

Bundespolizeigesetz

Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Gesetz über den unmittelbaren Zwang

Kommentar

Herausgegeben von

Prof. Dietrich Heesen †

Fachhochschule des Bundes, Lübeck

Jürgen Hönle

Vizepräsident a. D., Grenzschutzpräsidium Ost, Berlin

Prof. Dr. Andreas Peilert

Fachhochschule des Bundes, Lübeck

Helgo Martens

Polizeiobererrat,

Bundespolizeiinspektion Kriminalitätsbekämpfung Hamburg

Unter Mitarbeit von

Dr. Ralf Gnüchtel

LL.M., M.A., Polizeirat, Bundespolizeiinspektion Trier

Friedrich-Alexander Hoppe

Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium, Potsdam

Cornelia Mehrings

Oberregierungsrätin, Fachhochschule des Bundes, Lübeck

Dr. Steffen Richter

Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium, Potsdam



VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

5. Auflage 2012

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden/Rhld., 2012

Alle Rechte vorbehalten

Satz: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden

Druck und Bindung: Hubert & Co, Göttingen

Printed in Germany

ISBN 978-3-8011-0590-7

In Memoriam Professor Dietrich Heesen

Die Herausgabe der fünften Auflage des Kommentars zum vormaligen Bundesgrenzschutzgesetz, nunmehr nach der Neustrukturierung Bundespolizeigesetz, hätte Professor Dietrich Heesen sehr gefreut, ging es ihm bei Gesprächen vor seiner Erkrankung und dann am Krankenbett, solange es seine Kräfte noch zuließen, auch um die Zukunft des Polizeirechtskommentars.

Dietrich Heesen wurde am 28. November 1942 in Berlin geboren. Durch die Wirren des Krieges bedingt, verließen seine Angehörigen mit ihm Berlin, und über einen Zwischenaufenthalt in Schleswig-Holstein nahm die Familie ihren Wohnsitz in Köln.

Nach schweren Schicksalsschlägen – Dietrich Heesen verbrachte Kindheit und Jugend im Waisenhaus – legte er 1962 in Köln die Reifeprüfung ab. Schon während der Schulzeit stand für ihn fest, Polizeibeamter zu werden. So hat er von 1962 bis 1973 in der Landespolizei Nordrhein-Westfalen im gehobenen Dienst, vom Zugführer bis zum Lehrer an der Höheren Landespolizeischule in Münster, als Polizeihauptkommissar/Polizei-ratanwärter verschiedenste Funktionen durchlaufen.

Dietrich Heesen hat Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum studiert – neben seinem Beruf und ohne hierfür freigestellt worden zu sein. Nach Ablegung des ersten juristischen Staatsexamens, der Referendarzeit und anschließender erfolgreicher zweiter Staatsprüfung und Ausscheiden aus dem Vollzugsdienst wurde er 1976 zum Richter auf Probe ernannt.

Dietrich Heesen kennzeichnete eine tiefe emotionale Verbundenheit zum Meer. Sein Traum war es, einmal nahe am Meer sein Leben zu verbringen und mit dem Segelboot unterwegs zu sein. Mit seiner Bewerbung beim Bundesgrenzschutz konnte er das Angenehme mit dem Nützlichen verbinden und so seinem Wunsch im wahrsten Sinne näher kommen.

Im Jahr 1977 trat er den Dienst beim damaligen Grenzschutzkommando Küste in Bad Bramstedt an. Bis 1983 hat er unterschiedliche dienstliche Funktionen in Grenzschutzabteilung, Grenzschutzschule, Polizei-Führungsakademie und Bundesinnenministerium wahrgenommen. Hoch anerkannt waren dabei seine Leistungen in den Ratanwärter-Lehrgängen, von höchster fachlicher und didaktischer Kompetenz blieb er dabei stets Mensch und Kamerad.

Im Jahr 1983 wurde der Fachbereich Bundesgrenzschutz an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung gegründet. Dietrich Heesen wurde zu dessen erstem und damals einzigem Professor ernannt und nahm

die Funktion des Fachkoordinators für den Studienbereich Rechtswissenschaft und stellvertretenden Fachbereichsleiters in Zugleichfunktion wahr. Mit seinen herausragenden fachlichen und menschlichen Fähigkeiten sowie großem Engagement hat er den Fachbereich aufgebaut und fortentwickelt, dabei auch stets besonderes Augenmerk auf ein kollegiales und harmonisches Miteinander im Dozenten- und Mitarbeiterkreis gelegt und dieses gefördert. Mit der ihm eigenen humorvollen Art hat er es verstanden, komplexe und komplizierte Tatbestände und Lebenssachverhalte, angereichert durch eigene Berufserfahrung, zu analysieren und verständlich darzulegen.

Es ist nicht übertrieben festzustellen, dass die jetzige Führungsriege in der Bundespolizei im Fachgebiet Rechtswissenschaften wesentlich von Professor Heesen geprägt worden ist.

Neben der Lehrtätigkeit war und ist Professor Heesen auch durch mannigfache Veröffentlichungen in der Fachliteratur vertreten. Durch die Erfahrungen und Erkenntnisse im Lehrbetrieb reifte schon sehr bald der Entschluss, Auszubildenden sowie den Beamten im täglichen Dienstbetrieb einen praktikablen Rechtskommentar zur Hand zu geben. So erschien 1982 die erste Auflage des Kommentars zum BGS-Gesetz, gefolgt von weiteren Auflagen in den Jahren 1998, 2000 und 2002.

Sein Wissen, sein Rat und seine Problemlösungen waren nicht nur national, sondern auch international gefragt, so hat er etwa bis zuletzt als Berater für polizeirechtliche Fragen in Georgien gewirkt.

Allen, die Dietrich Heesen persönlich kannten, hat die damalige Leiterin der Grenzschutzschule in Lübeck, Frau Direktorin Ulrike Meuser, in ihrer Würdigung des Lebens von Professor Dietrich Heesen aus dem Herzen gesprochen, als sie u.a. ausführte:

„... Professor Heesen hat in Wissenschaft und Lehre im BGS und für den BGS den Stempel seiner unverwechselbaren Persönlichkeit aufgedrückt. Der Verlust menschlich und dienstlich wird bleiben, aber Herr Professor Heesen überlässt uns vieles in diesem Sinne Fortzuführendes.“

Dietrich Heesen verstarb am 18. Januar 2004.

Ein wahrer Menschenfreund.

Jürgen Luitgar Hönle

Vorwort zur 5. Auflage

Gut zehn Jahre nach der Voraufgabe erscheint nun wieder der von Dietrich Heesen, Jürgen Hönle und Arved Semerak begründete Kommentar zu den bundespolizeirechtlich relevanten Gesetzen des BPolG, VwVG und UZwG. Nach dem für den Kommentar, vor allem aber für die gesamte Bundespolizei schmerzlichen Verlust durch den Tod von Herrn Professor Dietrich Heesen hat sich nun ein neues Herausgeber- und Autorenteam einer Neuauflage des Kommentars gewidmet. Herausgeber und Autoren fühlen sich dem Erbe von Dietrich Heesen besonders verpflichtet und haben die Strukturen der Kommentierung weitgehend erhalten. Auch wurde versucht, die von seinem maßgeblichen Begründer vorgelebte Praxisnähe in den Kommentierungen beizubehalten.

Ein herzlicher Dank für die Mitarbeit insbesondere an den §§ 14–16 BPolG und dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz geht an Frau PRA'in Corinna Bolinius, LL.M. und an Herrn EPHK Matthias Heinrich im Hinblick auf die §§ 21–27 BPolG. Für Anregungen aus der Praxis und redaktionelle Unterstützung bedanken sich Herausgeber und Autoren bei Herrn PK Christian Beier, Frau POK'in Judith Galahn, Herrn POK Karsten Otte, Herrn PHK Matthias Radeck-Götz sowie Herrn PHK Albert Resch. Dem Verlag sei für die geduldige Betreuung der Neuauflage gedankt.

Die Neuauflage befindet sich auf dem Stand von Juni 2012. Für Verbesserungsvorschläge und Anregungen bedanken sich die Herausgeber und Autoren.

Lübeck, im September 2012

Für die Herausgeber und Autoren:

Jürgen Luitgar Hönle, Andreas Peilert, Helgo Martens

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	25

ERSTER TEIL Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz BPolG)

Abschnitt 1

Aufgaben und Verwendungen

§ 1 Allgemeines.....	41
§ 2 Grenzschutz	141
§ 3 Bahnpolizei.....	238
§ 4 Luftsicherheit.....	300
§ 4a Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen	349
§ 5 Schutz von Bundesorganen	375
§ 6 Aufgaben auf See.....	389
§ 7 Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall	438
§ 8 Verwendung im Ausland	449
§ 9 Verwendung zur Unterstützung anderer Bundesbehörden	462
§ 10 Verwendung zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik.....	467
§ 11 Verwendung zur Unterstützung eines Landes	474
§ 12 Verfolgung von Straftaten.....	492
§ 13 Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten	547

Abschnitt 2

Befugnisse

Unterabschnitt 1

Allgemeine Befugnisse und allgemeine Vorschriften

§ 14 Allgemeine Befugnisse.....	551
§ 15 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	612
§ 16 Ermessen, Wahl der Mittel	620
§ 17 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen	635
§ 18 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Tieren oder den Zustand von Sachen	649
§ 19 Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	657

§ 20	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen	664
§ 21	Erhebung personenbezogener Daten	671
§ 22	Befragung und Auskunftspflicht.....	689
§ 23	Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen.....	716
§ 24	Erkennungsdienstliche Maßnahmen.....	747
§ 25	Vorladung	769
§ 26	Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen.....	779
§ 27	Selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte	793
§ 28	Besondere Mittel der Datenerhebung	806

Teil 2

Datenverarbeitung und Datennutzung

§ 29	Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten	841
§ 30	Ausschreibung zur Fahndung	911
§ 31	Ausschreibung zur grenzpolizeilichen Beobachtung.....	927
§ 31a	Übermittlung von Fluggastdaten	936
§ 32	Übermittlung personenbezogener Daten	946
§ 32a	Übermittlung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union	968
§ 33	Ergänzende Regelungen für die Übermittlung	970
§ 33a	Verwendung von nach dem Rahmenbeschluss 20067960/JI des Rates übermittelten Daten.....	982
§ 34	Abgleich personenbezogener Daten.....	983
§ 35	Berichtigung, Löschung und Sperrung personenbezogener Daten	993
§ 36	Errichtungsanordnung.....	1006
§ 37	Geltung des Bundesdatenschutzgesetzes.....	1010

Teil 3

Platzverweisung, Gewahrsam, Durchsuchung

§ 38	Platzverweisung	1017
§ 39	Gewahrsam	1024
§ 40	Richterliche Entscheidung.....	1048
§ 41	Behandlung festgehaltener Personen	1057
§ 42	Dauer der Freiheitsentziehung	1066
§ 43	Durchsuchung von Personen	1070
§ 44	Durchsuchung von Sachen	1081
§ 45	Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	1090
§ 46	Verfahren bei der Durchsuchung von Wohnungen	1104

Teil 4

Ergänzende Vorschriften

§ 47	Sicherstellung.....	1111
§ 48	Verwahrung.....	1132
§ 49	Verwertung, Vernichtung.....	1136
§ 50	Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses, Kosten	1140

Abschnitt 3

Schadensausgleich

§ 51	Zum Ausgleich verpflichtende Tatbestände	1145
§ 52	Inhalt, Art und Umfang des Ausgleichs	1182
§ 53	Ausgleich im Todesfall	1194
§ 54	Verjährung des Ausgleichsanspruches.....	1197
§ 55	Ausgleichspflichtiger, Ersatzansprüche.....	1202
§ 56	Rechtsweg.....	1209

