

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksachen 16/6292, 16/6570 (neu) –**

### **Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundespolizeigesetzes**

#### **A. Problem**

Die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 bedarf der Umsetzung in das innerstaatliche Recht. Die Richtlinie sieht vor, dass Beförderungsunternehmen auf Anforderung der Grenzschutzbehörden bei Flügen aus den Drittstaaten in die EU-Mitgliedstaaten bestimmte Passagierdaten übermitteln müssen.

Die Umsetzung der Richtlinie wird dazu führen, dass mehr Zeit für die grenzpolizeiliche Überprüfung von Flugpassagieren zur Verfügung steht und eine gründlichere Kontrolle erfolgen kann. Dies ist ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Einreisekontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Eine effektivere Einreisekontrolle ergibt auch einen Mehrwert für die Terrorismusbekämpfung.

#### **B. Lösung**

Die Umsetzung erfolgt durch Ergänzung des Bundespolizeigesetzes, wobei der Innenausschuss auch eine Erweiterung der Speicherdauer von Videoaufzeichnungen im Aufgabenbereich der Bundespolizei beschlossen hat.

**Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Den Kommunen und den Ländern entstehen durch das Gesetz keine Kosten.

Für den Bund ergeben sich durch die Intensivierung der grenzpolizeilichen Einreisekontrolle ein gewisser sachlicher und personeller Mehraufwand, die zurzeit noch nicht beziffert werden können. Da die Anordnung der Datenübermittlung jeweils auf Grund aktueller Gefährdungsbewegungen erfolgt, hängt der tatsächliche Aufwand von der konkreten Sicherheitslage ab. Dem können jedoch auch Einsparungen gegenüberstehen, die aus der besseren Bekämpfung der illegalen Einwanderung resultieren und die die öffentlichen Haushalte von damit verbundenen Folgekosten (Abschiebehaft, Rückführungen, Verfahrenskosten) entlasten.

Eventuell entstehende Mehrkosten werden aus dem Einzelplan 06 gegenfinanziert.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass gegen die Bundesrepublik Deutschland bereits ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde, weil sie die Vorgaben der EG-Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt hat. Bei weiterer Verzögerung drohen die Klage und Verurteilung zu Strafzahlungen durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Die Kosten für die Wirtschaft werden sich nur geringfügig erhöhen. Für die erforderliche Übermittlung der Daten können die Luftfahrtunternehmen auf die vorhandenen Daten in ihren Buchungssystemen zurückgreifen, die sie bereits nach dem von der ICAO (International Civil Aviation Organization) festgelegten UN-/EDIFACT-Standard (United Nations Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport) ohnehin erfassen. Einer manuellen Eingabe bedarf es grundsätzlich nur für die nicht in der maschinenlesbaren Zone des Grenzübertrittsdokumentes vorhandenen Daten. Der damit verbundene Mehraufwand dürfte jedoch erheblich unter einer Minute pro Passagier anzusetzen sein und dies auch nur in den Fällen, in denen eine Datenübermittlung überhaupt angefordert wird.

Mit der vom Innenausschuss beschlossenen Ergänzung zur Erweiterung der Speicherdauer von Videoaufzeichnungen im Aufgabenbereich des Bundes werden voraussichtlich Mehrkosten in Höhe von 2,4 Mio. Euro verbunden sein.

#### **E. Sonstige Kosten**

Sonstige Kosten entstehen nicht. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

#### **F. Bürokratiekosten**

Mit der Verordnung wird eine Informationspflicht für die Wirtschaft eingeführt. Die dadurch entstehenden Bürokratiekosten belaufen sich auf ca. 100 000 Euro jährlich. Für den Bürger oder die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder aufgehoben.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6292 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Als Nummer 1 wird folgende Regelung eingefügt:

„1. In § 27 Satz 3 wird das Wort „unverzüglich“ durch die Angabe „in den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 spätestens nach zwei Tagen und in den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 spätestens nach 30 Tagen“ ersetzt.“

b) Die bisherigen Nummern 1 und 2 werden die Nummern 2 und 3.

