

02.02.24

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1041. Sitzung am 2. Februar 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 allgemein

Der Bundesrat weist klarstellend darauf hin, dass die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zu Richtervorbehalten bei verdeckten Maßnahmen der Gefahrenabwehr – entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu den weiteren Kosten (Allgemeine Begründung, BR-Drucksache 672/23, Seite 106 f.) – als solche nicht dazu führen, dass damit ein richterlicher Bereitschaftsdienst „rund um die Uhr“ und damit auch zur Nachtzeit zwingend erforderlich wäre. Eine solche Pflicht folgt weder aus den jeweiligen Regelungen des Bundespolizeigesetzes zu richterlichen Anordnungen von (verdeckten) Maßnahmen der Gefahrenabwehr noch aus den Vorschriften des Gesetzentwurfs zu einer unverzüglichen gerichtlichen Entscheidung über die Verwertbarkeit von Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung (vgl. § 35 Absatz 6 Satz 4 und 5; § 40 Absatz 7 Satz 4 und 5 BPolG-E). Die materiell-rechtlichen Eingriffsnormen und zugehörigen Verfahrensnormen des Bundespolizeigesetzes bestimmen – wie auch andere repressive oder präventive Eingriffsnormen mit Richtervorbehalt – weder unmittelbar noch mittelbar eine generelle Pflicht zur Einrichtung eines Nachtdienstes. Maßgeblich für die Ausgestaltung des richterlichen Bereitschaftsdienstes sind vielmehr die anhand der verfassungsrechtlichen Richtervorbehalte konkretisierten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. März 2019, 2 BvR 675/14,

m. w. N.). Danach ist ein richterlicher Bereitschaftsdienst zur Nachtzeit (außerhalb der Zeit zwischen 6.00 Uhr und 21.00 Uhr) nur bei einem Bedarf einzurichten, der über den Ausnahmefall hinausgeht. Hierüber haben grundsätzlich die Gerichtspräsidien nach pflichtgemäßem Ermessen in eigener Verantwortung mit einem Beurteilungs- und Prognosespielraum zu entscheiden. Der Bundesrat geht davon aus, dass diese Vorgaben grundsätzlich auch auf die Richtervorbehalte nach dem Bundespolizeigesetz anzuwenden sind.

2. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 2 Nummer 1 BPolG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Wörter „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ durch die Wörter „Straftaten nach § 13 Absatz 1 von erheblicher Bedeutung“ zu ersetzen sind.

Begründung:

Die Datenerhebung durch die Bundespolizei soll auch nach der Entwurfsbegründung im präventivpolizeilichen Zusammenhang mit den Aufgaben der Bundespolizei auszulegen sein. Vor diesem Hintergrund könnte die Beibehaltung eines Verweises auf diejenigen Straftaten, die in den Aufgabenbereich der Bundespolizei fallen (§ 13 Absatz 1 BPolG-E, im geltenden Recht § 12 Absatz 1 BPolG), der Klarstellung dienen. Auch in dem vorliegenden Gesetzentwurf findet sich an anderen Stellen ein Verweis auf „Straftaten im Sinne des § 13 Absatz 1“ (§ 26 Absatz 1 Nummer 3, § 27 Absatz 1 Nummer 2, § 29 Absatz 1 Nummer 1, § 35 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, § 45 Absatz 1 Satz 1, § 50 Absatz 2 Nummer 1, § 52 Absatz 5 Satz 2, § 59 Satz 1, § 64 Absatz 1 Satz 2, § 67 Absatz 3 Nummer 1, § 98 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BPolG-E).

3. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 2 BPolG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob § 24 BPolG-E um Vorgaben zum Inhalt der gerichtlichen Anordnung nach § 24 Absatz 2 Satz 3 BPolG-E zu ergänzen ist.