Abschnitt 4

Organisation und Zuständigkeiten

§ 57	Bundespolizeibehörden.....	1212
§ 58	Sachliche und örtliche Zuständigkeit.....	1219
§ 59	Verbandspolizeiliche Aufgabenwahrnehmung	1224
§ 60	Einsatz von Hubschraubern	1226
§ 61	Grenzübergangsstellen, Grenzerlaubnis.....	1229
§ 62	Unterstützungspflichten.....	1235
§ 63	Vollzugsdienst, Hilfspolizeibeamte.....	1242
§ 64	Amtshandlungen von Polizeivollzugsbeamten der Länder sowie von Vollzugsbeamten anderer Bundesbehörden oder anderer Staaten im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei	1248
§ 65	Amtshandlungen von Beamten der Bundespolizei im Zuständigkeits- bereich eines Landes oder Tätigkeiten in anderen Staaten.....	1256
§ 66	Amtshandlungen von Beamten der Zollverwaltungim Zuständigkeits- bereich der Bundespolizei	1261
§ 67	Amtshandlungen von Beamten der Bundespolizeiim Zuständigkeits- bereich der Zollverwaltung	1263
§ 68	Wahrnehmung von Aufgaben durch die Zollverwaltung.....	1267

Abschnitt 5

Schlußbestimmungen

§ 69	Verwaltungsvorschriften.....	1271
§ 69a	Bußgeldvorschriften	1276
§ 70	Einschränkung von Grundrechten.....	1280

ZWEITER TEIL

Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden

§ 1	Sachliche Zuständigkeiten	1285
§ 2	Örtliche Zuständigkeiten.....	1286
§ 3	Inkrafttreten, Außerkrafttreten	1287

DRITTER TEIL

Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz

Erster Abschnitt

Vollstreckung wegen Geldforderungen

§ 1	Vollstreckbare Geldforderungen.....	1288
§ 2	Vollstreckungsschuldner	1291
§ 3	Vollstreckungsanordnung.....	1293
§ 4	Vollstreckungsbehörden.....	1297
§ 5	Anzuwendende Vollstreckungsvorschriften.....	1299

Zweiter Abschnitt

Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen

§ 6	Zulässigkeit des Verwaltungszwanges.....	1302
§ 7	Vollzugsbehörden.....	1321
§ 8	Örtliche Zuständigkeit.....	1322
§ 9	Zwangsmittel	1323
§ 10	Ersatzvornahme	1325
§ 11	Zwangsgeld.....	1332
§ 12	Unmittelbarer Zwang.....	1336
§ 13	Androhung der Zwangsmittel	1338
§ 14	Festsetzung der Zwangsmittel	1347
§ 15	Anwendung der Zwangsmittel.....	1350
§ 16	Ersatzzwangshaft.....	1352
§ 17	Vollzug gegen Behörden.....	1356
§ 18	Rechtsmittel 1346	

Dritter Abschnitt

Kosten

§ 19 Kosten 1360

Vierter Abschnitt

Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 20 Außerkrafttreten früherer Bestimmungen 1363
§ 21 Berlin Klausel 1363
§ 22 In-Kraft-Treten 1363

VIERTER TEIL
Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei
Ausübung öffentlicher Gewalt durch
Vollzugsbeamte des Bundes

Erster Abschnitt

Allgemeine Vorschriften über den unmittelbaren Zwang

§ 1 Rechtliche Grundlagen 1364
§ 2 Begriffsbestimmungen 1368
§ 3 Einschränkung von Grundrechten 1385
§ 4 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 1386
§ 5 Hilfeleistung für Verletzte 1388
§ 6 Vollzugsbeamte des Bundes 1390
§ 7 Handeln auf Anordnung 1394

Zweiter Abschnitt

**Besondere Vorschriften für Fesselung und den Gebrauch von Schusswaffen
und Explosivmitteln**

§ 8 Fesselung von Personen 1404
§ 9 Zum Gebrauch von Schusswaffen Berechtigte 1410
§ 10 Schusswaffengebrauch gegen Personen 1412
§ 11 Schusswaffengebrauch im Grenzdienst 1433
§ 12 Besondere Vorschriften für den Schusswaffengebrauch 1442
§ 13 Androhung 1452
§ 14 Explosivmittel 1459

Dritter Abschnitt
Schlussvorschriften

§ 15	Notstandsfall.....	1460
§ 16	Beamtenrechtliche Rahmenvorschrift	1462
§ 17	Vollzugsbeamte im Land Berlin.....	1464
§ 18	Verwaltungsvorschriften.....	1465
§ 19	Berlin-Klausel	1467
§ 20	In-Kraft-Treten.....	1467
	Stichwortverzeichnis.....	1468

ERSTER TEIL

Gesetz über die Bundespolizei

(Bundespolizeigesetz – BPoIG)

Vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978),
zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.7.2012 (BGBl. I S. 1566)

Abschnitt 1

Aufgaben und Verwendungen

§ 1 Allgemeines

(1) Die Bundespolizei wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Sie ist eine Polizei des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern.

(2) Der Bundespolizei obliegen die Aufgaben, die ihr entweder durch dieses Gesetz übertragen werden oder ihr bis zum 1. November 1994 durch ein anderes Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes zugewiesen worden sind.

(3) Die Bundespolizei sichert ihre Behörden, Verbände, Einheiten und sonstigen Einrichtungen gegen Gefahren, die die Durchführung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, in eigener Zuständigkeit. Die Sicherung beschränkt sich auf die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen sowie auf die Grundstücke, auf denen diese Einrichtungen untergebracht sind.

(4) Der Schutz privater Rechte obliegt der Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgaben nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne Hilfe der Bundespolizei die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde.

(5) Die der Bundespolizei obliegenden Aufgaben der Gefahrenabwehr umfassen auch die Verhütung von Straftaten nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(6) Werden bei der Erfüllung von Aufgaben der Bundespolizei Zuständigkeiten anderer Behörden des Bundes oder der Länder berührt, handeln die Bundespolizeibehörden im Benehmen mit den zuständigen Behörden. Ist dies nicht möglich, weil Gefahr im Verzug ist, sind die zuständigen Behörden über die getroffenen Maßnahmen unverzüglich zu unterrichten.

(7) Die Zuständigkeit der Polizei des Landes bleibt auch in den in Absatz 3 sowie in den in den §§ 2 bis 5 bezeichneten räumlichen Zuständigkeitsbereichen der Bundespolizei unberührt.

Schrifttum:

Albers, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, Berlin 2001; *Braun*, Das Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts, NVwZ 2003, 311; *Cernota*, Der Evaluationsbericht zum Zuwanderungsgesetz, ZAR 2006, 388; *Drewes/Malmberg/Walter*, Bundespolizeigesetz, Kommentar, 4. Aufl., Stuttgart 2010; *Einwag/Schoen*, Bundesgrenzschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1981 (Loseblattsammlung, Stand: 1.6.1988); *Fehn*, Zuständigkeitsfragen zwischen Bundesgrenzschutz und Landespolizei, Die Polizei 2001, 8 (1. Teil); Die Polizei 2001, 83 (2. Teil) u. Die Polizei 2001, 114 (3. Teil); *Gade*, Basiswissen Waffenrecht, 3. Aufl., Stuttgart 2011; *Gade/Kieler*, Polizei und Föderalismus, Stuttgart 2008; *Gutmann*, Ausländerrecht: Die Befristung der Ausweisung, NJW 2009,

2657; *Groenendijk*, Europäische Entwicklungen im Ausländer- und Asylrecht im Jahr 2006, ZAR 2007, 320; *Gutmann*, Visum für den Familiennachzug, NJW 2010, 1124; *Hailbronner*, Das Grundrecht auf Asyl – unverzichtbarer Bestandteil der grundgesetzlichen Wertordnung, historisches Relikt oder gemeinschaftswidrig?, ZAR 2009, 369; *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 2. Aufl., Stuttgart 2008; *Heller/Soschinka*, Waffenrecht, 2. Aufl., München 2008; *Hofmann/Hoffmann*, Ausländerrecht, Kommentar, Baden-Baden 2008; *Huber*, Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft, NVwZ 1992, 618; *ders.*, Die Änderungen des Ausländer- und Asylrechts durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz, NVwZ 2002, 787; *ders.*, Das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, NVwZ 2007, 977; *ders.*, Das Zuwanderungsgesetz, NVwZ 2005, 1; *Huber/Göbel-Zimmermann*, Ausländer- und Asylrecht, München 2008; *Klug*, Rechtsprechung zur Anerkennung irakischer Asylbewerber, ZAR 2003, 13; *Kraft*, Neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländer- und Asylrecht, ZAR 2009, 41; *Kugelmann*, Asylagenda 2010 – Dimensionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, ZAR 2007, 81; *Laier*, Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in rechtsvergleichender Perspektive, Berlin 1999; *Lorenz*, Die „Schreibtisch-Schleusung“ – eine Einführung in das Ausländerstrafrecht, NStZ 2002, 640; *Mäurer*, Änderungsbedarf im Waffenrecht, ZRP 2009, 118; *Nolte*, Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen, NVwZ 2001, 147; *Obergfell-Fuchs*, Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei – mit Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, Wiesbaden 2000; *Pieroth*, Die präventiven und repressiven Aufgaben des Bundesgrenzschutzes an Deutschlands Westgrenze, Rechtsgutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster 1996; *Ritter*, Polizeipraktische Notwendigkeit und rechtliche Zulässigkeit des Aufbaus einer Bundespolizei im föderativen Deutschland, Münster 1999; *Roeser*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Asyl und zum Ausländerrecht in den Jahren 2002 bis 2004, EuGRZ 2005, 86; *Schenk*, Die Entwicklung des Asylrechts in der 50-jährigen Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 2002, 801; *Scheuring*, 1951 bis 2000 – vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei, NVwZ 2005, 903; *Schiwy/Harmony*, Strahlenschutzvorsorgegesetz, 2 Bände, Loseblattsammlung, Starnberg 1997; *Schoenemann*, Das deutsche Asylrecht im Lichte der europäischen Asylrechtsharmonisierung und des nationalen Asylrechts in Europa, NVwZ 1997, 1049; *Schott*, Das Schengener Einreise- und Visa-System, NordÖR 2005, 507; *Soschinka/Heller*, Verschärfungen im Waffenrecht 2009 – Darstellung der Änderungen mit Hinweisen für die Anwendung in der Praxis, NVwZ 2009, 993; *Steindorf/Heinrich/Papsthart*, Waffenrecht, Kommentar, 9. Aufl., München 2010; *Wagner*, Die Bundespolizei – wer ist das, was darf und was macht die?, Jura 2009, 96; *Westphal/Brakemeier*, Der Visakodex, NVwZ 2010, 621; *Westphal/Stoppa*, Ausländerrecht für die Polizei, 3. Aufl., Lübeck 2007; *Westphal/Stoppa*, Das Schengen-Visum, ZAR 2003, 211; *Wiefelspütz*, Nein, das Waffenrecht ist nicht der Schlüssel, ZRP 2009, 122; *Winkeler*, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, Frankfurt/M. 2005; *Winkelmann*, 25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts – Bedeutung und Auswirkung auf die Einreise- und Aufenthaltsrechte – Teil 1, ZAR 2010, 213.

