

## „Verpolizeilichung“ der Bundespolizei? Zum aktuellen Stand der Reform des Bundespolizeigesetzes

von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel\*

### Abstract

Die Bundesregierung hat im Februar 2024 einen im Dezember 2023 vom Kabinett beschlossenen Entwurf eines „Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes“ in den Deutschen Bundestag eingebracht. Am 14. März 2024 wurde dieser Entwurferstmalig im Plenum erörtert und zur weiteren Beratung an den federführenden Innenausschuss überwiesen. Das vorgeschlagene Artikelgesetz enthält eine Neufassung des Bundespolizeigesetzes (allerdings unter weitgehender Beibehaltung des Regelungsbestands) sowie eine Reihe vor allem redaktioneller Folgeänderungen. Die Eingriffsbefugnisse der Bundespolizei sollen ausgeweitet und modernisiert, die Bestimmungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten europarechtskonform und unter Beachtung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben angepasst werden. Dazu treten eine Ausweitung der einfachen Sicherheitsüberprüfung auf Bewerberinnen und Bewerber für den Bundespolizeidienst, die Einführung sog. „Kontrollquittungen“ und eine Legitimations- und Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte. Dieser Beitrag stellt eine Auswahl der zentralen Änderungen vor und versucht eine erste kritische Würdigung.

In February 2024, the German Federal Government introduced a draft of a completely redesigned Federal Police Act to the Bundestag, where it was discussed on March 14<sup>th</sup> in plenary session and passed on to the Interior Committee for further discussion. The proposed Act expands the Federal Police's measures, modifies the provisions for handling personal data, provides a security check for applicants for the police forces, and introduces "control receipts" and identification requirements for police officers. This article presents a selection of the most important changes and attempts an initial critical review.

### I. Einleitung

Die Rechtsprechung des BVerfG zum Sicherheitsrecht hat in den vergangenen Jahren zur Notwendigkeit einer An-

passung zahlreicher Gesetze geführt. In seinem Urteil vom 20. April 2016<sup>1</sup> etwa hat der Erste Senat Teile des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (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.<sup>2</sup> 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“.<sup>3</sup>

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

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 nicht fundamental neu gedachten<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> hat die „Umetikettierung“ von „Bundesgrenzschutz“ zu

\* Prof. Dr. Dr. Markus Thiel ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster.

<sup>1</sup> BVerfGE 141, 220 ff.; dazu etwa *Arzt*, Vorgänge Nr. 3/2016, 81 ff.; *Dürr*, JA 2019, 432 ff.; *Durner*, DVBl 2016, 780 ff.; *Kießling*, VerwArch 2017, 282 ff.; *Rusteberg*, KritV 2017, 24 ff.; *Sachs*, JuS 2016, 662 ff.; *Siems*, NWVBl 2018, 1 ff.

<sup>2</sup> Dazu *Barczak*, ZRP 2023, 148 ff.

<sup>3</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 1.

<sup>4</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 1.

<sup>5</sup> Kritisch etwa *Barczak*, ZRP 2023, 148 ff.

<sup>6</sup> Zu Ansätzen aus den 1970er Jahren vgl. etwa *Bartsch*, ZRP 1979, 159 ff.; *Riegel*, ZRP 1978, 257 ff.; s. auch *Walter*, Kriminalistik 1992, 497 ff.; zur Regelung von 1994 etwa *Gröpl*, DVBl 1995, 329 ff.; *Riegel*, DÖV 1995, 317 ff.; *Schreiber*, NVwZ 1995, 521 ff.; zur Reform des Bundesgrenzschutzes *Schwabe*, NJW 1998, 3698 f.

