16. LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG

Ausschuss für Inneres, Digitalisierung und Migration

Ständiger Ausschuss

Öffentliche Anhörung

Montag, 14. September 2020, 9:30 Uhr

Plenarsaal

Beginn: 9:31 Uhr Schluss: 11:58 Uhr

T a g e s o r d n u n g

Öffentliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Landesregierung
– Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften
– Drucksache 16/8464 ..... S. 1

Öffentliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Landesregierung
– Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften
– Drucksache 16/8464

Vorsitzender Karl Klein: Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Sie alle zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration und des Ständigen Ausschusses zur Änderung des Polizeigesetzes ganz herzlich willkommen heißen. Ich hoffe, Sie sind alle gesund und vor allem gut erholt von Ihrem Sommerurlaub – ob mit oder ohne Coronatest – zurück, Sie haben sich gut erholt, und wir können nun den Parlamentsbetrieb hier wieder aufnehmen.

Die Landesregierung hat kurz vor der Sommerpause den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften – er hat einen beträchtlichen Umfang; ich halte die Drucksache einmal kurz in die Höhe – eingebracht. Der Innenausschuss und der Ständige Ausschuss haben eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf beschlossen. Diese führen wir nun heute sehr gern durch und haben hierzu zahlreiche Referenten eingeladen.

Ich darf heute Morgen zu dieser öffentlichen Anhörung ganz herzlich begrüßen Herrn Minister Thomas Strobl und Herrn Staatssekretär Winfried Klenk. Ich darf auch die Polizeipräsidentin, Frau Dr. Stefanie Hinz, begrüßen, ebenso die Vertreter der Ministerien und natürlich ganz besonders unsere Referenten des heutigen Tages, nämlich Herrn Dr. Stefan Brink, Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, Herrn Sebastian Ritter, Dezernent beim Städtetag Baden-Württemberg, der heute die kommunalen Landesverbände vertritt, Herrn Dr. Uwe Schlosser, Opferbeauftragter der Landesregierung – wir waren schon einmal in anderer Funktion miteinander tätig –, Frau Kriminalhauptkommissarin Tanja Kramper, Herrn Generalstaatsanwalt Achim Brauneisen, Herrn Ralf Kusterer, Landesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft Baden-Württemberg, Herrn Professor Dr. Andreas Nachbaur, Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, Herrn Professor Dr. Mark Zöller, Universität Trier, Herrn Professor Dr. Peter Kothe, Präsident des Anwaltsverbands Baden-Württemberg sowie Herrn Rechtsanwalt Dr. Eren Basar.

Ich möchte Ihnen ganz herzlich danken, dass Sie auch über die Sommerzeit bereit waren, hier für uns tätig zu werden. Sie haben bereits schriftliche Vorlagen für uns gefertigt

und sind heute nun auch persönlich anwesend, um Ihre Stellungnahme in komprimierter Form – es sind jeweils fünf Minuten Redezeit vorgesehen – den Mitgliedern des Innenausschusses und des Ständigen Ausschusses vorzutragen.

(Beifall des Abg. Daniel Rottmann AfD)

Wir wollen auf dieser Grundlage dann in die weitere parlamentarische Beratung dieses Gesetzentwurfs im Landtag von Baden-Württemberg gehen.

Wir haben uns in den beiden Ausschüssen darauf verständigt, die Anhörung in drei Blöcken mit Vorträgen und jeweils einer sich hieran anschließenden Fragerunde zu gliedern. Wie bereits erwähnt, räumen wir unseren Referenten gern einen Zeitrahmen von ca. fünf Minuten ein. Nach dem ersten Block werden wir ca. 15 Minuten Zeit für Fragen und Diskussionen haben, danach folgen der zweite und abschließend der dritte Block. Wir wollen unsere öffentliche Anhörung gegen 11:30 Uhr abschließen können.

Ihnen allen nochmals ein herzliches Willkommen. Ebenso ein herzliches Willkommen der Presse, soweit sie anwesend ist, und auch der Öffentlichkeit; wir sind ja in einer öffentlichen Anhörung.

Ich darf nun zuerst Herrn Dr. Stefan Brink, Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, um seine Stellungnahme bitten.

Herr Dr. Stefan Brink (LfDI): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, Herr Minister, Herr Staatssekretär! Ich freue mich sehr, dass ich kurz zu der Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie Ausführungen machen kann – eine Richtlinie, die es in sich hat, die wirklich umfangsreichste Änderungen gerade auch im polizeirechtlichen Bereich nach sich gezogen hat: 135 Paragrafen, mit denen wir uns auch im Rahmen dieser Anhörung beschäftigen.

Deswegen zunächst einmal aus meiner Sicht die Feststellung: Es ist ein ganz dickes Brett, das da gebohrt wurde. Es wurde ein sehr hoher Aufwand betrieben, um den Anforderungen gerecht zu werden, und aus meiner Sicht ist das, generell betrachtet, auch durchaus gelungen. Besonderer Dank auch da wieder an das Innenministerium für die gute Zusammenarbeit im Vorfeld, für die Möglichkeit, dass wir schon sehr früh unsere Vorschläge und Anforderungen formulieren konnten, die dann im Prozess tatsächlich vielfach übernommen wurden – das freut mich sehr, und es zeigt, dass auf allen Seiten eine hohe Kooperationsbereitschaft vorhanden ist.

Sie werden jetzt nicht erwarten, dass ich nur Positives von mir gebe. Deswegen drei oder vier durchaus kritische Anmerkungen und Vorschläge, wie man der Thematik vielleicht noch besser gerecht werden könnte.

Erster Punkt: Leider findet sich in dem Gesetzentwurf keine eigene Formulierung mehr zum Datengeheimnis, also zur besonderen Schutzbedürftigkeit personenbezogener Daten und zur besonderen Verpflichtung öffentlich Bediensteter, dieses Geheimnis auch zu wahren. Wir haben uns darüber im Vorfeld schon ausgetauscht, und ich kenne die Auffassung der Landesregierung und verstehe sie auch. So wird gesagt: Das wäre in diesem Kontext eigentlich eher etwas Systemfremdes, und wir haben entsprechende Regelungen auch beispielsweise im Landesdatenschutzgesetz aufgenommen. Dennoch: Gerade vor dem Hintergrund der nach wie vor aktuellen Thematik der Abfragen aus polizeilichen Auskunftssystemen – die aus meiner Sicht ein gravierendes Problem darstellen – wäre es ein mehr als nur symbolischer Akt, das Datengeheimnis gerade im polizeilichen Bereich noch einmal mit besonderem Nachdruck zu versehen und es ausdrücklich in die gesetzliche Regelung aufzunehmen.

Zweiter Punkt – aus meiner Sicht ein Kernpunkt; ich rede dabei in gewisser Weise pro domo –: Ich möchte darauf hinweisen, dass in dem Gesetzentwurf Artikel 47 der Datenschutzrichtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt ist. Artikel 47 sieht eine ganze Reihe von Befugnissen für den Datenschutzbeauftragten vor, insbesondere auch die Möglichkeit, Anweisungen und Verbote auszusprechen. Das ist leider im Gesetzentwurf nicht aufgenommen, und ich sage ganz deutlich: Das ist aus meiner Sicht ein Defizit, das dazu führt, dass die Regelung in diesem Punkt nicht europarechtskonform ist.

Es ist uns durchaus zukünftig die Möglichkeit zugestanden worden, Aufforderungen an Polizeibehörden zu stellen, aber die Möglichkeit, verbindliche Anordnungen zu treffen, ist uns nicht gegeben worden. Das ist ein Manko, das wir natürlich im weiteren Verfahren dadurch beheben können, dass wir Gerichte anrufen, dass wir den Rechtsweg beschreiten und dann vor den Verwaltungsgerichten gegen öffentliche Stellen klagen. Aber das machen wir mit einem deutlichen Defizit; wir kommen da sozusagen in die Klägerrolle hinein, und das ist von der Richtlinie so ausdrücklich nicht vorgesehen. Aus unserer Sicht wäre die Position des Landesbeauftragten dort deutlich stärker auszugestalten gewesen.

Zwei kurze Bemerkungen noch zu den materiellen Regelungen des Gesetzentwurfs:

Zum einen geht es um die Bodycams. Da haben wir in der Vergangenheit mit den bisherigen Regelungen zwar kritische, aber durchaus auch positive Erfahrungen gesammelt. Wir haben nämlich im Rahmen unserer praktischen Überprüfung des Einsatzes von Bodycams durch die Polizei in nicht wenigen Fällen sehen müssen, dass dort zumindest Anpassungs- und Einarbeitungsschwierigkeiten bestanden, die wir aber, gemeinsam auch mit dem Innenministerium, bewältigen konnten, indem wir dafür gesorgt haben, dass die Ausbildung der Polizeibeamtinnen und -beamten in dem Bereich noch einmal gestärkt wurde. Das sehen wir positiv.

Nun wird aber ein Schritt hin zu einem weitergehenden Einsatz der Bodycams versucht. Einerseits ist dieser Schritt rechtlich, auch verfassungsrechtlich, durchaus problematisch vor dem Hintergrund des Kernbereichsschutzes – Unverletzlichkeit von Wohnun-

gen –; auf der anderen Seite sehen wir, dass für den Einsatz von Bodycams in diesem Bereich ein Richtervorbehalt ausdrücklich vorgesehen ist, und damit, glauben wir, haben wir eine verfassungsrechtlich vertretbare Lösung vor uns – die wir in der Praxis wiederum intensiv begleiten werden. Wir werden uns dann darüber auseinandersetzen müssen, ob diese Regelungen in der Anwendung verfassungskonform sind – und übrigens auch, ob sie praktikabel sind; auch darauf kommt es ja an.

Letzter Gesichtspunkt, zum Thema Personenfeststellung: Da haben wir eine Ausweitung und haben auch schon im Vorfeld darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen aus unserer Sicht von der gesetzlichen Fassung her bestimmter sein sollten. Es ist ganz wichtig, dass wir gerade im Bereich der Versammlungsfreiheit keine Einschüchterungseffekte haben, dass wir auch mutige Bürgerinnen und Bürger haben, die ohne zusätzliche Belastungen von ihrem Grundrecht Gebrauch machen.

Allerdings sage ich dazu auch: Die Voraussetzungen sind identisch mit dem bisherigen § 21 des Polizeigesetzes, und die Erfahrungen, die wir da gemacht haben, sind nicht schlecht. Insofern gab es aus unserer Sicht in der Anwendung bisher keine Probleme, sodass auch da die Kritik, die ich in dem Bereich äußern möchte, eher eine verhaltene Kritik ist.

So weit mein Beitrag. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Herr Sebastian Ritter (Städtetag BW): Herr Vorsitzender, Herr Minister, Herr Staatssekretär, meine sehr geehrten Damen und Herren! Mit der Novelle des Polizeigesetzes soll das polizeiliche Instrumentarium an gesellschaftliche Entwicklungen und an europarechtliche und gerichtliche Vorgaben angepasst werden. Die kommunalen Landesverbände begrüßen diese Zielsetzung und danken für die Möglichkeit, heute dazu sprechen zu können.

Die Grundzüge des Polizeirechts bleiben unangetastet, und auch das begrüßen wir Städte und Gemeinden; denn gerade die letzten Monate haben gezeigt, dass die Umsetzung ordnungsrechtlicher Vorgaben vor Ort mit Mitteln des Polizeirechts bürgernah und wirkungsvoll erfolgt.

Neben den europäischen Vorgaben zum Datenschutz ergibt sich der Anlass für die Novelle aus zwei Gründen. Erstens: Die tatsächlichen Entwicklungen fordern eine Anpassung des polizeilichen Handlungsspielraums. Zweitens: Entscheidungen der Rechtsprechung verändern die tatsächliche Rechtslage. Der zweite Grund ist bei der sogenannten Gefährderansprache eingetreten. Der Verwaltungsgerichtshof hat im Jahr 2017 entschieden, dass die Ansprache von Gefährdern in der bestehenden Rechtslage allein den Ortspolizeibehörden vorbehalten ist; die Erkenntnisse zu und der kommunikative Umgang mit Gefährdern sind hingegen das typische Terrain des Polizeivollzugsdiens-

tes. Die in der vorliegenden Novelle vorgesehene Parallelzuständigkeit schafft Abhilfe; die Regelung der Gefährderansprache als Standardmaßnahme gibt hier eine klare Kontur. Auch das neu geschaffene Instrument der Gefährdetenansprache ist zu begrüßen.

Erlauben Sie mir, an dieser Stelle auf zwei Themen einzugehen, die aus Sicht der Städte und Gemeinden noch nicht hinreichend im Entwurf berücksichtigt sind. Das erste Thema ist nicht zuletzt wegen der Ausschreitungen in Stuttgart in der Nacht vom 20. auf den 21. Juni wieder ins allgemeine Bewusstsein gerückt, nämlich die Möglichkeit zur Schaffung von Alkoholkonsumverbotszonen. Seit der letzten Novelle können Städte und Gemeinden den Konsum von Alkohol zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten untersagen. Ausgangspunkt war eine Entscheidung des Verwaltungsgerichthofs: Eine Risikobewertung und eine abstrakt-generelle Abwägung der widerstreitenden Interessen könne nur der Gesetzgeber treffen. Die Städte und Gemeinden sind dankbar, dass der Gesetzgeber eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage geschaffen hat. Dabei war es das erklärte Ziel des Gesetzgebers, die Gestaltungsmöglichkeiten der Ortspolizeibehörde zu stärken.

Doch der Blick in die Praxis zeigt: Die Ausgestaltung ist zu eng geraten. Seit dem Inkrafttreten der Vorschrift wurde in Baden-Württemberg nur von einer einzigen Stadt eine Alkoholkonsumverbotszone geregelt. Die nun anstehende Novelle gibt die Möglichkeit zur Nachschärfung. Der bisherige Wortlaut verlangt einen nachweisbaren Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Straftat. Dieser Nachweis kann in der Praxis kaum erbracht werden. In Betracht gezogen werden sollte daher, die kriminalistische Erfahrung für einen solchen Zusammenhang ausreichen zu lassen. Ebenso ist es denkbar, nicht auf die Anzahl der Straftaten abzustellen, wenn das betroffene Gebiet von einer nicht unerheblichen Anzahl von Menschen zum „Vorglühen“ genutzt wird und auf diese Weise gruppendynamische Effekte entstehen, die dann an anderen Stellen zur Begehung von Straftaten führen.

Beim zweiten Thema geht es um die Zurückbehaltung von Sachen, die aufgrund einer polizeilichen Maßnahme in den polizeilichen Besitz gelangt sind. Nach der bestehenden Regelung kann die Polizei die Herausgabe solcher Sachen so lange verweigern, bis der Eigentümer die entstandenen Kosten beglichen hat. Typischer Anwendungsfall ist die Zurückbehaltung abgeschleppter Kraftfahrzeuge. Die Zweckmäßigkeit dieser Regelung ist unbestritten; sie vermeidet unnötige Bürokratie und Kosten, da regelmäßig kein Vollstreckungsverfahren durchgeführt werden muss. Die Zahlungsbereitschaft ist schlicht größer, wenn das Fahrzeug ausgelöst werden muss. Das gilt umso mehr, wenn der Fahrzeughalter im Ausland wohnt, was ja gerade in Baden-Württemberg immer wieder vorkommt, etwa wenn ein Bürger aus Kreuzlingen sein Fahrzeug in Konstanz falsch parkt oder eine Bürgerin aus Straßburg in Kehl falsch parkt und das Fahrzeug abgeschleppt werden muss.

Seit Juli 2019 ist diese Zurückbehaltungsbefugnis in der Praxis wirkungslos, denn in diesem Monat entschied der Verwaltungsgerichtshof, dass die Abschleppkosten keine sogenannten „öffentlichen Abgaben und Kosten“ sind. Das hat zur Folge, dass die Zu-

rückbehaltungsbefugnis allein durch das Erheben eines Widerspruchs ausgehebelt werden kann. Hier sollte nachgeschärft werden. Das Gericht stellt ausdrücklich fest: Will der Gesetzgeber hinsichtlich einer Geldleistungen die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs ausschließen, steht ihm die Möglichkeit einer spezialgesetzlichen Regelung offen.

Die Bewertung dieses kommunalen Anliegens ist bislang nicht zufriedenstellend gelöst. In der Landtagsdrucksache wird auf eine „vertiefte Prüfung“ hingewiesen, die im derzeitigen Verfahren allerdings nicht möglich sei. Dabei muss das Rad nicht neu erfunden werden. Wir regen daher erneut an, den Fingerzeig des Verwaltungsgerichtshofs aufzugreifen und die Vorschrift um folgenden Satz zu ergänzen: Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.

Beide Themen betreffen nicht den Kernbereich der anstehenden Novelle. Dennoch sind sie für die Städte und Gemeinden von großer praktischer Bedeutung und können ohne Eingriffe in die Grundstruktur der Novelle gelöst werden. Mit der Nachjustierung kann der vorliegende Entwurf abgerundet und dem Bedarf der kommunalen Praxis Rechnung getragen werden.

Ich danke Ihnen.

(Beifall)

Herr Dr. Schlosser (Opferbeauftragter der Landesregierung): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Mit dem Gesetzentwurf sollen u. a. die polizeilichen Befugnisse gestärkt werden, was ich als Opferbeauftragter der Landesregierung nur unterstützen kann. Eine effektive und effiziente Polizeiarbeit ist der beste Opferschutz, weil sie die Chance erhöht, dass eine Straftat verhindert wird und damit einem oder mehreren Menschen das Schicksal erspart wird, zum Opfer einer Straftat zu werden.

Auf vier Punkte des Gesetzentwurfs möchte ich kurz eingehen.

Erstens: Die Polizei soll künftig die Identität einer Person auch dann feststellen und sie durchsuchen dürfen, wenn diese bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen angetroffen wird, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen und wo erfahrungsgemäß mit der Begehung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert zu rechnen ist. Das erhöht die Chance, dort solche Straftaten zu verhindern – sei es durch die Sicherstellung gefährlicher Gegenstände, die Abschreckung möglicher Straftäter oder deren Feststellung mit sich daran anschließenden präventiven Maßnahmen.

