorgehoben und auch begrüßt, allerdings auch den ein oder anderen Punkt, mit dem wir sehr kritisch seitens unserer Ansicht vorgehen. Wir haben die Erweiterung der Zuständigkeit der im Grenzbereich von 30 auf 50 Kilometer leider nicht in diesem Gesetzentwurf lesen und wahrnehmen können. Es ist eine Zuständigkeitserweiterung, die in unseren Augen mehr als notwendig ist. Die 30 Kilometer im Landbereich sind aus Zeiten festgelegt worden, in denen wir feste Grenzübergangsstellen und Grenzkontrollen hatten, die nun natürlich gänzlich – glücklicherweise – weggefallen sind und wir in einem freien Europa leben, frei von festen Grenzkontrollen. Allerdings brauchen wir auch in unseren Binnengrenzen – und die letzten Jahre zeigen es uns sehr deutlich – mobile und flexible Grenzkontrollen. Hierzu brauchen wir Handlungsspielraum als Bundespolizei. Und Handlungsspielraum in Zeiten, in denen wir hervorragend ausgebaute Verkehrswege haben, in denen wir hochmotorisierte Fahrzeuge haben, heißt, dass wir eine Aufgabenerweiterung an der Grenze in unseren Augen auf bis zu 50 Kilometer brauchen, um hier handlungsfähig zu bleiben, da der Trichter einer Grenzkontrolle, wie er früher mal vorhanden war, weggefallen ist, um einfach auch anständig und vernünftig in einer modernen Grenzpolizei arbeiten zu können.

Wir haben vernommen die Verpflichtung der Verkehrsbetreiber, die Bundespolizei an den Bahnhöfen und Flughäfen adäquat und sicher und von der Qualität her anständig unterzubringen. Ich kann nur berichten, dass ich gerade aus meinem Bereich in Würzburg, in München Dienststellen an Bahnhöfen festgestellt und gesehen habe bis zum heutigen Tage, die nicht nur unzulänglich sind, sondern die nahezu katastrophal sind. Wir haben

Dienststellen, in denen wir in Nebenräumen, auch Diensträumen, Kakerlaken finden. Wir haben Dienststellen wie den Hauptbahnhof München, in denen Abwasserrohre undicht sind und die Kolleginnen und Kollegen sich in Diensträumen mit Fäkalien auseinandersetzen müssen, anstatt mit dem polizeilichen Gegenüber oder mit dem Reisenden, der eine Anzeige aufgeben möchte. Wir haben Zustände zu großen Teilen gerade im Bahnbereich, wir sind untergebracht an Stellen, wo uns der Reisende erst gar nicht findet, wo man uns suchen muss, um Hilfe zu erlangen, wo ein kleines Schild auf uns hindeutet, aber in keinsten Weise eine omnipräsente Dienststelle vorgezeigt werden kann. Wir haben eine Situation, die in diesem Bereich dringend verbesserungswürdig ist. Wir haben dies in diesem Gesetzentwurf deutlich wahrgenommen. Wir bitten auch mit allem Nachdruck, gerade die Verkehrsbetreiber hier in die Pflicht zu nehmen. Denn wir sind dafür da, um für Ordnung und für Sicherheit auf diesen Bahnhöfen und Flughäfen zu sorgen. Dafür verlangen wir anständige, angepasste Dienststellen, die unseren Raumbedarfsprogrammen entsprechen, und zwar vollumfänglich mit allen sicherheitsrelevanten Dingen, die auf einer Polizeidienststelle erforderlich sind.

Wir haben gelesen den Artikel 3 mit der Einführung eines § 71 Absatz 3a Aufenthaltsgesetz. Wir stehen dem Ganzen sehr kritisch gegenüber, denn wenn man betrachtet, wie es Dr. Romann angeführt hat, wie viel unerlaubt Aufhältige oder Ausreisepflichtige wir in der Bundesrepublik Deutschland haben, wird es eine enorme Aufgaben- und eine enorme Arbeitssteigerung innerhalb unserer Inlandsdienststellen an den Bahnhöfen geben. Wir sind damit unserer Meinung nach bei weitem überfordert, allein aus der personellen Sicht. Und wir glauben, dass andere Dinge wie nämlich die Bekämpfung der Alltagskriminalität gerade an den Bahnhöfen, und das sind über 5.000 in der Bundesrepublik Deutschland, dass diese Arbeit der Alltagskriminalität hier dann zurückbleiben muss. Wir haben auch festgestellt und gelesen, dass in dem Entwurf eine Zuständigkeit an die Bundespolizei ergehen soll, indem wir Menschen mit einer Duldung auch bei Feststellung mit Rücksprache der Ausländerämter und deren Prognose, sei es in einer positiven Prognose, dass innerhalb eines halben Jahres eine Abschiebung, eine Rückführung möglich ist, wir endsachbehandeln sollen und auch



Abschiebungen beziehungsweise aufenthaltsbeendende Maßnahmen selbstständig betreiben sollen. Wir sehen uns hier aus verschiedensten Gründen als Getriebene und dann auch als vielleicht Überforderte in Sachen der Manpower, die wir haben, und auch in Dingen – ich möchte es hier anführen – eine Abweichung vom Koalitionsvertrag, in dem festgelegt wurde, dass die Bundespolizei im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und Aufgaben eingesetzt wird und eine verstärkte Bekämpfung, wie ich es bereits erwähnt habe, der Alltagskriminalität vorhanden sein soll und sich darauf konzentriert werden soll. Wir haben eine Abweichung in unseren Augen von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, nämlich eine nicht konkurrierende Situation zu den Landespolizeien herzustellen, denn man darf eines nicht vergessen: Die Landespolizeien bleiben selbstverständlich nach wie vor in diesem Bereich vollumfänglich auch zuständig. Wir haben in Deutschland 620 Ausländerbehörden, die sich bereits mit diesem Thema natürlich, weil sie dafür verantwortlich sind, befassen. Wir haben eine ZUR (Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr) und wir haben ein BAMF, die für die Passbeschaffung und für die Rückführungen zuständig sind. Wir haben die Situation, dass wir glauben, dass wir hier als zusätzlicher Player nur eine weitere Hürde schaffen, nämlich in dem Bereich, dass wir wieder eine Behörde haben, die hier in diesem Bereich mit tätig ist. Denn wenn man in dem Gesetzesentwurf liest, soll ja dann auch letztendlich bei einer nicht möglichen Rückführung aufgrund einer positiven Prognose des Ausländeramtes nach sechs Monaten die Zuständigkeit wieder an die Ausländerämter zurückgehen und somit wieder quasi die Verantwortung in deren Hände alleinig beziehungsweise vollumfänglich gehen. Und wir sind dann wieder raus. Wir stellen uns die Fragen: Was passiert dann, wenn wir das hier nach einem halben Jahr wieder abgeben und diese Person nach sechs, acht, neun Wochen wieder aufgegriffen und kontrolliert wird? Beginnt dann dieses Spiel wieder von vorne? Wir fragen uns: Was passiert, wenn wir den Vater einer Familie kontrollieren und uns dann nach Rücksprache mit den Ausländerämtern um die Rückführung beziehungsweise Abschiebung kümmern müssen? Was passiert mit der Familie? Wer übernimmt diese in der Sachbearbeitung, in der Bearbeitung? All diese Fragen stellen sich uns

in der Gänze. Und so glauben wir, dass hier diese Dinge zu weit gegriffen sind. Ausdrücklich setzen wir uns dafür ein, dass wir in besonderen Fällen, wie uns der Fall Anis Amri gezeigt hat, selbstverständlich die Bundespolizei in der Lage ist und dies auch leisten kann und leisten soll, unter Rücksprache und Anweisung durch das BMI diese Fälle zu vollziehen, diese Fälle zu bearbeiten und auch diese Fälle letztendlich dann auch zum Abschluss zu bringen, um dann natürlich auch in diesen besonderen Fällen, ich spreche hier von Intensivstraftätern, Mehrfachstraftätern, ich spreche hier von Personen, die eine Prognose haben, dass sie wiederholt Straftaten begehen könnten, um diese Fälle eben dann auch durch die Bundespolizei bearbeiten zu lassen. Diese sehen wir wohl. Eine allgemeine Zuständigkeit der Übertragung dieser Dinge im Landesinnern sehen wir als kritisch an. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Teggatz, bitte.

SV Heiko Teggatz (DPolG Bundespolizeigewerkschaft, Berlin): Ich freue mich auch, hier heute bei Ihnen sein zu dürfen und einige Anmerkungen zu den neuen Befugnissen im Bundespolizeigesetz zu machen. Ich selbst bin seit mehr als 30 Jahren Angehöriger dieser großartigen Organisation Bundesgrenzschutz/Bundespolizei und habe dort auch in den 30 Jahren in den unterschiedlichsten Aufgabenbereichen dieser Behörde Dienst tun dürfen und auch erhebliche Erfahrungen sammeln können. Das Bundespolizeigesetz – im Prinzip ist es aufgebaut in drei Säulen, das sind die Aufgaben, das sind die Zuständigkeiten, das sind die Befugnisse. Rein präventiv zunächst einmal. An den Aufgaben hat sich nichts weiter geändert. Insofern halte ich Bedenken der Verfassungswidrigkeit wegen dem sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei auch für unbegründet.

Kommen wir zu den Zuständigkeiten. Wie in unserer Stellungnahme auch schon erwähnt, begrüßen wir ausdrücklich, dass der § 12 auf Straftaten insgesamt ausgeweitet wird, also auch Verbrechenstatbestände zukünftig beinhaltet. Ich möchte Ihnen das an einem kleinen praktischen Beispiel deutlich machen: Sie sind am Hamburger Hauptbahnhof eingesetzt, als Kontroll- und Streifenbeamter dabei, einen Taschendiebstahl aufzunehmen in der gemeinsamen Wache vorm Bahnhof mit der Landespolizei bei der Befragung.



Bei der Anzeigenaufnahme stellt sich dann raus, dass es sich eben nicht nur um einen Diebstahl gehandelt hat, sondern dass die Person, die dort die Anzeige erstattet hat, erzählt, dass sie bedroht worden ist mit einer Spritze, mit einem Messer oder sonst wie was, Sie dann in dem Verbrechensstatbestand des Raubes kommen. Und bislang ist es gängige Praxis, dass dann salopp gesagt der Kugelschreiber bei der Bundespolizei fällt und die Angelegenheit an die Landespolizei nebenan übergeben wird. Das können Sie niemandem vermitteln, der dort zur Anzeigenaufnahme erscheint. Insofern kann ich das nur begrüßen.

Die Zuständigkeit für die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen im Bundespolizeigesetz können wir ebenfalls nur ausdrücklich begrüßen. Nicht selten kommt es vor, dass bei Kontrollen oder auch polizeilichen Einsätzen, gerade im bahnpolizeilichen Bereich, die Personalienfeststellung einer Person einen Haftbefehl zur Ausweisung/Abschiebung auswirft. Das bedeutet, eine Person, die vollziehbar ausreisepflichtig ist, ihrer Ausreisepflicht bis dato nicht nachgekommen ist und deswegen im Fahndungssystem mit einem Haftbefehl ausgeschrieben ist. Gängige Praxis auch aus dem Hamburger Hauptbahnhof ist wegen der fehlenden Zuständigkeit im Inland die Übergabe an die Landespolizei, aber erst, nachdem der Sachverhalt soweit im ersten Angriff eh schon durch die Bundespolizei bearbeitet wurde. Schlichtweg erfolgt dann nur die Übergabe mit der Bitte, diesen Haftbefehl dann auch durchs Land vollziehen zu lassen. Ergebnis ist oftmals, dass zwei, drei Stunden später die gleiche Person am Hauptbahnhof wieder angetroffen wird durch die Bundespolizei. Wo die Gründe dort liegen, liegt sicherlich in den Ländern, möchte ich hier auch nicht beurteilen.

Uns ist sehr am Herzen gelegen die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs 30 Kilometer Landgrenze, 50 Kilometer seeseitig. Der Kollege Roßkopf hat das eben auch schon kurz formuliert. Wie gesagt, das Gesetz stammt aus dem Jahr 1994. Ich brauche nicht auf die Verkehrswege und vor allen Dingen aber auch nicht auf die technische Ausstattung des polizeilichen Gegenübers eingehen. Was früher – ich sag mal – 1994 noch oftmals mit analoger Telefonie verabredet wurde, das spielt sich heute hauptsächlich digital ab. Die Wege sind rasant, die Straßen sind super ausgebaut, eine

Filterfunktion durch stationäre Kontrollen findet nicht mehr statt. Also, wo wollen Sie da in dem Korridor 30 Kilometer noch wirklich effektiv die Gefahrenabwehr betreiben? Insofern halten wir hier die Erweiterung mindestens auf 50 Kilometer, wenn nicht gar lageabhängig für äußerst sinnvoll. Ganz wichtig ist mir, und das hatten wir in unserer Stellungnahme auch noch mal als Schaubild in Form der Karten angefügt, die Begrenzung seeseitig. Seeseitig bedeutet von der Grenze des deutschen Hoheitsgebiets seeseitig ins Landesinnere. Bei den 50 Kilometern, die da momentan festgelegt sind, erreichen Sie mancherorts überhaupt gar nicht das Festland. Durch die vorgelagerte Insel Helgoland beispielsweise oder auch in der Ostsee Fehmarn, Usedom haben wir ein Riesensproblem, dass wir mit den 50 Kilometern, die da derzeit stehen, überhaupt gar nicht aufs deutsche Festland kommen in die Küstennähe. Insofern bedarf das da auch auf jeden Fall einer Erweiterung.

Ich komme noch ganz kurz zu den Befugnissen, alles vor dem Hintergrund der Behältnisschleusung: Wir stellen jährlich ungefähr 130 lebensgefährliche Behältnisschleusungen in der Bundespolizei fest. Lebensgefährliche! Damit meine ich nicht die zwei Menschen, die irgendwo in einem Pkw hinten drin sitzen, sondern damit meine ich Kinder und Massen an Personen in geschlossenen Lkw. Befugnisse im Bundespolizeigesetz, die die Bundespolizei hat, sind rein präventiver Natur. Bedeutet, nach Möglichkeit eine Straftat zu verhindern, eh Schlimmes passiert. Im schlimmsten Fall eine vollendete Gefahr für Leib und Leben der Personen, die dort transportiert werden in diesem Lkw. Österreich – brauche ich Ihnen nicht erzählen – war ein absolutes Negativbeispiel mit den vielen, vielen Toten in diesem luftdichten Kühl-Lkw. Dass wir dort auch Befugnisse benötigen, mit denen wir aus der Ferne auf Kommunikationsmittel zugreifen können, liegt auf der Hand. Warum brauchen wir das so dringend und warum brauchen wir neben der Quellen-TKÜ auch ganz dringend die Online-Durchsuchungen? Oftmals gelangen Hinweise von unserem grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten aus dem Ausland an die Bundespolizei. Dort werden E-Mail-Adressen, dort werden Telefonnummern übermittelt, wo in dem Moment noch keiner sagen kann, sind das E-Mail-Adressen oder Telefon-



nummern von Schleusern oder sind das schlichtweg welche von Angehörigen. Was aber feststeht ist, dass oftmals aus diesen übermittelten Daten Reiserouten, Wege, Lagekarten oder sonst wie ermittelt werden können, um solche Behältnisschleusungen möglichst frühzeitig zu stoppen oder am besten gar nicht erst geschehen zu lassen. Deshalb ist uns auch sehr daran gelegen, dass Sie, meine Damen und Herren, noch mal darüber nachdenken, nicht doch die Online-Durchsuchung mit in das Gesetz aufzunehmen, denn viele Fotos, die auf Endgeräten abgespeichert sind, können Wege aufzeigen, wo geplante Schleusungen stattfinden sollen. Und wenn wir frühzeitig darauf reagieren können, verhindern wir mit diesem Gesetz Schlimmeres. Ich sag immer, das ist wie mit dem Brennholz im Winter. Lieber haben als brauchen.

Lassen Sie mich noch mal kurz auf das Gesetz über den übermittelbaren Zwang eingehen. Ich begrüße ausdrücklich die Regelung des finalen Rettungsschusses. Längst überfällig! Ich glaube, die Bundespolizei ist jetzt auch die letzte Polizeibehörde in Deutschland, die das ins Gesetz geschrieben hat. Was aber ebenso wichtig ist, ist die Einführung eines Distanz-Elektroimpulsgerätes, kurz Taser genannt im Volksmund. Die Bundespolizei betreibt dort gerade einen Probelauf in drei Bundespolizeiinspektionen. Mir liegen Erkenntnisse, Erfahrungsberichte vor aus dem Bereich der Bundespolizeidirektion Koblenz, also aus den Inspektionen Frankfurt am Main Bahnhof und Kaiserslautern, dass die bloße Androhung dieses Distanz-Elektroimpulsgerätes für ganz erhebliche Deeskalation mit dem dementsprechenden Klientel auf diesen beiden Schwerpunktdienststellen gesorgt hat. Insofern – mit Blick auf die Uhr, ich denke ich habe mich an die fünf Minuten gehalten – herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Tegatz, vielen Dank. Frau Voigt noch. Sie ist uns zugeschaltet.

SV **Lea Voigt** (Deutscher Anwaltverein, Bremen): Ja, herzlichen Dank. Ich hoffe, Sie können mich hören.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, sehr gut. Danke.

SV **Lea Voigt** (Deutscher Anwaltverein, Bremen): Prima. Vielen Dank für die Gelegenheit, hier

Stellung nehmen zu dürfen. Ich bin die eine Sachverständige, die keine schriftliche Stellungnahme vorab übersandt hat. Das bitte ich zu entschuldigen. Das werden wir aber noch in den nächsten Tagen nachholen in der Hoffnung, dass Sie das dann auch noch als Ergänzung zu meiner mündlichen Stellungnahme zur Kenntnis nehmen können. Der Natur der Sache nach werde auch ich mich jetzt hier auf einige aus meiner Sicht wesentliche Punkte beschränken und versuchen, mich auch an die zeitlichen Vorgaben zu halten.

Ich sehe die Tendenz, sowohl den Zuständigkeitsbereich als auch das Instrumentarium der Bundespolizei hier erheblich auszuweiten, kritisch. Ich meine, dass es weder – und das klang aber zum Teil in den Beiträgen meiner Vorredner an – einen Anspruch auf Waffengleichheit der Polizeibehörden gibt, und zwar aus guten Gründen. Es gibt hier eine Arbeitsteilung einerseits zwischen Bund und Ländern, aber auch funktional zwischen verschiedenen Bundespolizeibehörden, die nicht zuletzt auch dazu beiträgt, dass hier Grundrechte gewahrt werden können und es eben keinen umfassenden Zugriff auf die Bürgerinnen und Bürger gibt. Deswegen meine ich, das Argument, irgendeine andere Polizeibehörde hätte irgendein Instrumentarium schon, das ist nicht per se dazu geeignet, hier weitere Befugnisse zu rechtfertigen. Genauso den Grundsatz „Besser haben als brauchen“, den ich bei Feuerholz auch gut nachvollziehen kann, halte ich als politisches und vor allem auch verfassungsrechtlich zulässiges Kriterium hier für überaus ungeeignet.

Die Quellen-Telekommunikationsüberwachung soll der Bundespolizei zugestanden werden. Das halte ich für sehr bedenklich aus all den Gründen, die ja schon seit einigen Jahren jetzt auch im Zuge verschiedener anderer Gesetzgebungsverfahren umfassend diskutiert worden sind und die geprüft werden durch das Bundesverfassungsgericht. Es sind ja entsprechende Beschwerden anhängig, das wissen Sie alle. Und ich meine, dass man jedenfalls, bis diese Dinge, diese ganz gewichtigen Einwände gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Quellen-Telekommunikationsüberwachung generell, bis die geklärt sind, sollte sich der Gesetzgeber da in Zurückhaltung üben, zumal, und da will ich mich auch auf die Ausführungen von Herrn Landefeld berufen, der ja vom Fach ist und der darauf hingewiesen hat, dass



diese Vorstellungen, die auch in den Ausführungen meines Vorredners eben noch mal deutlich wurden, diese Vorstellungen, man könne dann mal eben so „ruckizucki“ irgendwie mal irgendein Gerät auslesen, weil man das gerade irgendwie in den Händen hat, die geht auch aus meiner Erfahrung an dem, was tatsächlich technisch möglich wäre durch dieses Instrument, ja weit vorbei. Also hier wird zum Teil mit Beispielen operiert und auch mit sozusagen Begehrlichkeiten, wo das Instrument gar nicht passt. Und der grundrechtliche Kollateralschaden und der Kollateralschaden für die IT-Sicherheit insgesamt ist aber ganz erheblich.

Ein weiterer Punkt, der uns – also dem Deutschen Anwaltverein – naturgemäß sehr am Herzen liegt und der von dem Entwurf sträflich vernachlässigt wird, ist der Schutz der Berufsgeheimnisträger beziehungsweise vor allem des Berufsgeheimnisses. Der Entwurf geht ja zu Recht auf das BKA-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ein und sieht sich sozusagen dadurch auch aufgefordert, bestimmte Dinge zu regeln, enthält aber dann keinen Schutz der Berufsgeheimnisträger. Das ist aus unserer Sicht von existenzieller Bedeutung für ein rechtsstaatliches Verfahren und überhaupt die rechtsstaatliche Ordnung, die das Grundgesetz vorsieht. Bürgerinnen und Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass das, was sie ihren Rechtsbeiständen und anderen besonders geschützten Berufsgruppen anvertrauen, auch vor staatlichen Zugriffen auf gefahrenabwehrrechtlichen Grundlagen geschützt wird. Und deswegen braucht es eine Regelung, die dem § 62 BKA-Gesetz nachgebildet wird, ganz dringend. Und insofern bitte ich Sie da sehr, noch nachzubessern.

Ein anderes Thema, was aus unserer Sicht jetzt aus Anlass dieser Überarbeitung des Bundespolizeigesetzes dringend geregelt werden sollte, ist eine Kennzeichnungspflicht für Angehörige der Bundespolizei im öffentlich wahrnehmbaren Einsatz in Uniform. Hier gibt es ja auch eine lange Diskussion und vor allem in letzter Zeit auch Entscheidungen, nicht zuletzt das EGMR, die dahin gehen, dass es eine Pflicht gibt, dass der Staat dafür Sorge trägt, dass seine Beamten, seine Polizeibeamten eben auch identifizierbar sind für den Fall einer späteren Strafverfolgung, dass der Bürger sich nicht eben buchstäblich da einer Wand von nicht individualisierbaren und identifizierbaren Beamten gegenüber

sieht, gerade bei geschlossenen Einheiten. Aber auch jenseits dessen ist es wichtig, dass die Polizei eben für den Bürger auch identifizierbar ist, ganz konkret in Person.

Das Thema racial profiling und Maßnahmen, die dem entgegenwirken können, fehlt in dem Gesetzesentwurf. Auch das bemängeln wir. Es gab da gerichtliche Entscheidungen in den letzten Jahren, gerade auch zu Fällen, die die Bundespolizei betreffen. Wir halten es für erforderlich, dass der Gesetzgeber hier noch klarere Vorgaben macht, sich auch die durch die Rechtsprechung jetzt entwickelten Kriterien zu eigen macht, noch mal ausdrücklich vorgibt und dass eben auch der Gesetzgeber sich Gedanken darüber macht, wie hier dafür Sorge getragen werden kann, dass diese Vorgaben eben auch praktisch eingehalten werden. Und dazu gehören dann eben solche Überlegungen oder gibt es in Berlin bei den Kollegen von Herrn Professor Arzt interessante Forschungsprojekte derzeit, wie man zum Beispiel durch sogenannte Kontrollquittungen dafür Sorge tragen kann, dass einerseits der Bürger, der kontrolliert wird, da was in der Hand hat, über die Gründe aufgeklärt wird, es aber auch durch dieses Quittungserfordernis eben eine Art Selbstkontrolle noch mal der Beamtinnen und Beamten gibt. Das ist eine Leerstelle dieses Entwurfs, genauso wie das Thema Beschwerdemanagement. Wohin können sich Bürgerinnen und Bürger wenden, die bestimmte Erfahrungen mit der Bundespolizei machen und das sozusagen zur Kenntnis bringen wollen und wohin können sich auch Bundespolizistinnen und Bundespolizisten wenden, die vielleicht bestimmte Missstände aufdecken möchten und sich daran aber innerhalb der Behördenhierarchie gehindert sehen? Auch das wäre etwas, wo der Gesetzgeber unbedingt tätig werden sollte.

Noch zuletzt die Aussonderungsprüffristen. Da ist Herr Professor Arzt ausführlich drauf eingegangen. Da sehen auch wir erheblichen Nachbesserungsbedarf. Die Fristen sind schlicht viel zu lang. Es sind ja auch nur Aussonderungsprüffristen, das heißt, dann wird überhaupt das erste Mal geguckt, ob da gelöscht werden kann, und das ist nach zehn Jahren bei Erwachsenen viel zu spät. Und da zeigt auch die Praxis, dass leider in der Regel diese Maximalfristen dann eben auch den Alltag bestimmen. Und die Aussonderung von Strafverfolgungsdaten, das wird übernommen, auch aus der



bisherigen Regelung, macht es aber nicht besser. Hier wird darauf abgestellt, dass der Tatverdacht vollständig ausgeräumt sein muss. Das wird aber eine strafrechtliche Entscheidung nie leisten können, weil ja dort die Unschuldsvermutung gilt und immer nur die Frage ist, ob ein hinreichender Tatverdacht oder eine ausreichende Wahrscheinlichkeit für den Tatnachweis erbracht werden. Und so beißt sich das in einer Weise, die dazu führt, dass auch Daten von Menschen, die rechtskräftig freigesprochen wurden oder wo das Verfahren eingestellt wurde, eben nicht gelöscht werden. Das ist aus unserer Sicht auch ein absolut unzureichender Zustand. Damit mache ich mal an dieser Stelle einen Punkt. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank erst mal für die Ausführungen. Wir kommen jetzt zur Fragerunde. Bevor ich an die Fraktionen abgebe, würde ich gern selber zwei Fragen stellen. Einmal an Herrn Dr. Romann zum letzten Thema racial profiling. Man müsste da mehr regeln, quasi eine Lücke im Entwurf, in dem da nichts geregelt ist. Vielleicht können Sie mal Ihre Einschätzung dazu abgeben. Und dann würde ich gern auch noch mal Herrn Teggatz die Möglichkeit geben, vielleicht das anschauliche Beispiel vom – wie war das so schön? – Holz: Besser haben als dann feststellen, dass man es braucht. Bei Online-Durchsuchungen haben Sie gesagt, die hätten Sie gerne. Ich würde gern auf die präventive Telekommunikationsüberwachung und die Quellen-TKÜ eingehen. Da klang jetzt auch ein bisschen der Vorwurf an: Bringt ja alles nichts. Wozu brauchen wir das überhaupt? Und wenn Sie sich vorstellen, dass Sie das so „ruckizucki“ haben, so schnell geht es ja gar nicht. Vielleicht können Sie uns mal anschaulich darstellen, welchen Mehrwert das auch für Ihre Arbeit hätte, weil man immer wieder mit dem Gegenargument konfrontiert wird, das ist alles nicht nötig, wir kriegen das alles auch ohne hin. Das ist so die Kurzfassung.

Dann gebe ich ab an die Fraktionen. Wir fangen an mit Herrn Brand.

BE Abg. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Ich möchte erst mal den Sachverständigen ganz herzlich danken für ihre Stellungnahmen und ich will insbesondere für die CDU/CSU dem Präsidenten der Bundespolizei, aber auch dem Vorsitzenden der GdP, Herrn Roßkopf,

und Herrn Teggatz von der Bundespolizeigewerkschaft stellvertretend einen herzlichen Dank sagen für 70 Jahre Einsatz der Bundespolizei. Ich sage das nicht ohne Grund. Wir sind ja in einer besonderen Woche dieses Jahrestages. Aber ich will für meine Fraktion sehr deutlich sagen, dass wir die Professionalität der Bundespolizei, die hohe Motivation und dass wir uns immer auf die Truppe verlassen können, nicht nur vor Augen haben, sondern sehr dankbar dafür sind, dass es diese hohe Motivation in der Bundespolizei gibt. Und deswegen die herzliche Bitte, das auch an die Beamtinnen und Beamten und an die Beschäftigten weiterzugeben.

Ich möchte zwei Themenkomplexe ansprechen, zum einen an Herrn Dr. Romann das Thema Zuständigkeit und zum anderen an den Herrn Teggatz das Thema Erfahrungen mit neuen Instrumenten. Herr Dr. Romann, ich würde gern das Thema Beendigung unerlaubten Aufenthalts ansprechen. Da haben wir ja zum einen die Zuständigkeit für Abschiebungen inklusive der Antragsbefugnis für die Haft im Falle der Feststellung des unerlaubten Aufenthaltes im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei im Gesetzesentwurf vorgesehen. Da würde mich zum einen interessieren, wie man sich das in der Praxis vorstellen muss. Denn es gab ja auch Hinweise eben von der GdP, dass Mehrfachzuständigkeiten, Doppelermittlungen bei der Strafverfolgung hier beachtet werden sollten. Also da gab es deutliche Hinweise, dass man das anders sieht. Also insofern interessieren mich hier sehr Ihre Praxisbeispiele, wie die Bundespolizei die bearbeitet. Und auch noch mal ein Wort beim Thema Zuständigkeit, warum die gekorene Zuständigkeit so wichtig ist. Und den zweiten Themenkomplex neben der wirklich wichtigen Frage präventive Telekommunikationsüberwachung und Online-Durchsuchung, die Frau Lindholz gerade angesprochen hat, will ich Sie zu den zweien, die Sie nur mit einem Satz erwähnen konnten, um Ausführungen bitten, nämlich beim Thema Distanz-Elektroimpulsgeräte und auch beim Thema Gesichtserkennung, welche Erkenntnisse Sie uns da als Gesetzgeber mit auf den Weg geben können. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Dr. Wirth.



BE Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Auch vielen Dank an die Sachverständigen für die Berichte. Und ganz besonderen Dank an die Bundespolizei für die wirklich hervorragende Arbeit die letzten 70 Jahre. Meine beiden Fragen gehen an Herrn Dr. Romann. Die Bundespolizeigewerkschaft hat sehr schön und deutlich in der Stellungnahme ausgeführt, dass man eben genau diese Online-Durchsuchungen gerne gesetzlich normiert hätte, ebenfalls den Einsatz von Videotechnik für Gesichts- und Verhaltenserkennungen. Online-Durchsuchungen plastisch zum Beispiel an der Grenze. Es wird jemand angetroffen mit einem minderjährigen Kind. Man kann die Kindesmutter nicht erreichen. Eventuell könnte man aus den Daten Erfahrungen gewinnen, um ein Kind zu retten. Ähnliches bei Videotechnik für Gesichts- und Verhaltenserkennungen. Wir wissen, dass bei den Anschlägen in Brüssel und in Paris die Täter zum Teil durch die Bundesrepublik gereist sind. Vielleicht hätte man hier Schlimmeres, viele Tote verhindern können, wenn man eine solche Gesichts- und Verhaltenserkennung auf öffentlichen Plätzen und in Verkehrswegen hätte, zumal ja wohl ein Pilotprojekt beim Bahnhof Berlin Südkreuz erfolgreich durchgeführt worden ist. Und hierzu bitte ich um Stellungnahme. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Grötsch, bitte.

BE Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Dr. Romann und auch an die Personalvertreter natürlich auch von mir und von meiner Fraktion die herzlichsten Glückwünsche noch zum Jubiläum. Wir sind froh, dass wir Sie haben. Und wir arbeiten kontinuierlich daran, Ihre Behörde auch in die Zukunft zu entwickeln. So sehen wir unsere Rolle als Gesetzgeber an Ihrer Seite. Und deshalb bin ich froh, dass wir heute und auch schon in den letzten Monaten diesen lohnenden Austausch hatten, den wir eben hatten. Ich möchte mal sagen, Herr Roßkopf, das, was Sie eben geschildert haben, was die Situation auf den Bahnhöfen angeht mit Blick auf die Diensträume, das lässt einen erschauern, wenn man das hört. Und seien Sie versichert, alle, die Sie hier die Bundespolizei vertreten, dass das im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens für uns ein ganz, ganz wichtiges Thema war, dass die Kolleginnen und Kollegen hier so untergebracht sind, wie man sich das auch erwarten darf. Und es gibt, glaube ich, auch keine

Fraktion, die das irgendwie in Abrede stellt, dass dahingehend Handlungsbedarf ist und wir entsprechende Regularien in das Gesetz aufnehmen werden.

Ich danke Ihnen, Herr Roßkopf, und möchte Ihnen auch gleich dahingehend eine Frage stellen für den wichtigen Hinweis, den Sie hinsichtlich der Strafverfolgungszuständigkeit für den unerlaubten Aufenthalt gemacht hatten. Und auch die Zuständigkeit für die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, weil es – so schreiben Sie ja auch in Ihrer Stellungnahme – der Rolle oder der Eigenschaft der Bundespolizei als Sonderpolizei widerspricht. Sie sagen, das wäre verfassungswidrig. Pro Asyl sagt das übrigens auch. Können Sie uns sagen, warum und vor allem was Ihr Vorschlag für eine rechtssichere Regelung in diesem Bereich, also im Bereich Strafverfolgungszuständigkeit unerlaubter Aufenthalt und die Zuständigkeit aufenthaltsbeendende Maßnahmen, wäre?

Und meine zweite Frage ist: Wir haben ja über die neuen Möglichkeiten zur Telekommunikationsüberwachung in diesem Gesetzentwurf lange gesprochen. „Endlich Waffengleichheit“ schreiben Sie in Ihrer Stellungnahme. Können Sie uns mal aus der Praxis beschreiben, wie wichtig dieses Instrument für die Kriminalitätsbekämpfung im Bereich Menschenhandel ist und welche Verbesserungen Sie erwarten? Der Herr Teggatz hat das schon mal angetextet. Ich würde Sie aber aus Ihrer Sicht bitten, das noch mal auszuführen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Grötsch, vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zur FDP. Herr Strasser, bitte.

BE Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich schließe mich den Glückwünschen, die die Vorredner Ihnen schon ausgesprochen haben, explizit auch an. Und wir hoffen, dass Sie auch die nächsten 70 Jahre weiterhin so kompetent für die Bundesrepublik Deutschland arbeiten. Vielen herzlichen Dank. Vielleicht sitzen hier dann andere. Ich möchte zunächst mal mit einem Lob anfangen an die Koalition. Ich glaube, es ist dringend notwendig, dass wir das Bundespolizeigesetz novellieren. Herr Dr. Romann hat darauf hingewiesen – seit 1994. Und es gibt auch Punkte in diesem Gesetzentwurf, die wir ausdrücklich unterstützen und wir teilen die Regelungen zum



finalen Rettungsschuss. Das ist notwendig für die Rechtssicherheit. Das Thema der Dienststellen, das ist ja ein Thema, das wir im Hohen Haus schon seit längerem immer wieder thematisieren und versuchen, voranzubringen. Und auch das Thema der Abschiebungen. Das ist glaube ich notwendig. Und wir hoffen, dass die Koalition dann, wenn wir den Abschlussbericht vorlegen, sich auch mit gleicher Energie unseren Handlungsempfehlungen und sonstigem widmet, die wir da aufstellen. Aber umso bedauerlicher finde ich es, dass man mit dem § 27d wieder ein Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit einbaut und wir uns eigentlich hier der wirklichen Debatte gar nicht stellen. Es geht hier überhaupt nicht darum, ob Sicherheitsbehörden im digitalen Zeitraum im Rahmen eines rechtsstaatlichen Ermittlungsverfahrens nicht auch auf digitale Kommunikation zugreifen können. Die Frage, die wir hier diskutieren, ist ja das Wie, das technische Wie, und ob ich mit diesem technischen Wie unbescholtene Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen durch diese Maßnahmen, die hier festgeschrieben werden, eklatanten Schaden zufüge oder nicht. Das ist die politische Diskussion, die wir führen und der man sich hier verweigert.

Und deswegen möchte ich zwei Fragen stellen an Herrn Landefeld, der ja hier Unternehmen auch vertritt, die von diesen Vorschlägen betroffen wären. Die erste Frage, Herr Landefeld: Es besteht ja seit längerem diese Debatte über die sogenannten Frontdoors. Der Präsident des BKA Münch hat gesagt, wenn wir die Frontdoors hätten, bräuchten wir eigentlich gar keine Quellen-TKÜ und gar keinen Staatstrojaner. Hier geht es ja darum, dass die Betreiber dieser Software verpflichtet werden sollen, unverschlüsselte Chat-Protokolle dann auszuleiten an die Sicherheitsbehörden. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag denn technisch? Ist das aus Ihrer Sicht eine Option, die sich rechtsstaatlich so darstellen ließe? Und die zweite Frage ist natürlich zur Abgrenzung zur Online-Durchsuchung. Herr Teggatz hat es hier relativ deutlich und offen gesagt. Wir brauchen das Brennholz, wir brauchen die Online-Durchsuchungen. Und die entscheidende Frage ist ja, wie es dann im polizeilichen Alltag gelebt wird. Der Bundesdatenschutzbeauftragte hat in seiner Stellungnahme zum § 27d geschrieben: „Verfassungsrechtlich höchst problematische Erweiterung der Quellen-TKÜ auf eine echte Online-Durchsuchung.“ Das ist die Einschätzung des Bundesdatenschutzbeauftragten. Mich

würde, Herr Landefeld, nicht nur Ihre rechtliche Einschätzung interessieren, sondern: Ist es denn technisch möglich, sauber im Alltag trennen zu können zwischen einer Quellen-TKÜ und einer Online-Durchsuchung? Sie hatten in Ihrem Zitat darauf hingewiesen, Softwaremodule seien identisch mit der Online-Durchsuchung. Also wie können wir, selbst wenn wir diese Quellen-TKÜ reinschreiben, denn sicherstellen, dass in der polizeilichen Praxis nicht Online-Durchsuchungen durchgeführt werden, die ja aus polizeilichen Gründen gewünscht sind? Das wären meine zwei Fragen. Vielen herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Strasser, vielen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Frau Jelpke.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Und ich schließe mich dem Dank meiner Kollegen an, was die Stellungnahmen der Sachverständigen angeht beziehungsweise den Glückwünschen. Meine zwei Fragen richten sich an Professor Arzt. Und ich würde Sie bitten, Sie haben ja schon eingehend in Ihrer schriftlichen, aber auch mündlichen Stellungnahme die Regelung zur Datenverarbeitung, da haben Sie sich schon darauf eingelassen. Ich würde Sie fragen: Halten Sie die vorliegende Modernisierung und Umsetzung des Gesetzesentwurfs für eine Vorgabe, die dem wirklich gerecht wird? Und hier interessiert uns natürlich besonders noch mal eine vertiefte Einschätzung zur Zweckänderung, Verarbeitung von Daten und zu den Löschfristen. Sie hatten es am Anfang auch schon mal in Ihrem Statement aufgegriffen. Meine zweite Frage: Ebenfalls haben Sie sich darüber schon ansatzweise ausgelassen, was die Übernahme von Zuständigkeiten und Befugnissen der Länderpolizeien angeht. Hier würde ich gern von Ihnen eine Einschätzung haben, was die klassische Befugnis der Gefahrenabwehr gerade bei reisenden Gewalttätern in Bezug auf die Meldeauflagen angeht. Und hier würde ich gern wissen, was Sie meinen, dass es hier wieder überraschend auftaucht, obwohl es dazu ja schon verschiedene Urteile gegeben hat. Vielleicht können Sie uns diese Norm auch noch mal genauer darlegen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, vielen Dank. Und zum Schluss noch Frau Dr. Mihalic, bitte.



BE Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hoffe, ich bin gut zu verstehen. Den bereits erwähnten Glückwünschen möchte ich mich ausdrücklich anschließen und dabei auch betonen, dass eine Reform des Bundespolizeigesetzes ja schon lange überfällig war. Also wir warten ja schon fast drei Jahrzehnte darauf, dass sich etwas entwickelt. Und die Bundespolizei braucht natürlich gute Arbeitsgrundlagen, die auch auf der Höhe der Zeit sind. Ich glaube, da gibt es auch unter allen Fraktionen hier überhaupt gar keinen Dissens. Aber wie dieses Reformvorhaben dann am Ende ins Parlament eingebracht wurde, war im Vorfeld einfach Chaos pur. Und am Ende hat die Reform oder wird die Reform vermutlich, wenn sich an dem Gesetzentwurf nicht noch massiv etwas ändert, auch nicht das bringen, was aus unserer Sicht notwendig ist, dafür aber einige Dinge beinhalten, die aus meiner Sicht auch nicht wirklich akzeptabel sind. Und ich glaube, wenn man sich die Stellungnahmen der Sachverständigen heute hier anhört, dann gibt es da teilweise eine große Einigkeit darüber, dass halt eben viele Regelungen doch einfach viel zu unbestimmt sind, dass es große datenschutzrechtliche Bedenken gibt, aber vor allen Dingen auch verfassungsrechtliche Bedenken. Und ich habe manchmal den Eindruck, dass wir bei der Diskussion um Sicherheitsgesetze praktisch die Debatte immer wieder von vorne beginnen, anstatt in der Vergangenheit bereits ausgetauschte Argumente vielleicht auch in so ein Gesetzgebungsverfahren, wie wir das jetzt hier haben, einfach noch mal mit einfließen zu lassen. Und ich will das nur mal an dem Beispiel auch der Quellen-TKÜ erörtern. Also ich weiß gar nicht, wie oft wir hier im Haus schon über diese Befugnis in jeweils anderen Kontexten oder jeweils im Zusammenhang mit anderen Sicherheitsbehörden diskutiert haben, aber mit Sicherheit nicht zum ersten Mal. Und dass dann eben wesentliche Dinge bei der Einführung eines solchen Gesetzes oder einer solchen Befugnis nicht beachtet werden, das erschließt sich mir nicht. Oder genauso wie auch – Frau Voigt hat es ja vorhin angesprochen – den Berufsgeheimnisträgerschutz. Also auch da fehlen einfach wesentliche Dinge, die wir im Zusammenhang mit anderen Gesetzgebungsvorhaben hier auch schon breit diskutiert haben. Und, um nur noch mal auf die Quellen-TKÜ zurückzukommen: Man muss sich schon fragen, also, ob die Bundespolizei diese

Befugnis braucht, wenn wir wissen, dass sie eben von anderen Sicherheitsbehörden, obwohl sie diese Befugnis bereits haben, überhaupt gar nicht angewendet wird oder praktisch nie angewendet wird. Und deswegen ist die Frage auf jeden Fall statthaft. Und da möchte ich auch an Herrn Strasser anknüpfen. Es ist halt eben vor allen Dingen auch eine Frage des Wie, also wie wir so etwas umsetzen, und nicht eine Frage dessen, ob wir wollen, dass die Bundespolizei auf der Höhe der Zeit ankommt oder nicht.

Und in dem Zusammenhang habe ich zwei Fragen an Frau Voigt, und zwar einmal eine ganz grundsätzliche Frage, wie Sie den Gesetzentwurf aus verfassungsrechtlicher Sicht bewerten, aber insbesondere auch die vorgesehene Einführung der Befugnis zur Quellen-TKÜ durch die Bundespolizei. Und als zweite Frage, weil es ja auch im Gesetzentwurf nicht auftaucht, wie Sie aus anwaltlicher Sicht die Sache bewerten, dass auch weiterhin keine Kennzeichnungspflicht für Bundespolizist*innen vorgesehen ist, obwohl es sie in anderen Bundesländern bereits gibt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Mit dem Schluss der Runde war ich ein bisschen zu früh. Herr Herrmann hat sich noch gemeldet. Herr Herrmann, bitte.

Abg. **Lars Herrmann** (fraktionslos): Ganz herzlichen Dank für die Möglichkeit der Fragestellung. Ich hätte auch zwei Fragen, eine Frage für Herrn Teggatz und eine Frage an Herrn Dr. Romann. Also das liegt ja auf der Hand, dass die Gefahrenabwehr die vornehmste Aufgabe jeglichen polizeilichen Handelns ist, auch der Bundespolizei. Und ich glaube aber, dass die Befugnisse, die der Bundespolizei eingeräumt werden, nicht korrespondieren mit dem Gedanken der Gefahrenabwehr. Insbesondere meine ich hier den Bereich der Grenzkontrollen. Man kann zwar, und das ist auch ein Grundsatz, der bekannt ist, von einer Befugnis auf die Aufgabe schließen, aber niemals von der Aufgabe auf die Befugnis. Und die Aufgabe Grenzschutz, die nach meinem Verständnis doch noch sehr wichtig ist, wird hier nicht gerecht, wenn man an der 30-Kilometer-Grenze festhält, auch jetzt im Hinblick auf EU-Recht. Die klassische feste staatliche Grenzkontrolle ist überholt und realitätsfremd. Was benötigt würde wäre eine flexible Grenzkontrolle, also die Auslegung des Begriffes Grenzkontrolle im funktionalen Sinn. Und, Herr Teggatz, vielleicht



können Sie noch mal erläutern, was der Vorteil und warum es zwingend erforderlich wäre, wenn man die Aufgabe Grenzschutz noch weiter ausführen möchte, warum es geboten ist, auf 50 Kilometer das zu erweitern beziehungsweise was wäre zum Beispiel mit einer Art mitfahrenden Grenzkontrolle? Also nicht, dass man sich auch auf die 50 Kilometer beschränkt, sondern das so flexibel gestaltet, also das funktional betreibt.

Und meine Frage an Herrn Dr. Romann betrifft die Befugnis, Straftaten zu verfolgen, also insbesondere unerlaubter Aufenthalt und Schleusungstatbestände, Straftatbestände, die im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei begangen werden. Da wollte ich gern wissen, was Sie davon halten. Oder was würde dafür sprechen, auch den Straftatbestand des Menschenhandels mit in die Zuständigkeit der Bearbeitung der Bundespolizei zu legen? Weil nach meiner Meinung ist Schleusung und Menschenhandel nur sehr schwer scharf zu trennen beziehungsweise gehen fließend ineinander über, sind eng miteinander verbunden. Und wird das auch aus Ihrer Sicht eventuell Sinn machen, hier der Bundespolizei noch eine Kompetenz einzuräumen, um den Schleusern und Menschenhändlern künftig das Handwerk zu legen und dafür Sorge zu tragen, dass eben keine Menschen mehr in Behältern qualvoll ersticken müssen oder anders ihr Leben verlieren müssen? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir zur Antwortrunde, beginnen mit Herrn Professor Arzt.

SV Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Vielen Dank. Die zwei Fragen von Frau Jelpke: Es ging ja zum einen um die Umsetzung der JI-Richtlinie in das nationale Recht, hier in das Bundespolizeigesetz. Vieles hat man nachgebildet dem BKA-Gesetz, was ja auch dann erst mal sozusagen letztendlich noch mal über die Schleife Karlsruhe musste, um verfassungskonform zu sein. Und ich glaube, hier haben wir auch durchaus Probleme. Wir haben Probleme, weil der Zweckbindungsgrundsatz, der ein elementarer Grundsatz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist, also Verfassungsrang hat, nicht sauber und durchgängig hier beachtet wird. Warum? Ich habe das auf Seite 14 fortfolgende meiner Stellungnahme etwas vertieft. Warum? Weil Zweckänderungen zukünftig zulässig sein sollen,

im Grunde im ganzen Aufgabenbereich der Bundespolizei. Und die Bundespolizei hat sehr diverse Aufgaben einerseits, sie hat aber eben auch gerade im Gefahrenabwehrrecht wie auch im Strafverfolgungsrecht nicht sozusagen diese umfassende Kompetenz, die eine Länderpolizei hat. Also es fehlt hier eine klare Abgrenzung von Zweckänderungen, im Übrigen auch von Datenübermittlungen – das hatte ich kurz angesprochen – auf die jeweilige Herkunft sozusagen dieser personenbezogenen Daten, die jetzt woanders genutzt werden sollen. Und das gleiche Problem habe ich natürlich auch, wenn ich gefahrenabwehrrechtliche Daten repressiv polizeilich und umgekehrt nutzen will. Hier gibt es viele unklare oder nicht hinreichend präzise Vorgaben in diesem Gesetzentwurf. Ansonsten muss ich da jetzt wirklich auf die schriftliche Stellungnahme verweisen, die das noch mal sehr genau versucht, herauszuarbeiten.

Dann haben Sie nach den Löschfristen gefragt. Und ich glaube, bei den Löschfristen haben wir zwar irgendwo so eine gewisse Verhältnismäßigkeitsregelung in einem Halbsatz. Aber was hier fehlt, und es fehlt übrigens in diesem ganzen Bereich § 29 fortfolgende zum Recht der Datenverarbeitung, sind Maßgaben für technisch-organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung. Also es reicht ja nicht aus, dass der Gesetzgeber schreibt im Gesetz, was sozusagen die wesentlichen datenschutzrechtlichen Grundlagen sein sollen, die – noch mal – teilweise noch nicht mal mit der JI-Richtlinie kompatibel sind, also nicht den Maßstab der JI-Richtlinie umsetzen. Aber ein bloßes Lippenbekenntnis sozusagen des Abschreibens reicht eben auch nicht aus, sondern wir brauchen technisch-organisatorische Maßnahmen, wir brauchen Maßgaben zum Beispiel bei Löschfristen, wann sollen Löschungen in welchem Bereich vorgesehen sein. Also Länder haben da teilweise deutlich dezidiertere Regelungen. Bremen beispielsweise hat gerade jüngst die Generalspeicherdauer, wenn ich sie mal so nenne, weil darauf hat Frau Voigt ja hingewiesen, diese sogenannten Aussonderungsprüffristen sind ja nur Fristen, wo ich mal überlege, ob ich es jetzt vielleicht irgendwann lösche, die werden ja nicht automatisch gelöscht. Es wird nicht technisch-organisatorisch eine Löschung vorgegeben. Bremen hat diese allgemeine Speicherdauer gerade auf fünf Jahre halbiert von zehn Jahren, weil zehn Jahre dezidiert zu hoch sind. Und wenn jemand natürlich in fünf Jahren dreimal angefallen ist, dann



wird man natürlich diese Daten auch länger speichern dürfen über diese Person. Aber es braucht eine Spezifizierung auf die Person, auf ihr Verhalten, ist sie einmal aufgefallen, ist sie mehrfach aufgefallen, in welchen Umständen ist sie aufgefallen und so weiter und so fort.

Zur zweiten Frage, das war die Übernahme von Zuständigkeiten der Länderpolizeien. Da es die Meldeauflage gibt, da die Meldeauflage seit Jahren in den Bundesländern praktiziert wird und sicherlich ein gewisses Instrument sein kann, ist es sinnvoll, dass man sie zunächst mal überhaupt regelt. Das begrüße ich, dass man sie regelt. Allerdings, mit dieser Regelung geht auch zugleich eine Absenkung der Eingriffsschwelle einher. Bisher hat man sich auf die Generalklausel gestützt. Die Generalklausel fordert eine konkrete Gefahr, die Neuregelung setzt diese Hürde bereits herab. Darüber kann man diskutieren, ob das sein muss oder nicht. Ich glaube, im Bereich Fußball hat die Bundespolizei mit Blick auf reisende Fußballfans zwar einen gewissen Erfahrungsschatz, aber der Erfahrungsschatz, der glaube ich polizeifachlich fehlt, ist definitiv dieser Schatz sozusagen, der genau dann reingeht in die Arbeit mit den einzelnen Vereinen, mit den einzelnen Problemen vor Ort. Wir haben in dem Kontext – auch das hat Herr Kelber gerügt – dann natürlich auch problematische Datenübermittlungsregelungen in Zukunft an die CIS. Das ist nicht wirklich widerspruchsfrei, was da geregelt werden soll. Und wir haben, und das wird komplett ausgeblendet aus meiner Sicht auch in der Gesetzesbegründung und überall, wenn Sie Menschen daran hindern wollen, zu einer Versammlung im Schutzbereich des Artikel 8 ins Ausland zu reisen, dann ist es erst mal völlig unabhängig davon, ob diese Versammlung, welches Anliegen diese Versammlung hat. Herr Romann hat natürlich taktisch geschickt sozusagen jetzt Versammlungen genannt, die wir alle nicht gut finden. Aber darum kann es nicht gehen im Schutzbereich des Artikels 8. Der Artikel 8 schützt zunächst mal jedes Anliegen. Also ich glaube, hier müsste man Artikel 8 zitieren. Ich glaube, wenn Sie jemanden eine Meldeauflage machen, damit er nicht ins Ausland reisen kann zu einer Versammlung, das ist im Schutzbereich des Artikels 8. Wenn Sie den nicht zitieren, haben Sie ein arges Problem an diesem Punkt.

