



---

**Ausschussdrucksache 21(4)123 C**  
vom 23. Januar 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

Prof. Dr. Marc Wagner, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,  
Brühl vom 21.01.2026

Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes**

**BT-Drucksache 21/3051**

und

Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Anne-Mieke Bremer, Katrin Fey, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke

**Bundespolizei rechtsstaatlich modernisieren – Menschenrechte in Vollzugspraxis und Ausbildung stärken**

**BT-Drucksache 21/3306**

An den

Deutschen Bundestag

Ausschuss für Inneres

Platz der Republik 1

11011 Berlin

### **Schriftliche Stellungnahme**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes (BT-Drs. 21/3051; BR-Drs. 557/25; BR-Drs. 557/1/25) & zu Antrag BT-Drs. 21/3306**

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres am 26. Januar 2026**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 21.1.2026 bin ich vom Sekretariat PA4 des Innenausschusses anlässlich der Sachverständigenanhörung zu dem Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) und zu dem o.a. Beschlussantrag der Fraktion Die Linke um die Beibringung einer schriftlichen Stellungnahme gebeten worden.

Dieser Bitte entspreche ich sehr gerne. In meine Stellungnahme ist inhaltlich zu einem (kleinen) Teil ein Fachbeitrag partiell einbezogen, der zwei Tage nach dem Kabinettsbeschluss über den gegenständlichen Gesetzesentwurf, am 10.10.2025, in Heft 7/2025 der Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) unter dem Titel *„Bundespolizeigesetz – Ein (nur) befugnisrechtlicher Befreiungsschlag“* publiziert wurde. Auszugsweise in dieser Stellungnahme berücksichtigt ist auch meine Veröffentlichung *„Ein befugnis-, strafverfolgungs- und zwangsrechtlicher Befreiungsschlag als conditio sine qua non für die Neuordnung des Bundespolizeigesetzes“* aus Heft 3/2025 (Juni) der Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (GSZ). Im Einzelnen:

## Executive Summary

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes wird die gebotene kopernikanische Wende im Einsatzrecht der Bundespolizei auf sehr erfreuliche Weise eingeleitet. Nach über 3 Jahrzehnten weitestgehender Statik gelingt es endlich einer Bundesregierung, das Bundespolizeigesetz mit dem Regelungsgehalt aufzufüllen, der für eine den (technischen) Anforderungen unserer Zeit entsprechende **effektive Gefahrenabwehr** unabdingbar ist. Nicht nur die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für die **Überwachung der Telekommunikation** in § 40 I BPolG-E, auch die **Quellentelekommunikationsüberwachungsbefugnis** des § 40 II BPolG-E ist ein Desiderat, hatte das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Quellentelekommunikation doch schon 2016 keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Darüber hinaus ist besonders die **Drohnenbekämpfungsbefugnis** des § 39 BPolG-E zu begrüßen. Haben handelsübliche Drohnen eine Nutzlast von 40-50 Kg, vermögen Racingdrohnen bis zu 200 Km/h schnell zu fliegen und kann die 1,5 Km-Flugverbotszone um ein Flugplatzgelände von einer Drohne schon bei einer Geschwindigkeit von nur 80 Km/h nach 68 Sekunden überwunden werden, so ist die Befugnis zur Abwehr von unbemannten Luftfahrzeugen (UAS: Unmanned Aircraft System) zum Schutz der in der bundespolizeilichen Zuständigkeit liegenden kritischen Infrastruktur – Verladebahnhöfe, Bahnverkehrsknoten, Flughäfen – gegen CCC-Bedrohungen (Clueless, Careless oder Criminal) **Ausdruck innovativer Sicherheitsgesetzgebung**. Die intendierte konstitutive Gesetzesneufassung, die kraft der §§ 23 III, 66 I Nr. 6 BPolG-E außerdem die so **wichtige Durchsetzung von Waffenverbotszonen nach § 42b WaffG** gewährleistet, bedarf allerdings noch punktueller Feinjustierungen (zu den Änderungsvorschlägen S. 21 ff.).

Die vorgesehene **Zuständigkeitsregelung** für die Mitwirkung der Bundespolizei bei der **Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen**, die im bundespolizeilichen Zuständigkeitsbereich, etwa an einem Bahnhof, festgestellt werden, erfasst nach der allein auf „Untergetauchte“ abstellenden Gesetzesbegründung - im Gegensatz zum Normtext - **keine** ausländerbehördlich unerkannt unerlaubt Eingereisten. Der Normtext lässt ein weiteres Normverständnis zu als die Normbegründung (S. 35 ff.).

Die bis dato ausgebliebene Implementierung eines modernisierten Strafverfolgungs- (S. 43 ff.) und Zwangsrechts (S. 51 ff.) in das Gesetzgebungsverfahren stellte eine vollendete kopernikanische Wende im Recht der Bundespolizei dar.

## I. Bestandsaufnahme

Die Polizei des Bundes, die von 1951 an unter der Bezeichnung „Bundesgrenzschutz“<sup>1</sup> firmierte und seit Mitte 2005 nicht nur materiell, sondern auch formell, als „Bundespolizei“<sup>2</sup> handelt, hat in den letzten 3 Dekaden lediglich im Jahr 2008 eine bemerkenswerte, allerdings ausschließlich ihre Aufbauorganisation betreffende, Strukturreform<sup>3</sup> erfahren. Über 30 Jahre liegt es zurück, dass der Bundesgesetzgeber der Bundespolizei neue Aufgaben, Verwendungen und Befugnisse in quantitativ beachtlichem Umfang an die Hand gegeben und den Kombattantenstatus des Bundesgrenzschutzes in Wegfall gebracht hat:

Im Jahr 1992 sind mit der Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn sowie dem Schutz der Flughäfen vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs neue einzeldienstliche Aufgabenzweige eingerichtet worden.<sup>4</sup> 2 Jahre nach diesem Aufgabenübertragungsgesetz gab es einen erneuten „großen Wurf“.<sup>5</sup> Der Gesetzgeber erweiterte die ebenfalls 1992 – allerdings allein für die auf dem Gebiet der Bahnanlagen zur Verfolgung von Vergehen - implementierte Strafverfolgungszuständigkeit<sup>6</sup>, indem er die bahnpolizeiliche Strafverfolgungsaufgabe auf den Verdacht eines Verbrechens nach § 315 III Nr. 1 StGB erstreckte und zudem mit den neuen §§ 12, 13 BGSZ Zuständigkeitsregelungen aufstellte, die den Bundesgrenzschutz zur Verfolgung von Straftaten und zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten über den bahnpolizeilichen Aufgabenbereich hinaus berechtigten.<sup>7</sup> Außerdem sind durch dieses Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz unter anderem eine Vielzahl an Befugnisnormen (§§ 22, 23, 26, 29, 30, 35 BPolG) ebenso aufgenommen worden wie auch bis dahin unregelte Verwendungen (§§ 8, 9, 10 BPolG) Einzug in den Aufgabenteil des BGSZ erhalten haben.

---

<sup>1</sup> Der Bundesgrenzschutz ist durch das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16.3.1951 (BGBl I, 201) gegründet worden.

<sup>2</sup> Das Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei ist am 1.7.2005 in Kraft getreten (BGBl I, 1818). Siehe hierzu auch *Scheuring*, NVwZ 2005, 903 f.

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze vom 29.2.2008 (BGBl I, 215). Siehe hierzu im Einzelnen: *Wagner*, DÖV 2009, 66 f.; *ders.*, JURA 2009, 96; *ders.*, FS Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung, 2009, 197.

<sup>4</sup> Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23.1.1992 (BGBl I, 178).

<sup>5</sup> Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz vom 19.10.1994 (BGBl I, 2978).

<sup>6</sup> § 2a III BGSZ 1992.

<sup>7</sup> Ausgenommen blieb die Strafverfolgung im Bereich der Luftsicherheitsaufgaben, des Objektschutzes und der Eigensicherung, weil – so BT-Drs. 12/7562, 30 – „diesbezügliche Straftaten häufig mit anderen Straftaten außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des BGS in Verbindung stehen dürften (z.B. terroristischer Hintergrund).“

Schließlich wurde durch das Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz auch der bis dahin in § 64 BGS-G geregelte sog. Kombattantenstatus, demzufolge der Bundesgrenzschutz „mit dem Beginn eines bewaffneten Konflikts (...) Teil der bewaffneten Macht der Bundesrepublik Deutschland“ geworden wäre, abgeschafft. Machte schon nach Auffassung des historischen Gesetzgebers die Vielzahl der Änderungen eine Neufassung des BGS-G erforderlich<sup>8</sup> und lässt sich auch angesichts des materiell-rechtlichen Gehalts der Neuregelungen die 1994-er Novellierung des Bundesgrenzschutzgesetzes als bis heute letzter substantieller legislativer Akt am Bundesgrenzschutz- respektive Bundespolizeigesetz begreifen, so fällt dieser in ein Annus, in dem etwa die erste Website im „World-Wide-Web“ veröffentlicht, Nelson Mandela zum ersten schwarzen Präsidenten gewählt und der Eurotunnel unter dem Ärmelkanal eröffnet wurde. Es gab 1994 weder Smartphones, noch USB-Sticks oder gar Cloud-Speicher. Dateien wurden auf einer Diskette gespeichert.

Das aus einem analogen Zeitalter und damit nicht nur de facto, sondern auch im übertragenen Sinne aus dem letzten Jahrtausend stammende 1994er Befugnisinstrumentarium des Bundesgrenzschutzes ist im Wesentlichen deckungsgleich mit dem heutigen der Bundespolizei und insoweit nahezu statisch. In der 19. Wahlperiode, am 25.6.2021, scheiterte im Bundesrat<sup>9</sup> das vom Bundestag zuvor, am 10.6.2021, verabschiedete und zu Recht so bezeichnete „Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei“, <sup>10</sup> das die Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD in den Deutschen Bundestag einbrachten. 3 Jahre später, in der 20. Wahlperiode, gelang es der Bundesregierung nicht, ihren Gesetzesentwurf zur „Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes“<sup>11</sup> materiell-rechtlich für eine 2. und 3. Lesung zu konsentieren. Der für die 21. Legislaturperiode konzipierte Koalitionsvertrag der Regierungsparteien verspricht für die Bundespolizei „ein modernes Bundespolizeigesetz mit zeitgemäßen rechtlichen Grundlagen.“<sup>12</sup> „Die Sicherheitsbehörden

---

<sup>8</sup> BT-Drs. 12/7562, 29.

<sup>9</sup> Vgl. BR-Drs. 515/2/21, 3 sowie Bundesrat, Sten. Prot. der 1006. Sitzung v. 25.6.2021, 296-298. Der Bundesrat verweigerte die Gesetzeszustimmung wegen der vorgesehenen Ausweitung der Strafverfolgungskompetenz auf Verbrechen sowie ihre Einführung in Fällen, in denen eine Staatsanwaltschaft darum ersucht (sog. gekorene Strafverfolgungszuständigkeit).

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/26541 und 19/30468.

<sup>11</sup> BT-Drs. 20/10406.

<sup>12</sup> Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 83.

sollen in einer zunehmend digitalisierten Welt zeitgemäße, digitale Befugnisse erhalten, um den heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen begegnen zu können.“<sup>13</sup>

Mit Blick auf die intendierte Novellierung des Bundespolizeigesetzes gilt es nicht nur das Befugnisrecht umfangreich zu modernisieren (siehe hierzu unter).<sup>14</sup>

Auch das Zwangsrecht, also die für die zwangsweise Durchsetzung von präventiven wie repressiven Maßnahmen maßgeblichen Bestimmungen des UZwG und des VwVG, bedarf sowohl einer Anpassung an die Anforderungen der Praxis als auch einer Eingliederung in das Bundespolizeigesetz (siehe hierzu unter). Das für die Durchsetzung nicht befolgter Präventiv- wie Repressivmaßnahmen einschlägige UZwG stammt, ohne dass eine nennenswerte materiell-rechtliche Änderung vorgenommen worden wäre, aus dem Jahr 1961. Das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz regelt in seinen §§ 6 ff. VwVG die Voraussetzungen für das gestreckte Verfahren und den Sofortvollzug. Es bestimmt also den sog. Präventivzwang der Bundespolizei – nunmehr nahezu unverändert seit über 72 Jahren.

Dieser Befund eines dekadensüberschreitenden gubernativen und legislativen Desinteresses an dem für die Bundespolizei maßgeblichen Vollstreckungsrecht kann durch den vom Deutschen Bundestag am 16.10.2025 beschlossenen Gesetzesentwurf der Bundesregierung über die Aufnahme des Distanzelektroimpulsgeräts in § 2 IV UZwG<sup>15</sup> naturgemäß nicht erschüttert werden.<sup>16</sup> Im Gegenteil ist es der Bundespolizeigesetzgeber höchstselbst, der mit der intendierten Neufassung des § 2 IV BPolG-E ein Revisionsrufe produzierendes perpetuum mobile angelegt. § 2 IV BPolG-E sieht vor, dass für die im Einvernehmen mit dem Bund erfolgende Wahrnehmung von einzelnen Aufgaben des Grenzschutzes durch eine Landespolizei nicht mehr – wie de lege lata - das Landes-, sondern das Bundespolizeirecht maßgeblich ist. Wird zukünftig von einer Landespolizei zur Durchsetzung der bundespolizeigesetzlichen Befugnisse unmittelbarer Zwang angewendet, so „richtet sich dies ebenfalls nach den Bundesvorschriften.“<sup>17</sup> Diese „Bundesvorschriften“ sind aber weder

---

<sup>13</sup> Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 89.

<sup>14</sup> Ebenso *Thiel*, GSZ 2024, 89. Für ein nur „maßvolles Vorgehen“ unter Verweis auf den auch für das Befugnisrecht zu beachtenden sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei, *Ruppert*, GSZ 2024, 211.

<sup>15</sup> BT-Drs. 21/1502.

<sup>16</sup> Zu der rechtlichen Einordnung des Distanzelektroimpulsgeräts bei Bundes- und Landespolizeien *Wagner*, NVwZ 2025, 1658 ff.

<sup>17</sup> BT-Dr. 21/3051, 99.

zeitgerecht<sup>18</sup> noch ohne weiteres zugänglich, denkt man etwa an die komplexe Zwangsmittelandrohung des § 13 VwVG und die aufwändige Argumentation zur Relativierung des Schriftform- und Fristsetzungserfordernisses im Kontext des gestreckten Verfahrens nach § 6 I VwVG.<sup>19</sup>

Gleichermaßen gibt es einen Reigen an guten Gründen für eine Revision des Rechts der bundespolizeilichen Strafverfolgung (siehe hierzu unter). Die bundespolizeiliche Strafverfolgungsaufgabe ist – euphemistisch formuliert – unzureichend austariert.<sup>20</sup> Belege für Ermittlungsredundanzen im Verhältnis zu den Kriminalpolizeien der Länder und eine künstliche Aufspaltung von Lebenssachverhalten, die eine effiziente Strafverfolgung behindern, sind schon verschiedentlich vorgetragen und mit Gesetzesnovellierungsvorschlägen belegt worden.<sup>21</sup>

Angesichts der in der Vergangenheit gescheiterten Gesetzgebungsverfahren sollte mit Blick auf den vorgelegten Gesetzesentwurf über die konstitutive Neufassung des Bundespolizeigesetzes eine bis heute umgangssprachliche Redensart aus dem Mittelalter Leitliniencharakter haben. Sie gründet darauf, dass ein Angeklagter, wollte er nicht in Abwesenheit verurteilt werden, genau 3 Chancen hatte, sich den Richtern zu stellen: „Aller guten Dinge<sup>22</sup> sind drei“.

## **II. Befugnisrechtlicher Befreiungsschlag: der BPolG-E**

### **1. Eine Neuregelungsskizze**

Durch die Implementierung von Ermächtigungsgrundlagen für die Überwachung der (Quellen-)Telekommunikation (§ 40 I, II, III BPolG-E), der Erhebung von Kommunikationsverkehrs- und Nutzungsdaten (§ 25 BPolG-E), der Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten (§ 41 BPolG-E), des Einsatzes von Drohnen als Sensorträger (§ 38 BPolG-E) und des Einsatzes von technischen Mitteln gegen unbemannte Fahrzeugsysteme (§ 39 BPolG-E) wird das Befugnisportfolio der Bundespolizei erst einmal auf die Höhe der Zeit gehoben. Die

---

<sup>18</sup> Ausführlich hierzu unter V. dieser Stellungnahme.

<sup>19</sup> Hierzu Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei 2024, S. 128 ff.

<sup>20</sup> Wagner GSZ 2025, 119.

<sup>21</sup> Wagner GSZ 2025, 120 ff.; Walter ZRP 2024, 234 ff.

<sup>22</sup> Althochdeutsch. Bedeutung: germanische Volks- und Gerichtsversammlung.

außerdem vorgesehenen Ermächtigungsgrundlagen zur Meldeauflage (§ 29 BPolG-E), zum Aufenthaltsverbot (§ 60 BPolG-E), zur körperlichen Untersuchung (§ 66 IV BPolG-E), zum Aufenthaltsverbotsdurchsetzungsgewahrsam (§ 61 I Nr. 2 BPolG-E), zum Ausreiseuntersagungsdurchsetzungsgewahrsam (§ 61 I Nr. 4 BPolG-E) und zur Durchsetzung von Waffenverbotszonen iSv § 42b II WaffenG (§ 23 III, § 66 I Nr. 6 BPolG-E) ergänzen das Gesetzesvorhaben in sehr erfreulichem Maße. Außerhalb des Befugnisrechts besonders begrüßenswert ist die gesetzliche Verpflichtung von Fluglinien, sämtliche Passagierdaten von Flügen über die Schengen-Außengrenzen an die Bundespolizei zu übermitteln (§ 52 BPolG-E) sowie die Einführung einer verpflichtenden Einstellungsüberprüfung (§ 76 BPolG-E).