Diese polizeilichen Befugnisse erachte ich nicht nur zum Schutz potenzieller Opfer, sondern auch für das Vertrauen des rechtstreuen Bürgers in einen sicheren Rechtsstaat

als wichtig. Mit der Vorgabe, dass bei der Auswahl der zu kontrollierenden Personen in besonderem Maß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist, wird verdeutlicht, dass die Polizei hier mit besonderem Fingerspitzengefühl agieren muss. Damit wird nach meiner Auffassung dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinreichend Rechnung getragen.

Besonders freut mich – zweitens –, dass nun auch die Gefährderansprache gesetzlich geregelt werden soll. Sie ist ein wichtiges Mittel, um Tatgeneigte, nicht zuletzt auch mit dem damit verbundenen Hinweis, man habe sie im Blick, zur Vernunft zu bringen und Straftaten mit einem letztlich niederschwelligen Eingriff zu verhindern.

Noch mehr freut mich, dass auch die Gefährdetenansprache Niederschlag im Gesetz finden soll. Damit wird das potenzielle Opfer vom Objekt zum Subjekt; die betreffende Person kann dabei ihre Bewertung dazu einbringen, wie sie – auch unter Berücksichtigung möglicherweise spezifischer Kenntnisse bezüglich bestimmter Menschen, die sie beispielsweise aus einer früheren Partnerschaft hat – selbst die Gefahr eines Übergriffs einschätzt und wie dieser Gefahr nach ihren Vorstellungen, auch unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Lebensgestaltung, entgegengewirkt werden kann. Für die polizeiliche Entscheidung, ob Maßnahmen erforderlich sind und wie diese gegebenenfalls ausgestaltet werden müssen, um ausreichend zu sein, ist dies zweifellos hilfreich.

Drittens: Die sogenannte Bodycam soll künftig auch im nicht öffentlichen Bereich eingesetzt werden dürfen. Die bisherige Regelung, wonach das Gerät auszuschalten war, wenn sich das – nicht selten dynamische – Geschehen dorthin verlagerte, war zweifellos wenig praxisgerecht. Die nunmehr geplante Erweiterung des Einsatzbereichs ist auch unter Opferschutzgesichtspunkten zu begrüßen. Eine Bodycam kann auch im nicht öffentlichen Bereich deeskalierend wirken und dort aufhältliche Personen einschließlich Polizistinnen und Polizisten vor einem Übergriff schützen. Ich erinnere hier beispielsweise an die Problematik der Solidarisierung: Die Polizei wird zu einer häuslichen Streitigkeit gerufen, und plötzlich sieht sie sich beiden Streithähnen gegenüber.

Soweit die Anforderungen an den Einsatz in einer Wohnung höher sind, die Verarbeitung der dort gefertigten Aufnahmen dem Richtervorbehalt unterliegt und Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht aufgezeichnet werden dürfen, soll dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz dieser Räume bzw. Daten Rechnung getragen werden. Dies ist für mich nachvollziehbar.

Viertens: Wichtig ist auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, dass die Gerichtsvollzieherin bzw. der Gerichtsvollzieher künftig bei bestimmten heiklen Aufträgen polizeiliche Auskünfte über die Schuldnerin bzw. den Schuldner einholen kann, um die Gefährdungslage zuverlässiger einschätzen zu können. Damit kann in den Fällen, in denen aufgrund der Auskunft mit gewalttätigen Übergriffen zu rechnen ist, die Gerichtsvollzieherin bzw. der Gerichtsvollzieher sich auf einer breiteren Grundlage des polizeilichen Beistands bedienen und damit die Gefahr reduzieren, Opfer einer Gewalttat zu werden.

Fazit: Ich begrüße den Gesetzentwurf sehr.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Frau KHK Tanja Kramper (PP Mannheim): Sehr geehrter Herr Klein, sehr geehrte Frau Polizeipräsidentin Dr. Hinz, Herr Minister Strobl und Herr Staatssekretär! Ich freue mich natürlich und bin sehr geehrt. Fünf Minuten – das ist eine absolute Herausforderung; ich versuche es.

Ich darf so anfangen: In meinen fast dreißig Jahren Berufserfahrung, muss ich sagen, habe ich vor allem eines gelernt: dass die Kernkompetenz der Polizei neben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung natürlich auch, hieran anschließend, wesentlich im Opferschutz liegt. Als Opferschutzkoordinatorin und Geschäftsführerin des Vereins Kommunale Kriminalprävention Rhein-Neckar mit den Schwerpunkten Opferschutz und Förderung der Zivilcourage ist mir eines ganz deutlich geworden: Dieser kriminalpräventive Ansatz, der auch entsprechend in dem Gesetzentwurf beinhaltet ist, muss gesamtgesellschaftlich getragen werden. Vielleicht entgegen dem Werbeslogan „Wir können alles, außer Hochdeutsch“ muss ich sagen, für die Polizei gilt: Wir leisten viel, aber eben nicht alles und vor allem nicht allein.

An diesem Punkt möchte ich insbesondere auf § 42 Absatz 5 des Polizeigesetzes hinweisen – die behördenübergreifende Zusammenarbeit insbesondere in opferschutzbezogenen Fallkonferenzen. Eines ist klar: Gerade im Bereich häusliche Gewalt ist eine Zusammenführung von Ideen und auch entsprechendes Fachwissen unterschiedlicher Disziplinen absolut unabdingbar. Wir haben durch bestehende Netzwerkarbeit und auch durch ODARA und das hiermit verknüpfte Pilotprojekt zum Hochrisikomanagement, das wir jetzt im Polizeipräsidium Mannheim hatten, gezeigt, dass dieser interdisziplinäre Ansatz und Abstimmungsprozess absolut notwendig für einen verbesserten Opferschutz ist.

Als Opferschutzkoordinatorin obliegt es mir aber natürlich auch, stetig zu schauen, ob und in welchen Bereichen es Lücken in opferschutzrechtlichen Regelungen gibt, die sich dann vielleicht auch in der Praxis widerspiegeln. Ich kann sagen: Durch das Pilotprojekt zum High-Risk-Management im häuslichen Kontext hat sich gezeigt, dass die Nichteinbindung der nicht behördlichen Stellen – sprich: der Interventions- und Beratungsstellen – bei den Beteiligten zu sehr viel Unverständnis geführt hat. Gerade im Bereich von Fallkonferenzen bei hochgradig gefährdeten Personen nehmen insbesondere auch diese Einrichtungen eine fundamentale Rolle bei der Gestaltung des Schutzkonzepts ein.

Als zweiten Punkt möchte ich die Bodycam-Einsätze in Wohnungen behandeln, natürlich in Anlehnung an die Gesetzesbegründung, die Ihnen ja vorliegt. Die Erfahrung aus

der Anwendererprobung 2017 und der Evaluationsbericht vom Landespolizeipräsidium, der sich in Fertigstellung befindet, haben gezeigt, dass die Triebfeder des Bodycam-Einsatzes der Schutz der Polizeibeamten ist.

Ich möchte noch drei kleine Punkte, die mir ebenfalls wichtig sind, ansprechen.

Zum einen: Bei häuslicher Gewalt ist es klar – wir haben es gehört –: Das ist ein dynamischer Prozess, der mit einem hohen Aggressionspotenzial einhergeht. Aber wir haben ein Portfolio in der Kriminalprävention, und das ist insbesondere auch der Spiegeleffekt. Wenn das Einschalten der Kamera in Wohnungen oder die Androhung dieses Einschaltens bedeutet, dass ich mich selber beruhige, ist dies eine Deeskalationsstrategie, die bedeutet, dass auch mein Gegenüber sein soziales Verhalten entsprechend anpasst. Das bedeutet im Einzelnen natürlich Schutz für die Betroffenen, aber ich sehe die Chance auch darin, dass wir, wenn es aufgezeichnet ist, auch unsere Einsatztaktik reflektieren können und dadurch entsprechend nachjustieren und professioneller werden, was wiederum bedeutet: Wir haben einen verbesserten Opferschutz.

Die zweite Sichtweise liegt auf der Täterschaft. Auch hier ist es so, dass im Bereich der Kriminalprävention bei struktureller Gewalt verschiedene Elemente eine Verhaltensänderung bei der Täterschaft hervorrufen können. Eines davon ist diese emotionale Erschütterung. In den Aufzeichnungen von Bodycams, auch eben innerhalb von Wohnungen, liegt die Chance, dass, wenn die Aufzeichnungen nach dem richterlichen Vorbehalt in einem Strafverfahren verwendet werden, der Täter das Geschehen in einem anderen Setting, in einem anderen Kontext sieht und es tatsächlich zu einer emotionalen Betroffenheit kommt. Das wiederum ist eine Chance, dass er oder sie Wege in eine Hilfestruktur findet und vielleicht auch zu Verhaltensänderungen gelangt.

Der dritte und letzte Aspekt, den ich hier ansprechen will, ist natürlich die Wirkung der Bodycam-Einsätze in Wohnungen auf die Opfer und für den Schutz. Häusliche Gewalt ist keine Privatsache; das wissen wir. Jeder, der zu Hause geschlagen, gedemütigt oder sonst wie bedroht wird, braucht besonderen Schutz. Insbesondere Kinder – das muss ich hier nicht erwähnen – sind oft die Leidtragenden, und wenn wir aus Studien die Spätfolgen kennen, dann wissen wir: Das ist dramatisch.

Daher: Wenn dieser Effekt der emotionalen Erschütterung bei den Betroffenen wirkt, kann das auch Auswirkungen haben. Wir wissen: Es gibt viele ambivalente Betroffene, und die Sichtung der Intervention in einem anderen Setting kann zu einem Weg aus der Gewalt führen.

Wenn also der Einsatz von Bodycams bedeutet, neben dem Schutz von Polizeibeamten auch den Schutz von Opfern zu erhöhen – durch eine effektive Intervention, durch Aktivierung der bestehenden Netzwerkstrukturen, die wir haben –, sollten wir dies als Auftrag verstehen und die Chance nutzen, um Menschen vor weiterer Opferwerdung zu beschützen.

Aus meiner Sicht als Opferschutzkoordinatorin wie auch als Polizeibeamtin muss ich sagen: Das Vertrauen in eine professionelle und opfersensible Polizei ist ein unbezahlbares Gut, und das sollten wir nicht verspielen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Vorsitzender Karl Klein: Herzlichen Dank. Ich darf nun zu diesen ersten vier Vorträgen die Fragerunde eröffnen.

Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE: Ich habe zunächst einmal eine Frage an Sie, Frau Kramper. Vielen Dank für Ihren Vortrag; für uns ist es wichtig, in diesem Zusammenhang auch einmal eine Praktikerin der Polizeiarbeit zu hören. Sie haben – das ist für uns neu gewesen – als Argument in Ihrer Stellungnahme wie auch in Ihren mündlichen Ausführungen genannt, dass der Einsatz der Bodycam auch eine deeskalierende Wirkung auf die Beamten selbst hat. Das ist wirklich sehr interessant. Könnten Sie das vielleicht noch ein bisschen ausführen und sagen, welche Erfahrungen Sie gemacht haben und woran Sie das festmachen, und auch erläutern, wie sich dieser Spiegeleffekt im Einsatzgeschehen auswirkt? Vielleicht können Sie auch – was natürlich unglaublich schwierig ist; das ist klar – eine Prognose für einen etwaigen Einsatz in Wohnungen stellen.

Abg. Sascha Binder SPD: Ich schließe daran an. Frau Kramper, herzlichen Dank. Sie haben in Ihrer Stellungnahme gesagt, dass – ich glaube, das geht in die ähnliche Richtung wie beim Kollegen Sckerl – man solche Aufnahmen auch zur Fehleranalyse verwenden könne, um einen solchen Einsatz im Nachgang zu analysieren. Da bin ich mir gar nicht so sicher, ob das nach der geltenden Rechtslage und auch nach der Änderung, die die Landesregierung jetzt vorschlägt, überhaupt möglich ist.

Vielleicht können Sie dazu ausführen, warum das aus Ihrer Sicht mit diesem Änderungsvorschlag der Landesregierung nun möglich ist. Denn eine nachträgliche Verwendung – unter dieser von der Landesregierung und den Regierungsfraktionen vorgeschlagenen Konstruktion des nachträglichen Richtervorbehalts – ist ja nur für die Strafverfolgung möglich. Vielleicht können Sie dazu noch Ausführungen machen.

Herr Dr. Schlosser, Sie sind eingegangen auf die Identitätsfeststellung und die Ausweitung der Möglichkeiten der Identitätsfeststellung. Vielleicht könnten Sie uns ein Beispiel nennen, wo wir nach der jetzt geltenden Rechtslage des Polizeigesetzes nicht die Möglichkeit haben, Identitätsfeststellungen durchzuführen – die wir nach einer neuen Rechtslage dann plötzlich haben.

Abg. Dr. Ulrich Goll FDP/DVP: Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Schlosser und an Frau Kramper. Es gibt eine Untersuchung – ich weiß nicht, ob die allgemein bekannt ist

–: Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften hat im März 2018 eine Evaluation des Pilotprojekts zum Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei veröffentlicht. Dort heißt es auf Seite 58 f.:

> *Als nicht sinnvollen Einsatzbereich nannten die Befragten Vorfälle von häuslicher Gewalt, welche auch in der Dienstanweisung für den Gebrauch von Bodycam ausgegrenzt wurde. Ein Befragter gab an, dass bei häuslicher Gewalt „das Ganze“ schon gelaufen sei, wenn man in eine Wohnung hineingeht. Da seien Aufnahmen nicht notwendig und auch nicht angebracht. Ein anderer führte an, dass es provozierender sei, wenn man mit einer Kamera in die Privatsphäre hineintritt.*

Was sagen Sie zu diesen Überlegungen, die ja bekanntlich bei uns in der Fraktion eine Rolle gespielt haben und die uns plausibel vorkommen? Vielleicht noch ergänzt um den Punkt, dass unsere Erkenntnisse in Baden-Württemberg bereits erbracht haben, dass die Bodycam nichts nützt, wenn ich es, auf Deutsch gesagt, mit Besoffenen zu tun habe; da geht die Wirkung rapide runter. Das ist aber auch genau die Situation der häuslichen Gewalt, dass da in der Regel eine Menge Alkohol im Spiel ist.

Von daher die Frage: Sollte man nicht den Nutzen dieser Maßnahme gerade in der Wohnung infrage stellen?

Abg. Thomas Blenke CDU: Ich möchte mich bei allen vier Referenten ganz herzlich für die sehr fundierten Vorträge bedanken. Auch ich habe Fragen, eine an Herrn Dr. Schlosser und eine an Frau Kramper.

Herr Dr. Schlosser, noch einmal, auch im Nachgang zu der Frage des Kollegen Goll, zum Einsatz von Bodycams in Wohnungen – Sie haben es ein bisschen ausgeführt –: Dies war bisher erlaubt unter freiem Himmel; jetzt soll der Einsatz auch in geschlossenen Räumen und in Wohnungen mit hineinkommen. Sehen Sie hier auch diese Schnittstellenproblematik, wenn sich eine Situation verlagert, dass dann durch den jetzt erweiterten Einsatz wirklich mehr bewirkt werden kann, auch im Sinne von Opferschutz? Also ganz bewusst diese Schnittstelle, wenn sich eine Lage verlagert vom freien Himmel in den geschlossenen Raum.

Und an Frau Kramper zunächst vielen Dank. Man merkt, Sie sind mit viel Herzblut in der Praxis tätig. Meine Frage: Wir haben ja uns sehr viel Mühe gegeben, bei diesem Gesetzentwurf Verbesserungen zu bringen. Jetzt sind Wunschlisten in aller Regel deutlich länger als die Auflistung dessen, was getan werden kann. Aber für die weite Zukunft: Fallen Ihnen sonstige Dinge ein, die Sie de lege ferenda brauchen könnten? Natürlich könnten wir Ihnen da jetzt nicht irgendwelche Zusagen machen, aber mich interessiert einfach, ob da noch Punkte für Sie offen sind, bei denen Sie sagen, das würde Ihnen in der Prävention und im Opferschutz sehr helfen.

Frau KHK Tanja Kramper: Vielen Dank für die Fragen. Ich werde erst einmal auf die erste Frage eingehen. Wenn ich etwas vergesse, erinnern Sie mich bitte. Ich werde vielleicht auch nicht alles beantworten können.

Die erste Frage betraf im Grunde meine Ansicht zu diesem Spiegeleffekt oder entsprechend zu der Deeskalation. Es gibt natürlich verschiedene Deeskalationsmöglichkeiten, und als Praktikerin habe ich das auch schon selbst probiert – diese Beruhigung, die sich auch auf das Gegenüber auswirkt. Aus dem Evaluationsbericht vom Polizeipräsidium – er befindet sich erst noch in der Fertigstellung, aber in der Presseerklärung kam dies bereits zur Sprache – geht hervor, dass 84 % der eskalierenden Einsätze eine Beruhigung erfahren haben. Dies kann – das ist natürlich noch nicht genau und explizit erwähnt – auch daher kommen: Wenn ich weiß, dass ich diese Kamera einschalte, bedeutet es auch für mich, dass ich mir noch einmal bewusster mache, was ich sage und wie ich handle, weil es ja aufgezeichnet wird. Und unbewusst spiegele ich das auch meinem polizeilichen Gegenüber, und entsprechend kann dieses Verhalten dann adaptiert werden. Deshalb ist diese Eigensicherung zeitgleich auch Fremdsicherung.

Zudem verweise ich – ich habe es in meiner Stellungnahme als Fußnote eingefügt – auf die Erfahrungen, die diese Beruhigung untermauern, auch von Professor Dr. Feltes und Herrn Dr. Ruch, die 2017 im Innenausschuss des Bundestags hierzu angehört wurden; dabei ging es um das Thema Bodycam an sich, nicht speziell den Einsatz in Wohnungen. Sie haben Untersuchungen aus den USA und England herangezogen, weil es bei uns noch keine umfassenden Untersuchungen gab, und auch da hat man festgestellt, dass durch den Einsatz einer Bodycam zu über 80 % die Widerstände abgenommen haben.