Letzter Hinweis, wirklich nur ein ganz kurzer

Hinweis: Die Bundespolizei ist nicht die letzte, die den gezielten Todesschuss bisher nicht geregelt hat. Auch Bremen beispielsweise hat ihn nicht geregelt. Aber das nur als Hinweis. Sie sehen ja in meiner Stellungnahme, ich habe das gar nicht per se abgelehnt. Man kann es regeln, man sollte aber auch klarmachen, worum es geht. Und es geht im Kern vor allen um den Schutz von Polizeibeamten, es geht eben gerade nicht im Kern sozusagen um die Anwendungsfälle, die wenigen. Man muss auch mal überlegen, das ist ein Dauerbrenner dieses Thema. Seit 20 Jahren will die Polizei unbedingt den gezielten Todesschuss. Wir hatten einen einzigen in der Geschichte der Republik, also kann man sich ja auch überlegen: Muss man ihn wirklich haben? Aber man kann es machen, das ist verfassungsrechtlich zulässig. Und wenn man ihn haben will, muss man regeln, wann, in der EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) steht drin, wenn man ihn haben will, muss man ihn regeln. Immerhin dann ist man wenigstens an dieser Stelle sauber. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Landefeld, bitte.

SV **Klaus Landefeld** (eco Verband der Internetwirtschaft, Berlin): Es gab zwei Fragen an mich. Die eine Frage war grundsätzlich, ob Frontdoors eine Alternative wären zu Backdoors, Trojanern oder sowas. Das Ganze wurde vor zwei Jahren über den Titel „Ghost Protocol“ bekannt. Und die Frage ist, ob das Alternativen sind. Worum geht es dabei? Betreiber sollen grundsätzlich verpflichtet werden, weitere Schnittstellen anzubieten, um sozusagen den weiteren heimlichen Teilnehmer in Kommunikation zuzulassen. Das ist technisch das, um was es geht. Jetzt sind unbemerkte Mithörer immer ein Problem, das sehen wir heute schon auch im Bereich digitale Gewalt, weil teilweise gibt es natürlich Kommunikationsprodukte, wo man überhaupt jetzt schon unbemerkte weitere Mithörer zufügen kann. Das hat aber natürlich wenig mit dem staatlichen Teil zu tun. Nichtsdestotrotz ist genau das das Problem. Wer kontrolliert eigentlich diese Schnittstelle? Wie kann man diese weiteren Kommunikationsteilnehmer dann eigentlich beitragen und überwachen? Jetzt müssen Sie sehen, das sind immer internationale Anbieter, die hier Softwareprodukte produzieren. Und die sind natürlich auch mit internationalen Anforderungen konfrontiert. Das heißt, die Idee, dass es hier eine



Schnittstelle geben könnte, die jetzt zum Beispiel nur das deutsche law enforcement oder deutsche Polizeibehörden in Deutschland kontrollieren können, wo nur unsere Gerichte vielleicht die Anordnungen machen können, die ist völlig illusorisch. Wenn es diese Schnittstellen gibt, wenn das nicht immer eine sichere Ende-zu-Ende-Kommunikation ist, die stattfindet, dann ist die Frage: Wer kontrolliert den Schlüssel, wer kann das eintragen, wie funktioniert das? Sie müssen immer davon ausgehen, und wir haben ganz umfassende Diskussionen auf UN-Ebene, im Rahmen vom Europarat und so weiter, was diesen Zugriff über Grenzen auf Kommunikation angeht. Das soll jetzt generell geregelt werden, Anbieter sollen hier auf erste Anforderung von auch ausländischen Strafverfolgungsbehörden Kommunikationsinhalte ausleiten, wenn das dort von Gerichten unterschrieben wird. Sie würden jegliche Kontrolle darüber verlieren, wer eigentlich die Kommunikation unserer Bürger, unserer Unternehmen an dieser Stelle mitlesen kann oder mithören kann, weil ja alle international der Meinung sind, ihr Rechtssystem würde das dann zulassen. Also wie gesagt, wir verlieren komplett die Kontrolle und als deutscher Gesetzgeber kann das nicht mehr kontrolliert werden, wer das dann mitlesen kann. Also Frontdoors sind eigentlich eine ganz, ganz schlechte Idee dafür, das zu kontrollieren beziehungsweise hier einen Zugriff zu erlangen, weil es eben noch größere rechtliche Probleme aufwirft. Das ist weniger ein technisches Problem als rein administrative Probleme, die hier an dieser Stelle entstehen, um Kontrollprobleme darüber, was dann genau mit der Kommunikation der Bürger, Unternehmen und auch der Behörden und des Bundestags zum Beispiel, was natürlich auch genau passiert. Das zu diesem Thema.

Die zweite war die Frage der Abgrenzung der Online-Durchsuchungen und ist das problematisch? Das Bundesverfassungsgericht hat ja hier schon Grenzen gesetzt und im Prinzip gesagt: Naja, so eine richtige Online-Durchsuchung ist ja sehr schwierig. Aber es gibt diese Trennung in dieser Form eigentlich nicht. Ein Trojaner ist immer minimal und hat selbst keine Schutzelemente, sonst wird das Ganze nämlich ziemlich groß und würde sofort bemerkt werden. Also ist der entscheidende Bruch die Frage, ob dieser Trojaner ein Modul hat, mit dem auf gespeicherte Daten zuge-

griffen werden kann oder ob er nur auf Kommunikation im Fluss, also quasi auf die Schnittstellen, mit zugreifen kann. Das ist der entscheidende technische Unterschied. Wenn man erst mal ein Modul drin hat, das auf gespeicherte Daten zugreifen kann, auf Datenbanken, die es auf dem Gerät gibt, dann kann der grundsätzlich immer auf alle Daten zugreifen, die auf dem Gerät vorliegen. Also die Frage, ob da dann nur noch bis zu einem gewissen Datum gesucht werden kann oder sowas, ist auch da wieder eine rein administrative Entscheidung. Sie können mit der gleichen Schnittstelle alle Daten einsehen. Und automatisch gilt das dann natürlich zum Beispiel auch auf Zugriff auf nicht nur auf Kommunikation, sondern auch auf Fotos, auf Ähnliches, weil das ist ja heute Bestandteil der Kommunikation. Ein Kommunikationsprodukt wird immer auch auf die Bilder, auf die Videos oder sowas Ähnliches auf dem Gerät zugreifen können. Und auch da haben Sie dann keine zeitlichen Grenzen, das heißt, jeder Trojaner, der ein solches Modul drin hat, wird Ihnen den kompletten Zugriff auf alle gespeicherten Daten des Gerätes ermöglichen. Und alles andere ist rein fiktiv, um eine reine administrative Vorgabe zur Nichtverwertung, was aber glaube ich nicht das Ziel war, wenn wir hier darüber reden. Das ist der Grund, weshalb wir das als Online-Durchsuchung light bezeichnet haben, weil man halt sagt: Naja, wir können eine Online-Durchsuchung machen, technisch ist es eine Online-Durchsuchung, ohne Wenn und Aber. Sie können alle Daten ausleiten und Sie können sich hinterher vielleicht dafür entscheiden dann oder gesetzlich dazu verpflichtet sein, gewisse Daten zu ignorieren und das dann wieder zu löschen oder nicht zu beachten, wie wir das ja im Bereich Telekommunikationsüberwachung im Allgemeinen auch haben. Aber wie gesagt, technisch ist es genau das Gleiche, technisch gibt es eben nur entweder reinen Zugriff auf die fließende Kommunikation oder Zugriff auf gespeicherte Kommunikation. Was Weiteres wird Ihnen ein Trojaner nicht differenzieren können. Ja, danke. Ich glaube, das war es.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Dr. Romann, bitte.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Potsdam): Vielen Dank. Frau Vorsitzende, Sie hatten die Frage nach dem racial profiling gestellt. Ich weiß nicht, wie lange wir



diese Diskussion schon führen. Ähnlich oft wie die Quellen-TKÜ, nein noch länger. Ich nenne Ihnen jetzt mal die Zahlen der letzten beiden Jahre 2019, 2020. Dort haben wir mit den auch oft kritisierten Rechtsnormen §§ 22 Absatz 1a und § 23 Absatz 1 Nummer 3 des Bundespolizeigesetzes 4,6 Millionen Kontrollen durchgeführt, 4,6 Millionen Kontrollen! Dabei sind wir auf genau hundert Beschwerden von Bürgern gekommen. Das ist eine Kontrollquote von 0,0019. Parallel dazu haben wir bei diesen Kontrollen 8.000 offene Haftbefehle in den zwei Jahren festgestellt und die Leute festgenommen und 130.000 weitere Straftaten aufdecken können, nur durch diese Kontrollen. Die Kontrollquote, da kann sich jede Landespolizei eine Scheibe abschneiden, das muss ich wirklich sagen. Und wenn der Deutsche Bundestag seine Bundespolizei beauftragt mit der Verhinderung von unerlaubten Einreisen, kann ich nur darauf hinweisen, dass unerlaubte Einreisen in das Bundesgebiet nur Nicht-EU-Bürger grundsätzlich können, ohne das jetzt weiter auszubuchstabieren. Das bringt mich aber gleich zum nächsten Punkt – fehlende Kennzeichnungspflicht in diesem Zusammenhang auch. Dass allein die Formulierung suggeriert, wir hätten was zu verbergen, unsere Beamten würden im Dunkeln agieren, unbekannt bleiben. Nein, dem ist natürlich nicht so! Jeder Beamte ist verpflichtet, mindestens seine Dienstnummer dem Bürger zu übergeben. Die meisten Beamten tragen sogar ein Namensschild vorne an der Brust. Und die Bundesbereitschaftspolizei hat auf dem Rücken und ihren Helmen runterdefiniert genau die Gruppe, in der er zugehört. Das sind am Ende drei, maximal vier Leute. Ich habe in den 8 Jahren, 7 Monaten und 22 Tagen noch keinen Fall erlebt, wo nicht jemand identifiziert werden konnte von uns im Nachgang. Das dazu.

Und natürlich haben wir ohne Ende Beschwerdenstellen in der gesamten Organisation. Ich darf daran erinnern, auch die Diskussion haben wir schon mehrfach geführt, dass 70 Prozent aller Verfehlungen, Anwürfe aus dem Inneren der Organisation kommen. Wir wollen so nicht sein, was Viele uns aus anderen Motiven vorhalten. Wir wollen nicht so sein, die Organisation. Über 70 Prozent extremistischer oder erst recht rechtsextremistischer Hinweise kommen intern, und dafür haben wir eine Vertrauensstelle bei mir im Büro, im Leitungsbüro, eingerichtet, die sehr erfolgreich arbeitet.

Jetzt zu Zuständigkeitsfragen, Feststellungsfragen. Ich fange mal mit dem am meisten erörterten Thema an – § 71 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes. Der Wunsch von uns, das kommt auch von der Organisation, der Wunsch, Haft zur Sicherung der Abschiebung zu beantragen und das Verfahren dazu und parallele Zuständigkeit. Das letzte ist das einfachste. Parallele Zuständigkeit haben wir doch längst. Haben wir doch längst! Im Bereich der Schleusungskriminalität. Die Länder sind selbstverständlich zuständig für Schleusungskriminalität. Aus unserem grenzpolizeilichen präventiven Tun haben wir aber die meisten Hinweise und führen mittlerweile in ganz Deutschland 80 Prozent aller OK-Schleusungsverfahren. Da kann ich vielleicht mit abfrühstücken: Menschenhandel. Das ist ein Tatbestand, der subjektiv äußerst schwierig nachzuweisen ist. In unseren Schleusungsverfahren, wo wir auch Indizien auf Menschenhandel haben, erreichen wir eine starke Verurteilung in Sachen Schleusungskriminalität. Manchmal als Nebenschwerpunkt kommt dabei auch eine Verurteilung wegen Menschenhandel raus. Aber das ist in der Hand der Staatsanwaltschaft, die kann das entscheiden. Wir machen das faktisch mit. Wir streben sie aber jetzt nicht gesondert an, das räume ich gern ein, weil sie schwierig nachzuweisen ist.

Zuständigkeiten. Lessons Learned Anis Amri. Ich darf mal daran erinnern: Im Sommer Juni oder Juli 2016, Anis Amri, Hinweis von Nordrhein-Westfalen, da will jemand im Flixbus das Land verlassen, kümmert euch darum. Wir finden ihn im Flixbus, finden zwei gefälschte italienische ID-Karten, finden Betäubungsmittelkriminalität. Er ist unerlaubt aufhältig und sein Asylbegehren ist bestandskräftig abgelehnt. Da wir nicht zuständig sind und waren bis heute für den Haftantrag zur Sicherung der Abschiebung haben wir die Kollegen der Landespolizei Baden-Württemberg gebeten, dieses nicht für uns zu machen, sondern ihnen den Hinweis gegeben, für die Ausländerbehörde Kleve, die für den Mann zuständig ist. Haben sie gemacht, haben auch tatsächlich Haft zur Sicherung der Abschiebung bekommen. Das Gericht hat dann aber am nächsten oder am Folgetag bei der Ausländerbehörde Kleve, nachdem sie wieder erreichbar war – auch ein Punkt: Wochenende, Nacht – angerufen und gefragt: Wann kriegt ihr das Passersatzpapier in einer verhältnismäßigen Zeit, maximal sechs Monate? Da hat die Ausländerbehörde Kleve die weiße Fahne gehisst: Können wir nicht sagen,



können wir nicht zusichern. Die Folge war: Der Richter hat den Anis Amri freigesetzt. Wenige Monate später im Dezember geschah Breitscheidtplatz. Das war nicht erforderlich. Wenn wir die Zuständigkeit gehabt hätten, hätten wir mit der breiten Brust des Bundes, insbesondere der Bundespolizei, auch nach Tunesien ein Passersatzpapier für den Herrn bekommen. Wir haben nach dem Anschlag auch erlebt, wie schnell ein anderer Tunesier auf einmal hat abgeschoben werden können.

Im Übrigen, was wir hier diskutieren, ist nicht neu. Wenn Sie in den § 71 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes schauen, haben wir das schon. Und zwar in den Nummern 1a bis 1e, nur nicht für diesen Fall. Die haben wir schon, auch mit der Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung. Den Fall, wo jemand abgeschoben worden ist, unerkannt wiederkommt, unerlaubt eingereist ist, dann unerlaubt aufhältig wurde und zum nächsten Flughafen fährt, um von dort aus in ein anderes Land, nicht sein Heimatland zu fliegen. Genau in diese Systematik kommen wir rein. Und auch in diesen Fällen, wir nennen die Transitfälle, illegale Transitfälle, genau in dieser Systematik bewegen wir uns. Niemand entlässt die zuständige Ausländerbehörde aus ihrer Verantwortung für den Grundvorgang und für die Einzelfallbeurteilung und die Sachbearbeitung. Was wir wollen ist, wenn wir eine solche Person in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich antreffen – ich sage auch gleich was zu den Zahlen und zu dem Aufwand –, dass diese Person nicht wie Anis Amri wieder freirumlaufen kann oder wie es die derzeitige Praxis darstellt in den Ländern: Kommt auf das Land an und auch auf die Stadt. Wenn wir diese Fälle haben, sehen wir die meistens am nächsten Tag wieder bei derselben Aktivität.

Um was reden wir im Zusammenhang, vorgetragen von Herrn Roßkopf, Überlastung? Wir haben im Jahresdurchschnitt 20.000 unerlaubte Aufenthaltseinstellungen auf den Flughäfen, wo wir sind. 20.000 – das ist so eine Jahresdurchschnittszahl. Das sind in der Regel Leute, Overstayer, deren Visum seit mehreren Wochen oder Monaten abgelaufen ist. Oder eine andere große Gruppe: Illegale Arbeitnehmer, die nach Beendigung ihres illegalen Arbeitsverhältnisses wieder nach Hause wollen. Dort beanzeigen wir sie bereits wegen unerlaubten Aufenthaltes. Das sind 99 Prozent der Fälle. Und

machen die faktisch fertig. Wir lassen sie dann ausreisen, damit sie nach Hause kommen. Wir nehmen noch Sicherheitsleistungen zur Kostendeckung im Strafverfahren. Was machen wir denn dann damit? Wir geben genau diesen Vorgang völlig 100 Prozent abgearbeitet der Landespolizei. Die legt ein neues Deckblatt drüber und gibt es der Staatsanwaltschaft. Die profitiert von den festgestellten Sicherheitsleistungen und stellt entweder nach § 153 oder § 153a ein. Keinen Millimeter Mehrarbeit, Herr Roßkopf. Auf den Bahnhöfen haben wir eine Durchschnittszahl von etwa 10.000 unerlaubt Aufhältigen, die wir antreffen. 70 Prozent derer bearbeiten wir bereits komplett nach einem unerlaubten Aufenthalt nach demselben System. Nachdem wir den Vorgang fertiggestellt haben, geben wir ihn an die Landespolizei ab. Dort passiert dann entweder manchmal nichts, außer einer Weiterleitung in die Erstaufnahmeeinrichtung, oder dasselbe Verfahren wie am Flughafen. 1.000 von diesen 10.000 sind Fälle, die unmittelbar vollziehbar ausreisepflichtig sind – von diesen 10.000 in den Großstädten an den Bahnhöfen im Jahr. Das ist unsere Durchschnittszahl. Jetzt kann man der Auffassung sein, es ist verwaltungsökonomischer und gesamtstaatlich sinnvoller, das eben gestellte Verfahren weiter zu betreiben. Wir sind der Auffassung, dass es das nicht ist. Und ich sage noch einmal: Wir kümmern uns nur um Fälle, wo jemand vollziehbar ausreisepflichtig ist. Und wenn er geduldet ist, dann ist es meistens der Grund, man hat kein Passersatzpapier. Das ist der Hauptgrund. Deswegen erteilt die Ausländerbehörde eine Duldung. Sie hätte ihn längst lieber raushaben wollen, kann es aber nicht, weil sie keine Passersatzpapiere hat. Und in dem Moment werden wir aktiv aufgrund unserer, ich hatte eingangs im Statement erwähnt, dass wir in 86 Staaten dieser Erde präsent sind, wir haben besondere Möglichkeiten, Passersatzpapiere zu bekommen, erst recht in Ländern, wo wir bilaterale Missionen haben, polizeiliche Ausbildungen haben oder Verbindungsbeamte, Dokumentenberater und so weiter usf. Und es ist nicht so, Herr Roßkopf, dass das BAMF jetzt alle Passersatzpapierbeschaffungen macht. Genau diese Fälle sind im Aufenthaltsgesetz auch noch vorgesehen für die Bundespolizei. Es wäre aus meiner Sicht ökonomisch, das zu machen, um eins zu vermeiden, und das ist eines unserer größten gesamtstaatlichen Probleme: Wenn am



Ende langjähriger verwaltungsbehördlicher Verfahren und sich anschließender langjähriger verwaltungsgerichtlicher Verfahren die Ausreisepflicht vollziehbar feststeht, rechtskräftig, ohne Rechtsmittelinstanz mehr, wenn es dann nicht zum Vollzug kommt, können wir uns irgendwann die langjährigen verwaltungsbehördlichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sparen.

Gekorene Zuständigkeit. Ich habe die Fälle ja zitiert, die sind auch in meiner schriftlichen Stellungnahme enthalten. Es ist kein Eingriff in die Länderhoheit. Wir haben das oft heute schon in der Praxis, dass Staatsanwaltschaften kommen und fragen: Wollt ihr das nicht übernehmen? Wir sagen: Können wir nicht, dürfen wir nicht, machen wir nicht. Hier fehlt einfach eine Öffnung. Man kann das – wie soll ich sagen – gesetzlich vorgesehene Amtshilfe nennen, jedenfalls kompetenzrechtlich unbedenklich, jedenfalls in Einzelfällen. Nur um diese geht es uns, die Fälle, alles, was in grenzüberschreitender Kriminalität geschieht. Es ist ein Unding, dass Aufbrüche bundesweit bei uns sind, wenn es eine Aufspaltung ist, teilweise durch dieselben Täter, in verschiedenen Ländern eine Landessache. Es muss zusammengeführt werden, um entsprechende kriminelle Strukturen komplett zu zerschlagen. Das wird eine einfache Dienststelle im Land so nicht können. Zudem haben wir die Expertise Grenze und Bahn dabei.

Ich glaube, es ist alles gesagt. Ach so, eine Zahl vielleicht, um die Arbeitsüberlastung noch mal darzustellen. Ich erinnere an den Fall Bremen BAMF, bandenmäßige Verleitung zum Asylmissbrauch. Da waren wir zuständig, aber auch das Land. Das ist nun mal so. Das ist ein Verbrechensstatbestand, den wir auch haben. Bremen hat es gemacht, das war auch gut so, weil es gegen eine Bundesbehörde ging. Zum Teil richtig. Hier haben wir aber vielfach eine Situation, wo wir es übernehmen könnten...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, möchten Sie sich direkt melden?

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Kann Herr Dr. Romann so langsam mal seine Märchenstunde beenden?

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Potsdam): Ich bin gleich zu Ende, sorry. Ich rechne mit maximal 50 bis 100

solcher Ersuchen durch die Landesstaatsanwaltschaften.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): An Herrn Dr. Romann sind allein fünf Fragen gegangen. Ich empfinde das auch nicht als Märchenstunde, sondern als, glaube ich, auch für unsere weiteren Beratungen noch mal wichtige Hinweise, weil ja die entsprechende Kritik auch vorhanden war. Aber ich finde es ganz ehrlich unterirdisch, hier von Märchenstunde zu sprechen. Das kann man mir jetzt auch wieder anlasten, ich empfinde das aber so. Herr Roßkopf, bitte.

SV **Andreas Roßkopf** (GdP – Bundespolizei, Hilden): Herr Grötsch, zu den Fragen. Die eine Frage war ja das, mit dem der Herr Dr. Romann gerade abgeschlossen hat, die Zuständigkeit im Landesinneren jetzt zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nach § 71 Absatz 3a Aufenthaltsgesetz. Wie in unserer Stellungnahme dargestellt sehen wir es durchaus differenziert zu den Ausführungen gerade von Herrn Dr. Romann, nämlich genau aus den Gründen, weil wir trotz alledem in dem Glauben sind, dass wir hier unter Umständen schon in dem Bereich von evtl. Doppelzuständigkeiten kommen könnten. Denn das Land arbeitet ja unabhängig davon auch mit seiner Zuständigkeit weiter. Und eine Zusammenlegung der Fälle gibt es bis dato zumindest nicht, sodass es durchaus sein kann, dass beide Behörden – Landesbehörden, Bundesbehörde – an einem Fall tatsächlich arbeiten. Auch, wie ich es ausgeführt habe, stellt sich natürlich auch die Frage, und ich meine, dass wir von einer erheblichen Anzahl von Personen reden, die wir mit Duldung im Landesinneren feststellen, ganz klar. Der Gesetzentwurf spricht ja von unverzüglicher Rücksprache mit den Ausländerbehörden, um dann eine Prognoseentscheidung zu bekommen, ob diese Duldung, diese Abschiebungshinderungsgründe innerhalb von einem halben Jahr wegfallen könnten. Also bei einer positiven Entscheidung, das heißt positiv, man könnte von sechs Monaten ausgehen, wo man dann die Abschiebung vollziehen könnte, wären wir dann mit allen Maßnahmen natürlich im Boot automatisch, das heißt, mit den Rückführungsmaßnahmen, vielleicht auch mit einer Haft zur Zurückschiebungs- oder Abschiebungsbeantragung – all diese Dinge würden uns natürlich belasten. Und wenn wir jetzt sehen, dass wir mit unseren Ermittlungsdiensten, die wir organisatorisch in der Gänze noch nicht beleuchtet



haben, da jetzt schon in einer massiven Arbeitsüberlastung oder in einer Arbeitsbelastung sind, die durchaus in gewissen Bereichen überlastend ist, dass wir da in Schwierigkeiten kommen werden.

Wir haben auch die Situation mit den Dingen, die ich vorher angesprochen habe: Was passiert letztendlich, wenn nach diesen sechs Monaten die Pässe, und das stimmt tatsächlich, das sind unsere Erfahrungen, dass es in der Regel an den Passbeschaffungen liegt, dass die Duldungen ausgestellt werden, was passiert dann, wenn wir es auch nicht schaffen, in diesen sechs Monaten die Pässe zu organisieren, um die Ausreise zu vollziehen? Dann geht die Zuständigkeit ja wieder an die Ausländerämter rüber. Und gleichzeitig würde dann natürlich sich auch die Frage stellen: Wie verhält es sich dann mit Familienmitgliedern, die anhängig sind von der Person, die wir aufgegriffen haben? Wie geht man mit denen um? Das Gesamtbild an sich, meinen wir, fehlt uns in dieser Zuständigkeit dennoch. Und es kann natürlich nur das Ausländeramt haben. Jetzt wird es dann natürlich eine Vielzahl an Rücksprachen und Diskussionen mit Ausländerämtern geben, ganz davon abgesehen, dass wir diese am Wochenende, feiertags sehr schlecht bis gar nicht erreichen. Das weiß ich aus meiner eigenen Erfahrung. Aus meinen 32 Dienstjahren, davon 25 im aktiven Dienst außerhalb der Freistellung als Personalrat, weiß ich, dass es sehr schwierig ist, diese Ausländerämter gerade zu Abend-, Nachtzeiten, Wochenende und Sonn- und feiertags heranzubekommen. Das heißt, diese Unverzüglichkeit, die im Gesetzesentwurf gefordert wird, wird dann natürlich unverzüglich – sobald möglich, ganz klar – wird sich dann natürlich ziehen, indem wir dann im schlechtesten Fall am Freitagabend eine Person aufgreifen und dann erst am Montagmorgen die zuständige Ausländerbehörde ans Ruder, ans Telefon bekommen, um Rücksprache zu halten, wie es denn prognostisch aussieht. Ganz zu schweigen davon, dass die Erfahrung auch zeigt, dass oftmals die Ausländerbehörden dann diese sogenannte Akte ziehen müssen, um selber erst mal nachzusehen, aus welchen Gründen diese Duldung überhaupt ausgestellt worden ist, also der Abschiebungshinderungsgrund. Denn das müssen wir ja erst mal erfragen, weil das steht im AZR (Ausländerzentralregister) in der Gänze nicht drin. Also müssten wir bei jeder Kontrolle an den Inlandsbahnhöfen – ich

habe es erwähnt, es sind 5.000, die wir haben – zwingend bei jeder Kontrolle mit einer Duldung Rücksprache mit den zuständigen Ausländerämtern halten, um dann abzuklären, ob es eben eine Prognoseentscheidung im positiven, negativen Sinne oder aus welchem Grund diese Duldung überhaupt ausgestellt worden ist. Unbenommen davon, wie ich es vorhin schon erwähnt habe, sind wir der felsenfesten Überzeugung, Meinung und favorisieren das natürlich auch, dass solche Dinge, wie von Herrn Dr. Romann angesprochen, Intensivstraftäter, Mehrfachstraftäter, Personen mit einer zu erwartenden wiederkehrenden Straffälligkeit, dass diese dann natürlich durch eine Bundespolizei in der Organisation des Gesamtkomplexes auch abgearbeitet werden kann und auch muss, um solche Dinge, schreckliche Dinge, die passiert sind, Anis Amri, zukünftig zu verhindern. Das bleibt unbenommen davon, das ist auch eine Kernforderung von uns, natürlich. Aber die Gesamtheit all dieser Duldungsinhaber, und es sind ja fast 200.000, die wir in der Bundesrepublik Deutschland haben, und nicht unerheblich wenige bewegen sich natürlich auch mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, an den Bahnhöfen und sonstigen Verkehrsplätzen, wo wir zuständig sind. Diese Vielzahl an Kontrollen derjenigen, die sich vielleicht bei uns aufhalten, weil sie noch eine Ausbildung machen, weil sie vielleicht aus Familiengründen zur Pflege bei uns geduldet sind und noch nicht zurück oder abgeschoben werden können, all diese Menschen, die wir dann durch Zufallskontrollen an den Bahnhöfen haben, und es sind nicht unerheblich wenige Zufallskontrollen, diese Dinge blieben dann durch die Bundespolizei abzuarbeiten, rückzufragen. Die Verantwortung bleibt selbstverständlich in letzter Konsequenz immer beim zuständigen Ausländeramt, aber das wird natürlich eine enorme Mehrbelastung, die wir trotz alledem auf uns zukommen sehen. Und gleichzeitig durch die hohe Anzahl der Bahnhöfe und dadurch auch, ich sprach von über 5.000, sehen wir tatsächlich eine Doppelzuständigkeit, eine Konkurrenz, in diesem Bereich ein Ausweiten unserer sonderpolizeilichen Tätigkeit im Vergleich zu den Landespolizeien. Und genau deswegen, wir haben es sehr ausführlich in unserer Stellungnahme beleuchtet, sehen wir es hier durchaus kritisch, in dieser allgemeinen Zuständigkeit der Kontrolle im Inland und dann der Verfahrensweise, wie ich es gerade ausgeführt habe, ausge-



nommen davon – das möchte ich noch mal ausdrücklich erwähnen – in besonderen Fällen, wie mehrmals von mir schon dargestellt.

Genau. Dann war die weitere Frage, Herr Grötsch, TK-Überwachung und die Sinnhaftigkeit. Mit TK-Überwachung, das wissen wir alle: Jeder hier bei uns kommuniziert mit seinem Handy in den verschiedensten Bereichen der Social-Media-Kanäle, sei das WhatsApp, Signal nur exemplarisch genannt. Und natürlich ist es hier enorm wichtig, denn auch diese gerade Schleusungen und Menschenhandel, dieses Verbringen von Menschen in katastrophalen Vorgängen, nämlich teilweise ja in großen Anhängern, verschlossen, teilweise mit viel zu wenig Luft Menschen über die Grenze zu bringen, all diese Dinge werden heutzutage natürlich über Social-Media-Kanäle, über Mail-Kanäle, über all diese Dinge organisiert und abgesprochen. Von dem her ist es mehr als wichtig und dringend, dass wir als Bundespolizei in unserer originären Zuständigkeit dieser Menschenhandel und dieser Schleusungen natürlich auch am Zeitpuls dabei sind und hier auch mit überwachen können und die Möglichkeiten auch haben, hier diese Kommunikationswege zu überwachen, aufgrund von Erkenntnissen quasi hier eine Überwachung zu starten, mit reinzuhören, um dann auch solche fürchterlichen Straftaten im besten Fall im Vorfeld schon zu verhindern, wenn man diese Entwicklung schon im Ausland mitbekommt durch benachbarte Behörden, durch Telekommunikationsüberwachung oder dann zumindest diese schrecklichen Verbrechenstatbestände dann im Vorgang zumindest sehr frühzeitig auch entdeckt und damit ja auch unterbinden kann.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Roßkopf, vielen Dank. Herr Teggatz, bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG Bundespolizeigewerkschaft, Berlin): In aller Kürze. Um kurz noch mal auf das Thema Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung zurückzukommen. Bei der Quellen-TKÜ, die ja Gott sei Dank vorgesehen ist in dem Gesetzesentwurf, geht es schlichtweg darum, die Telekommunikation zu überwachen. Oftmals – und der Kollege Roßkopf hat das eben schon ausgeführt – bekommen wir Hinweise von unseren ganzen polizeilichen Verbindungsbeamten im Ausland, die die Bundespolizei vorrangig an Orten, Flughäfen oder auch Botschaften platziert hat, die Herkunftsland oder Ausgangsland von Lkw-Schleusungen

sind. Und da haben wir oftmals mal Handynummern und Mail-Adressen, die in dem gesamten Verfahren noch gar nicht so richtig zuzuordnen sind. Gehören die jetzt der Tätergruppe an? Sind das Angehörige, sind es Hinweise, wie auch immer, sodass das sinnvoll ist, dass man dann über diese Erkenntnisse ansetzen kann, um letztendlich eine Gefahr abzuwehren, dass hier eine Behältnisschleusung stattfindet. Wenn wir konkret ermitteln, konkret ermitteln in einem Schleuserverfahren, brauchen wir das nicht im Polizeirecht, weil dann können wir uns genau diese Befugnisse aus der Strafprozessordnung nehmen. Da sind sie nämlich auch schon geregelt. Uns geht es schlichtweg darum, diese Befugnisse auch präventiv bereit zu haben. Und jetzt komme ich auf mein Brennholz zurück. Ich habe lieber ein bisschen was im Schober mehr, bevor ich irgendwann in meiner Wohnung sitze und friere – und genau darum geht es.

Was die Technik angeht, da hat Herr Landefeld ja ausführlich zu ausgeführt. Es gibt zwei Möglichkeiten, die Technik zu nutzen: Zum einen, wir sind im Besitz der Geräte, sprich in dem Beispiel, wie wir es auch in unserer Stellungnahme aufgeführt haben, wir treffen irgendwo einen Lkw-Fahrer mit hoffentlich leerem Lkw auf einem Parkplatz in Grenznähe an, der eben diese Geräte hat. Dann ist man direkt dabei, man hat direkten Zugriff und kann Technik installieren. Oder aber die zweite Variante: Über die Mail-Adresse aus der Ferne eben genau diesen Trojaner zu setzen. Ich bin mir sehr sicher, dass die Bundespolizei, wenn wir die Befugnis bekommen, auch in der Lage ist, eine dementsprechende Software entweder zu beschaffen oder selbst zu programmieren. Dafür haben wir eine komplette Abteilung, die sich nur mit Informations- und Kommunikationstechnik befasst. Und ich bin mir auch sicher, dass dann eine Lösung gefunden wird, die wirklich differenzieren kann zwischen der Telekommunikationsüberwachung vor der Endverschlüsselung bis nach der Endverschlüsselung und dem Zugriff auf die Daten. Der Datenzugriff auf Fotos und gespeicherten Dokumenten auf dem Handy kann aber entscheidend dafür sein, Aufenthaltsorte, Reisewege festzustellen, um Schlimmes zu verhindern, wie es in Österreich passiert ist gerade. Ich bringe dieses Beispiel immer wieder in diesem geschlossenen Kühl-Lkw mit den mehr als 40 Toten.



Dann gehe ich noch kurz ein, Erfahrungen mit der Technik, Herr Brand. Ja, mir liegt ein Bericht der Bundespolizeidirektion Koblenz vor zum Einsatz des Distanz-Elektroimpulsgeräts. Ich möchte auch noch mal betonen, es handelt sich bei diesen Geräten eben gerade nicht um die Elektroschocker aus dem Cop-Shop, sondern das sind schon hochmoderne Geräte, die auf Distanz letztendlich ein polizeiliches Gegenüber handlungsunfähig zu gestalten, um die Zeit zu gewinnen, möglichst ohne Verletzungen jemanden zu fixieren. Aus dem Bericht möchte ich kurz nur die Wirkung zitieren: Hier steht, also in 22 Fällen hat dieses Gerät, was offen getragen wird im Übrigen an dem Polizeibeamten und auch immer in Verbindung mit der Bodycam, sodass also die Gesamtsituation auch aufgezeichnet ist, in allen Fällen der Androhung des Distanz-Elektroimpulsgeräts verhielten sich die polizeilichen Gegenüber im Anschluss kooperativ. Die Lagen konnten ohne tatsächliche Anwendung bereinigt werden. In einem Fall wurde durch das Distanz-Elektroimpulsgerät wahrgenommen, dass bereits die Erkennung des DEIG durch das polizeiliche Gegenüber die Situation merklich deeskalierte. Was ich damit sagen will: Die Alternative zum Distanz-Elektroimpulsgerät ist meistens nur der kurze ausziehbare Schlagstock, den wir haben. Und ich bin mir aus meiner polizeilichen Erfahrung ganz sicher, dass ich mit diesem Führungs- und Einsatzmittel wesentlich mehr kaputt mache und verletze als mit dem Distanz-Elektroimpulsgerät, wenn ich das androhe. Und dieses quietschgelbe Ding signalisiert: Achtung Hochspannung! Und da reagiert glaube ich jeder von uns sehr empfindlich drauf und möchte das Risiko auch nicht eingehen, da in die Nähe eines solchen Geräts zu kommen.

Zur Gesichtserkennung ganz kurz: Anlässlich des Verfahrens und der schrecklichen Vorfälle um Anis Amri hat die Bundespolizei in Berlin Südkreuz Technik zum Einsatz gebracht, die sowohl Gesichtserkennung als auch Verhaltenserkennung technisch unterstützt. Der Probelauf war so erfolgreich und die Fehlerquote lag im Promillebereich, dass wir alle ziemlich fassungslos waren in der Bundespolizei, dass dieses Thema da vom Tisch gewischt wurde. Sie müssen sich vorstellen, dort werden nicht gezielt irgendwelche Menschen gesucht, gefahndet und durch irgendwelche Raster gejagt, sondern das ist schon eine ganz gezielte präventive Maßnahme, die eingesetzt werden kann,

wenn sie technisch vorhanden ist, um wirklich Schlimmes zu verhindern. Schützen von Leib und Leben. Auch Verhaltenserkennung – ein Punkt, der nicht zu unterschätzen ist. Wenn Sie an einem großen Bahnhof sind – wir haben es ja jetzt nur in Berlin Südkreuz probiert, aber nehmen Sie mal einen größeren Bahnhof wie Frankfurt am Main oder Hamburg oder München – und dort bricht mal Panik aus aus welchen Gründen auch immer, dann werden Sie von dieser Software auf der Wache informiert und alarmiert: Achtung, hier bewegt sich gerade eine Menschenmenge schnell von links nach rechts, um da auch entweder die Ursache herauszufinden oder aber auch Verletzungen bei so einer Massenpanik zu vermeiden. Insofern hätten wir uns sehr gewünscht, wenn die Gesichtserkennung da auch noch mit rein kommt.

Und jetzt noch ganz kurz zu der Erweiterung der 30 Kilometer. Ich hatte das vorhin schon mal angesprochen. 30 Kilometer waren 1994 mal richtig gut. Dort hatten wir wie gesagt die Trichterfunktion bei der Einreisekontrolle noch durch die stationären Kontrollen. Die sind weggefallen. Es gibt sicherlich in der Republik Grenzgebiete, wo auch heute die 30 Kilometer möglicherweise noch reichen. Das sind dann die Gebiete, wo eben nicht eine hohe Verkehrsdichte herrscht, also wo nicht stark ausgebaute Straßen, Bundesstraßen, Autobahnen oder sonst wie was vorhanden sind. Sie müssen sich auch vorstellen, die Bundespolizei ist ja auch nicht in solchen Bereichen nur mit einer Streife unterwegs, sondern es sind ja immer ganze Dienstgruppen, die dort auch den Grenzbereich überwachen und sich natürlich taktisch innerhalb dieses Korridors auch positionieren, das heißt, wenn die Streife A eine Erkenntnis hat, wird die Streife B angefunkelt, die vielleicht zehn Kilometer weiter im Landesinneren ist, um mal Ausschau zu halten nach dem Fahrzeug. Je weiter dieser Korridor ist und je mehr Verkehrsknotenpunkte Sie in diesem Korridor erreichen taktisch, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Maßnahmen, die Präventivmaßnahmen, die die Bundespolizei in diesem Korridor trifft, auch wirklich Wirkung erzielen. Insofern, 50 Kilometer sagen wir ist Minimum. Besser noch lageabhängig, weil wie gesagt so unterschiedlich die Regionen in Deutschland eben halt sind. Soweit dazu. Danke.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und dann noch Frau Voigt, bitte.

SV Lea Voigt (Deutscher Anwaltverein, Bremen): Zunächst noch mal zum Thema Quellen-TKÜ, zu dem ich auch gefragt wurde zu der verfassungsrechtlichen Einschätzung. Also wir haben das BKA-Gesetz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das Ausführungen zur Quellen-TKÜ enthält und in dem völlig klar ist, dass das nur in absoluten Ausnahmefällen zur Prävention schwerer terroristischer Straftaten in Betracht kommt aus meiner Sicht. Ob wir da im Zuständigkeitsbereich im Wesentlichen der Bundespolizei überhaupt diesen Boden betreten, darüber kann man sich sicherlich streiten. Die Beispiele, die jetzt hier in der Diskussion kursieren, ja, wir haben da irgendeine E-Mail-Adresse, von der wir zwar nicht genau wissen, wem sie gehört und wozu sie gut ist, aber da könnten wir ja jetzt mal darauf zugreifen, das fällt mit Sicherheit nicht in den Bereich, der als ultima ratio verfassungsrechtlich sozusagen den Weg in Richtung Quellen-TKÜ eröffnet. Und im Übrigen, das will ich auch noch mal klarstellen, ich meine, dass auch technisch-sachlich wir hier gar nicht in diesem Bereich sind. Man muss das mal unterscheiden – und da ist eben der Gesetzgeber in der Pflicht, auch das Gesamtbild in den Blick zu nehmen – zwischen Themen, die eigentlich eine ganz normale strafprozessuale Beschlagnahme sind, also zum Beispiel ein Handy zu beschlagnehmen und auszulesen, und einem Bereich, wo es darum geht, sich heimlich in das Gerät eines Bürgers zu hacken und damit auf dessen gesamte Daten Zugriff zu haben. Das ist ja hier schon ausgeführt worden. Das ist technisch dann eben dieser Weg. Und das sind zwei ganz unterschiedliche Paar Schuhe. Und es geht hier nicht darum, ob man überhaupt Daten aus einem Handy auslesen kann.

Ich möchte noch einen Aspekt hier kurz ansprechen, der nicht nur die Frage, ob das überhaupt zulässig ist, betrifft. Dazu habe ich mich denke ich klar positioniert, sondern auch die Frage: Wie kann man so etwas, wenn man es denn macht, rechtsstaatlich absichern? Auch da meine ich, dass der Entwurf erhebliche Mängel hat, nämlich was die Anordnung durch einen Richter/eine Richterin angeht. Da kann man sich einmal fragen, ob das tatsächlich beim Amtsgericht richtig angesiedelt ist, aber vor allen Dingen gibt es hier eine Eilkompetenz, die der Entwurf vorsieht, dass das eben

dann auch durch die Bundespolizei selbst angeordnet werden darf, und zwar für drei Tage. Und erst, dann soll zwar unverzüglich eine richterliche Entscheidung nachträglich eingeholt werden, ich frage mich aber: Was passiert denn, wenn dies nicht geschieht? Dann haben wir sozusagen regelhafte eine dreitägige Anordnungskompetenz, die dann zwar nach drei Tagen die Maßnahme auslaufen lässt, aber wenn es denn so ist, wie gesagt wird, dass es hier immer nur um kurzfristige Maßnahmen geht, dann würde das ja bedeuten, dass eigentlich in dem – ich sag mal – kritischen Zeitfenster die Bundespolizei das dann einfach selber anordnen kann. Und das Gesetz enthält eben keine Regelung, die dahin geht, dass wenn eine unverzügliche richterliche Bestätigung dann nicht eingeholt wird, die Daten auch unverwertbar werden. Und das ist aus meiner Sicht auch für die herkömmliche TKÜ, die ja im Entwurf auch vorgesehen ist, eine ganz erhebliche Lücke in der rechtsstaatlichen Kontrolle dieser Maßnahmen, weil wir ja im Bereich der Bundespolizei eben ja nicht wenigstens noch die Staatsanwaltschaft haben, die in irgendeiner Weise ein Vier-Augen-Prinzip sicherstellt.

Das Thema Kennzeichnungspflicht war der zweite Punkt, nach dem ich gefragt wurde. Ja, wenn es denn so ist, dass sowieso schon alle Bundespolizeibeamten für den Bürger im Einsatz eindeutig identifizierbar sind, dann wäre es ja auch kein Problem, eine solche Kennzeichnungspflicht zu normieren. Dann würde sich ja für die Bundespolizei gar nichts ändern. Rechtlich ist es meine ich nach der Entscheidung des EGMR zum Thema völlig klar, dass der Gesetzgeber solche Regelungen treffen muss, dass die auch auf gesetzlicher Ebene getroffen werden müssen und nicht nur im Rahmen von Verwaltungsvorschriften oder Verordnungen. Und dass das ein rechtsstaatliches Gebot ist, habe ich schon ausgeführt. Ich meine auch nicht, dass damit die Bundespolizei oder sonst irgendeine Behörde unter Generalverdacht gestellt wird, sonst hätten wir dasselbe beim GmbH-Geschäftsführer, der in Registern und so weiter namentlich genannt werden muss, für jeden recherchierbar, oder bei Anwälten, die dem Kammerzwang unterliegen und ein Schild an ihre Tür hängen müssen. Also wir haben ja im gesellschaftlichen Leben überall Vorschriften darüber, dass man bestimmte Leute identifizieren können muss.



Und ich sehe nicht, dass diese Berufsgruppen alle unter Generalverdacht stehen würden. Das Gegenteil ist der Fall. Es liegt eben daran, dass man sagt, bestimmte Leute tragen eine große Verantwortung, und dann ist es auch klar, dass man die identifizieren können muss. Und genau darum geht es auch bei der Kennzeichnungspflicht. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann haben wir jetzt sieben Minuten nach eins. Und ich bedanke mich bei allen, die heute da waren von Ihnen, wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg und allen anderen noch eine gute Woche.

Schluss der Sitzung: 13:07 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



Andreas Roßkopf
Vorsitzender des Bezirks Bundespolizei der
Gewerkschaft der Polizei

Sachverständige Stellungnahme
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen
der Bundespolizei
(BT-Drs. 19/26541)

126. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Montag, 22. März 2021, 11:00 Uhr

1. Vorbemerkungen

Die Regierungskoalition hatte im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode zu folgenden, für die Bundespolizei relevanten Punkten mehrere Vorhaben vereinbart:

- „Wir unterstützen eine Politik der EU, die verhindern soll, dass kriminelle Schlepper und Schleuser entscheiden, wer nach Europa kommt.“¹
- „Zur Sicherung der Freizügigkeit innerhalb Europas gehört ein wirksamer Schutz der europäischen Außengrenzen. Dazu wollen wir Frontex zu einer echten Grenzschutzpolizei weiterentwickeln. Bis der Schutz der EU-Außengrenzen effektiv funktioniert, sind Binnengrenzkontrollen vertretbar.“²
- „Wir bekämpfen konsequent jede Form von Kriminalität, insbesondere die Organisierte Kriminalität.“³
- „Wir wollen keine Zonen unterschiedlicher Sicherheit in Deutschland. Dazu gehört die

¹ Koalitionsvertrag, Zeile 4846 f, S. 104.

² Koalitionsvertrag, Zeile 4852, S. 104.

³ Koalitionsvertrag, Zeile 5880f, S. 123.

Erarbeitung eines gemeinsamen Musterpolizeigesetzes (gemäß Innenministerkonferenz-Beschluss).“⁴

- „Wir werden uns dafür einsetzen, dass die Bundespolizei bundesweit im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und Aufgaben eingesetzt wird, so auch zur Bekämpfung von Straftaten an Kriminalitätsschwerpunkten wie z. B. Bahnhöfen, insbesondere von Alltagskriminalität.“⁵
- „Bei der Bekämpfung des Terrorismus wollen wir im Rahmen eines zeitgemäßen und effektiven Rechts gemeinsame Standards, verbindlichen Umgang, einheitliche Praxis und klare Zuständigkeitsregelungen.“⁶
- „Die Sicherheitsbehörden brauchen gleichwertige Befugnisse im Umgang mit dem Internet wie außerhalb des Internets. Das bedeutet im Einzelnen: Es darf für die Befugnisse der Polizei zu Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis zum Schutz der Bevölkerung keinen Unterschied machen, ob die Nutzer sich zur Kommunikation der klassischen Telefonie oder klassischer SMS bedienen oder ob sie auf internetbasierte Messenger-Dienste ausweichen.“⁷

Der vorliegende Gesetzentwurf muss sich u.a. an diesen Vorhaben spiegeln lassen.

Verhältnis zum Musterpolizeigesetz

Bereits mit Blick auf die rahmenrechtliche Perspektive ist festzustellen, dass es nicht gelungen ist, die „Erarbeitung eines gemeinsamen Musterpolizeigesetzes“ zwischen Bund und Ländern voranzubringen. Im Gegenteil: In einer Vielzahl von Bundesländern wurden die Polizeigesetze ohne die gebotene Abstimmung und Harmonisierung zwischen dem Bund und den Ländern auf den Weg gebracht, so dass die Zersplitterung der Befugnisnormen weiter vorangeschritten ist.

Der fehlende gemeinsame Orientierungsrahmen von Bund und Ländern ist insoweit auch dem vorliegenden Gesetzentwurf anzumerken.

Verfassungsrechtliche Schranken und Aufgabenerweiterung

Wesentlich für die Bewertung der Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei ist die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Bundespolizei „nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit [ihr] Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren“ darf (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 - 2 BvF 3/92 -, BVerfGE 97, 198 – 228).

Die beabsichtigte Modernisierung der Rechtsgrundlagen muss daher dem Anspruch genügen, der Bundespolizei einerseits in ihrem verfassungsrechtlich weiter begrenzten Aufgabenbereich zugleich die Handlungsinstrumente und Befugnisse in die Hand zu geben, die der politischen und rechtlichen Entwicklung des nationalen und gemeinsamen EU-bezogenen Grenzregimes Rechnung tragen, dem Stand der Kriminal- und Informationstechnik entsprechen und für *diese* verfassungsrechtlich begrenzten Aufgaben benötigt werden. Andererseits muss zugleich der Versuchung widerstanden werden, die Bundespolizei in bestimmten, ggf. politisch im Fokus stehenden Kriminalitäts-, Gefahrenabwehr- oder Ausländerrechtsbereichen als „Ersatzpolizei“ oder „bundesweite Lückenpolizei“ für die Polizeien der Länder etablieren zu wollen.

⁴ Koalitionsvertrag, 5923 ff, S. 126.

⁵ Koalitionsvertrag, Zeile 5927 ff, S. 126.

⁶ Koalitionsvertrag, Zeile 5946 ff, S. 127.

⁷ Koalitionsvertrag, Zeile 5997, S. 128.

Kernaufgaben und Alltagskriminalität

Die Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei muss sich auch daran messen lassen, ob eine tatsächliche Verbesserung der Arbeit in den verfassungsrechtlichen *Kernaufgaben* der Bundespolizei bewirkt und für die Bürger spürbar wird.

Zugleich gilt dies für die Ausgestaltung der Handlungsmöglichkeiten der Bundespolizei in der verfassungsrechtlichen Kernaufgabe des Grenzschutzes unter den Bedingungen des Wegfalls stationärer Grenzkontrollen bei gleichzeitig häufiger Durchführung von Binnengrenzkontrollen und unvermindert starker Versuche der unerlaubten Einreise und der damit verbundenen organisierten Kriminalität. Im gleichen Maße gilt dies für den politisch formulierten Anspruch der „Bekämpfung von Straftaten an Kriminalitätsschwerpunkten wie z. B. Bahnhöfen, insbesondere von Alltagskriminalität“ in der Bahnpolizei und die Möglichkeiten der Abwehr terroristischer Bedrohungen durch die Bundespolizei in der Verkehrsinfrastruktur an den Bahnhöfen und Flughäfen.

Grundlegende Positionen zum Bundespolizeigesetz

Die Gewerkschaft der Polizei - Bezirk Bundespolizei begrüßt daher, dass nun doch noch das zum überwiegenden Teil noch aus dem Jahr 1994 stammende Bundespolizeigesetz zumindest in Teilen den zeitgemäßen Erfordernissen angepasst wird.

Es ist in den letzten Jahren durch die Migrationslage, aber auch durch die Pandemie ersichtlich geworden, wie wichtig ein funktionierender, zeitgemäß organisierter und effektiver Grenzschutz auch unter den Bedingungen des nominellen Wegfalls von Binnengrenzkontrollen ist.

Dabei steht für die Bundespolizei die Verbesserung der effektiven Bekämpfung der (organisierten) Schleusungskriminalität im Mittelpunkt.

Es ist ausdrücklich begrüßenswert, dass für die Bundespolizei zumindest in einigen wichtigen Bereichen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr bisher existierende Einschränkungen beseitigt werden und die bisherigen Zuständigkeitsgrenzen bei der Strafverfolgung auf lediglich Vergehen aufgehoben wird.

Aus verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Gründen abzulehnen ist die beabsichtigte Zuständigkeitserweiterung auf die - neben den Landespolizeien – parallele Verfolgung von Straftaten des unerlaubten Aufenthalts und der inkludierten anschließenden Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für diese Personen und Geduldete durch Übernahme der ausländerrechtlichen Fallbearbeitung von den Ausländerbehörden an die Bundespolizei. Dies ist weder verfassungsrechtlich zulässig noch durch die Bundespolizei überhaupt leistbar und führt zu massiven Sicherheitsverlusten bei der Erfüllung der gesetzlichen Kernaufgaben der Bundespolizei.

