



**Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

**Gesetz zur Neustrukturierung des Polizeirechts
des Freistaates Sachsen**

**Gesetzentwurf der Landesregierung
Drs. 6/14791
vom 9. Oktober 2018**

**Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschusses
des Sächsischen Landtags
am 12. November 2018**

Prof. Dr. Clemens Arzt

**Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin
Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit
(FÖPS Berlin)**



I. Einleitung

Der Gesetzentwurf [nachfolgend GE] soll das Polizeirecht für den Freistaat Sachsen neu strukturieren. Hierzu werden in Artikel 1 die Aufgaben, Befugnisse, Datenverarbeitung und Organisation in einem eigenständigen Gesetz neu geregelt. Unter Rekurs auf die Entscheidung des BVerfG im Urteil zum BKAG vom 20. April 2018 und die Neuordnung des EU-Datenschutzrechts sollen - zeitlich verspätet - weitreichende neue Regelungen zur Datenverarbeitung im Landesrecht umgesetzt werden und eine Anpassung an das europäische Datenschutzrecht für den Bereich des Polizeirechts erfolgen.

Die nachfolgende Stellungnahme muss sich mit Blick auf den Umfang des Gesetzesentwurfes und einem Mangel an hinreichender Zeit zur Vorbereitung der Anhörung leider auf punktuelle Anmerkungen beschränken; eine vertiefte Diskussion des Gesetzentwurfes und der Kritik hieran steht damit auch nach der Anhörung weiter aus. Hier wäre es aus gutachterlicher Sicht notwendig und wünschenswert, wenn bei einem solchen Umfang auch entsprechende Ressourcen und Vorbereitungszeit für eine fundierte externe Bewertung zur Verfügung gestellt würden. Aus vorgenannten Gründen muss auf einen „wissenschaftlichen“ Apparat im Sinne umfangreicher Verweise auf Literatur und Rechtsprechung verzichtet werden.

II. Zu Artikel 1 - SächsPVDG

Nachfolgend sollen Teile der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen für ein neues Polizeigesetz einer Analyse aus verfassungsrechtlicher wie polizeirechtlicher Sicht unterzogen werden. Ich werde dabei nur auf die Normen näher eingehen können, zu denen es aus meiner Sicht besonderen Diskussionsbedarf gibt. Eine umfassende Analyse des GE zum Zusammenwirken von Artikel 1 und Artikel 3 steht daher noch aus und war hier aus zeitlichen Gründen nicht möglich.



1. § 2 Aufgaben der Polizei

Absatz 1 legt unterschiedliche Aufgabengebiete für die Polizei fest und verlässt dabei zum einen in Satz 2 gängige Aufgabenbeschreibungen in anderen Landespolizeigesetzen, zum anderen werden notwendige rechtliche Abgrenzungen nicht hinreichend berücksichtigt.

Unklar ist zunächst, welche Maßnahmen und insbesondere Befugnisse aus **§ 2 I 2 folgen** sollen, zumal die **ungehinderte Ausübung der Grundrechte** eben auch durch polizeiliche Befugnisse und deren Ausübung faktisch immer wieder begrenzt wird; nicht selten in nicht unumstrittenem Umfang.

Soweit **Absatz 1 Satz 3** festlegt, dass Aufgabe der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr neben der Verhütung von Straftaten auch die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten Aufgabe der Polizei sei, ist dies bereits sprachlich **widersprüchlich**, weil **Gefahrenabwehr den präventiv-polizeilichen Bereich** umfasst, die **Verfolgungsvorsorge aber repressiv-polizeilicher Natur** ist (vgl. BVerfG 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04). Die Vorsorge für die spätere Verfolgung von Straftaten ist nach dieser Entscheidung mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz dem „gerichtlichen Verfahren“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen.

Die gesetzliche Ermächtigung zur Verfolgungsvorsorge bezweckt die **Sicherung von Beweisen** für ein künftiges Strafverfahren (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 99) **ohne** das Bestehen eines **Anfangsverdachts** gegen den Betroffenen.

*„Die der Verfolgungsvorsorge zugeordneten Daten und Informationen sind insofern dazu bestimmt, in ungewisser Zukunft in ein Ermittlungs- und Hauptverfahren einzufließen. Es geht – jenseits eines konkreten Anfangsverdachts (...) - um die **Beweisbeschaffung** zur Verwendung in **künftigen Strafverfahren**, nicht um eine präventive Datenerhebung zur Verhütung von Straftaten. Eine solche **Verfolgungsvorsorge** gehört zum **gerichtlichen Verfahren im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG**.“ (ebd. Rn. 100).*

Diese verfassungsrechtliche Einschätzung scheint in der Gesetzesbegründung zu § 16 (S. 161) kurz und nicht hinreichend mit Blick auf die zwei Alternativen des § 81b StPO auf, wird aber an keiner Stelle vertieft hinterfragt und erkennbar überprüft, ob die vorgeschlagenen



Befugnisse zur Verfolgungsvorsorge überhaupt in die Kompetenz des Landes fallen.

Wenn es in der Gesetzesbegründung (S. 155) heißt: „Zur Aufgabe der straftatenbezogenen **Gefahrenabwehr** gehören die Verhütung zu erwartender Straftaten und die **Strafverfolgungsvorsorge**“, unterstreicht dies deutlich, dass dem Gesetzgeber die Differenzierung von präventiv-polizeilichem Recht und repressiv-polizeilichem Recht im Sinne der o.g. Entscheidung des BVerfG 2005 nicht hinreichend geläufig zu sein scheint. Es ist aus der Gesetzesbegründung auch nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber mit der gesetzlichen Neuregelung ausdrücklich im Sinne eines präventiv- und repressiv-polizeilichen Gesetzes eigenständige Regelungen und Befugnisse (auch) für das **gerichtliche Verfahren** (BVerfG aaO Rn. 100) festlegen möchte. Eine gleichsam „verschleierte“ Regelung repressiv-polizeilicher Maßnahmen **im Polizeigesetz** ist indes mit Blick auf das **rechtsstaatliche Transparenzgebot** und die **Normenklarheit** schwerlich akzeptabel.

Es ist nicht einmal im Ansatz nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber jenseits des § 16 geprüft hätte, ob die Befugnisse zur Verfolgungsvorsorge nicht bereits abschließend bundesrechtlich geregelt sind (so etwa bei § 80 III) und daher einer Regelung durch das Landesrecht - unabhängig vom Standort - im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG gesperrt ist. Es ist daher dringend zu empfehlen, das **Aufgabengebiet der Verfolgungsvorsorge** wie auch hierzu dienende Befugnisse wie auch in anderen Landespolizeigesetzen oder im Bundespolizeigesetz zu **streichen**, um mögliche verfassungsrechtliche Anfechtungen mit Blick auf die mangelnde Gesetzgebungskompetenz zu vermeiden.

2. § 4 Begriffsbestimmungen

Grundsätzlich zu begrüßen ist die gesetzliche Verankerung von Legaldefinitionen wesentlicher Begriffe und Tatbestandsvoraussetzungen.

Die **Legaldefinition zur öffentlichen Sicherheit in Nr. 1** entspricht zwar einer verbreiteten Definition in polizeirechtlichen Lehrbüchern, die indes nach der hier vertretenen Auffassung durch wechselseitige Repetition aus dem Auge verliert, dass die „**Unverletzlichkeit der Rechtsordnung**“ die gesamte Rechtsordnung umfasst und damit auch die Privatrechtsordnung. Deren Schutz wird aber in § 2 II gesondert behandelt und damit aus der



„gesamten Rechtsordnung“ gleichsam herausgelöst. Der Schutz privater Rechte ist gerade nicht Teil der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, welche in diesem Sinne **nur das öffentliche Recht** im weiteren Sinne umfasst. Hier wird zu einer Präzisierung geraten.

Zu **Nr. 3 lit. c)** sei darauf hingewiesen, dass „**bedeutende Sach- und Vermögenswerte**“ einen in Literatur und Rechtsprechung nicht weiter konturierten Begriff darstellen und in der polizeilichen Praxis offenbar nicht selten verkannt wird, dass Sach- und Vermögenswerte als Schutzgut gleichrangig neben Schutzgütern wie Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit stehen und diesen vergleichbar sein müssen, um polizeiliche Maßnahmen legitimieren zu können.

Nr. 3 lit. d) erscheint missverständlich; „nicht nur“ sollte durch „...*eine mehr als leichte* ...“ ersetzt werden.

Die neu in das Gesetz eingefügte Definition der **abstrakten Gefahr** in **Nr. 3 lit. f)** entspricht der üblichen Begriffsbestimmung; die Einfügung von Eingriffsbefugnissen zu deren Abwehr begegnet indes Bedenken in der Ausgestaltung im GE.

Die Definition von **Straftaten von erheblicher Bedeutung (Nr. 4)** ist üblich in Polizeigesetzen, deren Umfang und Bestimmtheit sowie die **Anknüpfung polizeilicher Eingriffsbefugnisse** hieran ist indes nicht unumstritten (vgl. ThürVerfGH 21.11.2012 VerfGH 19/09) und wird diesseits abgelehnt, weil das Polizeigesetz konsequent schutzgutbezogen ausgerichtet sein sollte (im Detail hierzu unten).

Die **dynamische Verweisung in Nr. 4 lit b) bb)** ist aus Gründen der **Normenbestimmtheit** nicht akzeptabel, weil hier eine gleichsam **doppelte Verweisung über das GVG in Strafnormen** erfolgt, wobei das GVG nur die gerichtliche Zuständigkeit regelt und keinen Aussage über die **Schwere des Delikts** selbst treffen kann. Soweit auf die **jeweils geltende Fassung** verwiesen wird, hat der **Gesetzgeber** hier jedwede **Verantwortung** für die **Einordnung einer Straftat** als erheblich im Sinne des Polizeirechts Sachsen an den Gesetzgeber des GVG delegiert, was mit Blick auf das **Transparenzgebot** wie auch die **Wesentlichkeitstheorie** nicht angängig ist.

Soweit darüber hinaus nach **Nr. 4 b) cc)** jede Straftat, soweit diese **gewerbs-, gewohnheits-, serien- oder bandenmäßig oder sonst**



organisiert begangen wird, als erheblich bestimmt, überschreitet dies die Grenzen der **Verhältnismäßigkeit**. Zudem wird hier eine *ex post* zu treffende strafrechtliche Bewertung zum Merkmal einer polizeirechtlichen Einordnung, was abzulehnen ist, weil das Polizeirecht allein auf eine *ex ante* Sicht abstellen kann. Die an diese begriffliche Bestimmung anknüpfenden Eingriffsbefugnisse unterliegen daher **erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken**.

Auch die Definition der **terroristischen Straftat** in **Nr. 5** begegnet **erheblichen Bedenken**. Zum einen findet sich auch hier eine wenig transparente **Kettenverweisung** in lit. a) über § 129a StPO sowie eine noch weitergehende Kettenverweisung in lit. b). Soweit in lit. c) die Begehung einer dort enumerativ aufgeführten Straftat dann als terroristische gelten soll, wenn hiermit die Bevölkerung eingeschüchtert werden oder eine Behörde oder internationale Organisation genötigt werden soll, erfordert die Erfüllung dieser Tatbestandsmerkmale aus strafrechtlicher Sicht bereits einen erheblichen „Aufwand“ für eine solche Bewertung; hinzu kommt, dass der Begriff der „internationalen Organisation“ kaum als hinreichend bestimmt angesehen werden kann. Problematisch ist hier indes vor allem, dass wiederum eine strafrechtliche Bewertung, die erst *ex post* zu treffen sein wird, zum Anknüpfungspunkt für eine polizeirechtliche Maßnahme *ex ante* gemacht wird. Hier sei erneut auf das ThürVerfG verwiesen:

*„Gerade bei Überwachungsmaßnahmen unter Zeitdruck besteht ein hohes Risiko, dass sich die Handelnden keine Rechenschaft mehr darüber geben, ob sich die beobachteten Indizien auf konkrete Straftatbestände beziehen lassen. Hinzu kommt, dass hier **gefahrenabwehrrechtliche Zielsetzungen** verfolgt werden, die einen **Bezug auf strafrechtliche Beurteilungen problematisch** machen, soweit bereits der Versuch oder die Vorbereitungshandlung selbst strafbar ist.“* (ThürVerfGH 21.11.2012 VerfGH 19/09; s.a. zur Novelle des PolG Nds, Gesetzgebungs- und Beratungsdienst Niedersächsischer Landtag, Vorlage 32 vom 26. Oktober 2018 zu Drs. 18/850, S. 7).