Begründung:

Um eine sorgfältige inhaltliche Befassung sowohl des Antragsberechtigten als auch des Gerichts zu gewährleisten (vgl. Einzelbegründung zu § 25 Absatz 4 und 5 BPolG-E, BR-Drucksache Seite 117), stellt der Gesetzentwurf zu einzelnen einem Richtervorbehalt unterliegenden Maßnahmen Vorgaben zum Inhalt des Antrages sowie der gerichtlichen Anordnung auf (vgl. § 24 Absatz 2 Satz 9, § 25 Absatz 4 und 5, § 35 Absatz 4 und 5, § 40 Absatz 3 und 4

BPolG-E). Entsprechend müsste wohl in § 24 BPolG-E verfahren werden, der sich auf Vorgaben zum Antragsinhalt beschränkt (§ 24 Absatz 2 BPolG-E).

4. Zur Kontrolle von Waffenverbotszonen

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufnahme einer Rechtsgrundlage für die Bundespolizei zur Kontrolle von Waffenverbotszonen gemäß § 42 Absatz 5 und 6 WaffG innerhalb der Regelungssystematik des Bundespolizeigesetzes durch Ergänzung der Vorschriften über die Identitätsfeststellung und die Durchsuchung von Personen und Sachen zu prüfen.

Begründung:

Gemäß § 42 Absatz 5 und 6 WaffG können durch Rechtsverordnung Waffenverbotszonen vorgesehen werden. Die Einrichtung solcher Zonen kommt seit 2020 (Drittes Waffenrechtsänderungsgesetz vom 17. Februar 2020, BGBl. I S. 166) insbesondere gemäß § 42 Absatz 6 WaffG an Bahnhöfen ("Gebäuden oder Flächen mit öffentlichem Verkehr, in oder auf denen Menschenansammlungen auftreten können, und die einem Hausrecht unterliegen") in Betracht. Die Wirksamkeit von Waffenverbotsgebieten hängt u. a. davon ab, welche weiteren polizeilichen Maßnahmen getroffen werden bzw. rechtlich möglich sind. Erforderlich ist eine Polizeipräsenz in Verbindung mit Befugnissen zur Identitätsfeststellung und zur Durchsuchung mitgeführter Sachen. In Ansehung der besonderen Zuständigkeit der Bundespolizei für Bahnanlagen erscheint daher geboten, die Bundespolizei mit spezifischen Kontrollbefugnissen auszustatten. Denn dort wo sich eine Waffenverbotszone in der Zuständigkeitsphäre der Bundespolizei befindet, liegt die effektive Durchsetzung des Verbots v. a. in deren Händen. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass Waffenverbotszonen auch außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei eingerichtet werden können. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Identitätsfeststellungs- und Durchsuchungsbefugnisse (§§ 26, 65 und 66 BPolG-E) reichen regelmäßig nicht aus, um die erforderlichen Kontrollen durchzuführen. Insbesondere Kontrollen an sog. gefährdeten und gefährlichen Orten hängen von höheren Prognosevoraussetzungen ab als die Anordnung von Waffenverbotszonen nach § 42 Absatz 6 WaffG.

Die Befugnisse zur Kontrolle von Waffenverbotszonen sollten zwischen den Waffenverbotszonen nach § 42 Absatz 5 WaffG und denen nach § 42 Absatz 6 WaffG unterscheiden. Während die erstgenannten Gebiete unter vergleichbaren Voraussetzungen wie sog. gefährdete und gefährliche Orte angeordnet werden können, erfordern Waffenverbotszonen nach § 42 Absatz 6 WaffG eine andere Risiko- und Lageeinschätzung. Dies muss sich in der Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für die Kontrolle niederschlagen. Außerdem erscheint eine Differenzierung zwischen der Identitätsfeststellung einerseits und der Durchsuchungsbefugnis andererseits geboten, weil der mit der Identitätsfeststellung verbundene Grundrechtseingriff weniger schwer wiegt, als der, der mit der Durchsuchung von Personen und Sachen verbunden ist (BayVerfGH, Ent-