Vorstellbar bleibt eine Strafverfolgungszuständigkeit des unerlaubten Aufenthaltes durch die Bundespolizei allenfalls in „Fällen besonderer Bedeutung“ (analog § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG); hier sollte die Bundespolizei durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einzelfallweise Zuständigkeiten für die Wahrnehmung von Aufgaben der Polizeien der Länder übertragen bekommen können („Anis-Amri-Szenario“).

Begrüßt wird die Absicht, die beabsichtigte Herstellung der technologischen „Waffengleichheit“ durch die Befugnis zur Überwachung der Kommunikation von Menschenhändlern und Schleuserorganisationen auf breitere und rechtssichere Füße zu stellen.

Zudem können wichtige Instrumente zur Verbesserung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in Verkehrsbereichen begrüßt werden. Die Verhängung von Meldeauflagen gegen einschlägig bekannte reisende Gewalttäter bei Sportveranstaltungen war dabei mehr als überfällig.

Auch wird begrüßt, dass nunmehr die Bundespolizei in Bezug auf die Abwehr von illegalen Drohnen und anderer technischer unbemannter Geräte Befugnisse zur Beseitigung dieser Gefahren für den Luftverkehr und die Passagiere eingeführt wurden.

Unverständlich bleibt jedoch, dass das Gesetz die Einführung und die Nutzung moderner Fahndungstechnologien, insbesondere der getesteten und als gut erachteten Gesichtserkennungssoftware, unberücksichtigt lässt. Wer sich die – ohne Frage notwendige – Kleinteiligkeit und damit die geschaffene Rechtssicherheit beim Datenschutz Unbeteiligter in den neu formulierten §§ 27ff. ansieht, kann nicht nachvollziehen, warum die Gesichtserkennungsmöglichkeiten – bei gleichem datenschutzrechtlichem Niveau für Unbeteiligte – nicht ebenfalls zur effektiven Strafverfolgung zugelassen wurde, da die im Fahndungsdatenbestand befindlichen (Vergleichs-)Bilder auf einwandfrei rechtssicherer Basis gespeichert werden und bei der Gesichtserkennungssoftware nur das zur Nutzung herangezogen wird, was ohnehin bereits rechtssicher gespeichert und verarbeitet werden darf.

Im Vergleich könnte die manuell-visuelle Suche nach einer Person durch Polizeibeamte mit einem Fahndungsfoto ein höherer Eingriff in die Privatsphäre sein, als ein automatisierter Datenabgleich unter Beobachtung durch geschultes Personal.

Als größtes Manko des vorliegenden Gesetzesentwurf wird gesehen, dass die 30 km Zuständigkeitsgrenze limitiert bleibt.

Der 30 km-Streifen entlang der deutschen Grenzen stammt aus einer Zeit der stationären Grenzkontrollen. Die seinerzeit betriebenen Grenzübergänge bewirkten eine Trichter- und Filterfunktion, die Anzahl der Grenzübertrittspunkte war im Vergleich zu heute denkbar gering und steuerbar, es bestand durchgängige Kontrollpflicht.

Unter diesen Umständen (und auch angesichts der früher limitierten Reisegeschwindigkeiten) war die Erfüllung des Grenzschutzauftrages auch in einer 30km-Zone leistbar.

Der Wegfall der Binnengrenzkontrollen führte jedoch nicht nur zur Auflösung der Grenzübergänge und exorbitanten Vervielfachung der Grenzübertrittspunkte an den Binnengrenzen, sondern auch zu einer Umstellung der Bundespolizei von einer Grenzkontroll- zu einer Grenzfehndungspolizei, die nicht auf einer Grenzlinie, sondern in der Tiefe des Grenzraumes operieren muss.

Es ist daher weiter zu fordern, den Zuständigkeitsbereich zur Erfüllung der grenzpolizeilichen Aufgaben auf wenigstens 50 Kilometer an den Landesgrenzen auszuweiten. Für die effektive Bekämpfung der gleichen Delikte ist eine 80 km Grenze auf See unabdingbar, was mit einer Änderung des § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG möglich gewesen wäre.

Gegenwärtig ist zur Verhinderung der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet eine kurzfristige lagebedingte Anhaltung, Befragung und Auskunftspflicht möglich, wenn die Person sich in Zügen oder Bahnanlagen bzw. Verkehrsflughäfen aufhält (§ 22 Abs. 1 a BPolG). Bewegt sie sich jedoch im öffentlichen Verkehr so ist eine kurzzeitige Anhaltung nur bis zu 30 km Entfernung zulässig. Danach sind den Beamten buchstäblich die Hände gebunden.

Angesichts des Verkehrswegebbaus und der hohen Geschwindigkeit ist für eine effiziente Staffe- lung und Einsatz der Kräfte der Bundespolizei in die Tiefe des „Sicherheitsschleichers“ eine Auswei- tung auf 50 km sachgerecht. Eine Ausweitung auf 80 km im Bereich der Küste ist erforderlich, da durch die Küstenlinie als Bemessungsgrenze trotz der 50 km weiterhin Landbereiche nicht erfasst sind, wie z.B. in der Lübecker Bucht mit der Stadt Lübeck und in den Bereichen Greifswald und Wol- gast mit der Insel Rügen einschließlich Bodengewässer.

Ein besonders wichtiger Punkt bleibt die gesetzliche Verankerung der angemessenen und bedarfsgerechten Unterbringung der Bundespolizei an Bahn- und Flughäfen durch die Verkehrsbetreiber. Wichtig ist, dass unabhängig vom Verkauf oder Bewirtschaftung von Flächen an Bahnhöfen der Deutschen Bahn AG und Verkehrsflughäfen an private Unternehmen, nunmehr gesetzlich gesichert wird, dass Bundespolizistinnen und Bundespolizisten, die den wesentlichen Teil der Sicherheit an Bahnhöfen und Flughäfen ausmachen, ordnungsgemäß direkt an den Wirkungsstätten (und nicht weitab vom polizeilichen Geschehen) untergebracht werden.

Grundlegende Positionen zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Die mit der beabsichtigten Einfügung eines Abs. 3a in § 71 AufenthG vorgesehene Generalzuständigkeit der Bundespolizei zur Übernahme der Fallbearbeitung von den Ausländerbehörden und Vorbereitung (Passersatzbeschaffung, Abschiebehaft, Identitätsklärung pp.) und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für alle in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich aufgegriffenen Personen mit unerlaubtem Aufenthalt und aller bei Zufallskontrollen insbesondere an Bahnhöfen festgestellten Personen mit gültiger sachgrundbezogener Duldung ist abzulehnen.

Vorstellbar bleibt ein Zuständigkeitsübergang von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen an die Bundespolizei allenfalls in „Fällen besonderer Bedeutung“ (Gefährder, Intensiv- und Mehrfachstraftäter pp.); hier sollte die Bundespolizei durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einzelfallweise Zuständigkeiten für die Wahrnehmung von Aufgaben übertragen bekommen können („Anis-Amri-Szenario“).

2. Zu den einzelnen Normen des Gesetzentwurfes

Artikel 1

Änderung des Bundespolizeigesetzes

Zu Nummer 2 (§ 1 Absatz 5)

Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten

Begrüßenswert ist, dass nunmehr in § 1 Abs. 5 BPolG auch „die Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten“ und damit auch präventive Befugnisse wie in allen Länderpolizeien aufgenommen wurden. Insoweit begrüßen wir auch die Änderungen in den §§ 24 Abs. 1 Nr. 2 BPolG entsprechend.

Zu Nummer 3 (§ 12)

Zu Buchstabe a (Absatz 1)

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (Satz 1)

Verfolgung von Straftaten

Durch die Aufgabe der Beschränkung der Verfolgungsmöglichkeiten der Bundespolizei auf Vergehen wird eine langjährige GdP Forderung umgesetzt. Die nun auch bestehende Zuständigkeit für Verbrechen sorgt für eine effektive Gefahrenabwehr und Verfolgung insbesondere bei der Bahnhofskriminalität.

Zu Nummer 3 (§ 12)

Verfolgung von Straftaten

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb (Nummer 2)

Bundesweite Strafverfolgung von unerlaubtem Aufenthalt

in Verbindung mit Artikel 3

Einfügung § 71 Absatz 3a AufenthG

Aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch die Bundespolizei

Durch die Norm soll der bisher erforderliche Grenzbezug eines festgestellten unerlaubten Aufenthaltes aufgehoben und ausreichend sein, dass eine Person, die einer solchen Straftat verdächtig ist, im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurde (z. B. auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder im Bereich Luftsicherheit).

Die Bundespolizei würde dann nach dem Legalitätsprinzip *alle* in ihrem Zuständigkeitsbereich festgestellten unerlaubten Aufenthalte strafrechtlich verfolgen müssen.

Zugleich soll die Bundespolizei zuständig werden für eigenständige aufenthaltsbeendende Maßnahmen einschließlich der Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung für die in ihrem Zuständigkeitsbereich (z. B. auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder im Bereich Luftsicherheit) festgestellten vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen.

Neben der Feststellung im eigenen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei soll erforderlich sein, dass die Person vollziehbar ausreisepflichtig ist und die Abschiebung nicht ausgesetzt ist oder nach Einschätzung der Bundespolizei „deren Abschiebung innerhalb von sechs Monaten durchführbar ist“.

Diese Überlegungen werden bezeichnet als „Baustein eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes“ und als „Zuständigkeitsarrondierung im bundespolizeilichen Aufgabenbereich“ begründet mit einer „Lehre aus dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016“, außerdem läge „im Rahmen der Feststellung des unerlaubten Aufenthaltes in der beschriebenen Fallkonstellation die polizeiliche Sachbearbeitung bereits überwiegend in der Hand der Bundespolizei“.

Die bisherigen Befugnisse aus § 71 AufenthG als mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragte Behörde (und damit tatsächlichem Grenzbezug) sollen nun bundesweit in das Inland erweitert werden auch als Bahnpolizeibehörde und Luftsicherheitsbehörde.

Dabei soll die Bundespolizei zukünftig Abschiebungen „aus eigenem Recht“ durchführen dürfen und die Zuständigkeit der Bundespolizei administrativ nur enden bei Widerspruch der zuständigen obersten Landesbehörde (also nicht der nach § 71 (1) AufenthG originär zuständigen Ausländerbehörden).

Betroffen wären indes nicht nur Personen mit unerlaubtem Aufenthalt, sondern auch Personen mit erlaubtem Aufenthalt, namentlich mit ordnungsgemäßer Duldung. Auch deren Abschiebung soll in die Zuständigkeit der Bundespolizei übergehen, wenn sie z.B. auf Bahnhöfen angetroffen werden und die Bundespolizei eine ungünstige Prognoseentscheidung über ihre Statusverlängerung trifft.

Der Normentwurf entspringt der Idee einer „wandernden Zuständigkeit“ für Abschiebungen: „Wer feststellt, schiebt ab“.

Nach Abschluss der strafprozessualen Maßnahmen soll die Bundespolizei sodann „automatisch“ zuständig für die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, einschließlich der Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung, werden.

Damit würde in Abhängigkeit von einer (Zufalls-)Feststellung der Bundespolizei (z.B. an einem Bahnhof) kraft Gesetz die Zuständigkeit für die Abschiebung automatisch von der (bisher) zuständigen Ausländerbehörde auf die den unerlaubten Aufenthalt feststellende Bundespolizei verlagert.

Über den Fall des unerlaubten Aufenthalts *hinaus* soll eine weitere Zuständigkeitsebene geschaffen werden (§ 55 Entwurf, Begründung zu § 71 Abs. 3a AufenthG).

Danach soll die Bundespolizei auch in solchen Fällen für die Abschiebung zuständig werden bzw. die Zuständigkeit von der jeweiligen Ausländerbehörde auf die Bundespolizei erfolgen, wenn eine Person (z.B. am Bahnhof) angetroffen wird, die sich insoweit nicht „unerlaubt“ im Land aufhält, aber (nur) mit einer Duldung ausgestattet ist und aus tatsächlichen Gründen geduldet wird.

Nach dem Gesetzentwurf soll die „zuständige Erteilungsbehörde“, d.h. die jeweilige Ausländerbehörde, die Bundespolizei „unverzüglich in Kenntnis“ setzen, ob der von der Bundespolizei ad hoc aufgegriffene Geduldete die von der Ausländerbehörde bisher anerkannten „Gründe für die Aussetzung der Abschiebung insbesondere bei Ermessensduldungen“ noch besitzt bzw. ob diese „demnächst entfallen“.

Unter „demnächst“ wird ein Prognosezeitraum von sechs Monaten angesehen.

Die Bundespolizei soll bei Geduldeten bei den Ausländerbehörden anfragen, ob innerhalb der nächsten sechs Monate Duldungsgründe der Staatsanwaltschaften und Gerichte weiterbestehen werden oder nicht (§ 60 Abs. 2 Satz 2 AufenthG) und auch, ob in Fällen der „Duldungserteilungen aus dringenden persönlichen Gründen, z. B. zur Beendigung einer Drogentherapie, Durchführung einer ärztlichen Behandlung, unmittelbar bevorstehenden Heirat, Betreuung von Familienangehörigen oder Abschluss einer Berufsausbildung (§ 60a Absatz 2 Satz 3)“ diese auch noch in sechs Monaten bestehen werden oder nicht.

Die Ausländerbehörde soll sodann die Bundespolizei über das Feststellungsergebnis „unverzüglich“ in Kenntnis setzen. Geht die Ausländerbehörde prognostisch von einem Wegfall der Duldungsgründe binnen sechs Monaten aus, würde kraft Gesetz die Zuständigkeit der Bundespolizei zur Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen eintreten. Die Bundespolizei soll dann „die Fallbearbeitung von der bisher befassten Ausländerbehörde“ übernehmen (Gesetzentwurf S. 56). Kann innerhalb von sechs Monaten der Aufenthalt durch die Bundespolizei nicht beendet werden, wandert die Zuständigkeit wieder zurück an die Ausländerbehörde, „die Zuständigkeit der bisher befassten Aufenthaltsbehörde [lebt] wieder auf“ (Gesetzentwurf, S. 56).

Für diese Aufgaben nennt der Gesetzentwurf jährliche Personalmehrkosten von 9,012 Mio. EUR (das entspricht ca. 120 zusätzlichen Planstellen für insgesamt 9 regionale Bundespolizeidirektionen und das Bundespolizeipräsidium) und einen jährlichen zusätzlichen Sachaufwand von 3,460 Mio. EUR.

Der Gesetzentwurf sieht somit **drei neue Aufgaben für die Bundespolizei** vor, die über den verfassungsrechtlichen Kernbereich der Bundespolizei hinausragen:

- a) Es wird eine neue bundesweite Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei für im eigenen örtlichen Zuständigkeitsbereich (z.B. Bahnhof) angetroffene (festgestellte) Personen mit unerlaubtem Aufenthalt geschaffen, unabhängig von einem Grenzbezug und unabhängig von einem Bezug zu den Verkehrsbetreibern oder Verkehrsnutzern.
- b) Nach Abschluss der Strafverfolgungsmaßnahmen wird ein aufenthaltsrechtlicher Zuständigkeitsübergang von den Ausländerbehörden in eine eigenständige Zuständigkeit der Bundespolizei für die Organisation und Durchführung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (Abschiebungen) für Personen geschaffen, die (zufällig) im örtlichen Zuständigkeitsbereich der

Bundespolizei festgestellt werden. Scheitern die Bemühungen der Bundespolizei um aufenthaltsbeendende Maßnahmen innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung der Drittstaatsangehörigen, soll die Zuständigkeit wieder an die Ausländerbehörden zurückgegeben werden.

- c) Auch in Fällen fehlender Straftat soll die Bundespolizei gleichwohl die Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen einer legal geduldeten Person erhalten, die im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei angetroffen wurde (z.B. bei lagebildabhängigen Kontrollen) und bei der prognostisch die Duldungsgründe innerhalb von sechs Monaten entfallen könnten. Scheitern die Bemühungen der Bundespolizei um aufenthaltsbeendende Maßnahmen der geduldeten Person innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung der Drittstaatsangehörigen, soll die Zuständigkeit wieder an die Ausländerbehörden zurückgegeben werden.

Den Überlegungen des Gesetzentwurfes zur Schaffung einer Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei für unerlaubten Aufenthalt und eigenständige aufenthaltsbeendende Maßnahmen außerhalb der Eigenschaft als Grenzbehörde ist deutlich zu widersprechen.

Es ist allenfalls vorstellbar, die Bundespolizei „**nur in Fällen besonderer Bedeutung**“ mit der Strafverfolgung des unerlaubten Aufenthalts und eigenständiger aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu betrauen.

„**Fälle besonderer Bedeutung**“ können z.B. dann vorliegen, wenn die festgestellte, unerlaubt aufenthaltsfähige Person als „Gefährder“ eingestuft wurde („Amri-Klassifikation“), Mehrfach- oder Intensivstraftäter ist, wegen anderer Straftaten zur Fahndung ausgeschrieben wurde oder im Rahmen der Straftatvorsorge damit zu rechnen ist, dass die Person (weitere) Straftaten begehen wird.

Nur in solchen **besonderen Fällen des nationalen, übergreifenden Interesses** kann es vertretbar sein, die Bundespolizei mit der Strafverfolgung des unerlaubten Aufenthalts und eigenständigen aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu betrauen.

Eine *generelle* Aufgabenerweiterung der Strafverfolgung in den Deliktbereich des unerlaubten Aufenthalts, ohne dass ein Grenzbezug oder Bezug zu den Nutzern oder Betreibern der Bahnanlagen besteht, begegnet jedoch ganz erheblichen Bedenken und ist abzulehnen.

Ebenso bestehen erhebliche Bedenken gegen einen Automatismus der Zuständigkeitsübertragung für aufenthaltsbeendender Maßnahmen von den originär zuständigen Ländern an die Bundespolizei, die lediglich an den Ort der Feststellung (z.B. Bahnhof) anknüpfen.

Als völlig abwegig ist das Vorhaben anzusehen, die Bundespolizei auch (prophylaktisch) für die Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegen Personen zuständig machen zu wollen, die (zufällig) im Bundespolizeibereich festgestellt werden (Bahnhof) und eine aktuell gültige Duldung haben, aber prognostisch die Duldungsgründe binnen sechs Monaten wegfallen könnten.

Die Bedenken und Einwendungen gegen die beabsichtigte massive Aufgabenerweiterung der Bundespolizei in den originären Aufgabenbereich der Länder stützen sich auf folgende Punkte:

1. Abweichen vom Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag schrieb fest, dass sich die Regierungskoalition dafür einsetzen wolle, „dass die Bundespolizei bundesweit im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und Aufgaben eingesetzt wird“.

Dem widerspricht die massive Aufgabenerweiterung durch Erweiterung der Strafverfolgungszuständigkeit und der Erweiterung der Aufgaben für aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Zudem soll sich die Bundespolizei – gerade im bahnpolizeilichen Bereich – nach dem Koalitionsvertrag auf eine verstärkte (und für den Bürger spürbare) „Bekämpfung der Alltagskriminalität“ konzentrieren.

Die der Bundespolizei seither (u.a. im Rahmen der Sicherheitspakete) bereitgestellten personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen sind auf die „bestehenden Zuständigkeiten und Aufgaben“ ausgerichtet.

Die massive Ausweitung des Aufgabenkanons der Bundespolizei für jährlich Tausende in ihrem Zuständigkeitsbereich festgestellte unerlaubt aufhältige Personen zuzüglich der Tausenden festgestellten Personen mit Duldung zuzüglich der Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für beide Gruppen durch die Bundespolizei würde eine tiefgreifende Paraverschiebung des Organisationsverständnisses der Bundespolizei nach sich ziehen – von der Bundespolizei zur „Fremdenpolizei“ mit tiefgreifenden Organisationsänderungen und einem massiven zusätzlichen Personal- und Haushaltsmittelbedarf.

2. Abweichen von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Wie bereits oben genannt, gilt die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass die Bundespolizei „nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit [ihr] Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren“ darf (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 - 2 BvF 3/92 -, BVerfGE 97, 198 – 228).

Die beabsichtigte Übertragung einer bundesweiten Strafverfolgungszuständigkeiten - ohne jeden Bezug zum verfassungsrechtlichen Kernauftrag der Bundespolizei (dem Grenzschutz) und ohne jeden Bezug zu Straftaten gegen oder Gefahren für die Betreiber und Nutzer der Bahnanlagen des Bundes oder für die Luftsicherheit - auf die Bundespolizei aus einem originär den Ländern obliegenden Rechtskreis, der Aufenthaltsrechtsgestaltung im Inland, überschreitet die vom Verfassungsgericht gezogenen Grenzen einer Sonderpolizei mit begrenzten Aufgaben.

Da die Feststellungsorte an jedem beliebigen der über 5.000 Bahnhöfe im Bundesgebiet liegen können, würde eine und mit den Polizeien der Länder konkurrierende, faktische allgemeine Strafverfolgungszuständigkeit im gesamten Bundesgebiet begründet.

Das gilt wenigstens, soweit die Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei nicht auf „Fälle besonderer Bedeutung“, in denen ein nationales Sicherheitsinteresse besteht, beschränkt wird.

3. Nicht leistbarer Umfang

Die im Gesetzentwurf genannten Mehrkosten sind hochgradig unrealistisch.

Für die beabsichtigten Aufgabenerweiterungen sind keinerlei personelle, finanzielle oder materielle Ressourcen vorhanden. Sie können nicht aus der Alltagsorganisation der Bundespolizei generiert werden. Der beträchtliche erforderliche Haushalts- und Personalzuwachs für diese neue Aufgabe ist angesichts der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie vollkommen unrealistisch.

a) Strafverfolgung unerlaubten Aufenthalts

Entgegen der Darstellung im Gesetzentwurf (S. 55) „[liegt] die polizeiliche Sachbearbeitung“ „im Rahmen der Feststellung des unerlaubten Aufenthaltes in der beschriebenen Fallkonstellation“ heute keinesfalls „bereits überwiegend in der Hand der Bundespolizei“.

Gerade im Bereich der Bahnpolizeidienststellen werden heute regelmäßig ausdrücklich keine Anschlussermittlungen durch die Bundespolizei wegen strafbaren unerlaubten Aufenthalts geführt, sondern die Sachverhalte zügig an die Landespolizeien abgegeben.

Die beabsichtigten Aufgabenerweiterungen sind auch hinsichtlich ihrer Dimension und Leistbarkeit zu hinterfragen:

Bundesweit stellt die Bundespolizei jährlich ca. 33.500 Fälle des unerlaubten Aufenthalts fest (die Zahl ist im Jahr 2020 pandemiebedingt auf ca. 24.500 Fälle gesunken), darin sind Inlandsfeststellungen und Feststellungen mit Grenzbezug enthalten.

Ein ganz erheblicher Teil dieser Feststellungen haben keinen Grenzbezug, sondern erfolgen an von der Grenze weit entfernten Inlandsbahnhöfen und in Zügen.

So betragen z.B. die Fallzahlen festgestellten unerlaubten Aufenthalts in Bahnhöfen und Zügen allein in der Direktion Berlin jährlich ca. 1.200 Fälle, in der Direktion Koblenz ca. 1.400 Fälle. In der Direktion München sind es ebenfalls ca. 1.400 Fälle unerlaubten Aufenthalts pro Jahr, davon 44 Prozent in Bahnhöfen.

Bei der Einschätzung ist zu berücksichtigen, dass insbesondere bei Feststellungen des unerlaubten Aufenthalts mit Grenzbezug die Feststellung anlässlich einer ohnehin stattfindenden Ausreise erfolgte, es sich z.B. um zum Ausreisezeitpunkt bereits abgelaufene Visa handelte.

Signifikant sind daher vor allem die Feststellungen unerlaubten Aufenthalts, die im Inland an den Bahnhöfen festgestellt werden. Sie dürften mindestens ca. 45 – 50 Prozent der von der Bundespolizei festgestellten Fälle umfassen.

Die Ermittlungsdienste der Bundespolizei und die Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung sind organisatorisch und mit dem verfügbaren Personal nicht in der Lage, die Strafsachbearbeitung von ca. 33.000 weiteren, zusätzlichen Ermittlungsverfahren wegen unerlaubtem Aufenthalt von den 16 Polizeien der Länder zu übernehmen.

Die bereits heute bestehende massive Überlastung der Ermittlungsdienste manifestiert sich in der immer noch nicht abgeschlossenen Organisationsprüfung in den Ermittlungsdiensten der Bundespolizei.

Die Folgenabschätzung, welcher personelle, organisatorische und finanzielle Mehrbedarf eine Übertragung der Strafverfolgungszuständigkeit für unerlaubten Aufenthalt nach sich zieht, kann gegenwärtig nicht beziffert werden, weil die Bundespolizei selbst noch keine Organisationsmesszahl dafür verfügbar hat.

Die im Gesetzentwurf genannte Zahl für jährliche Personalmehrkosten in Höhe von nur 4,8 Millionen Euro „für die abschließende Bearbeitung von aufgabenbezogenen Straftatbeständen (ohne ausgewählte Verbrechenstatbestände), die bisher an die Landespolizei oder den Zoll abgegeben wurden“ entspricht einer Personalmehrung von lediglich 76 Stellen, umfasst nicht nur das Bearbeitungsfeld unerlaubter Aufenthalt und ist bereits dafür (33.500 zusätzliche Fälle) viel zu gering bemessen.

b) Aufenthaltsbeendende Maßnahmen

Nach dem Gesetzentwurf sollen mit Abschluss der strafrechtlichen Ermittlungen zu den jährlich bei der Bundespolizei festgestellten 33.500 Fällen unerlaubten Aufenthalts anschließend aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch die Bundespolizei vorgesehen werden.

Da ein exaktes Verhältnis der freiwilligen Ausreisen von festgestellt unerlaubt aufhaltenden Personen nicht bekannt ist, wird anhand des Fallverhältnisses „unerlaubter Aufenthalt – davon ausgereist“ für Januar 2021 ein Wert von ca. 36 Prozent freiwilliger Ausreisen zugrunde gelegt.

Das bedeutet, dass die Bundespolizei jährlich für ca. 12.600 Personen (36 Prozent von jährlich 33.500 in ihrem Zuständigkeitsbereich festgestellten unerlaubten Aufenthalten) die Zuständigkeit zur Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen erhalte.

Die dafür vorgesehenen jährlichen Personalmehrkosten von nur 9,012 Mio. EUR (das entspricht ca. 120 Planstellen) ist dafür keinesfalls ausreichend.

Hinzu kommt die unbekannte Anzahl von im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellten Personen ohne Straftatbezug mit einer Duldung, für die die Bundespolizei ebenfalls die Zuständigkeit zur Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen erhalten soll.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf der Basis des Ausländerzentralregisters (AZR) lebten (Stand 15. April 2020) 203.540 Personen mit einer Duldung und 336.600 Personen ohne Aufenthaltstitel/Aufenthaltsgestattung/Duldung in Deutschland.

Da für die Polizeibeamten die Gründe einer Duldung nicht aus dem AZR zu entnehmen sind und daher gar nicht bekannt ist, ob die Person mit Duldung aus tatsächlichen Gründen geduldet wird (fehlende Reisedokumente) oder ob eine Ermessensduldung vorliegt (z.B. aus dringenden persönlichen Gründen, z. B. zur Beendigung einer Drogentherapie, Durchführung einer ärztlichen Behandlung, unmittelbar bevorstehenden Heirat, Betreuung von Familienangehörigen oder Abschluss einer Berufsausbildung), müsste zukünftig durch die feststellende Bundespolizeidienststelle in jedem Einzelfall bei einer der ca. 620 Ausländerbehörden Nachfrage gehalten und eine Prognoseentscheidung zu Bestand oder Wegfall der Duldungsgründe binnen 6 Monate eingeholt werden.

Der so generierte Aufwand steht in keinerlei Verhältnis zum Zweck der Maßnahme und zum zu erwartenden Nutzen, steigert aber den Bürokratieaufwand für die Bundespolizei ins Unermessliche und entzieht dem operativen Dienst – insbesondere in den Bahnpolizeibereichen – Einsatzkräfte und Ermittlungsbeamte ohne Ende.

Die Bundespolizei leidet trotz der Sicherheitspakete der letzten Jahre weiter an ganz erheblicher Personalnot. Die Neueinstellungen werden zu einem ganz erheblichen Teil von den Ruhestandswellen aufgrund des demografischen Faktors und der Überalterung der Bundespolizei aufgezehrt.

Die bisher begründeten und bereitgestellten Personalmehrungen umfassen nicht eine einzige Planstelle für zusätzliche Ermittlungsbeamtenstellen und eine komplett neu aufzubauende Organisation für aufenthaltsbeendende Maßnahmen in Tausenden von Fällen. Das für eine solche Dimension erforderliche Personal kann auch nicht aus den operativen Dienststellen der Bundespolizei abgezogen und umgewidmet werden.

4. Schaffung von Mehrfachzuständigkeiten und Doppelverwaltung

Eine Umsetzung der Vorstellungen des Gesetzentwurfes würde eine nicht begründbare Mehrfachzuständigkeit begründen und in den letzten Jahren getroffene Maßnahmen zur Bündelung von Verfahren konterkarieren.

a) *Doppelzuständigkeiten bei der Strafverfolgung*

Zunächst ist festzuhalten, dass die Bundespolizei aus der Strafverfolgung des unerlaubten Aufenthalts für sich kaum zusätzliche Synergieeffekte oder Erkenntnisgewinne ziehen kann.

Nach § 12 Abs. 2 Satz 2 BPolG bleibt die Zuständigkeit anderer Polizeibehörden für die Strafverfolgung auch in den Fällen des Absatzes 1 unberührt.

Wird nun über § 12 Abs. 1 BPolG eine Zuständigkeitserweiterung in Fälle des unerlaubten Aufenthalts vorgenommen, wird zugleich eine Doppelzuständigkeit für die Strafverfolgung begründet, obwohl die zu Grunde liegende Straftat keine der der Bundespolizei obliegenden Aufgaben nach §§ 1 bis 6 BPolG berührt.

Im ungünstigen Falle ermittelt bereits eine Landespolizei ebenfalls wegen des unerlaubten Aufenthaltes oder wegen weiterer Delikte, was zu einem Auseinanderfallen des Ermittlungsvorganges oder zu Parallelermittlungen führen kann.

b) *Mehrfachzuständigkeiten bei der Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen*

Noch wesentlich drastischer ist die zu erwartende Bürokratieexplosion bei Einfügung des Abs. 3a in § 71 AufenthG.

Die Bundesregierung hat mit dem „Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr“ (ZUR) ein wirksames Instrument zur Koordination und Verbesserung der Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen geschaffen.

Die erst kürzlich erfolgte Bündelung der Maßnahmen zur Pass- und Reisedokumentenbeschaffung beim BAMF bietet darüber hinaus Garantien für eine verfahrensökonomische und professionelle Abarbeitung.

Es besteht daher gar kein Bedarf, mit der Bundespolizei neben dem ZUR, dem BAMF und den 620 Ausländerbehörden noch einen weiteren, zusätzlichen „Player“ zu etablieren, schon gar nicht im Bereich der Passersatzbeschaffung.

Auch der zu erwartende Koordinierungsaufwand zwischen den Bundespolizeidienststellen und der Vielzahl der Ausländerbehörden für die Einholung von Auskünften, die Übergabe der Vorgangsakten, die Rückgabe der Vorgänge und Personen nach sechs Monaten und die zu erwartenden Reibungsverluste ist enorm und steht in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Effekt.

5. Unklare Zuständigkeit bei Nachfolge-Duldungsgründen

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass „die Bundespolizei die Fallbearbeitung von der bisher befassten Ausländerbehörde [übernimmt]“ (S. 56 Gesetzentwurf).

Zwar soll die Zuständigkeit der Bundespolizei für die Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auch enden, wenn nachträglich tatsächliche oder rechtliche Hindernisse auftreten, die der Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung der Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei entgegenstehen.

Unklar ist jedoch, wer die Zuständigkeit haben soll, wenn nach Übernahme der Sache durch die Bundespolizei neue oder weitere Abschiebhindernisse bzw. Duldungsgründe nach §§ 60 – 60d AufenthG eintreten oder von der betroffenen Person oder dem Rechtsbeistand geltend gemacht werden.

Es ist kaum vorstellbar, dass dann die Bundespolizei über das Vorliegen der Duldungsgründe prüfen und entscheiden soll. Mithin wäre die gerade frisch übernommene „Fallbearbeitung“ von der Bundespolizei wieder zur Ausländerbehörde zurückzugeben.

Unklar ist, ob für den Fall der Ablehnung der neu geltend gemachten Duldungsgründe die Zuständigkeit wieder zur Bundespolizei zurückgeht oder bei der Ausländerbehörde verbleibt.

Das daraus entstehende und auch zu erwartende Hin und Her des Zuschiebens der Fallbearbeitung lässt keine Verbesserung gegenüber dem heutigen Stand erwarten.

6. Schnittstellenproblematik Familien

Ein besonderer Gesichtspunkt kommt der Fallkonstellation der Betroffenheit von Familien zu. In der Lebenswirklichkeit sind oftmals Familien betroffen, die ggf. über unterschiedlichen Status verfügen bzw. unterschiedliche Duldungsgründe.

Die Vorstellung, dass die Bundespolizei nur gegen einzelne, zufällig in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich (Bahnhof) angetroffene Familienmitglieder aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreift und nur für diese zufällig herausgegriffene Person für maximal 6 Monate die Fallbearbeitung von der Ausländerbehörde übernimmt, ist genauso abwegig wie die Vorstellung, dass die Bundespolizei die Fallbearbeitung für die ganze Familie übernimmt, nur weil zufällig ein Familienmitglied von der Bundespolizei am Bahnhof aufgegriffen wurde.

Auch aus dieser Gefahr einer ausufernden und aneinandergelagerten Anzahl von „Fallbearbeitungen“ und eines Hin und Her der Zuständigkeiten für aufenthaltsbeendende Maßnahmen ist eine Aufgabenübertragung an die Bundespolizei abzulehnen.

7. Zusatzbelastungen durch Rechtsschutzverfahren

Bei Umsetzung der Vorstellungen des Gesetzentwurfes ist mit einer erheblichen Zunahme von Rechtsschutzverfahren gegen die Bundespolizei zu rechnen. Das betrifft insbesondere Eilverfahren.

8. Zusatzbelastungen bei Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen

Erfolgt keine freiwillige Ausreise des von der Bundespolizei übernommenen Abschiebefalls und liegen indes keine Haftgründe vor, muss die Bundespolizei die Abholung und ggf. Suche der betreffenden Person, die sich irgendwo im Bundesgebiet, weit entfernt vom Feststellungsort der Bundespolizei, aufhalten kann, vorgenommen werden.

Da die Bundespolizei – anders als die Polizeien der Länder - nicht in jeder Gemeinde Deutschlands präsent ist, sind weite Fahrten für Abschiebungen unausweichlich. Allein diese – oftmals fruchtlosen – Anfahrten über weite Entfernungen für mehrere tausend neue Fälle wären ein enormer Belastungsfaktor für die Bundespolizei.

9. Unklare Geltung von Maßgaben der Länder

Die Aufgaben des Ausländerrechts werden erstrangig durch die Länder wahrgenommen. Dazu zählt auch, dass es in den Bundesländern unterschiedliche Ansichten darüber gibt, ob eine aufenthaltsbeendende Maßnahme sachgerecht ist oder nicht. So ist bekannt, dass das Land Berlin keine Abschiebungen nach Afghanistan durchführt, wenn die betreffende Person nicht in die Kategorie Straftäter oder Gefährder gehört, während der Freistaat Bayern auch Unbescholtene abschieben lässt. Zugleich haben z.B. die OVG Bremen und Rheinland-Pfalz entschieden, dass Abschiebungen nach Afghanistan gegenwärtig unzumutbar und zu unterlassen sind, ohne dass dies ein Präjudiz für andere Bundesländer wäre.

Angesichts dieser teils aus politischer Regierungsverantwortung, teilweise aus der Rechtsprechung in dem jeweiligen Bundesland entspringenden unterschiedlichen Einschätzungen und Handlungsmaximen ist nach dem Gesetzentwurf völlig unklar, nach welcher Maxime die „die Fallbearbeitung von der bisher befassten Ausländerbehörde“ übernehmende Bundespolizei verpflichtet sein soll.

10. Unklare Bindung der Entscheidungen von Härtefallkommissionen der Landesparlamente pp.

In der Lebenswirklichkeit werden in nicht wenigen Fällen aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch eine Intervention der Härtefallkommissionen bei den Parlamenten der Länder oder andere von der Zivilgesellschaft installierte Gremien (teilweise in letzter Minute) gestoppt.

Es ist völlig unklar, ob und welche Relevanz solche Entscheidungen von Härtefallkommissionen pp. haben können oder sollen, wenn die „Fallbearbeitung“ von den Ausländerbehörden bereits an die Bundespolizei übergeben wurde.

Ein Entzug der Einflussmöglichkeiten solcher seit vielen Jahren etablierter parlamentarischer oder zivilgesellschaftlicher Härtefallgremien kann zu einer schweren Belastung des Verhältnisses zur Bundespolizei führen.

Zu Nummer 3 (§ 12)

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe ccc (§ 12 Abs. 1 Nr. 5 BPolG)

Verfolgung von Straftaten

Ebenfalls begrüßt die GdP, dass ihre langjährige Forderung zur Änderung des § 12 Abs.1 Nr. 5 BPolG durch die Streichung der „und-Verknüpfung“ aufgenommen wurde. Somit ist nun der Raum für die Verfolgung solcher Delikte eröffnet ist, bei denen kein Bahnnutzer betroffen ist, die Sicherheit der Bahnanlage aber dennoch betroffen ist (z.B. Verwendung verfassungsfeindlicher Kennzeichen nach § 86a StGB).

Zu Nummer 3 (§ 12)

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 12 Abs. 1 Satz 2 und 3 BPolG)

Verfolgung von Straftaten

Es ist für die GdP hingegen nicht nachvollziehbar, warum § 12 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 BPolG im Gesetz verbleibt. Zur Rechtssicherheit sollte grundsätzlich der Katalog der von der Bundespolizei nach den genannten Maßgaben zu verfolgenden Straftaten in einem Gesetz aufgezählt werden. Die nun weiterhin im Gesetz eröffnete Möglichkeit einer Rechtsverordnung der Bundesregierung macht nur Sinn, wenn sie genutzt werden würde. Bisher gibt es weder eine solche, noch besteht nach unserer Kenntnis die Absicht eine solche zu erlassen. In der Praxis führt dies eher zu Rechtsunsicherheiten und zu uneinheitlichen Kompetenzen.

Zu Nummer 4 (§ 12a)

Zeugenschutz

Die Zielsetzung des § 12 a BPolG ist grundsätzlich zu begrüßen, da nunmehr die bestehenden Sicherheitslücken für die Betroffenen minimiert werden und auch die Kompetenzen klarer geregelt werden. Allerdings gilt es dabei realistisch den Personalaufwand im Blick zu haben. Die zwangsweise erfolgende Bindung weiterer Kräfte in den Zeugenschutz führt zu einem Personalfehl an anderer Stelle. Diesem Fehlb muss mit weiteren Neueinstellungen junger Kollegen für die Zukunft abgesichert werden.

Zu Nummer 5 (§ 14 a BPolG)

Befugnisse für den Schutz von Zeugen

Die Einführung des § 14 a BPolG ist aus unserer Sicht für die handelnden Beamten zu unbestimmt. Bereits in der Begründung wird deutlich, dass es hier Nachbesserungsbedarf gibt.

Zu Nummer 6 (§ 21 Abs. 2 Nr. 1)

Erhebung personenbezogener Daten

Die Streichung der Einschränkung auf die Tatbestände des § 12 Abs. 1 BPolG (alt) bei der Datenerhebung folgt einer GdP-Forderung, sodass es zu begrüßen ist, dass die Erhebung personenbezogener Daten möglich ist, wenn die Bundespolizei aus ihrer polizeilichen Arbeit heraus Erkenntnisse erlangt. Es wird nach langem Ringen eine große Lücke innerhalb der Gefahrenabwehr und Gefahrenverhütung geschlossen.

Forderung zu § 23 BPolG

§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG

(Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen)

In Anlehnung an die Forderung den Zuständigkeitsbereich nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BPolG sollte ebenfalls eine Änderung des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG (Identitätsfeststellungen und Prüfung von Berechtigungsscheinen) wie folgt erfolgen:

Nr. 3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 50 Kilometern.

Durch diese Erweiterung in die Tiefe wird es möglich sein bei der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet eine kurzfristige Anhaltung, Befragung und Auskunftspflicht durchzusetzen, wenn sich die Person außerhalb von Zügen oder Bahnanlagen bzw. Verkehrsflughäfen aufhält (analog § 22 Abs. 1 a BPolG).

§ 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG

(Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen)

Zur Rechtssicherheit sollten in § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG die Wörter „des Bundes“ gestrichen werden. Damit würde eine Verkettung mit dem Konzernschicksal der Deutschen Bahn vermieden werden.

Zu Nummer 9 (§ 25 a BPolG)

Meldeauflagen

Die Einführung der Befugnis zum Erlass von Meldeauflagen stellt selbstverständlich einen hohen Mehrwert dar, jedoch geht die GdP von deutlich mehr als 150 Personen im Jahr aus, sodass insoweit der im Gesetzentwurf berücksichtigte Personal- und Kostenaufwand als zu niedrig angesetzt ist.

Zu Nummer 10 (§ 27 d BPolG)

Überwachung der Telekommunikation

Die grundsätzliche Möglichkeit der Überwachung der Telekommunikation durch die Bundespolizei findet die volle Zustimmung und Unterstützung. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum die sog. Quellen TKÜ nach Abs. 2 auf „konkretisierte Straftaten im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen oder Menschenhandelt“ beschränkt werden, die dann wiederum noch zu „nicht unerheblichen Schädigungen der in Abs. 1 Nr. 1 genannten Rechtsgütern“ führen müssen. Es besteht nach unserer Ansicht kein höherer Schutz der Informationen, nur weil sie vor Eindringen in den Bereich des Empfängers verschlüsselt werden.

Dabei gilt es zu bedenken, dass der Betroffene oftmals nicht einmal einen besonderen Verschlüsselungsaufwand dabei betreibt. Die Hauptverdächtigen in diesem Bereich sind zwangsnotwendig grenzüberschreitend tätig und die technischen Möglichkeiten der Internettelefonie sind gerade hier nicht nur oft billiger, sondern mittlerweile auch die meistgewählte Kommunikationsart. Die Beschränkung aufgrund dieser erhöhten rechtlichen Hürden lässt das Instrumentarium zu einem sehr schwachen

Schwert werden. Als Gewerkschaft der Polizei sehen wir jede Schleusung und jeden Menschenhandel als Gefahr für Leib oder Leben an, da die Menschen in Deutschland in den meisten Fällen nicht in das System der Bundesrepublik rechtmäßig nach Übertritt eintreten, sondern oftmals erst in Deutschland in prekären Verhältnissen leben. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass jede Schleusung und jeder Menschenhandel effektiv verfolgt wird. Ein höheres Schutzbedürfnis von verschlüsselten Nachrichten kann nicht erkannt werden. Datenschutzrechtlich werden keine Bedenken gesehen, da entsprechend der BVerfG aus dem Jahr 2016 (BVerfGE 141, 220 – Rn. 234 ff.) verfahren wird.

Zu Nummer 10 (§ 27 e BPolG)

Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten

Positiv zu bewerten ist die geschaffene Möglichkeit zur Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten. Die Versendung der sog. stillen SMS wird es vereinfachen Schleuserrouuten zu enttarnen und Aufgriffe zu tätigen und oftmals auch Leben zu retten.

Wie jedoch bereits die Begründung des Entwurfs darstellt, geht man allein von 20 000 Einreiseverweigerungen, 14 000 in SIS ausgeschriebenen Personen und vor allem 123 Ausreiseuntersagungen wegen Terrorismus aus. Die dafür angesetzten Kosten und Personalaufwand erscheint unrealistisch. Wenn ein solches wichtiges Instrument geschaffen wird, ist der Gesetzgeber auch verpflichtet diese Möglichkeit optimal auszunutzen. Es herrscht bei allen angeführten Delikten das Legalitätsprinzip, sodass dafür ausreichend Beamtinnen und Beamte zur Verfügung stehen und entsprechend geschult werden müssen.

Zu Nummer 13 (§ 28 b BPolG)

Einsatz technischer Mittel gegen fernmanipulierte Geräte

Mit der Schaffung der Befugnis zum Einsatz technischer Mittel gegen fernmanipulierte Geräte zur Abwehr von Gefahren sowohl an Land als auch in der Luft wurde eine Forderung der GdP umgesetzt, sodass diese nur begrüßt werden kann. Fraglich bleibt allein, ob der Begriff „Fahrzeug“ alle denkbaren Varianten abdeckt. Insoweit sollte nochmals mit dem BMJ Rücksprache gehalten werden. Angeregt wird hier eher den auch in der Überschrift genutzten Begriff des „Gerätes“ zu nutzen.

Zu Nummer 15 (§ 29 bis 29 e BPolG)

Weiterverarbeitung personenbezogener Daten

Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung

Daten zu Verurteilten, Beschuldigten, Tatverdächtigen und sonstigen Anlasspersonen

Daten zu anderen Personen

Weiterverarbeitung von Daten zur Aus- und Fortbildung, zur Vorgangsverwaltung oder zur befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns

Kennzeichnung

Mit der Einführung der §§ 29 ff. werden die Voraussetzungen der EU RL 2016/680 sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur hypothetischen Datenneuerhebung umgesetzt. Dies ist im Kern zu begrüßen, da es der Einheit des Rechtssystems dient und BKA und Bundespolizei damit auf gleicher Ebene kooperieren können. Ebenfalls führt dies zu stringenteren Regelungen der Übermittlungen von Daten.

Positiv ist zu vermerken ist, dass der Gesetzgeber bereits in § 29 d die Möglichkeit geschaffen hat, dass die Datensätze unter höchstmöglichem Schutz der Persönlichkeitsrechte zu Aus- und Fortbildungszwecken genutzt werden können.

Zu Nummer 17 (§ 31a BPolG)

Ausschreibungen von Personen und Sachen zur gezielten und verdeckten Kontrolle oder Ermittlungsanfrage im Schengener Informationssystem

Die Einführung des § 31 a BPolG wird als notwendige Folge des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen begrüßt. Durch die Möglichkeit, dass Ermittlungsanfragen aller im Schengen-Bereich tätigen Polizeien möglich sind, wird ein weitere Schritt in Richtung eines einheitlichen Rechtssystems besritten.

Zu Nummer 19 und 20 (§§ 32, 32a, 32b BPolG)

Übermittlung personenbezogener Daten im innerstaatlichen Bereich

Übermittlung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Schengen assoziierte Staaten

Übermittlung personenbezogener Daten im internationalen Bereich

§ 32 BPolG setzt richtigerweise die vom Bundesverfassungsgesetz etablierte hypothetische Datenerhebung um. Dieses Instrument ermöglicht es Daten schneller und einfacher im Rahmen von grenzüberschreitenden Delikten den entsprechenden Stellen zur Verfügung zu stellen. Auch dies ist zu begrüßen, da damit ebenfalls zur Einheit des europäischen, aber auch internationalen Rechtssystems beigetragen wird.

Zu Nummer 22 (§ 34a BPolG)

Speicherung von DNA-Identifizierungsmustern zur Erkennung von DNA-Trugspuren

Die DNA-Analyse nimmt für die Aufklärung von Straftaten und der Ermittlung von Straftätern eine zentrale Rolle ein. Um Trugspuren zu vermeiden, ist die DNA-Referenzbank ein probates Mittel. Die GdP begrüßt dies, möchte aber nochmals nachdrücklich darauf verweisen, dass die so gewonnenen Proben einzig zum Ausschluss der falschen Spuren genutzt werden dürfen. Sie dürfen weder für Verfolgungen in strafrechtlicher, noch disziplinarrechtlicher Weise herangezogen.

Zu Nummer 24 (§§ 35 a-f)

Löschung von durch Besondere Mittel der Datenerhebung oder vergleichbare Maßnahmen erlangten personenbezogenen Daten

Berichtigung personenbezogener Daten, Einschränkung der Verarbeitung in Akten und Vernichtung von Akten

Benachrichtigung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen

Benachrichtigung über die Speicherung personenbezogener Daten von Kindern

Zur Vereinheitlichung der Rechtssysteme wird die Angleichung an die Regelungen des BKA begrüßt.

Zu Nummer 27 (§ 38a BPolG)

Aufenthaltsverbot

Die Norm wird im Sinne der Gefahrenverhütung ausdrücklich begrüßt. Insbesondere bei Personen, bei denen anhand von Tatsachen die Annahme gerechtfertigt ist, dass eine Straftatbegehung zu besorgen ist, soll für mögliche Orte der Tatbegehung ein Aufenthaltsverbot ausgesprochen werden können. Das betrifft zum Beispiel Orte im Bahnhofsmilieu, die bekannt als Verabredungspunkt für Straftaten gelten (Drogenumschlagplätze, Orte mit Depots für Drogen), aber auch bekannte Sammelplätze für „Gewalttäter Sport“.

Zu Nummer 28 (§ 41a BPolG)

Bild- und Tonüberwachung von Gewahrsamsräumen

Die Norm greift in das Spannungsfeld des Schutzes der Intimsphäre einer Gewahrsamsperson ein. Der Normzweck soll einerseits der Schutz der festgehaltenen Person und andererseits der Schutz von anwesenden Polizeivollzugsbeamtinnen oder Polizeivollzugsbeamten sein.

Im Kern geht es darum, dass beim Zusammentreffen von Polizeibeamtinnen und -beamten und Gewahrsamspersonen in dem Gewahrsamsräumen eine beweissichere Dokumentation erfolgt, dass keine Übergriffigkeit stattfindet und getroffene Maßnahmen verhältnismäßig sind.

In die Norm sollten besondere Zugriffsregeln auf die Daten und Speicher- und Löschfristen analog § 27a Abs. 4 BPolG einschließlich der darin abschließend bestimmten Speicherzwecke für die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung, im Einzelfall zur Gefahrenabwehr oder im Einzelfall, insbesondere auf Verlangen des Betroffenen, für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von aufgezeichneten polizeilichen Maßnahmen aufgenommen werden.

Dies ist auch erforderlich, um eine Datenverarbeitung oder -verwertung z.B. für Leistungsüberwachung der eingesetzten Mitarbeiter, Heranziehung für beamtenrechtliche Beurteilungen pp. auszu-schließen.

Zugleich sollte gesetzlich sichergestellt werden, dass eine Herausgabe der Daten an Dritte (außerhalb der Strafverfolgung) nur anonymisiert erfolgen darf.

Zu Nummer 29 (§ 43 BPolG)

Durchsuchung von Personen und Entnahme von Blutproben

Neben den im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Blutentnahme ist eine **weitere Ergänzung dringend erforderlich**.

Danach sollte in § 43 BPolG auch verankert werden, dass die Bundespolizei auch zuständig ist für die Anordnung von Maßnahmen nach § 25 Absatz 1 bis 3 des Infektionsschutzgesetzes, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Übertragung besonders gefährlicher Krankheitserreger auf eine andere Person stattgefunden hat, für diese daher eine erhebliche Gefahr für Leib oder Leben bestehen könnte und die Kenntnis des Untersuchungsergebnisses für die Abwehr der Gefahr erforderlich ist. Dies entspricht auch der Rechtslage z.B. in Bremen (vgl. Gesetz zur Behandlungseinleitung bei Infektionen mit übertragbaren Krankheiten durch Dritte (BremBlüKDG) vom 26.03.2015, Brem.GBl. 2015, S. 118).

Zweck der Norm wäre, es Betroffenen zu ermöglichen, unverzüglich notwendige ärztliche Behandlungen einleiten zu können, sobald der Verdacht einer Infektion mit übertragbaren Krankheiten gemäß den §§ 6 und 7 des Infektionsschutzgesetzes durch eine Person nach § 2 Nummer 4 bis 7 des Infektionsschutzgesetzes besteht.

Der Vorschlag betrifft den leider oftmaligen Fall, dass Beamten z.B. während einer Blutentnahme in den geöffneten Mund gespuckt wurde.

Ob ein Mensch mit schweren oder gar lebensbedrohlichen Krankheiten infiziert ist, ist für Dritte in der Regel nicht erkennbar.