Jenseits jedweder Konkretisierung im Sinne der **Normenbestimmtheit** liegt sodann **Nr. 5 c) cc)**. Es ist nicht erkennbar, wie selbst ein Terroranschlag vergleichbar dem des 11. September 2001 diese Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen könnte und wie insbesondere im Vorhinein ein polizeirechtlicher Grundrechtseingriff auf eine hinreichend abgesicherte Prognose dieser Art gestützt werden könnte.



Auch die Begriffsbestimmung in **§ 4 Nr. 6** begegnet **erheblichen Bedenken** hinsichtlich der **Normenbestimmtheit** und auch ihrer **praktischen Relevanz**. Eine Unrechtstat, die den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person bedroht, dürfte schwerlich jemals als Ordnungswidrigkeit eingeordnet sein; es fragt sich daher, welche Anwendungsfälle der Gesetzgeber hier im Auge hat. Soweit der letzte Halbsatz auf ein „sonst bedeutsames Interesse der Allgemeinheit“ abstellt, ist auch hier zu hinterfragen, ob eine solche Prognose bereits *ex ante* im Zuge der Ergreifung einer polizeirechtlich basierten Abwehrmaßnahme gestellt werden kann.

3. § 10 Einschränkung von Grundrechten

Soweit die Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten **Versammlungsfreiheit** durch das Polizeigesetz als zulässig erachtet wird ist zu bedenken, dass nach herrschender Meinung in Literatur und Rechtsprechung die Versammlung **polizei(rechts-)fest** ist. Art. 8 GG (und die vergleichbaren Regelungen in der Landesverfassung) verlangen in ihren abwehr-, schutz- und verfahrensrechtlichen Dimensionen spezifische verfassungsrechtliche Anforderungen. Das betrifft namentlich das Erfordernis einer „unmittelbaren“ Gefahr sowie spezifische, dem Demokratiegebot Rechnung tragende Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots für die Beschränkung der Versammlungsfreiheit. Wenn eine nach Art. 8 GG geschützte Versammlung vorliegt, dürfen mithin einschränkende Maßnahmen nur auf das Versammlungsgesetz iSv Art. 8 Abs. 2 GG gestützt werden, soweit der Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes reicht. Dementsprechend geht das Versammlungsgesetz als *lex specialis* dem allgemeinen Polizeirecht vor (vgl. *Deiseroth/Kutscha* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage. Art 8 GG [im Erscheinen]). Dass **§ 15 Nr. 5 und 6 SächsPVDG** diese hinreichend beachten, ist zu verneinen (näher hierzu bei § 15).

4. § 11 Ausweisungspflicht

Die Regelung ist zu begrüßen, greift aber zu kurz, weil weiterhin eine **allgemeine Kennzeichnungspflicht fehlt**, die zu einer modernen, transparenten und rechtsstaatlichen Polizei gehört, wie auch der **EGMR** in



einer neueren Entscheidung zu einem Fall aus Deutschland festgestellt hat (EGMR, Urteil vom 9.11.2017, 47274/15).

5. § 13 Befragung, Auskunftspflicht

Absatz 2 grenzt nicht hinreichend bestimmt die dortige Pflicht zur Angabe des Namens und anderer personenbezogener Daten **zur Identitätsfeststellung** nach 15 ab. Hier wäre klarzustellen, dass die Datenerhebung nur zulässig sein, kann, wenn dies unerlässlich ist zur Aufgabenerfüllung jenseits einer IDF, was regelmäßig hier nicht der Fall ist.

Absatz 3 Satz 1 sollte zur Klarstellung wie folgt ergänzt werden: „... *Auskunftspflicht besteht nur ...*“. Im Übrigen wird die enge Regelung hier begrüßt, wobei auch **Berufsgeheimnisträger** vom Schutz des Satz 4 zu erfassen sind.

6. § 14 Vorladung

In **Absatz 1 Satz 1 Nr. 1** sollte mit Blick auf den Grundsatz der Erforderlichkeit klargestellt werden, dass eine Vorladung nur zulässig ist, wenn die Angaben nicht durch eine **Befragung nach § 13 vor Ort** erlangt werden können, was der Regelfall ist, wohingegen die **Vorladung nach Polizeirecht die Ausnahme** darstellt.

Die Regelung in **Absatz 2** stellt nach der hier vertretenen Auffassung **keine Zwangsbefugnis** dar, auch wenn der Wortlaut dies zu suggerieren scheint. Daher sollte klargestellt werden, dass Vorführungen „... *zwangsweise nach Abschnitt 3 ...*“ durchgesetzt werden können.

Im Anschluss an die Ausführungen zu Absatz 1 ist mit Blick auf **Absatz 2 Nr. 1** festzustellen, dass nur in den seltensten Ausnahmefällen der Zeitverzug zur **Abwehr einer erheblichen Gefahr durch Vorführung** hinzunehmen sein wird; regelmäßig wird (auch) hier daher eine Befragung am Ort des Antreffens vorgehen. Auch dies sollte klargestellt werden.



7. § 15 Identitätsfeststellung, Prüfung von Berechtigungsscheinen

Die Identitätsfeststellung ist die „**Einstiegsmaßnahme**“ für eine Vielzahl von **Folgemaßnahmen**, insbesondere den Datenabgleich und ggf. die weitere Datenspeicherung sowie Durchsuchung von Personen und Sachen. Diese hat mithin entgegen einer veralteten Ansicht eine **mehr als geringe Eingriffsintensität** (vgl. OVG Hamburg, 13.5.2015, NVwZ-RR 2015, 695).

Absatz 1 Nr. 2

begegnet Bedenken, sofern die Prognose des Bestehens eines „gefährlichen Ortes“ bejaht wird, wenn „auf Grund von Tatsachen **erfahrungsgemäß anzunehmen** ist ...“. Deutlich enger und **eindeutig auf Tatsachen statt polizeiliche Lageeinschätzungen** stellt bspw. § 21 II Nr. 1 a) ASOG Berlin ab, der verlangt, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“. Auch Nr. 3 des SächsPVDG-E verlangt dies und es ist nicht erkennbar, weshalb hier die tatbestandliche Schwelle niedriger und diffuser sein sollte, als dort. Aus Gründen der **Normenklarheit** wie auch der **Verhältnismäßigkeit** ist die Voraussetzung, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen - bei aller Kritik an der Maßnahme selbst - eindeutig vorzugswürdig.

Soweit die Regelung es genügen lässt, dass dort **Straftaten verabredet** werden, begegnet dies **Bedenken** aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit**, weil hier jede Person allein deshalb kontrolliert werden kann, weil sie sich an dem genannten Ort aufhält, ohne zu der Gefahrenlage oder den dort mutmaßlich begangenen Straftaten etwas beizutragen. Die hohe **Streubreite** verlangt daher, dass die tatbestandlichen Anforderungen hinreichend eng gefasst sind, was bspw. in Berlin dadurch geschieht, dass nur Straftaten von erheblicher Bedeutung eine solche „Ortshaftung“ begründen können.

Weshalb nach Zulassung der **Prostitution** als legalem Gewerbe Identitätsfeststellungen an jedwedem Ort, an dem Personen der Prostitution nachgehen, gerechtfertigt sein sollten, bedarf der Begründung. Soweit die Gesetzesbegründung (S. 160) darauf verweist, dies sei notwendig „zur wirksamen Bekämpfung von Straftaten gegen die Prostitutionsausübenden wie Menschenhandel und Zwangsprostitution“, erschließt sich nicht, **weshalb** hierzu eine breite **Kontrollbefugnis gegen Jedermann** notwendig sein sollte.



Unklar ist auch der Bezug zu **Straftätern**. Es ist wohl davon auszugehen, dass dies nicht Personen erfasst, die - im Sinne der Norm - noch Straftaten begehen könnten, dann wären diese nämlich bereits von der 1. Alternative erfasst. Gemeint sein können mithin nur Personen, denen Straftaten seitens der Polizei vorgeworfen werden oder die zur Vollstreckung einer Strafhaft o.ä. gesucht werden; dann wäre aber die StPO einschlägig oder Maßnahmen der Haftbefehlsvollstreckung u.ä.

Absatz 1 Nr. 3

ist nicht hinreichend eng gefasst, weil allein die Möglichkeit **jedweder Straftat** an einem Ort bereits von Nr. 1 erfasst ist und damit eine IDF gegen Jede*n erlaubt, was ein **Problem der Verhältnismäßigkeit** darstellt.

Absatz 1 Nr. 4

zielt ab auf die **vorbeugende Bekämpfung** der grenzüberschreitenden **Kriminalität**. Hier ist zunächst **unklar**, ob es sich um Maßnahmen der **Verhütung von Straftaten** oder solche der **Verfolgungsvorsorge** handeln soll; letztere ist eine repressiv-polizeiliche Zielrichtung, die - wie oben ausgeführt - dem Landesgesetzgeber nur unter engen Rahmenvoraussetzungen (vgl. BVerfG Urteil vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04) zugänglich ist.

Mit Blick auf die Zulässigkeit in einem Raum jenseits der **Grenzgebiete** zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern und auf Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs hat die Regelung einen **erheblichen Bestimmtheitsmangel**, soweit die IDF zulässig ist in **unmittelbarer Nähe** vorgenannter Einrichtung und auf **anderen Straßen**, wenn deren erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei **vor der Durchführung der Maßnahme durch „dokumentierte Erkenntnisse“ dargelegt ist**.

Dabei bleibt auch unklar, was unter **Lageerkenntnissen** genau zu verstehen sein soll. Soweit die Gesetzesbegründung hierauf verweist, wird zum einen in der Begründung ein vom Gesetzeswortlaut abweichender Begriff verwendet, was sicherlich **nicht** zur **Normenbestimmtheit** beiträgt und zum anderen tatbestandsseitig eine niedrigere Tatbestandsschwelle darstellt, als „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“. Dass dies mit Blick auf die räumliche und personale **Streubreite** der Maßnahme, die jede Person in diesem **weiträumigen Gebiet** treffen kann, dem **Übermaßverbot** entspricht, wird diesseitig verneint.



Absatz 1 Nr. 5

gestattet die IDF an **Kontrollstellen** auch zur **Verhinderung von Straftaten gemäß § 28 des Sächsischen Versammlungsgesetzes**; daher immerhin der Verweis auf Art. 8 I GG und Art. 23 I der Verfassung des Freistaates Sachsen, der in vielen anderen Landespolizeigesetzen fehlt. Unklar ist indes, wie durch eine **Personalienfeststellung Verstöße gegen das Waffenverbot** des § 28 Sächsisches Versammlungsg aufdecken sollten, eine Durchsuchungsbefugnis nach § 15 I folgt hieraus nicht. Daher erscheint die Maßnahme als solche **ungeeignet**.