scheid. v. 7. Februar 2006, Vf. 69-VI-04; VGH München, Beschl. v. 8. März 2012, 10 C 12.141; OVG Bautzen, Urt. v. 19. Dezember 2019, 3 A 851/18; OVG Hamburg, Urt. v. 13. Mai 2015, 4 Bf 226/12). Ferner sollten die Normen so gestaltet werden, dass sie von der vom Bundesverwaltungsgericht noch zu klärenden Rechtsfrage unabhängig sind, ob die Landesregierungen oder von ihnen sub-delegierte Behörden ermächtigt sind, die Verbote nach § 42 Absatz 5 und 6 WaffG unmittelbar in der Rechtsverordnung anzuordnen, oder ob sie nur befugt sind, in einer Rechtsverordnung vorzusehen, dass ein solches Verbot durch Verwaltungsakt der zuständigen Behörde (z. B. der Polizei) angeordnet werden kann. Letztere Rechtsansicht entspricht der Rechtsprechung des OVG Magdeburg (Urt. v. 28. Sep. 2023, 3 K 208/21). Über die anhängige Revision ist noch nicht entschieden.

5. Zu Artikel 1 (§ 40 Absatz 2 Satz 3 BPolG)

In Artikel 1 § 40 Absatz 2 Satz 3 ist das Wort „Gerichtsbarkeit“ durch die Wörter „Gerichtsbarkeit mit Ausnahme des § 23 Absatz 2 und des § 37 Absatz 2“ zu ersetzen.

Begründung:

Ist die Anordnung von Maßnahmen nur durch ein Gericht möglich, gelten nach dem Gesetzentwurf für das gerichtliche Verfahren die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Teilweise nimmt der Gesetzentwurf (vgl. z.B. § 25 Absatz 3 und § 35 Absatz 3 BPolG-E) dabei die Vorschriften des § 23 Absatz 2 FamFG und des § 37 Absatz 2 FamFG von der Verweisung aus. Nach § 23 Absatz 2 FamFG soll das Gericht den verfahrenseinleitenden Antrag an die übrigen Beteiligten übermitteln. § 37 Absatz 2 FamFG verpflichtet das Gericht zur Gewährung rechtlichen Gehörs. Mit dem Anwendungsausschluss trägt der Gesetzesentwurf dem verdeckten Charakter der betreffenden Maßnahmen Rechnung. Diese Erwägung trifft auch bei Maßnahmen nach § 40 Absatz 1 BPolG-E (Überwachung der Telekommunikation) und nach § 41 Absatz 1 BPolG-E (Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten) zu.

6. Zu Artikel 1 (§ 40 Absatz 2 Satz 3a – neu – BPolG)

In Artikel 1 § 40 Absatz 2 ist nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

„Die Anordnung wird mit Erlass wirksam.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf regelt für verschiedene Maßnahmen, dass die jeweiligen Anordnungen sofort vollziehbar sind bzw. mit Erlass wirksam werden (vgl.

§ 24 Absatz 2 Satz 11, § 25 Absatz 3 Satz 4, § 29 Absatz 2 Satz 6, § 35 Absatz 3 Satz 5, § 37 Absatz 4 Satz 5, § 50 Absatz 4 Satz 7, § 51 Absatz 4 Satz 7, § 59 Satz 7, § 65 Absatz 6 Satz 5, § 68 Absatz 1 Satz 4 BPolG-E). Eine solche Regelung empfiehlt sich auch für die Anordnung der Überwachung der Telekommunikation (§ 40 BPolG-E).

7. Zu Artikel 1 (§ 53a – neu – BPolG)

Nach Artikel 1 § 53 ist folgender § 53a einzufügen:

„§ 53a

Videoschnittstelle

(1) Die Bundespolizei kann auf Ersuchen der Polizei eines Landes über § 53 Absatz 1 hinaus Bildaufnahmen und -aufzeichnungen, die auf Grundlage von § 31

1. in einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahnen des Bundes (§ 3),
 2. in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4),
 3. an einer Grenzübergangsstelle (§ 95) oder
 4. in unmittelbarer Nähe von den in den Nummern 1 bis 3 genannten Objekten
- erstellt worden sind, an die Polizei des ersuchenden Landes übermitteln, soweit dies zur Wahrnehmung von deren Aufgaben der Gefahrenabwehr erforderlich ist und die Polizei des Landes nach den für sie geltenden Vorschriften berechtigt gewesen wäre, die Bildaufzeichnungen oder -aufnahmen selbst zu erstellen. Im Übrigen richtet sich die Verarbeitung der personenbezogenen Daten nach dem für die Polizei des Landes geltenden Recht.