„Bundespolizei“ miterlebt<sup>7</sup> und ist zwischenzeitlich mehrfach die „Umetikettierung“ von „Bundesgrenzschutz“ zu „Bundespolizei“ miterlebt<sup>8</sup> und ist zwischenzeitlich mehrfach, zum Teil auch umfassender,<sup>9</sup> geändert worden; im Kern aber ist es dreißig Jahre alt. Der nun im Gesetzgebungsverfahren befindliche Entwurf 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.<sup>10</sup> Obwohl sich Bund und Länder darin einig waren, dass ein Reformbedarf bestehe, hat der Bundesrat dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz die Zustimmung verweigert.<sup>11</sup>

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) 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. Es ist davon auszugehen, dass jedenfalls einige dieser Vorschriften im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens außerordentlich kontrovers diskutiert werden – dies zeichnet sich schon angesichts der ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag am 14. März 2024 ab. Wie bei der prozedural generell optimierungsfähigen Sicherheitsgesetzgebung<sup>12</sup> allgemein prallen auch bei diesem Legislativvorhaben schon grundlegend gegenläufige Konzepte und Vorstellungen hinsichtlich der rechtlichen Steuerung polizeilichen Handelns aufeinander. Es ist daher gegenwärtig noch nicht verlässlich zu prognostizieren, welche Vorschläge am Ende tatsächlich Gesetz und welche weiteren Regelungen gegebenenfalls noch aufgenommen werden.

Dieser Beitrag beleuchtet beispielhaft einige bedeutsame Änderungen, die der aktuelle Gesetzentwurf für das neue

Bundespolizeigesetz vorsieht, und unterzieht sie einer kritischen Würdigung. Es können nicht alle Neuerungen im Detail dargelegt werden;<sup>13</sup> herausgegriffen werden einige zusätzliche Befugnisse (II.), ausgewählte Anpassungen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (III.), die einfache Sicherheitsprüfung für Bewerberinnen und Bewerber (IV.) sowie die Legitimations- bzw. Kennzeichnungspflichtigen und die damit in engem Zusammenhang stehende sog. „Kontrollquittung“ (V.).

## II. Zusätzliche Befugnisse

Der Entwurf sieht die Schaffung zusätzlicher polizeilicher Eingriffsbefugnisse vor. 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 Gesetzentwurfs 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

<sup>7</sup> S. dazu etwa *Scheuring*, NVwZ 2005, 903 f.; *Schütte*, DÖD 2002, 105 ff.; *Wagner*, Jura 2009, 96 ff.; s. auch schon *Schnupp*, DÖD 1972, 8 ff. – Dass im Grundgesetz auch nach einer Vielzahl von Verfassungsänderungen seit 2005 noch immer in zahlreichen Vorschriften von „Bundesgrenzschutz“ nicht nur in funktionaler, sondern auch in institutioneller Bedeutung die Rede ist (z.B. Art. 12a Abs. 1 und 2, Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 87 Abs. 1, Art. 87a Abs. 4, Art. 91 Abs. 1 und 2 und Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG), ist dabei durchaus überraschend.

<sup>8</sup> S. dazu etwa *Scheuring*, NVwZ 2005, 903 f.; *Schütte*, DÖD 2002, 105 ff.; *Wagner*, Jura 2009, 96 ff.; s. auch schon *Schnupp*, DÖD 1972, 8 ff. – Dass im Grundgesetz auch nach einer Vielzahl von Verfassungsänderungen seit 2005 noch immer in zahlreichen Vorschriften von „Bundesgrenzschutz“ nicht nur in funktionaler, sondern auch in institutioneller Bedeutung die Rede ist (z.B. Art. 12a Abs. 1 und 2, Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 87 Abs. 1, Art. 87a Abs. 4, Art. 91 Abs. 1 und 2 und Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG), ist dabei durchaus überraschend.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/26541.

<sup>11</sup> BR-Drs. 515/21; eingehend *Walter*, Kriminalistik 2021, 552 ff.: „Aktion Wasserschlag“; kritisch gegenüber dem Entwurf *Arzt*, ZRP 2021, 205; zu einem gewerkschaftlichen Vorschlag *Möllers*, RuP 2020, 10 ff.