Bearbeitet von *Ralf Gnüchtel*

Inhaltsverzeichnis	Rdn.
I. Genese der Bundespolizei	1
II. Bundespolizei (§ 1 Abs. 1 BPolG)	3
1. Polizei des Bundes	4
2. Aufgaben und Befugnisse	7
III. Weitere gesetzlich übertragene Aufgaben (§ 1 Abs. 2 BPolG)	9
1. Aufgaben auf dem Festlandssockel (§§ 134, 148 Abs. 2 BBergG)	12
2. Aufgaben gem. PassG/PassV	16
3. Ausländerrechtliche Aufgabenzuweisungen	23
a) Rechtsquellenübersicht	24
aa) Aufenthaltsgesetz (AufenthG)	25
bb) Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU)	28
cc) Schengen-Besitzstand	29
aaa) Visakodex (VK)	30
bbb) Schengener Grenzkodex (SGK)	33
ccc) EU-Visum-Verordnung	36
ddd) Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	37
b) Zuständigkeiten der Grenzpolizeibehörden	38
c) Grenzpolizeiliche Befugnisse	40
aa) Zurückweisung	41
aaa) Allgemeines	42
bbb) Obligatorische Zurückweisung	44
ccc) Fakultative Zurückweisung	48
ddd) Einschränkung der Zurückweisung	51
eee) Pflichten der Beförderungunternehmer	53
fff) Pflichten der Flughafenunternehmer (§ 65 AufenthG)	55
ggg) Rechtsschutz gegen die Zurückweisung	56
hhh) Rechtsschutz gegen die Anordnung der Beförderung	57
bb) Zurückschiebung	59
cc) Abschiebung	67
dd) Kosten der Zurückweisung, Zurückschiebung und Abschiebung	74
ee) Ausreiseverbot	76
ff) Rückführung	77
d) Aufgaben nach der AufenthV	80
4. Aufgaben nach dem AsylVfG	81
a) Allgemeines	82
b) Neuere Entwicklung	83
c) Dubliner System	88
d) Asylbegehren an Land- und Seegrenzen sowie auf Flughäfen (ohne Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber)	90
aa) Einreise an einer Grenzübergangsstelle aus einem sicheren Drittstaat	91
bb) Einreiseverweigerung aufgrund spezieller Rechtsvorschriften	93
cc) Verweigerung der Einreise bei einer Gefahr für die Allgemeinheit	94
dd) Zurückschiebung nach Aufgriff im Grenzraum	95
ee) Ausnahmen	96
ff) (Versuchte) Einreise auf dem Luftweg (§ 18a AsylVfG – sog. Flughafenverfahren)	97
gg) Gemeinsame Vorschriften (zu a–f)	102
5. Aufgaben nach dem WaffG	104
6. Aufgaben nach dem SprengG	109

7.	Aufgaben nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG)	110
8.	Aufgaben nach dem Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG)	111
9.	Aufgaben nach dem Strahlenschutzvorsorgegesetz	112
10.	Überwachung des Betäubungsmittelverkehrs	114
11.	Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs („Bargeldkontrolle“)	115
12.	Aufgaben zur Durchführung internationaler Gesundheitsvorschriften	120
IV.	Eigensicherung (§ 1 Abs. 3 BPolG)	121
1.	Allgemeines	122
2.	Zuständigkeit zur unmittelbaren Sicherung	123
3.	Sicherung der Einrichtungen und Grundstücke	124
4.	Schutz öffentlicher Sachen	125
5.	Sicherung der Aufgabenerfüllung	126
6.	Abgrenzung zu Aufgaben der Landespolizei	127
7.	Öffentlich-rechtliche Natur der Sicherungsaufgabe	128
8.	Öffentlich-rechtliches Selbstschutzrecht/Jedermannsrechte	129
9.	Störfälle/Kontrollen	130
10.	Einschreiten gegen Angehörige der Bundespolizei	131
11.	Zum Problem der Hausverbote	132
12.	Folgerungen für die Aufgabe gem. § 1 Abs. 3 BPolG	134
13.	Anwendungsbereich des privaten Hausrechts	135
V.	Schutz privater Rechte (§ 1 Abs. 4 BPolG)	136
VI.	Verhütung von Straftaten (§ 1 Abs. 5 BPolG)	138
VII.	Benehmen mit zuständigen Behörden (§ 1 Abs. 6 BPolG)	143
1.	Zeitpunkt des Benehmens	144
2.	Zuständigkeit der Bundes- und Landesbehörden	145
3.	Beteiligungspflicht	146
VIII.	Zuständigkeit der Landespolizeibehörden in räumlichen Zuständigkeitsbereichen der Bundespolizei (§ 1 Abs. 7 BPolG)	147

1 I. Genese der Bundespolizei

Die Historie der Bundespolizei ist die des Bundesgrenzschutzes, da erst im Jahr 2005 die Umbenennung von Bundesgrenzschutz in Bundespolizei erfolgte. Die **Entstehung des Bundesgrenzschutzes** geht zurück auf die weltpolitischen Ereignisse um 1950:¹⁾ Die Weltmächte USA und UdSSR stehen sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges erstmals militärisch in der sog. „Korea-Krise“ verfeindet gegenüber. Insbesondere diese Krise veranlasste die westlichen Siegermächte, den von ihnen besetzten Teil Deutschlands als künftigen Bündnispartner zu akzeptieren. Die Bundesrepublik Deutschland errichtete mit dem Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom **16. März 1951**²⁾ eine kasernierte **Bereitschaftspolizei**, die noch lange Zeit oft als eine „paramilitärische Einrichtung“ angesehen wurde.³⁾ Hauptaufgabe war der Schutz der ca. 1 300 km langen Demarkationslinie zur Sowjetischen Besatzungszone (der DDR).

Mit dem Zweiten Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom **30. Mai 1956**⁴⁾ wurden vor allem organisatorische und dienstrechtliche Fragen geregelt, die seinerzeit mit dem Übertritt zahl-

1) Zu den historischen Rahmenbedingungen der Gründung des BGS und zu seiner weiteren historischen Entwicklung: Ritter, Polizeipraktische Notwendigkeit, S. 99 ff.

2) BGBl. I 1951 S. 201. Am 1.7.1951 wurde der Seegrenzschutz-Verband errichtet (Neustadt in Holstein). Näheres zur Entstehung und zum Aufbau des Bundesgrenzschutzes bei Dierske, Der Bundesgrenzschutz, 37 ff.; Walter, BGS – Polizei des Bundes, 11 ff., 74 ff.; Willich, Historische und aktuelle Probleme der Rechtsstellung, 1 ff.; Harnischmacher/Semerak, Deutsche Polizeigeschichte, 199 ff.; Kass, Europäische Sicherheit 4/1999, 6 ff. Zum Aufbau des Bundesgrenzschutzes in den neuen Bundesländern s. Walter, Die Polizei 1993, 77 ff.

3) Stärke: 10 000 Mann; am 19.6.1953 durch Beschluss des Deutschen Bundestages auf 20 000 Mann erhöht.

4) BGBl. I 1956 S. 436.

reicher BGS-Angehöriger in die damals gegründete Bundeswehr zusammenhingen.⁵⁾ Die polizeiliche Tätigkeit des Bundesgrenzschutzes (vor allem an der innerdeutschen Grenze sowie im Passkontrolldienst) wurde allenfalls rudimentär – in nur drei Paragraphen – erfasst. Die Personalsituation sollte u.a. 1961 durch die Einführung einer allgemeinen Grenzschutzdienstpflicht (Art. 12a GG) verbessert werden. Eine entsprechende Änderung des Wehrpflichtgesetzes ließ zu, dass eine bestimmte Dienstzeit die Wehrdienstzeit ersetzen kann und dass „Wehrpflichtige“ anstelle des Dienstes in der Bundeswehr zum Grenzschutzdienst verpflichtet werden können“ (§ 42 Wehrpflichtgesetz). Diese Grenzschutzdienstpflicht hatte nur zu Beginn der 1970er Jahre einige Bedeutung.

Erst mit dem Bundesgrenzschutzgesetz vom **18. August 1972**⁶⁾ erhielt der Bundesgrenzschutz ein zeit- und sachgerechtes **Polizeigesetz**. Bei der Verabschiedung des Gesetzes verpflichtete der Deutsche Bundestag die Bundesregierung u.a. dazu, „mit allen Kräften darauf hinzuwirken, dass die Heranziehung von Grenzschutzdienstpflichtigen zum Grenzschutzdienst möglichst bald entbehrlich wird“.⁷⁾ 1976 folgte ein Gesetz über die Personalstruktur des Bundesgrenzschutzes, das u.a. den Beruf des Polizeivollzugsbeamten im BGS als Lebensberuf und eine Angleichung der Ämter an die Polizeien der Länder vorsah (auch wurden die bisherigen militärischen Dienstgrade im Bundesgrenzschutz abgeschafft).

Infolge der **Deutschen Einheit (1990)** und des hiermit verbundenen Wegfalls der innerdeutschen Grenze übernahm der Bundesgrenzschutz teilweise neue Aufgaben (Bahnpolizei, Luftsicherheit⁸⁾). Der **Kombattantenstatus** gem. § 64 BGS 1972 war entbehrlich geworden. Nicht nur die Schengener Übereinkommen, sondern besonders auch die Rechtsentwicklung im Datenschutzrecht verlangten ein neues Bundespolizeigesetz.

Der Deutsche Bundestag beschloss in seiner 236. Sitzung am 24. Juni 1994 das **Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz**.⁹⁾ Dem Beschluss lagen zwei gleichlautende Entwürfe (der Bundesregierung¹⁰⁾ und der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP¹¹⁾ zugrunde. Das zeitgleiche Einbringen der Entwürfe sollte gewährleisten, dass das Gesetz noch bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode (Oktober 1994) verabschiedet werden konnte.¹²⁾

Die **Zustimmungsbedürftigkeit** des Gesetzes war im Gesetzgebungsverfahren umstritten.¹³⁾ Der Bundesrat gab zu dem Entwurf am 10. Juni 1994 eine umfangreiche Stellungnahme ab¹⁴⁾ und beschloss am 8. Juli 1994 die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Überdies stellte er fest, dass das Gesetz zustimmungsbedürftig sei. In dem Anrufungsbegehren verlangte er insbesondere,¹⁵⁾

– die Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 BGS 1972 enger zu fassen,

5) Von den damals 16 000 BGS-Angehörigen wechselten ca. 9 500 zur Bundeswehr.

6) BGBl. I 1972 S. 2610.

7) Zitiert bei Kass, Europäische Sicherheit 4/1999, 6 (7).

8) Zur Verfassungsmäßigkeit der Übertragung dieser Aufgaben s. BVerfGE 97, 198 ff. = NVwZ 1998, 495 – hierzu JuS 1999, 186 (Sachs).

9) BR-Drs. 684/94.

10) BR-Drs. 418/94.

11) BT-Drs. 12/7562.

12) Hierzu der damals amtierende Innenminister Dr. Schnoor (NRW): „... Zu diesem wichtigen Gesetzentwurf hat nicht eine einzige Bund-Länder-Besprechung stattgefunden. Stattdessen wird dieses wichtige Gesetzesvorhaben kurz vor dem Ablauf der Legislaturperiode in einer beispiellosen Art und Weise sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag ‚durchgepeitscht‘, und wenn die Länder dann auf handwerkliche Fehler oder auf grundsätzliche Bedenken aufmerksam machen, müssen sie noch damit rechnen, dass ihnen dies als Blockade vorgehalten wird“ (Plenarprotokoll 672 des Bundesrates v. 8.7.1994, 400). Zum Inhalt des BGSNeuRegG s. Schreiber, NVwZ 1995, 521; Gröpl, DVBl. 1995, 329; Riegel, DÖV 1995, 317; zu den Aufgaben des Bundesgrenzschutzes s. erg. Jutzi, DÖV 1992, 650; Pieroth, VerwArch 1997, 568 (wo insbesondere die Aufgaben an den Binnengrenzen berücksichtigt werden).

13) Der Bundesrat begründete die Zustimmungsbefürftigkeit wie folgt: Sie ergebe „sich aus Artikel 87b Absatz 2 Satz 1 GG, da durch Artikel 3 Satz 3 des Entwurfs die Vorschrift des § 59 Abs. 1 des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz vom 18. August 1972, die ihrerseits zustimmungsbedürftig ist, geändert wird“ (BR-Drs. 418/94 v. 10.6.1994 S. 1). Die Auffassung hat sich nicht durchsetzen können.

14) BR-Drs. 418/94.

15) S. den Beschluss gem. BR-Drs. 684/94 Anlage.

- in § 2 BGSg „die Unterbringung und Versorgung“ der unter das Flughafenverfahren gem. § 18a AsylVfG fallenden Personen aufzunehmen,¹⁶⁾
- den § 5 BGSg um den Schutz der obersten Gerichtshöfe des Bundes und des Generalbundesanwalts zu erweitern,
- die funkttechnische Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz gem. § 8 BGSg¹⁷⁾ zu streichen,
- die Strafverfolgungskompetenzen gem. § 12 Abs. 1 BGSg grundsätzlich auf Vergehen zu beschränken,¹⁸⁾
- die Ausschreibung zur grenzpolizeilichen Beobachtung gem. § 31 Abs. 2 BGSg auch auf solche Personen zu erstrecken, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten mit erheblicher Bedeutung begehen werden,
- in § 64 BGSg klarzustellen, dass für die Befugnisse der in Eilkompetenz handelnden Beamten der Landespolizei das „Recht des Landes“ gilt, und
- in § 63 AuslG (heute: § 71 AufenthG) den Grenzpolizeibehörden „die Ingewahrsamnahme und Versorgung“ aller zur Rückführung von den Ausländerbehörden und Polizeien der Länder übergebenen Personen zu übertragen.