Das sind jetzt Ansätze. Wir haben natürlich noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen; die fehlen uns im Bereich der deeskalierenden Wirkung in Wohnungen.

Das ist das eine. – Jetzt zu der anderen Frage bezüglich meiner Annahme, dass das eventuell reflektiert werden kann: Natürlich ist der Präventionsgedanke hier vorrangig, aber es spielen da eben viele Aspekte eine Rolle, und es geht vor allem auch um den Einzelfall. Wenn jemand als Polizeibeamter die Möglichkeit hat – wie auch immer das dann umgesetzt wird –, in der Situation, die hoch emotional ist, vielleicht noch einmal zu reflektieren, was er denn da gesagt hat, wenn es diese Möglichkeit gibt – egal, wie das dann genau im Gerichtsverfahren abläuft, inwiefern Akteneinsicht besteht; es ist ja dann protokolliert, und man kann es nachlesen –, dann sehe ich einfach die Chancen, dass hier ein Impuls gesetzt werden kann in der Richtung: Können wir hier unsere Kommunikationsstrategien verbessern, und wie sieht das in der Praxis aus?

So ist es gedacht. Bezüglich der Verwendung muss man dann tatsächlich schauen: Wie ist es im Einzelfall, wie können wir das umsetzen?

Jetzt gab es, glaube ich, noch eine dritte Frage, oder?

(Abg. Thomas Blenke CDU: Der Wunschzettel!)

– Der Wunschzettel, ja. Wenn ich das vorher gewusst hätte. – Einen Posten auf meinem Wunschzettel haben Sie ja schon erfahren, und das ist etwas, was wir in der Praxis im Polizeipräsidium tatsächlich haben. Also, wie gesagt, ich kenne das Leid der Opfer. Bei mir rufen viele Menschen an, die jahrelanges Leid ertragen haben, und ich weiß: Was bei uns ankommt, ist absolut die Spitze des Eisbergs. Das Dunkelfeld ist enorm groß, und die Menschen da draußen, die leiden richtig. Wenn sie dann doch den Weg einer Strafanzeige gegangen sind, dann, muss ich sagen, kann ich manchmal nur noch den Kopf über das schütteln – und ich habe in dreißig Jahren viel erlebt –, was diese Menschen erleiden.

Deshalb ist für die Polizei auch die Netzwerkarbeit unabdingbar. Wir sind so auf diese Einrichtungen angewiesen, und die Polizei möchte da qualitativ hochwertig sein. Wir wollen die Menschen schützen, und das können wir nur Hand in Hand auch mit diesen Stellen.

Ich sitze mit diesen ganzen Stellen bei uns im Polizeipräsidium Mannheim – wir sind für eine Million Menschen zuständig – immer wieder zusammen, und wir diskutieren und merken einfach: Das ist ganz wichtig, dieser Austausch. Und deswegen war dieser eine Wunsch jetzt in Bezug auf die Fallkonferenzen. Das Land Rheinland-Pfalz hat das entsprechend umgesetzt; da funktioniert das so. Und deswegen für die Zukunft: Vielleicht kann man da ja noch entsprechend nachjustieren. Das wäre mein erster Wunsch gewesen.

Herr Dr. Uwe Schlosser: Ganz kurz zur Identitätsfeststellung: Das geht ja schon nach, glaube ich, § 26 des bisher geltenden Polizeigesetzes. Der künftige § 27 übernimmt weitgehend diese Regelungen, führt noch weiter gehende Regelungen ein und konkretisiert vor allem auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Rechtsprechung, sodass ich denke, den § 27 erachte ich nach wie vor als erforderlich und sinnvoll.

Zur Frage der Bodycam: Ich möchte jetzt keine allgemeine Aussage zur Bodycam treffen. Ich denke, es kommt auf den jeweiligen Einzelfall an, ob deren Einsatz sinnvoll ist. Und das müssen die Polizeibeamten vor Ort entscheiden; ich glaube, das kann man gar nicht theoretisch für alle Fälle beurteilen.

Es ist sinnvoll. Man stelle sich vor, der Streit findet vor der Haustür statt, ganz heftig. Das Ehepaar streitet sich – um einmal ein banales Beispiel zu nehmen. Die Polizei kommt, und die Streitenden ziehen sich darauf in die Wohnung zurück. Dann muss die Polizei auch die Möglichkeit haben, schon aus Opferschutzgründen, hinterherzurennen und dort von der Bodycam Gebrauch zu machen, um diese Situation zu deeskalieren.

Ich finde auch die Idee von Frau Kramper interessant, diese Einsätze nachzuarbeiten und vielleicht aus dem einen oder anderen Fehler, der gemacht wurde, zu lernen. Ob

das zulässig ist, ist die zweite Frage. Ich sage nur, was sinnvoll ist. Ob das in dem Fall zulässig ist oder ob das nach 60 Sekunden gelöscht werden muss, das ist eine andere Frage. Aber sinnvoll wäre so eine Nacharbeit auf jeden Fall.

Ich hoffe, ich habe ein kleines bisschen Ihre Fragen beantworten können. Danke schön.

Abg. Arnulf Freiherr von Eyb CDU: Frau Kramper, mir hat Ihr Plädoyer sehr gut gefallen. In diesem Zusammenhang würde mich aber Folgendes interessieren: Wie werden die Polizeibeamten eigentlich darauf geschult, mit diesem Instrument umzugehen? Und kann eine Nachverfolgung nicht auch das Vertrauen in die Polizei stärken, wenn man sieht, dass die Beamten sich in einer kritischen Situation richtig verhalten haben, und wenn so etwas – und zwar nicht nur ausnahmsweise – von den Menschen beurteilt wird, die selbst in der emotionalen Situation waren?

Frau Kramper: Zu Ihrer letzten Ausführung: Das kann ich natürlich genau so bestätigen. Ich finde, Anerkennung tut gut, Wertschätzung sowieso. Und von dem her ist es natürlich auch ein positiver Effekt und stärkt unsere Kolleginnen und Kollegen in der Rechtssicherheit und auch in ihren Maßnahmen. Da bin ich natürlich ganz positiv bei Ihnen mit dieser Aussage.

Was die Schulungen betrifft: Die Kollegen werden natürlich in den erforderlichen Einsatztaktiken geschult. Wir haben das ja vorhin schon gehört: Am Anfang gab es natürlich Probleme. Jedes Einsatzmittel, das die Polizei hat, bedarf des Trainings, und zwar des ständigen Trainings, und der Kontinuität. Genauso wird das jetzt auch mit diesen Bodycams laufen: dass natürlich entsprechend trainiert wird, dass es eine Routine wird. Bei den Trageversuchen gab es das eine oder andere Mal die Feststellung „Oh, vergessen, einzuschalten, den Knopf nicht gedrückt“. Das passiert; das bedarf natürlich aber ständigen Trainings, so wie es auch in Bezug auf den Einsatz von Pfefferspray und von Waffen des ständigen Trainings bedarf. Genauso wird es auch mit diesem Einsatzmittel sein, das bei der Polizei Verwendung finden wird.

Herr Dr. Stefan Brink: Es war noch eine Frage des Abgeordneten Binder offen, die aus meiner Sicht sehr spannend ist, nämlich die Frage, ob beim Einsatz von Bodycams in Wohnräumen nicht möglicherweise der Richtervorbehalt mit den Möglichkeiten eines Betroffenen kollidiert, auf diese Aufnahmen zuzugreifen. Das ist ja eine beiderseitige Zielsetzung. Der Einsatz von Bodycams bedeutet nicht nur deeskalierende Wirkung, bedeutet nicht nur die Möglichkeit der Dokumentation durch die Polizeibehörden, sondern umgekehrt auch die Chance für den Betroffenen, im Nachhinein festzustellen, ob er unzulässig behandelt wurde, ob es da möglicherweise Fehlverhalten vonseiten der Polizei gibt.

Man könnte meinen, dass der nachträgliche Richtervorbehalt, der jetzt in § 44 Absatz 6 aufgenommen wurde, damit kollidiert. Das ist aber nicht der Fall. Der Betroffene selbst hat nach § 91 der Vorschrift ein eigenes Auskunftsrecht und kommt deswegen unabhängig von einer richterlichen Genehmigung an die Daten heran, um sie selbst nutzen

zu können. Das ergibt sich jedenfalls aus einer Auslegung des Gesetzes. Wenn man Auskunftsrechte des Betroffenen von einer vorherigen richterlichen Zustimmung abhängig machen wollte, wäre das offensichtlich europarechtswidrig.

Abg. Sascha Binder SPD: Nur eine Klarstellung: Mir ging es in dem Fall nicht um den Betroffenen, sondern um die Frage, ob es, wenn es kein Verfahren gibt bzw. die Aufnahmen nicht für die Strafverfolgung verwendet werden, die Möglichkeit gibt, rein zu Schulungszwecken oder zur Fehleranalyse diese Videoaufnahmen auszuwerten, wenn es Aufnahmen in der Wohnung waren. Um das ging es mir. – Danke.

Vorsitzender Karl Klein: Herzlichen Dank. – Dann können wir mit unserem zweiten Block beginnen. Als Erstes darf ich Herrn Achim Brauneisen, Generalstaatsanwalt bei der Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart, das Wort geben. – Bitte schön, Herr Brauneisen.

Herr Achim Brauneisen (Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart): Herr Vorsitzender, Herr Minister Strobl, meine Damen und Herren Abgeordnete! Aus meiner Sicht ist die Struktur und Gliederung der Neufassung des Polizeigesetzes schlicht gelungen. Die EU-Richtlinie 2016/680 wird meines Erachtens insgesamt und vollständig umgesetzt, wenn man einmal von der Auslegungsproblematik bei Artikel 47 absieht. Dasselbe gilt für die Anpassung des Polizeigesetzes an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtsgesetz und zu den automatisierten Kennzeichenlesesystemen.

Es wurde ja im Vorfeld kritisch behauptet, dass mit der nun vorgesehenen Änderung des Polizeirechts das Polizeigesetz Baden-Württemberg zum härtesten Polizeigesetz in der Republik werde. Ich meine, dass diese Einschätzung sehr schwer zu bewerten ist, weil die Polizeigesetze in Struktur und Inhalt doch sehr unterschiedlich und schwer vergleichbar sind. Im Ergebnis teile ich diese Auffassung nicht, weil mehrere Maßnahmen nicht aufgenommen worden sind, die in anderen Polizeigesetzen zum Teil zu finden sind und auch teilweise im Vorfeld diskutiert werden. Präventive Onlinedurchsuchung, Sicherungsgewahrsam bei drohender Gefahr, der unbefristete Sicherungsgewahrsam, die anlasslose Schleierfahndung im gesamten Grenzbereich bis zur Tiefe von 30 km, die automatisierte Gesichtserkennung, DNA-Untersuchung von Spuren auf bestimmte persönliche Merkmale – all dies kommt nicht in den Werkzeugkasten der Polizei.

Soweit der Regierungsentwurf sich dafür entscheidet, einige wenige Befugnisse neu aufzunehmen, halte ich das Konzept in seiner Gesamtbewertung für verfassungsrechtlich vertretbar. Die Verhältnismäßigkeit ist aus meiner Sicht insgesamt gewahrt. Eine unangemessene Beeinträchtigung von Bürgerrechten kann ich nicht sehen, wenn ich mir die jeweils normierten Eingriffsvoraussetzungen, die verfahrens- und datenschutzrechtlichen Sicherungen anschaue – beispielsweise Aufnahme neuer Richtervorbehalte. Es handelt sich aus meiner Sicht um eine maßvolle Erweiterung des polizeilichen Instrumentariums.

Es besteht auch Anlass, sich über Folgendes Gedanken zu machen: Die Gesamtkriminalitätsentwicklung ist seit der letzten Novelle im Jahr 2017 zwar rückläufig, dies gilt aber nicht für die politisch motivierte Kriminalität und für Gewalthandlungen gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Zur latenten Gefahr des islamistischen Terrorismus, die meines Erachtens keinesfalls vorüber ist, kommt verstärkt die Gefahr des rechtsextremistischen Terrorismus hinzu.

Personenkontrollen müssen der Polizei bei großen Veranstaltungen mit Gefährdungspotenzial möglich sein, auch wenn die einzelnen Teilnehmer keinen konkreten äußeren Anlass geben. Der Grundrechtseingriff ist meines Erachtens gering, zumal die Befugnis nicht bei Versammlungen greift, die auf Meinungsäußerungsfreiheit gerichtet sind, oder bei Demonstrationen. Die Gefährdungslage kann jederzeit und sehr schnell in eine Hochrisikolage umschlagen. Die Polizei sollte nicht warten müssen, bis es so weit ist; sie muss in die Lage versetzt werden, den Schutz der durch eine Menschenmenge vermittelten Anonymität ohne größere Hürden aufbrechen zu können. Ich meine, man kann jedem zumuten, bei größeren Veranstaltungen seinen Personalausweis vorzuzeigen.

Die ausdrückliche gesetzliche Normierung der Gefährder- und Gefährdetenansprache als polizeiliche Standardmaßnahme ist aus meiner Sicht zu begrüßen; die neue Vorschrift gibt der Polizei Rechtssicherheit. Den Einsatz der Bodycam auch in Wohnungen und Räumen halte ich zum Schutz der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten für geboten, zumal ich überzeugt bin, dass allein schon die Möglichkeit ihres Einsatzes präventiv deeskalierend wirkt. Speziell in Fällen von häuslicher Gewalt oder beispielsweise auch bei Einsätzen in der Reichsbürgerszene und der Selbstverwaltungsszene ist die Lage oft nicht von vornherein einschätzbar, sie ist emotional aufgeladen. Die bisherige Beschränkung des Einsatzes der Bodycam auf den öffentlichen Bereich ist deshalb von der Sache her aus meiner Sicht nicht plausibel, und verfassungsrechtlich halte ich die Lösung, die jetzt gewählt wird, für vertretbar.

Zur automatischen Kennzeichenerfassung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass deren gesetzliche Regelung aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich möglich ist. Sie kann z. B. zur Eindämmung von Orten, die Rückzugs- und Ausgangspunkt für Kriminalität sind, und zum Schutz von gefährdeten Orten beitragen und ist deshalb legitim. Lediglich zur Verfassungsmäßigkeit im engeren Sinne hat das Gericht gefordert, dass Zweck und Eingriffsintensität der Maßnahme in einer Gesamtbetrachtung nicht außer Verhältnis stehen dürfen. Diesen Anforderungen wird die Neuregelung meines Erachtens gerecht. Die Vorschrift lässt die Durchführung von Kontrollen mit einem automatischen Kennzeichenlesesystem nicht ins Blaue hinein zu; sie konkretisiert die Eingriffsschwelle in differenzierter Form. Der Entwurf schafft damit aus meiner Sicht die erforderliche Balance zwischen Zweck und Eingriffsintensität der Maßnahme.

Schließlich begrüße ich auch die Regelung der gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen die Polizei im Rahmen von Zuverlässigkeitsprüfungen personenbezogene Daten

aufgrund einer Einwilligung verarbeiten kann. Der Entwurf dehnt die Befugnis bei Einwilligung allerdings auch auf Fallkonferenzen – die schon angesprochen worden sind – in behördenübergreifendem Zusammenhang aus. Hier sehe ich ein Problem. Gerade bei Intensivtätern, wenn es um den Schutz von Kindern und Jugendlichen geht – ich nenne einmal den Fall Staufen –, bei häuslicher Gewalt oder bei Fallkonferenzen in der GZS KURS muss auf jeden Fall die Fallkonferenz ohne Einwilligung möglich sein. Das ist auch jetzt auf der Grundlage von § 59 Absatz 3 und 4 des Entwurfs möglich. Deswegen stellt sich für mich die Frage, warum der Entwurf noch eine Einwilligungslösung für solche Fallkonferenzen vorsehen möchte. Ich glaube, dass es hier Unklarheiten und Auslegungsschwierigkeiten gibt, und würde dafür plädieren, diese Vorschrift zu streichen.

Mein Fazit: Gegen den Gesetzentwurf sind keine durchgreifenden Einwände zu erheben. § 42 Absatz 5 Nummer 2 sollte gestrichen werden.

Vielen Dank, meine Damen und Herren.

(Beifall)

Herr Ralf Kusterer (Landesvorsitzender DPolG BW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, Herr Minister Strobl, Herr Staatssekretär, Frau Dr. Hinz, sehr geehrte Sachverständige, sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung und für die Möglichkeit, für die Deutsche Polizeigewerkschaft heute einige Impulse und Bewertungen vortragen zu dürfen. Sie haben ausgezeichnete Experten eingeladen und befragt. Gestatten Sie mir deshalb, dass ich mich zur juristischen Feinarbeit und rechtssicheren Formulierung des Gesetzentwurfs nicht sehr stark äußern werde.

Die Deutsche Polizeigewerkschaft organisiert 20 000 Mitglieder. Sie wissen, dass ich im Hauptamt der Vorsitzende des Hauptpersonalrats der Polizei des Landes Baden-Württemberg bin, sozusagen der oberste Betriebsratsvorsitzende für 35 000 Beschäftigte. Sie dürfen erwarten, dass ich in meinen Stellungnahmen und in dem, was ich beim Gesetzgebungsverfahren schon schriftlich abgegeben habe, das vortrage, was die Kolleginnen und Kollegen an uns herantragen. Sie finden, wie gesagt, unsere Stellungnahmen auf Seite 195, Buchstabe c und können daraus unsere grundlegend positive Haltung zu diesem Gesetzentwurf entnehmen.