<sup>12</sup> Zur Bedeutung einer Gesetzesfolgenabschätzung vgl. *Thiel*, V&M 2019, 224 ff.; s. auch *Thiel*, NWVBl 2018, 50 ff.

<sup>13</sup> Diesbezüglich wird auf den Besonderen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs verwiesen, BT-Drs. 20/10406, S. 94 ff.; vgl. z.B. § 32 Abs. 1 S. 2 BPolG-E zur Erweiterung des Einsatzspektrums der „Bodycam“ (S. 103) und § 63 BPolG-E zur Ermöglichung der Bild- und Tonüberwachung in Gewahrsamsräumen (S. 127).

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.<sup>14</sup> 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 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. Die Begründung des Gesetzentwurfs nennt als Beispiel für die Gefahrenabwehr-Variante in Nr. 1 z.B. die anhand konkreter Anhaltspunkte zu erwartende unerlaubte Einreise von Angehörigen extremistischer Vereinigungen und die Überwachung möglicher Kontaktpersonen im Inland zur Ermittlung des konkreten Ortes einer bevorstehenden illegalen Einreise. Als weiteres Beispiel wird die Überwachung von extremistischen bzw. gewaltbereiten Personen aufgeführt, bei denen zu erwarten ist, dass sie entgegen bundespolizeilicher Ausreiseuntersagungen in benachbarte Staaten reisen, um dort z.B. in der Kampfsport-Szene andere Personen physisch und psychisch auf einen „Kampf gegen das System“ vorzubereiten.<sup>15</sup>

Neu ist der Vorschlag in § 29 BPolG-E, der die Bundespolizei zur Anordnung von Meldeauflagen<sup>16</sup> ermächtigt. 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 inner-

halb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 13 Abs. 1 BPolG-E von erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist oder 2. die Meldeauflage zur Durchsetzung einer Ausreiseuntersagung (nach § 10 Abs. 1 PaßG) erforderlich ist. § 29 Abs. 2 BPolG-E normiert eine Befristung auf höchstens einen Monat und die Möglichkeit einer Verlängerung aufgrund richterlicher Entscheidung. Die Meldeauflage ist eine gängige polizeiliche Standardmaßnahme, gegen die keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen und die in § 29 BPolG-E auch sachgerecht ausgestaltet ist.

Den Einsatz mobiler Sensorträger für Bild- und Tonaufnahme- und -aufzeichnungsgeräte (also jeweils mit oder ohne Speicherung) soll die neue Bestimmung in § 38 BPolG-E erlauben. Mit „Sensorträgern“ sind beispielsweise unbemannte Luftfahrzeuge („Drohnen“)<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup> 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“.<sup>19</sup> Auch bei unzugänglichen oder betriebsbedingt gefährlichen Bereichen an Bahnanlagen werde eine bessere Aufklärung ermöglicht, auch ohne im Einzelfall den Zugverkehr umgehend einzustellen.<sup>20</sup> 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“).<sup>21</sup> 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 Steue-

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 99.

<sup>15</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 100.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Zum Einsatz von Drohnen durch Sicherheitsbehörden vgl. etwa *Albrecht/Schmid*, VR 2017, 181 ff. – zur Bundespolizei; *Buckler*, GSZ 2019, 23 ff.; *Müller-ter Jung/Rexin*, CR 2019, 643 ff.; *Zöllner/Ihwas*, NVwZ 2014, 408 ff.

<sup>18</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 110.

<sup>19</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 110.

<sup>20</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 110.