Zudem verschwimmen mit dieser Befugnisse zum Einschreiten im Vorfeld von Versammlungen die Grenzen zulässiger Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit, weil die IDF auf dem Weg zu einer Versammlung selbstredend **abschreckende Wirkung auf die Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit** hat und daher allenfalls unter den engen **verfassungsrechtlichen Voraussetzungen** zulässig sein kann, die auch für sonstige Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit gelten. Für Auflagen im Vorfeld einer Versammlung setzt § 15 I Sächsisches Versammlungsg als tatbestandliche Eingriffsschwelle eine **unmittelbare Gefahr** für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung fest, die bspw. Beschränkungen rechtfertigen können, zu denen auch das Passieren einer Kontrollstelle gehören könnte.

Nach Nr. 5 (wie auch Nr. 6) genügt, dass die Polizei dort genannte Straftaten verhindern will, ohne hierfür weitere Maßgaben tatbestandlich zu statuieren. Damit wird faktisch eine gleichsam **voraussetzungslose Kontrolle aller Teilnehmer*innen jeder Versammlung** ermöglicht, was **mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht vereinbar** ist.

Absatz 1 Nr. 6

geht in eine ähnliche Richtung, gestattet aber sogar **weiträumige Kontrollbereiche**, ohne dass das Gesetz vorgibt, nach welchen Kriterien diese festgelegt werden sollen, welche räumliche und zeitliche Ausdehnung zulässig sein soll und andere notwendige Maßgaben. Damit **fehlt** es an den notwendigen **gesetzlichen Konkretisierungen** und die Maßnahme ist unter **Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht akzeptabel**.

Problematisch aus rechtsstaatlicher Sicht ist auch, dass an die **öffentliche Bekanntgabe** keine näheren Anforderungen im Gesetz formuliert werden, insbesondere ob und wie diese vor Ort erfolgt. Damit bleibt auch dem/der gesetzeskonformen Bürger*in - anders als etwa bei der Videoüberwachung



im öffentlichen Raum - im Regelfall keine Option des Ausweichens, um eine nicht durch eigenes Verhalten indizierte IDF zu vermeiden.

Ein **unkontrollierter Zugang** etwa zur Wohnung, Arbeitsstelle, einer Drogenberatungsstelle etc. ist ebenfalls nicht möglich, was dem **Übermaßverbot** widerspricht, weil die hiervon Betroffenen keinen Anlass zur Einrichtung der Kontrollstelle oder des Kontrollbereichs gegeben haben.

Überdies kann die **öffentliche Bekanntgabe unterbleiben**, wenn der „Kontrollbereich nicht für länger als 48 Stunden bestimmt wird, sonst die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgabe gefährdet wäre und besondere gebietsbezogene Maßnahmen zu dessen Abgrenzung vorgenommen werden.“ Wenn eine solche „Abgrenzung“ eine Bekanntgabe der Grenzen des Kontrollbereiches meinte, wäre dies eine grundrechtsfreundlichere Variante.

Absatz 1 Nr. 6

gestattet zudem die IDF auch gegen jede Person gestattet, die sich in einem Kontrollbereich aufhalten, der von der Polizei bestimmt worden ist um Straftaten im Sinne des **§ 100a der Strafprozessordnung** zu **verhindern**. Die Regelung begegnet erheblichen **Bedenken** aus Sicht der **Normenbestimmtheit** wie auch des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**:

Zunächst ist **unklar**, ob hier eine Befugnis im **Aufgabenbereich** des § 2 I 1 oder des § 2 I 3 eröffnet werden soll.

Die Formulierung verweist auf die in **§ 100a StPO** genannten Straftaten in Form einer **Kettenverweisung**. Gestattet werden soll die Einrichtung von Kontrollbereichen und die Durchführung von IDF, wenn dies aus Sicht der Polizei dazu dient, irgendeine der in § 100a StPO aufgeführten Straftaten zu verhindern, für die § 100a selbst eine TKÜ gestattet. So können Identitätsfeststellungen in einem weiträumigen Kontrollbereich - der offenbar weiträumiger zu verstehen ist als ein Ort nach Absatz 1 Nr. 2 - beispielsweise durchgeführt werden zur Verhinderung von:

- Straftaten des Friedensverrats, des Hochverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates sowie des Landesverrats,
- Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern,
- Straftaten gegen die Landesverteidigung,
- Mord und Totschlag,



- Sportwettbetrug und Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben,
- Bankrott unter den in § 283a Satz 2 genannten Voraussetzungen,
- Straftaten gegen den Wettbewerb nach § 298 und, unter den in § 300 Satz 2 genannten Voraussetzungen, nach § 299 und
- unzählige mehr.

Dabei übersieht der GE bereits, dass das BVerfG mit Blick auf **§ 100a StPO** nicht allein auf die Schwere der dort enumerierten Straftaten abgestellt hat, sondern auch darauf abgestellt hat, dass es sich um **schwer ermittelbare Felder der Kriminalität** handele (BVerfG 12. Oktober 2011 - 2 BvR 236/08 u.a. Rn. 201). Wenn das **BVerfG** also die TKÜ für die in § 100a StPO aufgezählten Straftaten für grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar erklärt hat, bedeutet dies in keiner Weise, dass alle diese Straftaten im Vorfeld auch **anlasslose Grundrechtseingriffe mit den Mitteln des Polizeirechts** gestatten würden.

Die beispielhafte Aufzählung oben dokumentiert die **Maßlosigkeit des Regelungsvorschlags**. Die Norm nimmt ohne jedwede Begrenzung auf alle dort aufgeführten **Katalogstraftaten** Bezug und übersieht dabei, dass eine IDF in einem weiträumigen Kontrollbereich gegen jedwede Person, die sich dort aufhält, für die Verhinderung der meisten dort aufgeführten Straftaten schlichtweg ein **ungeeignetes Mittel** ist. Es fehlt jegliche erkennbare Fokussierung auf Straftaten, die bei einer polizeilichen Kontrolle gegen Jeder*mensch vor Ort verhinderbar wären; vielmehr erlaubt der Verweis auf § 100a StPO Massenkontrollen für die Verhinderung von Straftaten in einer Bandbreite, die mit dem **Übermaßverbot kollidiert**.

8. § 16 Erkennungsdienstliche Maßnahmen

Die Regelung leidet nach der hier vertretenen Auffassung in Absatz 1 insoweit unter einem **Bestimmtheitsproblem**, als durch die Reihung in Nr. 3 und 4 nicht erkennbar ist, dass Maßnahmen der ED sich alleine auf die **Feststellung äußerlicher körperlicher Merkmale** beziehen können, soweit nicht ausdrücklich anders geregelt. Insoweit ist nicht hinreichend spezifiziert.

Soweit Absatz 3 eine Vernichtung der Unterlagen vorschreibt, wenn „die Identität festgestellt oder der **Verdacht** entfallen“ ist, erstaunt diese



Maßgabe, weil eine ED nach dem Polizeirecht keine Maßnahme repressiv-polizeilicher Natur zur Abklärung des Verdachts einer Straftat darstellt.

9. § 19 Wohnungsverweisung und Kontaktverbot

Hier sollte überdacht werden, ob die tatbestandliche Voraussetzung einer **gegenwärtigen Gefahr** nicht zu hohe Anforderungen an die Zulässigkeit der Maßnahme stellt, wenn man die Definition des § 4 Nr. 3 lit. b) zugrunde legt, die dem allgemeinen Verständnis dieses Gefahrenbegriffs entspricht. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Verlängerungsoption in Absatz 3 zu überdenken.

10. § 20 Meldeauflage

Die neu eingeführte Maßnahme stellt einen **erheblichen Grundrechteingriff** in die **Bewegungsfreiheit** (so auch die Gesetzesbegründung S. 163) dar. Wenn man die Meldeauflage grundsätzlich für notwendig und zulässig erachtet, ist zu begrüßen, dass die Maßnahme nicht länger auf die Generalklausel gestützt, sondern - offenbar unter Rückgriff auf das Vorbild in Rheinland-Pfalz - spezialgesetzlich geregelt wird,. Damit einher geht indes eine **bedenkliche Absenkung der Eingriffsschwelle**, weil die Generalklausel eine konkrete Gefahr erfordert, die hier nicht länger verlangt wird.

Hinzu kommt die **bedenklich lange Dauer** (im Widerspruch hierzu verweist die Gesetzesbegründung (S. 163) auf kurzzeitige Ereignisse), die die/den Betroffene*n (unter Maßgabe des Richtervorbehaltes, der aber keine anderen tatbestandlichen Voraussetzungen verlangt) über Tage, Wochen oder auch Monate faktisch am Verlassen des Wohnortes für mehr als einige Stunden hindern kann. Dass diese Maßnahme mit Blick auf die **Eingriffsintensität verfassungsrechtlich Bestand** hat, ist nach der hier vertretenen Auffassung angesichts der niedrigen die Tatbestandsschwelle zu **verneinen**.

Eine Zuweisung der richterlichen Entscheidung an das **Amtsgericht** ist nach § 40 I 2 VwGO zulässig und entspricht einem verbreiteten Usus bei *ex-ante*-Richtervorbehalten im Polizeirecht, ist aber mit Blick darauf, dass es sich um einen **Verwaltungsakt im öffentlichen Recht** handelt und die



nachträgliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit regelmäßig bei den **Verwaltungsgerichten** liegt, wenig plausibel und sollte überdacht werden.

11. § 21 Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot

Noch weiter geht die Neureglung in § 21. Soweit in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen wird, alle Polizeigesetze kannten die Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbote (S. 163), ist diese Aussage fehlerhaft; hier sei nur auf das ASOG Bln hingewiesen.

Absatz 1

Aufenthaltsverbote sind in der Tat eine übliche Standardmaßnahme im Polizeirecht, denen indes eine hohe **Eingriffsintensität** (so auch die Gesetzesbegründung S. 165) zukommt.

Absatz 2

Aufenthaltsgebote haben eine **noch höhere Eingriffsintensität** als Aufenthaltsverbote, weil beim Aufenthaltsverbot gleichsam das gesamte Bundesgebiet außerhalb des Verbotsbereichs weiterhin zugänglich ist, während das **Aufenthaltsgebot dem „Festhalten“ an einen bestimmten Ort** nahekommt. Trotz der Maßgaben in **Absatz 7** kann das „Aufenthaltsgebot“ bei einem entsprechend engen Aufenthaltsbereich durchaus den Charakter eines **Eingriffs in die Freiheit der Person** iSv Art. 2 II 2 GG, 104 GG erlangen (dies dürfte wohl auch die Auffassung des Gesetzgebers sein, der einen solchen Eingriff bereits für die Meldeauflage bejaht; s.a. EuGH Urteil vom 28. Juli 2016 – C 294/16). **Andernfalls** handelte es sich um einen erheblichen Eingriff in die **Freizügigkeit** der Person iSv Art. 11 I GG.

Bedenklich weit geht die Maßnahme insoweit, als eine **konkrete Gefahr** hier als tatbestandliche Hürde nicht gefordert ist und es sich zudem - anders als in der offenbar als Vorlage für den Gesetzeswortlaut genutzten Entscheidung des BVerfG zum BKAG aF vom 20. April 2016 (Rn. 213) - hier **nicht** „nur“ um **Überwachungsmaßnahmen** handelt, **sondern die Bewegungsfreiheit oder die Freizügigkeit** (s.o.) massiv beschränkt wird. Nach der hier vertretenen Auffassung ist dies **verfassungsrechtlich** - nicht zuletzt auch mit Blick auf die Dauer der Maßnahme - **nicht zulässig**.

Zu den **Aufenthaltsverboten** nach Absatz 2 s.o. zu Absatz 1.