## 2. Online-Durchsuchung/Biometrischer Abgleich/Testung KI-Systeme

An der skizzierten überfälligen Erweiterung des Befugnisrechts erwächst auch kein Makel dadurch, dass zunächst keine Befugnisnorm zur Onlinedurchsuchung Einzug in den Gesetzesentwurf erhalten hat. Vielmehr gilt es an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die *strafprozessual* unter den Voraussetzungen des – 2025 vom Bundesverfassungsgericht mit dem GG unvereinbar erklärten - § 100b StPO mögliche und unter Richtervorbehalt stehende Online-Durchsuchung im Jahr 2023 bundesweit nur in 8 Verfahren angeordnet und in 6 Verfahren tatsächlich durchgeführt wurde.<sup>23</sup> Ob also einer Befugnisnorm zur *präventiven* Online-Durchsuchung die Qualität eines „Gamechangers“ zuzuschreiben wäre, ist zumindest fraglich.

Überlegenswert erscheint es hingegen, in Anlehnung an §§ 28a und 42d ASOG Berlin Befugnisnormen aufzunehmen, die mit der Regelung eines nachträglichen biometrischen Abgleichs mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet (§ 28a) sowie dem Training und der Testung von KI-Systemen (§ 42d) zukunftsgerichtet sind.

---

<sup>23</sup> Bundesamt für Justiz, Übersicht Online-Durchsuchung 2023, Stand: Juli 2025, recherchiert unter [bundesjustizamt.de](https://www.bundesjustizamt.de)



### 3. Besonders praxisförderliche Regelungen

Die folgenden gelungenen Regelungsgegenstände verdienen eine herausgehobene Erwähnung:

#### a.) Counter-UAS (§ 39 BPolG-E)

Der Abwehr von unbemannten Luftfahrzeugen (UAS: Unmanned Aircraft System) zum Schutz der in der bundespolizeilichen Zuständigkeit liegenden kritischen Infrastruktur – Verladebahnhöfe, Bahnverkehrsknoten, Flughäfen – gegen CCC-Bedrohungen (Clueless, Careless oder Criminal) dient § 39 BPolG-E. Werden UAS durch unbekannte ausländische Akteure zur Spionage oder gar zur Sabotage eingesetzt (criminal), so bedarf es deren Bekämpfung durch mobile Systeme, Abfangdrohnen oder tragbare Systeme. Die Drohnenabwehr, die Intervention, kann aber nur erfolgen, wenn an erster Stelle eine Detektion und an zweiter Stelle die Verifikation über einen illegitimen Drohneneinsatz gelingt. Vergegenwärtigt man sich, dass schon handelsübliche Drohnen eine Nutzlast von 40-50 Kg haben<sup>24</sup>, Racingdrohnen bis zu 200 Km/h schnell fliegen und die 1,5 Km-Flugverbotszone um ein Flugplatzgelände von einer Drohne schon bei einer Geschwindigkeit von nur 80 Km/h nach 68 Sekunden überwunden wird, so wird das enorme Bedrohungspotential, das Drohnen kraft ihrer Geschwindigkeit und kraft ihrer Transportmöglichkeiten – etwa auch von Sprengstoff – entfalten können, evident. Vor diesem Hintergrund ist es zunächst mehr als folgerichtig, dass § 39 S. 2 BPolG-E der Bundespolizei zur Erkennung einer Gefahr, die von unbemannten, an Land, in der Luft oder zu Wasser betriebenen Fahrzeugsystemen ausgeht, den Einsatz technischer Mittel erlaubt. Bei Verifikation einer Gefahr kann die Bundespolizei zu deren Abwehr nach § 39 S. 1 BPolG-E „geeignete technische Mittel gegen das System, dessen Steuerungseinheit oder Steuerungsverbindung einsetzen, wenn die Abwehr der Gefahr durch andere Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Also, eine in toto zu begrüßende Bestimmung.

---

<sup>24</sup> Etwa das in der Landwirtschaft eingesetzte Drohnenmodell DJI AGRAS T50 der Fa. DJI AGRICULTURE.

### **b.) Aufklärungstechnik – UAS für die Bundespolizei (§ 38 BPolG-E)**

Der Einsatz von Drohnen zur luftseitigen Lageaufklärung bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen durch die Erstellung von Bild- und Tonmaterial, das übertragen und gespeichert werden kann, wird durch § 38 I Nr. 1, IV BPolG-E geregelt. Ebenso kann eine Drohne als „Vehikel“ für selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte i.S.v. § 31 BPolG-E eingesetzt werden, also um beispielsweise unerlaubte Grenzübertritte oder Gefahren für Personen in Schutzobjekten i.S.v. § 26 I Nr. 4 BPolG-E wie einem großen Hauptbahnhof zu erkennen (§ 38 I Nr. 2, IV BPolG-E). Schließlich ist es § 38 I Nr. 3 BPolG-E zufolge möglich, mittels einer Drohne, oder, wie es in § 38 I BPolG-E heißt, via „Einsatz mobiler Sensorträger als Plattform für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte“ außerhalb von Wohnungen verdeckt Bildaufnahmen zu erstellen oder die Kommunikation abzuhören (§ 38 I Nr. 3 BPolG-E). In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird zutreffend resümiert, mit unbemannten Luftfahrzeugen mobil einsetzbare Foto-, Video- und Audiotechnik stelle auch in Ergänzung zur vorhandenen stationären Kameraüberwachung einen einsatztaktischen Mehrwert für die Bundespolizei dar.<sup>25</sup> Der Einsatz könne beispielsweise erfolgen „im Bereich von Haltepunkten oder Bahnhöfen, die auf Grund des An- und Abreiseverkehrs im Zusammenhang mit einer Veranstaltungslage außergewöhnlich stark frequentiert sind“ – um zu klären, „ob in baulich bedingten 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>26</sup> Auch könnten Gefahrensachverhalte in unzugänglichen oder betriebsbedingt gefährlichen Bereichen an Bahnanlagen durch den Drohneneinsatz besser aufgeklärt werden, im Einzelfall auch ohne den Zugverkehr sofort einzustellen.<sup>27</sup>

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage zum „Einsatz mobiler Sensorträger für Bildaufnahme, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte“ ist ein Desiderat, eine überfällige Anpassung an eine weit verbreitete und längst übliche Technologie.

---

<sup>25</sup> BT-Drs. 21/3051, 114.

<sup>26</sup> BT-Drs. 21/3051, 114.

<sup>27</sup> BT-Drs. 21/3051, 114.

### c.) (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung (§ 40 BPolG-E)

Die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage zur (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung, § 40 BPolG-E, ist der Sache nach unbedingt geboten. Andernfalls müsste etwa die Abwehr einer insbesondere von Drohnen ausgehenden Gefahr in § 39 BPolG-E auf das technische Mittel „Steinschleuder“ begrenzt und moderne Techniken wie Laser, elektromagnetische Impulse, Jamming, GPS-Störung und die Nutzung von Detektionstechnik müssten verboten werden. Eine zeitgemäße Gefahrenabwehr kann die Bundespolizei nur leisten, wenn sie sich auch einer adäquaten heimlichen Überwachungsmaßnahme bedienen darf, die etwa eine Entschlüsselung der verschlüsselten Kommunikation – z.B. unter Schleusern – gewährleistet. Die Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung greift in Art. 10 I GG (Fernmeldegeheimnis/Telekommunikationsgeheimnis) und die Befugnis zur Quellentelekkommunikation sowohl in Art. 10 I GG als auch in Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG (IT-System-Grundrecht) ein.<sup>28</sup> Zur Quellentelekkommunikation sind 2 neue Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die sich per saldo nahezu ausschließlich um die Eingriffsschwellen zur Infiltration von IT-Systemen drehen, ergangen. Sie stellen präzisierte Anforderungen an den Rechtsgüterschutz respektive an das Gewicht der in Bezug genommenen Straftaten ebenso auf, wie zudem § 100b StPO wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt wird.<sup>29</sup>

Bereits die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für die Überwachung der Telekommunikation in § 40 I BPolG-E, die im Wesentlichen den **landespolizeigesetzlich zur Telekommunikationsüberwachung aufgenommenen Regelungen** entspricht und deren tatbestandliche Varianten sich mit denjenigen für die Erhebung von Telekommunikationsverkehrs- und Nutzungsdaten gemäß § 25 I BPolG-E decken, ist eine bemerkens- und begrüßenswerte Neuerung. Dasselbe positive Fazit gilt es mit Blick auf die Quellentelekkommunikationsüberwachungsbefugnis des § 40 II BPolG-E zu ziehen. Schon 2016 hatte das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Quellentelekkommunikation keine

---

<sup>28</sup> BVerfG, Besch. v. 24.6.2025 – Az. 1 BvR 2466/19, Trojaner I=NVwZ 2025, 1809 ff (Verfahrensgegenstand: Verfassungsbeschwerde gegen § 20c PolG NRW).

<sup>29</sup> Beschl. v. 24.6.2025 – 1 BvR 180/23 (Trojaner II=NVwZ 2025, 1821 ff.; Verfahrensgegenstand: Verfassungsbeschwerde gegen §§ 100a, 100b StPO) und – siehe vorstehend – Trojaner I.

grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>30</sup> Daran hat sich nicht nur nichts geändert, das Bundesverfassungsgericht hat jüngst die nordrhein-westfälische Quellentelekommunikationsbefugnis verfassungsrechtlich „gehalten“.<sup>31</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken sind auch angesichts von der **der normativen Abgrenzung zur Online-Durchsuchung dienenden** Vorschrift des § 40 III Nr. 1-3 BPolG-E, wonach insbesondere technisch sicherzustellen ist, dass „ausschließlich überwacht und aufgezeichnet werden können die laufende Telekommunikation oder Inhalte und Umstände der Kommunikation, die ab dem Zeitpunkt der Anordnung (...) auch während des laufenden Übertragungsvorgangs im öffentlichen Telekommunikationsnetz hätten überwacht und aufgezeichnet werden können“, nicht ersichtlich. Die Online-Durchsuchung, die sämtliche Dateien auf einem IT-System als Überwachungsziel hat und die Quellentelekommunikationsüberwachung, die nur das Auslesen laufender Kommunikation zum Ermittlungsziel hat, sind technisch kaum voneinander zu unterscheiden: bei beiden handelt es sich um die heimliche Infiltration von IT-Systemen durch präventiv wie repressiv handelnde Sicherheitsbehörden mittels Remote Forensic Software (umgangssprachlich: Staatstrojaner).<sup>32</sup> Sowohl die Quellentelekommunikationsüberwachung als auch die Online-Durchsuchung kann man mittlerweile als endgültig verfassungsrechtlich etablierte Ermittlungsmaßnahmen betrachten.<sup>33</sup> Festzuhalten gilt es jedenfalls, dass die in § 40 I Nr. 1 BPolG-E genannten Rechtsgüter solche sind, die mittels Quellentelekommunikationsüberwachung vor Gefahren geschützt werden dürfen.<sup>34</sup>

Verfassungsrechtlich möglicherweise angreifbar sind die den sog. Nachrichtenmittler betreffenden Bestimmungen des § 40 I Nr. 4, Nr. 5 BPolG-E. Grundrechtsübergreifende verfassungsrechtliche Anforderungen an heimliche Überwachungsmaßnahmen betreffen die Eingriffsschwelle, also den Anlass der Überwachung, als auch das mit der Datenerhebung zu schützende Rechtsgut.<sup>35</sup> Mit Blick auf die Eingriffsschwelle bedarf es einer konkreten Gefahr im Sinne der polizeirechtlichen Generalklauseln<sup>36</sup> oder eine wenigstens konkretisierte

---

<sup>30</sup> BVerfGE 141, 220 ff., Rn. 234 ff.

<sup>31</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1818 – Rdn. 127).

<sup>32</sup> Ziegler, NVwZ 2025, 1803.

<sup>33</sup> Ziegler, NVwZ 2025, 1803.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschl. v. 5.6.2025, 1 BvR 2446/19, Rn. 135 ff.

<sup>35</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1818 – Rdn. 126); BVerfGE 165, 1 (49 – Rdn. 89).

<sup>36</sup> BVerfGE 155, 119 (186 – Rdn. 146).

Gefahr.<sup>37</sup> Zudem muss für die Erhebung von Daten durch Überwachungsmaßnahmen mit hoher Eingriffsintensität im Bereich der Gefahrenabwehr eine Gefährdung besonders gewichtiger Rechtsgüter im Einzelfall hinreichend konkret absehbar sein und der Adressat der Maßnahme aus Sicht eines verständigen Dritten den objektiven Umständen nach in sie verfangen sein.<sup>38</sup> Bedarf es danach für eine (Quellen)Telekommunikationsüberwachung einer Gefahrenlage für ausreichend gewichtige Rechtsgüter, so wird dies von § 40 I Nr. 4, Nr. 5 BPolG-E nicht hinreichend widerspiegelt. Der Nachrichtenmittler ist schon dann als Adressat einer (Quellen)Telekommunikationsüberwachung vorgesehen, „wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass „für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von dieser herrührende Mitteilungen“ entgegengenommen oder weitergegeben werden. Die „Person nach Nummer 1“ ist ausweislich § 40 I Nr. 1 BPolG-E die nach § 18 oder § 19 verantwortliche Person. Die Eigenschaft eines Verhaltens- und auch eines Zustandsstörers (§§ 18, 19 BPolG-E) setzt aber lediglich eine konkrete (§ 15 II Nr. 1 BPolG-E) und keine qualifizierte Gefahr, also auch nicht die in § 40 I Nr. 1 BPolG-E im Übrigen implizierte „dringende Gefahr“ voraus. Den dadurch in Bezug genommenen klassischen (globalen) Rechtsgütern der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung fehlt es im Vergleich zu der von § 40 I Nr. 1 BPolG-E eingeforderten „dringenden Gefahr“ (i.S.v. § 15 II Nr. 4 BPolG-E) an der Bedeutsamkeit, an der hinreichenden Gewichtigkeit. Diesem Umstand ließe sich argumentativ allenfalls dadurch entgegenzutreten, dass im Falle einer gesetzlich eingeforderten qualifizierten Eingriffsschwelle (konkrete Gefahr) gerade keine Verlagerung der Eingriffsschwelle in das Gefahrenvorfeld erfolgt, so dass die Anforderungen an den durch die Überwachung der (Quellen)Telekommunikation zu stellenden spezifisch erhöhten Rechtsgüterschutz wiederum etwas abgesenkt werden könnten.

---

<sup>37</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1818 – Rdn. 126).

<sup>38</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1818 – Rdn. 126); siehe auch BVerfGE 141, 220 (269 – Rdn. 104): „Heimliche Überwachungsmaßnahmen, sofern sie, wie die meisten der hier in Rede stehenden Maßnahmen, tief in die Privatsphäre eingreifen, sind mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie dem Schutz oder der Bewehrung von hinreichend gewichtigen Rechtsgütern dienen, für deren Gefährdung oder Verletzung im Einzelfall belastbare tatsächliche Anhaltspunkte bestehen.“

#### **d.) Telekommunikationsverkehrs- und Nutzungsdaten (§ 25 BPolG-E)**

Während § 24 BPolG-E die de lege lata in § 22a BPolG berücksichtigte Bestandsdatenauskunft normiert, ermächtigt der in Anlehnung an § 52 BKAG vorgeschlagene gänzlich neue § 25 BPolG-E zur Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten der Telekommunikation. „Bestandsdaten“ sind nach § 3 Nr. 6 Telekommunikationsgesetz (TKG) Daten eines Endnutzers, die erforderlich sind für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Telekommunikationsdienste. Dem Gesetz über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei digitalen Diensten zufolge sind „Bestandsdaten“ die personenbezogenen Daten, deren Verarbeitung zum Zwecke der Begründung, inhaltlichen Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Anbieter von digitalen Diensten und dem Nutzer über die Nutzung von digitalen Diensten erforderlich ist (§ 2 II Nr. 2 TDDDG). Demgegenüber sind „Verkehrsdaten“ Daten, deren Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung bei der Erbringung eines Telekommunikationsdienstes erforderlich sind (§ 3 Nr. 70 TKG). „Nutzungsdaten“ sind die personenbezogenen Daten eines Nutzers von digitalen Diensten, deren Verarbeitung erforderlich ist, um die Inanspruchnahme von digitalen Diensten zu ermöglichen und abzurechnen; dazu gehören insbesondere Merkmale zur Identifikation des Nutzers, Angaben über Beginn und Ende sowie über den Umfang der jeweiligen Nutzung und Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen digitalen Dienste (§ 2 II Nr. 3 TDDDG). Im Vergleich mit der Telekommunikationsüberwachung nach § 40 BPolG-E ist die Verkehrsdatenabfrage eine weniger eingriffsintensive Maßnahme, die etwa dann ausreichend ist, wenn es zunächst nur um die Feststellung von Verbindungen und Zugehörigkeiten zu einer Gruppierung geht und konkrete Gesprächsinhalte noch nicht von Relevanz sind.<sup>39</sup> Beispielhaft hebt die Begründung zum Gesetzesentwurf auf Schleuserwarnhinweise, also Hinweise ausländischer Staaten auf aktuell stattfindende oder sich in Planung befindliche Schleusungen nach Deutschland ab. Können in deren Kontext deutsche Kontakttelefonnummern benannt werden, könnten durch eine Verkehrsdatenerhebung mögliche Kontaktdaten des Schleusers oder mutmaßlich geschleuster Personen zur Verhinderung der Schleusung aufgeklärt werden.<sup>40</sup> Dies ist nur

---

<sup>39</sup> BT-Drs. 21/3051, 104.

<sup>40</sup> Vgl. BT-Drs. 21/3051, 105.

eines von mehreren schlüssigen Praxisbeispielen für die Aufnahme einer Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung von Telekommunikations- und Nutzungsdaten.