<sup>21</sup> 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.

rungsverbinding 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<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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,<sup>24</sup> 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 sollte erwogen werden; 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.<sup>25</sup> 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 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 BKAG<sup>26</sup> – den Einsatz sog. „stiller SMS“<sup>27</sup> bzw. von „IMSI-Catchern“<sup>28</sup>, der nach der Rechtsprechung des *BGH* einer eigenständigen Rechtsgrundlage bedarf.<sup>29</sup> Als

Anwendungsbeispiel nennt die Begründung des Gesetzentwurfs die Verhinderung von Schleusungen.<sup>30</sup>

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. 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 überschaubaren 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.<sup>31</sup>

### III. Anpassungen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen

Umfangreiche Änderungen sieht der Entwurf hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten vor. Namentlich für verdeckte Maßnahmen hat das *BVerfG* 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.<sup>32</sup> 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 personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straf-

<sup>22</sup> Grundlegend *Gusy*, NdsVBI 2006, 65 ff.; zum Kernbereichsschutz *Merdian*, GSZ 2021, 59 ff.; zur Telekommunikationsüberwachung durch die Nachrichtendienste *Gärditz/Linzbach*, GSZ 2023, 140 ff.; *Schneider*, K&R 2020, 500 ff.

<sup>23</sup> Dazu BT-Drs. 20/10406, S. 111.

<sup>24</sup> Dazu *Martini/Fröhlingsdorf*, NVwZ 2020, 1803 ff.; zum Kriterium der „laufenden Kommunikation“ *Buermeyer*, StV 2013, 470 ff.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 113.

<sup>27</sup> Zu Maßnahmen nach der StPO etwa *Eisenberg/Singelstein*, NSZ 2005, 62 ff.; *Krüger*, ZJS 2012, 606 ff.; *Monroy*, Vorgänge Nr. 3/2019, 85 ff.; *Tiedemann*, K&R 2004, 63 ff.

<sup>28</sup> Vgl. etwa *Harnisch/Pohlmann*, HRRS 2009, 202 ff.; *dies.*, NVwZ 2009, 1328 ff. – zum BKA; s. auch *BVerfG*, NJW 2007, 351 ff.

<sup>29</sup> BGHSt 63, 82 ff.

<sup>30</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 114.

<sup>31</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 125.

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 78.

taten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI – die sog. „JI-Richtlinie“<sup>33</sup> – zu umfassenden Anpassungszwängen im polizeispezifischen Datenschutzrecht.<sup>34</sup>

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 beseitigen<sup>35</sup>) eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen<sup>36</sup> und von verdeckten Ermittlern<sup>37</sup> geschaffen werden, die den Vorgaben des *BVerfG* namentlich hinsichtlich des Kernbereichsschutzes<sup>38</sup> Rechnung trägt.<sup>39</sup> 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 Berufsgeheimnisträger, 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.

Als Beispiel für punktuelle Anpassungen an datenschutzrechtliche Vorgaben kann die Vorschrift in § 33 Abs. 1 S. 2 BPolG-E genannt werden, die – in Orientierung an der Rechtsprechung des *BVerfG* zur automatisierten Kraftfahrzeug-Kennzeichenerfassung<sup>40</sup> – eine Dokumentationspflicht hinsichtlich des Einsatzes technischer Mittel unter Vermerk von Anlass, Dauer, Örtlichkeit und der Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz vorsieht. Weitere Beispiele sind § 35 Abs. 3 BPolG-E, der entsprechend der verfassungsgerichtlichen Vorgaben<sup>41</sup> für besondere Mittel der Datenerhebung einen Richter- bzw. einen „Behördenleiter“-Vorbehalt vorschreibt, und die neue Regelung in § 35 Abs. 7 BPolG-E zum Kernbereichsschutz.<sup>42</sup>

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“<sup>43</sup> normiert; die Bestimmungen erfordern „eingehendere datenschutzrechtliche Prüfschritte“<sup>44</sup> 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 nicht-öffentlichen Stellen erhoben worden sind. Besondere Herausforderungen stellen die zur Umsetzung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

§ 48 BPolG-E („Speicherung von DNA-Identifizierungsmustern zur Erkennung von DNA-Trugspuren“) sieht die Führung einer DNA-Referenzdatenbank vor, die auch angesichts der wachsenden Bedeutung der DNA-Analyse für die Aufklärung von Straftaten<sup>47</sup> dazu dienen soll, sog. durch die Verunreinigung von Spurenlägern bei der kriminaltechnischen Untersuchung entstehende „DNA-Trugspuren“ auszuschließen.