(2) Unabhängig von Absatz 1 kann im Einvernehmen mit der Bundespolizei auch die Polizei eines Landes die an den in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Örtlichkeiten installierten selbstständigen Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte der Bundespolizei nutzen und damit offen Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen anfertigen, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Gefahrenabwehr erforderlich ist. In diesen Fällen richtet sich die Zulässigkeit der Anfertigung der Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen sowie die sonstige Verarbeitung der personenbezogenen Daten nach dem für die Polizei des Landes geltenden Recht.

(3) § 53 Absatz 5 bis 7 gelten entsprechend.“

Folgeänderung:

In Artikel 1 Inhaltsübersicht ist nach der Angabe zu § 53 folgende Angabe einzufügen:

„§ 53a Videoschnittstelle“

Begründung:Zu § 53a Absatz 1 – neu – BPolG-E:

Das Bedürfnis nach der Schaffung einer bundesrechtlichen Regelung zu der Einrichtung einer dauerhaften Videoschnittstelle zwischen Bundes- und Landespolizei im Sinne des hier gegenständlichen § 53a Absatz 1 BPolG war bereits Gegenstand der Änderung des BPolG in der 19. Legislaturperiode.

Bundes- und Landespolizeien nehmen nach der StPO, dem StGB, dem BPolG-E und den Landespolizeigesetzen an Anlagen bzw. Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes sowie an Verkehrsflughäfen unterschiedliche Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung wahr.

So hat die Bundespolizei nach § 3 Absatz 1 BPolG-E insbesondere die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen. Nicht zu den Benutzern der Bahn gehören z. B. die Inhaber von Bahnhofsgeschäften. Darüber hinaus sind für die Abwehr sonstiger Gefahren (allgemein-polizeiliche Zuständigkeit) die Polizeien der Länder uneingeschränkt zuständig. Darüber hinaus ist die Bundespolizei – anders als die Landespolizeien – nicht Versammlungsbehörde im Sinn der Versammlungsgesetze, was insbesondere von Bedeutung ist, wenn Versammlungen auf dem Gelände der Bahnanlagen oder -einrichtungen stattfinden.

Auf dem Gebiet der Strafverfolgung auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes ergeben sich ebenfalls unterschiedliche Zuständigkeiten für die Bundespolizei und die Landespolizeien. So ist die Bundespolizei in erster Linie für die Verfolgung von speziellen Vergehen, die auf dem Gebiet der Bahnanlagen begangen wurden und gegen die Sicherheit der Benutzer, der Anlagen oder des Betriebes der Bahn gerichtet sind oder das Vermögen der Bahn betreffen (vergleiche § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 BPolG, nunmehr § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 BPolG-E) zuständig. Hinsichtlich der Verfolgung von Verbrechen ist die Bundespolizei nur zur Verfolgung einiger weniger Verbrechenstatbestände (vergleiche § 12 Absatz 1 Satzteil nach Nummer 6 BPolG bzw. § 13 Absatz 1 Satz 2 BPolG-E) etwa in Bezug auf § 315 Absatz 3 Nummer 1 StGB originär zuständig. Damit ergibt sich die Zuständigkeit der Landespolizeien für die Verfolgung des Großteils der im StGB und anderen Gesetzen genannten Straftaten, insbesondere wenn es sich um Verbrechenstatbestände handelt. Hierzu gehören etwa Straftaten aus dem Bereich der Betäubungsmittelkriminalität.

Ähnliche Erwägungen gelten für die Flughäfen. Die Bundespolizei ist in Bezug auf Flughäfen gemäß § 4 Satz 1 BPolG-E für den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zuständig, während sich die Zuständigkeit der Landespolizeien dort auf die Abwehr all derjenigen Gefahren erstreckt, die keine sonderpolizeiliche Gefahr darstellen. Hierunter fallen drohende Straftaten gegen Reisende, wie etwa Diebstähle, da es sich bei solchen nicht um Gefahren für die Luftsicherheit handelt. Da es an Verkehrsflughäfen keine dem § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 BPolG bzw. § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 BPolG-E vergleichbare Vorschrift gibt, sind die Landespolizeien – abgesehen zum Beispiel von der Strafverfolgung bei Verstößen gegen die Sicherheit der Grenze oder gegen Vorschriften des Passgesetzes, des Aufenthaltsrechts oder durch den Grenzübertritt (vergleiche § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 bis 3 BPolG bzw. § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 bis 3 BPolG-E) – für die meisten im StGB und anderen Gesetzen genannten Straftaten (Vergehen und Verbrechen) für die Verfolgung zuständig.