#### **e.) Identifizierung/Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten (§ 41 BPolG-E)**

Die § 53 BKAG entsprechende Vorschrift des § 41 BPolG-E zur Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und Mobilfunkendgeräten ermächtigt zum Einsatz technischer Möglichkeiten zur Ortung einer überwachten Mobilfunknummer. Ohne die Befugnis wäre eine Standortbestimmung nur bei aktiver Telekommunikation des Mobilfunknutzers möglich.<sup>41</sup> Der Versand von sog. „stillen SMS“ bzw. der Einsatz von IMSI-Catchern, also technischen Mitteln zur Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkendgeräten kommt unter den für die Telekommunikationsüberwachung nach § 40 I BPolG-E geltenden Voraussetzungen beispielsweise in Betracht, wenn im Zuge der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung die Verhinderung der Einreise von Angehörigen extremistischer oder terroristischer Vereinigungen, die darauf zielen, den demokratischen Staat in seinen Grundlagen anzugreifen, bezweckt ist und Anhaltspunkte dafür bestehen, dass verfügte Einreiseverweigerungen durch unerlaubte Einreisen umgangen werden sollen.<sup>42</sup> Von den über 26.000 zur schengenweiten Einreiseverweigerung im Schengener Informationssystem ausgeschriebenen Personen weisen über 21.000 einen Terrorismusbezug auf.<sup>43</sup>

#### **f.) Meldeauflage (§ 29 BPolG-E)**

Eine Meldeauflage zeichnet sich dadurch aus, dass die Bundespolizei gegenüber einer Person anordnen kann, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Dienststelle der Bundespolizei zu melden. Sie ist auf höchstens einen Monat zu befristen, verbunden mit der unter Richtervorbehalt stehenden Verlängerungsoption um einen weiteren Monat. Auf Tatbestandsebene müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine der Bundespolizei obliegende Verfolgung einer Straftat von

---

<sup>41</sup> BT-Drs. 21/3051, 118.

<sup>42</sup> BT-Drs. 21/3051, 119.

<sup>43</sup> BT-Drs. 21/3051, 119.

erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist. Alternativ muss die Meldeauflage zur Durchsetzung einer Ausreiseuntersagung erforderlich sein. Die letzte Spielart der Meldeauflage ist „zur Befriedung des schienengebundenen grenzüberschreitenden Fußballfanreiseverkehrs“ und für solche Fälle gedacht, „in denen etwa mutmaßlich extremistische und/oder gewaltbereite Personen nach den ermittelten Umständen zu ausländischen Veranstaltungen auszureisen beabsichtigen.“<sup>44</sup> Die Ausgestaltung der Befugnisnorm ist sachgerecht. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese gängige polizeiliche Standardmaßnahme bestehen nicht.

#### **g.) Aufenthaltsverbot (§ 60 BPolG-E)**

Die vorgesehene neue Befugnis über ein maximal 3 Monate währendes Aufenthaltsverbot bezieht sich auf einen Ort, an dem innerhalb eines „übersehbaren Zeitraums“ die tatsächengestützte Annahme gerechtfertigt ist, dass dort eine der Strafverfolgung durch die Bundespolizei obliegende Straftat von erheblicher Bedeutung oder eine Straftat, die die Sicherheit des Luftverkehrs in erheblichem Maße beeinträchtigt, begangen werden wird. Den vergleichbaren landespolizeigesetzlichen Bestimmungen entsprechen die gesetzlichen Vorgaben über zeitliche und örtliche Beschränkungen (S. 2), die Berücksichtigung berechtigter Interessen (S. 3) sowie den Richtervorbehalt bei Verlängerung der Maßnahme (S. 3). Die Begründung zum Gesetzesentwurf stellt auf wegen schwerer Gewaltdelikte im Fußballfanreiseverkehr wiederholt in Erscheinung getretene Störer ebenso ab wie auf solche Personen, die an und in der Nähe von Flughäfen Drohnen steuern.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> BT-Drs. 21/3051, 107.

<sup>45</sup> BT-Drs. 21/3051, 131.



#### **h.) Aufenthaltsverbotsdurchsetzungsgewahrsam (§ 61 BPolG-E)**

Der Aufenthaltsverbotsdurchsetzungsgewahrsam ist als alternatives Tatbestandsmerkmal zu dem „klassischen“ Platzverweisungsdurchsetzungsgewahrsam in die bereits vorhandene Ermächtigungsgrundlage integriert worden (§ 39 I Nr. 2 BPolG vs. § 61 I Nr. 2 BPolG-E). Bei Nichtbefolgung eines Aufenthaltsverbots ist die Bundespolizei nach dem Gesetzesentwurf also zu einem Durchsetzungsgewahrsam befugt. Die Freiheitsentziehung muss aber „unerlässlich“ sein. Sie ist erst dann das letzte in Betracht kommende Mittel, wenn der Adressat eines Aufenthaltsverbots trotz angedrohtem Zwangsgeld i.S.v. § 11 VwVG den Versuch unternimmt, den Verbotsort zu betreten und hierbei von der Bundespolizei festgestellt wird.<sup>46</sup> Auch darf eine Meldeauflage nach § 29 BPolG-E nicht geeignet sein, die Person von dem Ort der möglichen Tatbegehung fernzuhalten.<sup>47</sup> Für die Unerlässlichkeit dieser Spielart des Durchsetzungsgewahrsams wird es aber vor allem darauf ankommen, dass mit dem Aufenthaltsverbot ein Zwangsgeld angedroht wurde und sich das polizeiliche Gegenüber davon – kraft Betretensversuch des Verbotsorts – unbeeindruckt gezeigt hat.

#### **i.) Ausreiseverbotsdurchsetzungsgewahrsam (§ 61 BPolG-E)**

Eine gänzlich neue Befugnis zur Gewahrsamnahme stellt der Gesetzesentwurf in § 61 I Nr. 4 BPolG-E auf. Die Freiheitsentziehung ist danach bei „Unerlässlichkeit“ auch zur Durchsetzung einer Ausreiseuntersagung möglich. Die Befugnisnorm zur Ausreiseuntersagung, § 10 I PassG, verpflichtet in S. 1 und ermächtigt in S. 2 die Bundespolizei, einem Deutschen die Ausreise in das Ausland zu untersagen. Wenn eine Ausreiseuntersagung auf Grund von § 10 I 1, 2 Hs. 1 PassG oder einer Rechtsvorschrift, die auf diese Norm Bezug nimmt, angeordnet wurde und die Unerlässlichkeit der Freiheitsentziehung zur Durchsetzung der Ausreiseuntersagung subsumiert werden kann, so sieht der Gesetzesentwurf für die Bundespolizei einen Ausreiseverbotsdurchsetzungsgewahrsam vor. Rechtsvorschriften, die auf § 10 des PassG Bezug nehmen, sind § 46 II 1 AufenthG (für Drittstaatsangehörige) und § 2 I i.V.m. § 11 I FreizügG/EU i.V.m. § 46 II 1 AufenthG (für Freizügigkeitsberechtigte). Die vorgesehene Ermächtigungsgrundlage soll verhindern, dass sich der Adressat der Ausreiseuntersagung

---

<sup>46</sup> Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, S. 92.

<sup>47</sup> BT-Drs. 21/3051, 132.

derselben durch Ausreise entzieht. Die Regelung dient beispielsweise dazu, die Ausreise gewaltbereiter Fußballfans zu Auslandsspielen oder solcher Personen zu unterbinden, bei denen der begründete Verdacht besteht, dass sie sich dem bewaffneten Kampf in Krisengebieten anschließen möchten.<sup>48</sup> Die Anforderungen an eine auf § 10 I 1, 2 Hs. 1 PassG gestützte Ausreiseuntersagung sind derart hoch, dass eine Ingewahrsamnahme nach den Umständen des Einzelfalls verhältnismäßig ist.<sup>49</sup> Allerdings darf eine Meldeauflage nach § 29 BPolG-E nicht geeignet erscheinen, dass sich der Adressat der Ausreiseuntersagungsverfügung durch Ausreise entzieht.<sup>50</sup> Als „unerlässlich“ i.S.v. § 61 I Nr. 4 BPolG-E wird man den Ausreiseuntersagungsdurchsetzungsgewahrsam zudem nur dann ansehen können, wenn die Ausreiseuntersagung mit der Androhung eines Zwangsgeldes i.S.v. § 11 VwVG verbunden wurde und die Bundespolizei den Ausreiseuntersagungsadressaten bei dem Versuch, in das Ausland auszureisen, feststellt.<sup>51</sup>

#### **j.) Bodycam (§ 32 BPolG-E)**

Beschränkt § 27a I BPolG den Einsatz einer Bodycam auf „öffentlich zugängliche Orte“, so eröffnet § 32 I 2 Nr. 1-3 BPolG-E unter den dort aufgestellten Voraussetzungen ein breites, sachlich begründetes Einsatzspektrum der Bodycam auf bestimmte „öffentlich nicht zugängliche Orte“, auf „nicht öffentlich zugängliche Bereiche von Dienststellen der Bundespolizei“ und in Dienstfahrzeugen der Bundespolizei. Eine große Bedeutung kommt dieser Novellierung vor allem dort zu, wo die Bundespolizei aufenthaltsbeendende und -verhindernde Maßnahmen durchführt. Nach § 71 III Nr. 1, Nr. 1a, Nr. 1 b, Nr. 1 d AufenthG ist die Bundespolizei für Zurückweisungen und Zurückschiebungen an der Grenze, für Abschiebungen an der Grenze sowie für die Rückführung von Ausreisepflichtigen in andere Staaten zuständig.

---

<sup>48</sup> BT-Drs. 21/3051, 132.

<sup>49</sup> BT-Drs. 21/3051, 132.

<sup>50</sup> Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, S. 92.

<sup>51</sup> Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, S. 92.

**k.) Bundespolizeidirektionen und Bundespolizeiakademie als Widerspruchsbehörde (§ 93 BPolG-E)**

§ 93 IV BPolG-E stärkt zu Recht die Bundespolizeidirektionen sowie die Bundespolizeiakademie, die unter Aussetzung des Devolutiveffekts im Widerspruchsverfahren (§ 73 I 2 Nr. 1 VwGO) auf Grundlage von § 73 I 3 VwGO den Status als Widerspruchsbehörde erhalten sollen. Die Gesetzesentwurfsbegründung stellt – richtigerweise – auf die größere Sachnähe der regionalen Bundespolizeibehörden sowie auf eine Vereinfachung von gegebenenfalls im Widerspruchsverfahren notwendiger ergänzender Sachverhaltsaufklärung ab.<sup>52</sup>

**l.) Durchsetzung von Waffenverbotszonen nach § 42b II WaffG (§§ 23, 66 BPolG-E)**

Für die Durchsetzung einer auf Grundlage des § 42b II<sup>53</sup> WaffG möglichen Gefahrenabwehrrechtsverordnung über ein Mitführverbot von Waffen und Messern auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes sieht das geplante neue Bundespolizeigesetz genauso wie für die Durchsetzung des gegenüber der Rechtsverordnung subsidiären gesetzlichen Mitführverbots von Waffen und Messern in u.a. Fernverkehrszügen und Fernverkehrshaltepunkten (§ 42b I WaffG) 2 neue Befugnisnormen vor: § 23 III und § 66 I Nr. 6 BPolG-E. Nach § 23 III BPolG-E kann die Bundespolizei stichprobenartig und anlasslos eine Person kurzzeitig anhalten, befragen, die Aushändigung von Ausweispapieren zu Prüfungszwecken fordern sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen und durchsuchen. § 66 I Nr. 6 BPolG-E knüpft an diese Befugnisnorm an und ermächtigt außerdem zu einer Personendurchsuchung, „wenn gegenüber der Person Maßnahmen nach § 23 III durchgeführt werden.“

Die nach den Eingriffsbefugnissen u.a. mögliche Personen- und Sachendurchsuchung ist das „schärfste Schwert“, das der Bundespolizei zur Durchsetzung eines Waffen- und Messerverbots zur Verfügung stehen soll. Die Personendurchsuchung greift in das Recht auf Privat- und Intimsphäre (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG) und ggf. in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG) ein. Die Durchsuchung von Sachen ist stets ein

---

<sup>52</sup> BT-Drs. 21/3051, 141.

<sup>53</sup> Sieh hierzu Heinrich, GSZ 2025, 173.

Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) und, je nach zu durchsuchender Sache, wenn die Bundespolizei Informationen über den Inhaber der tatsächlichen Gewalt bzw. den Eigentümer gewinnen sollte, wird auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt werden. Das zur Durchsuchung erforderliche Festhalten einer Person ist schließlich als Freiheitsbeschränkung (Art. 2 II 2, Art. 104 I GG) zu bewerten.

Diese Grundrechtseingriffe gehen allerdings nicht automatisch mit der Anwendung der Ermächtigungsgrundlage einher. Das gesetzlich eingeräumte Auswahlermessen der miteinander verknüpften § 23 III und § 66 I Nr. 6 BPolG-E sieht ein breites Maßnahmenspektrum – vom Anhalten bis zur Personendurchsuchung –, das seinerseits dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des § 16 BPolG-E unterworfen ist, vor. Die Bundespolizei kann nach § 16 I BPolG-E nicht a priori mit einer (Personen-)Durchsuchungsmaßnahme „einsteigen“. Vielmehr muss sie gegenüber dem Adressaten zunächst illustrieren zur Durchsetzung eines Waffen- und Messerführungsverbots vorzugehen und ihn – nach Anhaltung – sodann befragen, ob er Waffen und/oder Messer mit sich führe. Das Prüfen von Ausweispapieren und die Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen ist einer Personen- und Sachendurchsuchung unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ebenso vorgeschaltet. Schließlich sieht die Gesetzssystematik vor, dass die bundespolizeiliche Anordnung einer Personendurchsuchung zur Durchsetzung einer Waffenverbotszone nur dann erfolgen darf, wenn die im Übrigen vorgesehenen Befugnisse trotz verhaltensbedingt gesteigertem bundespolizeilichen Verdacht auf Verstoß gegen das Waffen- und Messerverbot, erkenntnislos verliefen: § 66 I Nr. 6 BPolG-E setzt voraus, dass bereits „gegenüber der Person Maßnahmen nach § 23 Absatz 3 durchgeführt werden.“ Berücksichtigt man zudem, dass selbst eine etwa wegen auffälligen Verhaltens „ultima ratio“ angezeigte Personendurchsuchung in der Praxis zunächst einmal auf ein bloßes Abtasten des bekleideten Körpers zur Feststellung von waffen- bzw. messerartigen Fremdkörpern in oder unter der getragenen Kleidung hinauslaufen wird, so ist der Eingriff in die Intimsphäre und erst Recht derjenige in das Freiheitsgrundrecht doch von sehr oberflächlicher Natur. Hinzu kommt, dass das der Bundespolizei eingeräumte Entschließungsermessen per se Willkürmaßnahmen vorbeugt. Vor diesem Hintergrund bestehen gegen die Norm, die auf Tatbestandsseite allein ein bundespolizeiliches Vorgehen zur Durchsetzung eines bestehenden Waffen- und Messerverbots vorsieht, nicht nur keine Bedenken – es handelt sich bei den §§ 23 III, 66 I Nr. 6 BPolG-E vielmehr um Desiderate, ohne die § 42b WaffG überflüssig ist.

#### **m.) DNA-Referenzdatenbank (§ 48 BPolG-E)**

Mit § 48 BPolG-E erhält eine Regelung Einzug in das BPolG um sogenannte DNA-Trugspuren, die durch Verunreinigungen der entsprechenden Spureenträger bei der kriminaltechnischen Untersuchung entstehen können, zu identifizieren, also DNA-Identifizierungsmuster von Bundespolizistinnen und Bundespolizisten automatisiert mit Spurenmaterial zur Erkennung von DNA-Trugspuren abgleichen und deshalb eine DNA-Referenzdatenbank führen zu können.

#### **n.) Körperliche Untersuchung von PGÜ (§ 66 BPolG-E)**

§ 66 VI BPolG-E richtet eine neue Befugnis zu medizinischen Untersuchungsmaßnahmen ein, wenn Polizeivollzugsbeamte – etwa durch in der Praxis immer wieder vorkommende Beißattacken eines polizeilichen Gegenübers – befürchten müssen, mit besonders gefährlichen Krankheitserregern infiziert worden zu sein. Die körperliche Untersuchung sowie die Entnahme von Abstrichen und Blutproben gewährleistet die Aufklärung über den Krankheitsstatus des polizeilichen Gegenübers, so dass die verletzte Einsatzkraft eine notwendige akutmedizinische Therapie, zB. die sog. Postexpositionsprophylaxe bei Blutkontakt mit einem HIV-Infizierten, erhalten kann.

#### **o.) Übermittlung von Fluggastdaten an die Bundespolizei (§ 52 BPolG-E)**

Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste über die Schengen-Außengrenzen in das Bundesgebiet befördern, werden durch den vorgesehenen § 52 I BPolG-E verpflichtet, diverse Fluggastdaten wie beispielsweise Namen, Staatsangehörigkeit und – mit Blick auf das mitgeführte Reisedokument - Aussteller, Art und Nummer zu erheben und an die Bundespolizei zu übermitteln. Die Vorschrift dient der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs ebenso wie der Strafverfolgung vor allem grenzüberttrittsbezogener Straftatbestände. Die Bundespolizei wird mit dieser Bestimmung in die Lage versetzt, „die Einreisekontrollen und den Kräfteinsatz insgesamt gezielter steuern, illegale Einreise bekämpfen sowie Personen bzw. deren Reisedokumente, die mit Fahndungsausschreibungen gesucht werden, auf sämtlichen Flugrouten effektiver erkennen sowie entsprechende

Anschlussmaßnahmen gezielter ergreifen“ zu können.<sup>54</sup> Die § 52 BPolG-E zugrundeliegende EU-Richtlinie 2004/82/EG wird von gegenwärtig insgesamt 20 Mitgliedstaaten in Form einer Fluggastdatenübermittlung ohne das Erfordernis einer gesonderten behördlichen Anordnung umgesetzt.<sup>55</sup> De lege lata sieht § 31a I 1 BPolG noch vor, dass die personenbezogenen Daten von Reisenden nicht generalisiert, sondern nur aufgrund bundespolizeilicher Anordnung, die auf Risikoflugstrecken bezogen sein wird, übermittelt werden müssen. Der im europäischen Ausland weit verbreiteten Richtlinienausgestaltung im Sinne einer obligatorischen Fluggastdatenübermittlung durch die Luftfahrtunternehmen an die Grenzbehörden beabsichtigt sich Deutschland mit § 52 BPolG-E anzuschließen. Ein kluger Schritt, ermöglicht er doch anhand der vor Abflug übermittelten Daten die Steuerung der erforderlichen bundespolizeilichen Kontrolldichte. Dies wird effizientere Einreisekontrollen und in der Folge auch einen Benefit im Kampf gegen internationalen Terrorismus und schwere Kriminalität zur Folge haben.