Polizeibeamte kommen in Ausübung ihres Berufs zwangsläufig oft mit Körperflüssigkeiten Dritter in unmittelbaren Kontakt. Die daraus entspringende Unsicherheit über die Infektion mit einer schweren Krankheit, die womöglich an Ehe- oder Lebenspartner und/oder Kinder weitergegeben werden kann, kann für die Beamtinnen und Beamten zu einer unerträglichen Belastung werden. Betroffene müssen daher einen gesetzlichen Anspruch darauf haben, unverzüglich über alle medizinischen Umstände die Ansteckungsgefahr betreffend Kenntnis erlangen zu können. Zwar kennt das Infektionsschutzgesetz des Bundes Untersuchungen Dritter, allerdings ist in diesem auf Pandemiebekämpfung ausgerichteten Gesetz kein Auskunftsanspruch betroffener Dritter normiert. Dieser soll mit der Normierung zur Behandlungseinleitung bei Infektionen mit übertragbaren Krankheiten durch Dritte rechtlich geschaffen werden.

Neben den bereits nach dem Infektionsschutzgesetz zuständigen Behörden wird der Polizeivollzugsdienst für die Anordnung der Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz, soweit es um die Einleitung notwendiger ärztlicher Behandlungen bei einem Betroffenen geht, zuständig.

Diese erweiterte Zuständigkeit ist geboten, da der Polizeivollzugsdienst im Regelfall die mit der gegenständlichen Konfrontation befasste Gefahrenabwehrbehörde ist. Insoweit dient eine entsprechende Annexkompetenz den Betroffenen dazu, unverzüglich eine notwendige ärztliche Behandlung einleiten zu können.

Zu Nummer 30 (§ 62 Abs. 3 BPolG) Unterstützungspflichten

Die GdP begrüßt ausdrücklich die Verpflichtung der Betreiber von Bahnhöfen und Flughäfen den Kräften der Bundespolizei ausreichend Dienst- und Lagerräume sowie Parkflächen zur Verfügung zu stellen. Bei den im Gesetzestext genannten Ersatzflächen ist zu beachten, dass diese für die Kolleginnen und Kollegen leicht zu erreichen sind und nicht die Aufgabenerledigung beeinträchtigen, dadurch, dass bspw. weite Wege zurückzulegen sind.

Der Bund ist als Mehrheits- oder Miteigner sowohl der Bahn als auch der Betreibergesellschafter der Flughäfen Profiteur des Gewinns oder Betroffener der Verluste der Unternehmen und gleichzeitig für die Finanzierung der Bundespolizei verantwortlich.

Insofern kommt der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßgabe, die Räume und Flächen „unentgeltlich zur Verfügung“ zu stellen, keine zentrale Bedeutung zu: Mehrausgaben z.B. der DB AG wegen einer kostenlosen Unterbringung der Bundespolizei mindern gleichzeitig die Gewinnabführung der DB AG an den Bund.

Denkbar wäre daher auch eine Flächenüberlassung zu einem ggf. durch einen sachverständigen Treuhänder zu überprüfenden, durchschnittlichen und kostendeckenden Preis.

Wichtiger als die kostenlose Überlassung ist vielmehr die Überlassung von baulich intakten Räumen und Flächen direkt in den Verkehrsanlagen, d.h. in den Bahnhöfen und zentral in den Flughäfen selbst und nicht ausgelagert in der Peripherie.

Zu Artikel 2

Änderung des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes Besondere Vorschriften für den Schusswaffengebrauch (§ 12 UZwG)

Mit der Schaffung der Rechtsgrundlage für den finalen Rettungsschuss wird ebenfalls eine langjährige Forderung der Gewerkschaft aufgegriffen, sodass auch auf diesem elementaren Gebiet mehr Rechtssicherheit für die Kolleginnen und Kollegen herrscht.

Insbesondere bei der Abwehr terroristischer Bedrohungen und bei Amoklagen mit akuter Todesgefahr für Personen z.B. in Bahnhöfen und Flughäfen ist die Befugnis, einen um jeden Preis zum Töten entschlossenen Attentäter als letztes Mittel gezielt mit einem Schuss, der mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich wirken wird, aufzuhalten, unabdingbar, um Menschenleben retten zu können. Im Weiteren weisen wir darauf hin, dass eine Änderung nach § 12 UZwG nur vorgenommen werden kann, wenn gleichzeitig § 10 UZwG, § 13 UZwG und § 12 Abs. 3 UZwG geändert werden, da alle Normen akzessorisch sind.

Zu Artikel 3

Änderung des Aufenthaltsgesetzes Abschiebungen und Zurückschiebungen von im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellten Personen

Die Befugniserweiterung für bundesweit eigenständige Abschiebemaßnahmen durch die Bundespolizei wird abgelehnt.

Die Begründung der Ablehnung dieser massiven Zuständigkeitsausweitung wurde bereits in der o.g. Stellungnahme zu Artikel 1 Nr. 3 (zu § 12 Verfolgung von Straftaten, Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb (Nummer 2) „Bundesweite Strafverfolgung von unerlaubtem Aufenthalt“ in Verbindung mit Artikel 3, Einfügung § 71 Absatz 3a AufenthG „Aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch die Bundespolizei“) ausgeführt.

Denkbar ist allenfalls eine Zuständigkeit für Fälle besonderer (nationaler) Bedeutung (analog § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG), in solchen Fällen könnte die Bundespolizei durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einzelfallweise Zuständigkeiten für die Wahrnehmung von Aufgaben zum Ergreifen aufenthaltsbeendender Maßnahmen übertragen bekommen können („Amri“-Szenario, z.B. für „Gefährder“, Mehrfach- und Intensivstraftäter pp.).



Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei

**BT-Drs. 19/26541
vom 9. Februar 2021**

Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss
für Inneres am 22. März 2021

Prof. Dr. Clemens Arzt

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin
Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Berlin, 18. März 2021



Das Bundespolizeigesetz aus dem Jahre 1994 bedarf in der Tat der Modernisierung, vor allem der seit fast 3 Jahren fälligen Anpassung an die RICHTLINIE (EU) 2016/680 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (nachfolgend JI-RL). Hier verhält sich Deutschland mit Blick auf das **BPolG** seit 7. Mai 2018 eindeutig **europarechtswidrig**.

Zudem ist eine **Anpassung an die Rechtsprechung des BVerfG** insbesondere seit dem BKAG-Urteil des BVerfG 2016, aber auch die Entscheidung Kennzeichenkontrolle II, die Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit des § 6a ATDG, zur Kontrolle des BND wie auch zur elektronischen Fußfessel sinnvoll und notwendig. Ob die vorgeschlagene **Ausweitung der Eingriffsbefugnisse zu Lasten der Grund- und Menschenrechte** erforderlich sind, wird unten zu diskutieren sein.

Wenig nachvollziehbar – das sei vorausgeschickt – erscheinen die Angaben zum Erfüllungsaufwand (S. 2 f.¹), weil selbiger nicht in dieser Exaktheit im Voraus bezifferbar ist, insbesondere wo es um Kosten der Anpassung im Geltungsbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung geht.

Nachfolgend werde ich aus zeitlichen Gründen nur zu ausgewählten Vorschlägen zur Neuregelung des BPolG mit Bezug auf die jeweilige Norm in der angestrebten Neufassung Stellung nehmen können.

§ 1 Aufgabenzuweisung

Nach § 1 V BPolG² umfassen die der Bundespolizei obliegenden Aufgaben der Gefahrenabwehr auch die Verhütung von Straftaten nach Maßgabe dieses Gesetzes. Diese polizeirechtlich verbreitete Regelung soll zukünftig dahingehend ausgeweitet und der Aufgabenbereich aus dem BPolG deutlich ausgedehnt werden, wenn dort nach dem Wort „Straftaten“ die Wörter „und die **Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten**“ eingefügt werden. In der Gesetzesbegründung (S. 35) wird hierzu ausgeführt: „Die ergänzende Nennung der ‚Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten‘ dient der Klarstellung, dass Maßnahmen zur **Strafverfolgungsvorsorge** auch der **Gefahrenabwehr** dienen und hierunterfallen. Entsprechende Regelungen finden sich ebenfalls in mehreren Polizeigesetzen der Länder.“

¹ Alle Seitenangaben hier und im Folgenden beziehen sich auf die BT-Drs. 19/26541.

² Soweit nachfolgend nicht anders angegeben, beziehen sich alle §-Angaben im Text wie in den Fußnoten nachfolgend durchgängig auf das BPolG.



Die Gesetzesbegründung wie auch der Neuregelungsvorschlag verkennen offenkundig, dass das **BVerfG** in seiner Entscheidung zur TKÜ nach dem Nds SOG³ eindeutig eine Zuordnung der **Verfolgungsvorsorge** zum **repressiv-polizeilichen Recht** vorgenommen hat:

*„(...) Die Verfolgungsvorsorge erfolgt in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber **gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren**. Die Daten werden zu dem Zweck der Verfolgung einer in der Zukunft möglicherweise verwirklichten konkreten Straftat und damit letztlich nur zur Verwertung in einem künftigen Strafverfahren, also zur Strafverfolgung, erhoben. Dabei knüpft die Ermächtigung zur Erhebung personenbezogener Daten in § 33a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds.SOG an das erwartete Handeln von Personen an, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden. Eine Verwertung der erhobenen Daten für diesen Zweck kommt erst in Betracht, wenn tatsächlich eine Straftat begangen wurde und daraus strafprozessuale Konsequenzen gezogen werden. Die der Verfolgungsvorsorge zugeordneten Daten und Informationen sind insofern dazu bestimmt, in ungewisser Zukunft in ein Ermittlungs- und Hauptverfahren einzufließen. Es geht – jenseits eines konkreten Anfangsverdachts (...) - um die **Beweisbeschaffung zur Verwendung in künftigen Strafverfahren, nicht um eine präventive Datenerhebung zur Verhütung von Straftaten. Eine solche Verfolgungsvorsorge gehört zum gerichtlichen Verfahren im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.**“⁴*

Eben aus diesem Grunde haben nach dieser Entscheidung des BVerfG viele Länder die Verfolgungsvorsorge aus ihren Polizeigesetzen, die das Recht der Gefahrenabwehr regeln, herausgenommen, was in der Gesetzesbegründung offenbar verkannt, zumindest aber nicht thematisiert wird.

Strafverfolgungsvorsorge ist gerade **nicht Teil der Gefahrenabwehr**⁵, dieser Befund steht seit der vorgenannten Entscheidung des BVerfG vor rund 16 Jahren fest und ist auch durch spätere Entscheidungen nicht revidiert worden. Offenbar soll hier suggeriert werden, die Strafverfolgungsvorsorge sei schon immer Aufgabe der BPol im gesamten ihr zugewiesenen Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr gewesen, was aber gerade nicht der Fall ist.⁶ Allein im Rahmen § 29 II 1 Alt. 2 findet sich bisher die Befugnis, personenbezogene Daten zur Verfolgungsvorsorge im eng begrenzten Anwendungsbereich des § 12 Abs. 1 zu verarbeiten. Ob dabei ein Rückschluss von der Befugnis auf die Aufgabe zulässig ist, soll hier dahinstehen, weil im Wortlaut der Norm

³ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04.

⁴ Ebd. Rn. 100.

⁵ Wie hier: *Graulich* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 1 Rn. 20.

⁶ Ebd.



in der neuen Fassung wie auch in der Gesetzesbegründung nicht etwa auf vorgeannten Normen verwiesen wird, sondern **eine rechtlich unzutreffende Einordnung der Verfolgungsvorsorge als Unterfall der Gefahrenabwehr** entgegen der Rechtsprechung des BVerfG zugrunde gelegt wird.

Anders als die Länder, hat der Bund indes die **Gesetzgebungskompetenz** für die Verfolgungsvorsorge:

*„Unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 GG fällt auch die Vorsorge für die spätere Verfolgung von Straftaten, die sogenannte **Strafverfolgungsvorsorge** (vgl. BVerfGE 103, 21 <30>; 113, 348 <370 f.>). Hierzu werden Maßnahmen gerechnet, welche die Ahndung von Straftaten ermöglichen oder erleichtern sollen, die erst in Zukunft erwartet werden. Sie knüpfen nicht an eine bereits begangene Straftat oder einen Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO an, sondern zielen auf die Verfolgung noch nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft möglicherweise bevorstehender Straftaten. Die Strafverfolgungsvorsorge geschieht mithin in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren“.*⁷

Ob es dabei im Sinne der Normenklarheit und Transparenz von Eingriffsbefugnissen⁸ sinnvoll ist, im **Polizeirecht** als Gefahrenabwehrrecht auch **repressiv-polizeiliche Aufgaben und Befugnisse** zu verankern, ist fraglich, und nach der hier vertretenen Auffassung zu verneinen; das BVerfG hat sich hierzu bisher nicht ausdrücklich⁹ geäußert.

§ 12 I 1 Allgemeine Zuständigkeit in der Strafverfolgung

Hintergrund des § 12 ist grundsätzlich **eine Beschränkung der polizeilichen Befugnisse** der BPol auf ihre **sonderpolizeiliche** Rolle und deren Beschränkungen in funktioneller und räumlicher Sicht.¹⁰ Diese sonderpolizeiliche Rolle hat auch das BVerfG ausdrücklich bestätigt:

„Die Entscheidung der Verfassung, die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen, macht es erforderlich, das Gepräge

⁷ BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 68 (Kennzeichenkontrolle II).

⁸ Vgl. BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 134 ff. (BKAG).

⁹ Siehe aber BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 74 (Kennzeichenkontrolle II).

¹⁰ Vgl. schon die Diskussion im Rahmen der Diskussion zum Gesetz zur Neuordnung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz - BGSNeuRegG); BR-Drs. 684/94 (Beschluss), S. 4.



*des Bundesgrenzschutzes als einer **Sonderpolizei** zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen (Art. 35 Abs. 2 und 3, 91, 115f Abs. 1 Nr. 1 GG) zu wahren. Der Bundesgrenzschutz darf **nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei** ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit **begrenzten Aufgaben** verlieren.“¹¹*

Auch die Bundespolizei darf daher mit der Novelle nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit ihr Gepräge als **Polizei mit begrenzten Aufgaben** verlieren.¹² Dies wäre aber zumindest in Teilen Ergebnis der vorgeschlagenen Novellierung, wie nachfolgend an verschiedenen Stellen zu diskutieren sein wird.

Mit der Änderung soll der Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei erneut erweitert werden. Die Bundespolizei wäre dann nicht mehr nur für die Strafverfolgung beim Verdacht eines „**Vergehens**“ in ihrem funktionellen Zuständigkeitsbereich auch sachlich zuständig, sondern in jedem Fall des Verdachts einer **Straftat**. Nach der bisherigen Regelung musste im Fall des Verdachts auf ein Verbrechen (ab einem Jahr Mindestfreiheitsstrafe) die weitere Strafverfolgung an die zuständige Landespolizei abgegeben werden, die hierfür im Zweifelfall vermutlich eher die Kompetenzen in kriminalistischer, kriminaltechnischer und polizeifachlicher Hinsicht hat.¹³ Ob die Änderung daher im Sinne einer **Optimierung der Strafverfolgung** wirken würde, ist **fraglich**.

§ 12 I 1 Nr. 2 Strafverfolgung bei unerlaubten Aufenthalten

Die funktionelle Zuständigkeit bei der Verfolgung möglicher **Verstöße gegen das Passgesetz, das Aufenthaltsgesetz und das Asylgesetzes** soll ebenfalls ausgedehnt werden. Die Bundespolizei wäre danach nicht mehr nur im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt für die Strafverfolgung zuständig, sondern im gesamten Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei. Damit korrespondieren die neuen Befugnisse zur Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegen vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in § 71 IIIa AufenthG nF.

Fraglich ist auch hier, ob diese Ausweitung einen hinreichenden Bezug zu den **sonderpolizeilichen Aufgaben** der Bundespolizei aufweist, namentlich den Grenzschutz im Sinne des § 2. Problematisch ist dabei insbesondere der rechtliche Bezugspunkt des **grenzüberschreitenden Verkehrs** iSv § 2 II 1 Nr. 2 im Rahmen des Schengener Grenzkodex, der Inlandskontrollen weitestgehend verbietet.¹⁴

¹¹ BVerfG Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 - 2 BvF 3/92 Rn. 89; siehe auch Rn. 106.

¹² *Graulich* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 1 Rn. 5.

¹³ Vgl. schon BR-Drs. 684/94 (Beschluss), S. 4.

¹⁴ Vgl. *Walter* in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, BPolG, 6. Aufl., § 2 Rn. 28.



Eröffnet werden soll nunmehr der Bundespolizei offenbar die **Kontrolle jedes Menschen im gesamten Bundesgebiet**, faktisch insbesondere auf Bahnanlagen, soweit seitens der Bundespolizei ein Anfangsverdacht angenommen wird. Dies erinnert fatal an die Diskussion zum Racial Profiling rund um die Befugnis aus § 23 I und Ia BPolG.

§ 12 I Nr. 5 Strafverfolgung bei Straftaten auf Bahnanlagen

Auch die hier vorgesehene Änderung bringt eine deutliche Ausweitung der Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei mit sich, weil nunmehr der **Annex des Begehungsortes** insbesondere bei möglichen Straftaten gegen die Sicherheit eines Benutzers aufgehoben wird.¹⁵

§ 12 I 2 aF – Fehlen einer Rechtsverordnung im bisherigen Gesetz

Entgegen einer eindeutigen gesetzlichen Regelung („bestimmt das Nähere über die unter Satz 1 fallenden Straftaten durch Rechtsverordnung“) verweigerten die zuständige Bundesministerien über fast zwei Jahrzehnte hinweg den Erlass der notwendigen Rechtsverordnung nach § 12 I 2 in der bisherigen Fassung.¹⁶ Die Auffassung, diese Verordnungsermächtigung sei nicht konstitutiv, war spätestens seit der Entscheidung des BVerwG zur **mangelnden Rechtsverordnung** für die Speicherung von Daten in **Verbunddateien beim BKA**¹⁷ nicht länger haltbar. Dennoch wurde hier über ein weiteres Jahrzehnt hinweg an dieser Rechtsposition festgehalten, die bei Anfechtung in einem Verfahren dann vermutlich – wie im vorgenannten Falle – noch wenige Stunden vor einem Urteil der Gerichte erlassen worden wäre. Aus Sicht des **Rechtsstaatsprinzips** ein schwerlich zu akzeptierendes Verhalten. Mit der Erstreckung der Strafverfolgungszuständigkeit auf alle Straftaten wird zumindest dieser Ausfall gesetzlicher Pflichten nunmehr „geheilt“; in der Rückschau wenig überzeugend.

§ 14a Befugnisse für den Schutz von Zeugen

Erstaunlich ist, dass die Gesetzesbegründung (S. 37) eher Fragen zum Umfang der notwendigen und zulässigen Befugnisse formuliert, denn Antworten hierauf zu geben. Bei Lektüre wirkt dies so, als sei hier nur die **Entwurfssfassung einer Begründung** zu dieser Norm vorgelegt worden.

Welche **Maßnahmen** als „**notwendige**“ gelten könnten, bleibt im Normtext wie auch in der Gesetzesbegründung völlig offen. Dies weckt **erhebliche Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit** der Norm¹⁸, weil Gesetz wie

¹⁵ Anschaulich *Graulich* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 12 Rn. 13.

¹⁶ Kritisch: *Malmberg* in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, BPolG, 6. Aufl., § 12 Rn. 43.

¹⁷ BVerwG Urteil vom 09.06.2010 - 6 C 5.09 Rn. 20.

¹⁸ Vgl. nur BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 Rn. 106 ff. mwN.



Begründung keinerlei Hinweis darauf geben, welche Maßnahmen mit welcher Eingriffsintensität vom Gesetzgeber als zulässig erachtet werden könnten. Ob hier allein eine Begrenzung durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt¹⁹, muss bezweifelt werden, zumal die Parallelregelung in § 66 BKAG hier deutlich klarere Vorgaben macht.

§25a Meldeauflagen

Hält man Meldeauflagen grundsätzlich für zulässig und notwendig, ist zu begrüßen, dass diese mittlerweile typische polizeiliche Maßnahme²⁰ tatbestandlich und auf der Rechtsfolgenseite normenklar und hinreichend bestimmt nicht länger auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden soll. Allerdings ist hiermit tatbestandlich eine **Absenkung der Eingriffsschwelle** verbunden, weil nach dem Regelungsvorschlag nicht länger das Vorliegen einer konkreten Gefahr Tatbestandsvoraussetzung ist.

Die Befugnis soll in Abschnitt 2 bei den **Maßnahmen zur Datenerhebung** eingefügt werden, was **systematisch** nicht überzeugt, da es nicht vorrangig um die Erhebung des Datums der Anwesenheit geht, sondern um die Verhinderung von Reisebewegungen durch den Betroffenen, also einen Eingriff in die **Freizügigkeit (Art. 11 GG)**.

Bei der Meldeauflage zur **Verhinderung der Teilnahme an einer Versammlung** (und die ist trotz des gewählten Begriffes „Veranstaltung“ in der Gesetzesbegründung S. 37 offenbar gemeint) tritt zudem ein **Eingriff in Art. 8 GG**, die **Versammlungsfreiheit** hinzu.²¹ Ob diese im Vorfeld von Versammlungen auf das Polizeirecht gestützt werden können, ist umstritten²²; auf jeden Fall ist die Maßnahme mit Blick auf § 70 und das Zitiergebot so **nicht mit Art. 8 GG vereinbar**.

Die Problematik einer **gezielt politischen Ausrichtung der Norm** unterstreicht auch der Verweis auf „mutmaßlich extremistische und/oder gewaltbereite Personen“. Das personenbezogene Differenzierungskriterium „**extremistisch**“ zielt offenkundig auf bestimmte politische Überzeugungen²³ ab, der der Bundespolizei zuvor bekannt sein müssen, wobei sich die Frage stellt, ob diese überhaupt in Ihrem Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich zu solchen Datenerhebungen und Datenverarbeitungen mit Blick auf **besondere Kategorien personenbezogener Daten** iSv Art. 10 JI-RL befugt ist

¹⁹ So ohne weiter Vertiefung offenbar *Graulich* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 66 BKAG Rn. 8.

²⁰ Vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., § 5 Rn. 21; a.A. *Graulich* in: Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., E 238.

²¹ *Wittmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), § 15 VersG Rn. 47; s.a. *Schmidbauer* in: Polizeiaufgabengesetz (...), 5. Aufl., Art. 16 Rn. 65 zu teilnahmeverhindernden Platzverweisen; anders unter Berufung auf das BVerwG 2007, *Graulich* in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., E 240, der offenbar unterstellt, der Schutzbereich des Art. 8 GG sei für die Betroffenen schon qua Prognose der BPol nicht eröffnet. Zudem behandelt das BVerwG die Frage des Zitiergebotes gerade nicht.

²² *Wittmann* a.a.O.

²³ S.a. VG Stuttgart, NVwZ-RR 2009, 679 zum Eintrag in eine sog. Gewalttäterdatei als Anlass zu einer Ausreiseuntersagung.



einerseits und woher sie andererseits im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs solche Daten bezieht? Nach welcher **Eingriffsbefugnis** kann die Bundespolizei die **Prognose** treffen, dass „Personen nach den ermittelten Umständen zu ausländischen Veranstaltungen auszureisen beabsichtigen“?

Zu weit aus Sicht des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** geht auf der **Rechtsfolge** die Zulässigkeit der Anordnung, dass sich die betroffene Person an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer **bestimmten Dienststelle**²⁴ der Bundespolizei zu melden habe. Es muss dem Betroffenen vielmehr freistehen, sich an jedem Ort, der nicht von einem Platzverweis oder Aufenthaltsverbot für sie/ihn betroffen ist, bei einer Polizeidienststelle zu melden.²⁵ Zudem ist eine vorherige **Anhörungspflicht** aus § 28 I VwVfG zu beachten.

Sachlich nicht erkennbar ist auch der Verweis auf § 12 I in seiner gesamten Breite, weil allenfalls **§ 12 I Nr. 5** von der **Zielrichtung der Norm** als Gefahrenabwehrnorm erfasst sein kann.

Die **Verknüpfung einer Meldeauflage mit einer Ausreiseuntersagung** (deren Rechtsgrundlage im Gesetz nicht genannt wird), ist problematisch, weil zum einen die Ausreiseuntersagung sich grundsätzlich nur auf das Zielland beziehen kann, in dem aus Sicht der BPol Straftaten des Betroffenen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit prognostiziert werden können. Eine Ausreise in jedes andere Land ist hingegen mit Blick auf die im Grundgesetz wie dem Europarecht basierte **Reisefreiheit** nicht ohne weiteres zulässig. Zu fragen ist, auch, ob nicht eine **Maßnahme nach dem Pass- und Ausweisrecht** eine **Sperrwirkung** gegenüber einer **zusätzlichen Meldeauflage** entfaltet.²⁶

Da bereits die Ausreiseuntersagung die Gefahr verhindern kann, bedarf es zusätzlicher Gründe, weshalb deren Nichtbeachtung durch den Betroffenen im Einzelfall droht und dieser nur mit der Meldeauflage begegnet werden kann.²⁷ Dabei wird allerdings auch dahingehend abzugrenzen und abzuwägen sein, weshalb eine **Zwangsgeldandrohung** im Falle der Nichtbeachtung der Ausreiseuntersagung nicht genügen soll, weil diese mit Blick auf den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** ein deutliche **milderes Mittel** darstellt.

Die **Dauer der Maßnahme von bis zu einem Monat** übersteigt bei weitem die zulässige Dauer solcher Maßnahmen; insbesondere im Kontext von Fußballspielen, die aber in der Gesetzesbegründung und mit Blick auf die faktische Lage bei Anreisen zu

²⁴ Anders zB Art. 16 II BayPAG.

²⁵ *Graulich* in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., E 244.

²⁶ Vgl. *Wurm/Gusy* in: BeckOK PolG NRW, 2020, § 8 Rn. 43 ff.

²⁷ Vgl. *Gamp* in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., J V 69; kritisch auch *Schucht*, NVwZ 2011, 709.



manchen dieser Spiele den Regelfall²⁸ darstellen. Mit Blick auf das **zeitliche Übermaßverbot** wäre hier zu differenzieren und mit Blick auf die Verfahrensrechte des Betroffenen zumindest im Falle einer Verlängerung ein **Richtervorbehalt** analog § 29c Satz 4 ASOG nF zu verankern.

§ 27d I Überwachung der Telekommunikation

Auch die Bundespolizei soll nunmehr die Befugnis zu **Eingriffen in Art. 10 GG**, das Telekommunikationsgeheimnis²⁹, erhalten. Ob diese **schwerwiegend in die Grundrechte eingreifende Maßnahme** jenseits der strafprozessualen Befugnisse und vor allem im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der BPol **notwendig** und mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit zu vertreten ist, dürfte **nicht unstreitig** sein, kann hier aber nicht abschließend behandelt werden.

Die Regelung in **§ 27d I Nr. 1** verweist tatbestandlich auf deine „**dringende Gefahr**“ für sodann näher bestimmte Rechtsgüter. Dieser **Begriff** als Tatbestandsvoraussetzungen ist seit Jahrzehnten **umstritten**. Teilweise wird hieraus – mit dem BVerwG – auf das Gewicht der bedrohten Rechtsgüter abgestellt, teilweise auf deren Gewicht, wie auch die Nähe der Schädigung.³⁰ Es erscheint wenig sinnvoll, tatbestandlich bei einer solch eingriffsintensiven Maßnahme auf diesen umstrittenen Begriff abzustellen. Es wird daher dringend angeraten, hier klarstellend tatbestandlich eine „**gegenwärtige Gefahr** ...“ festzuschreiben, nicht zuletzt weil das „Gewicht“ der bedrohten Rechtsgüter ja nachfolgend umfassend geregelt wird, die „dringende“ Gefahr also anders als vom BVerwG und weiten Teilen der Literatur angenommen, sich gerade nicht das Gewicht der betroffenen Rechtsgüter beziehen kann; so auch bspw. § 20c PolG NRW.

Mit Blick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen problematisch ist die Regelung in **§ 27d I Nr. 2**, die weit „unterhalb“ der tatbestandlichen Voraussetzungen der Nr. 1 bereits eine TKÜ erlauben soll. Wenig systematisch, wird hier – anknüpfend an die Urteilsbegründung des BVerfG in der BKAG-Entscheidung – tatbestandlich bereits eine „**drohende Gefahr**“ für die Zulässigkeit der Maßnahme genügen soll. Ist also nach Nr. 1 eine gegenwärtige (dringende) Gefahr für höchstrangige Rechtsgüter tatbestandlich gefordert, findet hier eine klare **Verlagerung in das Gefahrenvorfeld** statt, wobei zudem auf einen **unbestimmten Katalog von Straftaten** verwiesen wird, bei der Begehung eine „nicht unerhebliche Schädigung der in Nummer 1 genannten Rechtsgüter“ droht³¹, eine **weiterer unbestimmter Rechtsbegriff**.

²⁸ Vgl. Schmidbauer in: Polizeiaufgabengesetz (...), 5. Aufl., Art. 16 Rn. 61.

²⁹ Zum Eingriff Petri in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., G 641 ff.

³⁰ Vgl. nur Denninger in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., D 64 mwN.

³¹ Zur Kritik vgl. nur Lottkus in BeckOK, PolG NRW, 2020, § 20c Rn. 21 ff.



Deutlich niedriger sind die Anforderungen an die TKÜ gegen **Nachrichtennittler** (Nr. 3) oder bei der **Nutzung von Endgeräten Dritter**.³² Ob dies in der vorgesehenen Breite verfassungsrechtlich zulässig ist erscheint fraglich, wenn nicht zumindest im Fall der Nr. 3 ein **willentliches Mitwirken** gefordert wird und sich die Person nach Nr. 1 in den Fällen der Nr. 3 oder 4 des Betroffenen **willentlich bedient**; vgl. etwa § 25 II Nr. 2 ASOG Berlin für die Nutzung technischer Mittel. Die hier getroffene Regelung erscheint daher mit Blick auf die **Adressaten deutlich zu weit**.

Insgesamt entspricht die Regelung daher nach der hier vertretenen Auffassung nicht den Anforderungen an eine **verhältnismäßige, hinreichend bestimmte und normklare Eingriffsbefugnis**; insbesondere mit Blick auf die hohe Eingriffsintensität.

§ 27d II und III Quellen-TKÜ

Anders als in der Gesetzesbegründung (S. 39) suggeriert („Erhält die Bundespolizei Kenntnis von unmittelbar bevorstehenden oder gerade stattfindenden Schleusungshandlungen, die unter lebensgefährlichen Bedingungen für die geschleusten Personen vollzogen werden“), erlaubt **§ 27d II** bereits deutlich früher eine Quellen-TKÜ. Satz 1 lässt genügen, dass „innerhalb eines **übersehbaren Zeitraums**“³³ eine zumindest **ihrer Art nach konkretisierte Straftat**“ begangen werden soll. Hier ist der **Wahrscheinlichkeitsmaßstab** zumindest mit den bisherigen Regelungen zur Wahrscheinlichkeitsprognose im Gefahrenabwehrrecht nicht kompatibel. Auch der Verweis auf „**ihrer Art nach konkretisierte Straftaten**“ ist **schwerlich eingrenzbar und hinreichend bestimmt**.³⁴

§ 27d III erlaubt einen **Eingriff** in die **Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme**, auch wenn bisher nicht bekannt ist, wie die technische Intrusion wieder vollständig rückgängig gemacht werden kann. Dies ist mehr als fragwürdig, vor dem Hintergrund, dass dieser Eingriff eine **gesteigerte Eingriffsintensität** gegenüber der herkömmlichen TKÜ aufweist.³⁵ Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die Zulässigkeit nach § 27 I Nr. 2 mit Blick auf das **Übermaßverbot** problematisch.

Bei der Anwendung wird zudem zu beachten sein, dass die Maßnahme nur zulässig sein kann, wenn die polizeilich vorgenommenen **Änderungen wieder rückgängig** gemacht werden können. Der Vorbehalt „soweit als möglich“, bezieht sich offenkundig nur auf die automatisierte Rückgängigmachung und stellt die Pflicht hierzu nicht

³² Ebd. Rn. 26 f.

³³ Kritisch zu dieser Tatbestandsvoraussetzung *Schenke* in: Sicherheitsrecht des Bundes, § 45 BKAG Rn. 11.

³⁴ ThürVerfGH Urteil vom 21. November 2012 - VerfGH 19/09, S. 41.

³⁵ *Petri* in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., G 686; BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07 Rn. 234 ff.



grundsätzlich in Frage. „Die Rückgängigmachung der vorgenommenen Veränderungen hat im Interesse einer möglichst zuverlässigen und einfachen Abwicklung grundsätzlich automatisiert zu geschehen. Soweit eine **automatisierte Rückgängigmachung technisch unmöglich** ist, sind die vorgenommenen **Veränderungen manuell rückgängig** zu machen.“³⁶ Diese **unbedingte Pflicht** **verkennt die Gesetzesbegründung** offenkundig (S. 39); sie ergibt sich auch aus der verfassungsrechtlichen Einordnung der Maßnahme durch das BVerfG in seiner Entscheidung zur Online-Durchsuchung 2008.³⁷

§ 27d Anordnungsdauer

Nicht erkennbar ist, weshalb die **Anordnung für bis zu 3 Monate** zulässig sein soll, betrachtet mensch die Anwendungsbeispiele in der Gesetzesbegründung (S. 39).³⁸

§ 27e Identifizierung/Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten

Die **Notwendigkeit** der der durch die Neuregelung erstmals zulässigen Nutzung von (derzeit) **IMSI-Catchern** und sogenannten **stillen SMS**, neben der bereits das Vorfeld der Straftatenbegehung erfassenden § 100i StPO³⁹, ist auch faktisch **aus der Gesetzesbegründung schwerlich erkennbar**. Es handelt sich – entgegen der Auffassung des BVerfG – ebenfalls um einen Eingriff in Art. 10 GG.⁴⁰ Zur Kritik der tatbestandlichen Voraussetzungen s.o. zu § 27 I. Insbesondere eine Zulässigkeit unter den tatbestandlichen Voraussetzungen des **§ 27 I Nr. 2** ist mit Blick auf das **Eingriffsgewicht** aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit kaum zu begründen**.

§ 28 Besondere Mittel der Datenerhebung

Die besonderen Mittel der Datenerhebung umfassen für die Bundespolizei die **heimliche längerfristige Observation**, die **heimliche Aufzeichnung von Bild- und Tonaufnahmen** sowie den Einsatz von **Vertrauenspersonen** und **verdeckten Ermittlern**. Die verdeckte Durchführung aller dieser Maßnahmen führt – in unterschiedlicher Ausprägung - zu unterschiedlichen **Eingriffsintensitäten bis hin zu gravierenden Eingriffen**⁴¹, die durch entsprechende hohe gesetzliche Anforderungen an die Zulässigkeit „aufgefangen“ werden müssen. Aus Sicht des BVerfG kann bei Abwendung von gewichtigen Rechtsgutverletzungen das öffentliche Interesse an einer effektiven

³⁶ So ausdrücklich die Bundesregierung in Ihrer Gesetzesbegründung zu § 20k BKAG aF (BT-Drs. 16/10121, S. 29); wie hier auch *Schenke* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 49 BKAG Rn. 20.

³⁷ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07 Rn. 234 ff.

³⁸ Kritisch zur Dauer eines Eingriffs in informationstechnische Systeme auch *Schenke* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 49 BKAG Rn. 32.

³⁹ *Gercke* in: Gercke/Julius/Temming/Zöller (Hg.), StPO, 6. Aufl., § 100i Rn. 9.

⁴⁰ *Gercke* in: Gercke/Julius/Temming/Zöller (Hg.), StPO, 6. Aufl., § 100i Rn. 2.

⁴¹ Vgl. im Einzelnen BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, Rn. 149 ff.



Terrorismusabwehr solche Eingriffe rechtfertigen. Vorausgesetzt ist dabei, dass sie verhältnismäßig ausgestaltet sind.⁴²

Die vorgeschlagene **Neuregelung in § 28 I 1 Nr. 2** ist in hohem Maße **unbestimmt**.⁴³ Dies gilt zunächst für die Übernahme der Formulierungen aus der Begründung des BVerfG in der BKAG-Entscheidung 2016.⁴⁴ Dies gilt aber auch mit Blick auf den Verweis auf im Gesetz angeführte „**Straftaten** im Sinne des § 12 Absatz 1 mit erheblicher Bedeutung, gewerbs-, gewohnheits-, bandenmäßig oder als kriminelle Vereinigung“, weil hier **kein gefahrenabwehrrechtlicher Bezugspunkt** mit Blick auf einen klar definierten **Rechtsgüterschutz** gewählt wurde, **sondern ein Verweis auf die Zuständigkeitsregelung** (sic !) in § 12. Das Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit setzt indes dem Gesetzgeber enge Grenzen, bei der Regelung präventiver polizeilicher Befugnisse auf einen Straftatenkatalog zu verweisen. Der Charakter der Gefahrenabwehr als Rechtsgüterschutz verlangt, dass bei der Normierung von Grundrechtseingriffen die zu schützenden Rechtsgüter und die Intensität ihrer Gefährdung in den Blick genommen werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die polizeilichen Befugnisse im Einzelnen gerechtfertigt sind und zu dem erstrebten Erfolg nicht außer Verhältnis stehen.⁴⁵

Daher ist die Bezugnahme auf **Strafrechtsnormen** regelmäßig **keine geeignete Regelungstechnik**, um einen Sachverhalt unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr zu erfassen. Die Regelung entspricht damit **nicht den rechtstaatlichen Anforderungen an die Normenklarheit und -bestimmtheit**.

Der **Tatbestand und die Adressatenregelung des Neuregelungsvorschlags in § 28 I 1 Nr. 3** erschließt sich auch bei mehrfacher Lektüre kaum und die Gesetzesbegründung (S. 41) beschränkt sich darauf auf eine „hinreichend gehaltvolle Ausgestaltung der Prognoseanforderungen“ zu verweisen. Dieser Ansatz ist indes nicht erfolgreich umgesetzt worden.

Nach dem Wortlaut der Regelung in Nr. 3 kann die Bundespolizei „unter Beachtung des § 70 Satz 2 personenbezogene Daten mit den besonderen Mitteln nach Absatz 2 erheben über Personen, die mit einer in Nummer 2 genannten **Person** entsprechend § 21 Absatz 2 Nummer 2 **in Verbindung stehen**.“ Nach § 21 II Nr. 2 muss diese Person mit einer dort in Nummer 1 genannten Person in einer Weise in Verbindung stehen oder eine solche Verbindung hergestellt werden, die erwarten lässt, dass die Maßnahme zur **Verhütung von Straftaten** im Sinne der Nummer 1 führen wird und dies auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Person im Sinne der Nr. 3 muss also mit einer Person im Sinne der Nr. 2 in einer Weise in

⁴² Ebd. Rn. 152.

⁴³ *Schenke* in: Sicherheitsrecht des Bundes, § 45 BKAG Rn. 14.

⁴⁴ Ebd. Rn. 9 ff.

⁴⁵ Vgl. ThürVerfGH Urteil vom 21. November 2012 - VerfGH 19/09, S. 41.



Verbindung stehen, die erwarten lässt, dass die Maßnahme zur Verhütung von Straftaten führen wird und deren Verhütung ist auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert. Sollte das gemeint sein, wäre sicher eine direkte Übernahme dieser Logik in den Gesetzeswortlaut sinnvoll. Eine hinreichend gehaltvolle Ausgestaltung der Prognoseanforderungen und insbesondere der Adressatenregelung kann in dem vorliegenden Regelungsvorschlag nur hwerlich erblickt werden.

§ 28b Einsatz technischer Mittel gegen fernmanipulierte Geräte

Deutsche Polizeibehörden betätigen sich seit Jahren mittels verschiedenster Techniken in der **Detektion und Abwehr unbemannter Flugobjekte** (UAV) oder **Drohnen**. Hierbei kommen mobile wie auch stationäre Systeme zum Einsatz, bspw. anlässlich von Besuchen hochrangiger Staatsgäste, beim G-20-Gipfel in Hamburg oder beim G-7-Gipfel in Schloss Elmau. Bei der **Detektion** kommt eine **Vielfalt von Techniken** zum Einsatz, die **unterschiedliche Grundrechtseingriffe** bedingen; bisher **ohne jede Rechtsgrundlage**.

Dies gilt auch für die **Abwehr von Drohnen**, die weitere und andere Grundrechtseingriffe nach sich ziehen kann, insbesondere auch in das Grundrecht auf Leben und Gesundheit.⁴⁶

Es ist daher zu begrüßen, wenn mit der Novelle hierfür nunmehr zumindest für die Bundespolizei eine Eingriffsbefugnis geschaffen werden soll, auch wenn diese sich hierzu einer sonst eher nicht genutzten **Terminologie** (fernmanipulierte Geräte) bedient. Dieser Begriff wäre zu überdenken, weil es sich – wenn man über den Bereich der Drohnen hinausgehen wollte – doch eher um **ferngelenkte oder ferngesteuerte** Geräte zu handeln scheint, da eine Lenkung keine Manipulation im eigentlichen Wortsinne darstellt.

Aus **rechtlicher Sicht überzeugt** der Regelungsentwurf **nicht**. Dies beginnt damit, dass offenbar in Satz 2 eine **konkrete Gefahr** für die Zulässigkeit der Detektion vorausgesetzt wird, die indes – insbesondere auch bei der stationären Überwachung von Flughäfen⁴⁷ – mit Blick auf die sehr **kurzen Zeiträume zwischen Detektion und möglichem Schadensereignis** eine frühzeitige (und rechtzeitige) Detektion unter Umständen ausschließen würde. Realiter wird es sich – insbesondere, wenn vorher keine weiteren Erkenntnisse über mögliche Störungen vorliegen – um eine Maßnahme der **Gefahrenerforschung** handeln, die aber auf eine Eingriffsbefugnis mit der **Tatbestandsschwelle** der konkreten Gefahr nicht abgestützt werden kann.

⁴⁶ Vertiefend zur gesamten Fragestellung: *Arzt/Fährmann/Schuster*, Polizeiliche Drohnenabwehr - Detektion, Verifikation, Intervention - Grundrechtseingriffe und Eingriffsbefugnisse, Die Öffentliche Verwaltung 2020, 866 ff.

⁴⁷ Vgl. *Monroy* in: <https://netzpolitik.org/2020/420-millionen-euro-fuer-den-luftkampf/>

Zu regeln wäre auch, ob die Maßnahmen **offen oder verdeckt** durchgeführt werden dürfen, wobei zu beachten wäre, dass eine verdeckte Durchführung das Eingriffsge-
gewicht deutlich erhöht und bestimmte Technologien aufgrund ihrer Größe und Sicht-
barkeit ausschließen dürften.

Maßnahmen zur **Abwehr** im Sinne von Satz 1 wären vermutlich eher solche des Zwangs und nicht der ersten Ebene polizeilichen Handelns, insbesondere, wenn es sich um gesperrte Gebiete im Sinne des LuftVG oder der LuftVO handelt. Liegt eine Allgemeinverfügung vor, wäre die zu ergreifende Maßnahme eine solche der **Vollstreckung** dieser Verfügung oder aber eine Maßnahme im Sofortvollzug. Diese können nicht im BPolG geregelt werden.

Grundsätzlich ist der Regelungsvorschlag daher zu begrüßen, **bedürfte** aber meines Erachtens noch deutlicher **Überarbeitung** aus rechtlicher Sicht.⁴⁸

Vorbemerkung zur Neuregelung der Datenverarbeitung nach §§ 29 bis 29e, 32 bis 37

Die umfangreichen Neuregelungen §§ 29 bis 29e und 32 bis 37 können mit Blick auf das zur Verfügung stehende Zeitkontingent für diese Stellungnahme nur mit Blick auf einige zentrale Probleme kommentiert werden.

§ 29 Weiterverarbeitung personenbezogener Daten

Die Neuregelung in § 29 bringt erhebliche Veränderungen gegenüber dem bisherigen Recht mit sich.

Bisher gestattete **§ 29 S. 1** nur eine Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten; diese klar benannten Tatbestände werden nunmehr durch den **Begriff der Datenverarbeitung** ersetzt. **Unklar** ist damit auf der **Rechtsfolgenrechtsseite**, **welche Maßnahmen** nach der Datenerhebung erfolgen dürfen. Der bloße Verweis auf eine „Weiterverarbeitung“ deckt sich nicht mit dem § 46 Nr.2 BDSG. Insbesondere aber wird vom Gesetzgeber nicht im Einklang mit den Anforderungen an eine

⁴⁸ S.a. Fn. 46.



bereichsspezifische, hinreichend bestimmte und normenklare Regelung im Fachrecht⁴⁹, hier dem Polizeirecht⁵⁰ festgelegt, welche Schritte der Datenverarbeitung zulässig sind. Im BPolG selbst abschließend zu regeln sind aber abschließend alle zulässigen weiteren Schritte der Datenverarbeitung im Sinne des § 46 Nr. 2 BDSG.

Zudem **genügt** mit Blick auf den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der **alleinige Bezug auf die Erforderlichkeit** der Datenverarbeitung in Satz 1 als tatbestandliche **Eingriffsschwelle nicht⁵¹**, denn so gestattet der Gesetzgeber jedwede Tätigkeit der Datenverarbeitung, soweit nicht an anderer Stelle ausgeschlossen oder anders geregelt, mithin nach § 46 Nr. 2 BDSG

„jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie (...) das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung, die Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich, die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung.“

Aus dem **Rechtsstaatsprinzip** und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung folgt zudem, dass nur solche Daten weiterverarbeitet werden dürfen, die **rechtmäßig in den Hoheitsbereich der verarbeitenden Behörde gelangt** sind⁵² Eine wünschenswerte Klarstellung wäre daher eine Regelung vergleichbar § 42 Abs. 1 Satz 1 ASOG Bln, die eindeutig festschreibt, dass **nur rechtmäßig erhobene Daten** gespeichert, verändert und genutzt werden dürfen, denn Voraussetzung einer Speicherung von Daten ist faktisch regelmäßig deren vorherige Erhebung durch die Bundespolizei. Über Satz 3 wären dann auch nicht von der Bundespolizei erhobene Daten erfasst.

Anders als bisher, wird auch der Gedanke der **Zweckbindung** nochmals deutlich reduziert, wenn eine Weiterverarbeitung nicht mehr auf die „Erfüllung ihrer **jeweiligen Aufgabe**“ begrenzt ist (hierzu sogleich bei § 29a) und damit eine klare **Rückkopplung auf den Erhebungszweck fehlt**. Eine gewisse „Einhegung“ findet sich nur in § 29a I. Damit einher geht auch die **Aufweichung der Übermittlungsregelungen** in § 32 I nF (s.u.).

⁴⁹ St. Rspr des BVerfG, vgl. nur: Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 82 mwN (Kennzeichenkontrolle II).

⁵⁰ Vgl. beispielhaft: BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, Rn. 162 ff., 207 und passim (BKAG); BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 134, 148 f. und passim (Kennzeichenkontrolle II).

⁵¹ Vgl. etwa *Mehring*s in: Heesen/Höhnle/Peilert/Mehring, BPolG, 5. Aufl., § 29 Rn. 16; o auch schon *Riegel*, Bundesgrenzschutzneuordnungsgesetz, 1996 § 29 Rn. 11.

⁵² Vgl. nur *Mehring*s in: Heesen/Höhnle/Peilert/Mehring, BPolG, 5. Aufl., § 29 Rn. 16; s. a. *Eiffler* in: Baller/Eiffler/Tschisch § 42 Rn. 18; *Hornmann*, HSOG, 2. Aufl. § 20 Rn. 17; 2; differenzierend *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. Rn. 215 ff.).



Insgesamt begegnet die Neuregelung daher erheblichen **Bedenken** mit Blick auf den Schutz des **Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung**.

§ 29a Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung

Der Grundsatz der **Zweckbindung** ist ein *essential* des deutschen **Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung**⁵³, aber auch im europäischen Datenschutzrecht wie der Ji-RL Art. 4 I lit. b) („festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke“). Die „Konsolidierung“⁵⁴, (oder Aufweichung) dieses Grundsatzes hat das BVerfG im BKAG-Urteil⁵⁵ vollzogen, sich dabei aber vor allem auf das Verstehen und Bekämpfung terroristischer Bestrebungen bezogen, was eine Ausweitung auf alle Bereich des Polizeirechts fraglich erscheinen lässt.

*„Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit auch die spezifische Funktion, eine **hinreichend präzise Umgrenzung des Verwendungszwecks** der betroffenen Informationen sicherzustellen. Auf diese Weise wird das verfassungsrechtliche Gebot der Zweckbindung der erhobenen Information verstärkt (...). **Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs** sind dabei durch den **Gesetzgeber bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen**.“⁵⁶*

Dies beschränkt auch den Umfang der Zweckänderung. Dabei ist zumindest nach Verständnis des deutschen Rechts auch jede **Datenübermittlung** an andere Stellen eine **Zweckänderung**.⁵⁷

Eine Verwendung innerhalb „**derselben Aufgabe**“ iSv § 29a I Nr. 1 kann sich dabei nicht auf den gesamten Aufgabenkatalog der Bundespolizei beziehen, sondern liegt nur dann vor, wenn ein personenbezogenes Datum **im selben Aufgabenbereich** verbleibt, innerhalb dessen es **von der Bundespolizei erhoben** wurde und **Rechtsgrundidentität** besteht.⁵⁸ „Aufgaben“ im Sinne dieser Regelung ergeben sich insbesondere aus Abschnitt 1 des BPolG und den historisch (§ 1 II) bereits zuvor wahrgenommenen Aufgaben. Mit Blick auf § 1 II und III, den Abschnitt 1 des BPolG und die im Rahmen der föderalen Struktur und sonderpolizeilichen Aufgabenzuweisung ist dieser **Aufgabenkatalog abschließend**.⁵⁹

⁵³ Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 12 BKAG Rn 1.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, Rn. 276 ff.

⁵⁶ BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 24. Januar 2012 - 1 BvR 1299/05 (Rn. 169) (Zuordnung dynamischer IP-Adressen).

⁵⁷ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, Rn. 276 ff.; Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 12 BKAG Rn 8.

⁵⁸ Vgl. zur Parallelregelung in § 12 BKAG Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 12 BKAG Rn 9.

⁵⁹ Graulich in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 1 BPolG Rn. 8 ff.



Dies bedeutet, **§ 29a I beschränkt die „Weiterverarbeitung“** aller im Rahmen eines **Aufgabenbereichs** erhobener Daten auf eben diesen Aufgabenbereich, also zB den Grenzschutz, die Sicherheit der Bahnanlagen, die Sicherheit des Luftverkehrs usw. Jede andere Verwendung muss sich am Maßstab des § 29a II messen lassen.⁶⁰

Dies **verkennt die Gesetzesbegründung** (S. 44): „Aufgaben im Sinne der Vorschrift sind die Gefahrenabwehr die Strafverfolgung (nicht die Einzelaufgaben der Bundespolizei nach Abschnitt 1)“ [Fehler im Original] grundlegend, was befürchten lässt, dass auch die **polizeiliche Praxis faktisch eine Zweckbindung nicht beachtet** und somit das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt.

§ 29b Daten zu Verurteilten und anderen Personen

Anders als in der Gesetzesbegründung angegeben (S. 44), handelt es sich bei § 29b I um eine **vollständige Neuregelung** in Anlehnung an § 18 BKAG, die in breitem Umfang eine **Zweckänderung** von strafprozessual erhobenen Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr oder Verfolgungsvorsorge⁶¹ gestattet, was im Wortlaut wie auch der Gesetzesbegründung nicht einmal erwähnt wird.

Tatbestandlich **hinreichend bestimmte** und den **erheblichen Grundrechteingriff begrenzende Tatbestandsvoraussetzungen fehlen** vollständig⁶², was durch die fehlende Bestimmung der zulässigerweise zu verarbeitenden Daten nach § 29b II Nr. 3, insbesondere mit Blick auf die in § 29b I Nr. 4 genannten Anlasspersonen (dazu sogleich), unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten besonders problematisch ist.

Unter dem Gesichtspunkt der **Normenbestimmtheit** überzeugt vor allem die Regelung in **§ 29b I Nr. 4** nicht.⁶³ Da die **Anlassperson** bisher nicht einmal als Tatverdächtiger oder Beschuldiger aufgefallen sein muss, ist die Regelung auch aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit problematisch**.