Berlin, den 14. November 2007

### **Der Innenausschuss**

**Sebastian Edathy**  
Vorsitzender

**Ralf Göbel**  
Berichterstatter

**Wolfgang Gunkel**  
Berichterstatter

**Gisela Piltz**  
Berichterstatterin

**Petra Pau**  
Berichterstatterin

**Silke Stokar von Neuforn**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Ralf Göbel, Wolfgang Gunkel, Gisela Piltz, Petra Pau und Silke Stokar von Neuforn

### I. Zum Verfahren

#### 1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Bundestagsdrucksache 16/6292** wurde am 20. September 2007 in der 115. Sitzung des Deutschen Bundestages an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

#### 2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 79. Sitzung am 14. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner 48. Sitzung am 7. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(4)292 wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 54. Sitzung am 7. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

#### 3. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 53. Sitzung am 14. November 2007 abschließend beraten.

Als Ergebnis der Beratungen wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/6292 in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 16(4)299 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Zuvor wurde der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 16(4)299 mit demselben Stimmenergebnis angenommen.

Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(4)292 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP hat folgenden Wortlaut:

*Der Bundestag wolle beschließen:*

*I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:*

*Die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 bedarf der Umsetzung in das innerstaatliche Recht. Die Richtlinie sieht vor, dass Beförderungsunternehmen auf Anforderung der Grenzschutzbehörden bei Flügen aus den Drittstaaten in die EU-Mitgliedstaaten bestimmte Passagierdaten übermitteln müssen. Diese Datenübermittlung dient sowohl der Bekämpfung der illegalen Einwanderung in die EU, als auch des internationalen Terrorismus. Dabei ist zu begrüßen, dass eine Verpflichtung zur Datenübermittlung durch Fluggesellschaften nicht generell, sondern nur in Fällen gilt, in denen die Datenübermittlung von der Bundespolizei ausdrücklich verlangt wird.*

*Scharf zu kritisieren ist hingegen, dass der Gesetzentwurf nicht klarstellt, in welchen Situationen eine Datenübermittlung zu erfolgen hat, in welchem Umfang eine solche Datenübermittlung zu erfolgen hat und für welche Dauer eine solche Übermittlung angelegt sein soll. Ebenfalls ist zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf über die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 hinausgeht. So führt im Gegensatz zur Richtlinie der Gesetzentwurf eine Datenübermittlungspflicht auch für Flüge innerhalb der EU ein, wenn Fluggäste über Schengen-Außengrenzen in die Bundesrepublik befördert werden. Auch die Zahl der zu übermittelnden Daten geht über die Richtlinie hinaus, soweit Angaben über den Aufenthaltstitel, z. B. Visa-Nummer und Visa-Ausstellerstaat, verlangt werden (vgl. § 31 Abs. 3 Ziff. 6 und 7). Die Verpflichtung zur Übermittlung von Daten, die nicht Gegenstand der Richtlinie sind, führt außerdem zu einer Benachteiligung deutscher Airlines gegenüber Wettbewerbern aus Staaten, in denen die Richtlinie 1 : 1 umgesetzt wird.*

*II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der hinsichtlich der Umsetzung in innerstaatliches Recht nicht über die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 hinausgeht.*

### II. Zur Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Bundestagsdrucksache 16/6292 hingewiesen.
2. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 16(4)299 vorgenommene Ergänzung begründet sich im Wesentlichen wie folgt:

**Zu Nummer 1** (Änderung des § 27 des Bundespolizeigesetzes)

Die selbsttätige Bildaufnahme und Bildaufzeichnung im öffentlichen Raum sind als Teil gezielter Einsatzkonzeptio-

nen geeignet, Gefahren zu erkennen und abzuwehren sowie Straftaten zu verhüten. Aufgezeichnete Videobilder sind nach aktuellen polizeilichen Erkenntnissen notwendig, um Verkehrsinfrastrukturen und andere sog. weiche Ziele vor Straftaten zu schützen. Sie können maßgeblich zur Verhinderung terroristischer Anschläge und anderer Straftaten beitragen.

#### 1. Ausgangslage

Der Eisenbahnverkehr in Deutschland ist

- mit ca. 4,6 Millionen Reisenden sowie ca. 36 000 verkehrenden Zügen täglich,
- täglich einer Vielzahl von Gefahrgutzügen und
- einem Eisenbahnnetz, das ca. 36 000 Kilometer mit ca. 5 700 Verkehrsstationen (Bahnhöfe, Haltpunkte) umfasst,

als kritische Infrastruktur besonders schützenswert.