#### **4. Änderungsvorschläge**

Begrüßenswert wäre es, wenn sich der Bundespolizeigesetzgeber mit folgenden Vorschlägen zur Präzisierung und Verbesserung des Gesetzesentwurfs auseinandersetzt:

##### **a.) Höchstdauer von Unterbindungsgewahrsam & Durchsetzungsgewahrsam (§ 65 BPolG-E)**

Der sog. verlängerte Unterbindungsgewahrsam des § 61 I Nr. 3 i.V.m. § 65 I 3 BPolG-E ist entsprechend dem geltenden Recht (§ 42 I 3 BPolG) nach wie vor auf eine Höchstdauer von nur 4 Tagen beschränkt. Das heißt im Klartext, dass Störer – in der jüngeren Vergangenheit waren es „Klimakleber“ auf der Luftseite von Flughäfen –, die die geschriebene Straf- oder Ordnungswidrigkeitsrechtsordnung unbedingt kurzfristig zu verletzen beabsichtigen und das auch in Aussicht stellen, im Fall einer richterlichen Anordnung maximal für 4 Tage in staatliche Obhut genommen werden können.<sup>56</sup> Schon angesichts von in Aussicht gestellten künftigen

---

<sup>54</sup> BT-Drs. 21/3051, 126.

<sup>55</sup> BT-Drs. 21/3051, 126.

<sup>56</sup> Dazu Wagner ZRP 2024, 157; siehe auch Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei 2024, S. 110.

Störaktionen etwa der „Neuen Generation“<sup>57</sup>, einer Nachfolgeorganisation der „Letzten Generation“, ist ein maximal möglicher Freiheitsentzug von 4 Tagen unter Ansehung der im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei liegenden vulnerablen und damit kritischen Verkehrsinfrastruktur – Bahnstrecke und Flughäfen – ein „zahnloser Tiger“. Die Landespolizeigesetzgeber räumen für die Beantragung einer präventiven Freiheitsentziehung beim zuständigen Amtsgericht mehr Spielräume für die, untechnisch gesprochen, „Gefährderhaft“ ein. Nur 2 Beispiele für einen verlängerten Unterbindungsgewahrsam: Art. 20 II 2 BayPAG: ein Monat mit „Verlängerungsoption“ um einen weiteren Monat; § 38 II Nr. 1 NRWPolG: 14 Tage mit „Verlängerungsoption“ um weitere 14 Tage bei Verbrechen.

Der vorgesehene neue Aufenthaltsverbotsdurchsetzungsgewahrsam des § 61 I Nr. 2 BPolG-E ist in der die „Dauer der Freiheitsentziehung“ regelnden Bestimmung des § 65 BPolG-E nicht gesondert erwähnt. Das bedeutet, dass ein solcher zur Durchsetzung eines Aufenthaltsverbots angeordneter Gewahrsam ausweislich von § 65 I Nr. 3 BPolG-E vom zuständigen Amtsgericht maximal „bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen“ gegenüber demjenigen Störer angeordnet werden kann, der das ihm gegenüber angeordnete Aufenthaltsverbot nach § 60 BPolG-E verletzt hat und deshalb nach § 61 I Nr. 2 BPolG-E einer Freiheitsentziehung unterworfen werden soll. Kann ein Aufenthaltsverbot nach § 60 BPolG-E unter den dort genannten Voraussetzungen auf die Dauer von „höchstens 3 Monaten“ erstreckt werden, so ist eine Freiheitsentziehung zur Durchsetzung des Aufenthaltsverbots über maximal 48 Stunden – „bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen“ i.S.v. § 65 I Nr. 3 BPolG-E – ein „zahnloser Tiger“. Von einem so kurzzeitigen Durchsetzungsgewahrsam wird sich derjenige, der den Verbotsort zu betreten versucht hat und dabei von der Bundespolizei festgestellt wird, nicht beeindrucken lassen. Dementsprechend sollte in § 65 I BPolG-E ein Satz 4 aufgenommen werden, wonach der Aufenthaltsverbotsdurchsetzungsgewahrsam durch das nach § 62 II 1 BPolG-E zuständige Amtsgericht auf eine Dauer von „bis zu 4 Wochen“ erstreckt werden kann. Dieser Zeitraum korrelierte mit der 3-monatigen Höchstdauer des Aufenthaltsverbots. Der nordrhein-westfälische Landespolizeigesetzgeber hat beispielsweise zur Durchsetzung einer

---

<sup>57</sup> Die „Neue Generation“ drang unter dem Motto „Die Klimakleber sind zurück“ am 6.10.2025 bereits öffentlichkeitswirksam in die Berliner Parteizentrale der CDU ein, wobei sich 2 Aktivisten an der Büste von Konrad Adenauer festkleben wollten. Es wird staatsanwaltlich wegen Sachbeschädigung und Hausfriedensbruch ermittelt. Am 10.10.2025 attackierte die Gruppierung die „Stiftung Familienunternehmen und Politik“ im Rahmen einer von ihr so bezeichneten „Hausdurchsuchung“.

„Aufenthaltsanordnung“ nach § 35 I Nr. 6 i.V.m. § 34b NRWPolG in § 38 II Nr. 4 NRWPolG „eine abweichende Frist des polizeilichen Gewahrsams“ bis zu 7 Tagen bestimmt.

Gleichmaßen sollte für den Ausreiseuntersagungsdurchsetzungsgewahrsam des § 61 I Nr. 4 BPolG-E die von der Bundespolizei beantragbare und vom zuständigen Amtsgericht zu entscheidende Höchsthaltdauer über die regelmäßige Gewahrsamsfrist „bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen“ hinaus erstreckt werden. Dient die Befugnis zur Durchsetzung des Ausreiseverbots durch eine freiheitsentziehende Gewahrsamnahme beispielsweise dazu, die Ausreise solcher Personen zu unterbinden, bei denen der begründete Verdacht besteht, dass sie sich dem bewaffneten Kampf in Krisengebieten anschließen möchten,<sup>58</sup> so wird eine richterlich angeordnete Freiheitsentziehung im maximalen Umfang von 48 Stunden – „bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen“ i.S.v. § 65 I Nr. 3 BPolG-E - den nächsten der Ausreiseuntersagungsverfügung widerstehenden Ausreiseversuch allenfalls marginal verzögern können. Eine Beachtung des angeordneten Ausreiseverbots wird durch eine so kurze Gewahrsamsdauer sicherlich nicht gewährleistet werden können. Auch insoweit wird angeregt, eine außerordentliche Gewahrsamsfrist in § 65 I S. 4 BPolG-E, m.E. im Umfang von mindestens 14 Tagen, gesetzlich zu installieren.

#### **b.) Richterliche Anhörung bei Gewahrsamnahmen (§ 62 BPolG-E)**

In § 62 II 2 BPolG-E wird für die richterliche Entscheidung unter anderem zu einer Gewahrsamnahme auf Buch 7 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit verwiesen. Diese Pauschalverweisung auf unter anderem § 420 FamFG wird Gewahrsamnahmen von stark alkoholisierten bzw. berauschten Personen nicht gerecht.<sup>59</sup> § 62 II 2 BPolG-E sollte entsprechend § 33 IV 2 ff. BWPoIG feinjustiert werden.

---

<sup>58</sup> BT-Drs. 21/3051, 132.

<sup>59</sup> S. hierzu Drewes/Malmberg/Wagner/Walter BPolG/M. Wagner, 6. Aufl. 2019, BPolG, § 40 Rn. 15a ff.



### c.) Legaldefinitionen (§ 15 BPolG-E)

§ 15 II BPolG-E enthält Legaldefinitionen. Sowohl die konkrete Gefahr als auch qualifizierte Polizeigefahren werden definiert. Die Fassung der konkreten Gefahr in § 15 II Nr. 1 BPolG-E bedarf einer „Nachschärfung“. Eine neue Kategorie **der** Gefahr, die drohende/konkretisierte Gefahr, müsste wegen ihrer 5-fach vorgesehenen Verwendung im Befugnisrecht Einzug in § 15 II BPolG-E erhalten. Im Einzelnen:

#### aa.) Konkrete Gefahr

Die Legaldefinition der konkreten Gefahr entbehrt die Benennung des Zeitpunkts, in dem es die hinreichende Schadenswahrscheinlichkeit bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens zu beurteilen gilt. Maßgeblich ist der Zeitpunkt des bundespolizeilichen Einschreitens, also nicht die Ex-post-Sicht, sondern die Ex-ante-Sicht.<sup>60</sup> Außerdem darf sich die zu prognostizierende hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts nicht auf einen unbestimmbaren zukünftigen Zeitpunkt beziehen, sondern muss sich in absehbarer Zeit,<sup>61</sup> in überschaubarer Zukunft<sup>62</sup> ergeben.<sup>63</sup>

#### bb.) Drohende<sup>64</sup>/konkretisierte<sup>65</sup> Gefahr

Ohne den Begriff der drohenden bzw. konkretisierten Gefahr zu verwenden, hat der Bundespolizeigesetzgeber bereits im Jahr 2021 in der informationellen Befugnisnorm zur Bestandsdatenauskunft (§ 22a BPolG) die Eingriffsschwelle dieser vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Gefahrkategorie aufgenommen.<sup>66</sup> Die erste Variante

---

<sup>60</sup> Nimtz/Thiel, Eingriffsrecht Nordrhein-Westfalen 2024, S. 83 Rn. 163; Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei 2024, S. 32; Wehr, BPolG, 3. Online-Aufl. 2021, § 14 BPolG Rn. 24.

<sup>61</sup> BVerwG NVwZ 2018, 506.

<sup>62</sup> BVerwG, NVwZ 2003, 96.

<sup>63</sup> Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei 2024, S. 32.

<sup>64</sup> In Art. 11a I des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (PAG) findet sich eine Legaldefinition der drohenden Gefahr.

<sup>65</sup> In dem seit 24.12.2025 geltenden neuen ASOG Berlin verwendet der Gesetzgeber in § 17 VI den Begriff der konkretisierten Gefahr.

<sup>66</sup> Hierzu unter Bezugnahme auf BVerfGE 141, 220 (272) und BVerfGE 155, 119 ff. Wagner GSZ 2025, 124; zur rechtsdogmatischen Einordnung der „beiden Fallgruppen der drohenden/hinreichend konkretisierten Gefahr“ und ihrer landespolizeigesetzlichen Implementierung Möstl GSZ 2021, 89 ff.

des das Gefahrenvorfeld betreffenden neuen Gefahrbegriffs, die sog. Standardfallgruppe, hat Einzug in § 22a I 2 Nr. 2 BPolG, und die zweite Variante in § 22a I 2 Nr. 3 BPolG, erhalten. § 24 I 2 Nr. 2, Nr. 3 BPolG-E entsprechen diesem noch geltenden § 22a I 2 Nr. 2, Nr. 3 BPolG. Die bundespolizeigesetzliche Verwendung der drohenden/konkretisierten Gefahr ist nunmehr darüber hinaus im sich von § 22 bis § 41 BPolG-E erstreckenden „Titel 1 Datenerhebung“ in § 40 I Nr. 2, Nr. 3 (Überwachung der Telekommunikation), § 35 I Nr. 2, Nr. 3 (Besondere Mittel der Datenerhebung), § 29 I Nr. 1 (Meldeauflagen) und § 25 I Nr. 2, Nr. 3 (Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten) vorgesehen.

Die beabsichtigte 5-fache Befugnistatbestandsinstallation der materiell-rechtlichen Kennzeichen einer vom Bundesverfassungsgericht auch so bezeichneten „drohenden Gefahr“<sup>67</sup>, ist hinreichend Anlass, den zugrundeliegenden und mittlerweile arrivierten, zentralen Gefahrbegriff auch in § 15 II legal zu definieren. Der bayerische Landespolizeigesetzgeber bietet insoweit in Art. 11a I PAG eine Blaupause. Begrifflich aber sollte der Bundespolizeigesetzgeber unter Rückgriff auf den auch vom Bundesverfassungsgericht genutzten Terminus der „konkretisierten Gefahr“<sup>68</sup> rekurren. So handhabt es das neue Berliner Polizeigesetz in § 17 VI ASOG. Dafür spricht, dass das BPolG in §§ 7 (Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall), 11 I Nr. 3 (Verwendung zur Unterstützung eines Landes) und der BPolG-E entsprechend in §§ 8 (Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall), 12 I Nr. 4 (Verwendung zur Unterstützung eines Landes) bereits den (verfassungsrechtlichen) Gefahrbegriff der „drohenden Gefahr“ expressis verbis verwendet. Dieser sich aus Art. 91 GG speisende Gefahrbegriff der „drohenden Gefahr“ sollte im Übrigen als solcher ebenfalls in Gestalt einer Legaldefinition in § 15 II BPolG-E aufgenommen werden. Demnach ist § 15 II BPolG-E um eine Definition zur „konkretisierten“ und um eine Definition zur „drohenden“ Gefahr zu ergänzen.

**Zum bundesverfassungsgerichtlich hervorgebrachten Gefahrbegriff der drohenden/konkretisierten Gefahr und seiner Berücksichtigung im Gesetzesentwurf:**

Mit der vom Bundesverfassungsgericht kreierten Eingriffsschwelle zur drohenden/konkretisierten Gefahr wird der rechtsdogmatisch umstrittene Grenzbereich

---

<sup>67</sup> BVerfGE 141, 220 (272).

<sup>68</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1809 (1818 - Rdn. 126).

zwischen Gefahr und Gefahrenvorfeld differenziert und handhabbar gemacht.<sup>69</sup> Neben die konkrete Gefahr des § 15 I, II Nr. 1 BPolG-E tritt also nunmehr die drohende/konkretisierte Gefahr. Unter **die** bundespolizeigesetzliche Gefahr lassen sich danach der Klassiker, also die konkrete Gefahr, wie auch die dem Gefahrenvorfeld zuzuweisende konkretisierte Gefahr subsumieren. Die konkretisierte Gefahr kennzeichnet eine Gefahrenvorfeldstufe im Sinne einer noch nicht bestehenden Gefahr, die jedoch zu entstehen „droht“<sup>70</sup>.

Die konkrete Gefahr bildet die „verfassungsrechtliche Normalvorstellung eines verhältnismäßigen Ausgleichs von Freiheit und Sicherheit unter Ungewissheitsbedingungen.“<sup>71</sup> Staatliche Sicherheitsgewährleistung – jedenfalls soweit sie mit Eingriffsbefugnissen verbunden ist – soll grundsätzlich erst ab einer Schwelle einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit der Schädigung eines polizeilichen Schutzguts im Einzelfall einsetzen, nicht hingegen bereits im Gefahrenvorfeld ansetzen, bei der eine fassbare hinreichende Schädigungswahrscheinlichkeit nicht festgestellt werden kann.<sup>72</sup> In diesem als klassische Gefahrenabwehr zu bezeichnenden Setting wird durch die Standardbefugnisnormen (etwa Platzverweisung nach § 38 BPolG; Identitätsfeststellung nach § 23 I Nr. 1 BPolG; Gewahrsam nach § 39 BPolG) und subsidiär durch die Generalklausel auf Grundlage einer konkreten oder gar einer qualifizierten, also gesteigerten konkreten Gefahr, die Gefahrbeseitigung betrieben. Die Bundespolizei bekämpft mithin eine (mindestens) konkrete Gefahr durch Vollziehung einer (Standard-)Befugnisnorm und nimmt dadurch „aktiv Einfluss auf den Verlauf des Lebenssachverhaltes“.<sup>73</sup> Möstl hat dafür den Terminus der aktionellen Maßnahmen, also solcher Maßnahmen, die auf den Kausalverlauf einwirken, kreiert.<sup>74</sup>

Für die Prüfung einer solchen konkreten, einer gegenwärtigen oder beispielsweise einer erheblichen Gefahr bedarf es mitunter bereits in deren Vorfeld der Informationsgewinnung über personenbezogene Daten. Vor allem die komplexen polizeilichen Herausforderungen bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität machen es häufig

---

<sup>69</sup> Ein Überblick darüber, unter welchen Voraussetzungen Grundrechtseingriffe im Gefahrenvorfeld gerechtfertigt werden können, findet sich bei Ogorek, JZ 2019, 63 m.w.N. aus dem strittigen Schrifttum.

<sup>70</sup> Wehr in Wehr, BPolG, 3. Online-Aufl. 2021, § 14 BPolG Rn. 31.

<sup>71</sup> Möstl, Gefahr und Gefahrenvorfeld, in: Hösch, Zeit und Ungewissheit im Recht (2011), S. 271; ders., BayVBl. 2018, 162.

<sup>72</sup> Braun/Schmidt, Grundlagen des Eingriffsrechts, 1. Aufl. 2025, S. 90.

<sup>73</sup> Braun/Schmidt, Grundlagen des Eingriffsrechts, 1. Aufl. 2025, S. 90.