In § 54 BPolG-E soll die Übermittlung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union und

<sup>33</sup> „JI“ bedeutet „Justiz und Inneres“; die Richtlinie bildet gemeinsam mit der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG – Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – den Kern des geltenden europarechtlichen Datenschutzregimes. Da eine einheitliche Regelung der Datenschutzvorgaben für den Bereich der inneren Sicherheit in der DSGVO nicht erfolgen konnte, wurde dieser in eine Richtlinie mit Ausgestaltungsspielräumen für die Mitgliedstaaten „ausgelagert“; zur Abgrenzung *Stevens/Limberger* JZ 2022, 656 ff.; zur JI-Richtlinie *Schwichtenberg*, DuD 2016, 605 ff.; *Weinhold/Johannes*, DVBl 2016, 1501 ff.

<sup>34</sup> S. BT-Drs. 20/10406, S. 78. – Zur Umsetzung etwa *Arzt*, SächsVBl 2019, 345 ff.; *ders.*, DÖV 2023, 991, zur polizeilichen Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten; *Wolff*, BayVBl 797 ff.; zur „Europäisierung“ des Polizeirechts *Pfeffer*, NVwZ 2022, 294 ff.

<sup>35</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 107.

<sup>36</sup> *Soiné*, NJW 2020, 2850 ff.; *ders.*, Kriminalistik 2023, 523 ff. – zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.

<sup>37</sup> Dazu etwa *Soiné*, NVwZ 2023, Beilage 2, 32 ff.; *Zimmermann*, Kriminalistik 2023, 607 ff.; s. zu „nicht offen ermittelnden Polizeibeamten“ (NoeP) *Steinbach*, Kriminalistik 2022, 396 ff.; *Soiné*, DRiZ 2022, 266 ff. – zum Strafverfahren.

<sup>38</sup> BVerfGE 165, 1 ff.

<sup>39</sup> Da es sich nicht um eine komplett neue Regelung handelt, ist sie nicht unter II. dargestellt, sondern im Kontext der datenschutzrechtlichen Modifizierungen.

<sup>40</sup> BVerfGE 150, 244 ff.; 150, 309 ff.; dazu *Brenner*, DAR 2019, 241 ff.; *Roggan*, NVwZ 2019, 344 ff.

<sup>41</sup> BVerfGE 141, 220 ff., Rn. 174.

<sup>42</sup> Dazu BVerfGE 141, 220 ff., Rn. 177.

<sup>43</sup> Dazu eingehend kritisch *Schneider*, GSZ 2022, 1 ff.; s. ferner *Löffelmann*, GSZ 2019, 16 ff.

<sup>44</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 87.

<sup>45</sup> Dazu BT-Drs. 20/10406, S. 118.

<sup>46</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 88.

<sup>47</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 118; s. etwa mit Praxisbezügen *Venne-mann/Oppelt/Grethe/Anslinger/Schneider/Schneider*, NStZ 2022, 72 ff.; ferner *Bosch*, Jura 2021, 41 ff.; *Gronke/Gronke*, NStZ 2021, 141 ff.; *Rath*, GSZ 2018, 67 ff.; *Weichert*, DuD 2018, 358 ff.

dem sog. „Schengen-Besitzstand“ assoziierte Staaten neu geregelt werden. Die Begründung des Gesetzentwurfs hebt überzeugend die Bedeutung der grenzüberschreitenden informatorischen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden hervor.<sup>48</sup> Abs. 1 S. 1 der vorgeschlagenen Norm stellt die Übermittlung an Behörden, sonstige öffentliche und nichtöffentliche Stellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Regelungen über die Übermittlung an inländische Stellen gleich. § 55 BPolG-E normiert die Übermittlung personenbezogener Daten im internationalen Bereich.