Ich will an dieser Stelle ausdrücklich den Regierungsfraktionen für die Vorlage danken. Der lange politische Diskurs lässt erahnen, dass dies auch in den Regierungsfraktionen keine einfache Diskussion war. Als ich den Entwurf zum ersten Mal gelesen habe, dachte ich an meine Metzgereiverkäuferin, die immer sagt: „Darf es etwas mehr sein?“ Als Polizeigewerkschaftler hat man da mit Sicherheit auch die eine oder andere Idee. Aber ja: Wir erkennen grundsätzlich an, dass hier ein tragfähiger Kompromiss gefunden wurde.

Hier einige Big Points:

Erstens: Datenschutz. Der Umgang mit Daten erfordert ein Höchstmaß an Sorgfalt, Sensibilität und Kompetenz. Der Polizeibeamte benötigt einfache, nachvollziehbare und klare Regelungen, die es ihm ermöglichen, trotz täglicher Herausforderungen, angespannter und teilweise aggressiver Stimmung in sekundenschnellen Entscheidungen möglichst rechtmäßig und fehlerfrei mit den hochsensiblen Daten der Bürgerinnen und Bürger umzugehen. Unabhängig von der juristischen Feinjustierung und Bewertung begrüßen wir die jetzt getroffenen Regelungen.

Wenn Polizeibeamte sich im Rahmen der Dienstausübung der ständigen Gefahr von Datenschutzverstößen ausgesetzt sehen, führt dies insbesondere zu einer Verunsicherung und zur Lähmung der Dienstausübung. Aus unserer Sicht sind die Regelungen klar und unmissverständlich und erlauben nach einer entsprechenden Fort- und Weiterbildung eine rechtskonforme Anwendung.

Einzelmaßnahmen: Aus polizeilicher Sicht müssen wir mit den Herausforderungen leben, Informationen zu bewerten und Entscheidungen zu treffen, die letztlich die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Dabei leben wir in dem Dilemma, dass die Informationsgewinnung ebenso schwierig ist wie letztlich die Entscheidung für das Einschreiten und das Handeln der Polizei. Gerade dann, wenn Informationen fragmentartig sind, aber die Gefahrenlage so ist, dass, wenn wir nicht handeln, ein immenser Schaden eintreten könnte, ist das von Bedeutung.

Dies sind genau die Sachverhalte, bei denen die Bürgerinnen und Bürger fragen: „Warum muss immer erst etwas passieren? Warum hat die Polizei nicht gehandelt?“ Wir brauchen Eingriffsbefugnisse, um handeln zu können. Fern jeglicher rechtsdogmatischer Diskussionen bewerten wir deshalb auch den Begriff der „drohenden Gefahr“ als eine probate Möglichkeit, das polizeiliche Handeln einzuschränken.

Und ja, die Polizei braucht ein Handwerkszeug, einen „Werkzeugkasten“, so wie ein Handwerker Werkzeuge braucht – die man nicht täglich und manchmal nicht einmal im Lauf eines Jahres braucht, die aber im Werkzeugkasten zu finden sind; ich denke beispielsweise an einen Schreiner, der eine hoch filigrane Holzarbeit professionell vollenden will. Genau dieses Werkzeug wird der Handwerker nur für diesen konkreten Anlass benutzen.

Genau aus diesem Grund ist es gut, wenn wir beispielsweise bei Großveranstaltungen, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen, rechtmäßige Personenfeststellungen sowie Durchsuchungen von Personen und Sachen durchführen können. Es ist gut, wenn wir Regelungen für die Gefährderansprachen und -anschreiben und für die Gefährdetenansprachen haben, und es ist gut, wenn man sich der Speicherung von Notrufen und anderem zuwendet.

Es ist gut, wenn wir eine Rechtsgrundlage für den polizeilichen Datenabgleich haben und z. B. diese Zuverlässigkeitsprüfung entsprechend durchführen können. Es ist gut, wenn Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher bei gefahrgeneigten Vollstreckungsmaßnahmen vor Ort Informationen über die Schuldnerin oder den Schuldner bei der zuständigen Polizeidienststelle einholen können; hier teile ich ausdrücklich auch die Auffassung von Herrn Dr. Schlosser.

Bodycam: Meine sehr geehrten Damen und Herren, es ist gut, wenn der Einsatz der Bodycam auch in Wohnungen sowie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen erlaubt wird. Für uns ist und war die Einführung der Bodycam nicht ein politisches Signal für die Polizei und gegen die Gewalt gegen Polizeibeamte. Sie war vielmehr ein wirksames Mittel, um der Gewalt gegen Polizeibeamte vorzubeugen. Täglich hilft die Bodycam dabei, die Gewalt zu stoppen. Täglich verhindert der Einsatz der Bodycam schwerste Verletzungen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Täglich schützt der Einsatz der Bodycam die Polizistinnen und Polizisten. Über 19 000 Mal konnte die Bodycam im zurückliegenden Jahr eingesetzt werden – ein deutliches Signal.

Aber ja, es gibt auch Fälle, Herr Professor Dr. Goll, in denen wir es mit schuld- und deliktunfähigen Personen zu tun haben, und ja, diese Personen werden mehr. Aber die Wahrheit ist, dass die Mehrheit unseres polizeilichen Gegenübers – das zeigt auch die in der letzten Woche veröffentlichte Strafverfolgungsstatistik – eben schuld- und deliktfähig ist. Wohnungen, Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume gehören zu den Einsatzorten an sich. Im Jahr 2019 ereigneten sich in über 1 300 Fällen Gewaltdelikte geben Polizeibeamte genau in diesen Räumlichkeiten. Damit findet jede vierte Tat in diesen zu Recht vom Grundgesetz geschützten Räumen statt, und über 30 % aller Verletzungen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten rechtfertigen den Einsatz von Bodycams in diesen Räumen. Und kaum ein Bürger versteht es, wenn die Polizisten bei Auseinandersetzungen wie im Sommer hier in Stuttgart keine Bodycams einsetzen dürfen oder eben nur auf öffentlichen Plätzen.

Gestatten Sie mir am Ende zwei Bitten. Die erste Bitte ist – sie richtet sich an die juristische Sach- und Fachkompetenz der Sachverständigen –, auch mit dem Gedanken an die verletzten Kolleginnen und Kollegen daran mitzuarbeiten, ein solches Gesetz so zu gestalten, dass es auch diesem Aspekt Rechnung trägt.

Die zweite Bitte geht an die Mitglieder des Landtags und der Regierungsfraktionen, dort im Gesetzgebungsverfahren mutig und entschlossen zu sein, wo das Gesetz vielleicht auch aus rechtsdogmatischer Überlegung kleine Risiken aufweist. Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte und im Übrigen viele andere Beteiligte, die in unserem Land für Sicherheit und Ordnung sorgen, müssen täglich mutig und besonnen in Einsatzlagen gehen, in denen sie ihre Gesundheit und körperliche Unversehrtheit und teilweise ihr Leben für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in Gefahr bringen. Ich meine, sie haben es verdient, dass auch Sie das eine oder andere Risiko eingehen, und das gilt für mich beispielsweise überall dort, wo es keine höchstrichterliche Entscheidung gibt und man etwa die Urteile aus der Kennzeichenerfassung reflektiert.

Ein herzliches Dankeschön für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Herr Dr. Andreas Nachbaur (HfPolBW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrter Herr Minister, meine Damen und Herren! Fünf Minuten sind kurz, deswegen gehe ich gleich medias in res. Ich bedanke mich, dass ich hier in aller Kürze referieren kann.

Erstens: Artikel 8 des Grundgesetzes soll künftig im Polizeigesetz als eingeschränktes Grundrecht zitiert werden. Das ist zu begrüßen. Allerdings dürfte die Erwartung, die die Polizei mit dieser Änderung verknüpft – nämlich, dass nun künftig auch im Kontext von Versammlungen das Polizeigesetz eventuell ergänzend Anwendung finden könnte –, mutmaßlich nicht erfüllt werden. Es bleibt bei der seit Jahrzehnten bestehenden Problematik, dass die Polizei in Baden-Württemberg mit dem völlig defizitären Bundesversammlungsgesetz zurechtkommen muss. Das ist gut und schön für Menschen wie mich, die Klausurfragen stellen; uns bleibt die „Spielwiese“ erhalten. Für die Polizeipraxis ist es aber ziemlich schlecht; die wären angewiesen auf ein besseres Versammlungsgesetz und eventuell eben auch auf die Möglichkeit, das Polizeigesetz ergänzend anwenden zu können. Das wird mit dieser jetzigen Zitierung nicht erreicht.

Zweitens: Neufassung des § 27. Die Ausweitung der Ortshaftung im Kontext von Ansammlungen und öffentlichen Veranstaltungen, was die Identitätsfeststellung betrifft, kann ich nur kritisieren. Es handelt sich um eine Befugnis, die sehr weit geht, die, etwas überspitzt formuliert, nahezu tatbestandslos erscheint. Es gibt eine vergleichbare Vorschrift in keinem anderen Bundesland, und ich meine, mit den Grundsätzen von Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit ist diese neue Vorschrift, diese Nummer 2, nicht vereinbar.

Erst recht gilt dies für die im Kontext der IDF-Erweiterung geplante Erweiterung auch im Bereich Personendurchsuchung und Sachdurchsuchung. Dabei handelt es sich um wesentlich intensivere Grundrechtseingriffe, als es die reine Personenfeststellung ist, es soll aber unter genau den gleichen diffusen Voraussetzungen möglich sein. Es wird ein Automatismus hergestellt von der Personenfeststellung zur Personendurchsuchung und zur Sachdurchsuchung. Es bedarf keinerlei zusätzlicher Voraussetzungen, damit die Person durchsucht werden kann oder mitgeführte Sachen durchsucht werden können. Das geht, meine ich, wesentlich zu weit.

Die Neuregelung der Kontrollstellenbefugnis und der Kontrollbereichsbefugnis in den Nummern 5 und 6 ist zu begrüßen. Kritisieren kann man da nur den Zeitpunkt der Änderung. Seit Jahrzehnten war in allen Lehrbüchern und Kommentaren zum baden-württembergischen Polizeigesetz nachzulesen, dass diese Vorschrift – die Vorgängerbestimmung – kompetenz- und verfassungswidrig ist. Man hat aber nicht reagiert; erst jetzt, nach der Entscheidung aus Karlsruhe, wo die Nichtigerklärung erfolgt ist, wird ein neues Gesetz gemacht.

Übrigens ist das genau so seit 25 Jahren nicht nur von mir, sondern auch von den Kollegen an der Hochschule so gelehrt worden: „Die alte Regelung, § 26 Nummern 4 und 5, ist verfassungs- und kompetenzwidrig; machen Sie bitte keinen Gebrauch davon.“

Schleierfahndungsbefugnis, § 27 Absatz 1 Nummer 7: Da habe ich gestaunt, als ich in den Gesetzentwurf hineinschaute, dass diese Ermächtigungsgrundlage nahezu unverändert in das neue Polizeigesetz übernommen werden soll. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts zur automatischen Kennzeichenerfassung ist diese Vorschrift so nicht mehr haltbar; sie ist zu unbestimmt, sie ist unverhältnismäßig, mutmaßlich auch unionsrechtswidrig. Dazu habe ich ja in der schriftlichen Stellungnahme mehrere Ausführungen gemacht. Ich meine, der Gesetzgeber sollte sich an der Stelle um eine verfassungskonforme und möglichst auch unionskonforme Rechtsgrundlage bemühen, wenn man an dieser Schleierfahndungsbefugnis festhalten will – die ja durchaus nicht alle Bundesländer haben.

Die Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen haben, meine ich, schon Anspruch auf die Bereitstellung verfassungs- und unionsrechtskonformer Rechtsgrundlagen. Diesem Anspruch wird § 27 Absatz 1 Nummer 7 nicht gerecht. Die Frage ist, ob man wieder abwarten möchte, bis so eine Vorschrift von den Obergerichten gekippt wird, wie im Fall der Kontrollstellenbefugnis.

§ 44, Bodycam: Die Bodycam-Vorschrift ist aus meiner Sicht schon handwerklich-sprachlich nicht richtig gelungen. Es gibt dort ungereimte Formulierungen und verwirrende und überflüssige Verweisungen innerhalb dieses ja recht umfänglichen Paragrafen. Die Regelung zum Richtervorbehalt ist teilweise unsinnig, muss man schon sagen. Deswegen sollte daran noch gearbeitet werden.

Vor allem aber ist die Bodycam-Regelung aus verschiedenen Gründen verfassungswidrig. Für die Pre-Recording-Kompetenz, soweit diese 60-Sekunden-Voraufnahme betroffen ist, fehlt bereits die Gesetzgebungskompetenz; denn diese 60-Sekunden-Voraufnahme ist im Schwerpunkt repressiv motiviert, nicht präventiv.

Der Einsatz in der Wohnung dürfte mit den Schrankenvorbehalten des Artikel 13 des Grundgesetzes unvereinbar sein. Sie bekommen diese Regelung weder unter Artikel 13 Absatz 4 noch Absatz 5, noch Absatz 7. Keine der anerkannten Schranken in Artikel 13 des Grundgesetzes legitimiert die jetzt vorliegende Fassung eines Einsatzes der Bodycam in der Wohnung.

Die Vorschrift ist reichlich unbestimmt, sie ist unverhältnismäßig in Bezug beispielsweise auf die Ausnahme für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume. Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume – das steht ja auch in der Begründung – sind Wohnungen; das ist völlig unbestritten. Dann kann man aber diese eventuell minder schutzbedürftigen Räumlichkeiten, die sehr wohl Wohnungsqualität haben, nicht gleichsetzen mit öffentlich zugänglichen Orten. Genau das passiert aber. Durch die Ausnahmen sorgt man dafür, dass Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume wie öffentlich zugängliche Orte be-

handelt werden, und ich denke, das wird problematisch. Man sollte eigentlich sehen, dass es problematisch ist, spätestens dann, wenn man weiß, dass es ja nicht nur um Kneipen geht. Auch eine Arztpraxis oder eine Anwaltskanzlei ist ein Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsraum, für den dann diese Vorschriften gelten würden.

Ich denke, es gibt nicht ohne Grund die Bodycam in der Wohnung bislang nur in drei Bundesländern – Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern –, allerdings ohne Ausnahmen für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume, wie es jetzt hier geplant ist, und auch ohne Pre-Recording. Selbst in Bayern, im bayerischen Polizeiaufgabengesetz, ist das Pre-Recording in der Wohnung ausdrücklich ausgeschlossen.

Datenerhebungsregelungen in epischer Breite, das wäre ein genereller Kritikpunkt. Vorschriften über drei, vier, fünf Seiten Text, Bandwurmsätze, gespickt mit unbestimmten Rechtsbegriffen – da frage ich mich, welcher Polizeibeamte solche Vorschriften anwenden soll. Das ist, meine ich, eine klare Überforderung. Das kann man schon im Unterricht, in der Vorlesung nur mühsam vermitteln. Da schalten die Kolleginnen und Kollegen ganz schnell ab, wenn man ihnen nahebringen will, unter welcher Voraussetzung eine elektronische Fußfessel oder ein Kontaktverbot oder eine Aufenthaltsvorgabe angeordnet werden soll.

Ich habe ja in der Stellungnahme Herrn Schloer aus seinem Lehrbuch zum Polizeirecht von 1993 zitiert:

> *Der Polizeibeamte, der diese Vorschriften anwenden muss, verdient unser Mitgefühl.*

Ich denke, das passt heute noch viel besser als damals. Damals war es bezogen auf relativ harmlose Vorschriften der Datenerhebung Anfang der Neunzigerjahre. Wenn man das mit dem vergleicht, was wir heute den Kolleginnen und Kollegen an Eingriffsermächtigungen zumuten, hat dieses Zitat tatsächlich seine Berechtigung.

Ich habe schon überzogen. Ich hätte noch ein paar Punkte, aber ich lasse es gut sein. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Herr Dr. Mark Zöller (Universität Trier): Sehr geehrter Herr Minister, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Zunächst einmal auch von mir vielen Dank für die Gelegenheit, hier als gebürtiger Baden-Württemberger Stellung zu nehmen. Ich habe bis jetzt sehr interessiert zugehört und habe ganz viel an Emotionen erlebt, was mich natürlich freut und was zeigt, dass das Polizeirecht die Leute bewegt. Sie sehen es mir aber bitte nach, dass ich meine Aufgabe als Sachverständiger nicht darin sehe, irgendetwas gut zu finden, Wünsche zu äußern oder sonst wie emotional Stellung zu nehmen. So sind wir Juristen eben – ich verstehe meine Aufgabe so, dass ich Sie als Ab-

geordnete über die verfassungsrechtlichen Risiken aufklären soll, und das möchte ich in drei Punkten gern tun. Ein vierter Punkt ist hier schon angesprochen worden: Identitätsfeststellung und Durchsuchung in Bezug auf Veranstaltungen und Ansammlungen; dazu wird mein Kollege Dr. Basar nachher noch etwas sagen. Ich habe dazu ja auch schriftlich Stellung genommen.

Erster Punkt – das wird Ihnen vielleicht ein bisschen merkwürdig vorkommen oder ein bisschen zu penibel wirken; dies ist aber, glaube ich, ganz wichtig –: § 11 Absatz 1; da geht es um den Anwendungsbereich für die Datenverarbeitung. Da ist ein bisschen zu viel aus der JI-Richtlinie rübergerutscht. Ich glaube, das ist ein Versehen. Der Absatz ist natürlich kompetenzwidrig, soweit es da um die Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten geht. Wenn ich als, wie gesagt, gebürtiger Baden-Württemberger einem Landtag da die Kompetenz gern gönnen würde, dann wäre es der baden-württembergische. Aber das ist Bundekompetenz; da kann es nur Vorschriften für die Datenverarbeitung geben, in der StPO, im OWiG. Das ist Bund; das heißt, es gibt keine sozusagen sekundäre Kompetenz des Landes Baden-Württemberg. Sie müssen immer schauen: Was nimmt man aus der JI-Richtlinie heraus? Das ist Gefahrenabwehr einschließlich der Verhütung; da ist das Land zuständig. Alles andere gehört vor allem in die StPO.

