

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel

Deutsche Hochschule der Polizei

Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

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

11011 Berlin

Stellungnahme zum

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

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

I. Gegenstand der Stellungnahme

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

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

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

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

1. Allgemeines

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

¹ BVerfGE 141, 220 ff.

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

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

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

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

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

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

² Dazu Barczak, ZRP 2023, 148 ff.

³ BT-Drs. 20/10406, S. 1.

⁴ BT-Drs. 20/10406, S. 1.

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

⁶ BT-Drs. 19/26541.

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

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

2. Zusätzliche Befugnisse

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

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

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

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

⁸ Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 99.

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

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

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

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

¹⁰ BT-Drs. 20/10406, S. 110

¹¹ BT-Drs. 20/10406, S. 110.

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

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

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

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

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

¹² BT-Drs. 20/10406, S. 110.

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

¹⁴ Dazu BT-Drs. 20/10406, S. 111.

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

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

Während die Platzverweisung schon gegenwärtig in § 38 BPolG geregelt ist (vgl. § 58 BPolG-E), soll der Bundespolizei mit § 59 BPolG-E auch das längerfristige Aufenthaltsverbot als Standardmaßnahme an die Hand gegeben werden (s. auch die Forderung im Antrag des CDU/CSU). Die Bundespolizei kann nach dieser Vorschrift einer Person für höchstens drei Monate den Aufenthalt an einem Ort untersagen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person dort innerhalb eines übersichtbaren Zeitraums eine Straftat im Sinne des § 13 Absatz 1 von erheblicher Bedeutung oder eine Straftat, die die Sicherheit des Luftverkehrs in erheblichem Maße beeinträchtigt, begehen wird“ (Abs. 1 S. 1). Die weiteren Vorschriften zur zeitlichen und örtlichen Beschränkung, zur Berücksichtigung berechtigter Interessen des Betroffenen und zur Möglichkeit einer Verlängerung durch richterliche Anordnung entsprechen den gängigen Bestimmungen des Landespolizeigesetz. Die Begründung des Gesetzentwurfs nennt als Anwendungsfälle den Fußballfanreiseverkehr, dessen Gefahren mit der Platzverweisung allein nicht beizukommen ist, und die sog. „Dry-Runs“, bei denen Personen Sicherheitsvorkehrungen und Reaktionen des Sicherheitspersonals an Flughäfen testen, z.B. durch das Mitführen von Gepäckstücken mit Vorrichtungen, die diesen den Anschein gefährlicher Gegenstände geben.¹⁹

3. Datenschutzbestimmungen

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

¹⁶ BT-Drs. 20/10406, S. 113.

¹⁷ BGHSt 63, 82 ff.

¹⁸ BT-Drs. 20/10406, S. 114.

¹⁹ BT-Drs. 20/10406, S. 125.

²⁰ Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 78.

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

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

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

²¹ BT-Drs. 20/10406, S. 107.

²² BT-Drs. 20/10406, S. 88.

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

4. Sicherheitsüberprüfung

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

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

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

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

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

²⁵ Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 9.

²⁶ BT-Drs. 20/6435, S. 2.

²⁷ BT-Drs. 20/10406, S. 77.

²⁸ BT-Drs. 20/10406, S. 131.

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

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

5. Legitimations- und Kennzeichnungspflichten

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

²⁹ Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 131.

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

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

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

6. „Kontrollquittung“

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

³⁰ BT-Drs. 20/10406, S. 77 f.

³¹ BT-Drs. 20/10406, S. 134.

³² BT-Drs. 20/10406, S. 134.

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

³⁴ BVerwGE 166, 333 ff.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ Vgl. Ruch, KrimOJ 2022, 249 ff.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Fazit

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

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

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

Münster, den 17. April 2024