#### IV. Sicherheitsüberprüfung

Beamtinnen und Beamte stehen aufgrund verfassungsrechtlicher Anordnung in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 GG).<sup>49</sup> Sie sind auf die Unterstützung und Förderung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verpflichtet, die das *BVerfG* in verschiedenen Entscheidungen<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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.“<sup>54</sup>*

Der Entwurf sieht vor diesem Hintergrund „zur Prävention extremistischer Tendenzen“<sup>55</sup> vor, den Kreis zu überprüfender Personen auszuweiten. Insbesondere soll eine

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.<sup>56</sup> 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.

#### V. Legitimations- und Kennzeichnungspflichten, Kontrollquittung

§ 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

<sup>48</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 123.

<sup>49</sup> Dazu etwa *Günther*, DÖV 2012, 678 ff.; vgl. auch *BVerfGE* 21, 329 (345) – Pflicht zu vollem Einsatz; 39, 334 (346 f.) – Treuepflicht.

<sup>50</sup> *BVerfGE* 2, 1 (12); 5, 85 (140 ff.); 144, 20 (202 ff.); *Wittinger*, UBWW 2020, 33 ff.; 65 ff.; *Krämer*, UBWW 2002, 11 ff.

<sup>51</sup> BGBl. I Nr. 389, S. 1 ff.

<sup>52</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 9.

<sup>53</sup> BT-Drs. 20/6435, S. 2.

<sup>54</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 77.

<sup>55</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 131.

<sup>56</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10406, S. 131.

(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 handelnde Beamtinnen und Beamte vor der Einbeziehung in Ermittlungen bewahren.<sup>57</sup> Daher ist auch die Ausnahmeregelung in Abs. 2 S. 3 eng auszulegen,<sup>58</sup> 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 Ehrengasketten oder Taucherinnen und Tauchern“<sup>59</sup> fehlen.

Eine Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte wird seit geraumer Zeit diskutiert.<sup>60</sup> In Form der Verpflichtung, ein Namensschild an der Dienstuniform zu tragen, ist sie vom *BVerwG* für verfassungsgemäß erklärt<sup>61</sup> und vom *BVerfG* bislang nicht beanstandet worden; allerdings war die entsprechende Verfassungsbeschwerde unzureichend substantiiert.<sup>62</sup> 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 entgegen gehalten, 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. Entschieden man sich dafür, kann die vorgeschlagene Regelung in § 93 Abs. 2 BPolG-E durchaus 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.

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 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“<sup>63</sup> bzw. eine übermäßige Kontrolle von Personen, die bestimmte äußerliche Merkmale aufweisen. Das Instrument 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 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 Profiling“ an die zuständige Polizeibehörde, eine:n unabhängige:n Polizeibeauftragte:n (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

<sup>57</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 77 f.

<sup>58</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 134.

<sup>59</sup> BT-Drs. 20/10406, S. 134.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> BVerwGE 166, 333 ff.

<sup>62</sup> BVerfG, NVwZ 2023, 159 ff.; dazu *Payandeh*, JuS 2023, 471 ff.

<sup>63</sup> Dazu aus dem kaum überschaubaren Schrifttum etwa *Barskanmaz*, Vorgänge Nr. 1-2/2022, 151 ff. (aus menschenrechtlicher Perspektive); *Boysen*, Jura 2020, 1192 ff.; *Froese*, DVBl 2017, 293 ff.; *Gausmann*, DÖV 2023, 655 ff.; *Kühne/Kühne*, EuGRZ 2023, 573 ff.; *Leidinger*, KJ 2018, 450 ff.; *Liebscher*, NJW 2016, 2779 ff.; *Peterson*, ZAR 2019, 301 ff.; *Rath*, DRiZ 2020, 246 f.; *Ruch*, KrimOJ 2022, 249 ff.; *Tischbirek/Wihl*, JZ 2013, 219 ff.; *Wagner*, DÖV 2013, 113 ff.; monographisch *Textor*, Racial Profiling und Polizeigewalt. Erfahrungen, Handlungsfähigkeit und Widerstand jugendlicher Betroffener, 2023.

tung ihren Zweck erfüllen, wird man die Angabe eines solchen Rechtfertigungsgrundes auf der Bescheinigung zu fordern haben – angesichts des weit gefassten Merkmal-katalogs 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.