Zweiter Punkt: allgemeine Regelungen für die weitere Verarbeitung von personenbezogenen Daten. Das betrifft bei mir den § 15 Absatz 3 und da vor allem die Nummer 2. Da hat man erstens dasselbe Kompetenzproblem, das ich gerade angesprochen habe. Ermittlungsansätze für Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten – das geht nicht, da fehlt die Kompetenz. Dann die „drohende Gefahr“, zu der ich mich ausführlich geäußert habe: ein fürchterlicher Begriff, der meines Erachtens nur Unfrieden stiftet und an dieser Stelle, glaube ich, auch überhaupt keinen Nutzen bringt, sondern nur Gefahren. Sie wissen: Dieser Begriff ist nicht nur umstritten, sondern Gegenstand mehrerer verfassungsrechtlicher Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Es ist, glaube ich, taktisch nicht sehr klug, das jetzt noch weiter hochzufahren. Da würde ich Ihnen dringend raten, abzuwarten, was da herauskommt.

Auch die Begründung im Entwurf ist aus meiner Sicht falsch. Da wird abgestellt auf die hypothetische Datenneuerhebung. Das ist ein Passus vor allem aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz, aber wenn Sie das genau nachlesen, geht es ja nicht um eine Legitimierung zur Absenkung von polizeilichen Eingriffsschwellen, sondern da steht nur – glauben Sie es mir; wenn Sie es nachlesen, werden Sie es da finden –: Bei zweckändernder Nutzung von Daten müssen Sie bei den Eingriffsschwellen weniger Nachweis bringen, weil es nur um eine zweckändernde Nutzung von Daten geht.

Der dritte und vielleicht wichtigste Punkt ist die Regelung zur Bodycam. Ich habe in meiner beruflichen Eigenschaft in den letzten Jahren mehrere, ja, relativ viele Polizeigesetze als Sachverständiger begleiten dürfen, und fast immer ging es um die Bodycam

und dort fast immer um zwei Punkte: Pre-Recording und Einsatz in Wohnungen. Es stimmt mich ein bisschen traurig, und ich muss es so deutlich sagen: Diese Regelung ist die deutlich misslungenste von allen, die mir bislang begegnet sind. Ich habe mir wirklich Mühe gegeben, diese Regelung zu verstehen. Das Pre-Recording, wenn es denn überhaupt eines ist, ist hier völlig unklar geregelt, und – das ist schon angeklungen – seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kennzeichenüberwachung – die ja, wie Sie wissen, auch Bezug hatte zu Baden-Württemberg und nicht nur zu Bayern und Hessen – ist es klar, dass das Grundrechtseingriffe sind, und wenn die zu unklaren Zwecken auf Vorrat geschehen, sind sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig.

Auch vorhin schon angeklungen bei dem Kollegen Nachbaur ist die Differenzierung zwischen Privatwohnung und Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen. Ich kann das gut verstehen. Ich kenne die polizeiliche Einsatzpraxis, und es ist unbefriedigend, dass man nicht hinein darf in Restaurants, in Spielhallen, in Bordelle, in denen typischerweise solche polizeilichen Einsatzsituationen passieren. Das ist mir wohl bewusst. Aber der Artikel 13 GG umfasst eben von seinem Wohnungsbegriff her auch solches. Es geht um Rückzugsräume. Das ist für Laien in der Tat schwierig. Ich habe eben gehört, man könne das dem Bürger nicht erklären. Vielleicht sollte man sich bemühen, es zu erklären; man muss es wahrscheinlich.

Letzter Punkt: Rechtfertigung dieses Wohnungseinsatzes über Artikel 13 Absatz 7 Grundgesetz. Ich habe das ausführlich ausgeführt. Das geht nicht, wenn Sie sich nur einmal den Wortlaut dieser Norm anschauen, weil das eben durch die anderen abgedeckt ist, deren Voraussetzungen wieder nicht greifen.

Ein Punkt an dieser Stelle: Insbesondere ist mit Artikel 13 Absatz 4 GG kein Richtervorbehalt etabliert – wenn man den hätte, könnte man über vieles reden –, sondern Sie haben nachträglich einen Einsatz, eine Bestätigung durch einen Richter.

Letzte Bemerkung: Ich meine, der praktische Nutzen wird völlig überschätzt. Darauf ziele ich ab mit dieser Vermischung von Emotion und Recht. Ich glaube, niemand hier im Plenum und auch außerhalb hat irgendeine Sympathie für Täter häuslicher Gewalt; darum geht es überhaupt nicht. Die Frage ist nur: Können wir es verfassungsrechtlich legitimieren? Es gibt aus meiner Sicht nur einen richtigen Weg, der allerdings verbaut ist: Auf bundespolitischer Ebene müsste man Artikel 13 des Grundgesetzes ändern; dann könnte man das tun. Ich hätte überhaupt keine Probleme mit dem Einsatz bei häuslicher Gewalt. Aber auf der Basis der grundgesetzlichen Regelung, wie wir sie im Moment in Artikel 13 GG haben – das kann man nachlesen; da muss man nicht studierter Jurist sein –, geht es einfach nicht.

Vielen Dank.

(Beifall)

Vorsitzender Karl Klein: Herzlichen Dank, Herr Professor Dr. Zöller, für Ihre Ausführungen. – Jetzt schaue ich gerade in die Runde. Wir hätten jetzt noch zwei Referenten. Könnten wir die jetzt in diesem Block noch vortragen lassen? Dann könnten wir hinterher insgesamt das Thema behandeln. Wären Sie damit einverstanden? – Ich sehe keinen Widerspruch. Dann würde ich Herrn Professor Dr. Peter Kothe das Wort erteilen. – Bitte schön.

Herr RA Dr. Peter Kothe (Anwaltsverband BW): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Minister, meine Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Einladung und für die Gelegenheit, zum Entwurf des neuen Polizeigesetzes Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme unseres Verbands liegt Ihnen vor. In der Drucksache sind die wesentlichen Ausführungen abgedruckt; die Landesregierung hat sich damit auseinandergesetzt.

Meine Vorredner haben bereits zu zahlreichen Punkten Stellung genommen, insbesondere bei den Regelungen, die sie aus guten Gründen für verfassungswidrig und unionsrechtlich bedenklich oder auch datenschutzrechtlich problematisch erachten.

Lassen Sie mich einen anderen Punkt herausgreifen, auch wenn der heute schon einmal angesprochen wurde. Beispielsweise in § 15 Absatz 3 finden Sie den Begriff der „in einem überschaubaren Zeitraum drohenden Gefahr“. In dieselbe Richtung gegen die Vorschriften über Gefährderansprache, Gefährdetenansprache, Aufenthalts- und Kontaktverbote, elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten usw.; auch ist davon die Rede, dass innerhalb eines überschaubaren Zeitraums eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder eben die Begehung einer Straftat zum Tatbestandsmerkmal gemacht wird.

Wir hatten das in unserer Stellungnahme gerügt unter der Überschrift „Kumulierung unbestimmter Rechtsbegriffe“. Denn – das muss man zugeben – dieses Gesetz ist ein sprachliches Meisterwerk, es erschließt sich nicht durch einfaches Lesen. Lassen Sie mich das an einem Beispiel verdeutlichen, an dem Beispiel der „drohenden Gefahr“. Ich nehme an, dass ich hier viele Fußballfans vor mir habe. Stellen Sie sich einmal die Übertragung eines Fußballspiels vor, und stellen Sie sich vor, wie der Reporter sagt: „Da versucht Müller, einen Seitenpass zu Schulz anzutäuschen.“ Was sehen Sie? Haben Sie das Bild vor Augen? Sie können sicher sein, dass Ihr Sitznachbar ein anderes Bild vor Augen hat. Denn was sehen Sie? Er versucht, etwas anzutäuschen. Wenn ein Spieler etwas antäuscht, hat er zumindest Ballbesitz; aber wenn er nur versucht, etwas zu tun, was sehen Sie dann? Hat er Ballbesitz? Wissen Sie das? Wissen Sie, was er mit dem Ball vorhat? Und dann auch noch „antäuschen“, das heißt, er will also gar nicht das tun, was man annimmt, sondern er will in Wirklichkeit etwas anderes machen.

Dieser Versuch, etwas anzutäuschen, ist nichts anderes als die „drohende Gefahr“. Der Polizeibeamte, der in dieser Situation ist, sieht quasi den Fußballspieler und nimmt an, der versuche, etwas anzutäuschen. – Ja, was sieht der Mann denn? Was will der denn? Hat er Ballkontakt? Was macht er mit dem Ball? Weiß man, ob er wirklich schießt, oder ob er nur antäuscht? Das Entscheidende ist, dass das Wesentliche sich auf der subjek-

tiven Ebene abspielt, im Kopf des Betroffenen. Und das soll der Polizeibeamte beurteilen können, indem er von einer „drohenden Gefahr“ spricht?

Die „Gefahr“ ist in der Rechtsprechung mittlerweile herausgearbeitet; das ist klar: Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn ein bestimmter einzelner Sachverhalt, also eine konkrete Sachlage oder ein konkretes Verhalten, bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen würde.

So hat es das Bundesverwaltungsgericht entschieden, so steht es im Bremischen Polizeigesetz. Das ist ein fester Begriff, der ausgeformt ist. Aber was machen Sie mit der „drohenden Gefahr“? Wenn ich Herrn Kusterer gerade direkt ansprechen darf: Sie hatten das für gut befunden. Ich meine, Sie tun dem Polizeibeamten damit keinen Gefallen, denn Sie senken ja nicht nur die Eintrittswahrscheinlichkeit ab, sondern Sie verzichten auf konkrete Anhaltspunkte, auf deren Grundlage der handelnde Beamte erst seine Gefahrenprognose erstellen soll.

Und das ist nur ein Beispiel dafür, dass die Gesetzesnovelle, sofern sie nicht sogar, wie meine Vorredner ausgeführt haben, verfassungs- oder europarechtswidrig ist, zumindest Rechtsunsicherheit schafft.

In der Erwiderung auf unsere Kritik heißt es in der Landtagsdrucksache seitens der Landesregierung:

> *Der Polizei muss ein ausreichender Handlungs- und Ermessensspielraum verbleiben, was nur auf der Grundlage nicht zu eng definierter Rechtsbegriffe möglich ist.*

Das ist ein Trugschluss. Sie tun dem Polizeibeamten keinen Gefallen, im Gegenteil. Denn wenn Sie erst wieder Jahre warten müssen, bis ein unbestimmter Rechtsbegriff durch die Rechtsprechung ausgeformt ist, schaffen Sie Rechtsunsicherheit – und das kann meines Erachtens nicht Ziel eines neuen Polizeigesetzes sein. Denn diese unbestimmten Rechtsbegriffe gehören zur Tatbestandsseite, und erst aufgrund der Feststellung dieses Tatbestands entscheidet der handelnde Polizist nach seinem Ermessen – Opportunität, Handlungsermessen; was immer er an Ermessensgrundlagen hat –; er entscheidet erst auf dieser Grundlage, ob und wie er tätig wird.

Das heißt zusammengefasst: Sie tun ihm wirklich keinen Gefallen, wenn Sie unbestimmte Rechtsbegriffe neu einführen und dann auch noch die Eingriffsschwellen so weit absenken. – Danke schön.

(Beifall)

Herr RA Dr. Eren Basar: Herr Minister, verehrte Abgeordnete! Vielen Dank für die Gelegenheit, heute vor Ihnen sprechen zu dürfen. Ich finde es gut, dass Sie auch die anwaltliche Seite berücksichtigen und auch einen Strafverteidiger eingeladen haben. Strafverteidiger – das wissen Sie – gelten bei einigen vielleicht als Feinde der Wahrheit. Das sind wir allerdings nicht, sondern wir sind diejenigen, die nach polizeilichen Einsatzszenarien oftmals einfach mit den Konsequenzen dieser Szenarien konfrontiert sind, nämlich dann, wenn Bürgerinnen und Bürger auf uns zukommen und berichten, was sie für Erfahrungen gemacht haben. Insofern begrüße ich ganz ausdrücklich, dass ich heute auch aus dieser Sicht zum Gesetzentwurf Stellung nehmen darf.

Ich möchte mich heute im Wesentlichen auf die Personenfeststellungen konzentrieren, weil diese einen ganz wichtigen Bereich berühren, einen Bereich, der in den letzten 15 bis 20 Jahren stetig angewachsen ist und eine Grundlinie alter Traditionslinien im Verfassungsrecht verlassen hat – nämlich das, was man neuerdings „Prävention II“ nennt, also: Wie geht der Staat mit Situationen um, die sich im Vorfeld der konkreten Gefahr und des Strafverdachts ereignen?

Die gute Nachricht vorweg: Das Bundesverfassungsgericht hat in einer beträchtlichen Zahl von Entscheidungen Grundlinien ausgelegt und gesagt: Diese Vorfeldbefugnisse sind im Prinzip zulässig. Es gibt keine einzige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wo nicht festgestellt worden ist, dass das nicht unzulässig wäre. Selbst bei der sehr umstrittenen Frage der Vorratsdatenspeicherung hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: im Prinzip nicht unzulässig.

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in all diesen Entscheidungen sehr deutlich gemacht, dass dies an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt ist, nämlich im Prinzip gilt immer: Es muss eine hinreichende Tatsachengrundlage geben, und die neuen Befugnisse müssen aus sich heraus zusätzliche Begrenzungen beinhalten.

Das, was in diesem Bereich eine permanente Gefahr für die Sicherung der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ist, ist natürlich die Kontrolle ins Blaue hinein, die auf keinen Fall ermöglicht werden sollte. Das ist natürlich, wenn Sie so wollen, auch das, was heute hier anklang. Der Satz des, sage ich jetzt mal, Kollegen Brauneisen, die Polizei möge nicht zuwarten müssen, ist natürlich in der Logik grenzenlos. Wenn man sagt: „Wir wollen die Polizei so stärken, dass sie niemals zu spät kommt“, dann kann es im Prinzip keine Grenzen geben, und genau das hat das Bundesverfassungsgericht vor Augen, wenn es sagt, es muss diese Grenzen geben. Es sagt auch: Die reine Erleichterung der polizeilichen Arbeit ist für sich genommen keine Rechtfertigung für die Schaffung neuer Befugnisse.

Die Personenfeststellung so, wie sie jetzt vorgesehen ist, kommt da ziemlich nah dran. Ich kann nicht erkennen, dass die Ausgestaltung der Personenfeststellung in dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf diese Grenzen, die das Verfassungsgericht an mehreren Stellen aufgestellt hat – jüngst in dem hier schon mehrfach genannten Bundesverfas-

sungsgerichtsurteil zur automatisierten Kennzeichenerfassung in Bayern 2018/2019 –, achtet.

Das beginnt schon mit einem profanen Punkt, nämlich der Frage: Ist diese Personenfeststellung denn schon für sich genommen erforderlich? Sie wissen, das Bundesverfassungsgericht lässt dort einen ganz großen Spielraum zu. Gleichwohl wundert es mich schon in diesem Gesetzentwurf, dass sich die Entwurfsverfasser nur wenig zu den Fallszenarien äußern, um die es geht. In dem Entwurf steht, es geht, wenn man so will – ich vereinfache das ein bisschen –, um große Volksfeste, große Ansammlungen von Menschen, große Veranstaltungen, die ihrer Art nach eine Gefährdung nach sich ziehen können. Aber was fehlt, ist die Frage, wo denn die polizeiliche Einsatzarbeit überhaupt Defizite aufweist.

Da vermisse ich insbesondere die Auseinandersetzung mit der Frage der sogenannten Doppelmaßnahmen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach klargestellt – ich sage es jetzt ganz offen: sehr zum Leidwesen, in der Literatur, vor allem von vielen Strafverteidigern –, dass die Polizei in bestimmten Einsatzkategorien eigentlich immer die Möglichkeit hat, strafprozessuale und polizeirechtliche Befugnisse nebeneinander zu nutzen. Das heißt, das Arsenal umfasst eben nicht nur das reine Polizeirecht, sondern auch die Strafprozessordnung, und die sieht in § 163 b ausdrücklich eine Feststellung für die Personenidentität vor, und die wiederum bezieht sich nicht nur auf Tatverdächtige.

Das wäre ja ein Einwand, den man durchaus auch formulieren könnte, nämlich zu sagen: „Na ja, das ist ja schön und gut. Wir haben jetzt irgendeine Situation; wir haben irgendeinen Fall, wo es gerade um eine Körperverletzung oder Sachbeschädigung geht; es wird ein Glas in die Runde geschmissen, und dann muss die Polizei reagieren.“ Das bezieht sich aber nicht nur auf den dann unmittelbar Tatverdächtigen, sondern auch auf Nichttatverdächtige, nämlich auf alle potenziellen Zeugen in dieser Situation.

Ich will jetzt nicht für sich genommen sagen, dass das dazu führt, dass wir damit alle Kategorien abgedeckt hätten. Ich will nur sagen, dass wir bei den Vorfeldbefugnissen sehr viel deutlicher als bei den normalen Standardbefugnissen uns mit dieser Gemengelage, die das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zulässt, beschäftigen müssen, um zu schauen, ob im polizeilichen oder im strafprozessualen Raum überhaupt neue Befugnisse notwendig sind. Das vermisse ich an dem Gesetzentwurf ganz grundsätzlich.

Ansonsten gehen die Befugnisse auch im Ergebnis zu weit. Der Tatbestand ist zu weit gefasst. Im Prinzip kann, wenn die Voraussetzungen vorliegen, jeder Teilnehmer einer Ansammlung oder einer öffentlichen Veranstaltung mit dieser Maßnahme konfrontiert werden. Wenn ich hier so höre: „Das ist relativ eingriffsintensiv, aber nicht zu sehr“, dann steht das im Widerspruch zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 2005 und noch einmal 2019, das in beiden Entscheidungen, wo es um die präventiven Befugnisse der Kennzeichenerfassung geht, festgehalten hat: Sobald die Streubreite

höher ist, weil es jeden treffen kann, handelt es sich nicht mehr um einen geringen Eingriff, sondern um einen größeren Eingriff, nämlich um einen Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung.