<sup>74</sup> Möstl, BayVBl. 2018, 156.

unumgänglich, nicht einfach zuzuwarten, bis konkrete Gefahren gleichsam von sich aus zutage treten (weil es dann meist „schon zu spät ist“), sondern bereits im Vorfeld konkreter Gefahren verdächtige Strukturen, Kreise, Szenen, Orte zu beobachten und aufzuklären, um überhaupt in die Lage zu kommen, etwaige konkrete Gefahren rechtzeitig erkennen zu können.<sup>75</sup> Heimliche staatliche Informationseingriffe wie etwa eine Quellentelekommunikationsüberwachung, eine längerfristige Observation, der Einsatz von V-Personen oder von technischen Mitteln sollen auch die Bundespolizei informationell aufmunitionieren, so dass ihr eine Beurteilung einer konkreten oder gar einer qualifizierten Gefahr und im Bedarfsfall damit Gefahrenabwehr möglich ist. Möstl spricht mit Blick auf Maßnahmen der Gefahraufklärung von rein *informationellen* Maßnahmen, die selbst noch nicht in den schadensträchtigen Kausalverlauf eingreifen und diesen unterbrechen wollen, sondern zunächst nur der Informationsbeschaffung dienen.<sup>76</sup> Konsequenz ist ein Zustand des Polizeirechts, in dem Eingriffsbefugnisse im informationellen Bereich gerade nicht mehr an die klassische polizeiliche Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr gebunden sind, sondern im Gefahrenvorfeld ansetzen.<sup>77</sup> Tatsächlich ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen auch nicht von vornherein für jede Art der Aufgabenwahrnehmung auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt, die dem tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen.<sup>78</sup> Die Grenzen für Aufklärungsbefugnisse dürfen in Ermächtigungsgrundlagen weiter gezogen werden. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht 2 Gefahrvorfeldschwellen entwickelt, bei denen die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert sind.

Die „aus der Taufe gehobenen“ beiden Fallgruppen der drohenden bzw. konkretisierten Gefahr unterscheiden sich im Vergleich zur konkreten Gefahr von dieser durch abgesenkte Anforderungen an die Schadenswahrscheinlichkeit, deren „Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Anhaltspunkt im Tatsächlichen“ haben müssen.<sup>79</sup> Für eine konkretisierte Gefahr müssen zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für

---

<sup>75</sup> Braun/Schmidt, Grundlagen des Eingriffsrechts, 1. Aufl. 2025, S. 91.

<sup>76</sup> Möstl, BayVBl. 2018, 161.

<sup>77</sup> Braun/Schmidt, Grundlagen des Eingriffsrechts, 1. Aufl., S. 91.

<sup>78</sup> BVerfGE 155, 119 (187 – Rdn. 147).

<sup>79</sup> BVerfGE 155, 119 (187 – Rdn. 147).

die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen.<sup>80</sup> Diese Gefahr muss also noch nicht vorliegen, ihre künftige Entstehung aber absehbar sein.<sup>81</sup>

An Bedingungen für die erste der beiden Varianten der drohenden bzw. konkretisierten Gefahr fordert das Bundesverfassungsgericht bestimmte Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen müssen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird (Standardfallgruppe). Der Kausalverlauf muss also in sachlicher („Art“), zeitlicher und personeller Hinsicht wenigstens in Umrissen konkretisierbar sein.<sup>82</sup> Lässt sich ein derart konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen noch nicht erkennen, reicht es aus, wenn das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft solche Straftaten begehen wird. Diese 2. Spielart der drohenden bzw. konkretisierten Gefahr kennzeichnet, dass sie im Vergleich mit der Standardfallgruppe eine weitere Vorverlagerung erlaubt, indem sie für das Begehen von Straftaten nicht einmal ein der Art nach konkretisiertes Geschehen voraussetzt, sondern auf das eine konkrete Wahrscheinlichkeit begründende individuelle Verhalten einer Person abstellt. Hierfür fordert das Bundesverfassungsgericht aber den „Schutz herausgehobener Rechtsgüter, wie etwa zur Verhütung terroristischer Straftaten.“<sup>83</sup> Für die Anwendung dieser Fallgruppe auch im nicht-terroristischen Bereich spricht, dass es für das Gefahrenabwehrrecht mit seiner typischen dogmatischen Gestalt (die auf objektive Gefährdungen und nicht auf subjektive Motive abstellt) eigentlich nur auf das Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter bzw. zu verhütenden Straftaten und nicht darauf ankommen kann, aus welcher – terroristischen oder nicht terroristischen und im Voraus auch schwer zu erkennenden – (subjektiven) Motivation heraus ein Störer handelt.<sup>84</sup> Auch für die erste Spielart der drohenden bzw. konkretisierten Gefahr, die Standardfallgruppe, hat das Gericht betont, dass die dadurch erfolgende „Absenkung der Eingriffsschwellen (...) untrennbar (...) mit erhöhten Anforderungen an die konkret geschützten Rechtsgüter“ verbunden ist.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 495 (500 – Rdn. 76).

<sup>81</sup> Wehr in Wehr, BPolG, 3. Online-Aufl. 2021, § 14 BPolG Rn. 37.

<sup>82</sup> Wehr in Wehr, BPolG, 3. Online-Aufl. 2021, § 14 BPolG Rn. 38.

<sup>83</sup> BVerfGE 155, 119 (188 – Rdn. 149).

<sup>84</sup> Möstl, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Abgeordnetenhauses Berlin zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Berliner Polizei- und Ordnungsrechts (Drs. 19/2553) v. 24.9.2025, 4.

<sup>85</sup> BVerfGE 155, 119 (188 – Rdn. 148).

Den erforderlichen Rechtsgüterschutz für tief in das Privatleben hineinreichende heimliche Überwachungsmaßnahmen, die nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter wie Leib, Leben und Freiheit der Person, sowie der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, zulässig sind, kann der Gesetzgeber in der Weise sicherstellen, dass er von vornherein an hinreichend gewichtige Straftatbestände anknüpft oder aber – auch unabhängig vom Gewicht der Straftat als solcher – eine ergänzende Rechtsgutbetrachtung oder hinreichende Qualifizierung der benannten Straftaten im Einzelfall vornimmt.<sup>86</sup>

Das Eingriffsgewicht der konkreten Maßnahme wirkt sich zudem auf die Anforderungen an die konkret geschützten Rechtsgüter aus. Die Erhebung von Daten durch Überwachungsmaßnahmen mit hoher Eingriffsintensität ist im Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich nur verhältnismäßig, wenn eine Gefährdung hinreichend gewichtiger Rechtsgüter im Einzelfall konkret absehbar ist und der Adressat der Maßnahmen aus Sicht eines verständigen Dritten den objektiven Umständen nach in sie verfangen ist.<sup>87</sup> Beim Vorliegen einer konkretisierten Gefahr können weniger gewichtige Eingriffe – wie sie etwa die allgemeine Bestandsdatenauskunft begründet – bereits dann zu rechtfertigen sein, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht dienen, wie dies etwa bei der Verhütung von Straftaten von zumindest erheblicher Bedeutung der Fall ist.<sup>88</sup>

Der Bundespolizeigesetzgeber übernimmt in den §§ 24 I Nr. 2, Nr. 3, 25 I Nr. 2, Nr. 3, 29 I Nr. 1, 35 I Nr. 2, Nr. 3 und 40 I Nr. 2, Nr. 3 BPolG-E Formulierungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und inkorporiert dadurch auch alle begrifflichen Unschärfen in das BPolG.

Per saldo testet § 24 I 2 Nr. 3 BPolG-E mit der u.a. angesprochenen gegen das Rechtsgut der sexuellen Selbstbestimmung gerichteten Straftat keine Grenzen aus. Unkritisch erscheint auch § 35 I Nr. 3 BPolG-E, der auf Straftaten „mit erheblicher Bedeutung“ abstellt, deren Verwirklichung „den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, von Leib, Leben und Freiheit einer Person oder von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, gefährden würde.“ § 25 I Nr. 2, Nr. 3 und § 40 I Nr. 2, Nr. 3 BPolG-E verknüpfen hinreichend wie § 35 I Nr. 3 BPolG-E die näher bezeichnete Straftat

---

<sup>86</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1819 (Rdn. 135, 136).

<sup>87</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 495 (500 – Rdn. 79).

<sup>88</sup> BVerfGE 155, 119 (188 – Rdn. 150).

– hier jeweils im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen oder gerichtet gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luft-, See- oder Bahnverkehrs – mit der „nicht unerheblichen Schädigung“ spezifischer Rechtsgüter – hier Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist. Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen eben nicht auf die traditionelle Trennung zwischen der Angabe von Rechtsgütern im Bereich der Prävention und der Nutzung von Straftatenkatalogen im repressiven Bereich beschränkt.<sup>89</sup> Sofern ein Straftatenkatalog mit einer ergänzenden Rechtsgutbetrachtung kombiniert wird, gelten Straftaten mit einer Höchstfreiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren bereits als besonders schwere Straftaten im verfassungsrechtlichen Sinn.<sup>90</sup>

Es ist nach all dem nur folgerichtig, dass der Gesetzesentwurf die neue Dogmatik zur Absenkung von Eingriffsschwellen bei reinen Informationseingriffen zur Gefahrerforschung in seinen informationellen Befugnisnormen berücksichtigt. Demgegenüber nimmt die Bundespolizei durch Verfügung einer Meldeauflage nach § 29 BPolG-E, also durch Verpflichtung einer Person, „sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer Dienststelle der Bundespolizei zu melden“, aktiv Einfluss auf den Verlauf eines Lebenssachverhalts. Es handelt sich im Sinne der von Möstl/ geprägten Begrifflichkeiten eben nicht um eine informationelle, sondern um eine aktionelle Maßnahmen gestattende Befugnisnorm. § 29 I Nr. 1 BPolG-E berechtigt die Bundespolizei zum Gebrauch des Instruments der Meldeauflage, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 13 Absatz 1 von erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist.“ Die Gestattung einer kausalverlaufsrelevanten aktionellen Eingriffsmaßnahme im Gefahrenvorfeld ist verfassungsrechtlich zumindest angreifbar,<sup>91</sup> sollen dadurch doch Gefahren abgewehrt werden können, bevor sie ermittelt wurden.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1819 (Rdn. 136).

<sup>90</sup> BVerfG, NVwZ 2025, 1820 (Rdn. 138)

<sup>91</sup> Vgl. hierzu Enders, DÖV 2019, 205; Griebel/Schäfer, NVwZ 2020, 511; Holzner, DÖV 2018, 946; Leisner-Egensperger, DÖV 2018, 677; Löffelmann, GSZ 2018, 85; Möstl, BayVBl. 2018, 156; Müller, BayVBl. 2018, 109; Ogorek, JZ 2019, 63; Pieroth, GSZ 2018, 133; Shirvani, DVBl. 2018, 1393; Thiel, GSZ 2019, 1; Ullrich/Walter/Zimmermann, NWVBl. 2019, 100; Waechter, NVwZ 2018, 458; Welzel/Ellner, DÖV 2019, 211.

<sup>92</sup> Braun/Schmidt, Grundlagen des Eingriffsrechts, 1. Aufl. 2025, S. 92.

### **cc.) Dringende Gefahr**

In § 45 IV BPolG und in § 68 IV BPolG-E findet sich der aus Art. 13 VII GG abgeleitete Gefahrbegriff der dringenden Gefahr. Der Begriff nimmt Bezug auf das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit des zu erwartenden Schadens<sup>93</sup> und ist deshalb als gegenwärtige, erhebliche Gefahr einzuordnen. Dem entspricht der Gesetzesentwurf in § 15 II Nr. 4 BPolG-E.

### **d.) Die Bundespolizeiakademie als Bundesoberbehörde (§ 1 BPolZV)**

Die Bundespolizeiakademie ist entgegen Art. 2 des Gesetzes zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes, der § 1 I der aktuellen Bundespolizeizuständigkeitsverordnung (BPolZV) perpetuiert, keine Bundesunter- sondern eine Bundesoberbehörde. § 1 I BPolZV ist wegen eines Verstoßes gegen § 57 II BPolG, der unverändert als § 92 II BPolG-E fortgeführt werden soll, teilnichtig. Die Bundespolizeiakademie kann weder nach dem geltenden noch nach dem vorgesehenen Gesetzestext eine Bundesunterbehörde sein. Dafür müsste das Gesetz lauten: *„Dem Bundespolizeipräsidium als Oberbehörde unterstehen die Bundespolizeidirektionen und die Bundespolizeiakademie als Unterbehörden.“* Richtigerweise muss Art. 2 des Gesetzesentwurfs den § 1 I BPolZV wie folgt fassen: *„Das Bundespolizeipräsidium und die Bundespolizeiakademie als Oberbehörden und die Bundespolizeidirektionen als Unterbehörden sind sachlich zuständig für die Wahrnehmung der der Bundespolizei obliegenden Aufgaben nach § 1 Abs. 2 des Bundespolizeigesetzes.“*<sup>94</sup>

### **e.) Die Eilkompetenz von Bundes- und Landespolizeien im jeweils anderen Zuständigkeitsbereich (§§ 98, 99 BPolG-E)**

Nach geltendem Bundespolizeirecht dürfen Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich eines Landes u.a. zur „Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr“ tätig werden (§ 65 I BPolG i.V.m. dem jeweiligen Landespolizeigesetz i.S.v. § 52 III, I Nr. 3 MPEPolG). Demgegenüber können Polizeivollzugsbeamte eines Landes im

---

<sup>93</sup> BVerfGE 141, 220 (296 – Rdn. 184).

<sup>94</sup> Zu all dem ausführlich Wagner, in: FS Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung 2009, S. 197 ff.



Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei nach § 64 I Nr. 2 BPolG u.a. schon „zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr“ Amtshandlungen „zur Wahrnehmung von Aufgaben der Bundespolizei“ vornehmen. Diese Rechtslage wird in § 98 I Nr. 2, § 99 I BPolG-E perpetuiert. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso das Einschreiten der Landespolizei im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei (gegenwärtige Gefahr) geringeren Voraussetzungen als das Einschreiten der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich der Landespolizei (gegenwärtige erhebliche Gefahr) unterliegt. Der Bundespolizeigesetzgeber sollte insoweit Gleichförmigkeit herstellen.

#### **f.) Die Höchstdauer einer Freiheitsentziehung zur Identitätsfeststellung (§ 65 BPolG-E)**

§ 42 II BPolG zufolge darf eine Freiheitsentziehung zum Zwecke der Feststellung der Identität die Dauer von insgesamt 12 Stunden nicht überschreiten. § 65 II BPolG-E hält an dieser Regelung fest. Das ist dann nicht sachgerecht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Identitätspapiere zielgerichtet deshalb vernichtet wurden, um die bundespolizeiliche Identitätsfeststellung zu unterbinden. Dementsprechend hat der nordrhein-westfälische Landespolizeigesetzgeber die maximale Festhaltedauer – unter richterlicher Beteiligung – auf 7 Tage erstreckt. Nach § 38 II Nr. 5 S. 2, 3 PolG NRW gilt diese Frist für den Fall, in dem „Tatsachen die Annahme begründen, dass die Identitätsfeststellung innerhalb“ einer Frist von 12 Stunden „vorsätzlich verhindert worden ist.“ Der Bundespolizeigesetzgeber sollte die nordrhein-westfälische Bestimmung adaptieren.

#### **5. Einstellungsüberprüfung (§ 76 BPolG-E)**

§ 76 V BPolG-E illustriert, dass für den bundespolizeilichen Polizeivollzugs- oder Verwaltungsdienst in einem Eignungsauswahlverfahren ermittelte qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber im Vorfeld ihrer Einstellung keiner Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz sondern einer „Zuverlässigkeitsüberprüfung“ nach § 76 I BPolG-E zu unterziehen sind. Diese „Zuverlässigkeitsprüfung“, die nach der vorgesehenen amtlichen Überschrift des § 76 I BPolG-E als „Einstellungsüberprüfung“ bezeichnet wird, dient der Verifikation der Verfassungstreue des Einstellungsbewerbers.

Die Einstellungsüberprüfungsvoraussetzungen des Regierungsentwurfs sind im Vergleich zum Referentenentwurf erheblich geändert worden. Die zunächst in Abs. 1 ausdrücklich vorgesehene Überprüfung der „erforderlichen charakterlichen Eignung“ des Einstellungsbewerbers ist gestrichen worden. Der Regierungsentwurf konzentriert sich nunmehr auf die Prüfung von Zuverlässigkeitszweifeln auf Seiten des Einstellungsbewerbers. Diese Zuverlässigkeitsprüfung stellt zentral, allerdings nicht abschließend („insbesondere“) darauf ab zu klären, ob die Einstellungsbewerberin jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt. Im Einzelnen ist dafür eine Erklärung des Einstellungsbewerbers über eventuelle Beziehungen zu kriminellen und terroristischen Organisationen sowie zu verfassungsfeindlichen Bestrebungen abzugeben (§ 76 II Nr. 1 BPolG-E). Die Einstellungsbewerberin muss zudem nicht nur ein Führungszeugnis beantragen (§ 76 II Nr. 2 BPolG-E), sondern muss „die Adressen eigener Internetseiten sowie die Mitgliedschaft in sozialen Netzwerken im Internet, einschließlich der verwendeten Nutzernamen“ benennen (§ 76 II Nr. 3 BPolG-E). Diese Bebringungsobliegenheit des Einstellungsbewerbers, die Offenlegung der „Onlineidentität“, wurde im Referentenentwurf nicht a priori eingefordert, sondern war für „weitere Ermittlungen“ im Einzelfall reserviert. Außerdem sind durch die Bundespolizei bestimmte Behörden und Datenbanken abzufragen (§ 76 IV BPolG-E). § 76 BPolG-E regelt schließlich noch die Aufbewahrung der Überprüfungsakte (Abs. 7), die Datenverarbeitung und -übermittlung (Abs. 8) sowie Löschungsvorgaben zu personenbezogenen Daten und der Überprüfungsakte. Die mit § 76 BPolG-E kreierte Form der „Zuverlässigkeitsprüfung“ ist uneingeschränkt zu begrüßen. Sie ist im Falle einer Einstellung der Bewerberin bzw. des Bewerbers aber kein berufslebenslanges „Gütesiegel“ für resiliente Verfassungstreue. Anders formuliert muss sich der Dienstherr mit unterschiedlichsten Instrumenten – Schulungen, Fortbildungen, Verwaltungsvorschriften, Fürsorgemaßnahmen – fortwährend um die Förderung von Verantwortungsbewusstsein auf Seiten seiner Beschäftigten wie auch um deren Radikalisierungsresilienz kümmern. § 76 BPolG-E bietet aber zunächst hinreichenden 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.