Zu den Bedenken zur Weite und Definition der „**terroristischen Straftat**“ in Absatz 2 Nr. 2 s.o. zu § 4.

Absatz 3

Zulässig sein sollen zudem **Kontaktverbote**. Ein solches kann sich auf bestimmte Personen oder auch Personen einer Gruppe beziehen. Personengruppen sind indes - anders als beispielsweise Vereine - nicht über eine mitgliedschaftsrechtliche Verknüpfung definierbar und es fragt sich, wie die Polizei eine solche **Gruppe** in einem Verwaltungsakt zur Anordnung des Kontaktverbotes **hinreichend bestimmt definieren** soll, was wiederum ein Problem auch mit Blick auf den **Durchsetzungsgewahrsam** nach § 22 I Nr. 3 darstellt.

Absatz 4

Zur Zuweisung der richterlichen Entscheidung an die Amtsgerichte s.o. zu § 20. Weshalb eine **Frist von 3 Tagen** zur richterlichen Entscheidung eingeräumt werden sollte, ist nicht erkennbar, da die Maßnahme hinreichender Vorbereitung bedarf und eine *ad hoc* Entscheidung („Gefahr im Verzug“) schwerlich denkbar erscheint, ohne dass die Voraussetzungen nach § 22 I Nr. 2 für einen **Gewahrsam** vorliegen.

Absatz 6

erschöpft sich fast durchgehend in einer Wiederholung des Wortlauts von Absatz 5; dies ist deutlich kürzbar.

12. § 22 Gewahrsam

Mit Blick auf die in **Absatz 2 Nr. 3** genannten Fälle wird **vorrangig** eine Maßnahme der **Verwaltungsvollstreckung** in Betracht kommen; nicht zuletzt mit Blick auf das **zeitliche Übermaßverbot**. Erst wenn diese nicht zum Ziel führt kann ein **Gewahrsam** in Betracht kommen. Es erscheint ratsam, dies auch zur Verdeutlichung für die handelnden Polizeivollzugsbeamt*innen ausdrücklich so zu regeln.

13. § 23 Richterliche Entscheidung zum Gewahrsam

Absatz 1 Satz 2 entspricht den polizeirechtlichen Standards in anderen Bundesländern, die indes **nicht hinreichend die Anforderungen aus Art. 5 IV EMRK berücksichtigen**, wonach jede Person, die festgenommen oder



der die Freiheit entzogen ist, das Recht hat, zu **beantragen**, dass ein **Gericht** innerhalb kurzer Frist über die **Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung** entscheidet und ggf. die Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

§ 24 I mag hier Abhilfe leisten; eine ausdrückliche Berücksichtigung im Gesetzeswortlaut würde indes die vollzugspolizeiliche Praxis absichern und insbesondere für die Betroffenen Klarheit schaffen.

14. § 25 Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel in polizeilichem Gewahrsam

In terminologischem Widerspruch zur Überschrift gestattet die Regelung nur die Bildübertragung, mithin keine Datenerhebung. Fraglich ist, weshalb hier nicht präziser die **Bilderhebung** und deren **Nutzung** gestattet werden, da die Übertragung der durch Videotechnik erhobenen Bilder mangels Übermittlung hier regelmäßig keinen eigenen Grundrechtseingriff darstellen wird.

Eine Datenspeicherung (**Bildaufzeichnung**) soll ausweislich des GE nicht zulässig sein. Dies mag aus Sicht des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf den ersten Blick durchaus zu begrüßen sein; aus Sicht des **nachträglichen Rechtsschutzes** für den Betroffenen stellt sich indes die Frage, ob hierdurch nicht der grundrechtlich verbürgte Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung von Vorgängen auch im Gewahrsam aus **Art. 19 IV GG** abgeschnitten wird. Mit einer Aufzeichnung könnte die Maßnahme also eine Schutzfunktion in zwei Richtungen entfalten: für die im Gewahrsam tätigen Polizeibediensteten ebenso wie für die in Gewahrsam genommene Person.

Zu regeln wäre daher in Absatz 1 die dauerhafte und **nicht** dem polizeilichen **Ermessen** unterliegende **Bildaufzeichnung** und deren vorübergehende Speicherung in **allen Gewahrsamseinrichtungen** und **Gewahrsamszellen**.

Für die weitere **Speicherung** ist gesetzlich ein **Zeitraum** festzulegen, der dem/der **Betroffenen** einen ebenfalls **gesetzlich abzusichernden Anspruch auf Zugriff** auf diese Bilder zur Verfolgung seiner/ihrer Rechte nach Art. 19 IV GG einräumt. Als Frist wäre hier bspw. an einen Monat zu denken, weil dieser Zeitraum auch als allgemeine Widerspruchsfrist gegen



Verwaltungsakte hinreichend bekannt sein dürfte. Hinzukommen müsste eine klare gesetzliche Regelung, dass die Bilder nach der Entlassung der Person aus dem Gewahrsam (§ 26) sofort zu **sperren** und nach einem Monat dann zu **löschen** sind. So wird die Maßnahme auch rechtsstaatlich „rund“.

15. § 26 Beendigung der Freiheitsentziehung

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb eine Freiheitsentziehung nach **§ 22 I Nr. 2** bis zu **14 Tage** dauern sollte, obgleich diese eine **unmittelbar bevorstehende Straftat** oder OWi von erheblicher Bedeutung als Tatbestandsvoraussetzung verlangt. Dies **widerspricht** dem verfassungsrechtlich abgesicherten **zeitlichen Übermaßverbot**, da die zeitliche Prognose einer unmittelbar bevorstehenden Verwirklichung eines Delikts (s.a. § 4 Nr. 3 lit. b)) für einen solch langen Zeitraum nicht möglich ist.

Auch die Durchsetzung eines **Platzverweises** oder einer **Wohnungsverweisung** nach **Absatz 2 Nr. 3** für einen Zeitraum von bis zu drei Tagen ist aus den vorgenannten Gründen verfassungsrechtlich bedenklich; zu den Maßnahmen der Aufenthaltsordnung siehe bereits oben zu § 21.

Eine Gewahrsamnahme von bis zu drei Tagen zum Zwecke der **Identitätsfeststellung** ist **nicht akzeptabel**, weil diese **selbst zur Gefahrenabwehr im Regelfall ungeeignet** ist und allein deshalb vorgenommen wird, um Anschlussmaßnahmen wie den Datenabgleich und andere vorzunehmen (vgl. OVG Hamburg NVwZ-RR 2015, 695). Dies kann einen gefahrenabwehrrechtlichen Gewahrsam von dieser Dauer allein zur IDF nicht rechtfertigen, nicht zuletzt weil sich regelmäßig der Grund der Maßnahme bereits durch die Verbringung an einen anderen Ort im Zuge der Sistierung selbst erledigt hat. Die **Dauer ist unverhältnismäßig** (s.a. *Pieroth* GSZ 2018, 133, 137, zur geplanten Neuregelung in NRW).

16. § 27 Durchsuchung und Untersuchung von Personen

Die **generelle Zulässigkeit** der Durchsuchung allein wegen eines **Antreffens am „gefährlichen Ort“** iSd **§ 15 I Nr. 2** nach **Absatz 1 Nr. 4** berücksichtigt nicht hinreichend, dass einer IDF an diesem Ort regelmäßig



ein Datenabgleich nach § 87 folgt, der Erkenntnisse darüber erbringt, ob die Person mit den „Problemlagen“ an diesem Ort in einer Beziehung stehen könnte oder nicht. Im Verneinensfalle ist eine Durchsuchung in aller Regel **unverhältnismäßig**. Dies gilt sinngemäß auch für **Absatz 1 Nr. 5**.

Die Neuregelung in **Absatz 1 Nr. 6** knüpft an § 60 III an, der die **gezielte Kontrolle** regelt, welche indes vom **Zufall einer IDF** abhängt, was erhebliche Zweifel an der Geeignetheit der Maßnahme weckt.

Während die „gezielte Kontrolle“ der Verhütung von Straftaten dienen soll, scheint die tatbestandliche Voraussetzung für die Durchsuchung im Einzelfall („Abwehr einer [konkreten] Gefahr“) höher zu sein, was immerhin eine Anhebung der **Einschreitensschwelle** mit sich brächte, wenn das so beabsichtigt ist und klarer zu formulieren wäre: „... *Abwehr einer Gefahr im Einzelfall* ...“. Problematisch aus **Verhältnismäßigkeitsgründen** ist dennoch, dass die Polizei selbst durch Ausschreibung die Fakten schafft, die eine Durchsuchung der Person legitimieren.

Die **Untersuchung nach Absatz 4** ist aus guten Gründen umstritten, weil zum einen deren **medizinische Notwendigkeit** nicht zuletzt wegen des zeitlichen Verzugs bei einer HIV-Diagnostik nicht belegt ist, zum anderen es hier zu einer **Diskriminierung** der von bestimmten Krankheiten betroffenen Personen kommen kann. Unklar ist der Regelungsgehalt von Absatz 5 Satz 4.

17. § 28 Durchsuchung von Sachen

Auf die Anmerkungen zu § 26 wird verwiesen, soweit auch hier einschlägig.

18. § 29 Betreten und Durchsuchung von Wohnungen

Ein Anwendungsfall des **Absatz 1 Nr. 3** in Abgrenzung zu Absatz 2 erschließt sich dem Uz. nicht; ersterer sollte gestrichen werden.

Soweit **Absatz 3** iVm Absatz 1 Nr. 4 eine Durchsuchung auch zur **Sicherstellung von Sachen** erlaubt, verstößt dies gegen das **Übermaßverbot**, soweit davon andere Fälle als die Sicherstellung nach § 31 Nr. 1 erfasst sind (s.a. OLG Düsseldorf, NVwZ-RR 2018, 670).



Soweit nach **Absatz 3 S. 2** bereits eine erhebliche **Störung** der Gesundheit Dritter (insbesondere durch Ruhestörungen, vgl. Gesetzesbegründung S. 171) zur Wohnungsbetretung und -durchsuchung ausreichen soll, ist diese deutliche Abweichung von den verfassungsrechtlich angemessenen Tatbestandsvoraussetzungen der Nr. 2 (hierzu zutreffend Gesetzesbegründung S. 170 unten) **nicht** mit dem hohen Rang des Wohnungsgrundrechts und den **Anforderungen des Art. 13 VII vereinbar**.

Absatz 4 ist hinsichtlich der **Tatbestandsvoraussetzungen inkonsistent**, wenn die Betretungsbefugnis der Abwehr der genannten erheblichen Gefahren dienen soll und - anknüpfend nicht an die Abwehr der genannten **Gefahren** - nach **Nr. 1** eine Betretung zulässig sein, wenn dort (irgendwelche) erhebliche **Straftaten** (zur Kritik an der maßlosen Breite des Begriffs s.o. zu § 4 Nr. 4) verabredet, vorbereitet oder verübt werden, unabhängig davon, ob die eingangs genannten Schutzgüter hiervon überhaupt bedroht werden. Dies verletzt das **Übermaßverbot**.

Widersprüchlich und **verfassungsrechtlich nicht haltbar** mit Blick auf die Grundrechtsgewährleistung aus Art. 13 I GG und auch den Richtervorbehalt ist auch die Eröffnung einer reinen **Betretungsbefugnis** nach **Nr. 2**, wenn dort verborgene **Straftäter** (zur Unbestimmtheit des Begriffs s.o. zu § 15 Absatz 1 Nr. 2) gesucht werden sollen und die Wohnung mithin faktisch zum Auffinden dieser Personen **durchsucht** werden muss (s.a. OLG Hamm, NStZ-RR 2012, 254 (Ls.)).