## VI. Fazit

Die Erweiterung des Maßnahmeninstrumentariums der Bundespolizei um einzelne „gängige“ polizeiliche Standardmaßnahmen, die Harmonisierung mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben der Europäischen Union, die Einführung von Legitimations- und Kennzeichnungspflichten und die weiteren Anpassungen des Bundespolizeigesetzes nach dem aktuellen Gesetzentwurf rücken die Bundespolizei zunehmend in eine Reihe mit den Polizeien der Länder. Wer noch das Diktum des *BVerfG* zum Charakter des Bundesgrenzschutzes aus seinem Beschluss vom 28. Januar 1998 im Ohr hat, kann sich eines gewissen „Störgefühls“ nicht erwehren – der *Zweite Senat* hat ausgeführt:

*„Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“<sup>64</sup>*

Der Entwurf des „Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes“ hat tatsächlich eine „Verpolizeilichung der Bundespolizei“ im Sinne einer Annäherung an die Befugnisse der Landespolizeien zum Ziel. Nach dem Muster der Landespolizeigesetze soll das Spektrum der Eingriffsbefugnisse erweitert werden, wie in einigen Ländern sollen Regelungen zur Förderung von Transparenz, Akzeptanz und Bürgernähe geschaffen bzw. intensiviert werden. Gleichwohl widerspricht der Entwurf nicht der Grundsatzentscheidung des *BVerfG*, der Bundesgrenzschutz und die heutige Bundespolizei dürften nicht zu einer „konkurrierenden“ Polizei des Bundes ausgebaut werden – denn auch nach der Neufassung bleibt es bei einem begrenzten Aufgabenbestand: Nach § 1 Abs. 1 S. 1 BPolG-E leistet die Bundespolizei „im Rahmen der ihr obliegenden Aufgaben einen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit und zu einem friedlichen Zusammenleben der Menschen in der Bundesrepublik Deutschland“. Ihr obliegen – unverändert – die Aufgaben des Grenzschutzes (§ 2 BPolG-E), der Bahnpolizei (§ 3 BPolG-E), der Luft-

sicherheit (§§ 4, 5 BPolG-E) sowie der Schutz der Bundesorgane (§ 6 BPolG-E), ferner Aufgaben auf See (§ 7 BPolG-E) und im Notstands- und Verteidigungsfall (§ 8 BPolG-E), und sie kann nach Maßgabe des § 9 BPolG-E im Ausland bzw. nach §§ 10 – 12 BPolG-E zur Unterstützung anderer Stellen eingesetzt werden. An diesen zentralen Bestimmungen werden nur redaktionelle und „technische“ Veränderungen vorgenommen, keine substanziellen Erweiterungen des Aufgabenbestands. Auch die Strafverfolgungsaufgaben in § 13 BPolG-E sind im Wesentlichen unverändert geblieben. Damit kann der Gesetzentwurf als Ansatz zur Optimierung der Bundespolizei, zur Herstellung von Konformität mit höherrangigem Recht und zur Anpassung an die technische Entwicklung innerhalb des weiterhin vergleichsweise eng begrenzten Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei verstanden werden. Die vorgeschlagenen Erweiterungen der Befugnisse erscheinen dabei sachgerecht, bleiben aber lückenhaft. 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 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 verfassungsrechtskonforme 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. Die vorgesehenen Regelungen sind jedenfalls hinreichend differenziert. Gegen die „Kontrollquittung“ bestehen allerdings 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.

<sup>64</sup> BVerfGE 97, 198 ff., Ls. 2.