Der Vermittlungsausschuss unterbreitete am 31. August 1994 einen Einigungsvorschlag.¹⁹⁾ Einige Änderungswünsche des Bundesrates wurden berücksichtigt (u.a. zu den §§ 1 Abs. 2, 12, 31 Abs. 2 und 64 BGSg). Abgelehnt wurden die Änderungsvorschläge zu den §§ 2, 5, die Streichung der funkttechnischen Unterstützung (gem. § 10 BGSg) und die Änderung des § 63 AuslG.²⁰⁾

Der Deutsche Bundestag nahm am 6. September 1994 die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG²¹⁾ zum Bundesgrenzschutzeuregelungsgesetz an. Der Bundesrat beschloss am 23. September 1994, dem vom Deutschen Bundestag am 24. Juni und am 6. September 1994 verabschiedeten Gesetz zuzustimmen.²²⁾ Das Gesetz wurde am 19. Oktober 1994 vom Bundestag in dritter Lesung beschlossen und am 25. Oktober 1994 verkündet; es trat am 1. November 1994 in Kraft.

Am 21. Juni 2005 beschloss der Deutsche Bundestag das **Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei**.²³⁾ Die Bundesregierung führte in ihrem Gesetzentwurf aus, dass sich der Aufgabenbereich des Bundesgrenzschutzes längst nicht mehr ausschließlich auf den klassischen Schutz der Grenzen beziehe.²⁴⁾

Der Bundesgrenzschutz war früher vornehmlich verbandsmäßig aufgestellt. Aus der Polizeiorganisation ist sukzessive eine primär einzeldienstlich orientierte, moderne Polizei des Bundes geworden, deren Bezeichnung Bundesgrenzschutz ihrem Aufgabenspektrum bereits seit den 1990er-Jahren nicht mehr gerecht wurde. Die Polizei des Bundes ist auch Bahnpolizei und auf zurzeit 14 Großflughäfen verantwortlich für den Schutz vor Angriffen gegen die Sicherheit des Luftverkehrs, sie schützt Verfassungsorgane des Bundes, ist zuständig für die Verfolgung von Straftaten sowie Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in ihren begrenzten Aufgabebereichen. Sie wirkt an polizeilichen Aufgaben im Ausland ebenso mit wie am Schutz

16) Zum Problem s. BGH, DVBl. 1999 S. 612.

17) Jetzt: § 10 BPolG.

18) Auch eine Beschränkung der Strafverfolgungskompetenz gem. § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BGSg wurde begehrt: Straftaten außerhalb des deutschen Küstenmeers sollten nicht vom Bundesgrenzschutz, sondern von der Landespolizei verfolgt werden, „wenn Ermittlungshandlungen im deutschen Hoheitsgebiet erforderlich sind“.

19) BT-Drs. 12/8422.

20) S. das Plenarprotokoll der 674. Sitzung des Bundesrates v. 23.9.1994, Anlage 14.

21) BT-Drs. 12/8422.

22) BR-Drs. 840/94.

23) BGBl. I v. 30.6.2005 S. 1818.

24) BT-Drs. 15/5217 S. 1.

deutscher diplomatischer und konsularischer Vertretungen im Ausland und von Auslandsstationen der Deutschen Lufthansa, sie unterstützt das Bundeskriminalamt bei der Wahrnehmung von Aufgaben des Personenschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik, sie erfüllt Aufgaben auf der Nord- und Ostsee einschließlich des Umweltschutzes und mit ihren Verbandskräften steht sie den Polizeien der Länder zur Unterstützung, insbesondere bei Großeinsätzen, aber auch zur Hilfeleistung bei Katastrophen und besonderen Unglücksfällen zur Verfügung.²⁵⁾

Der Bundesrat lehnte zunächst den Gesetzentwurf zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei ab. Die Hauptgegenargumente begründeten sich darin, dass die Umbenennung weder durch europäisches Recht noch durch die nationale Gesetzes- oder Rechtslage erforderlich sei. Ferner sollte keinesfalls der Eindruck entstehen, dass durch die Namensänderung der Bundesgrenzschutz zu einer Polizeibehörde des Bundes mit umfassendem Aufgabenbereich heranwachsen. Angeführt wurde insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Demnach darf der Bundesgrenzschutz nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.²⁶⁾ Befürchtet wurde auch ein „schleichender Prozess“ der Aufgabenausweitung, da eine Umbenennung langfristig nicht zu einer kontinuierlichen Ausweitung der Kompetenzen des Bundesgrenzschutzes führen sollte, was als ein weiterer Schritt in Richtung einer Neuorganisation der Sicherheitsarchitektur in Deutschland zu Lasten der Länder angesehen wurde.²⁷⁾

Nach erneuter Stellungnahme der Bundesregierung beschloss der Bundesrat,²⁸⁾ keinen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses zu stellen, sodass das Gesetz letztlich in Kraft treten konnte.

Neben den zahlreichen redaktionellen Änderungen im Bundespolizeigesetz wurden durch das Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei 133 weitere Gesetze und Rechtsverordnungen angepasst.

Durch das **Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze vom 26. Februar 2008²⁹⁾ (Reformgesetz)** wurden die im Rahmen der Organisationsreform erforderlichen redaktionellen und behördenarchitektonischen Änderungen vorgenommen, ohne dass eine Erweiterung der Aufgaben oder Befugnisse der Bundespolizei damit verbunden war.³⁰⁾

Organisatorisch wurde die Neuorganisation der Bundespolizei zum 1. März 2008 umgesetzt. Die bisherigen Mittelbehörden der Bundespolizei wurden in einer einzigen Oberbehörde zusammengefasst. Mit dem neuen Bundespolizeipräsidium mit Sitz in Potsdam wurde erstmals eine Bundesoberbehörde zur zentralen Steuerung der gesamten Bundespolizei eingerichtet. Die Flächenpräsenz wurde fortan durch zehn neue Bundespolizeidirektionen³¹⁾ gewährleistet, in denen die bisher 19 Bundespolizeiamter zusammengeführt wurden. Entsprechend wurden die gesetzlichen Behördenbezeichnungen geändert. Die Zahl der Bundespolizeiinspektionen wurde von 128 auf 77 reduziert.

Als Reformgründe wurden die in ihrem über fünfzigjährigen Bestehen erheblich weiterentwickelten Anforderungen der Bundespolizei, die zunehmenden Aufgaben und die zugleich knapper werdenden Haushaltsmittel sowie die Absicht einer Effizienzsteigerung angeführt.³²⁾

25) BT-Drs. 15/5217 S. 26.

26) BVerfGE 97, 198 (218 ff.).

27) BT-Drs. 15/5217 S. 34 sowie BT-Drs. 87/3/05 S. 1 f.

28) BT-Drs. 307/05 S. 1.

29) BGBl. I v. 29.2.2008 S. 161 (215).

30) BT-Drs. 16/6291 S. 10.

31) Bundespolizeidirektionen: Bad Bramstedt, Hannover, Sankt Augustin, Koblenz, Stuttgart, München, Pirna, Berlin, Flughafen Frankfurt/M. und eine zentrale Direktion Bundesbereitschaftspolizei.

32) BT-Drs. 16/6291 S. 1 u. 9.

3 II. Bundespolizei (§ 1 Abs. 1 BPolG)

4 1. Polizei des Bundes

Der Bund macht mit der Regelung in § 1 Abs. 1 und § 57 BPolG von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch, indem er **Bundespolizeibehörden** errichtet und in **bundeseigener Verwaltung** führt.

Innerhalb der Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland wird durch § 1 Abs. 1 Satz 2 BPolG festgelegt, wie die Bundespolizei verwaltet wird und dass sie **eine Polizei des Bundes** ist.³³⁾ Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes im Polizeibereich sind begrenzt. Die Bundespolizei hat jedoch im Rahmen der Notstandsverfassung weitere Aufgaben erhalten, durch die sie von einer reinen Grenzpolizei zu einer „multifunktional“ einsetzbaren Polizei des Bundes wird (s. Art. 35 Abs. 2 und 3; Art. 91 Abs. 1, 2; Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG, § 7 BPolG).³⁴⁾

Das Grundgesetz hat nur in begrenztem Umfang eine Befugnis zur Errichtung von Polizeibehörden des Bundes eingeräumt. Einzige „ordentliche“ Polizeibehörde des Bundes ist der „Präsident des Deutschen Bundestages“. Alle übrigen Polizeibehörden des Bundes, die auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG geschaffen worden sind, stellen **Sonderpolizeibehörden** dar, d.h. **fachlich spezialisierte Behörden, die für besondere Sachgebiete zuständig** sind.

- 5 Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 5 GG ergibt sich, dass es sich beim **Zoll- und Grenzschutz** um eine Zuweisung **materieller Polizeirechtskompetenzen** an den Bund handelt.³⁵⁾ Bei bestimmten Aufgaben ist dem **Bund** in Teilbereichen **Polizeihoheit** zugewiesen. Die alleinige, originäre Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden verdrängt die allgemein-polizeiliche Kompetenz der Länderpolizeien. Die Polizeihoheit des Bundes ist von der der Länder ausgenommen.³⁶⁾ Insoweit trifft das Grundgesetz eine „andere Regelung“ i.S.d. Art. 30 GG.

Allerdings betont das **Bundesverfassungsgericht**: Die verfassungsrechtliche Entscheidung, „die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen“, macht es erforderlich, „das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 I 2 i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen (Art. 35 II, III, 91, 115f I 1 Nr. 1 GG) zu wahren“³⁷⁾.

- 6 Die Bundespolizei ist dem **Bundesministerium des Innern** unterstellt (was eindeutig den ausschließlichen polizeilichen Charakter der Bundespolizei hervorhebt und die früher gelegentlich erfolgte Einstufung als „paramilitärisch“ als gegenstandslos erscheinen lässt). Das Bundesministerium des Innern ist selbst nicht Teil der Bundespolizei und auch keine Bundespolizeibehörde (s. § 57 BPolG). Auch die in das Ministerium versetzten oder abgeordneten Polizeivollzugsbeamten der Bundespolizei gehören nicht zur Organisation Bundespolizei, sondern sind Angehörige des Bundesinnenministeriums.

33) Zur Stellung der BPol im föderalen Gefüge der Bundesrepublik: Winkler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, S. 22 ff.; Gade/Kieler, Polizei und Föderalismus, S. 10 ff.

34) S. BVerfGE 97, 198 ff. = NVwZ 1998, 495; W. Schreiber beschreibt den Bundesgrenzschutz als „die Schutzpolizei des Bundes“ (NJW 1997, 2137). Zur Neuorganisation s. erg. Kanther, Die Polizei 1998, 69 ff.

35) Willich, Historische und aktuelle Probleme der Rechtsstellung des Bundesgrenzschutzes, seiner Aufgaben und Befugnisse, S. 110.

36) Pieroth Gutachten, S. 13. So ist z.B. der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Eigenschaft als Polizeibehörde aus der Kompetenz der örtlichen Polizeibehörden herausgenommen (zu Einzelheiten s. Klein in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 40 GG, Rdn. 152 ff.) – Fall der Exemption.

37) BVerfG, NVwZ 1998, 495 (497 – betr. ein abstraktes Normenkontrollverfahren gegen das sog. Aufgabenübertragungs-gesetz [betr. die Übertragung der Aufgaben ‚Bahnpolizei‘ und ‚Luftsicherheit‘ auf den Bundesgrenzschutz]); s.hierzu Ronel-lenfisch, VerwArch 1999, 139. Kritisch zur kontinuierlichen Ausweitung bundespolizeilicher Kompetenzen u.a. Lisken/Denninger, ABSchnitt C Rdn. 138 ff.

Die frühere Bezeichnung der Organisation als Bundesgrenzschutz war ebenfalls organisatorischer Natur und dem Sprachgebrauch des Grundgesetzes nachempfunden.³⁸⁾ Die Bezeichnung „Bundesgrenzschutz“ wird nach wie vor in den Art. 12a, 35 Abs. 2 und 3, Art. 91 Abs. 1 und 2 sowie 115f GG verwendet. Hier bedarf es noch aus rein formalen Gründen der sprachlichen Anpassung. Von dem antiquierten Begriff des Bundesgrenzschutzes aus organisatorischer Sicht ist allerdings die **polizeiliche Aufgabe Grenzschutz** zu unterscheiden. Kennzeichnend für die in § 2 BPolG geregelten Aufgaben ist spezifisches polizeiliches Handeln an der Grenze zum Schutz des Bundesgebietes und seiner Bewohner sowie der Grenze selbst. Wesentlicher Inhalt dieser Aufgabe ist die polizeiliche Überwachung der Grenzen und die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs.