Eine Speicherung von **Grunddaten** nach **§ 29 II Nr. 1 lit a)** soll zulässig sein im Rahmen der nach **§ 20 BKAG** erlassenen **Rechtsverordnung**, die indes nach diesseitiger Kenntnis bisher nicht vorliegt. Ob in dieser Verordnung der Rahmen der Verordnungsermächtigung in § 20 BKAG eingehalten wird, lässt sich daher nicht beurteilen. Das **Vorliegen einer solchen Verordnung** ist indes mit Blick auf den Wortlaut des § 20 BKAG **konstitutiv**⁶⁴ für die Zulässigkeit auch der Datenspeicherung nach § 29b II Nr. 1 lit a), eine weitere Anwendung der BKADV von 2010 ist für neue Datenspeicherungen nicht möglich.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. zur Parallelregelung in § 12 BKAG *Ruthig* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 12 BKAG Rn 9.

⁶¹ Vertiefend hierzu *Arzt* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 29 BPolG Rn. 33 ff.

⁶² Vertiefend hierzu *Arzt* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 29 BPolG Rn. 33 ff.

⁶³ So zutreffend *Graulich* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 18 BKAG, Rn. 6.

⁶⁴ Vgl. BVerwG Urteil vom 09.06.2010 - 6 C 5.09 Rn. 20, zu Verbunddateien nach dem BKAG.

⁶⁵ *Graulich* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 18 BKAG, Rn. 8.



§ 29b II Nr. 3 gestattet die Speicherung weiterer personenbezogener Daten von Personen nach Absatz 1 Nr. 3 und 4; mithin auch bei sog. **Anlasspersonen** (s.o.). Anders als in Nr. 2, wo geregelt wird zu welchem Zweck weitere personenbezogene Daten gespeichert werden dürfen, macht Nr. 3 hierzu keinerlei tatbestandliche Vorgaben und überlässt es damit der Polizei zu entscheiden, welche weiteren Daten gespeichert werden sollen; ein klarer **Verstoß gegen den Grundsatz der Normenbestimmtheit und das Übermaßverbot**.

§ 29b III gestattet eine weitgehende Speicherung personenbezogener Daten zu so genannten **Prüffällen**. Hier dürfen Daten über Personen gespeichert werden, die bisher weder als Verursacher einer Gefahr aufgefallen sind noch Verdächtige noch Beschuldigte einer Straftat waren oder wegen einer Straftat verurteilt wurden. Es darf mithin ein **tatbestandlich nicht näher bestimmter Umfang personenbezogener Daten gespeichert** werden, **obwohl** die betroffene **Person sich nach bisheriger Kenntnis gesetzeskonform verhalten** hat, um bspw. nach einer Denunziation („Hinweisgeber“) oder Hinweis einer ausländischen Polizeibehörde (gleich welchen Landes und rechtsstaatlichen Status) festzustellen, ob diese Person in Zukunft die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt. Es handelt sich damit um einen klaren Fall der **Datenspeicherung auf Vorrat zum Zwecke der Verdachtsschöpfung**⁶⁶; aus rechtsstaatlicher Sicht und mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist dies **nicht akzeptabel**.

Hinzu kommt, dass trotz des Verweises auf die Parallelregelung in § 18 III BKAG und die Behauptung „strenger datenschutzrechtlicher Maßstäbe“ in der Gesetzesbegründung (S. 45) just (und ohne Hinweis darauf) auf die Regelung des BKAG „verzichtet“ wird, die einen gewissen Schutz dieser Daten gewährleisten könnte, namentlich § 18 III 2 BKAG: „Die Daten dürfen ausschließlich zu diesem Zweck weiterverarbeitet werden **und sind im Informationssystem gesondert zu speichern**.“⁶⁷

§ 29b IV steht zwar im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG, was die Problematik der Regelung indes nicht ausräumt. Nach einem **Freispruch** bedarf es aber nach der Rechtsprechung des BVerfG für die **Annahme eines fortbestehenden Tatverdachts** besonderer, von der speichernden Polizeibehörde darzulegender Anhaltspunkte, die sich insbesondere aus den Gründen des freisprechenden strafgerichtlichen Urteils selbst ergeben können.⁶⁸ Die Zulässigkeit einer **Speicherung nach Freispruch** ist jedoch mit Blick auf die **Rechtsprechung des EGMR problematisch**⁶⁹, denn „(t)atsächlich gilt die *Unschuldsvermutung nicht nur während eines laufenden Strafverfahrens. Damit sie praktisch und wirksam ist, dürfen Behörden und Gerichte im Fall der Einstellung eines Strafverfahrens oder des Freispruchs in den Gründen*

⁶⁶ Vgl. Denninger in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., D 206.

⁶⁷ Vgl. den ausdrücklichen Hinweis auf diesen Schutzmechanismus in BT-Drs. 11163, S. 100.

⁶⁸ BVerfG, Ablehnungsbeschluss 16.5. 2002 - 1 BvR 2257/01; kritisch: Hohnstädter NJW 2003, 490; BfDI Stellungnahme zum BKAG, 10.3.2017, 21 f; LfD Bayern, TB 2015-16, 64.

⁶⁹ Vgl. BfDI Stellungnahme zum GE BKAG, 10.3.2017, 21 f.



*ihrer Entscheidung keinen Schuldvorwurf gegenüber dem Betroffenen äußern.*⁷⁰ Wollte man dem für die Begründung einer Negativprognose nicht folgen, sind die Polizeibehörden jedenfalls verpflichtet, den **Restverdacht ausführlich zu prüfen** und zu dokumentieren, was in der Praxis offenbar nicht immer umgesetzt wird.⁷¹

Um nach Abschluss der Ermittlungen prüfen zu können, ob die Kriminalakten weiter aufbewahrt werden dürfen, ist zudem die **Kenntnis des Verfahrensausganges** notwendig. Gemäß § 482 Abs. 2 Satz 1 StPO und Nr. 88 S. 2 RiStBV teilen die Staatsanwaltschaften den Polizeibehörden den Ausgang der Verfahren als solche mit. Sie teilen aber nicht zwingend die **Gründe für die Verfahrensbeendigung** mit. Die entscheidenden **Informationen, um den Restverdacht zu beurteilen, fehlen** deshalb häufig. Notwendig ist deshalb eine Verwaltungspraxis, die insoweit den Informationsfluss sicherstellt. Mit § 32 Abs. 2 Satz 2 BKAG ist daher eine erweiterte Informationspflicht hinzugekommen, nach der der Verfahrensausgang einschließlich der tragenden Gründe⁷² elektronisch den Landeskriminalämtern mitzuteilen ist. Eine Mitteilung an die Bundespolizei ist dort indes nicht vorgesehen. Der im Gesetz vorgesehene Vorbehalt der technischen Möglichkeit wird zudem vermutlich noch für Jahre zu Fraktionen führen.⁷³

§ 29c Daten zu anderen Personen

Die Regelung basiert auf der bisherigen Regelung in § 29 III aF und übernimmt in § 29c I im Wesentlichen deren Probleme mit Blick auf die **Normenbestimmtheit und das Übermaßverbot**.⁷⁴ Hinzu kommt die **unverhältnismäßige Speicherung** so genannter **Prüffälle** nach § 29c II; hierzu siehe vorstehend zu § 29b.

§29d Weiterverarbeitung zur Aus- und Fortbildung, Vorgangsverwaltung und Dokumentation

Die Regelung übernimmt im Wesentlichen die bisherigen Regelungen und Probleme in § 29 V und VI.⁷⁵

Auch hier wird die bisher in § 29 VI aF verwandte Zulässigkeit einer bloßen **Nutzung** dieser Daten, der eine **Zweckänderung** vorausgeht, beträchtlich dadurch erweitert, dass nunmehr nach **§ 29d I 1 alle vorhandenen personenbezogenen Daten** zur

⁷⁰ EGMR, Urt. v. 15.01.2015 – 48144/09 (Ls. 4) = NJW 2016, 3225.

⁷¹ Vgl. LfDI BaWü, TB 2018, 79, ders. TB 2014-15, 54 f.

⁷² Zur Relevanz dieser Regelung um „die entsprechenden Löschungen vorzunehmen und hierdurch ungerechtfertigte Speicherungen zu vermeiden“ GE BKAG 2017, BT-Drs. 18/11163, 110.

⁷³ Kritisch zum bisherigen Verfahren *Graulich* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 32 BKAG Rn. 11.

⁷⁴ Zur auch nach Neuregelung fortbestehenden Kritik *Arzt* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 29 BPolG Rn. 46 ff.

⁷⁵ Zur auch nach Neuregelung fortbestehenden Kritik ebd. Rn. 57 ff.



Aus- und Fortbildung weiterverarbeitet werden dürfen; ein Begriff auf der Rechtsfolgende, der eine deutlich weitergehende Datenverarbeitung zulässt, als die bisherige Regelung.

Die Regelung in **§ 29d II** ist deutlich unterkomplex und erlaubt faktisch eine **Umgehung der Begrenzung der Datenverarbeitung auf die Erforderlichkeit zur Erfüllung von Aufgaben**.⁷⁶

Die **Vorgangsverwaltung** soll dazu dienen, ein sicheres und rasches Auffinden von Vorgängen und eine Kontrolle ihrer Bearbeitung sicherzustellen. Erfasst wird typischerweise das bestehende Akten- und Dateimaterial, welches mit einem Aktenzeichen oder einer anderen Kennung versehen wird. **Vorgangsbearbeitungssysteme** sind wesentlicher Bestandteil der polizeilichen Alltagsarbeit und bergen **große Mengen an Datensätzen**. Die Nutzung dieser Systeme geht nicht selten über die reine Vorgangsverwaltung deutlich hinaus.⁷⁷ Allein im Freistaat Sachsen waren bspw. im Januar 2018 über 9,1 Mio. Personen in rund 3,4 Mio. Datensätzen im Integrierten Informationsverarbeitungssystem (IVO) erfasst.⁷⁸ Die Bundespolizei hatte nach meiner Kenntnis 2019 in **@rtus-Bund** rund 3,3 Mio. Vorgänge mit über 3 Mio. Personendatensätzen gespeichert.

Vorgangsbearbeitungssysteme verbinden in der Regel **mehrere Zwecke** polizeilicher Arbeit. Sie dienen – je nach Ausgestaltung des Systems im Einzelnen – der **Aufgabenerfüllung** sowie der **Vorgangsbearbeitung** und Dokumentation. Die Vorgangsbearbeitungssysteme **vermischen** dabei die verschiedenen **in den Polizeigesetzen vorgesehenen Zwecke**, zu denen die Behörden personenbezogene Daten verarbeiten dürfen. Dies ist rechtlich problematisch.⁷⁹ Für Vorgangsbearbeitungssysteme ist deshalb durch **technisch-organisatorische Maßnahmen** sicherzustellen, dass die Daten nur zu dem jeweils zulässigen polizeilichen Zweck verarbeitet werden können. Entsprechende Regelungen fehlen im BPolG vollständig.

Gerade für personenbezogene Daten, die sich wegen eines abgeschlossenen Vorgangs bereits im **Archiv einer Vorgangsverwaltung** befinden, ist unbedingt zu gewährleisten, dass diese nicht mehr zum Zweck der Verhütung von Straftaten genutzt werden können und allein dem Zweck der **Vorgangsverwaltung und Dokumentation behördlichen Handelns** dienen, soweit dies für einen gewissen Zeitraum zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben weiterhin erforderlich sein könnte, was einer sachgerechten Begründung bedarf. Die Polizei als für den Datenschutz zuständige Stelle hat daher geeignete Vorkehrungen gegen zweckfremde Verwendung und sonstigen Missbrauch der verarbeiteten personenbezogenen Daten durch den Polizeivollzugs-

⁷⁶ Zu den Rechtsproblemen des § 29 siehe oben.

⁷⁷ Kritisch hierzu ULD SH, TB 2013, 38.

⁷⁸ Antwort der Staatsregierung, Anlage zur Drs.-Nr. 6/11770, 1.

⁷⁹ BfDI, TB 2019, 55 f.



dienst zu ergreifen. Hierzu gehören auch **Kennzeichnungs- und Protokollierungspflichten** zur Sicherstellung einer ausschließlich befugten Nutzung personenbezogener Daten.⁸⁰

Problematisch ist, dass personenbezogene Daten in der Vorgangsverwaltung oder Dokumentation **ohne** eine für diesen Zweck **eigenständige Erhebungsbefugnis** gespeichert werden und bei den **Prüf- und Löschfristen** keine Beachtung finden. Dies ist aus Sicht des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung problematisch. Mit Hilfe der elektronischen Vorgangsverwaltung kann eine Vielzahl von Einzelinformationen geordnet, sortiert und ausgewertet werden. Es handelt sich daher um einen rechtlich fragwürdigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen⁸¹, weil **Systeme der Vorgangsverwaltung** im Polizeialltag offenbar nicht selten faktisch als **Inhaltsdateien und nicht als Indexdateien genutzt** werden.⁸² Dies widerspricht dem **Speicherzweck** einer zeitlich befristeten Dokumentation oder Vorgangsverwaltung, welche durch **technisch-organisatorische Maßnahmen** sicherzustellen sind.⁸³ Entsprechende Maßgaben fehlen indes in § 29d II vollständig.

Ein „Zurückholen“ aus der **Vorgangsverwaltung oder Dokumentation in die Aufgabenerfüllung** steht einer **Zweckänderung** gleich und kann allenfalls ausnahmsweise auf Grundlage einer normenklaren und hinreichend bestimmten **Befugnisnorm** zulässig sein. **Vorgangsverwaltung** dient lediglich dem Auffinden von Vorgängen und betrifft nicht die gespeicherten Inhalte selbst. **Dokumentation** dient dem Nachweis, dass das polizeiliche Handeln rechtmäßig war und ist etwa bei verwaltungsgerichtlichen Klagen eines Betroffenen von Bedeutung.

Wird ein solches Verfahren nicht eingeleitet, entfällt der **Speichergrund** und die Daten sind zu löschen. Dies wird regelmäßig spätestens ein Jahr nach dem betreffenden Vorgang der Fall sein. Allerdings sind **gesonderte Prüf oder Löschfristen** für die Speicherung von personenbezogenen Daten in der Vorgangsverwaltung oder zeitlich befristeten Dokumentation **in § 35 gerade nicht vorgesehen**, so dass von einer Regelspeicherdauer von **10 Jahren** bei Erwachsenen auszugehen ist, obgleich die so gespeicherten Daten unter keinem Gesichtspunkt mehr für die Aufgabenerfüllung nach § 29 ff erforderlich sind.

Die Daten dürfen jedoch aus Sicht des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung allenfalls so lange gespeichert werden, wie dies zur **Verwaltung oder Dokumentation eines bestimmten, noch nicht abgeschlossenen Vorganges** oder im Falle einer gerichtlichen Überprüfung mit Blick auf die **Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG** erforderlich ist. Mit Blick auf die üblichen Widerspruchs- und

⁸⁰ Vgl. OVG Lüneburg Urt. v. 14.1.2020 - 11 LC 191/17.

⁸¹ *Knape/Schönrock*, ASOG Berlin, 11. Aufl., ASOG Bln § 42 Rn. 25.

⁸² Vgl. OVG Lüneburg NdsVBl. 2017, 372; VG Hannover ZD 2016, 348; OVG Lüneburg NordÖR 2013, 265; s.a. BfDI, TB 2015-2016, 133.

⁸³ *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 22 BKAG Rn. 4.



Klagefristen des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts ist hier eine Speicherdauer von mehr als einem Jahr nicht begründbar, soweit nicht im Einzelfall eine gerichtliche Überprüfung stattfindet. Dies wird im Gesetzentwurf verkannt und die **Speicherung von regelmäßig 10 Jahren** im Rahmen der Vorgangsverwaltung und zeitlich befristeten (sic !) Dokumentation **verstößt gegen das zeitliche Übermaßverbot**.

Das Problem wird verschärft durch die in § 35 III 1 verankerte „**Mitziehregeln**“. Diese sieht vor, dass bei jeder neuen Speicherung personenbezogener Daten innerhalb der sogenannten Prüffristen alle **bisherigen Speicherungen** automatisch um den neuen **Speicherzeitraum verlängert** werden⁸⁴ Dies ist im Sinne der **Datenminimierung bzw. -sparsamkeit**⁸⁵ und **Zweckbindung abzulehnen**.⁸⁶

- Daher bedarf es klarer und auch effektiver gesetzlicher Regelungen zu einer **technisch-organisatorischen Trennung von Daten** in der Vorgangsverwaltung und zeitlich befristeten Dokumentation einerseits und andererseits solchen Daten, die auch nach einer polizeilichen Maßnahme im Einzelfall weiter zulässig zu Zwecken der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten oder der Verhütung von Straftaten gespeichert werden dürfen.

- Daher müssen Vorgangsbearbeitungssysteme zwischen **aktuellen und abgeschlossenen Datenbeständen** sorgsam **trennen**. Dafür sind **sorgfältig austarierte Zugriffs- und Berechtigungskonzepte** notwendig. Diese müssen einerseits sicherstellen, dass der zuständigen Behörde und Organisationseinheit die Daten zur Verfügung stehen, die diese benötigt, um die jeweils aktuelle Aufgabe zu erfüllen.⁸⁷ Das ist insbesondere dann erfüllt, wenn nach den Berechtigungsvorgaben grundsätzlich nur die zuständige Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter auf den Vorgang zugreifen können.⁸⁸ Auf der anderen Seite muss bei polizeilich abgeschlossenen Fällen sichergestellt sein, dass diese nur noch eingegrenzt zugreifbar sind, etwa bei späteren gerichtlichen Verfahren. Ergänzend ist zum Beispiel vorzusehen, bei Recherchen den konkreten **Abfragegrund zu protokollieren**.⁸⁹ Nach alledem sind die Vorgangsbearbeitungssysteme nicht der richtige Ort, um Daten für **Zwecke der Verhütung von Straftaten oder Verfolgungsvorsorge** zu speichern.

Mangels jeglicher Vorgaben im soeben ausgeführten Sinne im vorliegenden Novellierungsentwurf ermöglicht die pauschale Regelung in § 29d II aber genau dies oben beschriebene Nutzung personenbezogener Daten über den „**Umweg**“ der **Vorgangsverwaltung und Dokumentation**. Die Regelung ist daher **mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht kompatibel**.

⁸⁴ Vgl. nur das Beispiel in: LfDI Thür, TB 2014-15, 231 f.

⁸⁵ S.o. Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

⁸⁶ *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 22 BKAG Rn. 4; so im Ergebnis auch LfDI Thür, Jahresbericht 2014-15, 243, unter Bezug auf die „Datensparsamkeit“.

⁸⁷ BfDI, TB 2019, 56.

⁸⁸ Vgl. LfDA Bbg, TB 2006-07, 81 zu ComVor; vgl. auch BfDI, TB 2019, 56.

⁸⁹ BfDI Berlin, Jahresbericht 2019, 64.



§ 29e Kennzeichnung von Daten

Die Pflicht zur Kennzeichnung folgt aus der Rechtsprechung des **BVerfG** zur Kennzeichnungspflicht⁹⁰ und dient der Umsetzung der Maßgaben zur hypothetischen Datenneuerhebung⁹¹. Für eine Diskussion im Detail fehlt hier die Zeit. Problematisch ist aber auf jeden Fall die an § 91 orientierte Regelung in **§ 29e V**, die jedwede **Weiterverarbeitung und Übermittlung auch ohne entsprechende Kennzeichnung** gestattet. Dies ist **unverhältnismäßig**, weil der Grundsatz der Begrenzung der Zweckänderung durch die Anforderungen an die Zulässigkeit der hypothetischen Datenneuerhebung so faktisch ausgehebelt wird und damit die Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt ist.⁹²

§ 31a Ausschreibungen im SIS

Durch die erstmalige Eröffnung des in § 31a geregelten Ausschreibungstatbestandes wird die Möglichkeit zur **Nutzung des Schengener Informationssystems** (SIS) deutlich **erweitert**. Mit dem neuen 31a soll die Bundespolizei auch die Möglichkeiten **zur verdeckten und gezielten Kontrolle sowie der Informationsermittlung** nutzen können. Anwendungsfälle sollen sich laut Gesetzesbegründung S. 47) „*insbesondere im Rahmen der Verhinderung der Durchführung von Schleusungsfahrten* [ergeben], *wenn polizeiliche Erkenntnisse zu genutzten Fahrzeugen vorliegen*“.

Diese läge im Bereich der **Aufgabenwahrnehmung** aus § 2. Im Gegensatz hierzu verweist der Wortlaut der Norm indes auf die gesamte Palette bundespolizeilicher Aufgaben, die jeweils andere **sonderpolizeiliche Aufgaben** betreffen, namentlich sämtliche Aufgaben aus den §§ 2 bis 7, 12 und 12a und damit eine „**bunte Mischung**“ **präventiv- und repressiv-polizeilicher Aufgaben**, darunter den Zeugenschutz, Aufgaben zur See, im Verteidigungsfall, die Sicherung eigener Einrichtungen und mehr. Dies ist nach der hier vertretenen Auffassung mit der in Bezug genommenen **Verordnung (EU) 2018/1862 nicht vereinbar** und unverhältnismäßig, da dies das **Übermaßverbot verletzt** und deutlich **über den Rahmen des SIS** und des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU **hinausgeht**.

Unverhältnismäßig ist dies auch, weil die in den Erwägungen der vorgenannten Verordnung benannten Maßnahmen zur Gewährleistung des Grundrechts auf Datenschutz aus **Art. 8 EuGrCh** nach **Art. 21 der Verordnung** ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit stehen.

⁹⁰ Urteil des Ersten Senats vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95 und 1 BvR 2437/95 Rn. 168, 248, 253 (TKÜ BND).

⁹¹ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 287; *Graulich* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 14 BKAG Rn. 1.

⁹² *Graulich* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 14 BKAG Rn. 1; s.a. *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 90 BKAG Rn. 6.



Die Erwägungsgründe der Verordnung verweisen hierzu auf eine Vielzahl von **Schutzmaßnahmen**, die in § 31a nicht im Ansatz umgesetzt oder durch Verweisung gewährleistet werden:

„(44) Ausschreibungen sollten **nicht länger als für den spezifischen Zweck**, zu dem die Eingabe erfolgte, erforderlich im SIS gespeichert werden. Die Prüf-fristen für die verschiedenen Ausschreibungskategorien sollten dem Zweck der jeweiligen Ausschreibungen angemessen sein. Sachfahndungsausschreibungen, die mit einer Personenausschreibung verknüpft sind, sollten nur so lange wie die Personenausschreibung beibehalten werden. Die Entscheidung, Personenausschreibungen beizubehalten, sollte sich auf eine umfassende individuelle Bewertung stützen. Die Mitgliedstaaten sollten Personen- und Sachfahndungsausschreibungen innerhalb der vorgeschriebenen Prüf-fristen überprüfen und Statistiken über die Zahl der Ausschreibungen führen, deren Erfassungsdauer verlängert worden ist.

(45) Die **Eingabe** einer Ausschreibung in das SIS und die Verlängerung der **Ablauffrist** sollte einer **Verhältnismäßigkeitsprüfung** unterliegen, bei der auch geprüft wird, ob Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des konkreten Falles die Eingabe einer Ausschreibung in das SIS hinreichend rechtfertigen. Bei terroristischen Straftaten sollte davon ausgegangen werden, dass Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles eine Ausschreibung im SIS hinreichend rechtfertigen. Aus Gründen der öffentlichen oder der nationalen Sicherheit sollten die Mitgliedstaaten ausnahmsweise von der Eingabe einer Ausschreibung in das SIS absehen können, wenn davon auszugehen ist, dass dadurch behördliche oder rechtliche Untersuchungen, Ermittlungen oder Verfahren behindert würden.

(46) Für die **Löschung von Ausschreibungen** müssen Regeln festgelegt werden. Eine Ausschreibung sollte nur so lange im SIS gespeichert werden, bis der Zweck, für den sie eingegeben wurde, erfüllt ist. Wegen der unterschiedlichen Handhabung durch die Mitgliedstaaten bei der Festlegung des Zeitpunkts, zu dem eine Ausschreibung ihren Zweck erfüllt hat, sollten für jede Ausschreibungskategorie genaue Kriterien dafür festgelegt werden, wann eine Ausschreibung zu löschen ist.“

Diese **Anforderungen** werden im BPolG nF im Sinne des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wie auch das hier geltende Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 8 EuGrCh erkennbar **nicht im Sinne der Betroffenen umgesetzt**.



§ 31a nimmt zudem nicht einmal **Bezug auf Art. 36 ff. der Verordnung**, deren Umsetzung er nach der Gesetzesbegründung dienen soll; dies ist ein erheblicher **Bestimmtheitsmangel**, weil somit nicht eindeutig festgelegt und für Beamt*innen wie Betroffene erkennbar ist, **für welche Zwecke eine solche Ausschreibung zulässig** ist.

§ 32 Innerstaatliche Datenübermittlungen

Die Neuregelung verbindet bisher in §§ 32 und 33 vorhandene **Grundregeln der Datenübermittlung im Inland**⁹³ die indes nach § 32a auch für die Übermittlung in das **EU-Ausland und weitere Staaten** gelten sollen.

Jede Übermittlung ist eine Einzelfallentscheidung, anlassunabhängige Übermittlungen sind ebenso unzulässig wie solche auf Vorrat.⁹⁴ Eine **Datenübermittlung** liegt nach **§ 32 I 2 aF** dabei auch vor, wenn diese **zwischen „Behörden der Bundespolizei“** erfolgt. Diese klare Beschränkung soll – im Einklang mit anderen in dieser Stellungnahme angesprochenen Änderungen – die **bisher** klar definierten **sonderpolizeilichen Aufgaben**⁹⁵ **zu einem einheitlichen Aufgabenfeld verschmelzen** und faktisch abgeschafft werden.

Dem steht indes die klare Aufteilung der Polizei in verschiedene Behörden entgegen. Behörde ist nach **§ 1 IV VwVfG** jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Aufgabenbezug steht im Gegensatz zum organisatorischen Bezug, wonach als eine Behörde jedes selbständige Organ eines Dienstherrn zu verstehen ist. Die **funktionelle Ausrichtung** macht den Behördenbegriff des VwVfG zu einem verwaltungsverfahrenrechtlichen Begriff. Maßgeblich ist die Rechtsnatur der Verwaltungstätigkeit. Die Bezeichnung der Einrichtung, die diese Tätigkeit vornimmt, ist irrelevant. Es genügt, dass es sich um eine „**Stelle**“ handelt. Das ist aber auch die organisatorische Mindestvoraussetzung. Ein gewisses Maß an organisatorischer Selbständigkeit ist dabei notwendig.⁹⁶ Anders als in der Gesetzesbegründung (S. 47) ausgeführt, handelt es sich beim Behördenbegriff des § 1 IV VwVfG mithin (auch) um einen **funktionellen Behördenbegriff**.

Das **BDSG** sieht in **§ 25** eine **Übermittlung** dann als gegeben an, wenn **Daten zwischen öffentlichen Stellen ausgetauscht** werden. Dieser Begriff findet auch in Teil 3 des BDSG Verwendung, der Datenübermittlungen im Anwendungsbereich der JI-RL regelt, die hier indes durch spezialgesetzliche Regelungen im BPolG im Detail umgesetzt werden.

⁹³ Vertiefend hierzu *Arzt* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., Kommentierung zu §§ 32 und 33 BPolG.

⁹⁴ Vgl. *Arzt* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 32 Rn. 6 ff.

⁹⁵ S.o. zu § 12 I 1.

⁹⁶ *Ronellenfisch* in: *BeckOK VwVfG*, 50. Ed., VwVfG § 1 Rn. 65 ff.



§ 1 der Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden (**BPolZV**) differenziert innerhalb der **Bundespolizeibehörden** (Plural) sowohl nach einzelnen Behörden, wie auch nach einer Vielzahl von Stellen mit höchst unterschiedlichen gesetzlichen Aufgaben. Ein Austausch von Daten **zwischen diesen Stellen** ist eine **Datenübermittlung**, wo diese sich im Bereich unterschiedlicher Aufgaben nach §1 II (insbesondere für vor 1994 übertragene Aufgaben) und der §§ 2 bis 12 bewegen.

Wenn nun in der Gesetzesbegründung (S. 47) ausgeführt wird:

„Vor diesem Hintergrund wurde der bisherige § 32 Absatz 1 Satz 2 gestrichen, da ansonsten bei jeder zwischen Bundespolizeidirektionen stattfindenden Datenübermittlung die personenbezogenen Daten enthält, eine Prüfung der Voraussetzungen des Zweckwechsels obligatorisch wäre“,

- kann hieraus nur der Schluss gezogen werden, dass solche **Übermittlungen** personenbezogener Daten bisher in der Praxis **entgegen der gesetzlichen Regelung praktiziert wurde** oder aber unter Beachtung derselben offenkundig funktioniert hat, da diese Regelung seit vielen Jahren Bestandteil des BPolG ist.

Eine **Streichung der Übermittlungsregelung** in § 32 I 1 ist daher nicht plausibel begründet, passt aber in das Bestreben, die Bundespolizeibehörden und ihre Stellen immer weiter **einheitlich als Bundespolizei**⁹⁷ organisieren zu wollen.

- Der neu aufgenommene Tatbestand der Übermittlungsregelung in **§ 32 III Nr. 3** dient offenbar dazu, eine **bisher rechtswidrige Praxis** (S. 48) zu bereinigen. Verwiesen wird in der Gesetzesbegründung weiter darauf, Daten der Bundespolizei würden durch die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze an nichtöffentliche Stellen (insbesondere an den Deutschen Fußball Bund) z. B. nach dem Polizeirecht von Nordrhein-Westfalen übermittelt. Nun ist natürlich das Problem der Gewalt im Kontext von Fußballspielen ein erhebliches, weshalb hier indes eine Datenübermittlung nicht bereits nach § 32 II Nr. 2 möglich sein soll, ist fraglich. Weshalb der Deutsche Fußballbund zum Schutz des Gemeinwohls berufen ist, ebenso.

Automatisierte Abrufsysteme, wie in **§ 32 X** vorgeschlagen, bergen immer **besondere Gefahren für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**, da eine Übermittlung **nicht** länger nach den Maßgaben des **§ 32 VI kontrolliert** werden kann.⁹⁸ Auch der bisherige Verweis auf die grundrechtssichernden Maßgaben des § 10 II bis IV BDSG aF ist nicht durch eigene rechtliche und technisch-organisatorische Anforderungen ersetzt worden, obwohl jede Übermittlung im Rahmen eines Abrufs einen neuen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Daher bedarf es hierfür gesonderter rechtlicher und technisch-organisatorischer Flankierungen, die im Novellierungsvorschlag in keiner Weise adressiert sind; vgl. etwa §§ 29, 31 BKAG.

⁹⁷ Hierzu s.o. zu § 12 I 1

⁹⁸ Vgl. *Arzt* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 33 Rn. 26 f.



Um dies zu kompensieren, gewinnt die **Durchführung** einer verpflichtenden **Datenschutzfolgenabschätzung nach § 67 I BDSG** an Gewicht⁹⁹, die bisher in den deutschen Polizeien gerne ignoriert wird. Eine Beteiligung des **Bundesbeauftragten für Datenschutz** nach § 69 I BDSG ist bei der **Einrichtung neuer Abrufverfahren** zu prüfen.¹⁰⁰ Die Anforderungen des § 64 III BDSG zur Sicherheit der Datenverarbeitung und die notwendigen **technisch-organisatorischen Maßnahmen** sind zu beachten.¹⁰¹ All dies ergibt sich aus dem BDSG selbst, ein Verweis wie bisher in § 33 VII wäre indes vorzugswürdig, um auch in der Polizeipraxis hinreichend Beachtung zu finden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die **Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung** durch Einrichtung eines Abrufverfahrens bei der Bundespolizei bleibt. Hierfür sind nach § 76 BDSG und § 35e geeignete **Protokollierungen** und **Stichprobenverfahren** einzurichten.¹⁰²

Soweit in der Gesetzesbegründung (S. 47) für die Neuregelung in **§ 32 XI nF** zur **Übermittlung im Rahmen völkerrechtlicher Verträge** auf § 32 V aF verwiesen wird, leitet dieser Hinweis in die Irre, weil die beiden Regelungen völlig unterschiedliche Rechtsmaterien betreffen. Offenkundig nicht gemeint sind dabei Übermittlungen an einen Mitgliedsstaat der EU, für den § 32a nF gilt. Auch eine Übermittlung im internationalen Bereich kann hiervon nicht erfasst sein, weil diese in § 32b geregelt ist. Der Regelungsgehalt des Absatz 11 ist daher offen und die Norm verzichtbar respektive im **Widerspruch zu den Maßgaben des § 32b**. Auch hier handelt es sich um neue Eingriffe in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**, die nach dem Wortlaut der Norm dazu **keinerlei tatbestandlichen Voraussetzungen** unterliegen sollen¹⁰³, obgleich im Empfängerstaat weder das Grundgesetz noch die EuGrCh gelten.

Nicht erkennbar für die Anwender ist zudem, wie die Anforderungen aus **Art. 7 II-RL** umgesetzt werden. Ein Verweis auf § 74 BDSG fehlt.

§§ 32a, 32b Datenübermittlung in das Ausland

Die durch eine Verknüpfung mit §§ 78 bis 81 BDSG und das EU-Recht sehr komplexen Neuregelungen können hier aus Zeitgründen leider nicht untersucht werden. Fraglich erscheint zumindest die **Abgrenzung zu § 3 III BKAG**.¹⁰⁴ Mit Blick auf die rechtsstaatlichen Probleme in aktuell mindestens zwei Mitgliedstaaten ist **§ 33 II Nr. 4** auf jeden Fall hinreichende Aufmerksamkeit zu widmen. Wichtig ist mit Blick auf § 32a zudem, dass in der Bundespolizei hinreichende Aufmerksamkeit auf **Art. 8 EuGrCh** gelenkt wird, der bei auf Europarecht basierenden Datenverarbeitungen Geltung auch

⁹⁹ Drewes in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, BPolG, 6. Aufl., § 33 Rn. 36.

¹⁰⁰ Ebd. Rn. 35.

¹⁰¹ Ebd. Rn. 37.

¹⁰² Ebd. Rn. 38 f.

¹⁰³ Kritisch zur vergleichbaren Regelung in § 32a IV aF, Aden/Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 32a BPolG Rn. 18.

¹⁰⁴ Vgl. Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 3 BKAG Rn. 12 ff.



für die Bundespolizei erlangt. Ob dies den handelnden Polizeivollzugsbediensteten bekannt ist, mag bezweifelt werden.

§ 35 Aussonderungsprüffristen

Zeitlich **überlange polizeiliche Datenspeicherungen** beschäftigen die zuständigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder seit Jahrzehnten¹⁰⁵, wie alljährlich den Tätigkeitsberichten anschaulich entnommen werden kann. § 35 übernimmt hier die alten **Maßstäbe**, die seit Jahren **zu erheblichen Beeinträchtigungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung** führen.¹⁰⁶

Ein wesentlicher Problempunkt sind dabei Vorgangsverwaltungssysteme (s.o. zu § 29d), da diese strukturell einen sehr großen Datenvorrat enthalten. Daher scheint es aus polizeilicher Sicht nahe zu liegen, diese langfristig als „Informationsspeicher“ zu nutzen. Hierzu tragen auch die so genannten „**Mitziehregeln**“ bei, hier **§ 35 III**. Dieser sieht vor, dass bei jeder neuen Speicherung personenbezogener Daten innerhalb der sogenannten Prüffristen **alle bisherigen Speicherungen automatisch um den neuen Speicherzeitraum verlängert** werden.¹⁰⁷ Dies ist indes im Sinne der verfassungsrechtlich aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wie auch den aus Art. 4 I lit. e) der JI-RL abzuleitenden Grundsätze der **Datenminimierung** bzw. **-sparsamkeit** und **Zweckbindung** abzulehnen.¹⁰⁸

Dies bedingt, dass die Bundespolizei für die Vielzahl verschiedenster personenbezogener Daten¹⁰⁹ **in ihren Systemen** und von ihr eingespeiste Daten in **Verbundsystemen technisch-organisatorischen Maßnahmen zur Prüfung und Löschung** erarbeiten muss. Dabei ist auch die unterschiedliche **Schutzbedürftigkeit der verschiedenen Personenkategorien** (Art. 6 JI-RL) und insbesondere der **besonderen Kategorien personenbezogener Daten** (Art. 10 JI-RL) zu beachten, die für die Weiterverarbeitung dieser Daten¹¹⁰ und insbesondere auch die Aussonderungsprüffristen relevant sind.

¹⁰⁵ Vgl. bspw. zur bewussten Durchbrechung von Prüffristen und mangelnden Protokollierungen BfDI Berlin, Jahresbericht 2019, 63 f.; zur Erforderlichkeit der Speicherung im Einzelfall, BfDI Berlin, Jahresbericht 2016, 64; ULD Schleswig-Holstein, Tätigkeitsbericht 2013, 38. Nach Prüfung der Datei CRIME in HH wurden zB 2016 von 4.358 gespeicherten Personen die Daten zu 4000 Personen gelöscht, vgl. BfDI HH, TB 2016/17, 23 f.

¹⁰⁶ Vgl. Arzt in: Sicherheitsrecht des Bundes § 35 Rn. 15 ff.

¹⁰⁷ Vgl. nur das Beispiel in LfDI Thür, TB 2014-15, 231 f.

¹⁰⁸ Vgl. Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 22 BKAG Rn. 4; so im Ergebnis auch LfDI Thür, Jahresbericht 2014-15, 243.

¹⁰⁹ Siehe etwa die Übersicht zu NIVADIS in der Antwort der Landesregierung Niedersachsen, LT-Drs. 16/2770, Anlage 1; Anlagen zu dieser Drucksache sind abrufbar unter: www.nilas.niedersachsen.de/starweb/NILAS/servlet.starweb?path=NILAS/lisshanlagen.web&format=WEBANLAGEN&search=DID=K-87942.

¹¹⁰ Scheurer in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 72 Rn. 15.



Vor diesem Hintergrund **überzeugt die vorgeschlagene Neureglung nicht**, weil diese in keiner Weise erkennen lässt, wie **abgeschichtete Prüffristen** jenseits des Lebensalters, wie derzeit vorgesehen, rechtlich und technisch-organisatorisch eingeführt und sodann umgesetzt werden sollen. **§ 75 I 2** übernimmt hier schlichtweg die seit Jahrzehnten in Deutschland extensiv genutzten zeitlichen Ansätze **von im Regelfall 10 Jahren** für eine erste Speicherung, die mit Blick auf die grundrechtliche Dimension nicht zeitgemäß und nicht grundrechtsfreundlich sind.

Der Bremer Gesetzgeber hat hier 2020 in der Novelle des BremPolG mit § 58 VI BremPolG deutlich andere Akzente gesetzt, die gerade bei Beibehaltung einer Mitziehklausel völlig ausreichend zur polizeilichen Aufgabenerfüllung sind. Vor allem ist in **§ 75 I 2 letzter Halbsatz** nicht zu erkennen, wie und in welchem Umfang die Art und Schwere des Sachverhaltes einschränkend gegenüber den Prüffristen zur Geltung kommen sollten.

Mit Blick auf die **Transparenz von Eingriffsbefugnissen**¹¹¹ zur staatlichen Datenverarbeitung und damit auch die Dauer der Speicherung, ist relevant, dass **Betroffene** erkennen können, welche Daten wie lange gespeichert werden dürfen. Dies hat bereits das alte System mit Blick auf die nicht öffentliche Bekanntgabe von Errichtungsanordnungen nach § 35 I 1 aF nicht garantiert¹¹², was aus Sicht des grundrechtlichen Anspruchs auf **Rechtsschutz aus Art. 19 IV GG** problematisch ist. In der Neuregelung ist **nicht einmal mehr im Ansatz erkennbar, wo die Aussonderungsprüffristen verankert** werden sollen.

Sachgerecht mit Blick auf einen effektiven Grundrechtsschutz wäre zudem, im Gesetz deutlich zu machen, dass **Aussonderungsprüffristen** im Regelfall **Höchstspeicherfristen** sind.¹¹³ Daher hat der Betroffene regelmäßig spätestens nach Ablauf der Aussonderungsprüffrist einen **Löschungsanspruch**, wenn nicht eine weitere Speicherung aus sonstigen Gründen mit besonderer Bedeutung ausnahmsweise zulässig ist¹¹⁴; die Gründe hierfür hat die speichernde Behörde darzulegen. Dies sollte eine grundrechtsfreundliche Regelung so auch zum Ausdruck bringen, statt auf **Intransparenz als Umsetzungskonzept** zu rekurren.

Die **Verlängerung der zulässigen Speicherung** in **§ 35 III 2** ist abzulehnen, weil nicht erkennbar ist, wie dies nach den in Absatz 1 Satz 2 festgelegten Fristen sachlich noch notwendig sein könnte. Die hierfür unabdingbare **strikte Zweckbindung**¹¹⁵ wird in der polizeilichen Praxis immer wieder durchbrochen.¹¹⁶ Durch immer größer

¹¹¹ Vgl. BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 134 ff. (BKAG).

¹¹² Vgl. *Arzt* in: Sicherheitsrecht des Bundes § 35 Rn. 19.

¹¹³ BVerwG Urteil vom 09.06.2010 - 6 C 5/09 Rn. 31.

¹¹⁴ *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 77 BKAG Rn. 17.

¹¹⁵ *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 77 BKAG Rn. 19.

¹¹⁶ Vgl. nur VG Hannover, ZD 2016, 348-349; OVG Lüneburg, ZD 2017, 541; OVG Lüneburg NordÖR 2013, 265; s.a. BfDI, TB 2015-2016, 133.



werdende integrierte Systeme (**Datenhaus der deutschen Polizei**¹¹⁷) wird es zudem zukünftig zunehmend schwieriger, Datenbestände entsprechend einzuhegen. Dies gilt für große Vorgangsbearbeitungssysteme ebenso wie für den geplanten neuen Informationsverbund nach § 29 BKAG im Projekt „Polizei 2020“¹¹⁸.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass wie schon in § 75 I 2 BKAG, der hier als Vorbild gedient hat, auch in § 35 I 2 **fälschlich** auf **§ 75 III BDSG verwiesen** wird; gemeint ist offenkundig § 75 IV BDSG. Eine erstmalige Prüfung nach 10 Jahren – wie sie im derzeitigen Konzept angelegt ist, **verstößt** dabei gegen **Art. 5 II-RL**, der **angemessene Fristen** verlangt, was im Fall einer erstmaligen Überprüfung nach 10 Jahren nicht gegeben ist.

• § 35a Löschung von durch besondere Mittel erhobenen Daten

Der Sinn der Regelung erschließt sich dem Unterzeichner nur schwer und dürfte auch in der polizeilichen Anwendung erhebliche Verständnisprobleme aufwerfen. Die Gesetzesbegründung enthält hierzu keine inhaltlichen Ausführungen und verweist nur auf die Parallelregelung in § 79 BKAG. Die Regelung zielt offenbar als **bereichsspezifische Ausnahme in Abweichung von § 35** auf eine schnellere Löschung als dort für den Regelfall vorgesehen, ab.¹¹⁹ Dies wäre zu begrüßen. § 35 gilt ausweislich Absatz 1 S. 1 für **alle Maßnahmen nach § 14, 14a und §§ 21 bis 28b**.

• **Ausnahme 1** ist, dass keine Weiterverarbeitung dieser Daten nach den Vorschriften des Abschnitts 2 Unterabschnitt 2 Teil 2 erfolgt. **Ausnahme 2** ist, dass es sich nicht um personenbezogene Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung handelt.

§ 14 erlaubt indes als polizeiliche Generalklausel **keine Erhebung personenbezogener Daten**. Diese gestattet (erst) § 21 I als „Datenerhebungsgeneralklausel“. Insofern ist nicht nachvollziehbar, was hier geregelt werden soll.

Welche Maßnahmen **§ 14a** erlaubt und ob hierzu die **Erhebung personenbezogener Daten** gehört, ist dort nicht näher bestimmt (s.o. zu § 14a). Wenn ja, wären diese Daten, wenn zum Zweck des § 14a nicht mehr erforderlich, nach **§ 35a I 1** unverzüglich zu löschen, da die **Ausnahme 1** hier nicht greifen kann. **Ausnahme 2** für **Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung** gilt hier ebenfalls nicht, weil diese Ausnahme – aus dem Wortlaut oder der Begründung leider nicht erkennbar, was einen weiteren **Bestimmtheitsmangel** darstellt – ja gerade nicht darauf abzielen kann, diese Daten im Rahmen der Maßgaben des § 35 bis zu 10 Jahre

¹¹⁷ Vgl. BMI, White Paper Polizei 2020, oO/oJ, S. 11 f.

¹¹⁸ Ebd.

¹¹⁹ Vgl. *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 79 BKAG Rn. 2.



zu speichern. Im Gegenteil wird wohl davon auszugehen sein, dass hierfür die **speziellen Regelungen** im Zusammenhang mit den konkreten Eingriffsbefugnissen, die zu einer solchen Erhebung führen könnten, zu suchen sind.¹²⁰

Weiter wird in § 35 I 1 auf die **Erhebung personenbezogener Daten nach den §§ 21 bis 28b** nF verwiesen. § 25 erlaubt die Vorladung und kann daher kaum sinnvoll von diesem Verweis erfasst sein. Dass **erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 24 I Nr. 2** nunmehr dieser kurzen Lösungsfrist unterfallen sollen, ist aus Sicht des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sicher zu begrüßen, kaum aber auch Sicht der Bundespolizei. Für erkennungsdienstliche Maßnahmen nach **§ 24 I Nr. 1** schreibt **§ 24 II** hingegen eine deutliche kürzere Lösungsfrist vor, als hier verankert. Dies gilt übrigens auch für **§ 27c** und **§ 28a V**.

Die Regelung erscheint daher **deutlich überarbeitungsbedürftig**.

§ 35b Berichtigung personenbezogener Daten

Die Pflicht zur Berichtigung personenbezogener Daten (jenseits von Akten) nach **§ 35b I 1 aF** ist der Neureglung nicht mehr zu entnehmen. Dass in Folge für die Berichtigung personenbezogener Daten, die **nicht in Akten** gespeichert werden, **§ 75 I BDSG unmittelbar** gilt, wird in der Gesetzesbegründung nicht näher erwähnt, ist aber zu begrüßen. Hieraus ergibt sich eine **Pflicht** des für die Datenverarbeitung **Verantwortlichen**, deren **Richtigkeit kontinuierlich zu prüfen** und den Betroffenen **über Berichtigungen zu unterrichten**.¹²¹ Auch im Übrigen ist auf diese Daten **§ 58 BDSG voll anwendbar**.

§ 35c Benachrichtigung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen

Die Benachrichtigungspflicht ist Folge der **unionsrechtlichen Maßgaben** aus Art. 14 und 14 JI-RL (mit klaren Belehrungs- und Hinweispflichten) einerseits und der **Rechtsprechung des BVerfG**, das mehrfach fehlende Benachrichtigungen im Bundesrecht gerügt hat¹²², was neben der **Grundrechtsverletzung** zugleich den Anspruch aus **Art. 19 IV GG** unterminiert.¹²³ Der Gesetzgeber musste deshalb hier weitergehend als bisher aktiv werden.

Die **Verschiebung** des Zeitpunktes der **Mitteilung** zumindest im Falle des § 28 II Nr. 3 (Vertrauensperson) in **§ 35c II 2** ist mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG¹²⁴ fragwürdig.¹²⁵

¹²⁰ Vgl. *Ruthig* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 79 BKAG Rn. 2.

¹²¹ *Schwichtenberg* in: *DS-GVO/BDSG*, Kühling/Buchner (Hg.), 3. Aufl., § 75 BDSG Rn. 2 f.

¹²² Ausführlich *Ruthig* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 74 BKAG Rn. 1 ff.

¹²³ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 136.

¹²⁴ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 3. März 2004 - 1 BvR 2378/98 und 1084/99 Rn. 302 ff.

¹²⁵ *Ruthig* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 75 BKAG Rn. 22.



Zu den weiteren Details der Regelung kann hier aus Zeitgründen leider nicht Stellung genommen werden.

§ 35e Protokollierung

Die Regelung in Absatz 2 greift die Kritik an der ausnahmslosen **Löschung der Protokolldaten**¹²⁶ durch Anfügung des letzten Halbsatzes auf, führt aber zu keiner aus Sicht der Datenschutzkontrolle befriedigenden Lösung, obgleich deren Wichtigkeit vom BVerfG in der BKAG-Entscheidung¹²⁷ deutlich hervorgehoben wurde. Die Regelung ist zudem **unionsrechtswidrig** und mit dem Zweck des **Art. 25 II-RL**, der eine umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung ermöglichen soll, nicht zu vereinbaren.¹²⁸

Das BVerfG hat in der BKAG-Entscheidung zudem ausdrücklich eine mindestens alle zwei Jahre durchzuführende Kontrolle eingefordert¹²⁹, die in **§ 37 I** verankert wurde, aber durch die hier vorgesehene **Regellöschfrist unterminiert** wird. Die 12-monatige **Frist** ist auch nur in Teilen mit **§ 76 IV BDSG** kompatibel. Die Regelung sollte im Anschluss an die Speicherdauer nach § 76 IV BDSG um eine anschließend mindestens einjährige **Einschränkung der Verwendung** („Sperrung“ nach BDSG aF)¹³⁰ **ergänzt** werden.

§ 35f Protokollierung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen

Die zu § 35e aufgezeigten rechtlichen Bedenken und das Problem der **Unionsrechtswidrigkeit** und der faktischen Inkompatibilität mit § 37 I ist auch mit Blick auf § 35f IV 2 festzustellen.¹³¹

§ 36 Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten

Obleich des Verzeichnis keine Angaben zu einzelnen Datenverarbeitungsvorgängen beinhaltet, sondern nur die Strukturen der Datenverarbeitung darstellt¹³², bleibt es **Verwaltungsarkanum**, was der **Transparenz** der Datenverarbeitung und dem durch **Art. 19 IV GG** garantierten **Rechtsschutz nicht gerecht** wird.¹³³ **Transparenz der Datenerhebung und -verarbeitung** soll hingegen dazu beitragen, dass

¹²⁶ Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 81 BKAG Rn. 3.

¹²⁷ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 134 ff.

¹²⁸ Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 81 BKAG Rn. 3.

¹²⁹ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 141.

¹³⁰ Vgl. Herbst in: Kühling/Buchner (Hg.), 3. Aufl., Art. 4 Nr. 2 DS-GVO Rn. 35.

¹³¹ Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 82 BKAG (ohne Rn.).

¹³² Ruthig in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 81 BKAG Rn. 2

¹³³ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 134.



Vertrauen und Rechtssicherheit entstehen können und der Umgang mit Daten in einen demokratischen Diskurs eingebunden bleibt. Durch sie soll, soweit möglich, den Betroffenen subjektiver Rechtsschutz ermöglicht und zugleich einer diffusen Bedrohlichkeit geheimer staatlicher Beobachtung entgegengewirkt werden.¹³⁴ Diesen Anforderungen entspricht die Regelung nicht.

§ 37 Ergänzende Befugnisse des/der BfDI

Die Regelung verdrängt vollständig den bisherigen Verweis auf die neben dem BPolG anzuwendenden Regelungen des BDSG. Eine Regelung wie in § 37 aF fehlt vollständig, obwohl nicht erwartet werden kann, dass alle Vollzugsbeamt*innen die diffizilen **Verschränkungen und Abgrenzungen von BPolG und BDSG** kennen werden. § 37 nF erfüllt diese Verweisungsfunktion nicht länger, was zu erheblichen Problemen in der Rechtsanwendung führen dürfte.

Die Neuregelung in § 37 I sieht eine **datenschutzaufsichtliche Kontrolle** „mindestens alle zwei Jahre“ vor. Dieser Zeitraum wird indes durch die Lösungsregelungen für **Protokolldaten in §§ 35e und 35f konterkariert** (s.o.).

Die **Beanstandungsbefugnis** des **BfDI** nach **§ 37 II** kompensiert die Schwächen des § 16 II BDSG nur partiell; insbesondere soll ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 52) eine **Löschung von Daten** nicht angeordnet werden können. Ob diese **mangelnden Abhilfe- und Durchgriffsbefugnisse mit Art. 47 II JI-RL vereinbar** sind, ergibt sich aus einer Auslegung der JI-RL. **Art. 47 II** lit. b) sieht ausdrücklich auch die Befugnis „einer Anordnung der Berichtigung oder Löschung personenbezogener Daten oder Einschränkung der Verarbeitung“ vor und nach lit. c) die Befugnis, eine „vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung, einschließlich eines Verbots, zu verhängen.“

Es ist daher davon auszugehen, dass die **Beschränkung der Befugnisse in § 16 II BDSG mit dem Unionsrecht nicht vereinbar ist**.¹³⁵ Diese Unvereinbarkeit wird durch die **Ergänzung in § 37 II** nur in geringem Umfang kompensiert und Art. 47 II JI-RL wird damit im BPolG nicht hinreichend beachtet. **§ 37 II ist unionsrechtswidrig**.