Die Videoüberwachung der Bahnhöfe erfolgt durch die DB AG), welche dort das Hausrecht ausübt. Die Bundespolizei stützt sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf eigene Kamerasysteme sowie aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen auch auf die Kamerasysteme der DB AG. Die Videoüberwachung an den Verkehrsflughäfen erfolgt in der Regel durch die Flughafenbetreiber.

Trotz der wichtigen von den Landespolizeien an den Bahnhöfen und den Verkehrsflughäfen wahrgenommenen Aufgaben besteht derzeit keine Rechtsgrundlage, die es den Polizeien der Länder gestatten würde, auf die Videodaten der Bundespolizei oder von Dritten zuzugreifen.

Diese momentane Verhaltensweise steht im deutlichen Kontrast zu der Beschlussniederschrift der 212. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt. Der unter TOP 32 gefasste Bericht des BMI zum Thema „Mitwirkung der Länder an der Erhöhung der Sicherheit im Schienenpersonennahverkehr“ sieht eine verstärkte Einbringung der Länder im Bereich des Bahnverkehrs vor. Die Ausstattung von Bahnhöfen mit Videotechnik bildet laut des Berichts einen wesentlichen Baustein der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für mehr Sicherheit.

Insbesondere nach dem Anstieg der an großen Bahnhöfen begangenen Delikte besteht aus Sicht der Länder und ihrer Polizeien ein erheblicher Bedarf an der Schaffung einer Videoschnittstelle, um ihre originären Aufgaben erfüllen und für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger effektiv Sorge tragen zu können.

Zu § 53a Absatz 2 – neu – BPolG-E:

Ferner sollte von der Rechtsgrundlage die Schaffung eines mit der Übermittlung von Videodaten einhergehenden Live-Zugriffs umfasst sein, um eine über eine retrograde Übermittlung hinausgehende Steuerungsmöglichkeit der Aufnahmen für die Landespolizei im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Die Zulässigkeit der Anfertigung der Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen sowie die sonstige Verarbeitung der personenbezogenen Daten richtet sich in diesem Fall nach dem für die Polizei des Landes geltenden Recht. Durch einen derart gestalteten Live-Zugriff kann eine möglichst effekti-

ve Gefahrenabwehr und Strafverfolgung gewährleistet werden.

Zu § 53a Absatz 3 – neu – BPolG-E:

In § 53 BPolG wird die Übermittlung personenbezogener Daten im innerstaatlichen Bereich normiert. Durch die entsprechende Anwendbarkeit von § 53 Absatz 5 bis 7 BPolG auf die Übertragung von Videodaten zwischen Bundes- und Landespolizei soll der Schutz der personenbezogenen Daten bei dem Einsatz der Videoschnittstelle sichergestellt werden.

8. Zu Artikel 1 (§ 64 Absatz 1 Satz 2, § 77 Absatz 3 Satz 1 BPolG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob zu den Richtervorbehalten in § 64 Absatz 1 Satz 2 BPolG-E (Fortdauer der Freiheitsentziehung) und § 77 Absatz 3 Satz 1 BPolG-E (weitere Zurückstellung der Benachrichtigung über verdeckte Maßnahmen) jedenfalls klarstellend eine Regelung zur Zuständigkeit des Amtsgerichts und zur Anwendbarkeit des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit aufzunehmen ist. Während die übrigen Richtervorbehalte des Bundespolizeigesetzes dies bestimmen, fehlt es bei den oben genannten Vorschriften jedenfalls an einer ausdrücklichen Regelung. Ohne eine solche Regelung dürfte grundsätzlich nach § 40 Absatz 1 VwGO der Verwaltungsweg eröffnet und die Verwaltungsgerichtsordnung anzuwenden sein. Abweichendes könnte sich nur aus einer Auslegung der genannten Vorschriften (Richtervorbehalte) ergeben. Aus Gründen der Klarstellung sollte daher – wie bei den anderen Richtervorbehalten – eine ausdrückliche Regelung zur Zuständigkeit und zum anwendbaren Verfahrensrecht aufgenommen werden („Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk [...]. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit mit Ausnahme des § 23 Absatz 2 und des § 37 Absatz 2 entsprechend.“). Alternativ könnte in den Vorschriften ein Zusatz eingefügt werden, wonach die richterliche Anordnung durch das für die Ausgangsmaßnahme zuständige Gericht nach dem insoweit angewandten Verfahrensrecht erfolgt.