2. Aufgaben und Befugnisse

7

Die Aufgaben nach dem BPolG werden durch die Bundespolizeibehörden – einschließlich unterstellter Verbände und Einheiten – erfüllt (s. auch die §§ 57 und 59 Abs. 1 BPolG). Unter „Aufgaben“ werden herkömmlich Tätigkeitsbereiche und Zwecke verstanden (Befugnisse sind Mittel zur Durchführung der Aufgaben).

Das BPolG trennt – in rechtsstaatlich vorbildlicher Weise – zwischen Aufgaben und Befugnissen. Von einer Aufgabe darf nicht auf eine Befugnis geschlossen werden. Ein solcher Schluss wird als „Folgerungsweise des Polizeistaates“ heute durchweg abgelehnt.³⁹⁾ Aus einer Befugnisnorm hingegen darf auf eine der Befugnis zugrunde liegende Aufgabe geschlossen werden.⁴⁰⁾

Durch die Zuweisung von Aufgaben an Behörden werden sachliche Zuständigkeiten begründet.⁴¹⁾ Die Bundespolizeibehörden werden in § 57 BPolG genannt, § 58 BPolG und die hierzu ergangene Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden bestimmen, welche Behörde die jeweilige Aufgabe in welchem Behördenbezirk wahrnimmt.

Zur Bundespolizei zählen auch andere Einrichtungen, die nicht Behörden im Sinne des § 57 BPolG sind. Sie müssen jedoch zumindest organisatorisch der Bundespolizei zugeordnet werden können, was im Einzelfall dem Organisations- und Stellenplan des Bundesministeriums des Innern entnommen werden kann.

Die Teile der Zollverwaltung, die gem. § 68 BPolG Aufgaben der Bundespolizei wahrnehmen, werden hierdurch nicht zur Bundespolizei i.S.v. § 1 Abs. 1 BPolG. Gleiches gilt sinngemäß für die Landespolizeien, die im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes gem. § 2 Abs. 1, 3 und 4 BPolG wahrnehmen.

8

III. Weitere gesetzlich übertragene Aufgaben (§ 1 Abs. 2 BPolG)

9

Die ursprüngliche Fassung des § 1 Abs. 2 BPolG im Regierungsentwurf lautete: „Dem Bundesgrenzschutz obliegen die Aufgaben, die ihm durch dieses Gesetz, durch ein anderes Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes zugewiesen sind.“ Der Bundesrat sah hierin eine „Generalklausel, die dem Ziel der Bundesregierung nach einer ‚vielseitig verwendbaren Bundespolizei‘ vollständig entspricht, da sie es dem Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz ermöglicht, dem BGS eine Vielzahl von Aufgaben zuzuweisen“, und rief den Vermittlungsausschuss an.

38) Pieroth, Gutachten, S. 13; BT-Drs. 15/5217 S. 26; Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, § 1 Rdn. 4.

39) Pieroth, Gutachten, S. 18 (unter Hinweis auf u.a. Otto Mayer, W. Martens [Öffentlich als Rechtsbegriff], 133 f. und Bull [Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz], 132 f.).

40) Z.B. darf aus der Befugnis gem. § 29 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 BPolG auf die Aufgabe „Vorsorge für die künftige Strafverfolgung“ geschlossen werden.

41) Zuständigkeit wird auch definiert als Bezogenheit eines Gegenstandes auf ein Subjekt, wobei der Gegenstand aus Aufgaben und Befugnissen besteht (Pieroth, Gutachten, S. 17 f. unter Hinweis auf Hans J. Wolff). „Kompetenz“ ist der Oberbegriff von „Aufgaben“ und „Befugnissen“; „Ermächtigung“ wird als Zuweisung von „Kompetenz“ verstanden (Pieroth, Gutachten, S. 18).

Nach der Gesetz gewordenen Fassung des § 1 Abs. 2 BPolG obliegen der Bundespolizei nur die Aufgaben, die ihr durch dieses **Gesetz übertragen werden oder ihr am 1. November 1994 durch ein anderes Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes (z.B. durch Rechtsverordnung) zugewiesen** waren. Die zeitliche Sperre des 1. November 1994, mit der die Aufgaben „eingefroren“ wurden, sind auf Vorschlag des Bundesrates im Vermittlungsausschuss aufgenommen worden. Hierdurch sollte verhindert werden, dass der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenzen der Bundespolizei in Zukunft eine Vielzahl weiterer Aufgaben zuweist – was als Widerspruch zur Polizeihöhe der Länder angesehen wurde.⁴²⁾

- 10** Von § 1 Abs. 2 BPolG werden auch die **Verwendungen** gem. §§ 8–11 BPolG erfasst. Sie stellen – im strengen Sinn des Wortes – keine **eigenen Aufgaben** des Bundesgrenzschutzes dar, weil dieser für andere Rechtsträger nach deren Recht handelt. Sie sollen nach Sinn und Zweck des § 1 Abs. 2 BPolG auf die Unterstützung des Bundestages, Bundeskriminalamtes, Auswärtigen Amtes, Bundesamtes für Verfassungsschutz und die Länder beschränkt sein.⁴³⁾

§ 1 Abs. 2 BPolG verweist lediglich auf andere Rechtsvorschriften und kann daher als „Brückenvorschrift“ verstanden werden. Die Regelung hat lediglich **deklaratorischen Charakter** und soll ersichtlich einer großzügigen Aufgabenerweiterung vorbeugen. Sie schließt neue Aufgaben jedoch – durch Änderung des Abs. 2 und Schaffung einer bundesgesetzlichen Regelung – nicht aus.

- 11** **Anderes Bundesrecht** im Sinne des § 1 Abs. 2 (2. und 3. Variante) BPolG ist insbesondere:

§ 163 der Strafprozessordnung (StPO),
 § 53 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG),
 §§ 134, 148 Abs. 2 des Bundesberggesetzes (BBergG),
 § 14 Abs. 2, § 71 Abs. 3 und 4 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG),
 § 13 Abs. 2 und 5, § 56 Abs. 1 Nr. 8, § 78 der Aufenthaltsverordnung (AufenthV),
 § 10 Abs. 5 Freizügigkeitsgesetz EU (FreizügG/EU),
 §§ 18, 18a und 59 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG),
 §§ 10, 19, 26 des Gesetzes über das Passwesen (PassG),
 § 15 Abs. 1, § 22 Abs. 1 des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG),⁴⁴⁾
 § 33 Abs. 3 des Waffengesetzes (WaffG),
 § 15 Abs. 5 des Sprengstoffgesetzes (SprengG),
 § 46 Abs. 4 Satz 2 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG),
 § 18 des Güterkraftverkehrsgesetzes (GÜKG),
 § 5 Abs. 2 des Fahrpersonalgesetzes (FPersG),
 § 8 Abs. 1 des Strahlenschutzvorsorgegesetzes (StrVG),
 § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften im Luftverkehr (VO-Luftverkehr),
 § 5 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften im Landverkehr (VO-Landverkehr),
 § 64b Abs. 3 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO),
 § 49 Abs. 3 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für Schmalspurbahnen,

42) Beschluss zur Anrufung des Vermittlungsausschusses v. 8.7.1994 = BR-Drs. 418/94 S. 2; Beschlussempfehlung = BT-Drs. 12/8422; Zustimmung des Deutschen Bundestages am 6.9.1994 (s. BR-Drs. 840/94).

43) Ob für diese Verwendungen gesetzliche Vorschriften erforderlich sind, kann dahinstehen (verneinend z.B. die amtliche Begründung = BR-Drs. 418/94 S. 31). Die gesetzliche Normierung dient zumindest der Rechtsklarheit.

44) S. § 2 BPolG, Rdn. 86.

Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes zu den Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge,

§ 8 Abs. 2 Hohe-See-Einbringungsgesetz,⁴⁵⁾

§ 21 Abs. 2 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG),

§ 7 des Grundstoffüberwachungsgesetzes (GÜG),

§ 3 Abs. 2 des Seeaufgabengesetzes i.V.m. § 1 der Seeschiffahrtsaufgabenübertragungs-VO und § 1 der Zuständigkeitsbezeichnungen-VO See (ZustBV-See),⁴⁶⁾

§ 1 Abs. 3b ZollVG,⁴⁷⁾

§ 3 Abs. 1 und 3 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 9. Februar 1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnbenutzungsgebührengesetz für schwere Nutzfahrzeuge – ABBG),⁴⁸⁾

§ 52 Abs. 4 Personenbeförderungsgesetz (PBefG),⁴⁹⁾

§ 8 des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz – GGBefG),⁵⁰⁾

§ 7 der Verordnung zur Durchführung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitglied-

45) § 8 Abs. 2: „Verwaltungsakte zur Durchführung dieses Gesetzes oder der Vorschriften aufgrund von § 9 Abs. 1 Nr. 1 werden nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und dem Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vollzogen. Unmittelbarer Zwang wird von den Vollzugsbeamten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes mit strom- und schifffahrtspolizeilichen Befugnissen sowie den Vollzugsbeamten der Bundespolizei und der Zollverwaltung ausgeübt; das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung regelt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen das Zusammenwirken der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, der Bundespolizei und der Zollverwaltung.“

46) Die ZustBV-See geht auf § 4 Abs. 3 SeeAufG zurück. S. erg. § 6 BPolG.

47) S. unten § 1 BPolG, Rdn. 115.

48) In der Fassung v. 19.12.2000, BGBl. II 2000 S. 1530. § 3 ABBG: „(1) Das Bundesamt für Güterverkehr überwacht die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Daneben überwachen auch die Zollbehörden im Rahmen von zollmatischen Überwachungsmaßnahmen und im Rahmen ihrer sonstigen Aufgaben die Grenzpolizeidienststellen und die Polizei der Länder die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Die mit der Kontrolle Beauftragten des Bundesamtes für Güterverkehr sind Vollzugsbeamte im Sinne des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang durch Vollzugsbeamte des Bundes.“

(2) Die Beauftragten des Bundesamtes für Güterverkehr und der Zollbehörden im Rahmen von zollmatischen Überwachungsmaßnahmen können Kraftfahrzeuge nach § 1 Abs. 1 zum Zwecke der Kontrolle anhalten. Die Zeichen und Weisungen der zur Kontrolle befugten Personen sind zu befolgen. Dies entbindet den Verkehrsteilnehmer nicht von seiner Sorgfaltspflicht.

(3) Der Fahrzeugführer hat der zur Kontrolle befugten Person die Bescheinigung nach Artikel 9 des Übereinkommens, den Fahrzeugschein, die Beförderungspapiere und den Reisepaß oder Personalausweis zur Prüfung auszuhändigen. Er hat Auskunft über alle Tatsachen zu erteilen, die für die Durchführung der Kontrolle von Bedeutung sind.

(4) ...“

49) § 52 Abs. 4 PBefG: „Die Grenzpolizei und die Zollstellen an den Grenzen sind berechtigt, Kraftfahrzeuge zurückzuweisen, wenn nicht die erforderliche Genehmigung vorgelegt wird, deren Mitführung vorgeschrieben ist. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen kann Unternehmen mit Betriebsitz außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes bei wiederholten oder schweren Verstößen gegen Vorschriften dieses Gesetzes und der auf diesem Gesetz beruhenden Verordnungen sowie gegen Vorschriften der Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften und internationalen Übereinkommen über den grenzüberschreitenden Verkehr dauernd oder vorübergehend vom Verkehr in oder durch die Bundesrepublik Deutschland ausschließen.“

50) § 8 GGBefG: „Sicherungsmaßnahmen, Zurückweisen von Gefahrguttransporten.“

(1) Wenn ein Fahrzeug, mit dem gefährliche Güter befördert werden, nicht den jeweils geltenden Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter entspricht oder die vorgeschriebenen Papiere nicht vorgelegt werden, können die für die Überwachung zuständigen Behörden die zur Behebung des Mangels erforderlichen Maßnahmen treffen und erforderlichenfalls die Fortsetzung der Fahrt untersagen, bis die Voraussetzungen zur Weiterfahrt erfüllt sind. Im grenzüberschreitenden Verkehr können Fahrzeuge, die nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zugelassen sind und in das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland einfahren wollen, in Fällen des Satzes 1 an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zurückgewiesen werden.