Dies gilt mit über 2 Millionen Flugbewegungen, über 174 Millionen Fluggästen im Jahr und einem täglichen Reisenaufkommen von 145 000 Personen allein am größten deutschen Flughafen Frankfurt/Main auch für Verkehrsflughäfen.

Das Bundespolizeigesetz (BPolG) ermöglicht zur Gefahrenabwehr daher selbsttätige Bildaufzeichnungen für diese und andere in § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG ausdrücklich genannte Bereiche.

Damit hat der Gesetzgeber berücksichtigt, dass die Gewährleistung eines umfassenden Schutzes dieser Infrastrukturen – insbesondere vor dem Hintergrund der o. a. Zahlen – allein durch Kontroll- und Streifenförmigkeit der Polizei kaum möglich ist, allenfalls kurzzeitig durch Bündelung aller Personalressourcen. Videoüberwachung und -aufzeichnung leisten einen wichtigen Beitrag zur präventiven Aufgabewahrnehmung der Bundespolizei und damit zur Steigerung der Sicherheit dieser Infrastrukturen.

Zwar kann die Videoüberwachung in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der davon Betroffenen in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung eingreifen. Dieses Recht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen (vgl. BVerfGE 65, 1 <42 f.>; 67, 100 <143>).

Dieses Recht kann jedoch aus überwiegenden öffentlichen Interessen eingeschränkt werden. Dies kann etwa die Verhinderung terroristischer Anschläge sein.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Videoüberwachung öffentlicher Einrichtungen mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten und normenklaren Ermächtigungsgrundlage verfassungsgemäß sein, wenn für sie ein hinreichender Anlass besteht und Überwachung sowie Aufzeichnung insbesondere in räumlicher und zeitlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Möglichkeit der Auswertung der Daten das Übermaßverbot wahren (Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06).

Für die Bundespolizei gilt derzeit, dass Bildaufzeichnungen unverzüglich zu vernichten sind, soweit sie nicht zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr oder zur Strafverfolgung benötigt werden (§ 27 Satz 3 BPolG).

#### 2. Änderungsbedarf

##### a) Zu § 27 Satz 1 Nr. 1

Aus Gründen der Normenklarheit wurde mit Blick auf die bisherige Speicherpraxis „unverzüglich“ durch „spätestens nach zwei Tagen“ ersetzt.

##### b) Zu § 27 Satz 1 Nr. 2

Folgenreiche Anschläge in anderen Staaten, aber auch aufgedeckte Anschlagplanungen und Drohungen aus dem islamistisch-terroristischen Umfeld in Deutschland zeigen, dass gerade die öffentliche Verkehrsinfrastruktur besonders im Fokus potentieller Attentäter steht. Hierzu gehören insbesondere Einrichtungen des Bahn- und Luftverkehrs.

Dabei hat die Auswertung der Erkenntnisse zu den Anschlägen von London im Jahr 2005 und zu den versuchten Bombenattentaten auf Regionalexpresszüge der Deutsche Bahn AG in Dortmund und Koblenz vom 31. Juli 2006 die besondere Bedeutung der Bildaufzeichnungen deutlich gemacht. So konnten die britischen Sicherheitsbehörden durch Videoaufnahmen die offensichtlichen Ausspäherversuche der Attentäter dokumentieren und feststellen, ob noch weitere Personen möglicherweise weitere Anschläge planten.

Im Rahmen der Ermittlungen nach den versuchten Anschlägen in Dortmund und Koblenz konnten durch den glücklichen Umstand des schnellen Fundes der Koffer Videobilder der Täter gesichert werden. Auf Grund der kurzen Speicherfristen waren allerdings keine weiteren Videoaufzeichnungen der Vortage vorhanden. Somit konnten die Vorbereitungsmaßnahmen der Täter nicht mehr durch Videoaufzeichnungen nachvollzogen werden. Es war für die Behörden zu diesem Zeitpunkt nicht erkennbar, ob weitere Anschläge drohten.