19. § 30 Verfahren bei der Durchsuchung von Wohnungen

Die Einschränkung (schutzwürdige Belange) in Absatz 2 Satz 2 sollte aufgegeben werden, weil diese leicht zum Unterlassen der Hinzuziehung eines Zeugen oder Vertreters führen kann.

20. §§ 31 bis 38

Aus Gründen der kurzen Vorbereitungszeit kann hierzu keine Stellungnahme abgegeben werden.



21. § 40 Begriff und Mittel des unmittelbaren Zwangs

Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 begegnen **Bedenken** hinsichtlich der **Normenbestimmtheit**, weil unklar ist, welche weiteren Mittel hier einsetzbar sein sollen. Ein Einsatz von „**Tasern**“ ist damit entgegen der Einschätzung in der Gesetzesbegründung (S. 176) nicht zulässig. Eine **Zulassung durch den Innenminister** kann insbesondere mit Blick auf Waffen mit den Anforderungen der **EMRK** in Konflikt geraten (EGMR, Makaratzis gegen Griechenland, Urteil vom 20.12.2004 - 50385/99).

Eine Ausrüstung mit **Kriegswaffen** nach Absatz 4 Satz 3 wird aus Gründen der Verhältnismäßigkeit abgelehnt.

22. § 44 Schusswaffengebrauch gegen Personen

Absatz 1 Nr. 2 knüpft an eine erst *ex post* zu treffende **strafrechtliche Würdigung** an, die in der Kürze der Zeit im Falle eines Schusswaffengebrauchs nicht plausibel zu treffen ist. Es genügt hier die Zulässigkeit nach Nr. 1, der hinreichend bestimmt und geeignet ist, relevante Schutzgüter zu verteidigen.

Auch **Absatz 1 Nr. 3** knüpft ebenfalls an **strafrechtliche Tatbestände und Würdigungen** an, wenn etwa nach lit. a) ein dringender Tatverdacht gegeben sein muss, der sogar schon vor einer Identitätsfeststellung bejaht werden soll. Zu Nr. 2 siehe oben. Auch mit Blick auf das letale Risiko jeden Schusswaffengebrauchs **widerspricht** dies nach der hier vertretenen Auffassung dem verfassungsrechtlichen Gebot der **Verhältnismäßigkeit**. Dies gilt auch für die Anwendungsfälle der **Nr. 4**.

Insbesondere beachten **Nr. 3 und 4** nicht, dass **allein die Entziehung vor einer Festnahme oder einer IDF respektive Flucht** den Schusswaffengebrauch aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit** nicht legitimieren kann; vielmehr bedarf es einer **Gefahr** durch diese Person, die anders nicht abgewehrt werden kann (vgl. BGH NJW 1999, 2533; BGHSt 26, 99).



23. § 45 Schusswaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge

Absatz 1 geht zu weit im Sinne eines **modernen Rechtsstaates** und unter **Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten**, weil der Schutz Unbeteiligter Vorrang hat. Insbesondere ist die hiermit implizit verbundene Abweichung von § 43 II 1 nicht vertretbar.

Aber auch die Ausweitung des Beteiligtenbegriffs in **Absatz 2** ist aus **Verhältnismäßigkeitsgründen** nicht akzeptabel, weil damit jedwede Gewalthandlung erfasst wird, die weit **unterhalb eines bewaffneten Angriffs** aus einer Gruppe heraus liegen kann, wofür schon ein aus Sicht der Polizei erkennbares Billigen genügen soll. Hier sind offenbar Bürgerkriegsszenarien Ansatzpunkt für rechtliche Regelungen im Rechtsstaat.

24. §§ 53 und 54 und SächsDSUG

Der Gesetzentwurf soll der Umsetzung einer Neugestaltung des europäischen Datenschutzrechts dienen; ein Unterfangen, das bisher für den Bereich der Polizei in der Literatur noch kaum diskutiert ist und hier mit Blick auf die Kürze der zur Vorbereitung auf die Anhörung zur Verfügung stehenden Zeit nur in Ansätzen kommentiert werden kann.

Ob das in der Gesetzesbegründung angegebene Ziel der Neuregelung in §§ 53 ff. erreicht wird, ist mit Blick auf die **Ausgliederung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 in das Sächsische Datenschutz-Umsetzungsgesetz** nach der hier vertretenen Auffassung eher zu bezweifeln, weil es sinnvoller erscheint, alle bereichsspezifischen Regelungen in einem Fachgesetz selbst zu treffen, statt im vorgenannten Gesetz im Ergebnis nur den Wortlaut der Richtlinie wiederzugeben. Nicht gefolgt werden kann folgender Einschätzung in der Gesetzesbegründung (S. 180): „Für die Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Schutz privater Rechte gilt, dass diese, soweit sie der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unterfällt, so etwa wenn ohne polizeiliches Handeln Straftaten drohen oder fort dauern, dem Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 unterliegt.“ Der **Schutz privater Rechte** ist gerade von der Gefahrenabwehr abzugrenzen, wie auch § 1 II unterstreicht; soweit die Polizei im Einzelfall gleichsam „doppelfunktional“ eingreift, wird dies differenzierter zu beurteilen sein.



Unverständlich sind die weiteren Ausführungen an gleicher Stelle: „Dass auch polizeiliche Tätigkeiten, die insgesamt der Aufrechterhaltung der **öffentlichen Ordnung** als Aufgabe dienen, die der Polizei übertragen wurde, soweit dies dem Schutz vor und der Abwehr von Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dient, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, geht auch aus dem Erwägungsgrund 12 Satz 3 hervor. Gemäß Erwägungsgrund Nummer 13 der Richtlinie (EU) 2016/680 ist der Begriff der Straftat ein eigenständiger Begriff des Unionsrechts. Nach deutschem Rechtsverständnis erfasst er auch den Begriff der **Ordnungswidrigkeiten**.“ Wenn letztere Aussage auch zutreffen mag, ist völlig unklar, was mit den einleitenden Ausführung gemeint ist, da der Schutz der **öffentliche Ordnung** nun gerade nicht dem Anwendungsbereich der „Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten“ im Sinne der Richtlinie unterfällt. Hier wurden möglicherweise die öffentliche Ordnung im Sinne des deutschen Rechts und die Subsumtion von Ordnungswidrigkeiten unter den Begriff der Straftat im Sinne des EU-Rechts unzutreffend vermengt.

Deutlich zu weit geht die **Blankettnorm des § 54 I** zur Verarbeitung **besonderer Kategorien personenbezogener Daten**, für die, den Wortlaut der Richtlinie (Art. 10) übernehmend, alleine gefordert wird, dass diese „unbedingt erforderlich“ sein muss, ohne sodann bereichsspezifisch im Polizeigesetz weitere Anforderungen im Sinne des Art. 4 II der Richtlinie (EU) 2016/680 festzulegen. Der bloße Verweis auf § 4 II SDUG in § 54 I 2 **genügt** den **europarechtlichen Anforderungen nicht**.

Auch **§ 54 II** lässt eine bereichsspezifische Umsetzung vermissen und **genügt** ebenfalls den **europarechtlichen Anforderungen nicht**.

Ein weiterer **erheblicher Mangel** des GE zu den besonderen Befugnissen zur Datenerhebung liegt darin, dass die **Anforderungen aus Art. 20 und 27 der Richtlinie (EU) 2016/680 nicht *in concreto* im SächsPVDG** implementiert wurden, sondern nur allgemein und ohne konkrete Vorgaben in § 27 SächsDSUG der Wortlaut des EU-Rechts sinngemäß wiederholt wird - ein Umsetzungsmuster, dass das gesamte SächsPVDG durchzieht und zu **erheblichen Verstößen gegen das Europarecht** führt.



25. § 55 Grundsätze der Datenerhebung

Die Definition der **verdeckten Datenerhebung** in **Absatz 4** ist deutlich zu eng, wenn hierbei auf die Verdeckungsabsicht abgestellt wird. Eine nicht offene Datenerhebung iSd Absatz 3 Satz 1 liegt immer dann vor, wenn diese **für den Betroffenen nicht erkennbar** ist.

Wenn Absatz 4 zudem eine **verdeckte Datenerhebung** außer den im Gesetz geregelten Fällen auch dann für zulässig erklärt, **wenn sonst die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben gefährdet** sei, wird die Tür zu nicht erkennbaren Maßnahmen weit geöffnet, was **rechtsstaatlich nicht akzeptabel** ist, wenn der Grundsatz, dass „die Polizei mit offenem Visier arbeite“, heute zumindest grundsätzlich noch Geltung haben soll. Dass hier offenbar eine **weite Anwendung nicht erkennbarer Maßnahmen** bis hinein in die Befragung **intendiert** ist, unterstreicht **Absatz 5**.

26. § 56 Befugnis zur Datenerhebung

Die Regelung stellt einen **unzulässig weiten Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** dar, soweit in **Nr. 1** der gesamte Bereich der **Gefahrenabwehr** erfasst ist und nicht danach differenziert wird, welche tatbestandlichen Anforderungen im Einzelfall für welche Aufgaben der Gefahrenabwehr gelten sollen.

Soweit auf § 2 I verwiesen wird (zur Kritik siehe oben zu § 2 I), erstaunt zunächst, dass nicht vorrangig auf die Abwehr von (konkreten) Gefahren oder zumindest auf § 2 I 1 verwiesen wird, sondern auf die **vorbeugende Bekämpfung von Straftaten**, die in § 2 I 1 an keiner Stelle ausdrücklich geregelt wird. Soweit auf § 2 I 3 und dort auf die **Verfolgungsvorsorge** verwiesen werden soll, ist anzumerken, dass diese gerade **nicht** Teil der präventiv-polizeilichen **Gefahrenabwehr** ist, sondern des repressiv-polizeilichen Rechts. Nr. 1 leidet damit auch an einem eklatanten **Bestimmtheitsmangel** und regelt die Zulässigkeit einer allgemeinen Datenerhebung für die Verfolgungsvorsorge ohne klare Abgrenzung zur StPO unter **Missachtung** der Begrenzungen des **Art. 74 I Nr. 1 GG** (vgl. BVerfG 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04). § 56 Nr. 1 ist damit **verfassungsrechtlich nicht haltbar**.



27. § 57 Offener Einsatz von Bild- und Tonaufnahme und -aufzeichnung

Soweit **Absatz 1 Satz 1** die Datenerhebung durch **Übersichtsbildübertragungen** bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen gestattet, wenn dies wegen deren **Größe oder Unübersichtlichkeit** im Einzelfall erforderlich sei, werden damit tatbestandliche Voraussetzungen verankert, die nach der hier vertretenen Auffassung mit Blick auf die Rechtsprechung im Kontext der Videoüberwachungen von Versammlungen **nicht hinreichend bestimmt** sind. Auch wenn hier nicht die Maßstäbe des Art. 8 GG anzulegen sind, wird damit die Eingriffsschwelle für die Zulässigkeit dieser Maßnahme auf Veranstaltungen und Ansammlungen mit uU nur wenigen Dutzend Teilnehmer*innen deutlich zu niedrig angesetzt.

Die Regelung zum Verbot der Identifizierung in **Satz 2** ist inhaltlich zu begrüßen, wäre indes noch in eine klare Vorgabe für die Polizei umzuformulieren („... *ist nicht zulässig*“).

Die **Videoüberwachung öffentlicher Räume** nach **Absatz 3** ist dem Vorbild im Polizeigesetz Baden-Württemberg nachgebildet und gestattet eine breit gestreute Überwachung von Personen, die hierzu keinen Anlass gegeben haben, allein weil diese sich an einem „Kriminalitätsschwerpunkt“ aufhalten. Dies wird hier mit Blick auf das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**, die **Streubreite** der Maßnahme, die rechtsstaatlichen Begrenzungen durch die Prinzipien der Verursacherhaftung wie auch des strafprozessualen Anfangsverdachts abgelehnt; verfassungsrechtlich ist eine Beanstandung indes nicht wahrscheinlich.