## 6. Datenschutzbestimmungen

Der Gesetzesentwurf befasst sich umfangreich mit dem bundespolizeilichen Umgang mit personenbezogenen Daten. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich in einigen Entscheidungen mit verdeckten Maßnahmen auseinanderzusetzen. Die aus dieser Rechtsprechung resultierenden „Leitplanken“ mussten in den Gesetzesentwurf einbezogen werden. So waren Vorgaben zu Anordnungskompetenzen, insbesondere zu richterlichen Kontrollbefugnissen, zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, zum Rechtsschutz und zur aufsichtlichen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle sowie zu Löschungs- und Unterrichtungspflichten zu berücksichtigen. Außerdem mussten Bestimmungen zur Implementierung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung, zur Übermittlung personenbezogener Daten an nationale und internationale Stellen und zur Zweckänderung in das Bundespolizeigesetz aufgenommen werden. Dem kommt der Gesetzesentwurf ebenso nach wie das polizeispezifische Datenschutzrecht durch die sog. „JI-Richtlinie“, die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI, anzupassen war.

Die bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung hat der Gesetzesentwurf nicht zuletzt mit Blick auf die neu vorgesehene eigenständige Bestimmung zum Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern nach § 36 BPolG-E berücksichtigt. Vertrauenspersonen sind – de lege lata § 28 II Nr. 3 BPolG - Personen, die nicht der Bundespolizei angehören und deren Zusammenarbeit mit der Bundespolizei Dritten nicht bekannt ist (§ 36 I Nr. 1 BPolG-E). Verdeckte Ermittler sind – de lege lata § 28 II Nr. 4 BPolG - Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die unter einer ihnen auf Dauer angelegten Legende ermitteln (§ 36 I Nr. 2 BPolG-E). Durch die aus Gründen der Normenklarheit zum Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern beabsichtigte Vorschrift des § 36 BPolG-E wird die bisherige Einordnung als besonderes Mittel der Datenerhebung nicht berührt.<sup>95</sup> So ist es nur folgerichtig, dass § 36 V BPolG-E den

---

<sup>95</sup> BT-Drs. 21/3051, 112.

verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Kernbereichsschutz beim Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern nachkommt. Im Vergleich mit dem Referentenentwurf hat der Kabinettsentwurf in § 36 V BPolG-E eine den Kernbereichsschutz stärkende Nachjustierung erfahren. So soll nicht nur mehr die Begründung oder die Fortführung einer „intimen Beziehung“, sondern auch „vergleichbar engster persönlicher Bindungen“ zum Zwecke des Aufbaus oder Erhalts einer Vertrauensbeziehung mit der Zielperson unzulässig sein (§ 36 V 5 BPolG-E). Außerdem ist eine Kernbereichsschutzformel in § 36 V 2 BPolG-E aufgenommen worden: „Je mehr der Einsatz insgesamt von einer Nähe zum Kernbereich privater Lebensgestaltung geprägt ist, desto eher muss er von vornherein unterbleiben.“

### **III. Bundespolizeiliche Mitwirkung bei Abschiebung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer**

Art. 5 des Entwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes betrifft eine Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Die Entwurfsfassung des § 71 IIIa 1 AufenthG sieht im Fall der bundespolizeilichen Feststellung eines vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen in deren Zuständigkeitsbereich – im Besonderen an einem Bahnhof – die Zuständigkeit der Bundespolizei „für die Beantragung von Haft oder Ausreisegewahrsam und die Festnahme zur Vorbereitung und Sicherung einer Abschiebung und Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen“ vor, wenn deren „Abschiebung nicht oder nach § 60a Absatz 2 Satz 1 erste Alternative auf Grund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist und nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedokumente innerhalb von sechs Monaten beschafft werden können.“ Damit erhält die Bundespolizei zuzüglich zu ihrer Zuständigkeit für Abschiebungen als Grenzbehörde (§ 71 III Nr. 1a, Nr. 1b AufenthG) keine weitere Kompetenz für Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung gegenüber im Inland anlassbezogen festgestellten vollziehbar Ausreisepflichtigen. Die Zuständigkeit bezieht sich „nur auf eine Veranlassung von Freiheitsentzug zur Absicherung einer Abschiebung (...), also auf eine vorläufige Sicherung.“<sup>96</sup> Fraglich ist aber, welche ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen unter die der Bundespolizei zugedachten

---

<sup>96</sup> BR-Drs. 557/1/25, 11.

Abschiebungssicherungszuständigkeit subsumiert werden *sollen* (Normbegründung) und welche subsumiert werden *können* (Normtext)? Herausstellungsbedürftig erscheinen auch die praktischen Limitierungen für die Beantragung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam durch die Bundespolizei. Zu klären ist zudem die Sinnhaftigkeit der Regelung über die Zuständigkeitsdauer von 6 Monaten und ihr mutmaßlicher Ursprung aus einem obsoleten Gesetz. Mit Blick auf dieses letztere, in der 19. Wahlperiode vom Bundestag beschlossene, sodann im Bundesrat gescheiterte, Gesetz über u.a. die Zuständigkeit der Bundespolizei für Abschiebungen bei Inlandsaufgriffen,<sup>97</sup> das in ähnlicher Fassung in der 20. Wahlperiode als „Zustrombegrenzungs-gesetz“<sup>98</sup> im Bundestag (heiß) diskutiert wurde, gilt es für den Fall seiner Revitalisierung<sup>99</sup> die Vorbehalte der Länder in Erinnerung zu rufen.

#### *Das Auseinanderfallen von Normtext und Normbegründung*

Nach der Begründung zum Gesetzesentwurf soll die Bundespolizei mit der Neuregelung in die Lage versetzt werden, „insbesondere in qualifizierten und herausgehobenen Einzelfällen mit der nötigen Rechts- und Handlungssicherheit zügig tätig zu werden, um das **Untertauchen**<sup>100</sup> von Ausländern, die vollziehbar ausreisepflichtig sind und deren Abschiebung auch nicht ausgesetzt ist bzw. nur wegen fehlender Reisedokumente vorübergehend ausgesetzt ist, zu verhindern und eine Abschiebung zu ermöglichen.“<sup>101</sup> Das aufenthaltsrechtliche Dilemma, dem mit § 71 IIIa 1 AufenthG zur Gewährleistung einer zwangsweisen Außerlandesverbringung vollziehbar Ausreisepflichtiger begegnet werden soll, beschreibt die Begründung zum Gesetzesentwurf konkret wie folgt: „Die zuständige Ausländerbehörde trifft zwar die Rückkehrentscheidung, kann diese mangels Zugriff auf die in Rede stehende Person aber nicht vollstrecken.“<sup>102</sup> „**Untertauchen**“ im Sinne der Gesetzesbegründung kann danach nur derjenige Drittstaatsangehörige, der bereits Adressat einer ausländerbehördlichen Rückkehrentscheidung ist, also derjenige, der sich bereits „auf dem Radar“ der zuständigen Ausländerbehörde befindet. § 71 IIIa 1 AufenthG zielt ausweislich des der Norm von der Bundesregierung zugedachten Anwendungsbereichs auf die bundespolizeiliche „Vorbereitung und Sicherung“ einer zwangsweisen Außerlanderschaffung durch richterlich anzuordnende

---

<sup>97</sup> Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei, BT-Drs. 19/26541 und 19/30468.

<sup>98</sup> BT-Drs. 20/12804.

<sup>99</sup> Wagner, ZRP 2025, 208.

<sup>100</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>101</sup> BT-Drs. 21/3051, 146.

<sup>102</sup> BT-Drs. 21/3051, 146.

Freiheitsentziehung nur solcher Drittstaatsangehörigen, die kraft ausländerbehördlicher Entscheidung den erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzen und deshalb zur Ausreise verpflichtet sind (§ 50 I AufenthG). § 71 IIIa AufenthG regelt also der Gesetzesbegründung zufolge eine bundespolizeiliche Zuständigkeit für eine „Untertauchensverhinderung“ gegenüber ausländerbehördlich bereits bekannten Drittstaatsangehörigen. Von dem vorgesehenen § 71 IIIa 1 AufenthG wird beispielhaft ein solcher Drittstaatsangehöriger erfasst, der bereits Adressat einer ausländerbehördlichen Ausweisung iSv. § 51 I Nr. 5, § 53 AufenthG ist und sich nun durch „**Untertauchen**“ dem Zugriff der Ausländerbehörde zur Vollstreckung der Rückkehrentscheidung entzieht.

Dieses Normverständnis der Bundesregierung lässt sich allerdings am **Normtext** des geplanten § 71 IIIa 1 AufenthG nicht festmachen. Dasselbe Resümee zieht auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme nach Art. 76 II GG: „Die Kriterien des **Untertauchens**<sup>103</sup> (...) sind dem Normtext jedoch nicht zu entnehmen.“<sup>104</sup> Drittstaatsangehörige, denen gegenüber die Ausländerbehörde noch keine Verlassenspflicht verfügt hat, die aber kraft unerlaubter Einreise nach § 58 II Nr. 1 AufenthG dennoch vollziehbar ausreisepflichtig sind, lassen sich eben auch unter § 71 IIIa 1 AufenthG subsumieren. Insbesondere kann ihre Abschiebung denklogisch nicht ausgesetzt bzw. nur wegen fehlender Reisedokumente vorübergehend ausgesetzt sein (§ 71 IIIa 1 Nr. 3 AufenthG).

Eine statistische Betrachtung legt nahe, dass es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle bei den vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen, die die Bundespolizei vor allem im bahnpolizeilichen Bereich feststellt, um solche Ausländer handelt, die sich bis dahin unter dem „behördlichen Radar“ bewegten. Der Polizeilichen Kriminalstatistik 2024 (PKS) zufolge haben 2024 alle deutschen Polizeien 130.520 Fälle von ausreisepflichtigen unerlaubt aufhältigen Ausländern festgestellt, die statistisch unter der Chiffre „unerlaubter Aufenthalt nach unerlaubter/ungeklärter Einreise“ erfasst wurden.<sup>105</sup> In diesen Fällen war also offensichtlich noch keine Ausländerbehörde beteiligt. Demgegenüber stehen 43.112 Fälle des „unerlaubten

---

<sup>103</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>104</sup> BR-Drs. 557/1/25, 10.

<sup>105</sup> Im Berichtszeitraum der PKS 2024 (1.1.2024-31.12.2024) ereigneten sich deutschlandweit nach T01 (Grundtabelle-Fälle-Länder-Fälle mit Häufigkeitszahl), PKS-Schlüssel 725712, 130.520 Fälle eines unerlaubten Aufenthalts nach unerlaubter/ungeklärter Einreise. In dieser Zahl dürften allerdings nicht nur reine Inlandsaufgriffe, sondern auch Fälle in grenzbehördlicher Zuständigkeit enthalten sein.

Aufenthalts ohne unerlaubte Einreise“.<sup>106</sup> Das sind die Fälle, in denen eine Ausländerbehörde bereits beteiligt gewesen sein muss. Andernfalls müsste beim zufälligen Ergreifen des Ausländers eine unerlaubte Einreise vorgelegen haben, so dass die Aufgriffe der Kategorie „unerlaubter Aufenthalt nach unerlaubter/ungeklärter Einreise“ zugerechnet hätten werden müssen. Diese 43.112 Fälle ausreisepflichtiger Ausländer zeichnen sich also dadurch aus, dass die unerlaubte Einreise schon „erledigt bzw. verbraucht“ ist und der Aufenthalt aufgrund einer ausländerbehördlichen Entscheidung (etwa Ausweisung, Ablehnung Antrag auf Aufenthaltstitel, Abschiebungsandrohung) oder durch Zeitablauf eines Aufenthaltstitels unerlaubt wurde. Auch wenn aus der Polizeilichen Kriminalstatistik 2024 (PKS) keine quantitative Feindifferenzierung über die bundespolizeilichen Feststellungen von a) kraft Gesetzes via unerlaubter Einreise vollziehbar Ausreisepflichtigen und b) kraft ausländerbehördlicher Rückkehrentscheidung vollziehbar Ausreisepflichtigen extrahiert werden kann, so liegt es doch nahe, dass die Bundespolizei in der Relation deutlich mehr ausländerbehördlich Unbekannte denn Bekannte festgestellt haben muss.

Neben dieser signifikanten Anzahl von ausländerbehördlich Unbekannten, die angesichts ihrer unerlaubten Einreise aber kraft Gesetzes vollziehbar ausreisepflichtig (§ 58 II Nr. 1 AufenthG) sind, gibt es noch die Fallgruppe der bereits abgeschobenen (als vormals auf dem „Radar“ befindlichen) Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Einreise- und Aufenthaltsverbot besteht und die erneut in das Bundesgebiet eingereist sind.

Rekurriert der Gesetzesentwurf allein auf „Drittstaatsangehörige“, so sind damit entgegen dem ersten Anschein nach auch diejenigen Unionsbürger, deren Recht auf Freizügigkeit aberkannt und denen gegenüber ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 6 I 1, 2, § 7 II 1 FreizügG/EU) verfügt wurde, erfasst. Nach § 11 XIV 2 FreizügG/EU findet das Aufenthaltsgesetz Anwendung, wenn die Ausländerbehörde das Nichtbestehen oder den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt eines freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgers nach § 2 I FreizügG/EU festgestellt hat, „sofern dieses Gesetz“, also das FreizügG, „keine besonderen Regelungen trifft.“ Das Aufenthaltsgesetz gilt danach für des Freizügigkeitsrechts

---

<sup>106</sup> Im Berichtszeitraum der PKS 2024 (1.1.2024-31.12.2024) ereigneten sich deutschlandweit nach T01 (Grundtabelle-Fälle-Länder-Fälle mit Häufigkeitszahl), PKS-Schlüssel 725711, 43.112 Fälle eines unerlaubten Aufenthalts ohne unerlaubte Einreise.

Verlustigte entsprechend.<sup>107</sup> Der Ausländer, der kraft einer solchen Feststellung nach § 7 II 1, 2 FreizügG/EU mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot belegt ist und gleichwohl in das Bundesgebiet einreist, tut dies denklogisch unerlaubt. Damit ist er nach § 58 II Nr. 1 AufenthG vollziehbar ausreisepflichtig und wäre somit auch von einem neuen § 71 IIIa 1 AufenthG automatisch erfasst. Dies ist deshalb herausstellungsbedürftig, weil es sich bei diesen Personen nicht nur nach bundespolizeilicher Beobachtung, sondern von Gesetzes wegen regelmäßig um Menschen handelt, von denen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen<sup>108</sup> oder die das Freizügigkeitsrecht „durch die Verwendung von gefälschten oder verfälschten Dokumenten oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht“ haben (§§ 2 IV, 7 II 2 FreizügG/EU). Die Polizeiliche Kriminalstatistik 2024 (PKS) zeigt mit Blick auf die Strafbarkeit des Verstoßes gegen das Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 9 II FreizügG/EU) auf, dass diese Gruppierung mit 2,58 festgestellten Personen pro Tag nennenswert groß ist.<sup>109</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass die Gesetzesbegründung zu § 71 IIIa AufenthG ausschließlich auf „**Untergetauchte**“, also ausländerbehördlich bereits erfasste und mit einer Rückkehrentscheidung belegte Drittstaatsangehörige abhebt. Wenn dies **rechtspolitisch** gewollt ist, so sollte der Gesetzestext restriktiver gefasst werden. Sollte es demgegenüber rechtspolitisch gewollt sein, der Norm auch diejenigen nach § 58 II Nr. 1 AufenthG vollziehbar Ausreisepflichtigen, die „nur“ unerlaubt eingereist und ausländerbehördlich noch nicht mit einer Verlassenspflicht belegt sind, zu unterstellen, so empfiehlt sich eine Abänderung der Gesetzesbegründung.

---

<sup>107</sup> Deshalb änderte auch der Einwand, ein Unionsbürger, gegen den eine Verlustfeststellung mit Einreise- und Aufenthaltsverbot ergangen sei, bleibe ein Unionsbürger (ohne Freizügigkeitsrecht in Deutschland) und werde nicht zum Drittstaatsangehörigen, nichts. Gesetzestechnisch bedarf es also keines Verweises in § 11 I FreizügG auf den gegenständlichen § 71 IIIa 1 AufenthG.

<sup>108</sup> Vgl. § 6 I 1 FreizügG/EU, wonach der Verlust der Freizügigkeit nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit festgestellt werden kann. Voraussetzung ist nach § 6 II 3 FreizügG/EU regelmäßig, dass die Anwesenheit des Unionsbürgers oder familienangehörigen Drittausländers „eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung“ darstellt, „die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“

<sup>109</sup> Im Berichtszeitraum der PKS 2024 (1.1.2024-31.12.2024) ereigneten sich deutschlandweit nach T01 (Grundtabelle-Fälle-Länder-Fälle mit Häufigkeitszahl), PKS-Schlüssel 725800, 940 Straftaten gegen § 9 FreizügG/EU.