9. Zu Artikel 1 (§ 96 Absatz 1 BPolG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelungen hinsichtlich der Befugnisse der Wasserschutzpolizeien zu überprüfen und hinsichtlich der Betretungsrechte, Durchsuchungsmöglichkeiten, Duldungs- und Mitwirkungspflichten sowie Mitteilungspflichten zu überarbeiten.

Begründung:

Aufgrund eines Verwaltungsabkommens zwischen der Bundesregierung und dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg werden die grenzpolizeilichen Aufgaben im Hamburger Hafen von der Wasserschutzpolizei wahrgenommen. Aktuell richtete sich die Durchführung der Aufgaben des Grenzschutzes „nach dem für die Polizei des Landes geltenden Recht“ (§ 2 Absatz 4 BPolG). Im nun vorliegenden Gesetzentwurf richtet sich die Durchführung der Aufgabe „nach dem für die Bundespolizei geltenden Recht“. Durch diese Änderung können die Vorschriften zur Gewährleistung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs im Hamburgischen Hafensicherheitsgesetz (HmbHafenSG) nicht mehr angewendet werden. Es gelten dann die Vorschriften des BPolG-E. Daraus ergeben sich folgende Probleme:

A. Betretungsrechte:

In § 21 Absatz 2 HmbHafenSG ist explizit geregelt, dass zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs „schwimmende Anlagen mit ihren Zugängen und Wasserfahrzeuge“ betreten werden können. Auch § 21 Absatz 3 Nummer 1 HmbHafenSG gibt der Polizei ausdrücklich das Recht, zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet oder des unerlaubten Grenzübertritts „Land- und Wasserfahrzeuge, darauf befindliche Ladungsbehälter sowie Grundstücke und schwimmende Anlagen mit Zugängen“ jederzeit zu betreten.

In § 96 Absatz 1 Nummer 1 BPolG-E wird lediglich die Befugnis eingeräumt „Grundstücke mit Ausnahme von Gebäuden“ zu betreten. § 96 Absatz 2 Nummer 1 BPolG-E verpflichtet die im grenzüberschreitenden Reiseverkehr tätigen Verkehrsunternehmen sowie die Betreiber von Unternehmen, auf deren Betriebsgelände die Bundespolizei Aufgaben des Grenzschutzes wahrnimmt, Zutritt zu ihren Anlagen und Beförderungsmitteln unentgeltlich zu gestatten. Weitere Regelungen finden sich dort nicht.

Das Fehlen entsprechender Regeln wird kritisch gesehen. Dies erscheint gerade im Hinblick auf die anderen in § 96 BPolG-E ausdrückliche aufgezählten Fälle problematisch. Man könnte davon ausgehen, dass alles was nicht ausdrücklich, wie in § 96 BPolG-E, geregelt ist, unzulässig ist (abschließende Regelung). Somit dürften Wasserfahrzeuge usw. nicht betreten werden.