Es gibt – das will ich fairerweise sagen – einen politischen Diskurs, und es gab auch ein Sondervotum, das die Sache anders gesehen hat. Aber die Mehrheitsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts war an dem Punkt eindeutig, und ich glaube, dass man dann als Gesetzgeber – die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind bindend – sich auch von dieser Wertung leiten lassen muss und nicht sagen kann – ich überspitze das jetzt; so wurde das hier nicht gesagt –: „Da ist ein Bürger, der läuft da herum, und wir erheben jetzt die personenbezogenen Daten, und das ist ja dann für sich genommen zumutbar."

Aber Zumutbarkeit ist nicht die Frage, sondern die Frage ist: Wie ist dieser Tatbestand geregelt? Und der Tatbestand stellt auf zwei große Themen ab: Einmal muss ein Gefährdungsrisiko vorliegen, und das Zweite ist, es muss erfahrungsgemäß mit der Begehung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachwerte von bedeutendem Wert zu rechnen sein.

Wenn Sie sich diese beiden Kategorien im Gesetzentwurf vielleicht noch genauer anschauen, stellen Sie fest, dass das doch sehr diffus bleibt. Es ist unklar, wer die aktuelle Gefährdungsanalyse erstellt und woher die kommt. Und vor allem: Auch wenn der Entwurf davon spricht, dass Tatsachen vorliegen müssen, steht doch dort auch, dass das nicht unbedingt etwas mit der konkreten Veranstaltung und auch nicht mit der konkreten Ansammlung zu tun haben muss, sondern dass man diese aus allgemeinen Erwägungen herausziehen kann – die natürlich irgendwelche Tatsachengrundlagen vorweisen müssen.

Aber wenn Sie das so nehmen, dann könnte das, was in dem Gesetzentwurf als Anlass für diese Befugnis drinsteht – nämlich dass eben bei Großveranstaltungen per se ein erhöhtes Gefährdungsrisiko vorhanden ist, weil natürlich, wenn mehr Leute zusammen sind, das Risiko, dass dort eine Straftat begangen werden kann, höher ist, als wenn es nur wenige wären –, schon für sich genommen genügen, um ein Gefährdungsrisiko zu bejahen.

Und was die Erfahrung betrifft, bleibt der Entwurf auch da sehr vage, sodass man im Endeffekt sagen muss, sowohl bei den Tatbestandsvoraussetzungen des Gefährdungsrisikos als auch bei der aktuellen Gefährdungsanalyse: Wenn man die gesamten Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm zusammenzieht, ist es, glaube ich, schon jetzt möglich, jede Kirmes, jede Ansammlung, jede Veranstaltung heranzuziehen mit diesen allgemeinen Erwägungen und diese Befugnis anzuwenden. Das heißt: Diese Befugnis so, wie sie ausgestaltet wird, ermöglicht die Personenfeststellung eher, als dass sie sie begrenzt. Und bitte vergessen Sie nicht: Eine Befugnis erlaubt nicht nur der Polizei, tätig zu werden, sondern sie muss der Polizei zugleich auch sagen, was sie nicht tun darf und wie weit sie nicht gehen darf. Dem wird der Entwurf an dieser Stelle nicht gerecht.

Ein letzter Satz: Hier wurde darauf hingewiesen – ich weiß, dass das in der polizeilichen Arbeit auch wirklich hochgehalten wird; das ist keine generelle Kritik –, dass ein besonderes Begrenzungsmittel darin liegt, dass im Gesetzentwurf steht, die Verhältnismäßigkeit sei besonders zu achten. Ich kenne viele Polizeibeamte, die das offen für sich reklamieren. Allerdings – und jetzt kommt die Sicht eines Strafverteidigers – halte ich das für keinen relevanten Weg, um eine Begrenzung herbeizuführen. Bedenken Sie bitte die polizeiliche Einsatzlage, die von einer aufgeheizten Stimmung dominiert sein kann. Polizisten sind auch nur Menschen. Ich glaube nicht, dass wir in einer solchen Situation den Polizeibeamten wirklich auftragen sollten, das besondere Fingerspitzengefühl walten zu lassen. Das können die in der Situation gar nicht. Das ist nämlich etwas anderes, als wenn ein Richter bei der Onlinedurchsuchung eine Woche Zeit hat, sich über die feinsinnige Unterscheidung der verschiedenen Verhältnismäßigkeitsstufen Gedanken zu machen. Insofern ist leider auch das nicht geeignet, hier die Bedenken auszuräumen.

Das, was ich gesagt habe, gilt auch für den § 34 – das hat mein Vorredner Herr Dr. Nachbaur schon gesagt –, der die gleichen Voraussetzungen vorsieht wie der § 27, aber einen noch erhöhten Eingriff hat. Ich meine daher insgesamt, dass diese Norm so, wie sie ausgestaltet ist, den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügt und gestrichen werden sollte. Ich würde allenfalls noch einmal darüber nachdenken, ob man diese Begriffe vielleicht noch etwas präzisieren kann. Ob das an dem Punkt überhaupt möglich ist, da bin ich mir nicht sicher. Aber in der vorliegenden Form sollte das nicht verabschiedet werden.

Vielen Dank.

(Beifall)

Vorsitzender Karl Klein: Herzlichen Dank für die Ausführungen. – Ich darf jetzt zur zweiten Fragerunde kommen.

Abg. Dr. Ulrich Goll FDP/DVP: Herr Brauneisen, Sie haben in Ihren Ausführungen, die uns ja auch schon schriftlich erreicht haben und die Sie vorhin zitiert haben, eine sehr interessante Passage, die man, glaube ich, gut nutzen kann, um einzugrenzen, wo wir bestimmte Dinge kritisch sehen – zu denen wir Sie ja heute befragen wollen. Der Ausschnitt ist folgender – ich zitiere –:

> *Die Gefährdungslage kann jederzeit und sehr schnell in eine Hochrisikolage umschlagen.*

Sie schreiben vorher von einer Gefahr terroristischer Anschläge. Seit der Stuttgarter Nacht wissen wir: Es geht nicht nur um Terrorismus. Aber es kann genau um diese Situation gehen:

Die Gefährdungslage kann jederzeit und sehr schnell in eine Hochrisikolage umschlagen. Deshalb kann die Polizei hier nicht darauf verwiesen werden abzuwarten, bis sich die Gefahr eines Anschlags in polizeilicher Hinsicht konkretisiert. Sie muss im Sinne vorbeugender Verbrechensbekämpfung in die Lage versetzt werden, rechtzeitig „vor die Lage zu kommen“. Dies ist nur möglich, wenn der Schutz der durch Menschenmengen vermittelten Anonymität ohne zu hohe Hürden aufgebrochen werden kann.

– Ich finde das übrigens sehr gut formuliert. – Und aus dieser Situationsschilderung entsteht Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf wird hier im ganzen Haus gesehen; es gibt sicherlich niemanden, der da nichts machen will.

Sie haben Ihre Passage bezogen auf die Personenfeststellung – ja, in Ordnung; aber bitte eben nicht unter konturlosen Voraussetzungen. Und in diesen Kontext gehört für uns natürlich auch die Bodycam. Das ist die Szene für die Bodycam. Diese Szene kann übrigens auch gegeben sein, wenn ein Dach drüber ist; ich drücke es mal so aus. Es können ähnliche Verhältnisse herrschen wie die, die Sie hier schildern: drohende Eskalation usw. Deswegen würden wir es z. B. ja auch für sinnvoll halten, dass man mit der Bodycam in einen großen Club rein kann. Wenn nur das Kriterium ist, dass ein Dach drüber ist, aber ansonsten dieselben Voraussetzungen gegeben sind, wie Sie sie hier skizzieren, kann man durchaus über die Bodycam nachdenken.

Jetzt kommt aber das „Aber“: Wenn Sie Ihre eigene Schilderung nehmen, werden Sie feststellen, dass diese Verhältnisse in einer Wohnung von A bis Z nicht gegeben sind. Mit wem Sie es zu tun haben, steht schon am Klingelschild. Sie wissen, dass Sie mit Gewalt rechnen müssen. Sie haben Zeugen dabei; mir ist kein Fall von Beweisschwierigkeiten bekannt. Jetzt kann man natürlich darüber spekulieren, ob die Kamera eskalierend oder deeskalierend wirkt. Nach meiner Meinung wirkt sie übrigens eher eskalierend als deeskalierend, gerade bei Betrunkenen. Das war die Befürchtung, die wir immer hatten: dass eine Kamera auch zur Eskalation beitragen kann, wenn versucht wird, sie herunterzureißen usw. Diese Ängste hätte ich z. B. bei einem häuslichen Konflikt; die würde ich nicht ganz wegschieben.

Oder die Theorie des „Spiegelns“, die schon eher anspruchsvoll ist.

Entscheidend ist für mich: Das ist alles ziemlich spekulativ. Und dann darf man die Frage stellen: Reicht das in Ihren Augen aus, um in ein hochrangiges Grundrecht einzugreifen? Mich erstaunt hier auch die Bemerkung, dieses ganze Gesetz würde an keiner Stelle unzumutbar in Rechte der Betroffenen eingreifen. Tut es das nicht genau an dieser Stelle doch?

Und dann sage ich, auch in Richtung der Praxis: Nach unserer Überzeugung könnte man das weglassen, ohne der Polizei das Geringste zu nehmen. Die ist für diese Einsätze genauso gut gerüstet, wie sie es immer war und auch immer bleiben wird.

Abg. Sascha Binder SPD: Herr Professor Goll hat die Frage an Herrn Brauneisen schon gestellt. Vielleicht noch eine Zusatzfrage: Vielleicht können Sie uns, noch einmal bezogen auf die Personenfeststellung, an einem Beispiel erklären, an welcher Stelle Sie bisher Defizite sehen und warum die bisherigen Regelungen nicht ausreichen – vor allem vor dem Hintergrund, dass die Gesetzesbegründung sich ja auch auf Hochrisikospiele stützt.

Herr Kusterer, ich bin mit Ihnen völlig einig, dass es gesetzliche Regelungen geben muss, die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte schützen und sie in die Lage versetzen, sicher zu sein, dass sie anhand dieser Regelungen auch rechtssicher handeln. Und genau bei dieser Personenfeststellung habe ich, ehrlich gesagt, ein ganz großes Problem; denn mir konnte bisher noch niemand in der Polizei tatsächlich an einem Beispiel erklären, warum wir diese neue Regelung brauchen, die – wie wir jetzt ja gerade sehr eindrücklich gehört haben – mit sehr vielen unbestimmten Rechtsbegriffen gespickt ist.

Ich werde jetzt nicht damit anfangen, Sie zu fragen, wie Sie einzelne Begriffe interpretieren und wie das dann tatsächlich in der Praxis funktionieren soll; ich glaube, das können wir uns sparen. Für mich ist die entscheidende Frage: Lohnt es sich, eine bisher funktionierende und auch rechtssichere Regelung so weit auszuweiten und so unbestimmt zu machen und damit für Verunsicherung bei der Polizei zu sorgen, wenn der Nutzen für die Polizei gar nicht gegeben ist?

Eine weitere Nachfrage an Herrn Professor Zöller: Ich sage jetzt nicht, wie ich es bewerte, dass die datenschutzrechtlichen Regelungen in diesem Polizeigesetz plötzlich über die Länderkompetenz hinausragen. Das kann Versehen sein, das kann Ungenauigkeit sein. Es ist aber nach der Zeit, in der das Land Baden-Württemberg eigentlich schon hinten dran ist, genau diese Richtlinie umzusetzen, schon fast peinlich. Meine Frage ist: Welche Konsequenz hat es für die datenschutzrechtlichen Bestimmungen, wenn diese Regelungen weiterhin so bleiben und damit die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht gegeben ist?

Herr Professor Nachbaur, Sie haben in Ihrer Stellungnahme vor allem auch darauf Wert gelegt, auf die Klarheit für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte hinzuweisen. Im Hinblick auf die Bodycam sehen wir, dass sie eine Schutzfunktion für die Polizeibeamten hat. Es wird aber immer wieder – auch heute – auch auf die Frage der Strafverfolgung und die Nutzung zur Strafverfolgung rekurriert, und da spielt ja vor allem das Pre-Recording eine Rolle. Wenn Sie diese Schutzfunktion für die Polizeibeamten im Vordergrund sehen – – Sie haben aus rechtlichen Erwägungen gesagt, das Pre-Recording eher nicht; man könnte damit sogar auch mehr Möglichkeiten schaffen, diese Schutzfunktion auszuweiten. Ist es überhaupt notwendig, wenn wir diesen präventiven Charakter haben, diese Pre-Recording-Funktion weiter im Gesetz zu lassen?

Erlauben Sie mir noch eine Frage an Herrn Brauneisen – ich habe vorhin vergessen, nachzufragen –: Haben Sie bei der Ausweitung des Bodycam – Sie sind Generalstaats-

anwalt, und die Staatsanwaltschaft ist zuständig für die Strafverfolgung – vor allem auch die Erwartung, dass es einfach mehr Möglichkeiten gibt, im Nachgang des Einsatzes dieser Bodycam Informationen für die Strafverfolgung zu gewinnen? Ist das für Sie auch ein wesentlicher und wichtiger Aspekt dieser Ausweitung der Regelung?

Abg. Siegfried Lorek CDU: Zunächst einmal besten Dank für die Ausführungen. Eines nur vorneweg: Ich wundere mich immer über die „unbestimmten Rechtsbegriffe“. Eigentlich ist es, glaube ich, nichts Neues, dass etwas Neues eingeführt wird und dann mit der Zeit rechtlich belegt wird, und natürlich werden die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten entsprechend geschult.

Meine erste Frage richtet sich an Professor Zöller: Sie führten ja eingangs aus, dass Sie das Thema nicht einsatztaktisch, sondern juristisch zu bewerten haben, hatten aber dann ein Zitat drin, das mich sehr verwundert hat: „Der praktische Nutzen wird völlig überschätzt.“ Wie kommen Sie zu diesem Ergebnis? Das frage ich insbesondere, wenn ich den Evaluationsbericht zur Bodycam sehe und lese, dass wir über 30 % der Verletzungen unserer Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten eigentlich in Wohn- und Geschäftsräumen haben. Wie kommen Sie dann zu dem Ergebnis, dieser praktische Nutzen werde überschätzt?

Eine entsprechende Nachfrage geht an Herrn Professor Nachbaur. In Ihrem schriftlichen Gutachten haben Sie die Bodycam-Evaluation immerhin in einer Fußnote genannt, allerdings in der Richtung, als ob das eine Chimäre ist und das alles irgendwie nicht stimmt. Das heißt, Sie zweifeln den Nutzen der Bodycam insgesamt an, wenn ich das so richtig sehe. Sehen Sie das nach dieser Anhörung immer noch so?

Und dann noch einmal zu Professor Zöller zurück, bezüglich § 11 Absatz 1 und dem, was Sie dort bemängeln. Haben Sie auch den Absatz 2 dazu berücksichtigt? Wie sehen Sie das?

Abg. Udo Stein AfD: Zunächst einmal vielen herzlichen Dank für Ihre sehr informativen Ausführungen. Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Nachbaur. Sie sagten, Sie hätten noch einige Punkte anzuführen, aber Ihre Zeit sei zu Ende. Welche Punkte wären das gewesen?

Vorsitzender Karl Klein: Dann können wir in die Beantwortung dieser gestellten Fragen eintreten, und danach kann es, wenn Sie möchten, noch eine zweite Fragerunde geben.

Herr Achim Brauneisen: Ich möchte zuerst auf Herrn Professor Goll antworten. Er hat mich ja zitiert mit dem Umschlagen in eine Hochrisikolage und das als Grundlage für die Maßnahmen gesehen. Ich glaube, da gibt es ein Missverständnis. Ich habe dieses Umschlagen in eine Hochrisikolage in meiner Stellungnahme als Grundlage für die Personenfeststellung genannt, für die Kontrolle in diesem Bereich. Da ist es eine allgemeine

Gefahrenlage, die letztlich auch von der Polizei konstatiert werden muss und auch im Vorfeld geprüft werden muss und die dann den Anlass gibt für eine – das ist vorhin gesagt worden – weit im Vorfeld stattfindende Maßnahme, nämlich die Personenfeststellung, die Identitätsfeststellung. Das ist aber nicht die Situation beim Einsatz der Bodycam in Wohnungen. Beim Einsatz der Bodycam in Wohnungen ist so eine allgemeine Beurteilung nicht das Thema; da geht es darum, dass in der Wohnung die konkrete Situation – die ja beispielsweise veranlasst worden ist durch Leute, die in der Wohnung streiten, sodass die Polizei gerufen wurde – umschlagen kann in eine Risikosituation für die Beamten. – Das vielleicht dazu.

Herr Abg. Binder, Sie hatten nach einem Beispiel gefragt. Ich verstehe die Entwurfsregelung des § 27, wo ja die Nummer 2, mit der Personenfeststellung, neu eingefügt werden soll, dahin gehend, dass ganz bewusst eine weit im Vorfeld stattfindende Kontrollmaßnahme geschaffen werden soll, und zwar für bestimmte Situationen – nämlich dann, wenn wir von Gefährdungslagen auszugehen haben bei bestimmten Veranstaltungen.

Ich nehme an, im Zu- und Ablauf eines größeren Konzerts geben die Besucher zunächst keinen äußeren Anlass. Aber es gibt eine Gefährdungsbeurteilung der Polizei: Hier besteht eine potenzielle Gefahr. Und da soll eben der Polizei rechtssicher eine Möglichkeit gegeben werden, in dieser Situation den Ausweis verlangen und gegebenenfalls die Tasche durchsuchen zu können. Das ist die Situation, von der ich ausgehe.

Ich persönlich sehe auch, dass es eine weite Regelung ist, bin aber der Auffassung, dass die Eingriffsvoraussetzungen, die im Gesetz über den § 27 Absatz 1 Nummer 2 und den Verweis auf § 44 des Polizeigesetzes normiert sind, so konkret sind, dass die Verfassungsgemäßheit besteht.