Die gegenwärtige kurze Speicherfrist gefährdet somit, sämtliche Täter eines tatsächlich erfolgten Anschlags bzw. Anschlagsversuches festzustellen und bestimmte modi operandi zu erkennen. Dies begründet gerade bei der Terrorismusbekämpfung weitere Gefahren: So haben u. a. die jüngsten Fälle (z. B. auch die Beispiele der Anschläge in London, aber auch im Zusammenhang mit der Verhaftung dreier mutmaßlicher Terroristen in Deutschland Anfang September 2007 in Nordrhein-Westfalen gewonnene Erkenntnisse) gezeigt, dass gerade extremistisch-religiös motivierte Täter ein hohes Maß an Tatwillen und Planungstreue haben und sich durch Fehlschläge oder handwerkliche Fehler – aber auch durch Fahndungsdruck – kaum von Attentatsplanungen abbringen lassen. Daher ist die Nutzung von Aufzeichnungen zur Identifizierung von Tätern ein wesentliches Mittel, um – möglicherweise weiteren – Tatversuchen zuvorzukommen und den erneuten Durchführungsversuch zu unterbinden. Nur so kann die Öffentlichkeit wirksam vor dem drohenden Anschlag geschützt werden. Gerade in Fällen fehlgeschlagener Anschlagsversuche steigt die Anschlagsgefahr, da bei Tatwiederholung vorherige handwerkliche Fehler vermieden werden. Tatvorbereitungen werden im Falle einer Verhinderung des konkreten Anschlags modifiziert und verfeinert. Der Aufklärung von Anschlagsversuchen und Vorbereitungsmaßnahmen kommt somit eine entscheidende Rolle zu.

Aber auch in anderen Fällen steht die kurze Speicherdauer einem Erkennen und Abwehren von Gefahren entgegen: Wenn durch andere Maßnahmen Hinweise auf Ausspähungshandlungen und Tatvorbereitungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen bekannt werden (z. B. aus nachrichtendienstlichen Erkenntnissen), erfordern die Zuordnung und Analyse solcher Hinweise Zeit. Netzwerkstrukturen und die Aufgabenzuordnung innerhalb terroristischer Zellen werden erst im Rahmen der Zusammenführung gewonnener Erkenntnisse erkennbar. Erst nachdem dies geschehen ist, können überhaupt Aufzeichnungen ausgewertet werden.

Die gegenwärtig kurzen Speicherfristen verhindern aber eine solche Auswertung. Daher gehen wichtige Erkenntnisse zu möglichem Tatort, Tatplanung, modus operandi und weiteren mutmaßlichen Tatbeteiligten verloren. Es besteht hierdurch die erhebliche Gefahr, dass bevorstehende Anschläge nicht rechtzeitig erkannt und vereitelt werden können.

Die Gesetzesänderung legt die maximale Speicherdauer von unverzüglich zu löschenden Daten für die Fälle des § 27

Satz 1 Nr. 2 BPolG auf 30 Tage fest. Diese Dauer ist aus einsatztaktischen und ermittlungstechnischen Gründen erforderlich.

Diese Ausweitung der Speichermöglichkeit hält sich im Rahmen vergleichbarer Regelungen bei den Bundesländern und ist geeignet und erforderlich, um die dargestellten Gefahren erkennen und ihnen entgegenwirken zu können.

Die Videoaufzeichnungen – und damit auch die Speicherdauer –, die die Bundespolizei im Rahmen ihrer unterschiedlichen Aufgaben vornimmt, müssen allerdings im Einzelfall betrachtet werden. Dabei ist das Schutzprofil zur datenschutzgerechten Videoüberwachung zu beachten, das im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit entwickelt und vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nach internationalem Standard zertifiziert wurde. In der Praxis erfolgt entsprechend der jeweils aktuell eingeschätzten Gefährdung eine differenzierte Speicherpraxis, die für die einzelnen in § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG bezeichneten Objekte unterschiedliche Speicherdauern vorsehen kann.

Berlin, den 14. November 2007

**Ralf Göbel**  
Berichtersteller

**Wolfgang Gunkel**  
Berichtersteller

**Gisela Piltz**  
Berichterstellerin

**Petra Pau**  
Berichterstellerin

**Silke Stokar von Neuforn**  
Berichterstellerin