¹³⁴ BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 135.

¹³⁵ Bange in: Kühling/Buchner (Hg.), 3. Aufl., § 16 BDSG Rn. 23 ff. mwN; Thiel in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 16 BDSG Rn. 8; Weichert in: Däubler/Wedde/Weichert/Sommer, EU-DSGVO und BDSG, 2. Aufl., § 16 BDSG Rn. 7; Körffler in: Paal/Pauly, DSGVO/BDSG, 3. Aufl., § 16 BDSG Rn. 3; zurückhaltender von Lewinski in: Auernhammer, 7. Aufl., DSGVO/BDSG, § 16 BDSG Rn. 13



§ 38a Aufenthaltsverbot

Aufenthaltsverbote stellen einen Eingriff in die **Bewegungsfreiheit** aus Art. 2 II 2 GG wie auch (für Bundesbürger*innen) die **Freizügigkeit** aus Art. 11 GG dar und bedürfen einer eindeutigen Rechtsgrundlage; ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel ist nicht möglich.¹³⁶ Dem soll die Neuregelung offenbar den Weg bereiten.

Die Maßnahme ist bereits im **Gefahrenvorfeld** zulässig und dient – anders als in der Gesetzesbegründung (S. 52 f.) ausgeführt – gerade nicht der Abwehr von konkreten Gefahren.

Begrenzungen ergeben sich insbesondere aus dem **Übermaßverbot**¹³⁷, sei es in Abgrenzung zur **milderen Maßnahme** eines Platzverweises, sei es mit Blick auf die adäquate **Befristung** im Falle einer Vorhersehbarkeit des Endes der Erforderlichkeit der Maßnahme. Mit Blick auf den seitens der Bundespolizei offenbar im Vordergrund stehenden Einsatz im Bereich Fußball, werden daher Platzverweise regelmäßig genügen (müssen), soweit nicht bspw. ein längeres Fußballturnier hier unter Umständen eine längere Befristung erlauben könnte. **Satz 2** des Regelungsvorschlags unterstreicht dies auch. Der Zeitraum von drei Monaten ist daher kein Regelfall, sondern der Ausnahmefall, der regelmäßig nicht zu begründen sein wird.

Die Zulässigkeit der Maßnahme wird weiter begrenzt durch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne oder **Angemessenheit**¹³⁸, worauf **Satz 3** verweist. Hier wäre es sicher sinnvoll, Satz 3 um Regelbeispiele zu ergänzen, beispielsweise mit Blick auf die Arbeitsstelle, Besuche beim Arzt oder den Zugang zur Wohnung.¹³⁹

Satz 4 verweist auf das **Versammlungsrecht**. Maßnahmen nach § 38a setzen daher gegenüber Versammlungsteilnehmern ein vorhergehendes Versammlungsverbot voraus¹⁴⁰; Maßnahmen zum TeilnehmERAusschluss aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung sieht indes zumindest das VersG des Bundes nicht vor.

§ 41a Bild- und Tonüberwachung von Gewahrsamsräumen

Die Neuregelung liegt in einer Linie mit vergleichbaren Neuregelungen in den Landespolizeigesetzen, so zuletzt in § 34 BremPolG. Mit Blick auf eine einheitliche Terminologie im Gesetz sollte die Überschrift geändert werden und **Bild- und Tonaufzeichnungen** als Maßnahme benennen, weil mehr als eine Datenerhebung im Kamera-Monitor-Prinzip zugelassen werden soll.

Unklar ist auf der Rechtsfolgenseite, welche weiteren Maßnahmen nach der Datenerhebung erfolgen sollen. Der bloße Verweis auf eine „**Weiterverarbeitung**“ steht

¹³⁶ *Schenke* in: Sicherheitsrecht des Bundes, § 55 BKAG Rn. 1, 3.

¹³⁷ Ebd. Rn. 15.

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Vgl. etwa § 29 II 3 ASOG Bln.

¹⁴⁰ *Schenke* in: Sicherheitsrecht des Bundes, § 55 BKAG Rn. 17.



zwar im Einklang mit dem europäischen Datenschutzrecht, nicht aber mit den Anforderungen an eine **bereichsspezifische, hinreichend bestimmte und normenklare Regelung im Fachrecht**, die im Polizeirecht im allgemeinen¹⁴¹ und insbesondere im Bereich der Datenverarbeitung zu beachten sind.¹⁴² Im Gesetz selbst abschließend zu regeln sind daher die **weiteren Schritte der Datenverarbeitung** im Sinne des § 46 Nr. 2 BDSG, ein Bezug auf die „Erforderlichkeit“ in § 41a I genügt hierfür nicht.

In Konsequenz ist daher auch mit Blick auf **Absatz 3** unklar, welche weiteren Verarbeitungsschritte nach einer Datenerhebung zulässig sein solle, allein die *Speicherung* ist indirekt durch die Begrifflichkeiten in Absatz 1 („Aufzeichnung“) sowie deren Ausschluss in **Absatz 5** geregelt, wobei hier wiederum eine andere Begrifflichkeit verwandt wird.

Anders als im von der Zielrichtung vergleichbaren § 27a I Nr. 1 ist **nicht geregelt**, zum **Schutz welcher Rechtsgüter** die Maßnahme überhaupt **zulässig** sein soll. Zielrichtung ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 53) ist „der *Schutz der Gewahrsamsinsassen vor unrechtmäßigen Handlungen der eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten sowie deren Schutz vor Angriffen in gleichem Maße.*“ Dieser äquilibrierte Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, wäre aber zur Wirksamkeit analog zu § 34 I 3 BremPolG zu erweitern: „*Sofern die technischen Mittel im polizeilich genutzten Raum oder Fahrzeug verfügbar sind und die Umstände dies zulassen, ist die Bildübertragung und -aufzeichnung ferner anzufertigen, wenn eine sich in Gewahrsam befindliche Person dies verlangt oder gegen sie unmittelbarer Zwang angedroht oder angewandt wird.*“

§ 43 VI Entnahme von Blutproben

Es handelt sich um einen **Eingriff in die körperliche Unversehrtheit** (Art. 2 II 2 GG), der bisher dem BPolG wie auch dem Polizeirecht der Länder überwiegend fremd ist und als solcher rechtlich **umstritten** ist.¹⁴³ Hinzu kommt ein **Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**.¹⁴⁴

Fraglich ist bereits die **Adressatenregelung**. Soll hier § 17 zur Anwendung kommen? Dem steht entgegen, dass Satz 2 (wie auch die Gesetzesbegründung S. 54) gerade **keine konkrete Gefahr** verlangen, was eine Regelung des Adressaten in Absatz 6 selbst notwendig machte.

¹⁴¹ Vgl. beispielhaft: BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, Rn. 162 ff., 207 und passim (BKAG); BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 134, 148 f. und passim (Kennzeichenkontrolle II).

¹⁴² St. Rspr des BVerfG, vgl. nur: Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 82 mwN (Kennzeichenkontrolle II).

¹⁴³ Vgl. *Schmidbauer* in: Schmidbauer/Steiner, BayPAG, 5. Aufl., Art. 11 Rn. 332 mwN; ausführlich zur Fragestellung der Notwendigkeit und medizinischen Sinnhaftigkeit: Anhörung im Innenausschuss Landtag Sachsen-Anhalt, 12.12.2012 - Niederschrift 6/INN/29.

¹⁴⁴ Vgl. *Schatz* in: BeckOK PolG BaWü, Ed. 21, § 105 Rn. 14, der von einem schweren Eingriff in die körperliche Unversehrtheit ausgeht.



Unklar in Satz 1 und 2 ist zudem, ob die Maßnahme allein der **Eigensicherung** dienen soll (so die Gesetzesbegründung S. 54) oder auch dem Schutz möglicher **anderer Betroffener** (so der Wortlaut des Abs. 6 S. 2)?

Fraglich ist auch die **Eignung der Maßnahme**, mit Blick auf die **notwendige Schnelligkeit des Beginns einer (antiretroviralen) Behandlung** nach einer möglichen Infektion einerseits und die erheblichen **Nebenwirkungen** einer solchen Behandlung¹⁴⁵ zumindest mit Blick auf eine HIV-Infektion (auf die in der Gesetzesbegründung S. 54 ausdrücklich verwiesen wird), andererseits. Im Falle der Möglichkeit einer COVID-19 Infektion bestehen entsprechende medizinische Option derzeit nicht¹⁴⁶, weshalb die Regelung zum Beispiel im Falle eines Anspuckens von Polizeibediensteten durch eine möglicherweise erkrankte Person keine Maßnahme zulassen würde.¹⁴⁷

Ob in einer spezifischen Einsatzsituation die Beamt*innen die **Annahme einer möglichen Übertragung besonders gefährlicher Krankheitserreger** überhaupt **sachlich hinreichende beurteilen** können, um eine Blutprobe zu veranlassen oder ob dies nicht häufig zu **diskriminierendem Verhalten** mit Blick auf bestimmte Bevölkerungsgruppen und Betroffene wie Drogenabhängige führt, wird diskutiert.¹⁴⁸

Fraglich ist hierbei auch, weshalb **Satz 2** eine „**insbesondere**“-**Regelung** trifft und in welchen anderen Fällen die Bundespolizei aufgrund des Satzes 1 noch befugt sein soll, Blutproben anzuordnen.

Die ggf. vorhandene Notwendigkeit einer schnellen Reaktion führt zugleich vermutlich dazu, dass der Richtervorbehalt in Satz 3 leerlaufen und **Gefahr im Verzug** als Regelfall angenommen werden dürfte.

Unklar ist auch, welche **Regelungen des FGG** nach Absatz 6 Satz 5 im Einzelnen Anwendung finden sollen.

Die Gesetzesbegründung wie auch der Wortlaut berücksichtigen zudem nicht die notwendige Abgrenzung zu **§ 25 IfSG als spezialgesetzlicher Befugnis**, die wohl als abschließende Regelungen anzusehen ist, was einer **Gesetzgebungskompetenz** im allgemeinen Polizeirecht entgegenstehen würde.¹⁴⁹

Hinzu kommt die *ethische* diffizile Frage, ob der **Betroffene** eines solchen Test nicht einen **Anspruch** darauf hat, **von einer Infektion keine Kenntnis zu erlangen**.¹⁵⁰ Aber auch aus Sicht der betroffenen Beamt*innen oder anderer Betroffener ist die Maßnahme mit Blick auf ihre **Schutzwirkung fraglich**:

¹⁴⁵ Schmidbauer in: Schmidbauer/Steiner, BayPAG, 5. Aufl., Art. 11. Rn. 337.

¹⁴⁶ Vgl. Schatz in: BeckOK PolG BaWü, Ed. 21, § 105 Rn. 15.

¹⁴⁷ Ebd.

¹⁴⁸ Vgl. Anhörung im Innenausschuss Landtag Sachsen-Anhalt, 12.12.2012 - Niederschrift 6/INN/29, passim.

¹⁴⁹ Hornmann, HSOG, 2. Aufl., § 36 HSOG Rn. 19; die Gesetzesbegründung verweist indes gerade auf diese Norm zur Begründung ihrer Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit.

¹⁵⁰ Vgl. Krefl in: Anhörung im Innenausschuss Landtag Sachsen-Anhalt, 12.12.2012 - Niederschrift 6/INN/29, S. 30; Voß, ebd., S. 32 f.



„Die zwangsweise Untersuchung einer Person verringert und verhindert nicht die Infektionswahrscheinlichkeit für die zweite Person, für die eine Gefährdung befürchtet wird. Auch könnte eine PEP bei negativem Befund einer HIV-Testung nicht abgebrochen werden, da möglicherweise die Virenmenge einfach noch nicht nachweisbar ist. Eine psychologische Entlastungswirkung für die zweite Person, also etwa die Polizistin oder den Polizisten, die aus einer Gewissheit einer Infektion durch die Zwangstestung resultieren könnte, besteht damit nicht. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich aus einem möglichen positiven Befund der Zwangstestung die Befürchtung aufbaut, sich selbst infiziert zu haben, obgleich das keineswegs sicher ist, insbesondere wenn rasch entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet wurden.“¹⁵¹

Im Ergebnis ist die Zulässigkeit in **Abgrenzung zur spezialgesetzlichen Regelung in § 25 IfSG** nach hier vertretener Auffassung zu verneinen, insbesondere aber kann der Regelungsvorschlag aus verschiedenen weiteren Gründen nicht überzeugen und von einer **Implementierung im Gesetz kann nur abgeraten werden**.

Hält man die Maßnahme aus medizinischen Gründen für unabdingbar, sollte daher besser über eine **polizeiliche Anordnungskompetenz zu Maßnahmen nach § 25 IfSG** nachgedacht werden¹⁵², wie sie zum Beispiel in § 105 IV PolG BaWü geregelt ist, weil hier die fachliche **Beurteilung der Notwendigkeit der Blutprobe und auch von Folgemaßnahmen** beim Betroffenen wie beim Verursacher sogleich in den Händen der hierfür fachlich ausgewiesenen und zuständigen **Gesundheitsbehörden** liegt.

§ 62 III Unterstützungspflichten

Die Neuregelung stellt einen Eingriff in die durch Art. 12 I GG gewährleistete **Berufsfreiheit**¹⁵³ und im Fall von § 63 III 3 zudem in Art. 14 I (**Eigentumsfreiheit**) dar und bringt erhebliche Belastungen für die betroffenen Unternehmen, obgleich die betroffenen Unternehmen **nicht polizeirechtlich Verantwortliche** sind und auch die Voraussetzungen einer **Inanspruchnahme von Nichtverantwortlichen** nicht vorliegen.¹⁵⁴

Mit Blick auf den Umfang der **Indienstnahme Privater** zu staatlichen Zwecken der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bestehen **verfassungsrechtliche Zweifel** an der Zulässigkeit.¹⁵⁵ Insbesondere gilt dies mit Blick auf den Wegfall der bisher

¹⁵¹ Voß, ebd. S. 33.

¹⁵² So bspw. das Gesetz zur Behandlungseinleitung bei Infektionen mit übertragbaren Krankheiten durch Dritte (BremBlüKDG); so wohl auch *Rachor* in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., E 605.

¹⁵³ BGH Urteil vom 26.7.2018 III ZR 391/17 Rn. 33.

¹⁵⁴ Vgl. *Ruthig* in: Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 62 Rn. 1.

¹⁵⁵ Vgl. *Graulich* in: Fetzer/Schwerer/Graulich, TKG, 3. Aufl., § 110 Rn. 9.



gesetzlich geregelten **Kostenerstattungsansprüche**¹⁵⁶ in § 62 III 2 aF. Die Rechtsprechung des BVerwG¹⁵⁷ zur Zulässigkeit der Inanspruchnahme nach § 110 TKG betreffen nach diesseitiger Auffassung wirtschaftlich und technisch nicht vergleichbare Sachverhalte.

Anders als im Falle der in § 62 II Nr. 2 geregelten Pflicht zur unentgeltlichen Beförderung von Flugsicherheitsbegleitern¹⁵⁸, bietet zudem § 62 II Nr. 1 keine hinreichend Grundlage für die Inanspruchnahme eigens zur Verfügung zu stellender **Einrichtungen wie Dienst- und Lagerräumen „gemäß den polizeilichen Anforderungen“**¹⁵⁹, da § 62 II Nr. 1 nur einen unentgeltlichen Zutritt umfasst. § 62 III 1 geht darüber weit hinaus und statuiert neben einer Bereitstellung von Parkplätzen und Räumen in § 62 III 6 auch **Anforderungen an deren („guten“) Zustand**.¹⁶⁰

Die Regelung in § 62 III 1 dient – anders als im Falle der Flugsicherheitsbegleiter – auch nicht (pauschal) der „Vorbeugung und Abwehr von Gefahren für die Gesundheit und das Leben Dritter. Bezweckt wird der Grenzschutz allgemein, **nicht aber „die Gewährleistung von Rechts- und Gemeinschaftsgütern von hohem Rang, deren Schutz auch mit Mitteln angestrebt werden darf, die empfindlich in das Grundrecht der Berufsfreiheit eingreifen“**.¹⁶¹ Anders als im Fall der Flugsicherheitsbegleiter und der damit verbundenen unentgeltlichen Beförderung in Luftfahrzeugen, wo die „mit der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei an Bord der Flugzeuge verbundene **Risikominimierung (...) dem Luftfahrtunternehmen zugute** [kommt], weil es einerseits seinen Passagieren objektiv einen Sicherheitsgewinn gewähren und subjektiv ein Sicherheitsgefühl vermitteln kann und andererseits selbst ein geringeres Risiko trägt, dass sein Personal verletzt und sein Flugzeug beschädigt oder zerstört wird“¹⁶², sind **vergleichbare Vorteile**¹⁶³ hier nicht erkennbar, die eine entsprechende **Kostenzuordnung** zu den betroffenen Unternehmen rechtfertigen könnten.

Nach der hier vertretenen Auffassung begegnet die Neuregelung daher erheblichen **verfassungsrechtlichen Bedenken** und einem hohen **Klagerisiko** mit Blick auf den **Wegfall der Vergütung nach § 62 III 2** in der derzeitigen Fassung.

¹⁵⁶ Vgl. *Ruthig* in: *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., § 62 Rn. 18 f.

¹⁵⁷ BVerwG Urteil vom 30.05.2018 - 6 A 3.16 Rn. 51.

¹⁵⁸ BGH Urteil vom 26.7.2018 III ZR 391/17.

¹⁵⁹ Dies können bspw. Aufenthaltsräume, Ruheräume und Nebenräume; vgl. *Walter* in: *Drewes/Malmberg/Wagner/Walter*, BPolG, 6. Aufl., § 62 Rn. 34.

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ Ebd. Rn. 35.

¹⁶² Ebd. Rn. 40.

¹⁶³ Eine Vergleichbarkeit verneint der BGH im Urteil vom 26.7.2018 III ZR 391/17, Rn. 46, ausdrücklich.



§ 12 II UZwG – Gezielter Todesschuss

Die vorgeschlagene Neuregelung dient nicht – wie in der Gesetzesbegründung (S. 55) suggeriert – allein dem Schutz Dritter („Leben Unschuldiger zu retten“), sondern auch und in der Praxis vorrangig der **Abwehr von Gefahren von Polizeivollzugsbeamt*innen** selbst. Wenn und soweit ein gezielter tödlicher polizeilicher Schusswaffengebrauch aus Sicht des Gesetzgebers für sinnvoll und notwendig erachtet wird; sollte diese Zielsetzung auch so benannt werden. In diesem Falle ist die klare gesetzliche Regelung mit Blick auf die Maßgaben der EMRK notwendig¹⁶⁴ und zu begrüßen.

Betrachtet man die Anzahl tödlicher Schusswaffengebräuche in Deutschland, könnte die Regelung indes auch eine „enthemmende“ Wirkung haben, wenn nicht länger eine bloße **Angriffsunfähigkeit** legitimes Ziel des Schusswaffengebrauchs in vergleichbaren Situationen ist.¹⁶⁵

§ 71 IIIa AufenthaltsgG

Nach § 71 IIIa Nr. 1 AufenthaltsgG soll die Bundespolizei zukünftig für Abschiebungen und Zurückschiebungen allein deshalb zuständig sein, weil eine Person zufällig im **„Zuständigkeitsbereich“** der Bundespolizei festgestellt wurde, wobei auch hier unklar ist, ob hiermit allein die Aufgaben nach §§ 2 bis 4 BPolG gemeint sind oder welcher Zuständigkeitsbegriff (vgl. oben zu § 12 I 1) hiervon umfasst sein soll.

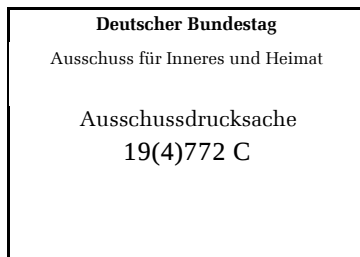
Die Regelung zielt offenbar darauf ab, den Tätigkeitsbereich der Polizei jenseits der Grenzsicherung, der Bahnanlagen sowie Flughäfen, an denen betroffene Personen von der Bundespolizei angetroffen werden könnten, auch hier von den bestehenden **sonderpolizeilichen Aufgabenfeldern** abzulösen und diese entgegen der föderalen Kompetenzstruktur (Art. 30, 70 I GG) weiter in Richtung einer **„allgemeinen“ Bundespolizei** nunmehr auch mit Aufgaben im Aufenthaltsrecht zu erweitern. Dabei werden entgegen der Gesetzesbegründung eher Reibungsverluste und mehrfache Zuständigkeitswechsel provoziert, statt auf deren Reduzierung hinzuwirken.

Zu den weiteren Einwänden gegen die Änderung verweise ich auf die schriftliche Stellungnahme in der Drs. 19(4)739.

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

¹⁶⁴ Siehe schon *Arzt*, Europäische Menschenrechtskonvention und polizeilicher Todesschuss, DÖV 2007, 230 ff. und *ders.*, Gezielter Todesschuss – Zulässigkeit und Voraussetzungen nach der EMRK, DIE POLIZEI 2009, 52 ff.

¹⁶⁵ Vgl. etwa den hier geschilderten Fall: www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/stade-polizei-ermittlungen-100.html.



Bundespolizeigewerkschaft • Seelower Straße 7 • 10439 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

(per E-Mail)



DPoIG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB
Bundespolizeigewerkschaft

Bundvorsitzender
Heiko Teggatz

Seelower Straße 7
10439 Berlin

Tel.: (030) 44 67 87 21

Telefax: (030) 44 71 43 20

Mobil: (0172) / 75 93 246

heiko.teggatz@dpolg-bpolg.de

Internet : dpolg-bpolg.de/wp

Berlin, den 18.03.2021

Novellierung Bundespolizeigesetz BPOLG

Hier: Stellungnahme der DPoIG Bundespolizeigewerkschaft

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lindholz,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses.

Das Bundespolizeigesetz (BPOLG) ist das Handwerkszeug der Polizistinnen und Polizisten der Bundespolizei und bildet die Grundlage der polizeilichen Gefahrenabwehr.

„Gefahrenabwehr vor Strafverfolgung“ ist der Grundsatz polizeilichen Handelns in Deutschland. Unter dem Begriff „Gefahrenabwehr“ verstehen wir das Verhindern von Straftaten gegen Personen und Sachen und die Abwehr von schadensvertiefenden Gefahren.

Nicht selten sind es gezielt begangene Straftaten, die erhebliche Folgen für Leib und Leben oder erhebliche Sachschäden nach sich ziehen. Deshalb ist es prioritäre Aufgabe

der Polizei, solche Straftaten im besten Falle gar nicht erst geschehen zu lassen. Leider gelingt dieses nicht immer. Die Gründe hierfür sind sehr vielfältig.

Neben einer klaren Aufgabenzuweisung und einer angemessenen personellen Ausstattung benötigt die Polizei auch eine moderne Gesetzesgrundlage zur Gefahrenabwehr.

Auf diese drei Säulen können Sie als Parlamentarier und Volksvertreter Einfluss nehmen. Eine dieser drei Säulen ist das Bundespolizeigesetz mit seinen Aufgabenzuweisungen und Befugnissen zur Gefahrenabwehr. Ein kleiner Brandherd in den eigenen vier Wänden führt oftmals zur totalen Zerstörung des Eigentums, weil kein Rauchmelder installiert und kein Feuerlöscher zur Hand war. Nicht selten haben solche vermeidbaren Nachlässigkeiten tödliche Folgen. Ich möchte Sie herzlich bitten, die Befugnisnormen im Bundespolizeigesetz gedanklich mit den Werkzeugen „Feuerlöscher“ und „Rauchmelder“ zu vergleichen.

Zunächst einmal sei erwähnt, dass wir es ausdrücklich begrüßen, dass die Novellierung des Bundespolizeigesetz nunmehr doch noch in dieser Legislaturperiode angegangen werden soll.

Auch haben wir sehr aufmerksam zur Kenntnis genommen, dass zu einem Zeitpunkt, an dem das Gesetzesvorhaben bereits als gescheitert galt, erneute Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern aufgenommen wurden. Ein aus dieser Initiative entstandenes „Eckpunktepapier“ enthält einige wichtige Änderungen, die wir ebenfalls ausdrücklich begrüßen. Hierzu zählen ausdrücklich die Befugnisse zur Quellen TKÜ, die Neuregelung für die abschließende Bearbeitung von aufgabenbezogenen Straftaten und die Einführung einer Befugnis zum Erlass von Meldeauflagen. Insofern möchten wir festhalten, dass dieses Eckpunktepapier eine gute aber vor allem ausbaufähige Grundlage für weitere Verbesserungen im Bundespolizeigesetz bietet.

Weiteren Verbesserungsbedarf sehen wir insbesondere in der Erweiterung der Präventivbefugnisse um die Möglichkeit der gefahrenabwehrenden Online-Durchsuchung und der Befugnis für den Einsatz von Videotechnik für die Gesichts- und Verhaltenserkennung zur Gefahrenabwehr im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei.

Die Verhinderung von Kindesentführungen, Menschenhandel, Zwangsprostitution und Einschleusen von Ausländern unter menschenunwürdigen Bedingungen, sind die Alltagsaufgaben der Bundespolizei. Das Bundespolizeigesetz regelt die polizeilichen Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei und bildet die gesetzliche Grundlage für Maßnahmen, mit denen die Folgen solcher schweren Straftaten verhindert werden können, ehe sie geschehen. Insbesondere die Behältnisschleusungen haben im Vergleich zum 4. Quartal 2019 um 316% zugenommen. In 83% der Fälle wurden LKW für diese

Schleusungen benutzt. Die geschleusten Personen befanden sich auf den engen und schlecht belüfteten Ladeflächen nicht selten in erheblicher Lebensgefahr.

Konkret geht es uns um die Erweiterung folgender Befugnisnormen zur Gefahrenabwehr:

- **Onlinedurchsuchungen**
- **Einsatz von Videotechnik für Gesichts- und Verhaltenserkennung**
- **Erweiterung des 30km Bereiches entlang der Landgrenzen und Erweiterung des 50km Bereiches entlang der Seegrenzen**
- **Gesetzliche Normierung des Distanzelektroimpulsgerät (DEIG) im UZwG**

Um Ihnen die Wichtigkeit und Notwendigkeit dieser Punkte noch einmal deutlich zu machen, möchte ich Ihnen einige Beispiele aus dem polizeilichen Alltag schildern.

Onlinedurchsuchungen

Beispiel 1 – Gefahr einer Kindesentführung

Ein Beamter der Bundespolizei kontrolliert die Ausreise nach Lagos (Nigeria) auf dem Frankfurter Flughafen. Zur Kontrolle erscheint ein nigerianischer Staatsangehöriger in Begleitung eines 8 Monate alten Mädchens. Eine Überprüfung der Personalien des Mannes in den Fahndungssystemen ergibt zum einen einen Treffer im geschützten Grenzfahndungsbestand (polizeiliche Beobachtung) und zum anderen wird bekannt, dass der Mann bereits in der Vergangenheit wegen Kindesentführung aktenkundig ist. Im Gepäck des Mannes befindet sich ein Laptop und er ist im Besitz eines Smartphones, von dem aus kurz vor der Kontrolle mehrere Nachrichten verschickt worden sind. Eine Kontaktaufnahme zur Kindsmutter ist nicht möglich. Der Abflug nach Lagos steht unmittelbar bevor.

Allein aus diesen Fakten lässt sich kein Straftatverdacht begründen, welcher Befugnisse zur Strafverfolgung, wie beispielsweise eine Onlinedurchsuchung des Laptops oder des Smartphones, zulassen würden. Dennoch besteht die Gefahr, dass der Mann ohne Einwilligung der Kindsmutter das 8 Monate alte Mädchen nach Nigeria verbringen möchte, um es dort den ortsüblichen Sitten und Gebräuchen zu unterwerfen. Die Entführung mehrerer 100 Kinder aus einer Schule in Nigeria hat in den letzten Wochen für Schlagzeilen in der Presse gesorgt. Ein Teil der entführten Kinder sind bis heute spurlos verschwunden.

Um im Rahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr dennoch die Möglichkeit zu haben, den Laptop und das Smartphone, beispielsweise um die Kindesmutter erreichen zu können oder Hinweise zu finden, die einen konkreten Straftatverdacht begründen, ist die Befugnisnorm einer Onlinedurchsuchung zur Gefahrenabwehr im Bundespolizeigesetz dringend erforderlich.

Beispiel 2 – Gefahr von Behältnisschleusungen und deren Folgen

Am 26. August 2015 kamen 71 Menschen aus dem Irak, dem Iran, Afghanistan und Syrien in einem Kühllastwagen im österreichischem Parndorf ums Leben. Die Migranten sollten in diesem LKW von Ungarn aus nach Westeuropa geschleust werden. Statistische Zahlen belegen, dass die Anzahl von Behältnisschleusungen seither stetig zugenommen haben. Eine Streife der Bundespolizeidirektion München kontrolliert im Rahmen der grenzpolizeilichen Überwachung der Binnengrenze nach Tschechien einen Kühllastwagen auf einem Parkplatz in unmittelbarer Grenznähe. Beim Annähern der Streife schließt der LKW Fahrer überhastet seinen Laptop und lässt sein Smartphone zügig in seiner Hosentasche verschwinden. Der LKW Fahrer legt der Streife Frachtpapiere vor, aus denen hervorgeht, dass er eine Ladung Kühlgut aus Brüssel abholen soll. Der Frachtraum des LKW ist leer. Aus dem Navigationssystem des LKW ist ersichtlich, dass die eingestellte Route erheblich von der Direktverbindung nach Brüssel abweicht. Bei der Überprüfung der Personalien des LKW Fahrers in den polizeilichen Fahndungssystemen kann festgestellt werden, dass der LKW Fahrer zur polizeilichen Beobachtung (Grenzfahndungsbestand) ausgeschrieben ist, weil er in der Vergangenheit ins Visier der Ermittlungsbehörden im Zusammenhang mit einem Schleusungsverfahren geraten ist. Eine direkte Beteiligung an der damaligen Straftat konnte nicht nachgewiesen werden. Sowohl das Verhalten des LKW Fahrers noch die vorliegenden Erkenntnisse aus den polizeilichen Fahndungssystemen begründen einen Straftatverdacht, sodass Befugnisse aus der Strafprozessordnung (Onlinedurchsuchung) keine Anwendung finden. Um dennoch die Gefahr einer bevorstehenden Straftat und deren Folgen (Tod durch Erstickern bei einer möglichen Behältnisschleusungen) abwehren zu können, ist eine Onlinedurchsuchung im Rahmen der Gefahrenabwehr (BPOLG) dringend erforderlich. Es geht schlichtweg darum, Straftaten und deren fatale Folgen für die Opfer zu verhindern, bevor sie geschehen.

Gesichts- und Verhaltenserkennung auf Bahnhöfen und Flughäfen

Die Bundespolizei hat in einem breit angelegten Versuch am Bahnhof Berlin Südkreuz Hard- und Software zur Gesichts- und Verhaltenserkennung erprobt. Das Ergebnis dieser Erprobung war sehr erfolgreich. Die Fehlerquote lag im Promillebereich. Die Anreise der Täter der Terroranschläge von Brüssel, Paris, London und Barcelona erfolgte nahezu ausschließlich mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Tatverdächtigen waren entweder bereits polizeilich bekannt (Einstufung als Gefährder) oder legten bestimmte Verhaltensmuster an den Tag. Durch das frühzeitige Erkennen solcher Tatverdächtigen durch technische Unterstützung (Video), hätten hunderte Menschenleben gerettet werden können. Auch bestimmte Verhaltensmuster von Menschenmengen (Flucht, Panik, Hilferufe) können auf unmittelbar bevorstehende Gefahren für Leib und Leben hindeuten. Der Einsatz technischer Hilfsmittel, wie beispielsweise Videoanlagen mit so genannter intelligenter Software können temporär auftretende personelle Unterbesetzung ausgleichen und kompensieren. Derzeit ist es so, dass aufgrund zahlreicher polizeilicher Einsätze keine „rund um die Uhr“ Bestreifung der Bahnhöfe und Flughäfen gewährleistet ist.

Die Befugnis zur Durchführung von technisch unterstützter Gesichts- und Verhaltenserkennung dient ausschließlich der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der Benutzer von Bahnanlagen und Flughäfen. Warum eine solche Befugnisnorm bisher keine Normierung im Bundespolizeigesetz gefunden hat, ist für uns schlichtweg nicht nachvollziehbar.

30km/50km Bereich Land-/Seegrenze

Mit der Änderung des Bundespolizeigesetzes 1994 wurde erstmalig eine Definition des so genannten Grenzraumes vorgenommen. Durch die Festlegung von „30 Kilometer ins Landesinnere“ und „50 Kilometer seeseitig“ wurde die örtliche Zuständigkeit der Bundespolizei für Präventivmaßnahmen (Gefahrenabwehr) begrenzt. So genannte „mobile Fahndungsgruppen“ des damaligen Grenzschutzeinzeldienstes (GSE) gibt es bereits seit den 1970´er Jahren. Der damalige Bundesgrenzschutz, wie auch die heutige Bundespolizei ist eine Sonderpolizei des Bundes, welche für das polizeiliche Handeln immer eine so genannte dreischichtige Polizeigefahr als Handlungsgrundlage benötigt. „dreischichtig“ bedeutet:

1. Schicht (eine Gefahr)
2. Schicht (für die öffentliche Sicherheit und Ordnung)
3. Schicht (mit Grenzbezug)

Die Polizeien der Länder hingegen benötigen für das polizeiliche Handeln lediglich eine zweischichtige Polizeigefahr. Die örtliche Zuständigkeit erstreckt sich auf das jeweilige Bundesland und ist damit landesweit gegeben.

Mit der Festlegung des 30-Kilometerbereiches 1994 wurde die örtliche Zuständigkeit der Bundespolizei in der Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgabe auf einen Korridor von 30 Kilometern entlang der Grenze festgelegt. Vor dem Hintergrund der Anzahl und des Zustandes der Verkehrswege und der damaligen Motorisierung der Kraftfahrzeuge war es kaum möglich, diesen „Korridor“ unter einer Stunde Fahrtzeit zu durchqueren. Sämtliche polizeiliche Taktiken hatten diese Raum/Zeit Berechnung zur Grundlage. Heute, also 26 Jahre später sind die Verkehrswege deutlich weiter ausgebaut und die Kraftfahrzeuge deutlich höher motorisiert. Die Überwindung dieses Korridors ist also in weniger als die Hälfte der Zeit zu überwinden, was eine Fahndung in gleicher Qualität schlichtweg unmöglich macht.

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesrepublik Deutschland an den Landgrenzen ausschließlich von Schengenstaaten und der Schweiz umgeben ist, finden in der Regel keine stationären Grenzkontrollen mehr statt. Die 1994 noch vorhandenen stationären Grenzkontrollen in Kombination mit der mobilen Bestreifung im 30-Kilometerbereich gibt es demzufolge nicht mehr. Die Fahndungsmöglichkeiten sind demzufolge von zwei auf eine Kontrolllinie reduziert.

Eine Erweiterung des Korridors der örtlichen Zuständigkeit der Bundespolizei über 30 Kilometer ins Landesinnere hinaus, ist eine dringend notwendige Maßnahme, die die Bundespolizei in die Lage versetzt eine qualitativ hochwertige Gefahrenabwehr zu leisten, welche wiederum ausschließlich den Zweck verfolgt, Gefahren oder schadensvertiefende Ereignisse, die sich aus der grenzüberschreitenden Kriminalität ergeben, abzuwehren.

Zwischenzeitlich hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 18. Dezember 2018 (Az. 1 BvR 142/15) endgültig über die Zuständigkeit der Bundespolizei für die Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben entschieden. Insofern kann es nur im Interesse der Länder liegen, den Fahndungskorridor für die Bundespolizei deutlich über die 30(50) Kilometergrenze hinaus, im günstigsten Falle lageabhängig, zu erweitern.

Warum dieser Korridor seeseitig im Jahr 1994 auf 50 Kilometer festgelegt wurde, entzieht sich meiner Kenntnis. Tatsache ist jedoch, dass aufgrund der starren Festlegung (50km seeseitig) und der geografischen Lage der deutschen Inseln in der Nordsee (insbesondere Helgoland) oftmals das Festland an der Küste gar nicht erreicht wird. Dieses hat wiederum zur Folge, dass die parallel zur Westküste verlaufende Bundesstraße 5 von Flensburg nach Hamburg nicht in den örtlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei fällt. Zur Erläuterung habe ich Ihnen Kartenmaterial als Anlage beigelegt, dem Sie den Verlauf der Korridorgrenze entnehmen können. Um auch entlang der Westküste Schleswig-Holsteins

einen angemessenen Korridor für die grenzpolizeiliche Zuständigkeit zu erreichen, sollte hier eine Erweiterung des 50km Korridors seeseitig auf mindestens 80 Kilometer erfolgen.

Distanzelektroimpulsgerät (DEIG)

Uns geht es konkret noch einmal um die Einführung des Distanzelektroimpulsgerät(DEIG) in die Bundespolizei. Mit Erlass vom 25. August 2020 (Erlass B6-52003/2#5 - VS-NfD) hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die Anwendererprobung von Distanz-Elektro-Impuls-Geräten in der Bundespolizei bereits genehmigt. Auch existiert hierzu bereits eine umfangreiche Dienstanweisung.

Das DEIG Model Taser X2 ist als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt gem. § 2 Absatz 3 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2006 eingestuft. Die Zulassung ist dienstlich auf das Modell Taser X2 beschränkt, weil es die elektrischen Grenzwerte zum Nachweis der gesundheitlichen Unbedenklichkeit nach Anlage V gemäß § 15 Abs. 5 Beschussverordnung nicht überschreitet. Der Einsatz des DEIG ist grundsätzlich anzudrohen. Von einer Androhung kann abgesehen werden, wenn Umstände sie nicht zulassen und insbesondere die sofortige Anwendung des DEIG zur Abwehr einer Gefahr notwendig ist. Sofern die Bundespolizei im Rahmen ihrer Not- oder Eilzuständigkeit gemäß § 65 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (BPolG) unterstützend im Zuständigkeitsbereich eines Landes tätig wird, ist das jeweilige Landesrecht ausschlaggebend. Das DEIG ist damit unter Berücksichtigung der landesrechtlichen Bestimmungen im Einzelfall anzuwenden. Ist der Tatbestand des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG erfüllt, richten sich die bundespolizeilichen Maßnahmen der Unterstützung ebenfalls nach dem Polizeirecht des betroffenen Bundeslandes, um die öffentliche Sicherheit oder Ordnung wiederherzustellen oder aufrechtzuerhalten. Die zuständige Landespolizei ist nach dem Einsatz des DEIG unverzüglich zu unterrichten, um gegebenenfalls Anschlussmaßnahmen, wie etwa die Spurensicherung, zu treffen. DEIG sollen in polizeilichen Lagen eingesetzt werden, in denen andere Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder Waffen im Hinblick auf eine sichere Lagebewältigung nicht geeignet oder unverhältnismäßig sind. Der Einsatz von DEIG zur Bewältigung von lebensbedrohlichen oder hoch dynamischen Einsatzlagen ist grundsätzlich nicht vorgesehen.

Der Einsatz von DEIG kommt insbesondere beifolgenden Personen in Betracht:

- körperlich oder technisch überlegenen Gewalttätern (schwergewichtige Gewalttäter, Kampfsportler, Kraftsportler, u. ä.),
- psychisch kranken Gewalttätern,

- Gewalttäter, die dem äußeren Anschein nach unter Alkohol- Drogen- oder Medikamenteneinfluss stehen,
- gewalttätige Randalierer,
- gewalttätige Personen mit Ansteckungsgefahr,
- Täter, die Waffen im nichttechnischen Sinne einsetzen,
- Personen mit Suizidabsicht in Verbindung mit Hieb-, Stich- oder Stoßwaffen.

Gegenüber nachfolgenden Personen bzw. Einsatzlagen sind DEIG nicht anzuwenden:

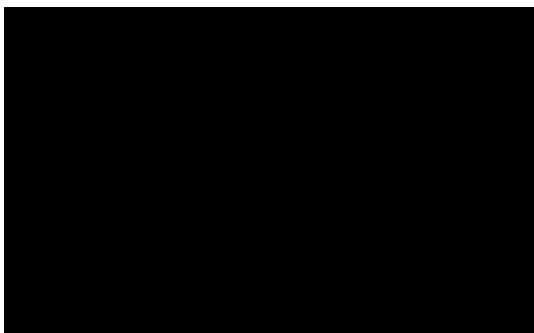
- Bei bekannter Maßen oder dem äußeren Anschein nach bei Kindern (außer bei Notwehr/Nothilfe).
- Bei bekannter Maßen oder dem äußeren Anschein nach Schwangeren und Herzkranken.
- Personen, die mit brennbaren Flüssigkeiten in Kontakt stehen.
- Personen, bei denen Absturzgefahr besteht.
- Personen, die sich im Wasser befinden.
- Situationen, bei denen nach Würdigung des Einzelfalles der Einsatz eines DEIG eine unverhältnismäßig hohe Gefährdung der polizeipflichtigen Person oder einer dritten Person verursachen würde (z.B. Sekundärverletzungen, Bedienung einer Maschine, Kind auf dem Arm, Sturz in den fließenden Straßenverkehr).
- In explosions- oder brandgefährdeten Räumlichkeiten und Umgebungen dürfen DEIG nicht eingesetzt werden. Dies gilt auch, wenn Personen unkonventionelle Spreng- oder Brandvorrichtungen mitführen.

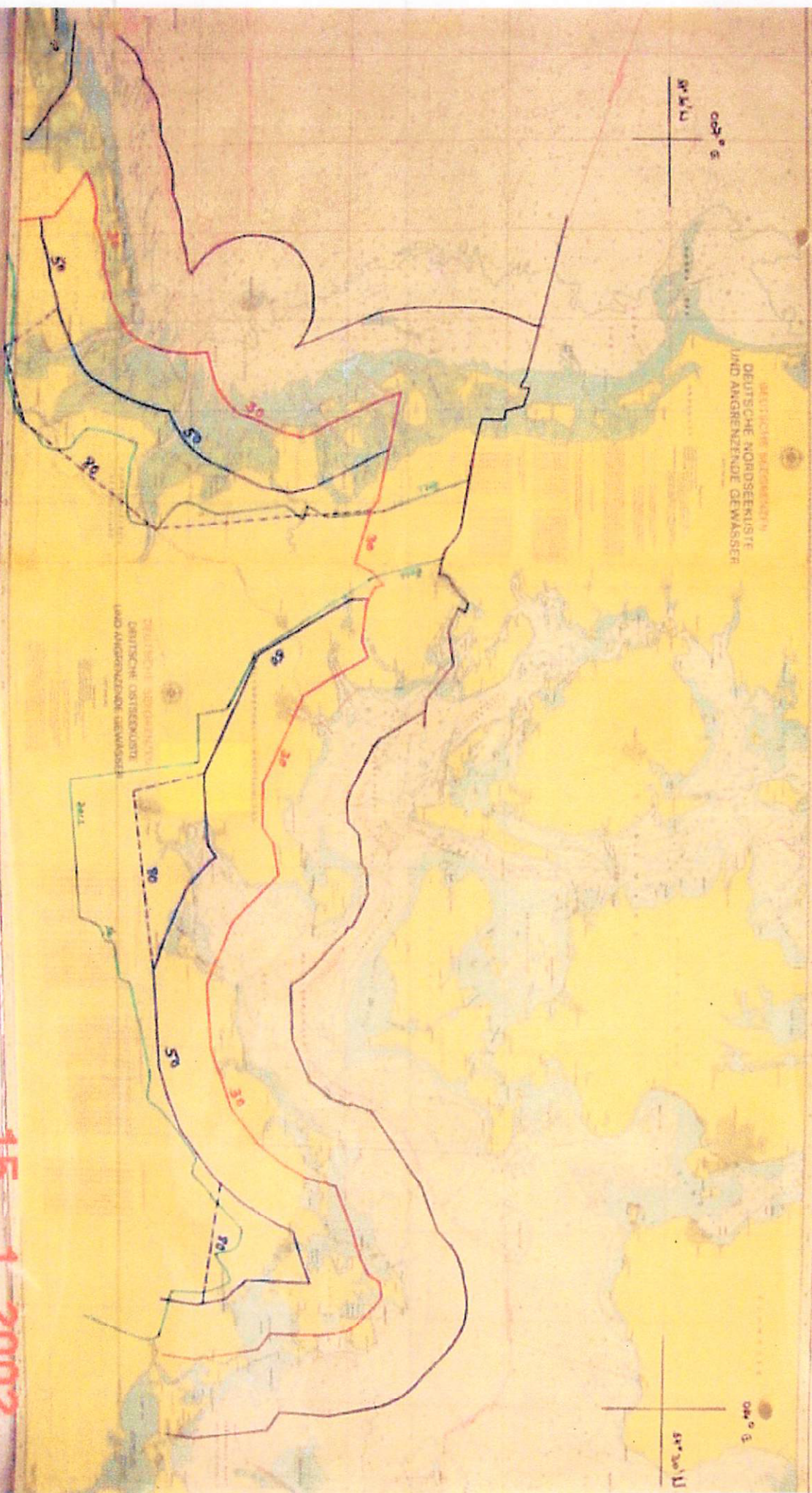
Die Erprobung des DEIG läuft derzeit in drei Bundespolizeiinspektionen. Wie uns seit dem Beginn des Testlaufes berichtet wurde, mit sehr großem Erfolg und absoluter Akzeptanz bei den erprobenden Beamten. Konkret konnte die bloße Androhung des DEIG in mehr als 22 konkreten Fällen den Einsatz von Reizgas und Schlagstock verhindern und zur Deeskalation der Situation erheblich beitragen.

Nach meiner Überzeugung ist eine Aufnahme dieses Führungs- und Einsatzmittel in den §2 Abs. 3 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang (UZwG) unumgänglich.

Gerne stehe ich Ihnen für weitere detaillierte Erläuterungen und Beratungen zur Verfügung.

Herzliche Grüße





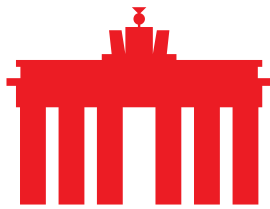
15.1.2002



15 1 2002



15 1 2002



Kurzkomentierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei (BT-Drs. 19/26541)

Berlin, 19.03.2021

Im Rahmen des Gesetzesvorhabens soll der Bundespolizei u. a. die Befugnis zum Einsatz eines Staatstrojaners im Bereich der Gefahrenabwehr eingeräumt werden.

eco sieht den Einsatz von Trojanern grundsätzlich kritisch und lehnt diesen aufgrund der damit verbundenen Auswirkungen und Implikationen ab. Trojaner gefährden die IT-Sicherheit von Bürgern, Wirtschaft und des Staates selbst. Sie höhlen die Vertrauenswürdigkeit von Kommunikation aus und gefährden die Integrität von IT-Systemen.

Darüber hinaus ist der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Einsatz im Rahmen der Gefahrenabwehr nicht zielführend und praktikabel. Die Zeitkritikalität bei der Gefahrenabwehr schließt den Einsatz von Trojanern aus, da dafür langwierige und aufwendige Vorarbeiten erforderlich sind. Es dürfte daher zweifelhaft sein, ob mit der geplanten Befugnis überhaupt ein Beitrag zur Gefahrenabwehr erreicht werden kann.

Im Kontext mit dem hier geplanten Trojanereinsatz wird eco schließlich eine Gesamtschau mehrerer Überwachungsmaßnahmen aus anderen, aktuellen Gesetzesvorhaben vornehmen, um aufzuzeigen, welches Ausmaß an Überwachungsmaßnahmen alsbald zu befürchten steht.

Zu den vorgeschlagenen Regelungen

§ 27d BPolGE - Telekommunikationsüberwachung

Keine realistischen Anwendungsszenarien

Angesichts des notwendigen Aufwands zur Infiltration der Geräte von Zielpersonen und der dafür erforderlichen Zeit (Erforschung des Geräts und dessen Software, Aufspüren von Lücken, Aufspielen der Trojaner-Software, Funktionstest) ist im Bereich der Gefahrenabwehr kaum ein Anwendungsfall denkbar, wo alle eben genannten Schritte durchgeführt werden konnten und eine Gefahrenabwehr dann noch möglich ist.

Ausnützen von Schwachstellen und Lücken

Ein erhebliches Problem beim Einsatz von Trojanern ist der ihm innenwohnende Anreiz zum Offenhalten und Ausnutzen bestehender Schwachstellen und Lücken in verbreiteter Software. Hierdurch ist es vergleichsweise einfach möglich mit Trojanersoftware das IT-System einer Zielperson zu infiltrieren. Die Geheimhaltung solcher Schwachstellen und Lücken gefährdet jedoch in großem Umfang Bürger, Unternehmen und staatliche Einrichtungen. Durch die Geheimhaltung wird eine umgehende Beseitigung von Schwachstellen und Lücken verhindert und hierdurch das Risiko geschaffen, dass Kriminelle durch Ausnützen dieser Lücken



beispielsweise große Botnetze aufbauen oder ausländische Nachrichtendienste diese gegenüber deutschen Bürgern, Unternehmen und dem deutschen Staat zum Ausspähen nutzen können.

Die aktuellen, korrigierten Zahlen des Bundesamtes für Justiz zum Einsatz der gegenwärtigen Trojaner¹ und der entsprechende Zeit-, Personal- und Kostenaufwand bestätigen den Anreiz zum Ausnutzen von Softwarelücken in weitverbreiteter Standardsoftware und Anwendungen.

Unzureichende Kontrolle

Mangels technischer Expertise bzgl. Funktionsweise von Trojanern und Auswirkungen deren Einsatzes bei Bundespolizei und zuständigem Amtsgericht kann dort nicht beurteilt werden, ob der Staatstrojaner im konkreten Einzelfall nur innerhalb des gesetzlich erlaubten Rahmens Kommunikation aufgenommen und ausgeleitet hat. Schäden an oder Beeinträchtigungen von IT-Systemen werden bereits systematisch überhaupt nicht erfasst.

Online-Durchsuchung „light“

Gem. § 27d Abs. 3 Nr. 3 BPolGE wird geregelt, dass ab dem Zeitpunkt der Anordnung der Maßnahme die Kommunikation aufgezeichnet werden kann. Dies ermöglicht faktisch eine Online-Durchsuchung auch der zurückliegenden Kommunikation. Denn aus technischer Perspektive ist ein Softwaremodul mit der Fähigkeit zur Durchsuchung gespeicherter Kommunikation funktional identisch mit demjenigen, welches eine zeitlich wie inhaltlich umfassende Online-Durchsuchung des Geräts ermöglicht, vgl. BVerfGE, 120, 274, Rn. 188ff.

Fehlende Einschränkung

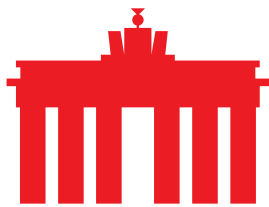
Im Gegensatz zu § 100a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO (Quellen-TKÜ für Strafverfolgung) fehlt die Einschränkung, dass im Einzelfall eine Tat bzw. hier eine Gefahr besonders schwer wiegen muss. Das Fehlen dieser Einhegung stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken, da diese Schranke geradezu dafür vorgesehen ist, um der hohen Eingriffsintensität zu Gunsten der Betroffenen ausgleichend Rechnung zu tragen.

Unbestimmtheit

Den Verweis auf das Telekommunikationsgesetz und die Telekommunikationsüberwachungsverordnung (TKÜV) nach § 27d Abs. 7 S. 2 BPolG erachtet eco als zu unbestimmt. Offen ist zudem, ob für diesen Bereich die zugehörige technische Richtlinie nicht gelten soll, da auf sie nicht ausdrücklich verwiesen wird. Dies sieht eco kritisch, da in der Technischen Richtlinie TKÜV auch längere Umsetzungsfristen für die Unternehmen vorgesehen werden können. Das Fehlen

¹

https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Telekommunikation/Telekommunikationsueberwachung_node.html



des Verweises führt zur Unbestimmtheit und folglich gibt es den Unternehmen keine ausreichende Rechtssicherheit.