Allerdings fehlen der Maßnahme klare Maßgaben hinsichtlich der **Erkennbarkeit vor Ort** durch entsprechende Beschilderung, die allen gesetzeskonformen Bürger*innen die Chance zum Ausweichen gibt, um nicht ohne Anlass polizeilich erfasst zu werden. Die Maßgabe der offenen Durchführung allein oder eine Bekanntgabe im Internet kann diesen Mangel nicht beheben (dies verkennt auch die Gesetzesbegründung S. 183; vgl. VG Hannover NVwZ-RR 2011, 943).

Nicht erkennbar ist, weshalb nach **Absatz 4** eine **Speicherdauer** von bis zu 2 Monaten notwendig sein sollte; diese ist deutlich zu **reduzieren**.



28. § 58 Anlassbezogene automatisierte Kennzeichenerkennung

Die Regelung in **Absatz 1** geht deutlich zu weit und leidet unter einem eklatanten **Bestimmtheitsmangel**, weil auch unter Berücksichtigung des Absatzes 2 nicht hinreichend klargestellt wird, mit welchen Datenbeständen abgeglichen werden soll (vgl. BVerfGE 120, 378).

Die in Absatz 1 näher enumerierten Ziele des automatisierten Datenabgleichs sind zudem zum Teil (**Nr. 2 und 3**) zumindest vorrangig **repressiv-polizeilicher Natur** (zur Gesetzgebungskompetenz für die Verfolgungsvorsorge s.o. passim). Unklar ist auch, wie die in **Nr. 4 und 5** genannte Zielrichtung mit Hilfe der automatisierten Kennzeichenerkennung erreicht werden soll.

Absatz 2 Satz 1 und 2 machen keinerlei präzisierende Vorgaben zur zeitlichen und örtlichen Begrenzung und leiden damit an einem **Bestimmtheitsmangel**.

Soweit **Absatz 3** die **Folgemaßnahmen** nach Kennzeichenerkennung regelt, ist unklar, ob die Polizei verpflichtet ist sicherzustellen, dass bei Durchführung automatisierter Kennzeichenerkennungsmaßnahmen jeweils ein **unverzügliches Eingreifen** der Polizei möglich ist (vgl. Landtag NWR Drucksache 17/3865 zur entsprechenden Verpflichtung im GE nur Novelle der Videoüberwachung öffentlicher Räume). Eine entsprechende Ergänzung des GE würde hier zur Klarstellung beitragen.

29. § 59 Einsatz technischer Mittel zur Verhütung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität

Durch die Neuregelung soll offenbar eine umfassende Erfassung aller Fahrzeuge und deren Insassen auf bestimmten Straßen durch Bildaufzeichnung erfolgen, mithin eine **Datenerhebung und -speicherung gegenüber jeder Person**, die diese Straße passiert. Damit hat die Maßnahme durch ihre **Streubreite** und dadurch, dass diese **nicht anlassbezogen** gegen Gefahrenverursacher oder anders spezifizierte Personenkreise durchgeführt wird, eine **hohe Eingriffsintensität** (vgl. BVerfG 120, 378).

Ziel soll die **Verhütung von Straftaten** sein, wobei indes nicht deutlich wird, **wie dieses erreicht werden soll**, wenn in der Gesetzesbegründung



ausgeführt wird, damit werde „die Möglichkeit eröffnet, dokumentiert ihre Bewegungen auf in dieser Hinsicht als relevant festgestellten grenznahen Routen zu erfassen, einschließlich der von ihnen genutzten Fahrzeuge, bzw. umgekehrt die Bewegung der ihnen zuzuordnenden Fahrzeuge und deren tatsächliche Nutzer festzustellen.“ Dies kann schwerlich anders verstanden werden denn als Maßnahme der **repressiv-polizeilichen Verfolgungsvorsorge**, ohne dass der Gesetzgeber dargelegt hätte, ob er hierzu im Lichte des art. 74 I Nr. 1 GG überhaupt kompetentiell befugt ist.

Absatz 2 Satz 2 geht von einer Nutzung „zur Verfolgung von Straftaten im Sinne des Absatz 1 Satz 1“ aus, was aus dem Wortlaut nicht nachvollziehbar ist.

Auch technisch ist zumindest aufgrund der Ausführungen in der Gesetzesbegründung nicht erkennbar, was hier genau erfasst und abgeglichen werden soll. Da mit Blick auf den Wortlaut eine eigenständige Regelung neben § 58 angestrebt wird, sollen offenbar (vgl. Absatz 2) qua Bildaufzeichnung **Personen** wie auch deren **Fahrzeuge** einschließlich deren Kennzeichen **erfasst** werden. Damit steigt die **Eingriffsintensität** der Maßnahme weiter, weil Kennzeichen „nur“ Auskunft über Fahrzeughalter*innen geben, hier aber offenbar auch Gesichter gezielt erfasst werden sollen und diese Erfassung sich nicht auf bestimmte Personen beschränken lässt, sondern **alle diese Straße nutzenden Personen erfasst** werden.

Diese Bilder, zu denen auch **Personenbilder** gehören dürften, was der Gesetzentwurf aber an keiner Stelle explizit benennt, sollen sodann automatisiert mit **anderen personenbezogenen Daten** abgeglichen werden. Mit welchen personenbezogenen Dateien *in concreto* ein Abgleich stattfindet, wird im Gesetz nicht festgelegt, was einen **erheblichen Bestimmtheitsmangel** darstellt.

Absatz 2 spezifiziert den automatisierten Abgleich nur dahingehend weiter, dass ein Abgleich mit zur **polizeilichen Beobachtung ausgeschriebenen Personen** erfolgen solle, wobei die Gesetzesbegründung u.a. auf **biometrische Merkmale** (Fotos von Menschen) und **Kfz-Kennzeichen** verweist, ohne dass dies im Gesetz ausdrücklich geregelt oder hierauf beschränkt wäre, was ebenfalls einen **Bestimmtheitsmangel** darstellt. Ob mit ausgeschriebenen Personen auf § 60 verwiesen wird, wird aus dem Wortlaut der Norm nicht deutlich. Wenn ja, ist fraglich, wie **biometrische**



Merkmale solcher Personen abgeglichen werden können, da diese nach § 60 I **nicht zu einer Ausschreibung gehören.**

Die Norm ist handwerklich schlecht gemacht und zum Teil kaum nachvollziehbar begründet; die Befugnis **verletzt das Übermaßverbot** und ist zudem **nicht hinreichend bestimmt**. Eine interne „Evaluation“ nach **Absatz 4** anstelle einer unabhängigen wissenschaftlichen Evaluation wird Mängel schwerlich aufdecken.

30. § 60 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle

Die **Geeignetheit der polizeilichen Beobachtung** zur Abwehr von Gefahren oder zur Verhütung von Straftaten wurde in der Literatur aus guten Gründen bezweifelt, weil diese nur Zufallstreffer anlässlich einer IDF aus anderem Anlass produziere. Dies ist indes mit Blick auf §§ 15 I Nr. 5 und 6 sowie § 59 zu relativieren, weil nunmehr die Ausschreibung bei immer mehr anlasslosen Maßnahmen zu „Trefferfällen“ führen wird; eine moderne Form der **Bewegungsüberwachung**, die durch weitere Maßnahmen, wie zB Aufenthaltsver- oder -gebote und Meldeauflagen, noch weiter intensiviert werden kann. Bei der **Ausschreibung zur gezielten Kontrolle** kommt die Möglichkeit einer Durchsuchung hinzu. Dennoch stellt sich die Frage, wie die **Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Verhütung von Straftaten** im Sinne des Absatzes 2 eigentlich nachgewiesen werden soll.

Soweit **Absatz 3** Nr. 1 auf die **Verhütung von Straftaten** iSd § 100a II **StPO** verweist s.o. zu § 15 I Nr. 6 (der indes auch Absatz 1 in Bezug nimmt; ob diese Differenzierung beabsichtigt ist, bleibt ungeklärt). Zur so genannten **terroristischen Straftat** iSv Absatz 3 Nr. 2 s.o. zu § 4 Nr. 5.

Absatz 4 erlaubt auch die Übermittlung von Daten von Personen, die ausgeschriebene **Personen begleiten**, ohne Kontakt- und Begleitperson zu sein, allein weil diese mit der ausgeschriebenen Person angetroffen werden oder Insassen desselben Fahrzeugs sind. Problematisch hieran ist bereits die Kontrollbefugnis für diese Personen, insbesondere aber liegt für diese ein Ausschreibungsgrund nach Absatz 2 oder 3 gerade nicht vor. Dem **Eingriff der Übermittlung** für weitere **angetroffene Personen** oder **Fahrzeuginsassen*innen** mangelt es daher an der materiellen Rechtfertigung und diese ist **unverhältnismäßig**.



31. § 61 Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Die Maßnahme stellt einen weiteren Baustein im Potpourri vermeintlich wirksamer Maßnahmen dar, deren Wirksamkeit behauptet, aber nicht plausibel belegt werden kann; es wird durchaus auch die Gegenthese diskutiert, dass die elektronische „Fußfessel“ einen eigenen Anreiz zur Begehung einer Straftat gerade bei Anwendung derselben darstellen könnte.

Völlig unklar ist die **Zielrichtung der Maßnahme**, wie **Absatz 3** unterstreicht, der die Verhütung von Straftaten, die Verfolgungsvorsorge, die Verfolgung von Verstößen gegen polizeiliche Verwaltungsakte, die indes nicht strafbewehrt sind, die Verfolgung von Straftaten im Sinne des Gesetzes und die Abwehr gegenwärtiger Gefahren benennt. Diese Zwecke umfassen fast den gesamten präventiv-polizeilichen Aufgabenbereich der Polizei aus § 2 wie auch die Verfolgungsvorsorge und die Strafverfolgung selbst, ohne dass dies hinreichend in den Tatbestandsvoraussetzungen von Absatz 1 und 2 zum Ausdruck käme. Die Vermengung präventiv-polizeilicher Ziele mit denen der „reinen“ Strafverfolgung unterstreicht auch **Absatz 4**.

Dieses **unsystematische Amalgam** aus Absatz 1 und 2 **widerspricht** mit eigenen Tatbestandsvoraussetzungen einerseits und weiteren Maßgaben aus Absatz 3 Satz 7 andererseits den Anforderungen aus dem **Bestimmtheitsgrundsatz** und verstößt zudem gegen die **Gesetzgebungskompetenz** des Landes.

Da **Absatz 3 Satz 1** eine jederzeitige Speicherung des Aufenthaltsortes gestattet, ist nicht erkennbar, wie die Erstellung eines **Bewegungsbildes** nach Satz 2 auch in anderen als den dort genannten Fällen unterbunden werden kann, respektive wodurch genau sich technisch die Speicherung nach Satz 1 von der nach Satz 2 unterscheidet; hier bestehen Bedenken unter dem Gesichtspunkt der **Bestimmtheit der Norm**.

Unklar ist auch, weshalb Daten nach **Absatz 3 Satz 10** noch **zwei Monate nach Beendigung der Maßnahme** gespeichert werden dürfen, da diese doch abgebrochen wird, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen auch aus Sicht der Polizei nicht länger vorliegen.



Soweit **Absatz 5** die Maßnahme auch ohne vorherige richterliche Anordnung gestattet, ist nicht erkennbar, wie bei einer solchen langfristigen Maßnahme **Gefahr im Verzuge** bejaht kann; insbesondere soweit zur Abwehr so genannter terroristischer Gefahren nach Absatz 1 zwar die Voraussetzungen eines Unterbindungsgewahrsams nicht vorliegen sollen, wohl aber die zur Aufenthaltsüberwachung, die dann auch noch bei entgegenstehendem Willen des Betroffenen mit Zwang durchgesetzt werden müsste.