Man muss immerhin sehen: Es muss bei einer Veranstaltung oder Ansammlung ein Zusammenhang stattfinden, es muss ein besonderes Gefährdungsrisiko bestehen – dies ist einmal die Gefahr eines terroristischen Anschlags. Und dies muss aufgrund einer aktuellen Gefährdungsanalyse festgestellt sein. Oder aber man muss erfahrungsgemäß aufgrund der Art und Größe der Veranstaltung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit annehmen können. Also, meines Erachtens ist das ausreichend bestimmt.

Die nächste Frage, Herr Binder, war das Thema Bodycam. Die Frage war, ob ich als Staatsanwalt erwarte, dass ich über den Einsatz von Bodycams in Wohnungen sozusagen ein Mehr an Beweis schaffen kann. Das ist natürlich der Effekt. In den Fällen, in denen die Bodycam legal bedient und eingesetzt werden kann, ist der Einsatz am Ende dokumentiert, und ich habe am Ende natürlich auch für das strafrechtliche Hauptverfahren den Sachverhalt klar auf dem Tisch.

Ich möchte noch dazu sagen: Es hat ja auch ein bisschen etwas mit Waffengleichheit zu tun. Wir sehen, dass Privatpersonen derzeit sehr häufig Einsätze von Polizeibeam-

ten mit ihren Handys dokumentieren. Das passiert natürlich auch in Wohnungen – warum eigentlich nicht? –, und am Ende stehen Sequenzen von diesen Aufnahmen im Netz, die möglicherweise verfälschend sind. Deswegen: Wenn Sie mich so fragen, würde ich mir auch etwas davon versprechen.

(Zuruf: Absolut!)

Herr Ralf Kusterer: Herr Binder, ja, es lohnt sich aus meiner Sicht, dass wir das verändern. Aber – ich habe das im Bereich der Datenschutzbestimmungen schon dargelegt – dahinter liegt natürlich auch die Aus- und Fortbildung unserer Kolleginnen und Kollegen, dass sie entsprechend vorbereitet werden. Das gehört dazu. Und insofern glaube ich schon, dass es gut ist, auch eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Wissen Sie, vor Corona hätten wir uns manche Dinge nicht gedacht, bei denen wir einen fehlenden Regelungscharakter haben, wo eine Regelung fehlt; und jetzt merken wir in vielen Bereichen, dass es doch erforderlich sein kann. Und ich sehe es auch hier so, dass es eine Möglichkeit ist, diesen „Werkzeugkasten“ zu bestücken – den ich vielleicht nicht oft brauche, aber manchmal doch brauchen kann.

Herr Dr. Mark Zöller: Zunächst die Frage von Herrn Binder zur Konsequenz der möglichen Kompetenzwidrigkeit der datenschutzrechtlichen Regelungen: Wenn das Land keine Gesetzgebungskompetenz hat, ist diese Vorschrift nichtig. Und das strahlt ja aus auf die §§ 12 bis 16 und den kompletten dritten Abschnitt, und das bedeutet, dass dann alle Maßnahmen, die zur Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erfolgt sind, rechtswidrig und damit anfechtbar sind. Einen leichteren Erfolg vor dem Verwaltungsgericht kann man nicht erzielen, als wenn man das rügen kann. Als jemand, der selbst gelegentlich schon Verfassungsklagen erhoben hat, muss ich sagen: Das sind die Big Points, für die man nicht viel schreiben muss.

Das wäre, glaube ich, auch überhaupt nicht im Sinne des Landtags. Das ist jetzt nicht böse gemeint: Da tut sich der Landtag von Baden-Württemberg einfach nichts Gutes. Das, glaube ich, sollte klar sein.

Herr Lorek, ich fange mal mit Ihrer zweiten Frage an und versuche, nicht beleidigt zu sein. Sie haben mich gefragt, ob ich den Absatz 2 auch gelesen habe.

(Abg. Siegfried Lorek CDU: Das war ein Fehler von mir! Es ist Absatz 1 Satz 2!)

– Ja, okay. Dann bin ich überhaupt nicht mehr beleidigt. – Also, den Absatz 2 habe ich in der Tat gelesen und auch den Absatz 1 Satz 2. Das war das, was ich eben meinte: Das ist ja so eine vorbeugende Regelung, dass dann, wenn der Landesgesetzgeber zuständig ist, die bundesgesetzlichen Regelungen vorgehen – StPO. Das ist ja schon

richtig. Aber mein Petitum war natürlich: Diese Regelungen darf ein Land gar nicht erlassen.

Es gibt eine kleine Ausnahme, nämlich wenn es um die Vorsorge für die zukünftige Strafverfolgung geht. Da geht es dann allerdings sehr ins Detail. Da muss das Land das Bestehen von Regelungslücken nachweisen. Die sind aber nicht da; denn der Bund hat Ende 2019 selbst in der StPO und im Ordnungswidrigkeitengesetz ein Gesetz erlassen, das dem parallel läuft, was hier gerade debattiert wird, nämlich die Umsetzung der JI-Richtlinie.

Sie weisen darauf hin: So ganz konsequent war es nicht. Aber ich meine zu dieser Debatte über den Einsatz der Bodycam in Wohnungen: Der einsatztaktische Nutzen – das hatte ich in der Tat gesagt – wird überschätzt. Woher nehme ich diese Erkenntnis? Ich habe in Rheinland-Pfalz 2016/2017 das erste große Pilotprojekt zum Einsatz von Bodycams zur Gefahrenabwehr wissenschaftlich begleitet und mir damals ausbedungen: Ich gucke mir das in der Praxis an. Ich bin also mehrere Nächte mit herumgefahren, ich habe mich mit der Technik beschäftigt, und ich glaube, ich kann das ganz gut einschätzen. Ich möchte die Bodycam überhaupt nicht verteufeln; es gibt gute Einsatzmöglichkeiten für Bodycams. Und ich muss feststellen und kann das auch von der rheinland-pfälzischen Polizei berichten, dass die Sachbearbeiter vor Ort – also die Leute, die wirklich die Kameraträger sind – davon sehr sensibel Gebrauch machen. Die wissen genau: Wann schalte ich die ein, und wann lasse ich das sein? Sie lassen es häufig schon von vornherein sein, wenn sie in solche Einsatzsituationen kommen.

Ich habe in meiner Stellungnahme einfach ein Beispiel gebracht. Ich möchte das Problem nicht verharmlosen, aber: Wie läuft so etwas? Da kommt der Ruf über die Leitzentrale. Da hat ein Nachbar angerufen: Mann verprügelt seine Frau. Dann fährt man dahin und klingelt. Da drinnen ist noch Riesen-Rambazamba. Möglicherweise ist der Mann noch rational ansprechbar, ist also nicht betrunken und steht nicht unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln. Glauben Sie aber wirklich, dass der sagt: „Moment, Polizei, ich komme gleich, ich bin noch nicht fertig mit dem Verprügeln“? Der weiß doch: Da sind zwei Polizeibeamte, also die besten Zeugen, die die Strafprozessordnung zu bieten hat. Der hört auf. Oder er hört eben nicht auf, weil er – das ist der Regelfall; das ist unsere Rückmeldung in Rheinland-Pfalz aus der Praxis – betrunken ist.

Das sind die Fälle, die massiv in der Praxis passieren, freitagabends oder samstagabends. Die sind betrunken, um es mal vorsichtig auszudrücken, und sind nicht mehr Herr ihrer Sinne. Außer unmittelbarem Zwang nützt da nichts mehr. Wenn Sie dem jetzt noch sagen: Ich mache jetzt aber die Bodycam an, und dann ist alles – – Dem ist das völlig egal.

Das meine ich damit. Ich bin Strafrechtslehrer. Ich finde häusliche Gewalt etwas Furchtbares, und was immer man dagegen tun kann, so habe ich volles Verständnis dafür. Aber die Bodycam wird es nicht reißen. Das meine ich nur. Und die verfassungsrechtlichen Risiken sind so hoch. Jede Regelung, die erlassen wird, ist Gegenstand von

Verfassungsklagen; das muss uns auch klar sein. Das Risiko ist zu hoch für die wenigen Fälle, in denen das vielleicht ausnahmsweise mal etwas nutzt. Das meine ich mit zweifelhaftem einsatztaktischen Nutzen.

Herr Dr. Nachbaur: Die erste Frage von Herrn Binder war: Ist Pre-Recording verzichtbar? Ich meine: Ja, es ist verzichtbar; es sollte sogar zwingend darauf verzichtet werden. Denn – ich habe es angedeutet – ich halte die Regelung insofern für hoch problematisch, als hier ein klar repressiver Zweck verfolgt wird. Wenn die Bodycam im Pre-Recording-Modus läuft und eine Abschreckungswirkung erzielt werden soll, und dann funktioniert das nicht, die Abschreckung scheitert, und man drückt das zweite Mal den Knopf für die dauerhafte Speicherung – es wird also nicht nur ab dem Moment des zweiten Knopfdrucks gespeichert, sondern schon die 60 Sekunden davor –, wo soll da noch ein präventiver Aspekt zu erkennen sein? Was sollen die 60 Sekunden davor zur Gefahrenabwehr auch nur theoretisch noch beitragen können? Nichts. Da ist kein präventiver Aspekt mehr erkennbar; das ist im Schwerpunkt Repression. Und deswegen fehlt da die Gesetzgebungskompetenz des Landes.

Im Grunde zeigen das ja auch die Zahlen der Evaluation, die im August vorgelegt wurde. Wenn ich mir das Zahlenverhältnis zwischen Pre-Recording-Aufnahmen und dauerhafter Speicherung anschaue, dann ist das ein Verhältnis von ungefähr 1 : 5. Wir haben keine genauen Zahlen für das ganze Jahr 2019, sondern nur für Februar 2020 bis April 2020. Wenn aber das Verhältnis im Zeitraum 2019 ungefähr das gleiche ist, dann würde das bedeuten, dass ich ungefähr 10 000 Aufnahmen habe und knapp 2 000 davon dauerhaft gespeichert sind – also 1 : 5. Und wenn dann gesagt wird, dass heute noch 1 700 von diesen Aufnahmen zu Strafverfolgungszwecken gespeichert sind, dann bedeutet das, dass nahezu 100 % des zweiten Knopfdrucks der Strafverfolgung dienen.

Das scheint so zu sein. In der Evaluation klang das ja auch deutlich an. Die Polizei hätte gern den Einsatz der Bodycam zur Strafverfolgung, zur Strafverfolgungsvorsorge. Aber es geht halt nicht. Wir haben eine Verfassungssituation, die dem Bund die Strafverfolgungskompetenz zuweist und nicht dem Land.

Herr Lorek, die Evaluation, von der ich gerade gesprochen habe, sagt ja u. a. aus, dass nur knapp die Hälfte der Polizeibeamten die Bodycam für hilfreich und sinnvoll halten – 47 %. 53 % haben die Frage negativ oder zumindest relativierend beantwortet.

Im Übrigen gibt es natürlich auch andere Studien und Evaluationen. Herr Goll sprach vorhin die Schweizer Studie von Ende 2018 an, da wurde gesagt: Weder positiv noch negativ; es ist kein deeskalierender Effekt feststellbar und auch nicht ein eskalierender Effekt. Ich kenne eine englische Studie, da wurde gesagt: Die Bodycam in der Wohnung wirkt tendenziell eskalierend, weil die Leute in ihren eigenen vier Wänden nicht aufgenommen werden wollen. Da reagieren manche deutlich allergischer, als wenn das im öffentlichen Raum passiert. – Das sind nur zwei weitere Beispiele für Erkenntnisse aus Evaluationen.

Natürlich – ich stimme da dem Kollegen Zöller absolut zu –: Die Bodycam kann in bestimmten Situationen sinnvoll sein; sie wirkt in bestimmten Situationen auch deeskalierend. Aber den Effekt in der Wohnung würde ich zu bezweifeln wagen.

Herr Stein, zu den weiteren Punkten, die ich nicht weiter ausgeführt habe: Das geht im Grunde in beide Richtungen. Wir haben im Polizeigesetz zu viel und zu wenig zugleich. Wir haben beispielsweise jetzt die öffentliche Ordnung im Gewahrsamsparagrafen als Schutzgut gestrichen. Das ist absolut sinnvoll, weil dies seit Jahren vollkommen funktionslos war. Ein Gewahrsam nur, um die öffentliche Ordnung zu schützen, ist in jedem Fall unverhältnismäßig; jetzt streicht man also die öffentliche Ordnung als Schutzgut.

Das zweite Schutzgut, die öffentliche Sicherheit – beim Beseitigungsgewahrsam –, bleibt unverändert drin. Wir sind hier inzwischen das einzige Bundesland; alle anderen 15 haben längst reagiert und die Generalklausel für den Beseitigungsgewahrsam konkretisiert in Richtung der Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs in Straßburg. Nur noch in Baden-Württemberg gibt es die Möglichkeit des Gewahrsams zur Beseitigung einer unmittelbar bevorstehenden erheblichen Störung der öffentlichen Sicherheit. Kein anderes Bundesland hat das noch. Sie können sämtliche Polizeigesetze durchgehen; überall wurde das konkretisiert, beispielsweise im Sinne von Verhinderung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit mit erheblicher Bedeutung.

Das fußt auf der Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs in Straßburg. Wenn wir jetzt so eine Generalrevision des Polizeigesetzes machen, dann frage ich mich: Wieso geht man da nicht auch dran? Warum lassen wir das als einziges Bundesland drin?

Ein anderes Beispiel: Wir sind das einzige Bundesland, welches die Regelung der Hilfsmittel und zugelassenen Waffen im Rahmen des UZ durch Verwaltungsvorschrift regelt. Alle 15 Polizeigesetze der anderen Bundesländer regeln das im Polizeigesetz. Und das ist auch zwingend notwendig. Es verstößt absolut gegen den Vorbehalt des Gesetzes, eine so zentrale Frage wie die, welche Waffen und welche Hilfsmittel eingesetzt werden dürfen, durch Verwaltungsvorschrift zu regeln. Wir sind das einzige Bundesland, das sich diesen Lapsus, wie ich das nennen würde, nach wie vor leistet.

Anders herum: Wir haben keine Untersuchungsvorschrift. Es gibt inzwischen viele Bundesländer, die haben eine moderate Befugnis in ihr Polizeigesetz eingebaut für die Anordnung der Untersuchung eines Betroffenen. Wir haben die Durchsuchungsvorschrift, aber keine Untersuchungsvorschrift. Das ist für die Polizeipraxis tagtäglich – oder besser gesagt: allnächtlich – ein großes Problem. Wir schreiben nämlich den Polizeibeamten vor: Wenn Bedenken in Bezug auf Hafttauglichkeit bestehen, muss die Polizei die Hafttauglichkeit feststellen lassen, bevor da jemand in die Zelle kommt. Wie soll das gemacht werden? Die Polizei hat keine Befugnis, die Untersuchung anzuordnen, wenn der Betroffene nicht mitmacht. Der muss sich beim Arzt noch nicht einmal den Puls messen lassen; der kann sich weigern. Es gibt keine Möglichkeit, in so einem Fall eine Untersuchung anzuordnen.

Entsprechendes gilt im Kontext von Gewahrsam – ich war zwar nie dabei und lege darauf auch keinen Wert –: Wenn die Leute durchsucht bzw. untersucht werden – „Bücken Sie sich, und machen Sie die Backen auseinander“ –, dann ist da die Grenze zur Untersuchung überschritten. Das ist eine Gratwanderung für die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten – und zwar in jeder Nachtschicht. Da müsste eine moderate Untersuchungsbefugnis her; die haben wir nicht. Da geht es mal in die andere Richtung.

Also, ich habe mir vorgestellt und hätte mir gewünscht, dass man bei so einer Generalrevision – der größten Reform des Polizeigesetzes seit 1992 – darangeht, jede Vorschrift auf den Prüfstand stellt und schaut, wo überall etwas geändert werden sollte. – Danke.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD: Ich habe der Anhörung sehr aufmerksam zugehört. Es war eine sehr gute Diskussion. Man hat gemerkt, dass das Thema Bodycam einer der zentralen Aspekte ist – hier in der Diskussion, aber auch bei der Novellierung des Polizeigesetzes. Die Bodycam dient nach meiner Sicht teilweise schon als Projektionsfläche. Die Regierungsfraktionen haben jeweils diametral gegensätzliche Argumentationen benutzt; die Grünen sehen die Bodycam als Schutz vor Polizeigewalt, die CDU sieht sie im Prinzip als Schutz der Polizistinnen und Polizisten.

Aber ich möchte die Gelegenheit nutzen, um einmal kurz die Perspektive der genannten Polizistinnen und Polizisten einzunehmen. Ich halte es für sehr wichtig, dass Polizistinnen und Polizisten darauf vertrauen können, dass die Maßnahmen, die sie in ihrem oftmals gefahrvollen Einsatz vornehmen, auf gesicherten und verfassungsgemäßen Rechtsgrundlagen beruhen. Und deswegen habe ich eine Frage an Sie, Herr Kusterer. Sie haben ja vorhin so ein bisschen gesagt, dass Sie das sehr begrüßen, dass man zukünftig auch in Räumen mithilfe einer Bodycam filmen kann. Ich würde gern wissen, was Sie als Polizeigewerkschaftler dazu sagen, dass hier offenkundig nach den Einlassungen von Professor Zöller und Professor Nachbaur sehr deutliche verfassungsrechtliche Probleme gesehen werden müssen, und wie Sie es aus Sicht eines Polizeigewerkschaftlers beurteilen können, dass Polizistinnen und Polizisten zukünftig in Einsätze geschickt werden auf der Basis von Rechtsgrundlagen, die offenkundig verfassungswidrig sind.