Zuständigkeit Amtsgericht

Nach Ansicht des eco ist die vorgesehene Zuständigkeit der Amtsgerichte für die Anordnung des verdeckten Eingriffs in IT-Systeme nach § 27d Abs. 2 S. 1 BPolGE i. V. m. § 28 Abs. 4 S. 4 bedenklich. Im Hinblick auf die Eingriffsintensität der Maßnahme erachtet eco zumindest die Zuständigkeit einer Kammer des jeweils örtlich zuständigen Landgerichts in der Besetzung mit drei Berufsrichtern für erforderlich und angemessen. In der praktischen Erfahrung hat sich gezeigt, dass Amtsgerichte Anträge auf Anordnung einer TKÜ-Maßnahme nur im absoluten Ausnahmefall ablehnen, vgl. die öffentlich zugänglichen Zahlen² zum Bundesland Berlin.

Kontrolle d. BfDI nach §35f und § 37 BPolGE

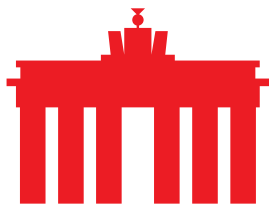
Grundsätzlich positiv bewertet eco die vorgegebene Protokollierung nach § 35f BPolGE und die Kontrolle durch den BfDI gem. § 37 BPolGE. Letztere sollte hinsichtlich der Eingriffsintensität des verdeckten Zugriffs auf IT-Systeme nach § 27d Abs. 2 S. 1 BPolGE jährlich stattfinden. Je größer die Eingriffsintensität, desto kürzer müssen die zeitlichen Kontrollabstände sein.

Gesamtbetrachtung aktueller Gesetzgebungsverfahren in diesem Kontext

In mehreren anderen der aktuellen Gesetzesvorhaben sind viele neue Überwachungsmaßnahmen geplant - neu insbesondere in dem Sinne, dass nun auch Messenger und E-Mail Diensteanbieter erfasst werden und der Kreis der Verpflichteten so um ein Vielfaches der bisher betroffenen Unternehmen anwächst. Zu allen im Folgenden genannten Vorhaben hat eco auch Stellung genommen, s. jeweilige Links:

- TKMoGE (BT-Drs. 19/26108): Sieht wieder die Vorratsdatenspeicherung, eine Verpflichtung zur Mitwirkung der TK-Unternehmen bei der Umleitung von Datenverkehren zum Aufspielen von Trojanern, und eine Identifizierungspflicht der Messenger und E-Maildiensteanbieter hinsichtlich deren Nutzern vor, vgl. <https://www.eco.de/download/146723/>;
- VerfSchGE (BT-Drs. 19/24785): Räumt die Befugnis zum Einsatz von Trojanern für alle deutschen Nachrichtendienste bzgl. aller Arten von TK-Diensten (auch Messenger und E-Maildienste) und Verpflichtung zur Mitwirkung der TK-Unternehmen bei der Umleitung des Datenverkehrs zum Aufspielen von Trojanern vor, vgl. <https://www.eco.de/download/140669/>;
- IT-SiG 2.0 (BT-Drs. 19/26106): Regelt, dass das BSI grundsätzlich zur Warnung von Herstellern

² <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/DruckSachen/d18-2836.pdf>



verpflichtet, wenn der Behörde Lücken bekannt werden. Davon kann abgesehen werden, wenn dem Interessen Dritter entgegenstehen. Die nun neue Begründung (S. 66) zu § 7 Abs. 1a BSI-Gesetz stellt klar, dass damit zukünftig das Interesse der zum Trojanereinsatz berechtigten Stellen gemeint ist, also das Geheimhalten solcher Lücken, vgl. <https://www.eco.de/download/141055/>;

- BNDGE (BT-Drs. 19/26103): Schafft die Befugnis zum Hacking ausländischer TK-Anbieter und Plattformen (So beispielsweise Google, Facebook, Amazon, Apple, usw.) und von Individuen, vgl. <https://www.eco.de/download/140744/>;
- GE Bestandsdatenauskunft - NetzDG (BT-Drs. 19/25294): Regelt die Verpflichtung zur Bestandsdatensammlung für alle TK-Anbieter und eine Meldepflicht sozialer Netzwerke von Verdachtsfällen an das BKA, vgl. <https://www.eco.de/download/141072/>

Nach Auffassung des eco wird allein durch diese noch nicht einmal abschließende Aufzählung deutlich, dass der deutsche Gesetzgeber das Maß zwischen Überwachung - welche auf das absolut notwendige begrenzt sein muss - und den Rechten der betroffenen TK-Anbieter und deren Kunden, den Bürgern, völlig aus den Augen verloren. Die TK-Anbieter selbst sind wiederum ihren Kunden zum Schutz von deren Daten verpflichtet und werden auch hier immer mehr in Anspruch genommen.

Die schiere Anzahl der vorstehenden Überwachungsmaßnahmen weckt mehr als berechtigte Zweifel an einer Angemessenheit der Vorhaben.

Über eco

Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.



Bundespolizeipräsidentium

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)772 E

POSTANSCHRIFT Bundespolizeipräsidentium
Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam

Präsident Dr. Dieter Romann

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

POSTANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

TEL +49 331 97997-3201
FAX +49 331 97997-9005

E-MAIL bpolp@polizei.bund.de
INTERNET www.bundespolizei.de

DATUM Potsdam, 22. März 2021

**Schriftliche Stellungnahme des
Präsidenten des Bundespolizeipräsidentiums
Herrn Dr. Dieter Romann
zur öffentlichen Anhörung am 22. März 2021
zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD**

***Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei
BT-Drucksache 19/26541***

I. Vorbemerkung

Ich begrüße sehr, dass die Bundespolizei im Zuge ihrer für unser Land bedeutenden Aufgabenwahrnehmung ein verbessertes und moderneres Befugnisinstrumentarium erhalten soll. Ferner sind zur Stärkung ihrer bereits vorhandenen Kernkompetenzen zuständigkeitsarrondierende Anpassungen erforderlich. Das Bundespolizeigesetz bedarf dringend der Modernisierung, da die 52.000 Beschäftigten der Bundespolizei gegenwärtig bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben – insofern der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in ihrem Zuständigkeitsbereich – ein Bundespolizeigesetz anwenden, welches zum überwiegenden Teil noch aus dem Jahr 1994 stammt.

II. Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD enthält eine erhebliche Anzahl an angepassten oder neuen Vorschriften, um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Urteil vom 20. April 2016 (1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09) hinsichtlich der Ein-

BANKVERBINDUNG Bundeskasse - Dienstort Kiel
Deutsche Bundesbank Filiale Hamburg
IBAN DE18 2000 0000 0020 0010 66
BIC MARKDEF1200

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam
Haus 44
VERKEHRSANBINDUNG Straßenbahn Kunersdorfer Straße
Linien 91, 92, 93, 96, 99



schreitschwellen für die Durchführung eingriffsintensiver Maßnahmen sowie zur zweckändernden Weiterverarbeitung personenbezogener Daten umzusetzen. Ferner werden datenschutzrechtliche Vorgaben im Zuge der Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben geregelt.

Die häufig durch die Bundespolizei in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich vor allem auf Bahnhöfen, Flughäfen oder im Grenzgebiet an der Binnengrenze festgestellten Drittstaatsangehörigen, die sich seit längerem unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, fallen mangels einer nachweisbaren zeitlichen Nähe zur unerlaubten Einreise bisher nicht in die repressive und aufenthaltsrechtliche Zuständigkeit der Bundespolizei. Aus polizeifachlicher Sicht ist daher von herausragender Bedeutung, dass einerseits die Strafverfolgungszuständigkeit für den unerlaubten Aufenthalt (§ 12 Absatz 1 Nummer 2 BPolG-E) und andererseits die Zuständigkeit für Abschiebungen inklusive der Antragsbefugnis für die Haft zur Sicherung der Abschiebung (§ 71 Absatz 3a AufenthG-E) im Gesetzentwurf enthalten ist. Beide Anpassungen sind nur in dieser Kombination sinnvoll. Sofern der vollziehbar ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige in irgendeinem Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wird – und nur um diese Fälle geht es – und eine Abschiebung innerhalb von sechs Monaten realisierbar ist, insbesondere aufgrund der Einschätzung hinsichtlich der Beschaffung von Passersatzpapieren, können die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ohne einen zuständigkeitsbedingten Bruch im Bearbeitungsprozess vollzogen werden. Die ohnehin schon im Rahmen des ersten Angriffs durch die Bundespolizei getroffenen Maßnahmen zur Sicherung des Strafverfolgungsanspruchs würden in direkter Absprache mit der sachleitenden Staatsanwaltschaft und der ggf. zu beteiligenden Ausländerbehörde finalisiert werden, um dann unmittelbar die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen einleiten zu können. Diese Stringenz ist insbesondere bei freiheitsentziehenden Maßnahmen, die entweder im Rahmen der Strafverfolgung oder zur Sicherung der Abschiebung richterlich angeordnet wurden, von großer Bedeutung (Negativbeispiel: Fall AMRI).

Zudem soll die vorgesehene Erweiterung der Strafverfolgungszuständigkeit auf bestimmte Verbrechen vermeiden, dass einheitliche Lebenssachverhalte durch zuständigkeitsbedingte Brüche künstlich aufgespalten werden, bspw., wenn durch eine Tätergruppierung vorzugsweise auf Bahnhöfen Diebstahlshandlungen begangen werden und sich diese durch Beutesicherung mittels Gewalt oder „Straßenraubdelikte“ in Zügen oder auf Anlagen der Deutschen Bahn zu Verbrechen qualifizieren (§ 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 i.V.m. Satz 2 BPolG-E).

Darüber hinaus halte ich es für dringend geboten, dass die Bundespolizei im Rahmen ihrer präventiven Aufgabe Luftsicherheit auch für die Verfolgung von Straftaten zuständig ist, die gegen die Sicherheit der Anlagen oder den Betrieb des Luftverkehrs gerichtet sind (§ 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 BPolG-E). Dies umfasst insbesondere eine Strafverfolgungszuständigkeit für gefährliche Eingriffe in den Luftverkehr (bspw. mittels Drohnen). Im Gleichklang dazu ist die Bundespolizei bereits jetzt für die Verbrechensverfolgung des gefährlichen Eingriffs in den Bahn- und Seeverkehr zuständig.

Die präventive Telekommunikationsüberwachung ist mittlerweile in den Landespolizeigesetzen und im Bundeskriminalamtgesetz als Standardbefugnis verankert. Die Bundespolizei führt im Jahr ca. 130 Ermittlungsverfahren wegen Einschleusens von Ausländern im Modus Ope-

randi der lebensgefährlichen Behältnisschleusung. Ca. 20 Fälle pro Jahr beginnen als Gefahrenabwehrvorgänge, d.h. die Bundespolizei erhält bspw. Hinweise aus dem Ausland zu geplanten Taten bzw. unmittelbar bevorstehenden Taten – so dass in diesen Fällen noch kein Anfasser für die Einleitung eines Strafverfahrens vorhanden ist. Daher wird die Einführung einer Befugnis zur präventiven Telekommunikationsüberwachung (§ 27d BPolG-E) sowie der Quellen-Telekommunikationsüberwachung – da zunehmend die tatvorbereitende Kommunikation (z.B. derartiger o.g. Schleusungen) verschlüsselt über WhatsApp etc. und Internettelefonie stattfindet – ausdrücklich begrüßt.

Im Rahmen der bundespolizeilichen Aufgabenwahrnehmung besteht zudem das Erfordernis, unterhalb der eingriffsintensiven Gesprächsüberwachung Mobiltelefone und deren Nutzer zu lokalisieren (z.B. mittels einer „stillen SMS“). So kann der Standort eines Suizidverdächtigen im Bahnbereich zügig aufgeklärt oder „Drohanrufer“, die Gewalttaten auf Bahnhöfen oder Flughäfen ankündigen, identifiziert werden (§ 27e BPolG-E).

Auch mit Blick auf die Fürsorge gegenüber den operativ Beschäftigten der Bundespolizei ist die Regelung zum Ausbau der Unterstützungspflichten im Rahmen der Unterbringung bundespolizeilicher Dienstkräfte durch Verkehrsbetreiber ein prioritäres Anliegen – denkt man an die teilweise baulich maroden Dienststellen im bahnpolizeilichen Bereich, auf denen trotz allem sehr engagiert Dienst versehen wird (§ 62 Absatz 3 BPolG-E). Allerdings umfasst der aktuelle Entwurf nur die Bereitstellung von Flächen im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung nach den §§ 2 - 4a BPolG (Grenze, Bahn und Luftsicherheit). Die Bundespolizei benötigt gleichermaßen für hoheitliche Aufgaben nach anderen Rechtsvorschriften, die auf dem Gelände der Verkehrsunternehmen wahrgenommen werden, geeignete Einrichtungen – bspw. im Rahmen der wichtigen Aufgabe der Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger nach § 71 Absatz 3 Nummer 1d AufenthG. Zudem ist weder die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen oder Erwerber, in den überlassenen Einrichtungen notwendige Umbauten vorzunehmen, noch die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen, Anlagen für den Digitalfunk zu errichten, zu warten und zu betreiben, enthalten. Eine verlässliche Einsatzkommunikation ist nicht nur für die Fürsorge der Bundespolizeikräfte, sondern auch für eine effektive Prävention und Strafverfolgung unerlässlich. Ich habe daher unter **Ziffer 3 des Berichts Ergänzungsvorschläge** unterbreitet.

Im Weiteren begrüße ich ausdrücklich die Einführung von Befugnissen für

- o den Einsatz technischer Mittel gegen fernmanipulierte Geräte, d.h. gegen Drohnen, die die Sicherheit an Flughäfen beeinträchtigen,
- o Meldeauflagen oder Aufenthaltsverbote bspw. gegen Fußballstörer,
- o den Schutz von Zeugen innerhalb der eigenen Aufgabenwahrnehmung,
- o die Bild- und Tonüberwachung von Gewahrsamsräumen, einerseits zur besseren Überwachung von bspw. Suizidverdächtigen, andererseits zur Dokumentation des tatsächlichen Geschehens, wenn Vorwürfe gegen Beamte erhoben werden,

- o die Entnahme von Blutproben, insbesondere unverzüglich nach einer Widerstandshandlung mit verletzten Beamten, um eine mögliche Krankheitsübertragung festzustellen, damit ohne Zeitverzug die richtige ärztliche Behandlung erfolgen kann und
- o für den finalen Rettungsschuss – als Ultima Ratio.

III. Prioritäre Ergänzungsvorschläge

1. Strafverfolgung in Einzelsachverhalten auf Ersuchen (sog. gekorene Zuständigkeit)

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

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

Im Gesetzentwurf bedarf es der Ergänzung des § 12 BPolG (Verfolgung von Straftaten) um einen neuen Absatz 3a:

„(3a) Bei Straftaten, die nicht dem Absatz 1 unterfallen, nimmt die Bundespolizei abweichend von Absatz 3 die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn

1. eine Staatsanwaltschaft darum ersucht oder
2. das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat es nach Unterrichtung der obersten Landesbehörde aus schwerwiegenden Gründen anordnet.

Die für die Strafrechtspflege und die Polizei zuständigen obersten Landesbehörden sind unverzüglich zu benachrichtigen, wenn die Bundespolizei polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnimmt; außerdem sind unverzüglich zu benachrichtigen die zuständigen Landeskriminalämter, der Generalbundesanwalt in den Fällen, in denen er für die Führung der Ermittlungen zuständig ist, und in den übrigen Fällen die Generalstaatsanwaltschaften, in deren Bezirk ein Gerichtsstand begründet ist. Satz 1 Nummer 1 gilt entsprechend für die Fahnung nach Verurteilten zum Zwecke der Vollstreckung.“

Begründung:

Zu § 12 Absatz 3a:

Zu Nummer 1:

Die Bundespolizei nimmt über die obligatorischen Fälle des § 12 Absatz 1 hinaus die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn eine Staatsanwaltschaft darum ersucht. Dabei lässt sich das Ersuchen einer Staatsanwaltschaft des Landes als kompetenzrechtlich unbedenklicher Fall der Amtshilfe begreifen. Insbesondere können länderübergreifende komplexe strafrechtrelevante Sachverhalte unter der Sachleitung der federführenden Staatsanwaltschaft bei einer Ermittlungsbehörde zusammengeführt werden. Beispielhaft aus der Praxis sind grenz- und länderübergreifende Tätergruppierungen, die sich auf Fahrkartenaufbrüche und -sprengungen, aber auch auf Geldautomatenaufbrüche und -sprengungen in Bahnhofsnähe konzentriert haben. Hierbei kommt zusätzlich die grenz- und bahnpolizeiliche Expertise auch in der Strafverfolgung zum Tragen. Gleiches kann gelten für Straftaten wie z.B. Schleusungskriminalität in Verbindung mit Urkunden- oder sonstiger milieubedingter Kriminalität (u.a. Clanbereiche). Bei nichtfreizügigkeitsberechtigten Staatsangehörigen können zudem nach der Strafvollstreckung Synergieeffekte im Bereich der Rückführung erzielt werden.

Gleichsam kompetenzrechtlich unbedenklich ist die Strafverfolgungstätigkeit der Bundespolizei auf Ersuchen einer Bundesbehörde, beispielsweise wenn der Generalbundesanwalt um Strafverfolgung ersucht oder einen diesbezüglichen Auftrag erteilt. Die Strafverfolgungsaufgabe des Generalbundesanwalts ergibt sich aus Artikel 96 Absatz 5 GG, insoweit kann die Bundespolizei den Generalbundesanwalt als weitere Strafverfolgungsbehörde unterstützen. Denkbare Anwendungsfall für Ersuchen sind mehrere Brandanschläge mit staatschutzrechtlichem Hintergrund auf Anlagen der Deutschen Bahn, wie im Vorfeld des G20-Gipfels geschehen.

Zu Nummer 2:

Nummer 2 ermöglicht eine Anordnung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, sofern dies ausnahmsweise aus schwerwiegenden Gründen sachgerecht erscheint.

Zu Satz 2:

Im Falle einer Anordnung nach Satz 1 sind sowohl die zuständigen obersten Landesbehörden als auch die die Ermittlungen führende Staatsanwaltschaft unverzüglich über das Ersuchen nach Nummer 1 oder die Anordnung nach Nummer 2 in Kenntnis zu setzen.

Zu Satz 3:

Nach Satz 3 ist ein staatsanwaltschaftliches Ersuchen auch möglich, welches nur noch die Fahndung einer oder eines bereits Verurteilten zum Gegenstand hat.

2. Ergänzung der Unterstützungspflichten (§ 62 BPolG)

Der aktuelle Entwurf sieht von der Bereitstellung von Flächen ab, die die Bundespolizei für ihre Aufgabenwahrnehmung nach anderen gesetzlichen Vorschriften auf dem Gelände der Verkehrsunternehmen benötigt. Zudem ist weder die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen

oder Erwerber, in den überlassenen Einrichtungen notwendige Umbauten vorzunehmen, noch die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen, Anlagen für den Digitalfunk zu errichten, zu warten und zu betreiben, enthalten.

Daher wird folgende Fassung des § 62 Absatz 3 BPolG-E vorgeschlagen:

§ 62 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die in Absatz 2 genannten Unternehmen stellen die erforderlichen Einrichtungen, insbesondere Dienst- und Lagerräume gemäß den polizeilichen Anforderungen sowie Parkplätze für die Dienstkraftfahrzeuge der Bediensteten der Bundespolizei unentgeltlich zur Verfügung. Dies gilt auch für Räume und Flächen, die die Bundespolizei für ihre Aufgabenwahrnehmung nach anderen gesetzlichen Vorschriften auf dem Gelände der Verkehrsunternehmen benötigt. Soweit die Unternehmen keine oder nicht ausreichend eigene Flächen bereitstellen können, sind sie verpflichtet, der Bundespolizei vergleichbare Ersatzflächen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Ist dies nicht möglich, da die Unternehmen die für die Wahrnehmung der Aufgabe der Bundespolizei erforderlichen Betriebsflächen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes veräußert haben, tritt der Erwerber in die Verpflichtung des Unternehmens ein. Der Umfang der Verpflichtung beschränkt sich auf die zum Zeitpunkt der Veräußerung bereitgestellten Flächen, wenn nicht veränderte Sicherheitslagen einen anderen Flächenbedarf begründen. Sofern den Unternehmen oder Erwerbern die Bereitstellung der erforderlichen Einrichtungen aufgrund bestehender Nutzungsverträge mit Dritten nicht möglich ist, sind sie verpflichtet, auslaufende Verträge nicht zu verlängern. Die Unternehmen oder Erwerber sind verpflichtet, die Einrichtungen in einem guten Zustand zu überlassen und sie während der gesamten Nutzung in diesem Zustand zu erhalten und notwendige Umbauten vorzunehmen. Die in Absatz 2 genannten Unternehmen stellen die Versorgung ihrer Betriebsgelände einschließlich der Flächen, die der Bundespolizei überlassen werden, nach dem Stand der Technik sicher und errichten, betreiben und warten die dafür notwendigen Anlagen. Dies gilt auch für Kommunikationseinrichtungen, insbesondere Sprech- und Datenfunksysteme, sowie Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte im Sinne des § 27.“

Begründung:

Der Hinweis in § 62 Absatz 3 Satz 2 (*„Dies gilt auch für Räume und Flächen, die die Bundespolizei für die Aufgabenwahrnehmung nach anderen gesetzlichen Vorschriften auf dem Gelände der Verkehrsunternehmen benötigt.“*) erfasst Aufgaben der Bundespolizei über die §§ 2 bis 4a hinaus, die gleichwohl auf den Betriebsgeländen der Verkehrsunternehmen wahrzunehmen sind. Dies betrifft insbesondere die Aufgabe Rückführung nach § 71 Absatz 3 Nummer 1d. Aufenthaltsgesetz, eröffnet aber auch die Möglichkeit, zukünftige Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen der Bundespolizei in die Unterbringungspflicht der Unternehmen einzubeziehen.

Der Verweis auf notwendige Umbauten in § 62 Absatz 3 Satz 7 (*„Die Unternehmen oder Erwerber sind verpflichtet, die Einrichtungen in einem guten Zustand zu überlassen und sie während der gesamten Nutzung in diesem Zustand zu erhalten und notwendige Umbauten vorzu-*

nehmen.“) durch die Verkehrsunternehmen ist der zunehmenden Gefährdung von Dienststellen der Bundespolizei mit damit einhergehenden verstärkten Sicherheitsmaßnahmen geschuldet.

Die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen im letzten Satz des Absatzes 3 des § 62 Absatz 3 zur technischen Objektversorgung („Die in Absatz 2 genannten Unternehmen stellen die Versorgung ihrer Betriebsgelände einschließlich der Flächen, die der Bundespolizei überlassen werden, nach dem Stand der Technik sicher und errichten, betreiben und warten die dafür notwendigen Anlagen. Dies gilt auch für Kommunikationseinrichtungen, insbesondere Sprech- und Datenfunksysteme, sowie Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte im Sinne des § 27.“) stellt sicher, dass die Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei etwa durch die Versorgung mit Kommunikationseinrichtungen sowie Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten uneingeschränkt, unentgeltlich und nach Maßgabe der Bundespolizei ermöglicht wird, ohne dass Regelungen zum Bestandschutz greifen.

IV. Sonstige Empfehlungen

1. Umsetzung der Vorgaben des BVerfG (hypothetische Datenneuerhebung)

Der neue § 29a (Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung) setzt das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 20. April 2016 konkretisierte und geprägte Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung für den Bereich der Bundespolizei um. Der neue Absatz 2 bezieht sich auf die zweckändernde Verarbeitung von personenbezogenen Daten. Für Daten aus Wohnraumüberwachungen und Online-Durchsuchungen darf die Verwendung zu einem geänderten Zweck allerdings nur erlaubt werden, wenn auch die für die Datenerhebung maßgeblichen Anforderungen an die Gefahrenlage erfüllt sind. Obwohl für das Bundespolizeigesetz keine Befugnisse für derartige Eingriffe vorgesehen sind, bedarf es der Möglichkeit der Weiterverarbeitung von Daten aus solchen Maßnahmen, die ursprünglich andere Behörden erhoben haben. Anderenfalls wäre es aus datenschutzrechtlicher Sicht problembehaftet, Daten aus der Wohnraumüberwachung oder der Online-Durchsuchung, die eine andere Behörde erhoben und der Bundespolizei übermittelt hat, durch die Bundespolizei zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden lebensgefährlichen Behältnisschleusung zu verwerten.

Daher wird empfohlen, § 29a Absatz 2 um einen neuen Satz 3 zu ergänzen:

„(2) Die Bundespolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten zu anderen Zwecken, als denjenigen, zu denen sie erhoben worden sind, weiterverarbeiten, wenn

1. mindestens
 - a) vergleichbar schwerwiegende Straftaten verhütet, aufgedeckt oder verfolgt oder
 - b) vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter geschützt
 werden sollen und
2. sich im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze
 - a) zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung solcher Straftaten ergeben oder

b) zur Abwehr von in einem übersehbaren Zeitraum drohenden Gefahren für mindestens vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter erkennen lassen.

Die §§ 29d und 34 bleiben unberührt. § 12 Absatz 3 BKAG gilt entsprechend für die Weiterverarbeitung von Daten, die durch einen verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen oder einen verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme erlangt wurden.“

2. Ergänzende Befugnisse zum Zeugenschutz zur Ermöglichung von Personenüberprüfungen im unmittelbaren Umfeld geschützter Personen

Durch § 12a BPolG-E wird der Bundespolizei auch die Zuständigkeit für den Schutz von Zeugen zugewiesen. § 14a BPolG-E verweist zur Erfüllung dieser Aufgabe auf die im Bundespolizeigesetz geregelten Befugnisse und – im Falle einer nicht vorhandenen bereichsspezifischen Regelung – auf die Generalklausel. Der Befugnisrahmen für die Identitätsfeststellung sowie Personen- und Sachdurchsuchung bei Antreffen an einem sinngemäß gefährdeten oder gefährlichen Ort gemäß § 23 Absatz 1 Nummer 4 BPolG ist nach derzeitiger Rechtslage bereichsspezifisch und somit abschließend geregelt. Erfasst werden insbesondere Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes, Verkehrsflughäfen, Grenzübergangsstellen und objektschutzrelevante Objekte. Es bedarf hier auch der Ergänzung hinsichtlich solcher Objekte, in denen sich Schutzpersonen aufhalten.

Im Gesetzentwurf bedarf es lediglich der Ergänzung des § 23 Absatz 1 Nummer 4 (Identitätsfeststellung). Die Befugnisnormen zur Personen- und Sachdurchsuchung nach 43 Absatz 1 Nummer 4 und § 44 Absatz 1 Nummer 4 verweisen bereits auf § 23 Absatz 1 Nummer 4, was weitere Folgeanpassungen entbehrlich macht.

Folgende Fassung des § 23 Absatz 1 Nummer 4 wird daher vorgeschlagen

Die Bundespolizei kann die Identität einer Person feststellen...

Nummer 4:

„wenn die Person sich in einer Einrichtung der Bundespolizei (§ 1 Absatz 3), einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4), dem Amtssitz eines Verfassungsorgans oder eines Bundesministeriums (§ 5) oder an einer Grenzübergangsstelle (§ 61) oder in unmittelbarer Nähe hiervon oder sich in oder in der Nähe einer Räumlichkeit, in der sich Schutzpersonen (§§ 12a, 14a) befinden, 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 Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, oder“

Begründung:

Zu § 23 Absatz 1 Nummer 4:

Die Ergänzung („oder sich in oder in der Nähe einer Räumlichkeit, in der sich Schutzpersonen (§§ 12a, 14a) befinden“) ermöglicht die erforderliche Identitätsfeststellung im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung des Zeugenschutzes. Um die neue Aufgabe nach §§ 12a, 14a im Sinne eines effektiven und notwendigen Zeugenschutzes gewährleisten zu können, bedarf es auch der Ermächtigung, im Einzelfall die Identität einer Person unterhalb der Schwelle einer konkreten Gefahr festzustellen, wenn sich diese Person in der Nähe einer Schutzperson bzw. einer Räumlichkeit, in der sich Schutzpersonen befinden, aufhält und eine Identitätsfeststellung aufgrund der Gefährdungslage oder personenbezogener Anhaltspunkte – bspw. verdächtiges Verhalten oder auffälliges Verweilen ohne ersichtlichen Grund in unmittelbarer Nähe der Schutzperson – erforderlich ist.

3. Ergänzende Befugnisse im Rahmen der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem (SIS)

Durch den im Gesetzentwurf vorgesehenen § 31a wird der Bundespolizei auch die Zuständigkeit für Ausschreibungen von Personen und Sachen zur gezielten und verdeckten Kontrolle oder Ermittlungsanfrage im SIS zugewiesen. Im Hinblick auf die Ausschreibungen zur gezielten Kontrolle im SIS bedarf es für die Kontrolllinie ausreichender Befugnisnormen, um im Trefferfall Personen- und Sachen (aufgrund der Ausschreibung) durchsuchen zu können (vgl. bspw. auch § 36 Absatz 2 Nummer 5 und § 37 Absatz 2 Nummer 5 HSOG und andere Landespolizeigesetze).

Empfohlen wird daher folgende Ergänzung des § 43 Absatz 1 (Durchsuchung von Personen):

Die Bundespolizei kann eine Person durchsuchen, wenn...

Nummer 5

"sie nach § 31a oder nach Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1862 zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben ist."

Begründung:

Die neue Nummer 5 steht im Zusammenhang mit § 31a. Die neue Befugnis ermöglicht die Durchsuchung einer im SIS zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben Person und dient der Erlangung wichtiger Informationen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Grenzübergang. Mit der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle nach Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1862 ist die Erwartungshaltung verbunden, dass unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch die Person durchsucht wird. Die Verweise auf § 31a und auf Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1862 sind erforderlich, da die Durchsuchungsbefugnis im Hinblick auf Ausschreibungen zur gezielten Kontrolle einerseits durch die Bundespolizei und andererseits durch die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten gleichermaßen Anwendung finden muss.

Empfohlen wird zudem folgende Ergänzung des § 44 Absatz 1 (Durchsuchung von Sachen):

Die Bundespolizei kann eine Sache durchsuchen, wenn...

Nummer 5:

"sie von einer Person mitgeführt wird, die nach § 31a oder nach Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1862 zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben ist oder wenn es sich um ein Kraftfahrzeug handelt, dessen Kennzeichen nach diesen Rechtsvorschriften zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben ist."

Begründung:

Die neue Nummer 5 steht in Zusammenhang mit dem neuen § 31a. Die neue Befugnis ermöglicht die Durchsuchung von Sachen, die eine zur gezielten Kontrolle im SIS ausgeschriebenene Person mitführt, oder der Durchsuchung eines Fahrzeuges, dessen Kennzeichen zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben ist. Dadurch können im Sinne der Ausschreibung wichtige Informationen erlangt werden, insbesondere im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt. Mit der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle nach Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1862 ist die Erwartungshaltung verbunden, dass unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch die mitgeführten Sachen bzw. das fahndungsrelevante Fahrzeug durchsucht werden. Die Verweise auf § 31a und auf Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1862 sind erforderlich, da die Durchsuchungsbefugnis im Hinblick auf Ausschreibungen zur gezielten Kontrolle einerseits durch die Bundespolizei und andererseits durch die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten gleichermaßen Anwendung finden muss.

4. Optimierungen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung Bahnpolizei (§ 62 Absatz 2)

Anzuregen ist die Streichung des Begriffs "grenzüberschreitenden" in § 62 Absatz 2. Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Wahrnehmung bahnpolizeilicher Aufgaben ist es erforderlich, dass neben den grenzüberschreitend tätig werdenden Eisenbahnverkehrsunternehmen auch diejenigen zur unentgeltlichen Beförderung von Polizeibeamten und zur Gestattung des Zutritts zu Anlagen und Beförderungsmitteln sowie zur Übermittlung von Fahrplandaten an die Bundespolizei verpflichtet werden, die Verkehrsdienstleistungen lediglich im Inland erbringen.

5. Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung eines Aufenthaltsverbotes oder einer Ausreiseuntersagung

Nach dem Gesetzentwurf soll die Bundespolizei auch die Befugnis zum Erlass eines Aufenthaltsverbotes (§ 38a) erhalten. Zudem ist die Bundespolizei bereits nach geltender Rechtslage für die einzelfallbezogene Untersagung der Ausreise zuständig, um bspw. die Ausreise in Krisengebiete zum Zwecke des Anschlusses an terroristische Organisationen, die Ausreise gewaltbereiter Fußballstörer zu Fußballveranstaltungen oder die Ausreise von Rechtsextremisten zu gewaltorientierten Veranstaltungen zu unterbinden. Gemessen an den hohen Voraussetzungen für den Erlass eines Aufenthaltsverbotes nach § 38a bzw. für die Untersagung der Ausreise nach § 10 Absatz 1 Sätze 1 und 2 Halbsatz 1 i.V.m. §§ 7, 8 Passgesetz ist die Ingewahrsamnahme als Ultima Ratio auch verhältnismäßig.

Es wird folgende Ergänzung des § 39 (Gewahrsam) empfohlen:

Nummer 4:

„unerlässlich ist, um ein Aufenthaltsverbot nach § 38a oder eine Ausreiseuntersagung durchzusetzen, die aufgrund von § 10 Absatz 1 Sätze 1 und 2 Halbsatz 1 Passgesetz oder Rechtsvorschriften, die auf diese Norm Bezug nehmen, erlassen wurde.“

Begründung:

Der neu in Nummer 4 aufgenommene Gewahrsamsgrund sieht als Ultima Ratio eine Ingewahrsamnahme vor, wenn sie unerlässlich ist, ein Aufenthaltsverbot nach § 38a durchzusetzen. Diese Maßnahme kann erforderlich werden, wenn der Adressat eines Aufenthaltsverbots gegen das Verbot, sich an einem Ort aufzuhalten, an dem die Begehung einer Straftat nach § 12 Absatz 1 von erheblicher Bedeutung innerhalb eines übersehbaren Zeitraums durch ihn zu erwarten ist, beharrlich verstößt oder ein solcher Verstoß droht, und auch eine Meldeauflage nach § 25a nicht geeignet ist, die oder den Betroffenen von dem Ort der möglichen Tatbegehung fernzuhalten.

Zudem ist nach Nummer 4 auch dann eine Ingewahrsamnahme zulässig, wenn sie unerlässlich ist, um eine Ausreiseuntersagung gemäß § 10 Absatz 1 Sätze 1 und 2 Halbsatz 1 Passgesetz durchzusetzen, da sich ansonsten der Adressat der Maßnahme der Ausreiseuntersagungsverfügung durch Ausreise entziehen würde. Hier wird das Prinzip des Durchsetzungsgewahrsams erweitert auf Ausreiseuntersagungen. Andere Vorschriften, die auf § 10 Passgesetz Bezug nehmen sind § 46 Absatz 2 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (für Drittstaatsangehörige) und § 2 Absatz 1 i.V.m. § 11 Absatz 1 Freizügigkeitsgesetz/EU (für Freizügigkeitsberechtigte).

Die Regelung zielt darauf ab, die Ausreise gewaltbereiter Fußballstörer zu Auslandsspielen oder solcher Personen zu unterbinden, bei denen der begründete Verdacht besteht, dass sie sich dem bewaffneten Kampf in Kriegsgebieten anschließen möchten. Gleiches gilt für rechts-extremistische Personen, die an gewaltorientierten Veranstaltungen im Ausland teilnehmen möchten. Dabei sind die Anforderungen an eine Passversagung bzw. Passentziehung nach §§ 7, 8 Passgesetz, die zugleich Voraussetzung für eine nach Nummer 4 geeignete Ausreiseuntersagung nach § 10 Absatz 1 Sätze 1 und 2 Halbsatz 1 Passgesetz sind, derart hoch, dass eine Ingewahrsamnahme nach den Umständen des Einzelfalls verhältnismäßig ist.

6. Amtshandlungen von Beamten der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich eines Landes oder Tätigkeiten in anderen Staaten (§ 65)

Die Möglichkeit des Einsatzes von Flugsicherheitsbegleitern auf ausländischen Luftfahrzeugen – bisher ist dies nur auf deutschen Luftfahrzeugen möglich – ist aus Sicht der Bundespolizei von Relevanz. Durch die Zusammenarbeit von verschiedenen Fluggesellschaften in Verbänden oder innerhalb von Konzernen auf internationaler Ebene ergeben sich zunehmend unvorhergesehene, kurzfristige Wechsel von Luftfahrzeugen auf einzelnen Routings. Damit einhergehend kommt immer häufiger der Einsatz von Luftfahrzeugen unter der Flagge anderer Staaten zum Tragen. Ein Wechsel des Luftfahrzeugs und der Flagge haben aber keinen Einfluss auf die Gefährdungsbewertung und die tatsächliche Gefahr. Als Beispiel sei hier der Flug eines bekannten Gefährders von Frankfurt nach Wien mit der Lufthansa genannt, bei dem es

zu einem kurzfristigen betriebsbedingten Wechsel des Luftfahrzeugs auf ein Luftfahrzeug von Austrian Airlines unter der Flagge Österreichs kommt. Hier ist nach bisheriger Rechtslage keine Begleitung möglich.

Daher wird folgende Fassung des § 65 Absatz 2 vorgeschlagen:

„(2) Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei dürfen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und nach Maßgabe des § 4a an Bord ausländischer Luftfahrzeuge tätig werden, soweit

1. völkerrechtliche Vereinbarungen oder geltendes Unionsrecht dies vorsehen oder
2. das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des anderen Staates einer Tätigkeit von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei im Ausland allgemein oder im Einzelfall zustimmt.“

Begründung:

Durch den Verweis auf § 4a wird klargestellt, dass ein Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern an Bord von ausländischen Luftfahrzeugen unter den in Absatz 2 genannten Voraussetzungen möglich ist.

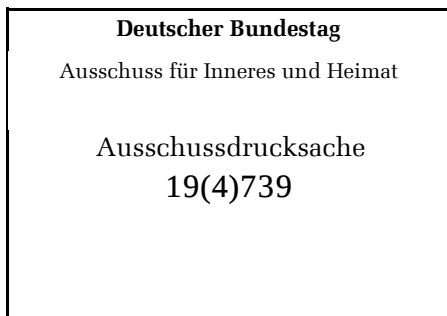
7. Sonstiger redaktioneller/rechtsförmlicher Anpassungsbedarf

a) Verweisungsfehler

Der Änderungsbefehl Nr. 16 im Gesetzentwurf (§ 31 Absatz 4 Satz 6 wird wie folgt gefasst: „§ 28 Absatz 5 Satz 5 findet Anwendung.“) muss dahingehend angepasst werden, dass auf die richtige Zielnorm zur Anwendung der Vorschriften des FamFG verwiesen wird, insofern § 28 Absatz 5 Satz 7 (statt Satz 5).

b) Verweisungsfehler im geltenden BPolG

Das BPolG in der geltenden Fassung enthält zudem noch einen „älteren“ Verweisungsfehler, der mit geändert werden kann: In § 9 Absatz 1 Nummer 3 BPolG müsste nach der Änderung des BKAG auf § 6 BKAG (Unterstützung des BKA durch BPOL beim Personenschutz) verwiesen werden (nicht auf § 5 BKAG). Das hat man offensichtlich als Folgeänderung bei der Neufassung des BKAG vergessen.



PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 23.02.2021

**Kurzstellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der
Rechtsgrundlagen der Bundespolizei“ der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vom
09.02.2021 (BT-Drs. 19/26541)**

Am 12.02.2021 wurde der oben genannte Gesetzentwurf in erster Lesung in den Bundestag eingebracht.

PRO ASYL steht einer Ausweitung der Zuständigkeiten für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei der Bundespolizei – wie sie mit Artikel 3 des Gesetzesvorhabens beabsichtigt ist – skeptisch gegenüber. Die Begründung der Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen allein durch einen zufälligen Aufgriff im Zuständigkeitsgebiet der Bundespolizei, wie er hier vorgesehen ist, ist nicht sachgerecht, da die jeweiligen Ausländerbehörden regelmäßig besser mit den betreffenden Fällen vertraut sind. Ziel der neuen Kompetenz soll es laut Gesetzesbegründung außerdem sein, „zuständigkeitsbedingte Brüche im Bearbeitungsprozess“ zu vermeiden. Tatsächlich wird der Gesetzentwurf zu mehr anstatt weniger derartiger zuständigkeitsbedingter Brüche führen.

Im Einzelnen:

Mit Artikel 3 des Gesetzesentwurfs ist eine Änderung des § 71a) AufenthG vorgesehen, dem ein neuer Absatz 3a) hinzugefügt werden soll. Die Vorschrift sieht – über die bereits in Absatz 3 der Vorschrift geregelte Zuständigkeit – eine Erweiterung der Befugnisse der Bundespolizei für Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen vor, sofern

1. diese im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurden,
2. diese vollziehbar ausreisepflichtig sind und
3. deren Abschiebung nicht ausgesetzt ist oder deren Abschiebung innerhalb von sechs Monaten durchführbar ist, insbesondere, wenn nach § 60a Absatz 2 Satz 1 Alternative 1 die Abschiebung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist und nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedokumente innerhalb dieser Frist beschafft werden können.

Die Formulierung „im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt“ würde der Bundespolizei die Kompetenz für die genannten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bereits dann vermitteln, wenn ein Drittstaatsangehöriger im Rahmen einer anlasslosen Kontrolle in einem Zug, an einem Bahnhof oder in einem Bereich von 30 km entlang einer Landesgrenze (vgl. § 2 BPolG) die weiteren in Nummern 2 und 3 genannten Voraussetzungen erfüllt.

Dies ist schon angesichts des bei diesen Kontrollen weit verbreiteten racial profilings problematisch. Es ist aber auch jedenfalls im Falle einer bereits erfolgten Aussetzung der Abschiebung durch eine Ausländerbehörde nicht sinnvoll, anhand eines solchen zufälligen Aufgriffs eine neue Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu begründen. Regelmäßig sind die ursprünglich zuständigen Ausländerbehörden mit den betreffenden Fällen bereits gut vertraut. U.U. sind sie mit der Legalisierung des Aufenthalts beschäftigt, dem die Begründung der Zuständigkeit der Bundespolizei für aufenthaltsbeendende Maßnahmen diametral entgegenstehen würde.

Bei der zweiten Alternative der Nummer 3 soll sich nach dem Gesetzentwurf anhand der Durchführbarkeit der Abschiebung innerhalb von sechs Monaten die Zuständigkeit der Bundespolizei von jener der Ausländerbehörden abgrenzen lassen. Dieses Abgrenzungskriterium ist denkbar unscharf und wird definitiv zu Unklarheiten bzw. Streitigkeiten über Zuständigkeiten führen – was sich bereits anhand der laut Gesetzesbegründung in Betracht kommenden Anwendungsfälle aufzeigen lässt. Genannt sind dort Duldungserteilungen an Drittstaatsangehörige, deren Anwesenheit im Bundesgebiet von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wurde oder Duldungserteilungen aus dringenden persönlichen Gründen, z. B. zur Beendigung einer Drogentherapie, Durchführung einer ärztlichen Behandlung, unmittelbar bevorstehenden Heirat, Betreuung von Familienangehörigen oder Abschluss einer Berufsausbildung (§ 60a Absatz 2 Satz 3).

In vielen Fällen – auch in den beispielhaft genannten – wird sich ein Ende des Duldungsgrundes nicht vorab bestimmen lassen:

So steht im Falle der Erteilung einer Duldung für die Dauer eines Strafverfahrens zur Aufklärung eines Verbrechens (vgl. § 60 a) Abs. 2 S. 2 AufenthG) regelmäßig nicht bereits vorab die Dauer des betreffenden Strafverfahrens bzw. der notwendigen Anwesenheit als Zeuge oder Zeugin fest.

Die Dauer einer ärztlichen Behandlung lässt sich ebenso wie jene der notwendigen Betreuung von Familienangehörigen (ein Anwendungsfall kann bspw. ein Krankenhausaufenthalt der Mutter eines minderjährigen Kindes sein, welches in dieser Zeit von einer ausreisepflichtigen Tante betreut wird) regelmäßig nicht vorab konkret bestimmen.

Neben der Ungewissheit für die Behörden besteht hier vor allem für die Betroffenen eine große Rechtsunsicherheit bezüglich der Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen.

Hinzu kommt, dass sich in manchen Fällen an den Wegfall eines Duldungsgrundes die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Inland anschließen kann:

Bei einer Duldung zur Eheschließung stellt sich im Anschluss an diese u.U. die Frage, ob direkt eine Aufenthaltserlaubnis zum Ehegattennachzug nach § 28 oder § 30 AufenthG ohne die Durchführung eines Visumverfahrens erteilt wird, sei es, weil ein solches im konkreten Fall gesetzlich nicht vorgesehen ist (vgl. etwa § 39 Nr. 5 AufenthV) von der Durchführung eines Visumverfahrens abgesehen wird (vgl. § 5 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Im Falle einer Duldung zum Abschluss einer Ausbildung stellt sich Ausländerbehörden

regelmäßig nach erfolgreicher Absolvierung der Ausbildung die Frage der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung nach § 19 d) AufenthG.

In diesen Fällen ist der Übergang der Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen von der Ausländerbehörde – welche ihrerseits zur Prüfung der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zuständig bleibt – an die Bundespolizei offenkundig nicht sachgerecht. Es besteht in diesen Fällen die Gefahr der Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen, obwohl die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis möglich wäre.

Nach S. 2 der geplanten Regelung soll die Zuständigkeit der Bundespolizei wieder enden, 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 oder
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 widerspricht

Nummer 2 betrifft u.a. die oben genannten Fälle, in welchen der Duldungsgrund entgegen der ursprünglichen, zur Zuständigkeit führenden Prognose nicht innerhalb von sechs Monaten entfällt. Nach dem Gesetzentwurf würde es also zu einem mehrfachen Zuständigkeitswechsel – von der ursprünglich zuständigen Ausländerbehörde zur Bundespolizei und wieder zurück – kommen. Das ist verfahrensökonomisch nicht zu vertreten. Es würde in diesen Fällen sogar zu mehr „zuständigkeitsbedingten Brüchen im Bearbeitungsprozess“ kommen – was ausweislich der Gesetzesbegründung gerade verhindert werden soll.

Der Gesetzentwurf ist jedenfalls im Hinblick auf dessen Artikel 3 abzulehnen.

Bundesrechtsanwaltskammer
Littenstraße 9 | 10179 Berlin

An die Mitglieder des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Berlin, 24.02.2021

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat,

mit ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei ([19/26541](#)) – Ihrem Ausschuss per Beschluss vom 12.02.2021 zu Beratung überwiesen – bezwecken die Koalitionsfraktionen aus CDU/CSU und SPD unter anderem die Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben. Hinsichtlich des Schutzes von Berufsgeheimnisträgern (Rechtsanwälten) wird der Entwurf diesem Anspruch leider nicht gerecht.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem bereits vor knapp fünf Jahren ergangenen Urteil vom 20.04.2016 (1 BvR 966/09 und 1140/09) mit Blick auf das damals geltende Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG) Regelungen zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern angemahnt und Anforderungen an deren Ausgestaltung definiert (Leitsatz 2 b sowie Rn. 255 – 258). Dass diese Anforderungen auch für den vorliegenden Gesetzentwurf gelten, ist unstrittig und wird auch in der Entwurfsbegründung anerkannt.

Gleichwohl findet sich in dem Entwurf leider keine einzige Regelung, die den Schutz von Berufsgeheimnissen – und namentlich des Mandatsgeheimnisses – entsprechend dieser Vorgaben gewährleisten würde.

Die Gewährleistung des Mandatsgeheimnisses ist eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme rechtsanwaltlicher Beratungen und damit ein Grundpfeiler unseres Rechtsstaates. Das Mandatsgeheimnis dient in erster Linie dem Schutz der Mandatschaft und zugleich dem Funktionieren des Rechtsstaates. Wird sein Schutz nicht gewährleistet, wird daneben die Anwaltschaft in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigt. Wir bitten Sie vor diesem Hintergrund inständig darum, sicherzustellen, dass Berufsgeheimnisse auch und gerade im Anwendungsbereich des Bundespolizeigesetzes entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben geschützt werden.

Sollten im Zuge der weiteren Beratungen keine den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügenden Regelungen zur Gewährleistung eines besonderen Schutzes von Berufsgeheimnissen in den Entwurf aufgenommen werden, wäre bereits absehbar, dass das Gesetz einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhielte.

Gerne stehen wir Ihnen zur Erörterung etwaig in diesem Zusammenhang auftretender Fragen zur Verfügung.

Hierzu können Sie sich jederzeit an mich oder in der Geschäftsführung der Bundesrechtsanwaltskammer an Herrn Rechtsanwalt Aurich (aurich@brak.de) wenden.

Ich danke Ihnen im Voraus für Ihre gewissenhafte Prüfung und Berücksichtigung dieses rechtsstaatlich wichtigen Anliegens.

Mit freundlichen Grüßen



André Haug
Vizepräsident



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)774

Prof. Ulrich Kelber
Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

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

Vorsitzende des Ausschusses für Inneres
und Heimat
des Deutschen Bundestages
Frau Andrea Lindholz
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-5000

FAX (0228) 997799-5550

E-MAIL referat35@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 17.03.2021

GESCHÄFTSZ. 35-643/077#0670

Per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de
andrea.lindholz@bundestag.de

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

BETREFF **Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der
Bundespolizei**

HIER Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 22. März 2021

BEZUG Bundestagsdrucksache 19/26541

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 22. März 2021 übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zu dem Entwurf für ein „Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei“ und wäre Ihnen dankbar, wenn diese den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt werden könnte. Da es sich um einen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD handelt, hat im Vorfeld der Ausschussberatung keine Ressortberatung stattgefunden. Daher hatte ich bislang keine Gelegenheit zu einer Stellungnahme in Bezug auf die datenschutzrechtlichen Aspekte des Gesetzentwurfs.



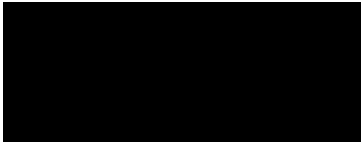
BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Seite 2 von 2

Entsprechend meiner gesetzlichen Aufgabe, den Deutschen Bundestag in datenschutzrechtlichen Fragestellungen zu beraten, bin ich gerne bereit, meine Bedenken gegen den Gesetzentwurf auch persönlich dem Ausschuss vorzutragen.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 09.03.2021

Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat

des Deutschen Bundestages

am 22. März 2021

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD

zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei

(BT-Drucksache 19/26541)

Mit dem Gesetzesentwurf werden die Befugnisse der Bundespolizei erweitert und den Möglichkeiten des Bundeskriminalamtes (BKA) angeglichen. Dabei wird allerdings verkannt, dass es sich bei der Bundespolizei - auch in Abgrenzung zu den Landespolizeibehörden - um eine Sonderpolizei mit begrenztem Aufgabenspektrum handelt.¹ Zugleich wird die Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 (JI-RL) sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016 zum damaligen Bundeskriminalamtsgesetz umgesetzt. Ich hätte es begrüßt, wenn zunächst eine Evaluierung der Eingriffsbefugnisse der Bundespolizei erfolgt und der Gesetzesentwurf vor diesem Hintergrund erarbeitet worden wäre.

Im Folgenden werde ich mich auf die datenschutzrechtlichen Hauptkritikpunkte an dem Gesetzesentwurf beschränken.

I. Hervorgehobene Aspekte

1. Zu Art. 1 Nr. 25 (§ 36 BPolG-E: Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten)

Ausdrücklich kritisiere ich, dass die Errichtungsanordnung (EAO) als Verfahrenssicherung für die Einrichtung automatisierter Dateien, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, ersatzlos gestrichen worden ist. Da der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) gemäß § 36 Abs. 2 BPolG vor Erlass einer EAO anzuhören ist, stellt sie ein wirksames Instrument der Datenschutzkontrolle dar. Durch deren Wegfall wird der Datenschutz massiv geschwächt.

Die Begründung zu § 36 BPolG-E verweist auf eine Kompensation des Wegfalls der EAO durch eine Ergänzung des Verarbeitungsverzeichnisses. Dieses Argument geht fehl, denn die in der Regelung zur EAO enthaltene Rechtspflicht zur Anhörung des BfDI vor Beginn einer Verarbeitung ist ersatzlos gestrichen worden. Diese ist jedoch essentiell, denn sie ermöglicht die datenschutzrechtliche Vorab-Prüfung und Beratung. Sie kann auch zu dem Ergebnis führen, dass eine Verarbeitung nicht oder nur auf abgeänderte Weise datenschutzkonform durchführbar ist. Schon aus diesem Grund ist eine frühestmögliche Beteiligung des BfDI unbedingt erforderlich. Dies gilt auch im Hinblick auf die Fälle, in denen Haushaltsmittel für die Errichtung einer neuen Datei ausgegeben werden.

¹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 - 2 BvF 3/92, Rn. 87 ff.