(2) Absatz 1 gilt für die Ladung entsprechend.“

staaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (v. 8. Mai 1974, BGBl. I 1974 S. 1062),⁵¹⁾

§ 30a Abs. 5 des Tabaksteuergesetzes.⁵²⁾

Das **Versammlungsgesetz** ist in dieser Aufzählung **nicht** enthalten – die Bundespolizei ist – nicht zuletzt aufgrund der rechtlich gebotenen restriktiven Interpretation des § 1 Abs. 2 BPolG – **keine Polizei i.S.d. Versammlungsgesetzes**.⁵³⁾ Selbstverständlich sind Bundespolizeibehörden auch keine „zuständigen Behörden“ im Sinne des Versammlungsgesetzes. Die Zuweisung präventiver Aufgaben in den §§ 1 ff. BPolG lässt nirgends erkennen, dass hiervon auch Polizeiaufgaben nach dem VersG erfasst sein sollen.⁵⁴⁾ Sind polizeiliche Eingriffe unabdingbar, können Beamte der Bundespolizei nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen der **Eilkompetenz** – anstelle der nicht rechtzeitig erreichbaren Behörden der Landespolizei – handeln.⁵⁵⁾

12

1. Aufgaben auf dem Festlandsockel (§§ 134, 148 Abs. 2 BBergG)

Auch Deutschland nimmt die völkerrechtlich anerkannten Rechte zur Erforschung und wirtschaftlichen Ausbeutung des **Festlandsockels in der Nord- und Ostsee** wahr.

Als **Festlandsockel** wird der **Meeresgrund und -untergrund** der an das Küstenmeer grenzenden Unterwasserzone bis zu einer **Wassertiefe von 200 m** oder darüber hinaus bezeichnet, soweit die Tiefe des darüber befindlichen Wassers **die Ausbeutung der Naturschätze dieser Zonen gestattet**. Hierzu zählen ferner der Meeresgrund und -untergrund der entsprechenden an die Küste von Inseln grenzenden Unterwasserzonen.⁵⁶⁾

51) § 7 Kontrolle:

„(1) Fehlt die nach § 4 erforderliche Versicherungsbescheinigung bei der Einreise eines Fahrzeugs aus einem anderen Gebiet als dem der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder dem der anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in den Geltungsbereich dieser Verordnung, so müssen die für die Grenzkontrolle zuständigen Personen es zurückweisen. Fehlt die Bescheinigung bei der Einreise aus dem Gebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder aus dem Gebiet eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, so kann das Fahrzeug zurückgewiesen werden. Stellt sich der Mangel während des Gebrauchs im Geltungsbereich dieser Verordnung heraus, so kann das Fahrzeug sichergestellt werden, bis die Bescheinigung vorgelegt wird.“

(2) Fehlt die nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Haftpflichtversicherung für ausländische Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger erforderliche Versicherungsbescheinigung bei der Einreise eines Fahrzeugs aus dem Gebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder aus dem Gebiet eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in den Geltungsbereich dieser Verordnung, so ist § 1 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes über die Haftpflichtversicherung für ausländische Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger nur mit der Maßgabe anzuwenden, dass beim Fehlen der erforderlichen Versicherungsbescheinigung die Grenz Zollstellen solche Fahrzeuge zurückweisen können.“

52) Nach § 30a Tabaksteuergesetz (TabStG) begehrt derjenige, der bis zu 1 000 „Zigaretten in Verpackungen erwirbt, an denen ein gültiges Steuerzeichen (§ 2 Abs. 7) nicht angebracht ist“, nur eine Ordnungswidrigkeit wegen „Schwarzhandels mit Zigaretten“ (und kein Vergehen der Steuerhhelei gem. § 374 AO). S. erg. die Verwaltungsvorschrift zu § 30a TabStG sowie den Erlass BMI – P II 1 – 645 375/0 v. 2.1.1995 u. BGS II 2 – 645 375/0 v. 9.10.1996 (zur Aufgabenzuweisung an die Bundespolizei: Art. 9 des Grenzpendlergesetzes [BGBl. I 1994 S. 1395, 1404]). Die Beamten der Bundespolizei sind ermächtigt, bei Ordnungswidrigkeiten nach § 56 OWiG ein Verwarnungsgeld zu erheben, wenn sie eine Ordnungswidrigkeit entdecken oder im ersten Zugriff verfolgen (§ 30a Abs. 5 TabStG). Ein Verwarnungsgeld kommt beim Erwerb von bis zu 400 Zigaretten infrage (das Geld fließt den Bundespolizeibehörden zu). Bei größeren Mengen (401 bis 1 000) wird ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Zuständige Verwaltungsbehörde i.S.d. § 36 OWiG ist das Hauptzollamt (§ 30a Abs. 4 TabStG). Zigaretten ohne gültiges Steuerzeichen sind zu beschlagnahmen und der zuständigen Verwaltungsbehörde zur Einziehung zu übersenden (§§ 22, 23 OWiG i.V.m. 30a Abs. 3 und 11 Abs. 4 TabStG). Wird ein Bußgeldverfahren durchgeführt, setzt das Hauptzollamt auch die fällige Tabaksteuer, den Zoll und die Einfuhrumsatzsteuer fest.

53) Anderer Ansicht z.B. Schreiber, DVBl. 1992, 589 (und Voraufgabe); wie hier z.B.: Hitz in: Fischer et al., Bundesgrenzschutzgesetz, § 1 BGSG, Rdn. 15; Dietel/Gintzel/Kniesel, § 12 VersG, Rdn. 1: „Polizei im Sinne des VersG ... ist die Polizei im institutionellen Sinne. Weil die Durchführung des Versammlungswesens den Ländern vorbehalten ist (Art. 84 Abs. 1 GG), kommen dafür nur die Polizeibehörden und Polizeidienststellen der Länder in Betracht. Sie handeln durch ihre Polizeibeamten. Die Polizei des Bundes (Bundeskriminalamt und Bundespolizei) ist zwar Polizei im institutionellen Sinne. Sie hat aber keine versammlungsrechtlichen Kompetenzen.“

54) Bei § 7 BPolG kann eine Ausnahme anerkannt werden, da die Bundespolizei sodann „allgemeinpolizeiliche“ Aufgaben hat (s. § 7 BPolG, Rdn. 11).

55) S. hierzu § 65 BPolG, Rdn. 1 ff.; § 12 BPolG, Rdn. 30 ff.; zu Eingriffen bei Versammlungen: § 14 BPolG, Rdn. 43 ff.

56) Art. 76 SRÜ.

Einzelheiten der Rechte am Festlandsockel regeln das am 1. Januar 1982 in Kraft getretene **Bundesberggesetz (BBergG)**⁵⁷⁾ und die **Bergverordnung für den Festlandsockel** (Festlandsockel-Bergverordnung – FlsBergV).⁵⁸⁾ Durch das BBergG wurde das bis dahin geltende Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel aus dem Jahr 1964 aufgehoben.

Dieses **Gesetz** gilt für

- das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen einschließlich des Verladens, Beförderns, Abladens, Lagerns und Ablagerns von Bodenschätzen, Nebengestein und sonstigen Massen, soweit es im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang mit dem Aufsuchen, Gewinnen oder Aufbereiten steht, sowie für
- das Untersuchen des Untergrundes auf seine Eignung zur Errichtung von Untergrundspeichern etc. (s. § 2 Abs. 1 und 2 BBergG).

Es gilt im Bereich des deutschen Festlandsockels u.a. für die angegebenen Tätigkeiten und Einrichtungen, für Forschungshandlungen in Bezug auf den Festlandsockel, Unterwasserkabel sowie für Transit-Rohrleitungen (§ 2 Abs. 3 BBergG).

Wer auf dem Festlandsockel **Bodenschätze aufsuchen oder gewinnen** will, bedarf hierfür einer Erlaubnis (beim Aufsuchen bergfreier Bodenschätze) oder einer Bewilligung (bei der Gewinnung bergfreier Bodenschätze).⁵⁹⁾ Wer eine Transit-Rohrleitung verlegen oder Forschungshandlungen vornehmen will, bedarf einer Genehmigung (§§ 132 und 133 BBergG). Genehmigungsbehörde ist vor allem das **Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)**, eine dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen nachgeordnete Bundesoberbehörde mit Sitz in **Hamburg**. Daneben sind Landesbehörden zuständig (soweit es sich z.B. um bergbauliche Probleme bei der Errichtung oder dem Betrieb einer Transit-Rohrleitung oder eines Unterwasserkabels handelt – s. § 133 BBergG).

Im Bereich des Festlandsockels **überwachen gem. § 134 BBergG die Polizeivollzugsbeamten des Bundes**, bestimmte Beamte der Zollverwaltung (z.B. Grenzaufsichtsdienst, Zollfahndungsdienst) und die Beamten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes mit schiffahrtspolizeilichen Befugnissen, dass

1. nicht unbefugt eine Aufsuchung oder Gewinnung durchgeführt, eine Forschungshandlung vorgenommen, ein Unterwasserkabel verlegt oder betrieben oder eine Transit-Rohrleitung errichtet oder betrieben wird sowie
2. die von der zuständigen Behörde erlassenen Verbote und Anordnungen durchgeführt werden.

Die Polizeivollzugsbeamten der zuständigen Bundespolizeibehörde (der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt)⁶⁰⁾ haben zur Durchführung dieser Aufgaben die Befugnis, „Betriebsgrundstücke, Geschäftsräume und Einrichtungen des Auskunftspflichtigen sowie Wasserfahrzeuge, die der Unterhaltung oder dem Betrieb von Einrichtungen im Bereich des Festlandsockels dienen oder zu dienen bestimmt sind, zu betreten, dort Prüfungen vorzunehmen, Befahrungen durchzuführen und gegen Empfangsbescheinigung auf Kosten des Unternehmers Proben zu entnehmen sowie die geschäftlichen und betrieblichen Unterlagen des Auskunftspflichtigen einzusehen. Zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dürfen die genannten Grundstücke und Räumlichkeiten auch außerhalb der üblichen Arbeits- und Betriebszeiten und auch dann betreten werden, wenn sie zugleich Wohnzwecken dienen; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) wird insoweit eingeschränkt. Die Auskunftspflichtigen haben die Maßnahme zu dulden. Sie sind bei Befahrungen verpflichtet, die Beauftragten auf Verlangen zu begleiten (§ 70 Abs. 2 i.V.m. § 134 Abs. 1 BBergG).

57) BGBl. I v. 13.8.1980 S. 1310.

58) BGBl. I v. 21.3.1989 S. 554.

59) S. § 6 BBergG.

60) S. § 2 Abs. 1 Nr. 1b der VO über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden.

Diese Bestimmung geht § 45 Abs. 5 BPolG vor. Die Befugnisse sind **im BBERG nicht abschließend** geregelt, sodass ergänzend auf die gefahrenabwehrenden Ermächtigungen im BPolG zurückgegriffen werden darf (Durchsuchung von Sachen und Personen, Sicherstellung, Verantwortlichkeit als Pflichtiger etc. – s. § 14 Abs. 3 BPolG).

- 14 **Bundespolizeibehörden** sind auch zuständig für die **Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten** gem. § 145 BBERG. Zwar enthält das BBERG insoweit keine ausdrückliche Zuweisung, sie kann jedoch aus dem Zusammenwirken der §§ 6, 13 Abs. 1, 58 BPolG, 53 OWiG hergeleitet werden.⁶¹⁾ **Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie ist zuständige Verwaltungsbehörde (§ 36 OWiG)** für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die bei der Überwachungstätigkeit der Bundespolizei, der Wasser- und Schifffahrtsbehörden sowie der Oberfinanzdirektionen im Bereich des Festlandssockels festgestellt werden (z.B. bei Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Forschungshandlungen – s. § 1 der Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Bereich des Festlandssockels).⁶²⁾

Beispiel: „Der verweigerte Zutritt“

Der Betreiber einer Bohrplattform verweigert zunächst die Aufnahme des Funkkontaktes mit einem Boot der Bundespolizei und verwehrt anschließend Angehörigen der Besatzung das Betreten der Bohrrinsel zu Kontrollzwecken (gem. § 70 Abs. 2 Satz 2 und 4 BBERG).