### *Die limitierte Praktikabilität von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam*

Die Bundesregierung trägt in der Begründung zu ihrem Gesetzesentwurf vor, dass „die zuständige Ausländerbehörde bzw. die zuständige Sachbearbeiterin oder der zuständige Sachbearbeiter außerhalb der normalen Geschäftszeiten nicht kurzfristig erreichbar sind.“<sup>110</sup> Bei Nichterreichbarkeit der Ausländerbehörde – vom späten Nachmittag bis zum Morgen des Folgetags sowie an Wochenenden und Feiertagen – wird die Bundespolizei von den Instrumenten Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam dann keinen Gebrauch machen können, wenn sie für die Haftantragsstellung – Prüfung von Fluchtgefahr i.S.v. § 62 III Nr. 1, IIIa, IIIb AufenthG – bzw. für die Beantragung von Ausreisegewahrsam – etwa zur Begründung eines die Abschiebung erschwerenden Verhaltens nach § 62b I Nr. 3 AufenthG – auf die Erkenntnisse der Ausländerbehörde in der Ausländerakte zurückgreifen müsste. In diesen Fallkonstellationen wird allein eine vorläufige Gewahrsamnahme nach § 62 V, § 62b IV AufenthG erfolgen und erst später, also bei Wiedererreichbarkeit der Ausländerbehörde, ein Haftantrag bzw. ein Antrag auf Ausreisegewahrsam gestellt werden können. Um derartige Bearbeitungsredundanzen von vornherein zu unterbinden, soll daran erinnert werden, dass sich Bund und Länder 2023 in der „Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder“ darauf verständigt hatten, „eine durchgängige Erreichbarkeit der jeweils zuständigen Behörden sicher“ (zu stellen), „um Fragen bei polizeilichen Aufgriffen von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen – auch durch die Bundespolizei – (...) jederzeit zügig klären zu können“.<sup>111</sup>

### *Die Zuständigkeitsdauer von 6 Monaten für die Abschiebungssicherung*

Die im vorgelegten Entwurf zu § 71 IIIa 2 Nr. 1, 2 AufenthG enthaltene Regelung über das **Ende** der bundespolizeilichen Zuständigkeit, die im Übrigen in toto identisch mit der in der 19. Wahlperiode beschlossenen Gesetzestextfassung des § 71 IIIa 2 Nr. 1, 2 AufenthG<sup>112</sup> und gleichermaßen in toto identisch mit § 71 IIIa 3 Nr. 1, 2 Zustrombegrenzungs-gesetz<sup>113</sup> ist, scheint – aus welcher Textvorlage auch immer – irrtümlich in den gegenständlichen Entwurf

---

<sup>110</sup> BT-Drs. 21/3051, 146.

<sup>111</sup> Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10.5.2023, Beschluss Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern, 13.

<sup>112</sup> BT-Drs. 19/26541, 28.

<sup>113</sup> BT-Drs. 20/12804, 5 f.

„hineingerutscht“ zu sein.<sup>114</sup> Diese Bestimmung ergäbe nur dann Sinn, wenn die Bundespolizei in der gegenständlichen Fassung des § 71 IIIa 1 AufenthG für die Abschiebung als solche und nicht nur für deren vorläufige Sicherung zuständig gestellt würde. Eine vorläufige Abschiebungssicherung und eine 6-monatige Zuständigkeit passen nicht zusammen.

#### *Eine weitere Abschiebungszuständigkeit?*

Möglicherweise wird im Gesetzgebungsprozess erwogen werden, die zwischen den regierungstragenden Fraktionen der 19. Wahlperiode, CDU/CSU und SPD, schon konsentiert und parlamentarisch beschlossene Gesetzesfassung des § 71 IIIa AufenthG („Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei“),<sup>115</sup> zu revitalisieren. Im Vergleich mit dem gegenständlichen Gesetzesentwurf gibt es einen signifikanten Unterschied, nämlich die – globale - bundespolizeiliche Zuständigkeit „für Abschiebungen und Zurückschiebungen“ bei Feststellung des vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen im eigenen Zuständigkeitsbereich, vorausgesetzt die Abschiebung ist nicht ausgesetzt und „innerhalb von sechs Monaten durchführbar.“ Eine dieser Gesetzesfassung weitgehend entsprechende Regelung eines „mitreisenden Grenzregimes“, also einer bundespolizeilichen Abschiebungszuständigkeit für Fälle im Inland, für die die Grenzbehörde bei Feststellung des Drittstaatsangehörigen an der Grenze zuständig gewesen wäre, findet sich im Übrigen in dem im Frühjahr 2025 politisch so umstrittenen Zustrombegrenzungsgesetz.<sup>116</sup>

Im Fall einer noch im Gesetzgebungsprozess erfolgenden Zuständigkeitsstellung der Bundespolizei für Abschiebungen von im Inland in eigener Zuständigkeit anlassbezogen festgestellten vollziehbar Ausreisepflichtigen – entsprechend dem Modernisierungsgesetz aus der 19. und dem Zustrombegrenzungsgesetz aus der 20. Wahlperiode - ist der Widerstand des Deutschen Bundesrates mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Der Bundesrat verweist in seiner aktuellen Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf, in concreto zu § 71 IIIa AufenthG, ausdrücklich auf die „Vorgeschichte des Gesetzesvorhabens im Bundesrat“.<sup>117</sup> Damit dürften die Vorbehalte in Bezug genommen werden, die der damalige

---

<sup>114</sup> Wagner, ZRP 2025, 209.

<sup>115</sup> BT-Drs. 19/26541, 28; BT-Drs. 19/30468, 11.

<sup>116</sup> BT-Drs. 20/12804.

<sup>117</sup> BR-Drs. 557/1/25, 12.

niedersächsische Innenminister, Boris Pistorius, zu der in der 19. Wahlperiode erst im Bundesrat gescheiterten Gesetzesnovelle unter anderem zu der vom Bundestag beschlossenen neuen Abschiebungszuständigkeit vorgetragen hatte:

*„Allein zur Frage des Rückführungsvollzugs sind noch elementare operative Fragen zu klären, die offensichtlich niemand dort in den Blick genommen hatte. Wie soll zum Beispiel verfahren werden, wenn eine ganze Familie betroffen ist? Wird die Bundespolizei nur für die aufgegriffene Person zuständig, und die Ausländerbehörde soll sich um die restlichen Familienmitglieder kümmern? Was ist, wenn dem Antrag auf Abschiebungshaft nicht stattgegeben wird? Wer ist dann für die Unterbringung und Versorgung der betroffenen Person zuständig?“<sup>118</sup>*

#### *Der Anwendungsbereich des § 71 IIIa 1 AufenthG am Praxisbeispiel*

Die praktischen Auswirkungen des § 71 IIIa 1 AufenthG zugedachten Anwendungsbereichs zeigt endlich folgendes Praxisbeispiel auf:

Die Bundespolizeidirektion Flughafen Frankfurt a. M. stellte im Januar 2025 an dem am Frankfurter Flughafen gelegenen Regional- bzw. Fernverkehrsbahnhof im Rahmen eines Verdachts auf Leistungerschleichung nach § 265a StGB einen marokkanischen Staatsbürger fest, der über keinen rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet verfügte. Die Aufenthaltserlaubnis des Marokkaners wurde während dessen Inhaftierung in der JVA Darmstadt durch die Ausländerbehörde Frankfurt a. M. widerrufen. Der unerlaubt aufhältige Ausländer, der sich nach § 95 I Nr. 1, 2 AufenthG strafbar macht, war im polizeilichen Informationssystem mit 81 (!) Fällen Altbestand und den personenbezogenen Hinweisen „Bewaffnet, gewalttätig, BTM-Konsument, Sexualtäter“ eingetragen. Im Vorgangsbearbeitungssystem der Bundespolizei wurde dieser marokkanische Staatsbürger in sieben weiteren, § 265a und § 242 StGB betreffenden, Fällen als Beschuldigter geführt. Obwohl das Regierungspräsidium Darmstadt bereits in der Passbeschaffung war und eine Meldeverpflichtung bei einem Frankfurter Polizeirevier bestand, musste die Bundespolizei den Marokkaner, der über keinen festen Wohnsitz im Bundesgebiet verfügte, unter Hinweis

---

<sup>118</sup> Bundesrat, Sten. Prot. der 1006. Sitzung v. 25.6.2021, 297.

auf die Meldeverpflichtung und nach vorheriger Benennung von Zustellungsbevollmächtigten beim Amtsgericht Frankfurt a. M. mit einer Anlaufbescheinigung für das von der Bundespolizei kontaktierte Polizeirevier entlassen.

In diesem Fall ist der festgestellte Drittstaatsangehörige wegen Widerrufs des Aufenthaltstitels nach § 50 I iVm. § 51 I Nr. 4 AufenthG ausreisepflichtig. Die Ausreisepflicht ist nach § 58 II 2 AufenthG vollziehbar. Die geplante Neuregelung würde funktionieren, die Bundespolizei wäre also zunächst befugt, die „Festnahme zur Vorbereitung und Sicherung einer Abschiebung“ anzuordnen, um anschließend Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG) beantragen zu können. Wenn der Marokkaner aber nie über einen Aufenthaltstitel verfügt hätte, und behördlich unerkant unerlaubt eingereist wäre, so könnte er nach der vorgesehenen Begründung zu § 71 IIIa 1 AufenthG keiner von der Bundespolizei einzuleitenden Freiheitsentziehung unterworfen werden, sondern müsste mit einer Anlaufbescheinigung zur zuständigen Ausländerbehörde entlassen werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die schon heute für Rückführungsmaßnahmen einschließlich der Beantragung von Abschiebehaft nach § 71 V AufenthG zuständige Landespolizei nicht tätig werden kann. Den Landespolizeien fehlen „aufgrund ihres breiten Aufgabenspektrums häufig die personalen Ressourcen, um auch noch die von der Bundespolizei aufgegriffenen Personen kurzfristig übernehmen zu können.“<sup>119</sup>

#### **IV. Die Erweiterung der Strafverfolgungsaufgabe**

Eine Neuordnung des bundespolizeilichen Strafverfolgungsrechts, die sich ja mit Blick auf das Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei im Bundesrat schon einmal als „Stolperstein“ für eine Gesetzesnovellierung erwiesen hat, bedarf aus diesem Grund einer auch an Landesinteressen orientierten Revision. Die Einbindung der Länder wird dann gelingen, wenn Ermittlungsredundanzen ebenso wie die künstliche Aufspaltung von Lebenssachverhalten als Sachgründe für den Änderungsbedarf Anerkennung finden. Dazu im Einzelnen:

---

<sup>119</sup> BT-Drs. 21/3051, 146.

## 1. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Bundesgrenzschutz

Sowohl das Bundesgrenzschutzaufgabenübertragungsgesetz aus dem Jahr 1992 als auch das 1994er Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz ist von der nordrhein-westfälischen Landesregierung vor dem BVerfG im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG angegriffen worden. Es ist die Überprüfung derjenigen Vorschriften beantragt worden, durch welche dem Bundesgrenzschutz polizeiliche Aufgaben auf den Bahnanlagen und der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf Flugplätzen übertragen wurden. Diese Bestimmungen – so die Landesregierung – verletzen die gemäß Art. 30, 70, 83 GG den Ländern zustehenden Kompetenzen zur Abwehr allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zur Strafverfolgung.<sup>120</sup> Das BVerfG hielt demgegenüber die angegriffenen Bestimmungen für grundgesetzkonform.<sup>121</sup>

Mit Blick auf die Aufgaben der Bahnpolizei habe der Bund seit jeher die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz,<sup>122</sup> das Grundgesetz behalte die Aufgabe der Bahnpolizei nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vor<sup>123</sup> und die Übertragung der Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen, bei dem Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen wahre das Gepräge der dem Bundesgrenzschutz in der Verfassung zugewiesenen Aufgaben<sup>124</sup> ebenso wie die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben der Strafverfolgung als Bahnpolizei.<sup>125</sup> Abstrakt stellte das BVerfG damit von über die Verfassungsaufgabenzuweisungen an den Bundesgrenzschutz – Sicherung der Grenzen des Bundes nach Art. 87 I 2 i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG und die Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen nach Art. 35 II, III, 91, 115f I Nr. 1 GG – hinausgehender Aufgabenübertragung folgendes Diktum auf: Der Bund müsse sich *erstens* für die Wahrnehmung der Aufgabe auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen können. *Zweitens* dürfe diese Aufgabe nicht ihrerseits von Verfassungs wegen einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten sein. *Drittens* dürfe der Bundesgrenzschutz nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden

---

<sup>120</sup> BVerfGE 97, 198 (204).

<sup>121</sup> BVerfGE 97, 198 (214 ff.).

<sup>122</sup> BVerfGE 97, 198 (218 f.).

<sup>123</sup> BVerfGE 97, 198 (224).

<sup>124</sup> BVerfGE 97, 198 (224/225).

<sup>125</sup> BVerfGE 97, 198 (225).

Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.<sup>126</sup>

Mit diesem verfassungsrechtlichen Maßstab vereinbar erwiesen sich nach der Rechtsprechung des BVerfG schließlich auch diejenigen Vorschriften, durch die dem Bundesgrenzschutz der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs – wenn diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung wahrzunehmen sind - zugewiesen wurde.<sup>127</sup>

## **2. Verbrechens- und Vergehensverfolgung durch die Bundes (luftsicherheits-) -polizei**

Sollte der Bundespolizeigesetzgeber die Novellierung der Strafverfolgungsaufgabe so vorbildlich lösen, wie in dem Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei,<sup>128</sup> sollte also die künstliche Trennung von Verbrechen und Vergehen<sup>129</sup> sachbezogen aufgehoben, der Bundespolizei auf dem Flughafengelände die Verfolgung von gegen die Sicherheit der Anlagen oder des Betriebes des Luftverkehrs gerichteten Straftaten zugebilligt<sup>130</sup> und außerdem eine gekorene Strafverfolgungszuständigkeit eingeführt werden, so kollidierte all dies nicht mit dem bundesverfassungsgerichtlich festgeschriebenen Status der Bundespolizei als „Polizei mit begrenzten Aufgaben“. Wenn die Bundespolizei schon heute auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes nicht nur zur Gefahrenabwehr (§ 3 BPolG), sondern auch zur Strafverfolgung (§ 12 I Nr. 5 BPolG) aufgerufen ist, wie sollte dann in der über den Gefahrenabwehrauftrag auf dem Flughafengelände (§ 4 BPolG iVm § 16 IIIa 2 LuftSiG) hinausgehenden Zuweisung einer nur räumlich beschränkt wahrnehmbaren Strafverfolgung eine unzulässige Aufgabenerweiterung liegen? Die Bundespolizei nimmt bereits Strafverfolgungsaufgaben iSv § 12 BPolG wahr. Außerdem ist doch gerade die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung über die Verfassungskonformität auch des 1994er Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetzes Ausweis der Zulässigkeit der Erweiterung von Strafverfolgungskompetenzen der Bundespolizei. So wurden mit diesem Gesetz die bahnpolizeiliche Strafverfolgungsaufgabe auf den Verdacht eines Verbrechens nach § 315 III Nr. 1 StGB erstreckt und mit den §§ 12, 13 BGSZ Zuständigkeitsregelungen aufgestellt, die den

---

<sup>126</sup> BVerfGE 97, 198 (217 f.); Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>127</sup> BVerfGE 97, 198 (225).

<sup>128</sup> BT-Drs. 19/26541, 7.

<sup>129</sup> Vgl. hierzu *Wagner*, ZRP 2024, 157.

<sup>130</sup> Vgl. hierzu *Wagner*, ZRP 2024, 157.

Bundesgrenzschutz zur Verfolgung von Straftaten und zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten über den bahnpolizeilichen Aufgabenbereich hinaus berechtigten. Es erfolgte keinerlei Aufgabenerweiterung, wenn die Bundespolizei überall dort, wo sie bereits gesetzlich zugewiesenen Gefahrenabwehraufgaben nachkommt, a) Vergehen und b) (ausgewählte) Verbrechen verfolgt. Dabei sollte die Verbrechens- und Vergehensverfolgung vom Bundespolizeigesetzgeber so choreographiert werden, dass auch die Landesregierungen dem Vorhaben im Bundesrat ihre Zustimmung erteilen können. Die Konzentration muss also den Verbrechens- und Vergehenstatbeständen gelten, deren Verfolgung durch die Bundespolizei a) eine Strafverfolgung „aus einem Guss“ gewährleistet, also die künstliche Aufspaltung eines einheitlichen Lebenssachverhaltes verhindert und dadurch b) auf Seiten der Landespolizeien eine Entlastung bewirkt sowie c) die Leistungsfähigkeit der bundespolizeilichen Strafverfolgungsstrukturen wahrt. Im Einzelnen sind folgende Erweiterungen der bundespolizeilichen Strafverfolgungskompetenz angezeigt:

- 1.) Wird der Vereinsschal – oder aus Ultrafansicht heikler: die Fanfahne - eines bahnreisenden Fußballfans von einem Fan eines rivalisierenden Vereins gestohlen (§ 242 StGB), so obliegt der Bundespolizei die Strafverfolgung nach § 12 I Nr. 5 BPolG. Wird der Fanschal oder die Fanfahne aber unter Einsatz von Gewalt zur Erlangung einer „Trophäe“ weggenommen, so ist die Strafverfolgung eines Raubes nach § 249 StGB de lege lata Sache der Landespolizei. Ergibt sich dieser Sachverhalt aber erst im Zuge von wegen Diebstahls eingeleiteten bundespolizeilichen Ermittlungen durch Auswertung von Videotechnik und Zeugenbefragungen, so ist die nach geltendem Recht gebotene Abgabe des Ermittlungsverfahrens vom Bund ans Land nichts Anderes als redundant und ineffektiv.

**Vorschlag: Aufnahme von § 250 StGB in einen Katalog von bundespolizeilich zu verfolgenden Verbrechenstatbeständen innerhalb der bahnpolizeilichen Strafverfolgungsaufgabe.**

- 2.) Wird ein Fahrkartenautomat auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes aufgebrochen, so ermittelt die Bundespolizei zuständigkeitshalber nach § 12 I Nr. 5 BPolG wegen Sachbeschädigung (§§ 303, 304 I StGB) und wegen eines besonders schweren Falls des Diebstahls (§ 243 I Nr. 2 StGB). Erfolgt der Aufbruch aber durch eine

gaseinleitungsbedingte Sprengung des Fahrkartenautomats, so liegt die Strafverfolgung des Straftatbestandes über die Herbeiführung einer Sprengstoffexplosion nach § 308 I StGB beim Land und nicht beim Bund. Ein einheitlicher Lebenssachverhalt wird hier also mit Strafverfolgungszuständigkeit beim Land und beim Bund künstlich aufgesplittet – abhängig vom modus operandi des Aufbruchs.