32. § 62 Rasterfahndung

Absatz 1 beschränkt zunächst die Rasterfahndung im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 115, 320) auf die **Abwehr konkreter Gefahren** für hochrangige Rechtsgüter. Im Vorfeld der Gefahrenabwehr scheidet eine solche Rasterfahndung aus. Diese verfassungsrechtlich notwendige **Beschränkung** wird indes **unterlaufen**, wenn auch „**konkrete Vorbereitungshandlungen**“ für so genannte terroristische Straftaten bereits eine Rasterfahndung erlauben sollen, soweit diese nicht selbst strafbewehrt sind, was dann indes eine strafprozessuale Maßnahme indizierte.

Diese Alternative wäre überflüssig, wenn Vorbereitungshandlungen - wie in der Gesetzesbegründung unterstellt (S. 191 f.) - bereits die Schwelle der konkreten Gefahr erreicht hätten. Damit ist diese Alternative **mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen** an diesen **erheblichen Grundrechtseingriff nicht vereinbar**.

33. § 63 Längerfristige Observation und Einsatz besonderer technischer Mittel

Absatz 1 **definiert zunächst die längerfristige Observation** und grenzt damit von der allgemeinen Befugnis zur Datenerhebung nach § 56 ab. Die längerfristige Datenerhebung durch Observation gehorcht dabei im deutschen Polizeirecht mit Blick auf den **erheblichen Grundrechtseingriff** deutlich **höheren Tatbestandsvoraussetzungen** als die allgemeine Datenerhebung. Dieses Regel-Ausnahmeverhältnis **höht Absatz 1 aus**, indem die Zeiträume, ab denen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 63 überhaupt erst zur Anwendung kommt, deutlich länger bestimmt werden, als dies sonst der Regelfall ist (vgl. nur § 45 II BKAG). Dies ist **verfassungsrechtlich nicht akzeptabel**, weil so Maßnahmen unter den



deutlich geringeren Anforderungen des § 56 in einen Bereich ausgedehnt werden, der wegen seiner **Eingriffsintensität** (die hier bis zur Zulässigkeit der Erstellung von Bewegungsbildern reicht) besonders strenge Maßgaben erfordert, die auch durch Absatz 3 nicht eingeführt werden, da dieser zwar einen Richtervorbehalt, aber keine materiell-rechtlichen Anforderungen anderer Art normiert.

Zu den tatbestandlichen Anforderungen in **Absatz 2** muss aus Zeitgründen auf die Ausführungen oben (passim) verwiesen werden.

34. § 64 Einsatz einer V-Person und Verdeckter Ermittler

Der Einsatz so genannter Vertrauenspersonen (V-Personen), stellt einen **sehr schwerwiegenden Grundrechtseingriff** dar (vgl. BVerfG 141, 220/290) und begegnet aus rechtsstaatlicher Sicht erheblichen Bedenken, die hier aus Zeitgründen ebenso wenig vertieft werden können wie eine Detailkritik der Norm. Hingewiesen werden soll hier nur auf **Absatz 6 Nr. 3**, der deutlich macht, dass die **Begehung von Straftaten** unterhalb der Schwelle der erheblichen Straftat offenbar kein Grund zur Beendigung der Zusammenarbeit mit der V-Person darstellen soll; das ist rechtsstaatlich und mit Blick auf die Stellung eines privaten „Handlangers“ der Polizei nicht akzeptabel (s.a. *Graulich* in: Handbuch des Polizeirechts 2018 E 746).

35. Grundrechtsintensive Eingriffsmaßnahmen nach §§ 65 ff.

Diese schwerwiegenden Überwachungsmaßnahmen können hier mit Blick auf die Kürze der Vorbereitungszeit und die notwendige Recherche hierzu nicht vertieft kommentiert werden, was diesseits bedauert wird. Nachfolgend können daher nur einige Probleme exemplarisch hervorgehoben werden, was nicht bedeutet, dass alle anderen Regelungen im Ergebnis für zulässig und mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar gehalten werden.

36. §§ 66 ff. Eingriffe in die Telekommunikation

§ 60 I 1 Nr. 1 dürfte nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu beanstanden sein (vgl. BVerfGE 140, 220/310). Nr. 2 und 3 hingegen dienen der Verhütung von Straftaten und begegnen



verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf die **Verweisung in § 100a StPO** (s.o. zu § 15) und die Absenkung der ansonsten nicht weiter konkretisierten Anforderungen in Nr. 3 (vgl. Gesetzesbegründung S. 198).

Die vorgenannten Bedenken greifen durch Verweis auch für **§§ 67 I, 67 I, 68 I und 69 I**.

Soweit **§ 69 I** eine Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation unter den Voraussetzungen des § 66 I 2 gestattet, verlangt der letzte Halbsatz, dass diese nur zulässig ist, „wenn die Gefahr anders nicht abgewehrt werden kann.“ Die steht indes im Widerspruch zu den Tatbestandsvoraussetzungen des § 66 I 2, der nur in Nr. 1 das Bestehen einer Gefahr als Tatbestandsvoraussetzung verlangt, nicht aber in Nr. 2 und 3, so dass aus dem Gesetz nicht eindeutig bestimmbar ist, welche Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen müssen. Dies stellt einen **Verstoß gegen das Gebot der Normenbestimmtheit** dar, weil der Gesetzgeber nicht hinreichend deutlich macht, wann die Maßnahme zulässig sein soll.

§ 69 IV soll nach dem Willen des Gesetzgebers gestatten, dass „**sämtliche** in einem bestimmten örtlichen Bereich stattfindende **Telekommunikation blockiert** werden [Wortlaut im Original, dV]. Damit können auch Verbindungen von nicht verantwortlichen Dritten betroffen sein“ (Gesetzesbegründung S. 204). Dies mag durchaus zulässig sein, auch wenn die Ausführungen in der Gesetzesbegründung in ihrer Weite und inhaltlich nicht unbedingt zu überzeugen vermögen. Die Norm genügt mit dieser Zielrichtung aber nicht den **Anforderungen an die Normenbestimmtheit und -klarheit**, weil nur geregelt wird, dass „**die Telekommunikationsverbindung** auch ohne Kenntnis der Rufnummer ...“ unterbrochen oder verhindert werden kann. Auch wenn ein „bestimmter räumlicher Bereich blockiert“ werden kann, ist damit nicht gesagt, dass die Maßnahme auch zulässig ist, „wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden“ (so aber zB § 66 I 4). **Maßnahmen gegen Dritte** sind damit **vom Gesetzeswortlaut nicht umfasst**.

Soweit **§ 70 I 1** die **Bestandsdatenauskunft** zur Abwehr einer Gefahr erlaubt und nur in Absatz 2 eine weitere Spezifizierung auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit verlangt, geht **Absatz 1** nach der hier vertretenen Auffassung aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit** zu weit, weil die Norm den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bereits aus Gründen der **öffentlichen Ordnung** gestattet, was mit Blick auf die



Eingriffsintensität (hierzu BVerfG 24. Januar 2012 - 1 BvR 1299/05 Rn. 137) nicht angemessen ist.

Die **Ausnahmeregelung des § 70 III**, wonach eine richterliche Anordnung nicht erforderlich sein soll, „soweit der Betroffene von dem Auskunftsverlangen bereits Kenntnis hat oder haben muss“, mag für das strafprozessuale Ermittlungsverfahren (auf das die Gesetzesbegründung S. 206 anstelle einer inhaltlichen Begründung verweist) vertretbar sein; für die polizeiliche Gefahrenabwehr ist dieser Ausnahmetatbestand mit Blick auf die Schutzfunktion des Richtervorbehaltes **nicht angemessen**.

Die **Zuständigkeit der Amtsgerichte nach § 73** wird aus den oben (vgl. zu § 20) ausgeführten Gründen für nicht sinnvoll erachtet und eine „Konzentration“ aller gerichtlichen Kompetenzen im Polizeirecht als Teil des Verwaltungsrechts auf die Verwaltungsgerichte für sinnvoll erachtet. Warum in der Begründung nur die „**wesentlichen Gründe**“ enthalten“ sein sollten, und nicht alle, ist nicht nachvollziehbar; die **Beschränkung** ist zu **streichen**.

Die **Zurückstellung der Benachrichtigung nach § 74 III 1 Nr. 2** sollte nicht zuletzt mit Blick auf § 5 IV dahingehend **präzisiert** werden, dass dies nur zulässig ist, „...solange das Ziel der Maßnahme.“ noch nicht erreicht ist, weil der jetzige Wortlaut dahingehend missverstanden werden kann, dass das Mittel und nicht das Ziel der Maßnahme relevant sei.

Zu **§ 74 III Nr. 3** s.o. zu § 64. Im Anschluss wäre zumindest in **§ 74 V** klarzustellen, dass eine endgültiges Unterbleiben der Benachrichtigung für die Fälle des § 74 III Nr. 3 nicht gilt, um das ausgesprochen problematische Instrument **nicht auf Dauer unkontrollierbar** zu machen.

37. **§ 79 Zweckbindung, Zweckänderung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung**

Die Gesetzesbegründung zu **Absatz 1** (S. 226) verweist auf die Entscheidung des BVerfG zum BKAG vom 20. April 2016 Rn. 278, wo das Gericht ausführt:

„Der Gesetzgeber kann eine Datennutzung über das für die Datenerhebung maßgebende Verfahren hinaus als weitere Nutzung im Rahmen der ursprünglichen Zwecke dieser Daten erlauben. Er kann sich



*insoweit auf **die der Datenerhebung zugrundeliegenden Rechtfertigungsgründe stützen** und unterliegt damit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Zweckänderung.“*

Absatz 1 Satz 1 geht indes deutlich darüber hinaus, indem nicht auf die Rechtfertigungsgründe für die Maßnahme im Sinne der jeweiligen Eingriffsbefugnis zur Datenerhebung verwiesen wird, sondern weit ausgreifender auf die Aufgabenzuweisungsnorm, den Rechtsgüterschutz oder die Verhütung „derselben“ Straftaten.

Ein bloßer Verweis auf die Aufgabenzuweisung in § 2 Absatz 1 erlaubt damit eine **Verwendung der erhobenen Daten für jedweden anderen Zweck im Rahmen dieser Aufgabe**. Ein bloßer Verweis auf die Verhütung von Straftaten im weiten Anwendungsbereich des 100a StPO erlaubt dies ebenso wie der Verweis auf den Schutz der verfassungsmäßigen Grundrechte. Dies wird mit Blick auf den GE noch problematischer, weil - wie mehrfach aufgezeigt - eine **klare Zuordnung von Befugnissen und Aufgaben** in einem spezifizierten Sinne - **im GE häufig nicht anzutreffen** ist, und nicht selten sogar die Strafverfolgung als direkter Erhebungszweck angegeben ist, was gegen Art. 74 I Nr. 1 GG verstößt. Im Bereich der Verfolgungsvorsorge fehlt im Gesetz und der Begründung zudem jedwede Überprüfung der Gesetzgebungskompetenz des Landes anhand der vom BVerfG hierzu aufgestellten Maßstäbe (BVerfG 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04 Rn. 97 ff.), was eine Weiterverwendung der so erhobenen Daten zur „Erfüllung derselben Aufgabe“ noch problematischer machte.