Der **Verantwortliche der Bohrrinsel hat das Betreten der Plattform zu dulden**. Wird der Zutritt verwehrt, so liegt eine **Ordnungswidrigkeit** gem. §§ 145 Abs. 1 Nr. 15 BBERG, 9 OWiG vor. Die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt übersendet die Ordnungswidrigkeitenanzeige an das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Das BSH ist zuständig für den Erlass eines Bußgeldbescheides.

Müssen **Verwaltungsakte des BSH mithilfe unmittelbaren Zwanges durchgesetzt** werden, so können für die Zwangsanwendung nur **Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei oder der Zollverwaltung** herangezogen werden.

Beispiel: „Unmittelbarer Zwang gegen die Oil-AG“

Die Mineralölfirma „Oil-AG“ führt auf dem Festlandssockel auf einer Bohrplattform eine Probebohrung (nach erdölhaltigem Schiefer) durch. Da die Firma über längere Zeit die zum Schutz der Meeresumwelt erteilten Auflagen missachtet und das Meer erheblich verunreinigt hat, widerruft das BSH die erteilte Erlaubnis und gibt der Firma u.a. mit sofort vollziehbarem Verwaltungsakt auf, die Bohrarbeiten bis zu einem festgesetzten Datum einzustellen. Für den Fall einer Zuwiderhandlung wird die Anwendung unmittelbaren Zwanges angedroht. Als festgestellt wird, dass die Firma die Arbeiten dennoch fortsetzt, ersucht das BSH die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt, den Verwaltungsakt zu vollstrecken.

Im vorliegenden Fall kommt die **Anwendung unmittelbaren Zwanges** infrage (das Personal der Firma könnte von der Plattform entfernt und so die Einstellung der Arbeiten erzwungen werden). **Unmittelbarer Zwang** darf nach dem BBERG nur von den Vollzugsbeamten der Bundespolizei und der Zollverwaltung angewandt werden (§ 134 Abs. 2 BBERG). Andere Mittel des Verwaltungszwanges (Ersatzvornahme oder Zwangsgeld) stehen nur dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie – oder der zuständigen Landesbehörde – zur Verfügung.⁶³⁾

- 15 Das in § 134 Abs. 3 BBERG vorgesehene Zusammenwirken der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, der Bundespolizei und der Zollverwaltung ist in der **Gemeinsamen Dienstvorschrift Küstenwache – KÜWA-DV** geregelt.⁶⁴⁾

61) S. auch Einwig/Schoen, Bundesgrenzschutzgesetz, § 1 BGSZ 1972, Rdn. 24.

62) BGBl. I v. 14.1.1982 S. 4.

63) Einwig/Schoen, Bundesgrenzschutzgesetz, § 1 BGSZ 1972, Rdn. 24.

64) Abgedruckt im PolFH 6-11-3 Bund; s. auch erl. § 6 BPolG.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ist vertreten durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nordwest in Aurich und Nord in Kiel, die Bundespolizei durch die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt und die Zollverwaltung (zentral) durch die Oberfinanzdirektion Hamburg.

Die beteiligten Behörden stimmen die für die Überwachungsaufgaben nach dem BBERG erforderlichen Maßnahmen (z.B. Streifenpläne für Wasser- und Luftfahrzeuge) ab und regeln auch den Einsatz sonstiger Mittel (z.B. Landradar- und Revierfunkanlagen). Anforderungen zur Vollziehung von Verwaltungsakten, die aufgrund des BBERG für den Bereich des Festlandsockels erlassen werden, richten das BSH und die zuständige Landesbehörde unmittelbar an

- die zuständige Wasser- und Schifffahrtsdirektion,
- die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt oder
- die zuständige Oberfinanzdirektion.

Weitere – interne – Regelungen betreffen die gegenseitige Unterrichtung der beteiligten Behörden und das Verfahren bei Anforderungen besonderer Überwachungsmaßnahmen oder zur Vollziehung von Verwaltungsakten (s. § 4 der Verwaltungsvereinbarung).

Zu den übrigen **Aufgaben der Bundespolizei auf See** (außerhalb des Küstenmeeres) s. § 6 BPolG.

2. Aufgaben gem. PassG/PassV

16

Die passrechtlichen Vorschriften des PassG, der PassV etc. sind nur auf deutsche Staatsbürger anwendbar. Die Bundespolizei ist berechtigt, für deutsche Reisende Reiseausweise als **Passersatz (RaP)** auszustellen (s. hierzu § 7 Abs. 1 Nr. 7 PassV).⁶⁵ Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 19 Abs. 1 Satz 2 PassG: „Die Ausstellung ausschließlich als Passersatz bestimmter amtlicher Ausweise mit kurzer Gültigkeitsdauer obliegt den für die grenzpolizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden und Dienststellen.“

Die Ausstellung dieses Passersatzpapiers ist **gebührenpflichtig** (§§ 20 PassG und 15 PassV). Die Gebühr kann z.B. nach § 17 PassV ermäßigt oder erlassen werden, wenn die die Gebühren schuldende Person **bedürftig** ist.

Mit einem **Reiseausweis als Passersatz** kann z.B. solchen Deutschen der Grenzübergang in einige Länder ermöglicht werden, die sich bei der Ausreise nicht durch einen (gültigen) Pass oder Personalausweis ausweisen können.

Wer bei einem Grenzübergang **keinen gültigen Pass oder kein gültiges Passersatzpapier mitführt**, begeht eine Ordnungswidrigkeit (§ 25 Abs. 3 Nr. 1 PassG). Zu Einzelheiten – wie Befreiung von der Passpflicht, Bestimmungen über Passersatzpapiere etc. – s. die PassV. So sind z.B. nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 PassV die Ausweise, die aufgrund des Europäischen Übereinkommens über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den **Mitgliedstaaten des Europarates** zum Grenzübergang berechtigen, als Passersatz für Deutsche zugelassen. Die seit **höchstens einem Jahr ungültigen Reisepässe und Kinderpässe werden von den Vertragsstaaten bei der Einreise anerkannt** („Nach der Anlage zu dem Europäischen Übereinkommen über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates berechtigen auch seit höchstens einem Jahr ungültig gewordene Reisepässe und Kinderausweise zur Einreise in das Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten [Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Schweiz, Portugal, Spanien, Türkei]“).⁶⁶

Ordnungswidrig handelt der Deutsche, der

65) Für Ausländer: §§ 4 und 13 AufenthV.

66) S. die Einzelheiten in dem Europäischen Übereinkommen über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates v. 13.12.1957 (BGBl. II 1959 S. 389 u. 395) – mit Anlage (zul. geändert am 24.9.2001, BGBl. II 2001 S. 1072).

- eine Auslandsgrenze außerhalb zugelassener Grenzübergangsstellen oder der festgesetzten Verkehrsstunden überschreitet (§ 25 Abs. 3 Nr. 2 PassG) oder
- sich der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs über eine Auslandsgrenze entzieht (§ 25 Abs. 2 Nr. 2 PassG).

Diese Bestimmungen laufen z.T. jedoch leer, soweit z.B. der **Grenzübertritt** in einen Schengen-Vertragsstaat außerhalb zugelassener Grenzübergangsstellen **für jedermann gestattet** ist (Art. 1 SGK).

Die **Bundespolizeibehörden** sind **zuständig** zur **Verfolgung und Ahndung** bestimmter Ordnungswidrigkeiten nach dem PassG (s. § 26 Nr. 2 PassG).

Nehmen die **Bundesländer Bayern, Bremen und Hamburg** Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes wahr (§ 2 Abs. 1 BPolG), so bestimmen sie die für die Verfolgung und Ahndung zuständige **Landesbehörde** (§§ 36 OWiG, 26 Nr. 2 PassG).

Bestimmte Maßnahmen, die die Passbehörde trifft, dürfen im Grenzfahndungsbestand gespeichert werden. Gespeichert werden die Versagung eines Passes und die Passentziehung (§§ 9 PassG; 30 Abs. 3 BPolG).

- 17** Vor der Ausstellung eines Reiseausweises als Passersatz kann die Bundespolizei durch Datenabfrage im **Grenzfahndungsbestand** ermitteln, ob die Passbehörde dem Antragsteller bereits zuvor die Ausstellung eines Reisepasses versagt oder ihm den Pass entzogen hat. Gem. § 7 Abs. 1 PassG wird ein Pass versagt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Passbewerber z.B.
- die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet,
 - sich der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung entziehen will,
 - einer Vorschrift des BtMG über die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr oder das Inverkehrbringen von Betäubungsmitteln zuwiderhandeln oder
 - sich einer gesetzlichen Unterhaltspflicht entziehen will (s. ergänzend die Pass-VwV zu § 7).
- 18** Hat die Passbehörde einem Deutschen einen Pass versagt, entzogen oder angeordnet, dass der Personalausweis nicht zum Überschreiten einer Auslandsgrenze berechtigt, so müssen die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden die Ausreise in das Ausland grundsätzlich untersagen (s. § 10 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 PassG). Nach § 2 Abs. 2 PersAuswG **kann** die zuständige Behörde anordnen, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen des Bundesgebietes berechtigt, wenn die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 PassG vorliegen. Ausnahmsweise **kann** die Ausreise gestattet werden, wenn der Deutsche glaubhaft macht, aus dringenden Gründen in das Ausland reisen zu müssen (§ 10 Abs. 2 PassG). Als solche Gründe sind vor allem wichtige Familienangelegenheiten wie z.B. Taufe, Kommunion oder Konfirmation, Heirat, Ehe- und Altersjubiläen sowie Beerdigung naher Angehöriger anzusehen. Diese Gründe sind in geeigneter Form **glaubhaft** zu machen.⁶⁷⁾
- 19** Die Grenzbehörden können (Ermessensentscheidung) **einem Deutschen die Ausreise über die Auslandsgrenze untersagen**, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Gründe für die Versagung eines Passes vorliegen oder kein zum Grenzübertritt berechtigender Pass oder Passersatz mitgeführt wird. Gleiches gilt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Geltungsbereich oder die Gültigkeitsdauer des Passes zu beschränken ist (§ 10 Abs. 1 Satz 3 PassG).

Beispiel: „Agitation in Polen“

Deutsche Angehörige einer neonazistischen „Nationalen Offensive“ rufen ihre Mitglieder zu zahlreichen agitatorischen politischen Aktionen in Polen „gegen die Endgültigkeit der deutsch-

67) S. Pass-VwV Nr. 10.4 zu § 10 PassG.

polnischen Grenze“ auf. Ein Bus mit Angehörigen dieser Offensive wird vor Überschreiten der Grenzlinie im Grenzgebiet (30-km-Bereich gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG) festgestellt. Die Bundespolizeiinspektion Frankfurt/O untersagt den Insassen des Busses die Ausreise.

Die Untersagungsverfügung ist hier gem. § 10 Abs. 1 PassG (i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG) zulässig. Die Angehörigen dieser Vereinigung gefährden „sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland“ i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG.

Zu berücksichtigen ist, dass „im Hinblick auf die jüngste Vergangenheit rechtsradikalen Umtrieben von deutschen Staatsangehörigen im Ausland ein besonderes Gewicht beigemessen wird. Das internationale Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik Deutschland würden erheblichen Schaden erleiden, wenn der Eindruck entstünde, es würde nichts versucht, den Neonazismus, insbesondere grenzüberschreitend, zu unterbinden.“⁶⁸⁾

Ähnliches gilt, wenn z.B. zu Gewalttätigkeiten bereite „Polit-Hooligans“ zu einem Politiker-Treffen („G8-Gipfel“ o.ä.) oder **Fußball-Hooligans** zu einem Fußballspiel in das Ausland reisen wollen – ggf. rechtfertigt § 10 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 PassG die Untersagung der Ausreise. Die von diesem Personenkreis ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Ausland reichen grundsätzlich aus, „erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland“ zu gefährden (diese Belange müssen in ihrer Bedeutung mit den übrigen in § 7 Abs. 1 PassG genannten Fällen vergleichbar sein).^{69) 70)} Grenzpolizeibehörden können bereits dann die Ausreise untersagen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Geltungsbereich oder die Gültigkeitsdauer seines Passes nach § 7 Abs. 2 Satz 1 zu beschränken ist“ (§ 10 Abs. 1 Satz 3 PassG) – mit anderen Worten: Nicht erforderlich ist, dass bereits eine Passbeschränkung im Pass eingetragen ist (§ 7 Abs. 2 Satz 2 PassG).⁷¹⁾ Hat die zuständige Passbehörde bereits die Gültigkeit des Passes beschränkt, so ist die Ausreise zu untersagen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 PassG). **Erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland**, die eine Beschränkung des Geltungsbereiches eines Passes und eines Personalausweises rechtfertigen können, werden durch das gewalttätige Auftreten deutscher Hooligans im Ausland gefährdet. Also ist die Untersagung der Ausreise zulässig, wenn der „Fußballfan“ der Hooliganszene zugehört und zu befürchten steht, er werde sich im Ausland an hooligantypischen Ausschreitungen beteiligen⁷²⁾ (der Landfriedensbruch – § 125 StGB – eines Deutschen im Ausland unterliegt der deutschen Gerichtsbarkeit).⁷³⁾ **Personendaten dürfen an die Schengen-Vertragsstaaten übermittelt werden** (§ 32 Abs. 3 BPolG, Art. 46 SDÜ).