Das Betreten ist nach hier vertretener Auffassung auch keine notwendige Begleitmaßnahme zu den grenzpolizeilichen Befugnissen. Das Betreten kann daher nicht auf § 26 BPolG-E oder § 66 Absatz 2 BPolG-E gestützt werden. Auch das in der Regel eine schlüssige Einwilligung vorläge wird hier nicht gesehen. Das Betreten z. B. eines Wasserfahrzeugs zur Identitätsfeststellung nach § 26 BPolG-E- bedarf – bei fehlendem Einverständnis – als Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung einer gesonderten Rechtsgrundlage und kann nicht auf § 26 BPolG-E- gestützt werden. Dort ist nicht das Betreten von Sachen (z. B. Wasserfahrzeug) zur Feststellung der Identität geregelt. Die regelmäßige Annahme einer schlüssigen Einwilligung der Betroffenen zum Betreten des z. B. Wasserfahrzeugs ist an Voraussetzungen geknüpft, die im Einzelfall vorliegen müssen; nicht ausreichend dürfte eine pauschale Annahme einer solchen Einwilligung sein, weil z. B. die Gangway ausgefahren ist.

Betretungsrechte sind auch erforderlich, da die grenzpolizeiliche Abfertigung im Hamburger Hafen auf den Seeschiffen/Sportboten stattfindet und das jeweilige Fahrzeug hierzu betreten werden muss. Insofern sind ausdrückliche Regelungen zum Betreten von Wasserfahrzeugen zwingend erforderlich.

B. Durchsuchen:

§ 66 Absatz 2 BPolG-E regelt, dass im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern Suche zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten im Sinne des § 13 Absatz 1 BPolG-E durchsucht werden können. Anders als in § 21 Absatz 3 Nummer 2 HmbHafenSG ist eine Durchsuchung bei „unerlaubten Grenzübertritt“ nicht vorgesehen. Insofern fehlt auch hier die entsprechende Ermächtigungsgrundlage. Es ist nicht immer ersichtlich, warum an manchen Stellen detaillierte Regelungen getroffen werden wie z. B. in § 66 Absatz 3 Nummer 3 BPolG-E und bei anderen, wie § 26 BPolG-E (s. o.), nicht.

C. Duldungs- und Mitwirkungspflichten:

Für den Grenzschutz sind im BPolG-E auch keine Duldungs- und Mitwirkungspflichten vorgesehen. Diese sind im HmbHafenSG in § 21 Absatz 4 geregelt. Grund für die ausdrückliche Normierung war laut Gesetzesbegründung zum HmbHafenSG (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 22/2645, S. 30): „Die normierte Unterstützungspflicht soll ein notwendiges zügiges Handeln der Polizei ermöglichen, z. B. zur besseren Orientierung auf einem Schiff oder einem Terminal. Gleichzeitig wird dadurch verhindert, dass abgeschlossene Räumlichkeiten oder Ladebehältnisse gegebenenfalls mit Zwang geöffnet werden. Eine entsprechende Regelung fehlt und wird als zwingend erforderlich erachtet.

D. Meldepflichten:

Da das HmbHafenSG wie oben beschrieben keine Anwendung mehr findet, entfällt auch die Regelung in § 22 Absatz 1 HmbHafenSG, welche in Umsetzung der Anlage VI Ziffer 3.1.2. des Schengener Grenzkodexes die Hamburger Polizei explizit als Empfänger der dort beschriebenen Daten festlegt (Übersendung erfolgt an eine Internetadresse der Hamburger Polizei). Eine solche Regelung ist zwingend notwendig, da die entsprechende Passage des Schengener Grenzkodex nur von „Grenzschutzbeamten“ als Empfänger spricht (siehe auch Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 22/2645, S. 30f.).

§ 22 Absatz 2 HmbHafenSG ermöglicht es, der Meldeverpflichtung auch über das Zentrale Meldeportal im Sinne des Seeschifffahrt-Meldeportal-Gesetzes nachzukommen. Dabei berechtigt § 22 Absatz 2 Satz 1 HmbHafenSG die Polizei, diese Daten bei der Stelle zu erheben, die das Zentrale Meldeportal des Bundes betreibt. Eine entsprechende Vorschrift auf Seiten des Datenempfängers ist im BPolG-E nicht enthalten. Das Zentrale Meldeportal wird nicht explizit im BPolG-E aufgeführt. § 22 BPolG-E wirkt an dieser Stelle nicht ausreichend für die Erhebung der Daten – vor allem, wenn man dies mit der ausführlichen Erhebung von Fluggastdaten (§ 52 BPolG-E) vergleicht.