**Vorschlag: Aufnahme von § 308 StGB in einen Katalog von bundespolizeilich zu verfolgenden Verbrechenstatbeständen innerhalb der bahnpolizeilichen Strafverfolgungsaufgabe.**

- 3.) Der Fahrkartenautomatenaufbruch hat unter Umständen auch noch eine weitere Dimension. Erfolgt der Diebstahl als Bandendiebstahl (§ 244 I Nr. 2 StGB) und ergeben die Ermittlungen einen Anfangsverdacht für einen schweren Bandendiebstahls nach § 244a StGB, so müsste die Bundespolizei die Strafverfolgung de lege lata an das Land abgeben. Eine Abgabe von Ermittlungen begründet auch der Fall eines gewerbsmäßigen Taschendiebstahls auf dem Bahnhof gemäß § 243 I 2 Nr. 3 StGB, der sich erst im Laufe der bundespolizeilichen Ermittlungen als banden- und gewerbsmäßiger Diebstahl nach § 244a I iVm § 243 I 2 Nr. 3 StGB entpuppt.

**Vorschlag: Aufnahme von § 244a StGB in einen Katalog von bundespolizeilich zu verfolgenden Verbrechenstatbeständen innerhalb der bahnpolizeilichen Strafverfolgungsaufgabe.**

- 4.) Auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes befindliche Fahrkartenautomaten werden nicht nur aufgebrochen, ihre Benutzung durch Reisende wird von Straftätern beachtlich häufig mit folgendem modus operandi instrumentalisiert: die reisewillige Person wird während des Ticketbuchungsvorgangs so in ein Gespräch verwickelt bzw. abgelenkt, dass sie schlussendlich ihre EC- bzw. Kreditkarte im Fahrkartenautomat vergisst. Die EC- bzw. Kreditkarte wird sodann vom Straftäter an sich genommen (Haupttat) und anschließend für diverse unberechtigte Zahlungen im bargeldlosen Zahlungsverkehr – zumeist außerhalb des Gebietes der



Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes – genutzt (Folgetaten). Gerade weil diese Folgetaten regelmäßig außerhalb des Bahnggebietes stattfinden, ermittelt - rechtlich nach § 12 I Nr. 5 BPolG konsequent - zunächst die Landespolizei. Je nach dem, ob der Bezahlvorgang mit oder ohne PIN erfolgt, wird die Strafverfolgung wegen §§ 263 I, 263a, 269, 270 und, vor allem, § 274 I Nr. 2 StGB betrieben. Die wegen Kartendiebstahls (§ 242 StGB) bzw. Unterschlagung (§ 246 StGB) auf dem Gebiet der Bahnanlagen indizierte Übergabe des Vorgangs von der Landes- an die Bundespolizei erfolgt aber durchgängig deutlich nach Ablauf der 30-tägigen Speicherfrist von auf dem Bahnhofsgelände installierten Überwachungskameras. In Folge dessen können die auf dem Bahnggebiet erstellten Videoaufzeichnungen von Täter und Tathergang häufig nicht mehr für Ermittlungen herangezogen werden. So „versanden“ die Ermittlungen in toto.

Scurril wird die Zuständigkeitsaufteilung polizeilicher Ermittlungen dann, wenn sich einige Folgetaten auf dem Bahn- und andere außerhalb des Bahnggeländes ereignen. Im ersten Fall, etwa anlässlich des bargeldlosen Erwerbs eines Burgers im Bahnhofsschnellrestaurant, muss die Bundespolizei nach § 12 I Nr. 5 BPolG ermitteln, in zweitgenannter Fallkonstellation, etwa anlässlich eines bargeldlosen Erwerbs eines Eisbechers im Stadtgebiet, ist die Ermittlungsarbeit Sache der Landespolizei. Gleichgelagert ist im Übrigen das große Deliktsfeld von Fundsachenunterschlagungen durch Bahnreinigungskräfte, die (auch) EC- bzw. Kreditkarten unberechtigt auf und außerhalb des Bahnggebietes einsetzen.

**Vorschlag: Erweiterung von § 12 I Nr. 5 BPolG um die Strafverfolgung von §§ 263 I, 263a, 269, 270 und § 274 I Nr. 2 StGB als Folgetaten eines gegen einen Benutzer der Bahn gerichteten EC- bzw. Kreditkartendiebstahls auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes.**

- 5.) Wer sich als Kraftfahrzeugführer mit nicht angepasster Geschwindigkeit und grob verkehrswidrig und rücksichtslos fortbewegt, um eine höchstmögliche Geschwindigkeit zu erreichen und dadurch den Tod oder eine schwere Gesundheitsschädigung eines anderen Menschen oder eine Gesundheitsschädigung einer großen Zahl von Menschen verursacht, begeht ein Verbrechen nach § 315d I Nr.

3 iVm V StGB. Ein entsprechend verbotenes Kraftfahrzeugrennen hatte sich am 13.10.2023 auf der A 94 bei Ampfing ereignet. Der schleusende Fahrer eines mit 22 Geschleusten bestückten, aber nur für 9 Insassen ausgelegten Kleinbusses, der sich einer bundespolizeilichen Kontrolle entziehen wollte, verunfallte und tötete dabei 7 Menschen. Das LG Traunstein verurteilte den Angeklagten zu 15 Jahren Haft wegen ua Einschleusens mit Todesfolge, fahrlässiger Tötung und verbotenen Kraftfahrzeugrennens mit Todesfolge.<sup>131</sup> Der BGH verwarf die gegen das Urteil eingelegte Revision, wie die Staatsanwaltschaft Traunstein im April 2025 mitteilte.<sup>132</sup> Für Ermittlungen zu dem letztgenannten Straftatbestand lässt sich keine gesetzliche Hinterlegung der Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei ausmachen.

**Vorschlag: Aufnahme von § 315d I Nr. 3 iVm V StGB in einen Katalog von bundespolizeilich zu verfolgenden Verbrechenstatbeständen im Kontext der grenzpolizeilichen Strafverfolgungsaufgabe.**

6.) Im Rahmen von Grenzkontrollen stellt die Bundespolizei regelmäßig Verstöße gegen das StVG, in Sonderheit Personen fest, die erlaubnislos ein KfZ führen. So ist etwa die Strafbarkeit nach § 21 I Nr. 1 StVG begründet, wenn ein Ausländer nicht Inhaber einer gültigen EU- oder EWR-Fahrerlaubnis ist (zB ein kosovarischer Staatsangehöriger) und nur einen ausländischen – hier kosovarischen – Führerschein vorlegen kann, wohl aber über einen deutschen Aufenthaltstitel und über einen ordentlichen Wohnsitz in Deutschland (vgl. § 7 FeV) verfügt, also ausweislich des Einwohnermelderegisters in Deutschland gemeldet ist. Nach § 29 I 1 FeV dürfen Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis im Umfang ihrer Berechtigung nur dann ein KfZ in Deutschland führen, „wenn sie hier keinen ordentlichen Wohnsitz nach § 7 haben.“

**Vorschlag: Aufnahme von Vergehen nach § 21 StVG in den Kanon verfolgbarer Nebenstrafgesetze, etwa in § 12 I Nr. 2 BPolG.**

---

<sup>131</sup> LG Traunstein, Urteil v. 5.11.2024, Az.: 5 Ks 201 Js 45503/23.

<sup>132</sup> becklink 2033943.

- 7.) Die an den deutschen Flughäfen schon grenzpolizeilich und in der Regel auch luftsicherheitspolizeilich mit entsprechenden Einsatzkräften vertretene Bundespolizei sollte unbedingt für die auf dem Flughafengelände begangenen Straftaten strafverfolgungsrechtlich zuständig gestellt werden.<sup>133</sup>

Den Ermittlungseffizienzbeleg erbringt nicht nur der Fall medienwirksamer Störungen und Störungsversuche durch Klimaaktivisten, die den Flugbetrieb an deutschen Flughäfen behinderten oder zu behindern versuchten und jedenfalls einen Anfangsverdacht für Straftatbestände wie Hausfriedensbruch (§ 123 StGB), Sachbeschädigung (§ 303 StGB), Nötigung (§ 240 StGB), Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB) und (versuchter) gefährlicher Eingriff in den Luftverkehr (§ 315 I Nr. 2, II StGB) begründeten. Bizarrr wirkt die Ermittlungszuständigkeit der Landespolizei beispielsweise auch in den Fällen eines Vortäuschens einer Straftat nach § 145d I Nr. 2 iVm § 126 I Nr. 7 iVm § 308 I StGB durch einen sog. „dry run“. Hierbei handelt es sich um einen Ausspähversuch der Leistungsfähigkeit von Luftsicherheitskontrollen und (bundes-)polizeilichen Maßnahmen unter Nutzung von nicht verbotenen Gegenständen, etwa untypisch als Gebinde verpackte Alltagsgegenstände, welche bei der Monitorauswertung in der Zentralen Kontrollstelle einen Verdacht auf Mitführen einer unkonventionellen Spreng- oder Brandvorrichtung (USBV) auslösen könnten.<sup>134</sup>

**Vorschlag: Aufnahme einer an § 12 I Nr. 5 BPolG orientierten Regelung für auf dem Flughafengelände begangene Straftaten.**

- 8.) Gleichermaßen sollte das, was heute schon mancherorts geltende Strafverfolgungspraxis ist, gesetzlich hinterlegt werden. Eignet sich in der Ladenzeile eines (Groß-)Bahnhofs ein Ladendiebstahl, so ermittelt die Bundespolizei mitunter bis zur Abverfügung an die Staatsanwaltschaft. Dabei ist der Betreiber eines Erwerbsgeschäfts kein Benutzer der Bahn iSv § 12 I Nr. 5 BPolG. Benutzer der Bahn ist jede Person, die sich auf dem Gebiet der Bahnanlagen aufhält, es sei denn, dass nach

---

<sup>133</sup> Vgl. hierzu *Wagner*, ZRP 2024, 157.

<sup>134</sup> Etwa ein Gebinde aus mittels Klarsichtfolie zusammengehaltenen Tuben mit Körperpflegemittel an dessen Unterseite ein Mobiltelefon mit Ladekabel befestigt ist. Die atypische Verpackung von Flüssigkeiten bzw. Cremes (organische Stoffe) und elektronischen Komponenten (Zünder) veranlasst eine Einstufung des Gebindes als USBV-verdächtig.

den erkennbaren äußeren Umständen jeder Bezug zur Bahnbeförderung sicher ausgeschlossen werden kann.<sup>135</sup> Der Unternehmer, der einen eingerichteten Gewerbebetrieb ausübt, hat aber keine Bahnbeförderungs- sondern eine Gewinnerzielungsabsicht und ist jedenfalls kein Benutzer. Danach müsste durchgängig das Land und nicht der nur im „ersten Angriff“ nach § 12 III 2 BPolG strafverfolgungsberechtigte Bund ausermitteln. Sachgerecht wäre es, der Bundespolizei die Strafverfolgung auch dieser einfachen Diebstahlsfälle durch Ergänzung von § 12 I Nr. 5 um die Formulierung „oder das Vermögen eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetriebe“ zuzuweisen.

## V. UZwG- und VwVG-indizierte Gesetzesänderungen

In einem untrennbaren Zusammenhang mit der Neuordnung des Bundespolizeigesetzes stehen 2 Gesetze, deren Regelungsgehalt in den Ländern Gegenstand des jeweiligen Landespolizeigesetzes ist: das „Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz“ (VwVG) und das „Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollstreckungsbeamte des Bundes“ (UZwG). Würde deren parallele Novellierung oder – besser: - Eingliederung in das BPolG erneut unterbleiben, so überschritte der Bundespolizeigesetzgeber den Rubikon der Unzulänglich- und Rückständigkeit des für die zwangsweise Durchsetzung präventiver (VwVG, UZwG) und repressiver (UZwG) Anordnungen maßgeblichen Regelwerks. Im Einzelnen:

- 1.) Der finale Rettungsschuss ist bis heute nicht Gegenstand des UZwG.<sup>136</sup> Nach ganz herrschender Meinung wird die gezielte Tötung eines Menschen nicht durch § 12 II 1 UZwG und damit durch eine Norm zugelassen, die den Gebrauch von Schusswaffen erlaubt, „nur“ um eine Person „angriffs- und fluchtunfähig“ zu machen.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, 2024, S. 190.

<sup>136</sup> So auch Thiel, GSZ 2024, 94.

<sup>137</sup> Wolff, NVwZ 2021, 697 m.w.N.; a.A.: Peilert in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, VwVG, UZwG, 5. Aufl. 2012, § 2 UZwG Rn. 9 m.w.N.; zu all dem Wagner, NVwZ 2022, 1856 f.

- 2.) Erst die Normierung einer Ermächtigungsgrundlage für den finalen Rettungsschuss bedingte für den Ausnahme- und Einzelfall junktivhaft eine Verzichtsregelung zur Androhung des Schusswaffengebrauchs. Der unzweideutige Wortlaut des § 13 II 1 UZwG sieht für die Schusswaffengebrauchsandrohung jedenfalls keinen Dispens für deren ausnahmsweises Unterbleiben vor.<sup>138</sup>
- 3.) Das Schusswaffengebrauchsrecht ist auch insofern defizitär als das bundespolizeiliche Handeln bei Messerangriffen von Mutmaßungen über den Vorsatz des Täters abhängt.<sup>139</sup> § 10 I Nr. 1a UZwG gestattet den Schusswaffengebrauch nur unter Abstellung auf ein Tötungsdelikt. Die Norm müsste eine Ergänzung um die Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erfahren.<sup>140</sup>
- 4.) Das Hilfsmittelgebrauchsrecht ist mit Blick auf § 8 UZwG unzureichend und bedarf in mehrfacher Hinsicht einer Erweiterung. Die Fesselung einer Person sollte auch bei Gefahr einer Sachbeschädigung, bei Gefahr von Befreiungsversuchen durch Dritte und bei Selbstverletzungshandlungen ohne Selbstmordabsicht gestattet werden.<sup>141</sup>
- 5.) Die verwaltungsvollstreckungsrechtlich in § 13 VwVG geregelte und nach dessen Abs. 3 S. 1 auf ein bestimmtes Zwangsmittel zu beziehende

---

<sup>138</sup> Mosbacher in Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG/VwZG, 13. Aufl. 2025, § 6 VwVG Rn. 28; Walter in Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, BPolG, VwVG, UZwG, 6. Aufl. 2019, § 13 UZwG Rn. 1; Ruthig in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 13 UZwG Rn. 1; Neuwirth, Polizeilicher Schusswaffengebrauch gegen Personen, 2. Aufl. 2006, 94; Wagner, NVwZ 2022, 1857 f.; a.A. Peilert in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, VwVG, UZwG, 5. Aufl. 2021/2, § 13 UZwG Rn. 8; Mantel, Die Polizei 2000, 42.

<sup>139</sup> Linke, FS Bönders, 2019, 172; siehe auch Albrecht, PSP 2018, 15.

<sup>140</sup> Dazu detailliert Wagner, NVwZ 2022, 1858.

<sup>141</sup> Dazu detailliert Wagner, NVwZ 2022, 1858.

Zwangsmittelandrohung muss im gestreckten Verwaltungsvollstreckungsverfahren a) schriftlich (Abs. 1 S. 1) und b) unter Fristsetzung (Abs. 1 S. 2) erfolgen. § 14 VwVG schreibt darüber hinaus außerdem eine Festsetzung des Zwangsmittels fest. Mit all dem erschwert der Gesetzgeber die bundespolizeiliche Durchsetzung von nicht befolgten Gefahrenabwehrverwaltungsakten erheblich. Die Bundespolizei muss, um überhaupt vollstreckungsrechtlich arbeiten zu können, eine komplexe rechtliche Argumentation für die Entbehrlichkeit dieser gesetzlichen Voraussetzungen aufbringen.<sup>142</sup> Eine Entbehrlichkeit des Schriftform-<sup>143</sup>, Fristsetzungs-<sup>144</sup> und Festsetzungserfordernisses<sup>145</sup> muss dem Bürger nicht nur contra legem erscheinen, sondern ist für ihn nicht ansatzweise aus dem Gesetz zu entnehmen. Es ist also schon nach dem Bestimmtheitsgebot und damit ganz unabhängig von der eine Durchsetzbarkeit von Gefahrenabwehrmaßnahmen gewährleistender systematischer und teleologischer Gesetzesreduktion der §§ 13, 14 VwVG geboten, eine Neuregelung aufzusetzen. Dabei könnte sich der Gesetzgeber etwa vom baden-württembergischen Landespolizeigesetzgeber leiten lassen. In § 66 II BWPoIG ist weder eine Androhungspflicht noch im Androhungsfall die Schriftform und erst Recht kein Festsetzungserfordernis vorgesehen: „Unmittelbarer Zwang ist, soweit es die Umstände zulassen, vor seiner Anwendung anzudrohen.“

---

<sup>142</sup> Wagner, ZRP 2024, 158.

<sup>143</sup> Peilert in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, VwVG, UZwG, 5. Aufl. 2012, § 13 VwVG Rn. 7; dazu detailliert Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, 2024, 129.

<sup>144</sup> Siehe OVG Münster, DÖV 1967, 496 (497); dazu detailliert Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, 2024, 129.

<sup>145</sup> Siehe BVerwG, NVwZ 1997, 381 (382); Wagner, Einsatzrecht Bundespolizei, 2024, 130.

**VI. Antrag „Bundespolizei rechtsstaatlich modernisieren - Menschenrechte in Vollzugspraxis und Ausbildung stärken (BT-Drs. 21/3306)“**

Die allgemein gehaltenen rechtspolitischen Forderungen unter II. 1.) – 3.) sind einer rechtswissenschaftlichen Analyse a priori unzugänglich. Die im Übrigen, unter 4.), aufgestellte Forderung nach einer „Verankerung verpflichtender und prüfungs- bzw. aufstiegsrelevanter Inhalte“ der u.a. Ausbildung wird u.a. vom Verfasser in dem u.a. angesprochenen Bereich „Rechtsstaat“ bereits seit 20 Jahren mit Leben erfüllt.

Prof. Dr. Marc Wagner

21. Januar 2026