Eine „bestimmte Tatsache“ gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG kann allerdings nicht schon darin gesehen werden, dass der Betreffende z.B. im Datenbestand der Polizei als „Gewalttäter links“ ausgeschrieben ist und diesbezüglich keine weiteren Recherchen durchgeführt werden. So hatte das VG Stuttgart anlässlich des Nato-Gipfels in Straßburg den Eilanträgen mehrerer Gipfelgegner stattgegeben und führt dazu aus: „Ohne genaue Kenntnis des der Eintragung des Betroffenen in dem Datenbestand zugrundeliegenden Geschehens ist eine realistische Gefahrenprognose kaum möglich. Ohne weitergehende Informationen zum Anlass der Speicherung konnte ein mit dem polizeilichen Informationssystem vertrauter Nutzungsberechtigter aus den von dem Bundespolizeibeamten abgerufenen Daten bei sorgfältiger Überprüfung nur folgern,

20

68) VGH Bad-Württ., Beschluss v. 18.5.1994 – 1 S. 667/94. S. auch KG, NJW 1999, 3500 (betr. die Strafbarkeit eines Deutschen gem. § 86a StGB wegen Zeigens des Hitler-Grüßes in Zabrze/Polen während eines vom Fernsehen nach Deutschland übertragenen Fußball-Länderspiels – m. Anm. Heinrich, NSIZ 2000, 533).

69) BVerwG, DVBl. 1995, S. 360; VGH Mannheim, NJW 2000, 3658 (3659) = DVBl. 2000, 1630 = DÖV 2000, 1011 (betr. Pass- und Personalausweisbeschränkung gegenüber Fußball-Hooligan – mit zusätzlichen Meldeauflagen, die auf die polizeiliche Generalklausel gestützt wurden).

70) S. hierzu Mokros, Polizei-heute 1998, 20.

71) Zu einem praktischen Fall s. VGH Mannheim, NJW 2000, 3658: Die zuständige Behörde beschränkte (rechtmäßig) sowohl den Pass als auch den Personalausweis (§ 2 Abs. 3 PersAuswG) eines Hooligans. Auch wurden für die Spielteile der deutschen Fußballnationalmannschaft Meldeauflagen – gestützt auf die polizeiliche Generalklausel – erteilt.

72) VGH Mannheim, NJW 2000, 3658. S. erg. Nolte, NVwZ 2001, 147: „Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen“.

73) OLG Celle, NJW 2001, 2734.

dass der Antragsteller unter polizeilicher Beobachtung stand und nach Einschätzung einer unbekanntem Polizeidienststelle zum Spektrum „Gewalttäter links“ zählt. Es fehlen jedoch sämtliche Hinweise darauf, worauf sich diese Einschätzung gründet. Insbesondere ist kein einzelnes tatsächliches Ereignis oder Geschehen bezeichnet, das diesen Eintrag erläutert. Ohne genaue Kenntnis des der Eintragung des Betroffenen in dem Datenbestand INPOL zugrundeliegenden Geschehens ist eine realistische Gefahrenprognose aber nicht möglich.“⁷⁴⁾

- 21 Bei der Beurteilung der Ausreiseuntersagung sind die Grundsätze der Anscheinsgefahr anwendbar. Es ist entscheidend, ob aus der „Ex-ante-Perspektive“ vom Vorliegen einer Gefährdung ausgegangen werden konnte. Die Beschränkung der Ausreisefreiheit soll nach dem Willen des Gesetzgebers nur solche Personen treffen, die in der nahen Vergangenheit aufgrund gewalttätiger Auseinandersetzungen aufgefallen sind. Es muss eine **Gefährdungslage von hinreichender Aktualität** bestehen. Gewalttätige Vorkommnisse, die bereits mehrere Jahre zurückliegen, können eine Ausreiseuntersagung nicht begründen.⁷⁵⁾

Auf Verlangen ist das Ausreiseverbot **schriftlich** bekannt zu geben.⁷⁶⁾ **Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Untersagung der Ausreise haben keine aufschiebende Wirkung** (§§ 14 PassG, 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Die Untersagungsverfügung kann mit den Mitteln des Verwaltungszwanges durchgesetzt werden (§§ 6 ff. VwVG des Bundes).

- 22 **Handelt der Betroffene einer Untersagungsverfügung oder einer Passbeschränkung zuwider**, indem er ausreist, so begeht er ein Vergehen. Der Versuch ist strafbar (§ 24 Abs. 1 Nr. 1, 2 und Abs. 2 PassG).⁷⁷⁾ Die Tat ist mit dem Überschreiten des Geltungsbereiches des PassG vollendet.⁷⁸⁾ Durch den Grenzübertritt erfolgt die Ausreise i.S.v. § 24 Abs. 1 Nr. 1, 2 PassG. Die Strafbarkeit entfällt jedoch, wenn der Beamte ein zuvor verfürgtes Ausreiseverbot wirksam widerrufen hat.

Auch ohne ausdrückliche Untersagungsverfügung der Grenzpolizeibehörde darf ein Deutscher den Geltungsbereich des PassG nach Versagung oder vollziehbarem Entzug des Passes durch die zuständige Behörde nicht über eine Auslandsgrenze verlassen (Straftat gem. § 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG). Auch hier ist der **Versuch strafbar** (§ 24 Abs. 2 PassG).

In Einzelfällen kommt auch eine Sicherstellung eines Passes oder Passersatzpapiers gem. § 13 PassG in Frage – so z.B., wenn sich bei einer grenzpolizeilichen Kontrolle ergibt, dass eine Person

- unberechtigt im Besitz eines Passes oder Passersatzes ist,
- Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Passversagungsgründe oder Einziehungsgründe vorliegen (§ 13 i.V.m. §§ 7 u. 12 PassG).

Für diese Sicherstellung sind – neben den Passbehörden – „die zur Feststellung von Personalien ermächtigten Behörden und Beamten zuständig“ (§ 19 Abs. 6 PassG), also auch alle mit der grenzpolizeilichen Kontrolle beauftragten Beamten.

Wird also von Beamten einer Bundespolizeiinspektion bei einer grenzpolizeilichen Kontrolle festgestellt, dass ein Deutscher unberechtigt einen Reiseausweis als Passersatz oder einen ungültigen Pass besitzt, so kann der Passersatz oder der Pass sichergestellt werden.

Ferner dürfen die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes generell (und die Zollverwaltung bei der Grenzkontrolle) „den Pass im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden, die für Zwecke:

74) VG Stuttgart, Beschluss v. 4.4.2009, Az.: 11 K 1293/09 sowie VG Stuttgart; Beschluss v. 31.3.2009, Az.: 11 K 1182/09; zum Rechtsschutzbedürfnis für Beschwerde bei Erledigung zwischen den Instanzen s. VGH Bad.-Württ., Beschluss v. 7.12.2009, Az.: 1 S 1342/09.

75) VGH Bad.-Württ. VB/BW 2005, S. 231.

76) Pass-VwV Nr. 10.1 zu § 10.

77) Anders bei einem Ausländer.

78) S. BayOblLG, Beschluss v. 10.2.1992, Az.: 4 St RR 6/92. Anders im Ausländerrecht, wonach ein ausreisepflichtiger Ausländer seine Ausreisepflicht nur dadurch erfüllen kann, dass er in den anderen Staat einreist (Nr. 42.1.6 AuslVwV).

1. der Grenzkontrolle,
2. der Fahndung oder Aufenthaltsfeststellung aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit im polizeilichen Fahndungsbestand geführt werden“ (§ 17 Abs. 1 Satz 2 PassG).⁷⁹⁾

Im Rahmen dieser **automatischen Datenabfrage** dürfen die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes auch die Seriennummer des Passes verwenden, um sie mit den in Dateien gespeicherten Seriennummern solcher Pässe zu vergleichen, die für ungültig erklärt worden sind, abhanden gekommen sind oder bei denen der Verdacht einer Benutzung durch Nichtberechtigte besteht (dies gilt auch für Passersatzpapiere – s. § 16 Abs. 4, 5 PassG).

Die Einreise darf einem Deutschen niemals versagt werden (§ 10 Abs. 3 PassG), selbst wenn er nicht im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittspapiere ist. Die Einreisefreiheit wird durch das Grundrecht der Freizügigkeit in Art. 11 GG geschützt.

3. Ausländerrechtliche Aufgabenzuweisungen

23

a) Rechtsquellenübersicht

24

Das in Deutschland geltende Ausländerrecht besteht aus einem Gefüge unterschiedlichster Normen und Normebenen. Neben dem Grundgesetz und einfachen Gesetzen wirken sich eine Vielzahl von Verordnungen sowie das Europa- und Völkerrecht auf das Ausländerrecht aus. Ursprünglich war das Ausländerrecht überwiegend national geprägt und zählte historisch-systematisch zum besonderen Polizeirecht. Spätestens seit dem Zuwanderungsgesetz lässt sich das Ausländerrecht nicht mehr auf die Gefahrenabwehr im klassischen Sinne reduzieren.⁸⁰⁾

Mit dem **Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern** (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) hat der Gesetzgeber das gesamte Ausländerrecht neu geordnet und zahlreiche Gesetze mit ausländerrechtlichen Regelungen geändert oder aufgehoben. Betroffen waren insbesondere das **AuslG** (aufgehoben), das **AufenthG/EWG** (aufgehoben), die **FreizügigkeitsVO/EG** (aufgehoben), das AsylVfG und weitere arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften.⁸¹⁾ Das erste Inkrafttreten des ZuwG wurde 2003 durch das BVerfG verhindert, da bei der Abstimmung im Bundesrat Vertreter des Landes Brandenburg nicht einheitlich abstimmten (s. hierzu Art. 51 Abs. 3 GG).⁸²⁾ Letztendlich trat das ZuwG am 1. Januar 2005 in Kraft.⁸³⁾

aa) Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

25

Das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (Aufenthaltsgesetz = AufenthG) ist das Kernstück des Zuwanderungsgesetzes und regelt für Drittstaatsangehörige die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung im Bundesgebiet. Ferner regelt es die Aufenthaltsbeendigung und mit einem eigenen Kapitel die Integration. Im AufenthG wurden zudem die Straf- und Bußgeldtatbestände in den §§ 95–98 kodifiziert. Neben der unerlaubten Einreise und dem unerlaubten Aufenthalt sind Verstöße gegen Auflagen und Schleusertatbestände mit Strafzumessungsregeln aufgenommen worden.⁸⁴⁾

79) Gleiches gilt gem. § 3a des Gesetzes über Personalausweise für den Personalausweis.

80) Haibronner, Ausländerrecht, Rdn. 15.

81) S. hierzu BR-Drs. 921/01, BT-Drs. 14/7387, 14/8395 u. 14/8414 (abweichende Vorlagen BT-Drs. 14/8009, 14/3679, 14/6641, 14/3697 u. 14/7810 sind abgelehnt). Literatur: Davy, ZAR 2002, 171; Wollenschläger, ZRP 2001, 459; Braun, ZAR 2001, 197; Putzhammer, ZAR 2001, 204; Renner, ZAR 2001, 147.

82) BVerfGE 106, 310–351; BGBl. I 2003 S. 126.

83) BGBl. I v. 30.7.2004 S. 1950.

84) Zur Vertiefung s. Westphal/Stoppa, Ausländerrecht, S. 36; Huber/Göbel-Zimmermann, Ausländer- und Asylrecht, Rdn. 1–7.