Die vorgeschlagene Regelung, die eine Garantie der Zweckbindung alleine auf die Aufgabenzuweisung des § 2 beschränken will, **hebelt damit die Zweckbindung aus** und erübrigt weitestgehend die gesetzlich zu regelnde Zweckänderung, was **aus Sicht des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht akzeptabel** ist und auch im klaren Widerspruch zu den weiteren Ausführungen des BVerfG (aaO Rn. 279) steht:

*„Die zulässige Reichweite solcher Nutzungen richtet sich nach der Ermächtigung für die **Datenerhebung**. Die jeweilige Eingriffsgrundlage bestimmt Behörde, Zweck und Bedingungen der Datenerhebung und definiert damit die erlaubte Verwendung. Die **Zweckbindung** der auf ihrer Grundlage gewonnenen Informationen **beschränkt sich folglich nicht allein auf eine Bindung an bestimmte, abstrakt definierte Behördenaufgaben**, sondern bestimmt sich nach der Reichweite der*



Erhebungszwecke in der für die jeweilige Datenerhebung maßgeblichen Ermächtigungsgrundlage.“

38. § 80 Befugnis zur Datenweiterverarbeitung

§ 80 gestattet sodann die weitere Datenverarbeitung präventiv- oder repressiv-polizeilich gewonnener Daten in polizeilichen Informationssystemen und damit auch in **Mischdateien** (§ 483 III StPO), womit der Gedanke der **Zweckbindung *ad absurdum*** geführt wird, was indes Standard in der einschlägigen Polizeirechtsgesetzgebung ist.

Absatz 2 wiederholt die bereits mehrfach festgestellte **mangelnde Trennung** von **Gefahrenabwehr** als repressiv-polizeiliche und **Verfolgungsvorsorge** als repressiv-polizeiliche Tätigkeiten. So kann die Polizei Daten aus der **Strafverfolgung** zum **Zweck der Gefahrenabwehr** nach **Nr. 3** weiterverarbeiten bei Personen, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass **zukünftig Strafverfahren** gegen sie zu führen sind. In anderen Worten: repressiv-polizeiliche Daten dürfen zu präventiv-polizeilichen Zwecken weiter verarbeitet werden, weil diese zukünftig zu repressiv-polizeilichen Zwecken gebraucht werden?

Die **notwendige Abgrenzung zu § 484 StPO** fehlt in der Gesetzesbegründung ebenso wie im Wortlaut des GE.

Absatz 3 vermischt wiederum die Zwecke der **Verhütung** von Straftaten und der **Verfolgungsvorsorge** in einer Norm, ohne vorherige Abgrenzung zu möglicherweise bereits vorhandenen repressiv-polizeilichen Befugnissen in der StPO.

Unklar ist auch der Regelungsgehalt des **Absatzes 5**. Der Verweis auf § 32 I SächsDSUG scheint falsch; gemeint ist vermutlich § 32 III. Die Regelung wird diesseits als **zu weitgehende Zweckänderung** abgelehnt, insbesondere soweit diese sich nicht auf die Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leben, Gesundheit oder Freiheit beschränkt.

Absatz 7 eröffnet die Zulässigkeit der **Weiterverarbeitung** personenbezogener Daten ausschließlich zur (offenbar unbefristeten) **Vorgangsverwaltung** oder zu befristeten Dokumentation und **entkoppelt** diese damit von der Zulässigkeit der Weiterverarbeitung zur Erfüllung spezifizierter polizeilicher **Aufgaben**. Dies eröffnet ein „**Einfallstor**“ für die



weitere **Nutzung bereits nach § 91 gelöschter Daten** (vgl. OVG Lüneburg, 11.07.2017, ZD 2017, 541) und ist aus meiner Sicht **mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar**.

39. § 81 Kennzeichnung

Die Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings ist nicht erkennbar, weshalb die Angaben zur **Rechtsgrundlage** nach Absatz 1 Satz 2 nur fakultativ gespeichert werden sollen. Diese sollten, wie auch die übrigen Daten, **zwingend gespeichert** werden.

40. § 82 Allgemeine Regelungen der Datenübermittlung

Entgegen der Überschrift im Gesetzeswortlaut verweist die Gesetzesbegründung (S. 225) ausdrücklich auf die „Datenübermittlung im öffentlichen Bereich“ und fügt erläuternd hinzu, § 82 übernehme „die Grundsätze für die Datenübermittlung aus § 14 Absatz 2 SächsDSUG“. § 82 bedarf daher der Klarstellung, dass dieser **nur** für die **Datenübermittlung im öffentlichen Bereich** Geltung hat, weil sonst bspw. Absätze 1 Satz 2 und 3 nicht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung kompatibel wären.

41. § 83 Übermittlungsverbote und Verweigerungsgründe

Entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung (S. 225) **ergänzt** die Regelung **§ 42 II SächsDSUG** (nicht § 41 II). Soweit in Absatz 2 Nr. 4 vorschreibt, dass „die verantwortliche Polizeidienststelle [hat] die Entscheidung auf der Grundlage der vom Bundeskriminalamt gemäß § 28 Absatz 3 des Bundeskriminalamtgesetzes zu führenden Aufstellung über die Einhaltung der elementaren rechtsstaatlichen Grundsätze und Menschenrechtsstandards sowie das Datenschutzniveau in Drittstaaten zu treffen“ habe, mag dies in einer Verwaltungsvorschrift so als Regelfall vorgegeben werden.

Eine **gesetzliche Bindung** für die Landespolizei **kann** indes **aus** einer **Beurteilung des BKA nach § 28 III BKAG nicht resultieren** und die sächsische Polizei hat eigenverantwortlich zu beurteilen, ob Verletzungen



von elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen oder Menschenrechtsverletzungen im Falle einer Übermittlung drohen.

42. § 84 Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich

Der Regelung mangelt es zunächst an einer Klarstellung, dass auch eine Weitergabe innerhalb der Landespolizei eine **Datenübermittlung** im Sinne dieses Gesetzes sein kann, wenn diese **innerhalb der Landespolizei** zwischen Stellen erfolgt, die unterschiedliche gesetzliche Aufgaben wahrnehmen.

Soweit Absatz 2 auf den Grundsatz der **hypothetischen Datenneuerhebung** (§ 79 II bis IV) verweist, erstaunt, dass hier eine weitgehende Aufhebung der beschränkenden Funktion der Grundsätze der Zweckbindung selbst dann gelten soll, wenn die **Übermittlung an andere als Polizeibehörden** erfolgt.

43. § 85 Automatisiertes Abrufverfahren

Automatisierte Abrufverfahren stellen ein besonders **hohes Risiko** für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weil die übermittelnde Stelle keinerlei Kontrolle über die Abrufe vergleichbar § 82 I ausübt. Dennoch ist nicht erkennbar, wie insbesondere die Anforderungen aus **Artikel 20 der Richtlinie (EU) 680/2016** zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen *in concreto* eingehalten werden sollen. Die bloße Wiederholung dieser Anforderungen in abstrakter Weise in § 27 SächsDSUG ohne spezifischen Bezug zu den Gefahren automatisierter Abrufverfahren **genügt den europarechtlicher Anforderungen nicht**, da gerade automatisierte Abrufverfahren den Anforderungen der Datensparsamkeit tendenziell widersprechen; hier sind bereichsspezifische Regelungen unabdingbar.

44. § 87 Datenabgleich

Die Norm stimmt im Wesentlichen mit vergleichbaren Regelungen in anderen Landespolizeigesetzen überein. Mit Blick auf die Grundrechtsgewährleistungen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist diese dennoch hinsichtlich der **Normenbestimmtheit**



bedenklich. Satz 1 enthält keinerlei Spezifizierung mit welchen Dateien abgeglichen werden kann. Satz 3 enthält keinerlei tatbestandlichen Voraussetzungen für den Abgleich mit dem „Fahndungsbestand“, noch wäre auch nur im Ansatz gesetzlich festgelegt, worin dieser bestehen sollte. Dies ist **verfassungsrechtlich nicht akzeptabel**, wie das BVerfG in seiner Entscheidung zur automatisierten Kennzeichenerkennung dargelegt hat:

„Damit wird jedoch weder der Anlass noch (...) der Ermittlungszweck benannt, dem sowohl die Erhebung als auch der Abgleich letztlich dienen sollen. Erwähnt wird lediglich das Mittel, mit dem ein Ermittlungszweck nach der Erhebung weiter verfolgt werden soll. Welcher Zweck das sein soll, bleibt jedoch offen. Werden im Gesetz zum Verwendungszweck keine Aussagen getroffen, schließt die Ermächtigung alle denkbaren Verwendungszwecke ein. Die Weite der Zwecksetzung beruht dann auf der Unklarheit der gesetzlichen Vorgaben. Ob die Bezugnahme auf den Fahndungsbestand hinreichend einengende Hinweise auf Anlass und Zweck der Maßnahme gibt, hängt von der Art der im Fahndungsbestand vorhandenen Daten und den Anforderungen an ihre Aufnahme ab. Wäre gesichert, dass die Aufnahme in den Fahndungsbestand nur aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Anlasses erfolgt, der zugleich automatisierte Informationserhebungen und -verwertungen rechtfertigen könnte, und dass ein solcher Anlass im Trefferzeitpunkt noch fortbesteht, könnte dies eine hinreichende Zweckbindung bewirken. Ist dies jedoch nicht gesichert, lassen sich auch Anlass und Verwendungszweck der Erfassung nicht hinreichend aus der gesetzlichen Bezugnahme auf den Fahndungsbestand erschließen. Die Anforderungen, die bei Grundrechtseingriffen an die Bestimmtheit von Anlass und Grenzen zu stellen sind, werden dabei nicht gewahrt.“
(BVerfG 120, 378/409).

45. § 88 Datenübermittlung zum Zweck einer Zuverlässigkeitsüberprüfung

Der Norm **mangelt** es an jedweder **Maßgabe** zum **Rahmen** und den **gesetzlichen Voraussetzungen** von **Zuverlässigkeitsprüfungen**. Ermöglicht werden damit Datenübermittlungen an Dritte, einschließlich nicht-öffentlicher Stellen, zu einem Verfahren, das für den Betroffenen zu erheblichen Eingriffen in die Berufsfreiheit und uU auch in die Pressefreiheit führen kann, wie dies bei der Fußball-WM in Deutschland zu erfahren war.



Eine Datenübermittlung zu solchermaßen **unbestimmten Zwecken widerspricht dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**. Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 genannte Einwilligung kann auch nicht als freiwillig im Sinne eines „*informed consent*“ angesehen werden, weil ohne Einwilligung ggf. Betätigungen zum Zwecke der Erwerbstätigkeit oder der Pressearbeit verunmöglicht werden. Die Regelung ist daher zu streichen oder im Sinne des Grundrechtsschutzes zu präzisieren.

46. § 93 Errichtungsanordnung

Ungleich dem im Urteil des BVerwG vom 9. Juni 2010 - BVerwG 6 C 5.09 entschiedenen Fall, sieht das Gesetz nicht vor, dass die Einzelheiten der in polizeilichen Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten durch **Rechtsverordnung** zu bestimmten sind. Dies bedeutet, dass anders als zB in § 20 BKAG festgelegt, in Sachsen Bürger*innen nicht erkennen können, welche Daten die Polizei über sie in polizeilichen Dateien speichern darf, weil Errichtungsanordnungen keine Rechtsnormqualität besitzen und mithin nicht zu veröffentlichen sind. Die mangelnde Transparenz der zu speichernden Daten und die Behandlung des (abstrakten) Dateiinhaltes als Verwaltungsakt **widerspricht** einem modernen **Rechtsstaatsverständnis** und der **Wesentlichkeitstheorie** wie auch dem **Bestimmtheitsgrundsatz** (s.a. BVerfG 24. April 2013 1 BvR 1215/07 Rn. 139 ff., 186).