Gem. § 36 Abs. 3 BPolG-E soll das Verarbeitungsverzeichnis auch dem BfDI zur Verfügung gestellt werden. Ein genauer Zeitpunkt für die Zurverfügungstellung findet sich im Gesetzentwurf jedoch nicht. Außerdem besteht keine Verpflichtung zu einer Anhörung des BfDI.

Darüber hinaus entfällt für die Bundespolizei die Pflicht, in angemessenen Abständen die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der geführten Dateien zu überprüfen (zur bisherigen Rechtslage vgl. § 36 Abs. 3 BPolG). Die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in automatisierten Dateien stellt einen Grundrechtseingriff dar. Mit dem Wegfall dieser Prüfpflicht besteht die Gefahr, dass die Nutzung und Pflege der Datei ohne weitere Selbstkontrolle fortgeführt wird. Damit wird ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung eines angemessenen Datenschutzstandards ohne Not gestrichen. Betroffen hiervon sind in erster Linie die in den Dateien gespeicherten Personen. Die Regelung geht aber auch zulasten eines effektiven Aufgabenvollzuges der Bundespolizei, wenn das Personal der Bundespolizei mit der Pflege von unnötigen oder unzureichenden Dateien gebunden ist.

Ich empfehle dringend, die Regelung zur EAO neben der europarechtlich erforderlichen Einführung eines Verarbeitungsverzeichnisses beizubehalten.

Sollte sich der Gesetzgeber gegen ein Beibehalten der EAO entscheiden, so ist dem BfDI zumindest ein Anhörungsrecht vor Aufnahme einer neuen Verarbeitung in das Verzeichniss einzuräumen. In diesem Fall sollte zudem die Pflicht der Behörde aus dem bisherigen § 36 Abs. 3 BPolG übernommen werden, in angemessenen Abständen die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der geführten Dateien zu überprüfen.

2. Zu Art. 1 Nr. 25 (§ 37 BPolG-E: Ergänzende Befugnisse der oder des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)

Mit § 37 Absatz 2 BPolG-E soll Art. 47 Abs. 2 JI-RL umgesetzt werden, der festlegt, dass Aufsichtsbehörden über wirksame Abhilfebefugnisse verfügen müssen.

Die in Abs. 2 aufgestellten Voraussetzungen einer stufenweisen Abfolge von Beanstandung und Anordnung, das Einziehen einer Erheblichkeitsschwelle und die in der Gesetzesbegründung erwähnte Auslassung der Löschanordnung (S. 51) führen zu einer unzureichenden Umsetzung der JI-RL. Die in Art. 47 Abs. 2 lit. a) bis c) JI-RL genannten Beispiele reichen von der Anordnung, die Rechtmäßigkeit wiederherzustellen, über die Anordnung der Datenlöschung bis hin zu einem Verbot der Datenverarbeitung.

Das Erfordernis einer vorherigen Beanstandung gefährdet gerade in den Fällen, in denen eine sofortige Umsetzung von Anordnungen des BfDI zwingend erforderlich ist, die Betroffenenrechte.

Die Einschränkung der Anordnungsbefugnis durch das zusätzliche Kriterium der Erheblichkeit kann allenfalls klarstellenden Charakter haben. Als Aufsichtsbehörde ist der BfDI ohnehin verpflichtet, eine einzelfallbezogene, verhältnismäßige Maßnahme zu treffen. Ist die

Erheblichkeit relativ zur beabsichtigten Maßnahme zu sehen, kommt dem Kriterium also kein Mehrwert zu. Ist es unabhängig von der anzuordnenden Maßnahme zu sehen, schränkt es die Effektivität der Ausübung der Befugnisse ein. Es ist nicht nachvollziehbar, welches Interesse der Bundespolizei bestehen soll, bei einer rechtswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten keiner einzelfallbezogenen, verhältnismäßigen Anordnung der Aufsichtsbehörde Folge leisten zu müssen.

Ich rege an, den Katalog möglicher Maßnahmen des Art. 47 Abs. 2 JI-RL klarstellend in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen.

Die in Artikel 47 Absatz 5 JI-Richtlinie vorgesehene Befugnis der Aufsichtsbehörde, Verstöße gegen Datenschutzvorschriften den Justizbehörden zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zu betreiben, fehlt in dem Gesetzentwurf ebenfalls. Ich empfehle, dies zu ergänzen.

Ohne die vorgeschlagene Nachbesserung von § 37 BPolG-E besteht mit Blick auf die mangelhafte Umsetzung der Befugnisse des BfDI die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland.

3. Zu Art. 1 Nr. 14 (Überschrift von Teil 2 „Weiterverarbeitung und Übermittlung von Daten“)

Den Begriff des „Weiterverarbeitens“ verwendet der Gesetzentwurf überaus zahlreich.

Eine einheitliche Definition für den Begriff der Weiterverarbeitung existiert weder in der JI-Richtlinie noch in der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Da der Begriff auch im Gesetzentwurf nicht näher beschrieben wird, fallen hierunter alle denkbaren Datenverarbeitungstatbestände wie die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, der Abgleich oder die Verknüpfung von Daten.

Im gesamten Teil 2 zur „Weiterverarbeitung“ sowie in § 41a BPolG-E wird dieser Begriff pauschal verwendet. Dies betrifft neben der Vorschrift des § 29 BPolG-E auch sämtliche Folgeregelungen. Deshalb wird nicht hinreichend klar, wie mit den personenbezogenen Daten umgegangen wird. Durch die begriffliche Entgrenzung besteht die Möglichkeit einer weitgehenden Verknüpfung und damit einer Anreicherung von Daten zu einer Person. Auf diese Weise werden zusätzliche Eingriffe einer gesonderten Regelung entzogen. Das ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Es muss sichergestellt sein, dass die mit der jeweiligen Regelung beabsichtigten Datenverarbeitungen identifiziert und eindeutig bezeichnet werden.

II. Einzelne Vorschriften

1. Zu Art. 1 Nr. 6 (§ 21 BPolG-E: Erhebung personenbezogener Daten)

§ 21 Abs. 2 BPolG-E sieht als Voraussetzung für die Datenerhebung „Straftaten mit erheblicher Bedeutung“ vor. Die bisher bestehende Bezugnahme auf die konkrete, in § 12 Abs. 1 BPolG genannten Straftatbestände wurde gestrichen. Angesichts des Eingriffsgewichts und der potentiellen Folgen der Datenverarbeitung ist diese Eingriffsnorm nicht ausreichend bestimmt.

2. Zu Art. 1 Nr. 8 (§ 24 BPolG-E: Erkennungsdienstliche Maßnahmen)

Die Erweiterung erkennungsdienstlicher Maßnahmen in Abs. 1 Nr. 2 auf die Strafverfolgungsvorsorge auch als eigener Hauptzweck muss kritisch hinterfragt werden. Nicht dargelegt ist, warum die einschlägigen Regelungen der Strafprozessordnung (StPO) hier nicht ausreichend sein sollen. Zudem fehlt die Voraussetzung einer hinreichenden Negativprognose. Denn es ist nicht geklärt, wie konkret der Gefahren Eintritt sein muss (z.B. „in naher Zukunft“).²

Dies entspricht der Änderung von § 1 Abs. 5 BPolG-E, der als Aufgabe der Bundespolizei innerhalb der Gefahrenabwehr nun auch die „Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten“ aufführt. Je nach Zugehörigkeit zur Strafverfolgungsvorsorge oder zur Gefahrenabwehr führt dies potentiell zu unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Vorsorge für die spätere Verfolgung von Straftaten betrifft die Verfolgung noch gar nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten. Eine Verwertung der erhobenen Daten für diesen Zweck kommt erst in Betracht, wenn tatsächlich eine Straftat begangen wurde und daraus strafprozessuale Konsequenzen gezogen werden. Die der Verfolgungsvorsorge zugeordneten Daten und Informationen sind insofern dazu bestimmt, in ungewisser Zukunft in ein Ermittlungs- und Hauptverfahren einzufließen. Es geht - jenseits eines konkreten Anfangsverdachts - um die Beweisbeschaffung zur Verwertung in künftigen Strafverfahren, nicht um eine präventive Datenerhebung zur Verhütung von Straftaten. Eine solche Verfolgungsvorsorge ist kompetenzmäßig dem „gerichtlichen Verfahren“ i. S. des Art. 74 Absatz 1 Nr. 1 GG zuzuordnen (BVerfG, Urteil vom 27. 07. 2005 -

² BVerfG NJW 2016, 1781, Rn. 165.

1 BvR 668/04). Die Regelung sollte daher nicht im Bundespolizeigesetz, sondern in der StPO erfolgen.

Bei der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten oder bei ihrer Verhütung kann zudem nicht an dieselben Kriterien angeknüpft werden, die für die Gefahrenabwehr oder die Verfolgung begangener Straftaten entwickelt worden sind (BVerfG, Urteil vom 27. 7. 2005 - 1 BvR 668/04).

3. Zu Art. 1 Nr. 10 (§ 27d BPolG-E: Überwachung der Telekommunikation)

Mit den Möglichkeiten zur heimlichen Überwachung der Telekommunikation einer Person bzw. zur sog. Quellen-TKÜ werden der Bundespolizei neue Befugnisse eingeräumt.

In der Gesetzesbegründung heißt es, dass Normzweck vor allem die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben sei. Grund soll insbesondere die Schleusungskriminalität, im Falle der präventiven Überwachung nach Abs. 1 auch der Schutz von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, sein. Hierunter sollen „primär“ Infrastrukturen im Bahn- und Flugbereich fallen. Die Norm wird an § 51 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) angelehnt, welcher der Terrorabwehr dient.³ Besonders im Bereich der Eigentumskriminalität im Bahnbereich ist zweifelhaft, ob Delikte in diesem Bereich die mit einer Telekommunikationsüberwachung einhergehende Eingriffstiefe rechtfertigt. Angesichts der Intensität des Eingriffs sollte ein abschließender Straftatenkatalog vorgegeben werden.

a. Präventive TKÜ

Laut Gesetzesbegründung soll sich die Überwachung der Telekommunikation nach § 27d Abs. 1 BPolG-E präventiv gegen Personen richten, gegen die noch kein Tatverdacht begründet ist und daher keine Maßnahme nach § 100a StPO angeordnet werden kann. Die Rechtsgrundlage soll Fälle betreffen, in denen die Voraussetzung der StPO nicht gegeben sind, also keine Umstände vorliegen, die nach der kriminalistischen Erfahrung in erheblichem Maße darauf hindeuten, dass jemand als Täter oder Teilnehmer die Tat begangen hat⁴. Vielmehr soll die Norm schon im Vorfeld einer etwaigen Tatbegehung greifen. Das wirft die Frage auf, ob eine angemessene Differenzierung zwischen präventiven und repressiven Maßnahmen möglich ist. Problematisch ist zudem, dass eine mit der StPO vergleichbare Prüfung, nämlich ob eine Tat auch im Einzelfall besonders schwer wiegt

³ Schenke/Graulich/Ruthig/Ralf P. Schenke, 2. Aufl. 2018, BKAG § 51 Rn. 1.

⁴ Vgl. zu der in Bezug genommenen Vorschrift BeckOK StPO/Graf, 38. Ed. 1.10.2020, StPO § 100a Rn. 100.

(§ 100a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO), nach dieser Rechtsgrundlage nicht durchgeführt werden muss.

Sollte die Norm aufrechterhalten werden, sollte dem besseren Verständnis halber in Abs. 1 S. 1 "einer Person" durch "dieser Person" ersetzt werden.

In Nr. 2 ist der Unterschied zu dem Regelungsgehalt von Nr. 1 unklar, insbesondere, wann die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Wann ist „bei einer Person“ anzunehmen, dass eine Schädigung etwa am Bestand eines Landes eintritt? Hier wird letztlich keine umsetzbare Eingriffsschwelle formuliert. Aktuell ist kein Regelungsgehalt zusätzlich zur Nr. 1 erkennbar.

In Nr. 3 werden die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten engen Bedingungen in Bezug auf die Behandlung von Kontaktpersonen unterlaufen.

In Nr. 4 werden auch Unbeteiligte erfasst, bei denen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person ihren Telekommunikationsanschluss oder ihr Endgerät nutzen wird. Dies kann also nichtsahnende Familienangehörige u. ä. betreffen.

b. Quellen-TKÜ

Mit der sog. Quellen-TKÜ nach § 27d Abs. 2 BPolG-E wird der bei der Telekommunikationsüberwachung ohnehin schon schwere Grundrechtseingriff noch einmal vertieft. Das Bundesverfassungsgericht hat auf die besonderen Risiken hingewiesen, die mit einer Quellen-Telekommunikationsüberwachung verbunden sind.⁵ Mit der Infiltration des Systems sei „die entscheidende Hürde genommen, um das System insgesamt auszuspähen.“

Sicherheitslücken

Diese Gefahren allerdings entstehen nicht nur durch das gezielte Auslesen des Systems durch Ermittlungsbehörden, sondern auch durch abstrakte Gefährdungen. Sie können entstehen, wenn eine Behörde Sicherheitslücken des betroffenen Systems gezielt ausnutzt und eine Überwachungssoftware einschleust. Durch das Zurückhalten von Sicherheitslücken wird das allgemeine IT-Sicherheitsniveau gesenkt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Kriminelle oder ausländische Akteure (Nachrichtendienste etc.) diese Sicherheitslücken nutzen. Dieses Risiko ist in der Gesetzesbegründung nicht angemessen bewertet worden.

⁵ BVerfGE 120, 274, 308.

Unbeabsichtigter Beifang

Zudem besteht das Risiko, unbeabsichtigt Informationen ohne Bezug zur laufenden Telekommunikation zu erlangen. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hingewiesen, dass über die Inhalte und Umstände der Telekommunikation hinaus weitere persönlichkeitsrelevante Informationen erhoben werden könnten.

Wenn beispielsweise während einer laufenden Quellen-TKÜ ein Backup des überwachten Gerätes an einen Cloudspeicher übertragen wird - wie es heutzutage häufig automatisch durchgeführt wird - so können damit auch alle auf dem Gerät gespeicherten Daten betroffen sein. Diese dürften im Rahmen der Quellen-TKÜ ausgewertet werden. Damit hat die Quellen-TKÜ effektiv eine vergleichbare Eingriffstiefe wie die Online-Durchsuchung. Um dies einzugrenzen, wäre die Überwachung auf laufende menschliche Chat-, IP-Telefonie oder Videokonferenzen sowie den manuellen Aufruf von Webseiten zu begrenzen.

Zudem sind in dem durch die Quellen-TKÜ erfassten Datenstrom üblicherweise auch Zugangsdaten (wie etwa Passwörter) für Online-Dienste im Klartext enthalten. Dies würde der Bundespolizei einen umfassenden Zugriff auf alle verwendeten Online-Dienste der betroffenen Person ermöglichen, wie etwa E-Mail-Postfächer, Cloudspeicher, etc. Auch die unbemerkte Manipulation dieser Dienste im Namen der überwachten Person ist dadurch möglich (auch Identitätsdiebstahl).

c. Online Durchsuchung

§ 27d Abs. 2 Satz 2 BPolG-E sieht eine verfassungsrechtlich höchst problematische Erweiterung der Quellen-TKÜ auf eine echte Online-Durchsuchung vor.

Die Norm lässt den Datenzugriff bereits für den Fall einer nur hypothetischen Überwachung zu („wenn sie auch während des laufenden Übertragungsvorgangs im öffentlichen Telekommunikationsnetz in verschlüsselter Form hätten überwacht und aufgezeichnet werden können.“).

Sie gestattet rückwirkend den Zugriff auf vergangene Kommunikationsdaten, namentlich solche, die eine Zielperson zwischen Anordnungszeitpunkt und Inbetriebnahme der Überwachungssoftware übertragen oder erhalten hat. Damit überschreitet die Norm die kritische Grenze zur Online-Durchsuchung; der Eingriff muss sich am so genannten IT-Grundrecht messen. Die Vorschrift ist daher verfassungswidrig⁶ und sollte gestrichen werden.

⁶ Martini/Fröhlingsdorf: Catch me if you can: Quellen-Telekommunikationsüberwachung zwischen Recht und Technik, NVwZ 2020, 1803, 1804 zu dem gleichlautenden § 100a Abs. 1 S. 3 StPO.

In der Begründung fehlt eine Erläuterung, wie diese Formulierung in Abgrenzung zu der Voraussetzung von § 27d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BPolG-E zu verstehen ist, wie ein konkreter Anwendungsfall aussehen soll und wie die technische Umsetzung erfolgen soll.

d. Absätze 5, 6

Unklar ist welche Geräte oder Kennungen im Antrag und dem anordnenden Beschluss anzugeben sind. Schon die in Abs. 5 Nr. 2 sowie Absatz 6 Nr. 2 gewählte Formulierung zeigt deutlich die Schwierigkeiten, "Geräte" eindeutig zu identifizieren. Die Zeiten „einer Festnetzrufnummer“ sind vorbei. Als Folge ist bereits die Identifikation von Geräten problematisch. Daher sollte für diejenigen Fällen, in denen keine sichere Feststellung oder Zuordnung möglich ist, bestimmt werden, dass von der Überwachung abzusehen ist.

e. Kernbereichsschutz

Unklar ist, inwieweit aktuell die Möglichkeit besteht, technisch sicherzustellen, dass Daten, die dem Kernbereich der privaten Lebensgestaltung der betroffenen Person zuzurechnen sind, nicht erhoben werden (Abs. 8 S. 1, S. 2 des Entwurfs). In der Vergangenheit bestanden bereits technische Schwierigkeiten bei der Löschung erlangter kernbereichsrelevanter Daten (siehe mein 24. Tätigkeitsbericht, Nr. 7.4.1). Erst recht dürfte es technisch kaum umsetzbar sein, durch eine Unterbrechung, wie sie in Abs. 8 S. 2 angedacht wird, sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich betreffen, nicht erhoben werden. Bei einer Quellen-TKÜ könnte dies wohl nur unter hohem Aufwand durch ein „Live-Mithören“ organisiert werden. Was die Online Durchsuchung betrifft, erscheint dies unmöglich. Es kann niemand „live“ mehrere Gigabyte Download „mithören“ oder „mitlesen“.

f. Fazit

Die Quellen-TKÜ ist im Vergleich zur herkömmlichen TKÜ sowohl mit zusätzlichem Aufwand als auch mit hohen rechtlichen und technischen Risiken verbunden. Hier gilt für die Quellen-TKÜ aus technischer Sicht nichts anderes als für die Online-Durchsuchung (die hier verfassungswidrig ist und somit gestrichen werden sollte, s. o.). Es ist fraglich, ob die genannten Risiken im Einzelfall tatsächlich erkannt und eingegrenzt werden können.

Auch aus diesen Gründen ist eine stärkere Einschränkung und Konkretisierung des Anwendungsbereichs insbesondere der Quellen-TKÜ dringend notwendig.

Anders, als es der Wortlaut und die Systematik vermuten lassen, wird die Quellen TKÜ-den Regelfall der TKÜ darstellen. Aus der Begründung geht hervor, dass die hierauf bezogenen Kommunikationswege deliktsübergreifend bevorzugt genutzt werden. Die in der Begründung dargestellte Subsidiarität der Quellen-TKÜ gegenüber der herkömmlichen TKÜ tritt damit in den Hintergrund.

4. Zu Art. 1 Nr. 10 (§ 27e BPolG-E: Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten)

Zwar sieht die Begründung in § 27e BPolG-E eine Rechtsgrundlage für die Versendung sog. stiller SMS vor. Eine korrespondierende, ausdrückliche Rechtsgrundlage zur Erhebung der durch den Versand erzeugten, retrograden Standortdaten vergleichbar mit § 100g Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 3 i. V. m. Abs. 2 StPO ist allerdings nicht vorgesehen. Auf die Telekommunikationsüberwachung nach § 27d BPolG-E kann die Erhebung nicht gestützt werden, da die Daten nicht im Rahmen von Telekommunikation anfallen.⁷

Die Begründung stellt weiterhin darauf ab, der Versand stiller SMS könne infolge des genannten Beschlusses des BGH nicht mehr auf § 100a StPO gestützt werden, sodass für den präventiven Einsatz eine gesonderte Rechtsgrundlage zu schaffen sei. Es wurde allerdings nicht die in § 100a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO verankerte Prüfung, ob eine Tat im Einzelfall besonders schwer wiegt, in den Entwurf übernommen.

5. Zu Art. 1 Nr. 11 (§ 28 BPolG-E: Besondere Mittel der Datenerhebung)

Die Befugnis, besondere Mittel der Datenerhebung anzuwenden, wird auf Kontakt- und Begleitpersonen ausgeweitet (Abs. 1 Satz 1 Nr. 3). Dies wird nicht begründet. Die Vorschrift kann daher nicht mitgetragen werden.

Der bisherige Absatz 4 (unverzügliche Vernichtung der Unterlagen, die nicht benötigt werden) sollte fortbestehen, falls keine anderweitige Löschregel getroffen wird.

6. Zu Art. 1 Nr. 13 (§ 28b BPolG-E: Einsatz technischer Mittel gegen fernmanipulierte Geräte)

Die Regelung enthält nicht nur eine neue Befugnis zur Abwehr einer Gefahr. Sie enthält auch die Vorfeld-Befugnis, jedwede technischen Mittel zur Erkennung einer Gefahr ohne weitere Voraussetzungen oder Beschränkungen einzusetzen. Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich.

Das Regelungsziel nach Satz 1 ist zwar nachvollziehbar. Allerdings kann der Begriff „Fernmanipulierte Geräte“ sehr weit ausgelegt werden. Im Grunde wäre ein Auto im Summon-Modus (autonomes Einparken) auch ein solches Gerät. Drohnen werden heutzutage oft durch Smartphones (also die Steuerungseinheit) ferngesteuert. Ein technisches Mittel gegen eine solche Steuerungseinheit könnte das Übernehmen des entsprechend Smartphones durch Sicherheitslücken in der Funkschnittstelle sein. Welches technische Mittel zum

⁷ vgl. BGH, Beschluss vom 08.02.2018, Rn. 5 zu § 100a StPO.

Einsatz kommt, ist vollkommen offen. Damit ist auch offen, welcher Eingriffscharakter und welche Eingriffstiefe vorliegen.

Zudem ist § 28b BPolG-E im Titel 1 „Datenerhebung“ verortet. Sofern eine Datenerhebung mit der Maßnahme nicht verbunden sein soll, ist die systematische Stellung der Regelung zu überdenken. In diesem Zuge muss dann auch berücksichtigt werden, wie eine Erhebung personenbezogener Daten ausgeschlossen werden kann.

Da eine Gefährdung durch fernmanipulierte Geräte potentiell immer eintreten könnte, wäre die hierauf bezogene Detektionstechnik nicht in ihrer Einsatzdauer beschränkt. Sie könnte also immer zum Einsatz kommen. Auch insoweit ist zu prüfen, welche technischen Mittel zum Einsatz kommen sollen und inwieweit eine Erhebung personenbezogener Daten erfolgt.

Mit Satz 2 erhält die Bundespolizei eine Befugnis nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern auch die Möglichkeit, technische Mittel im Vorfeld zu einer Gefahrenerkennung einzusetzen. Jegliche Eingrenzungen, Einschreitschwellen oder auch Verfahrenssicherungen fehlen.

7. Zu Art. 1 Nr. 15 (§ 29 BPolG-E: Weiterverarbeitung personenbezogener Daten)

Zur Problematik des Begriffs „Weiterverarbeitung“ verweise ich auf meine Ausführungen unter Nr. I. 3.

Auch in § 29 Satz 2 BPolG-E des Entwurfs drängt sich die Frage auf, ob und wie die Befugnis der Bundespolizei zur Erledigung besonderer Ersuchen durch Nachrichtendienste (§ 17 Abs. 2 BVerfSchG) mit Verwendung des Begriffs „Weiterverarbeitung“ erweitert wird. Eine Datenverarbeitung sollte weiterhin nur zur Erfüllung eines Ersuchens im Rahmen der grenzpolizeilichen Aufgaben möglich sein.

Satz 3 erscheint insgesamt zu unbestimmt und wird den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Normenklarheit nicht gerecht. Der Verweis in Satz 3, dass Satz 1 und 2 auch für personenbezogene Daten gelten, die die Bundespolizei ohne Anforderung von Dritten erhalten hat, ist bezüglich seiner Intention und Zielsetzung insgesamt unverständlich. Es ist schon nicht erkennbar, auf welche Voraussetzungen sich der Verweis genau bezieht und welche Wirkung er in der Praxis entfalten soll. Zudem ist die Gesetzesbegründung hierzu völlig unzureichend, da auch dort der Zweck nicht angegeben wird. Außerdem müsste zumindest in der Gesetzesbegründung konkretisiert werden, ob an die von Dritten bekanntgewordenen Daten besondere Anforderungen zu stellen sind, bevor sie an die Nachrichtendienste übermittelt werden, z. B. ob sie zunächst von der Bundespolizei auf ihren Wahrheitsgehalt geprüft werden sollten. Schließlich fehlt es auch an einer Beschreibung, welche Personengruppen unter den Begriff „Dritte“ zu subsumieren sind. Satz 3 sollte gestrichen werden, sofern keine ausreichende Begründung zu Sinn und Zweck der Regelung erfolgt, die erkenntlich macht, für welche Praxisfälle die Vorschrift gedacht ist.

8. Zu Art. 1 Nr. 15 (§ 29a BPolG-E: Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung)

§ 29a Abs. 1 BPolG-E betrifft eine weitere Datenverarbeitung im Rahmen der Zweckbindung. Nach den insoweit einschlägigen Vorgaben des BVerfG (BVerfG NJW 2016, 1781, Rn. 282) ist neben der Nutzung der Daten im selben Aufgabenkreis und dem Schutz derselben Rechtsgüter auch die Nutzung der fraglichen Daten zur Verfolgung oder Verhütung derselben Straftaten erforderlich. Daher ist das "oder" nach "Rechtsgüter" durch ein "und" zu ersetzen.

Bei Datenerhebungen mit einem außerordentlichen Eingriffsgewicht ist nach der Rechtsprechung des BVerfG die Zweckbindung enger auszugestalten (vgl. BVerfG NJW 2016, 1781, Rn. 283). Hier ist jede weitere Nutzung der Daten nur dann zulässig, wenn sie auch aufgrund einer den Erhebungsvoraussetzungen entsprechenden Einschreitschwelle erforderlich ist (BVerfG NJW 2016, 1781, Rn. 283). Dies trifft zumindest auf Datenerhebungen nach §§ 27d, 27e, 28 Abs. 3 und 28 BPolG-E zu. Zudem ist auszuschließen, dass diese Erkenntnisse als bloßer Spuren- oder Ermittlungsansatz erfolgt genutzt werden (BVerfG NJW 2016, 1781, Rn. 283).

In § 29a Abs. 2 BPolG-E wird die zweckändernde Nutzung von Daten geregelt. Mit Abs. 2 soll generell eine „Weiterverarbeitung“ (welcher Art auch immer) ermöglicht werden. Die für die unterschiedliche Gewichtung der Eingriffstiefe jeweils erforderliche Differenzierung führt jedoch zu einer Häufung von unscharfen Begrifflichkeiten. So wird etwa keine konkrete Tatsache gefordert, sondern lediglich ein „Ermittlungsansatz“. Auch der Begriff „übersehbarer Zeitraum“ ist nicht klar umrissen. Gleiches gilt für den Begriff der „drohenden Gefahr“. Schon aufgrund der Abweichung von den tradierten Begrifflichkeiten bedarf es hier näherer Ausführungen in der Gesetzesbegründung. Auch ist unklar, welcher Maßstab für eine Vergleichbarkeit der Schwere von Straftaten und der Bedeutsamkeit der Rechtsgüter gelten soll. Mit dieser Formulierung sollen laut Gesetzesbegründung die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden. Zwar nutzt das BVerfG entsprechende Begriffe, führt aber dazu aus, dass der Gesetzgeber hier konkrete Angaben machen muss. Es muss vermieden werden, dass der Normadressat selbst die ihn verpflichtende Norm konkretisieren darf.

Der Regelungsgehalt von § 29a Abs. 3 BPolG-E ist unklar. Die Identifizierung ist kein Selbstzweck, auch nicht zur Datenerhebung. Sofern ein weiterer Zweck verfolgt wird, ist dieser der eigentliche. Im Übrigen ist fraglich, aus welchem Grund der Regelungsgehalt der Verordnung zu § 20 BKAG in den hier betroffenen Fällen stets zutreffen sollen. Hier fehlt eine entsprechende Begründung.

9. Zu Art. 1 Nr. 15 (§ 29b BPolG-E: Daten zu Verurteilten, Beschuldigten, Tatverdächtigen und sonstigen Anlasspersonen)

In § 29b Abs. 1 Nr. 4 BPolG-E wird der Begriff "Anlasspersonen" verwendet und legaldefiniert. Diese Definition ist nicht hinreichend normenklar und bestimmt (Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, 2. Aufl. 2018, BKAG § 18 Rn. 6). Zudem enthält sie die vom Bundesverfassungsgericht (im Zusammenhang mit § 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG a.F.) bereits für nicht hinreichend normenklar erachtete Formulierung einer Vorfeldkompetenz (BVerfG NJW 2016, 1781, Abs. 162 ff., 165).

§ 29b Abs. 3 BPolG-E berechtigt die Bundespolizei zur Verarbeitung von Daten zu sogenannten Prüffällen, bei denen noch nicht feststeht, ob die betreffende Person zu dem zu speichernden Personenkreis zählt.

Zwar sieht die Vorschrift eine Zweckbegrenzung sowie eine maximale Speicherfrist vor. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass eine automatisierte Sammlung solcher Fälle grundsätzlich abzulehnen ist. Hier werden Daten zu Personen in Vorsorgedateien gespeichert und weiter verarbeitet, gegen die im Zeitpunkt der Speicherung rechtlich keine Negativprognose festgestellt werden kann. Die Speicherung ermöglicht eine „Anreicherung“ der Daten mit dem Ziel, eine Negativprognose in Zukunft begründen zu können. Die Daten werden hier zur Verdachtsgenerierung auf Vorrat gespeichert. Auch eine bloß befristete Speicherung löst das Problem nicht. Die Ausweitung auf Prüffälle ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar

10. Zu Art. 1 Nr. 15 (§ 29c BPolG-E: Daten zu anderen Personen)

Abs. 2 betrifft ebenfalls Prüffälle. Die Problematik bei Prüffällen habe ich bereits unter Nr. 9 dargestellt. Diese Problematik verschärft sich, weil hier Daten zu Personen gespeichert werden, die Opfer einer zukünftigen Straftat werden könnten oder als Zeugen einer zukünftigen Strafverfolgung fungieren könnten. Das bisherige Erfordernis der Einwilligung durch die betroffene Person (vgl. § 29 Abs. 3 S. 3 BPolG), das im Gesetzentwurf gestrichen worden ist, sollte wieder eingefügt werden.

11. Zu Art. 1 Nr. 15 (§ 29e PolG-E: Kennzeichnung)

Die Kennzeichnung personenbezogener Daten soll der Umsetzung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung dienen. Der Grundsatz geht von einer Zweckänderung aus. Hierfür ist die Kenntnis über den Zweck unabdingbar. Auch diese Information muss in Bezug auf das konkrete Datum verfügbar sein und sollte daher in dem Gesetzentwurf ergänzt werden.

Bei nachträglichen Kennzeichnungen nach Absatz 4 ist zudem sicherzustellen, dass die Kennzeichnung auch den Stellen mitgeteilt werden, denen die Daten übermittelt wurden.

12. Zu Art. 1 Nr. 17 (§ 31a BPolG-E: Ausschreibungen von Personen und Sachen ... im Schengener Informationssystem)

Die vorgesehene Regelung des § 31a BPolG-E sieht eine Erweiterung der Befugnis der Bundespolizei vor, gezielte und verdeckte Kontrollen oder Ermittlungsanfragen im Schengener Informationssystem auszuschreiben, also über die Grenzen Deutschlands hinaus. Hierbei handelt es sich um erhebliche Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Zwar könnte der Eindruck entstehen, dass dies auf bestimmte Aufgaben der Bundespolizei beschränkt ist, letztendlich sind aber alle Aufgaben der Bundespolizei von der Norm umfasst. Dabei wird kaum begründet, warum die Bundespolizei solch weitreichende Befugnisse für alle ihre Aufgaben, insbesondere solche ohne grenzüberschreitenden Bezug, benötigt.

Insgesamt könnte die Bundespolizei hiernach in großem Umfang Ausschreibungen durchführen, die die Übermittlung auch von besonders schützenswerten personenbezogenen Daten über die nationale Grenze hinaus ermöglichen. Durch die Ausschreibung im gesamten Schengenraum erhalten weit mehr Personen die Möglichkeit der Kenntnisnahme. Die Eingriffstiefe gerade für verdeckte Kontrollen geht daher weit über die der Ausschreibung nach § 31 BPolG hinaus. Das nationale Schutzniveau wird unterlaufen. Hier fehlt eine Zuständigkeitskonzentration auf die Leitung der zuständigen Bundespolizeibehörde (vgl. § 31 Abs. 3 BPolG). Es fehlt auch eine ausreichend kurze Prüffrist. In der aktuellen Form wäre pauschal ein Jahr anzunehmen; schon § 31 Abs. 4 BPolG sieht hier aber eine mehrstufige Aussonderungsprüffrist vor (zunächst 3 Monate, Verlängerung auf max. 6 Monate, darüber hinaus mit richterlicher Anordnung). Artikel 53 Abs. 5 Verordnung (EU) 2018/1862 ermöglicht ausdrücklich kürzere Prüffristen. Angesichts der Reichweite von Ausschreibungen im SIS ist die Ermöglichung von verdeckten Ausschreibungen ohne mindestens vergleichbare Schutzmechanismen unverhältnismäßig.

Gegen die derzeitige Ausgestaltung der Norm bestehen somit erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken.

13. Zu Art. 1 Nr. 19 (§ 32 BPolG-E: Übermittlung personenbezogener Daten im innerstaatlichen Bereich)

§ 32 Absatz 3 PolG-E ergänzt die Übermittlungsbefugnis an andere nicht-öffentliche Stellen um einen zusätzlichen Übermittlungsgrund, nämlich die Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl. Zum Hintergrund wird in der Gesetzesbegründung erläutert, dass Daten der Bundespolizei durch die Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze (ZIS) an nicht-öffentliche Stellen (insbesondere an den Deutschen Fußball-Bund) z. B. nach dem Polizeirecht von Nordrhein-Westfalen übermittelt werden. Mit einer entsprechenden Ergänzung von Absatz 3 werde ein Gleichlauf mit nordrhein-westfälischen

Vorschriften hergestellt und damit der Vorwurf einer Umgehung bundespolizeilicher Regelungen entkräftet.

Diese Begründung trägt jedoch nicht. Hier wird eine neue, sehr weitreichende generalklauselartige Übermittlungsbefugnis geschaffen, die lediglich durch eine Erheblichkeitschwelle beschränkt ist.

Zunächst bedarf es, um eine sehr spezifische Konstellation im Sportbereich zu regeln, eines Regelungsbedarfs. Eine weitergehende Erforderlichkeit, insbesondere umfassende Defizite der bisherigen Regelung jenseits der angesprochenen Konstellation, sind nicht dargelegt. Dementsprechend ist die Erforderlichkeit nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus ist die geschilderte Praxis der Datenübermittlung an die ZIS schon grundsätzlich unzulässig, selbst wenn sie nicht nur zum Zwecke der Durchleitung an eine nicht-öffentliche Stelle wie beispielsweise den Deutschen Fußball-Bund erfolgt, sondern in eine umfassende polizeiliche Bewertung einfließt. Die in der ZIS bearbeiteten Sachverhalte greifen über den Bereich NRW hinaus und können daher aus hiesiger Sicht nicht landesrechtlich geregelt werden.

Nach § 32 Absatz 10 PolG-E darf die Bundespolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch außerhalb des polizeilichen Informationsverbunds nach § 2 Abs. 3 BKAG an einem polizeilichen Datenverbund mit anderen Landes- und Bundesbehörden teilnehmen, der auch eine automatisierte Datenübermittlung ermöglicht.

Die Regelung impliziert die Zulässigkeit eines polizeilichen Datenverbundes außerhalb des BKA-Verbunds. Dieses Ziel wird auch mit einem Teilprojekt des Gesamtprojekts „Polizei 2020“ verfolgt. Es handelt sich um den Proof of Concept (PoC) Datenkonsolidierung, mit dem ein Datenverbund unterhalb der im BKAG festgelegten Schwellen für die Polizeibehörden der Länder errichtet werden soll. Das BKA soll als Auftragsverarbeiter der Länder fungieren. Gegen diesen PoC habe ich gegenüber BMI von Beginn an meine erheblichen datenschutzrechtlichen Einwände geäußert (vgl. 28. Tätigkeitsbericht des BfDI zum Datenschutz 2019, 6.3 Polizei 2020, S. 50).

Vor diesem Hintergrund mutet es umso erstaunlicher an, dass mit § 32 Absatz 10 BPolG-E nunmehr eine bundesrechtliche Grundlage für die Teilnahme der Bundespolizei an eben diesem Datenverbund geschaffen werden soll, obgleich auf Bundesebene von einer Länderezuständigkeit ausgegangen wird.

Die Errichtung und der Betrieb von Verbunddateien im Polizeibereich richtet sich nach § 29 BKAG und werden vom BKA als eigene Aufgabe betrieben. Diese Regelung ist abschließend und enthält Schwellen, die für die beteiligten Behörden der Länder und des Bundes gleichermaßen gelten. Für die Bundespolizei gelten die Vorgaben für den Informationsverbund nach § 29 Abs. 4 S. 2 i. V. m. Abs. 3 Nr. 2 BKAG. Eine Verbunddatei außerhalb dieser Schwellen – wie sie mit § 32 Abs. 10 BPolG-E beabsichtigt wird – würde die abschließenden Regelungen des BKAG ad absurdum führen. Die gesetzlichen Vorgaben der §§ 29 ff. BKAG

würden umgangen werden. § 32 Abs. 10 BPolG-E steht somit im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben des BKAG.

Angesichts der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG entfaltet das BKAG nach Art. 71 GG zudem eine Sperrwirkung für die Landesgesetzgeber.

Die Vorhaltung zweier oder mehrerer bundesweiter „Datenverbünde“ in Deutschland wäre zudem mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu vereinbaren. Dies gilt insbesondere für die Verarbeitung personenbezogener Daten außerhalb der Verbundrelevanz im Sinne des § 30 BKAG.

Ich bitte dringend, die geplante Regelung des § 32 Abs. 10 BPolG-E ersatzlos zu streichen.

14. Zu Art. 1 Nr. 20 (§ 32a BPolG-E: Übermittlung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Schengen assoziierte Staaten)

Neben der Übermittlung an EU-Mitgliedstaaten sollen auch Übermittlungen an Schengen assoziierte Staaten möglich sein. Es ist gesondert zu begründen, dass die Schweiz über Schengen-Sachverhalte hinaus wie ein EU-Mitgliedsstaat behandelt werden kann. Dies müsste aus dem Assoziierungsabkommen hervorgehen und sollte in der Gesetzesbegründung nachgewiesen werden.

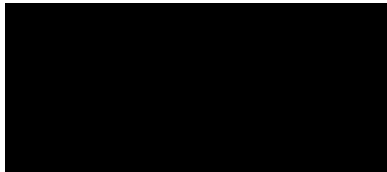
15. Zu Art. 1 Nr. 28 (§ 41a BPolG-E: Bild- und Tonüberwachung von Gewahrsamsräumen)

Die Vorschrift soll dem Schutz sowohl der in Gewahrsam genommenen Personen als auch der Polizeibeamtinnen und -beamten dienen. Für einen effektiven Schutz der in Gewahrsam genommenen Person sollte dieser Person ebenfalls die Möglichkeit eingeräumt werden, die Aufnahme selbst durch eine technische Einrichtung zu initiieren.

Zur Verhinderung des Gefühls einer ständigen Beobachtung und zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit sollte ein kumulativ optisches und akustisches Signal vorgesehen werden.

III. Erfüllungsaufwand beim BfDI

Da zu dem vorliegenden Gesetzentwurf keine Ressortbesprechung durchgeführt worden ist, konnte der Erfüllungsaufwand des BfDI noch nicht in die Diskussion eingebracht werden. Durch die neuen Kompetenzen der Bundespolizei und die den BfDI betreffenden neuen Pflichtkontrollen nach § 37 Abs. 1 BPolG-E entsteht ein erheblicher Mehraufwand für den BfDI. Aufgrund vergleichbarer Erfahrungen in anderen Bereichen gehe ich davon aus, dass insoweit mindestens eine Personalverstärkung von 2 Stellen im höheren Dienst und 2 Stellen im gehobenen Dienst in Ansatz zu bringen ist.



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)776

Kurzstellungnahme
des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel –
KOK e.V.
anlässlich der
Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 22.03.2021 zum
Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen
der Bundespolizei
(BT-Drucksache 19/26541) vom 09.02.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. sieht seine Expertise zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei in erster Linie in Bezug auf die aufenthaltsrechtlichen Fragen gegeben und nimmt daher hierzu Stellung. Der KOK möchte zu der im Gesetzesentwurf benannten Erweiterungen der Zuständigkeit der Bundespolizei für aufenthaltsbeendende Maßnahmen Stellung nehmen und spricht sich gegen eine solche Erweiterung aus. Der KOK verweist im Übrigen auf die dem Ausschuss vorliegende [Kurzstellungnahme](#) von PRO ASYL vom 23.02.2021.

Der KOK setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrant*innen ein. Der KOK ist nicht nur bundes- sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich die Mehrheit aller in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK e.V. sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Laut der Begründung des Gesetzesentwurfs sollen durch die Zuständigkeitserweiterung „zuständigkeitsbedingte Brüche im Bearbeitungsprozess“ vermieden werden. Allerdings stellt der KOK im Folgenden fest, dass es gerade durch die Erweiterung zu mehr zuständigkeitsbedingten Brüchen kommen würde. Die jeweiligen, bisher grundsätzlich zuständigen Ausländerbehörden, welche gem. § 71 Abs. 3 AufenthG lediglich die polizeiliche Kontrolle der grenzüberschreitenden Maßnahmen zum Teil an die Bundespolizei übertragen haben, sind in der Regel mit den betreffenden Fallkonstellationen besser vertraut.

Mit Artikel 3 des Gesetzesentwurfs soll § 71 AufenthG geändert und ein neuer Absatz 3a hinzugefügt werden.

Der neue Absatz 3a S. 1 sähe die Erweiterung der Befugnisse der Bundespolizei für Abschiebungen und Zurückschiebungen von Drittstaatsangehörigen vor, sofern

1. diese im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurden,
2. diese vollziehbar ausreisepflichtig sind und
3. deren Abschiebung nicht ausgesetzt ist oder deren Abschiebung innerhalb von sechs Monaten durchführbar ist, insbesondere, wenn nach § 60a Absatz 2 Satz 1 Alternative 1 die Abschiebung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist und nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedokumente innerhalb dieser Frist beschafft werden können.

Nach dem geplanten Abs. 3a S. 2 Nr. 2 soll die Zuständigkeit der Bundespolizei wieder enden, wenn 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.

Zunächst stellt der KOK fest, dass der Artikel 3 des Gesetzesentwurfs einige Zuständigkeitswechsel beinhaltet – von der Ausländerbehörde zur Bundespolizei (§ 71 Abs. 3a S. 1 AufenthG-E) und von der Bundespolizei wieder zurück zur Ausländerbehörde (§ 71 Abs. 3a S. 2 AufenthG-E). Diese Wechsel der Zuständigkeit führen nicht nur zu Ungewissheiten für die Behörden, sondern vor allem zu großen

Rechtsunsicherheiten für Betroffene bezüglich der Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Es ist dabei sogar wahrscheinlich, dass es zu vermehrten „zuständigkeitsbedingten Brüchen im Bearbeitungsprozess“ kommen wird, welche durch den Gesetzesentwurf gerade verhindert werden sollen. Ebenso ist die zeitliche Maßgabe von sechs Monaten nicht nachvollziehbar und wird in der Gesetzesbegründung nicht näher ausgeführt.

Im Einzelnen:

Zu § 71 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 AufenthG-E:

Die Befugnisserweiterung für den gesamten Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei ist zu umfassend, da dadurch bereits die Befugnis für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei anlasslosen Kontrollen in einem Zug, an einem Bahnhof oder in einem Bereich von 30 km entlang einer Landesgrenze (vgl. § 2 BPolG) besteht, sofern die Voraussetzungen Nr. 2 und Nr. 3 erfüllt sind. Es hängt somit vom Zufall ab, wo sich die betroffenen Drittstaatsangehörigen aufhalten und wer damit zuständig für aufenthaltsbeendende Maßnahmen ist.

Die ursprünglich zuständigen Ausländerbehörden sind vollumfänglich mit allen aufenthalts- und ausländerrechtlichen Fragen betreut und haben hier eine vertiefte Expertise. Eine Übertragung dieser Zuständigkeiten bildet daher einen wesentlichen Eingriff in die bisherigen Befugnisse der Ausländerbehörde. Nach der Gesetzesbegründung muss sich die Bundespolizei zwar mit der Ausländerbehörde abstimmen. Ein solcher Informationsaustausch sollte allerdings zumindest in Form einer indispensable Norm in den Gesetzestext aufgenommen werden, damit faire und rechtsstaatliche Verfahren gesichert sind. Denn es darf nicht vom Zufall und dem Willen der Bundespolizei abhängen, ob Drittstaatsangehörige eine Entscheidung nach vollumfänglicher Prüfung ihres Falles erhalten oder eine Entscheidung vorschnell getroffen wird. In jedem Fall muss durch die Ausländerbehörde geprüft werden, ob Gründe gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen bestehen, wie z.B. Abschiebungshindernisse aufgrund besonderer Schutzbedürftigkeit. Diese rechtsstaatliche Pflicht darf nicht durch Zuständigkeitswechsel unterlaufen werden.

Zu § 71 Abs. 3a S. 1 Nr. 3 AufenthG-E:

Zu weiterer Rechtsunsicherheit wird es durch das weitere Abgrenzungskriterium der Durchführbarkeit von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen innerhalb von sechs Monaten kommen, denn das Ende von aufenthaltssichernden Gründen lässt sich in der Regel nicht voraussagen. In diesem Sinne kann sich auch bei einem Wegfall einer Duldung oftmals die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anschließen. Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist gem. § 59 Abs. 7 AufenthG wird zum Beispiel mindestens in Form einer dreimonatigen Duldung für Betroffene von Menschenhandel erteilt. Diese Duldung wird oftmals in der Praxis jedoch verlängert und zum Teil bereits direkt für sechs Monate erteilt und es kann sich regelmäßig auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Sicherung des Strafverfahrens gem. § 25 Abs. 4a oder b AufenthG anschließen. Ebenso lässt sich die Dauer einer ärztlichen Behandlung von Betroffenen von Menschenhandel regelmäßig nicht konkret voraussagen (§ 60a Abs. 2 AufenthG). Vielmehr ist es in der Praxis so, dass sich gerade therapeutische Behandlungen auf Grund der engen Ressourcen der Therapeut*innen häufig verzögern.

Für die Erweiterung der Zuständigkeit und insbesondere die gem. § 71 Abs. 3a S. 2 AufenthG-E zu treffenden Feststellungen sollte das Personal der Bundespolizei entsprechend praxisnah geschult, infor-

miert und sensibilisiert werden. Betroffene von Menschenhandel müssen rechtzeitig von der Bundespolizei identifiziert werden, Informations- und Unterstützungsangebote müssen den Betroffenen zugänglich gemacht und die Bedenk- und Stabilisierungsfrist beachtet werden. Auch sollten sie Betroffenen anbieten können, einen Kontakt mit spezialisierten Fachberatungsstellen direkt herzustellen. Daher empfehlen wir, dass in die Gesetzesbegründung entsprechende Schulungsangebote sowie Hinweise auf bereits bestehende Kooperationsvereinbarungen und Leitfäden der Länder aufgenommen werden.

Die besondere Schutzbedürftigkeit von Betroffenen von Menschenhandel gem. Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU sollte auch in einer Norm über Zuständigkeitserweiterungen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabdingbar Bedeutung finde.

Insgesamt ist zu erwarten, dass durch diesen Gesetzesentwurf die Behörden und Betroffene mit mehr Rechtsunsicherheit konfrontiert werden. Das Ziel, keine sog. zuständigkeitsbedingten Brüche im Bearbeitungsprozess aufzuweisen, wird nicht erreicht. Ganz im Gegenteil kann die Gesetzesänderung gerade dazu führen, dass es zu mehr Brüchen in der Bearbeitung kommt, da schwer abzugrenzen ist, wer wann zuständig ist. Zudem besteht die Gefahr, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchgesetzt werden, obwohl die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder Duldung oder die Verlängerung dieser Duldung oder Aufenthaltserlaubnis möglich wäre. Insbesondere befürchtet der KOK, dass die Bedenk- und Stabilisierungsfrist keine Beachtung findet, da durch dieses Verfahren die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel erschwert werden könnte und potentielle Zeug*innen den Strafverfolgungsorganen nicht mehr zur Verfügung stehen. Der Bedeutung von Rechtsschutz bzw. rechtsstaatlichen Verfahren, in denen Drittstaatsangehörige ihre Rechts- und Schutzansprüche geltend machen können, sollte in Art. 3 des Gesetzesentwurfs in diesem Zusammenhang explizit Erwähnung finden.

Der KOK spricht sich aus den o.g. Gründen gegen die Aufnahme des Artikels 3 des Gesetzesentwurfs aus.

Alternativ empfiehlt der KOK in Absatz 3a die notwendige Abstimmung zwischen der Bundespolizei und der Ausländerbehörde in den Gesetzestext aufzunehmen und die aufenthaltsrechtliche Prüfung der Fälle der Ausländerbehörde zu überlassen.

Ferner wird empfohlen, in Artikel 3 aufzunehmen, dass auch besonders vulnerable Personen und ihre Schutzbedürftigkeit mitbedacht werden müssen. Durch eine Zuständigkeitserweiterung dürfen Rechte von z.B. Betroffenen von Menschenhandel nicht übergangen werden, wie beispielsweise das Recht auf die Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Dies sollte sich auch im Gesetzestext niederschlagen.

Darüber hinaus wird empfohlen in die Gesetzesbegründung verpflichtende Schulungen und Kooperationen mit Fachberatungsstellen zum Thema Menschenhandel aufzunehmen.

Schließlich möchte der KOK auf zwei weitere Aspekte des Gesetzesentwurfs eingehen, zunächst auf die Zuständigkeitserweiterung i.S.d. Zeug*innenschutzes. Hier weicht der geplante § 12a Abs. 1 von dem Anwendungsbereich des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes ab. Gemäß § 1 Abs. 1 ZSHG soll eine Person, ohne deren Angaben in einem Strafverfahren die Erforschung des Sachverhaltes oder die Ermittlung des Aufenthaltsorts der Beschuldigten aussichtslos oder wesentlich erschwert werden, Zeug*innenschutzmaßnahmen erhalten. Im § 12a Abs. 1 des Gesetzesentwurfs wird allerdings auf einen nicht greifbaren Begriff wie die „Findung der Wahrheit“ abgestellt. Zeug*innenschutzmaß-

nahmen sind wichtige Maßnahmen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Menschenhandels, denn dadurch wird nicht nur die körperliche Unversehrtheit, sondern auch die Identität der grundsätzlich aussagebereiten Personen und ihren Angehörigen bzw. nahestehenden Personen geschützt. Um diesen Schutz zu gewährleisten, sollte die Bundespolizei ausreichend zum Thema Menschenhandel geschult und sensibilisiert sein.

Außerdem sei darauf hingewiesen, dass Betroffene von Menschenhandel häufig zu Straftaten gezwungen werden oder diese im Zusammenhang mit dem gesamten Sachverhalt begehen. Dazu gehören zum Beispiel Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht. Für Strafverfolgungsbehörden erscheinen sie daher möglicherweise zunächst als Täter*innen. Es muss jedoch Bewusstsein darüber herrschen, dass der Grundsatz der Nichtstrafbarkeit/Straffreiheit bzw. die Einstellung der Strafverfahren generell gegeben sein muss. Das sog. Non-Punishment-Prinzip nach § 154c Abs. 2 StPO und seine Anwendung müssen ebenfalls Gegenstand von Sensibilisierung und Schulung sein.

Wir schlagen deshalb auch an dieser Stelle vor, verpflichtende Schulungen und Kooperationen zum Thema Menschenhandel in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

Berlin, 18.03.2021

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.
Lützowstraße 102-104
10785 Berlin
030/26391176
info@kok-buero.de