Abg. Dr. Ulrich Goll FDP/DVP: Ohne es ungebührlich verzögern zu wollen, muss man nach meiner Meinung an einem Punkt noch einmal kurz einhaken. Herr Brauneisen, Sie haben das Bild in den Raum gestellt, dass bei einem Einsatz in der Wohnung private Aufnahmen gemacht werden und dass dann die Polizei sozusagen ebenfalls dieses Recht haben müsse. Ich will zu diesem gefährlichen Ansatz eigentlich nichts weiter sagen. Das kann sich jeder selbst gedanklich verlängern, wo das enden würde. Dann endet man eigentlich an dem Punkt der Aufnahmen, die wir von Privaten ja auch nicht immer gern sehen. All diese Möglichkeiten, die ein freier Mensch hat, hätte der Staat dann auch. Das kann kein Ansatz sein, der sehr weit trägt.

Und er erinnert mich – deswegen sage ich es auch noch einmal – an die Kritik von Herrn Dr. Brink, der eine Auswertung der Bodycam-Einsätze gemacht hat. Ich erinnere mich an eine Formulierung: Sie haben gesagt, in nahezu allen Fällen seien die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben gewesen. Und warum waren sie nicht gegeben? Weil eigentlich ein weiteres Instrument polizeilicher Dokumentation daraus gemacht wurde. Das war Ihre Kritik. Aber der Weg, den wir jetzt gewiesen bekommen – dass man die Kamera vorsichtshalber mit in die Wohnung nimmt, um die Vorfälle alle festzuhalten –, der fällt genau in das Verhalten, das Sie kritisiert haben, nämlich der Einsatz der Bodycam losgelöst von dem Zweck, den Polizeibeamten zu schützen, und die Hinführung zu einem allgemeinen Dokumentationsmittel.

Aber im Übrigen bin ich für viele Äußerungen hier dankbar, weil sie auch noch einmal klarmachen: Uns geht es nicht darum, der Polizei die Arbeit zu erschweren, sondern wir sind überzeugt, dass man an dem Punkt mit dem Gesetz ein unnötiges Risiko eingeht, ohne der Polizei sinnvoll zu helfen.

Abg. Karl Zimmermann CDU: Was ich sagen will, knüpft direkt an das Problem an, das Herr Goll angesprochen hat, und an das, was Herr Brauneisen sagte. Wenn die Privaten – also der Betroffene oder Freunde des Verdächtigen – dann die Kamera zücken und Sequenzen zusammenstellen, können wir aus polizeilicher Sicht vor Gericht dem so gut wie gar nichts entgegensetzen außer den mündlichen Aussagen der Polizei – hier ein Sachbeweis, dort ein Personalbeweis. Ich muss Ihnen sagen: Die Polizei – ich war ja auch über zwei Jahrzehnte dabei – macht viele Ermittlungen, die letztendlich für das Verfahren und für das Ergebnis und auch für das Gerichtsverfahren keinen großen Sinn machen. Und trotzdem macht man diese Ermittlungen; vielleicht machen sie nämlich mal einen Sinn, wenn andere Ermittlungen dazukommen: „Ah ja, dann ergänze ich das.“

Und ich muss Ihnen sagen: Dieses Handwerkszeug muss man einfach nehmen. Das ist doch völlig klar. Ich nehme auch einen Fingerabdruck von einem Glas in einer Wohnung oder in einem Objekt, wo ich bin, in der Hoffnung, ich finde da den Fingerabdruck des Betroffenen oder des Verdächtigen und nachher auch Beschuldigten. Ich muss ihn ja nicht nehmen, aber ich sollte ihn vielleicht nehmen.

Deshalb muss ich Ihnen sagen: Wenn ich Polizeibeamter bin, drehe ich den Spieß um. Die Kamera – und das sagte ja die Dame vom Polizeipräsidium Mannheim auch sehr nachdrücklich – verändert auch mein eigenes Verhalten. Ich versuche, so rechtstreu wie möglich zu sein. Das ist ja klar; mich filmt ja einer. Ich filme, aber ich rede ja auch dabei, und dann hat das Ganze einen anderen Gehalt.

Ich möchte jetzt nicht nach Amerika zeigen, aber wenn ich mit anderen Polizeidienststellen zusammengearbeitet habe – London, USA, Militärpolizei –, da hieß es schon manchmal: „Herr Zimmermann, müssen Sie nicht gerade auf die Toilette gehen? Wir vernehmen jetzt den.“

(Zurufe)

Ich will Ihnen nur sagen: Die Aufnahme – ich weiß es nicht – ist zum Teil auch ein Hindernis – in Anführungszeichen – für die Polizei.

Ich kann es als Polizeibeamter nicht verhindern, wenn die Freunde alles filmen und vielleicht noch ein falsch ausgesprochenes Wort in der Sequenz verdeutlichen – und ich stehe hilflos da und habe kein Werkzeug dagegen. Da muss ich Ihnen ernsthaft sagen: Ich mache mir Sorgen. Ich habe auch die Hochschule besucht. Aber wenn Sie so einen Unterricht in der Rechtslehre machen, dann weiß ich nicht genau, ob ich überhaupt noch den Mut hätte, ...

(Unruhe)

Vorsitzender Karl Klein: Herr Kollege – –

... einen richtigen Einsatz vor Ort zu machen, weil ich sage: „Mein Professor hat gesagt, das ist nicht das richtige Handwerkszeug."

Tut mir leid, ich habe es überspitzt dargestellt, aber ich will Ihnen einfach die Sorgen vielleicht auch seitens der Polizei darstellen. Ich bin leider oder Gott sei Dank berentet. – Danke.

Vorsitzender Karl Klein: Jetzt hoffe ich, dass jeder die Frage verstanden hat.

(Zurufe)

Abg. Sascha Binder SPD: Gestatten Sie mir, kurz etwas dazu zu sagen. – Herr Kollege Zimmermann, vieles – nicht alles – war richtig, was Sie gesagt haben. Die Polizei muss vor allem in der Strafverfolgung natürlich verschiedene Möglichkeiten in ihrem Handwerkskoffer haben – aber halt in der Strafverfolgung. Alles, was Sie gerade genannt haben, ist StPO; da sind wir unzuständig – unzuständig! Genau das ist doch das Problem.

Deshalb werden wir vor der Abwägung stehen – dies auch in Richtung von Herrn Kusterer –: Bei der Bodycam werden wir eine Entscheidung treffen müssen. Wenn das Pre-Recording drinbleiben soll, wird es aus meiner Sicht keine haltbare Regelung geben – so wie es andere Bundesländer eben auch herausnehmen mussten –, um den Schutz – der bei Ihnen ja vor allem im Mittelpunkt steht – der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten durch die Bodycam zu gewährleisten. Wenn man das für die Wohnung überhaupt erlauben und verfassungsrechtlich sicher machen kann, dann ohne Pre-Recording. In diese Abwägung und Debatte muss der Landesgesetzgeber eintreten,

wenn er nicht die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in eine verfassungsrechtlich völlig schwierige Lage bringen will.

Jetzt will ich noch etwas zur Identitätsfeststellung sagen. Herr Brauneisen, dieses Beispiel, das Sie genannt haben – Konzert, Gäste, Informationen – – Sie haben gesagt, dass die Polizei Informationen hat; man würde es den Personen allerdings nicht ansehen. Es ist nach meiner Kenntnis dann, wenn die Polizei Informationen darüber hat, bereits jetzt möglich. Es ist schon jetzt möglich. Wenn wir bei dem Beispiel des Konzerts bleiben, braucht sie nach der jetzigen Rechtslage jedoch eine allgemeine Gefährdungsanalyse vergleichbarer Veranstaltungen und keine konkreten Hinweise, die Sie in Ihrem Beispiel genannt haben. Sie haben von Hinweisen der Polizei zu dieser Veranstaltung gesprochen. Wenn diese Hinweise vorliegen, ist nach jetziger Rechtslage bereits eine Identitätsfeststellung möglich.

Sie sagen auch, weit im Vorfeld soll eine Identitätsfeststellung möglich sein. Wie weit geht das Ihrer Auffassung nach ins Vorfeld? Ist es so, wie vorhin der Sachverständige Basar gesagt hat, dass es dann in ein Unendlichkeitsvorfeld geht? Oder wie würden Sie einem Polizeibeamten oder einer Polizeibeamtin erklären, wie weit man da ins Vorfeld gehen darf?

Und, Herr Kusterer, noch einmal zurück zum Stichwort Werkzeugkasten. Ja, wir sind – das wissen Sie – auch bei verfassungsrechtlich schwierigen Maßnahmen dafür gewesen, diesen Werkzeugkasten zu erweitern; übrigens ausgerechnet bei einem Werkzeug – der Quellen-TKÜ –, das die Polizei bis heute noch nicht anwenden kann, und zwar nicht deshalb, weil der Gesetzgeber keine Grundlage geschaffen hat, sondern weil man es nicht hinbekommt, das technisch umzusetzen. Also, es gibt da kein Gesetzgebungsdefizit, sondern ein Handlungsdefizit des Innenministeriums.

Aber Sie haben jetzt trotzdem – auch wenn ich das Beispiel Identitätsfeststellung nicht immer verwenden will; ich will der Polizei gar nicht vorwerfen, dass sie diese Regelung missbraucht – immer noch kein Beispiel genannt, bei dem genau dieses Werkzeug notwendig ist – weil es eben nach der jetzigen Regelung immer möglich ist.

Vor allem – da werden Sie mir doch recht geben – bei Hochrisikospielen – und ausgerechnet darauf stützt sich das Innenministerium – kann ich bereits jetzt die Identität feststellen, und zwar in großem Maße, zuletzt erlebt beim Heimspiel des VfB Stuttgart gegen den Karlsruher Sportclub, und zwar nicht während Pandemiezeiten, sondern vorher. Das heißt, diese Möglichkeit gibt es, gerade auch bei Hochrisikospielen.

Ich warte also immer noch auf ein greifbares Beispiel, an dem mir klar wird, dass ein zusätzlicher Nutzen für die Polizei entsteht, ohne dass sie sich verfassungsrechtlich in Schwierigkeiten begibt – wenn man sich nicht gleich auch auf die jetzige Regelung stützen kann.

Abg. Siegfried Lorek CDU: Herr Professor Nachbaur, Ihre ablehnende Haltung zur Bodycam habe ich in einem Aufsatz in der SPD-Mitgliederzeitschrift von 2018 gelesen. Das ist klar. Ich möchte nur einen Punkt richtigstellen: Sie sprachen von 47 %. Ich finde, wenn man Evaluationszahlen nimmt, sollte man die richtigen nehmen und nicht die Neutralen den Ablehnenden zuschlagen. Sie haben auch vergessen zu sagen, dass nach der Befragung insgesamt 61,7 % der Beamten die Bodycam als hilfreich sehen, plus 15 % neutral. Ich finde, es wäre richtig und ehrlich, wenn man die richtigen Zahlenwerte nennt und nicht die Neutralen den Negativen zuschlägt.

Herr Brauneisen: Ich möchte hinten anfangen. Herr Abg. Binder, Identitätsfeststellung: Wir sind uns völlig einig. Wenn die Polizei in Bezug auf eine konkrete Veranstaltung Hinweise hat, dann kann sie das heute schon tun. Ich bin wahrscheinlich missverstanden worden. Es geht um eine abstrakte Gefahrenfeststellung mit Blick auf solche Veranstaltungen; darum geht es. Und da verstehe ich es so, dass die Befugnis der Polizei rechtssicher ausgeweitet werden soll. Da soll die Polizei den Ausweis verlangen können, auch wenn es keinen ganz konkreten Anlass gibt.

Das Zweite war die Frage von Herrn Professor Goll bezogen auf meine Äußerung über Waffengleichheit bei den Polizeibeamten in Wohnungen durch den Einsatz der Bodycam. Das ist für mich natürlich ein mittelbarer Effekt, das ist nicht der vordergründige Sinn und Zweck; das ist ganz klar. Aber es ist ja nach dem Regelungsentwurf nicht so, dass die Polizei das in allen möglichen Fällen machen könnte. Die Bodycam ist zwar dabei, aber nutzen können sie sie doch nur unter ganz bestimmten Bedingungen, nämlich wenn dringende Gefahr für Leib oder Leben einer Person besteht. Das ist doch die Eingriffsvoraussetzung – und nicht „einfach so“ in allen Fällen, so wie jetzt der Eindruck hier im Raum steht, wenn sie bei einem Einsatz in der Wohnung sind. Wenn sie da Dinge aus dem persönlichen Lebensbereich der Wohnungsinhaber aufnehmen, ist das eben zu löschen oder zu unterbrechen. Es gibt ausdrücklich eine sehr ausführliche Regelung in § 44 Absatz 7, wo der Kernbereichsschutz ganz klar geregelt ist.

Abg. Sascha Binder SPD: Sie sagten, „weit im Vorfeld“. Wie weit würden Sie das Vorfeld begrenzen, und wo sehen Sie im Gesetz eine Begrenzung dieses Vorfelds?

Herr Brauneisen: Ich meine, der Wortlaut ist: im Zusammenhang mit der Veranstaltung oder Ansammlung. Der Zusammenhang ist natürlich ein zeitlicher und örtlicher Zusammenhang. Ich stelle mir das so vor: Es geht im Wesentlichen um den Zulauf zur Veranstaltung und um die Zeit, wenn die Leute wieder gehen. Das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff – das ist ja heute schon vielfach gesagt worden –, der natürlich im Laufe der Zeit eingegrenzt werden muss.

Ich persönlich kann nur sagen: Unbestimmte Rechtsbegriffe gibt es in allen Gesetzen. Schauen Sie einmal in das StGB hinein; da wimmelt es von unbestimmten Rechtsbegriffen, die im Laufe der Zeit konkretisiert werden. Ich glaube, ein solches Gesetz kommt ohne unbestimmte Rechtsbegriffe nicht aus, weil Sie die Fälle, bezogen auf die jeweilige Veranstaltung oder Ansammlung, nicht so konkret in einem Gesetz umschrei-

ben können, dass im Grunde alles erfasst wäre, was erfasst werden soll. Das ist das eine. Zum Zweiten hätten wir sonst den Effekt, dass das Gesetz noch einmal drei Dezimeter dicker wäre, als es jetzt schon geworden ist.

Vorsitzender Karl Klein: Gut, herzlichen Dank.

(Abg. Dr. Boris Weirauch SPD: Meine Frage an Herrn Kusterer ist noch nicht beantwortet worden!)

Herr Kusterer: Darf ich Sie bitten, das noch einmal zu wiederholen? Die Frage habe ich jetzt nicht mitbekommen.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD: Ich wollte von Ihnen wissen, wie Sie nach den Einlassungen von Professor Zöller und Professor Nachbaur hinsichtlich der möglichen Verfassungswidrigkeit der Thematik der Bodycam – Einsatz in Wohnungen, Pre-Recording – die Frage aus Sicht eines Polizeigewerkschaftlers bewerten. Denn aus meiner Sicht ist es wichtig, dass Polizistinnen und Polizisten im Einsatz wissen müssen, dass sie ihre Maßnahmen auf einer rechtssicheren Grundlage vornehmen. Wie Sie das als Polizeigewerkschaftler beurteilen, das würde ich gern von Ihnen wissen.

Herr Kusterer: Ich denke, es ist hinlänglich bekannt, dass wir uns beim Pre-Recording eigentlich eine weitergehende Regelung gewünscht hätten, weil es im Einsatz – wenn es darum geht, in die Situation reinzugehen – einfach dazu kommt, dass die Bodycam nicht immer rechtzeitig eingeschaltet werden kann. Wir haben zig Beispiele, wo sich die Lage sehr schnell entwickelt und das eine oder andere nicht mehr nachvollzogen werden kann. Insofern: Ich nehme das gern mit, sodass wir uns die Sache auch intern noch einmal anschauen. Ich habe aber bewusst gesagt, ich werde mich nicht zur juristischen Betrachtungsweise äußern, sondern mehr aus der Sicht des Polizeibeamten sprechen.

Lassen Sie mich das vielleicht zum Schluss anfügen: Ob wir über 47 %, 80 %, 60 % diskutieren: Jeder Fall, in dem ein Polizeibeamter nicht verletzt wird – und sei es auch nur dieser eine Fall, in dem die Bodycam eingesetzt wird, um Verletzungen zu verhindern –, zeigt für mich, dass es richtig ist, und deshalb brauchen wir auch diese Lösung. Das ist meine volle Überzeugung.

Vorsitzender Karl Klein: Jetzt liegen mir keine Wortmeldungen mehr vor; die Fragen sind beantwortet. Mir bleibt am Ende, ein ganz herzliches Dankeschön an alle unsere Referenten und Sachverständigen zu sagen – dafür, dass sie ihre Vorträge schriftlich fixiert und uns als Grundlage gegeben haben, dass sie heute anwesend waren, dass sie uns auch Rede und Antwort gestanden haben.

Ich meine – jetzt nehmen wir einmal alle zusammen –, es ist die Absicht der Landesregierung, aber auch des Parlaments, ein möglichst praxisnahes, aber auch möglichst rechtssicheres Gesetz zu verabschieden. Ihre auch kritischen Hinweise waren dazu

sehr sachdienlich. Sie fließen nun ein in die parlamentarische Diskussion, die wir haben werden. Der Ständige Ausschuss und auch der Innenausschuss werden sich sehr ausgiebig mit diesem Gesetzentwurf befassen, und wir werden, wie ich annehme, Ende September dieses Gesetz hier im Plenum beraten und dann hoffentlich auch rechtssicher verabschieden können.

Also, Ihnen nochmals ganz herzlichen Dank. Bei meinen Kolleginnen und Kollegen möchte ich mich bedanken für das Interesse und für die Teilnahme. Aber auch Ihnen, Herr Minister Strobl, und Ihnen, Frau Dr. Hinz, nochmals herzlichen Dank, dass Sie heute persönlich anwesend waren und all dies mitverfolgt haben.

Ich glaube, wir gehen jetzt alle noch einmal in eine Diskussion miteinander, und es ist unser gemeinsames Ziel, praxisnah und rechtssicher dieses Gesetz zu machen.

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme. Ich wünsche Ihnen einen schönen Nachmittag.

(Beifall)

(Ende der Anhörung: 11:58 Uhr)

–.–.–.–

Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften – LT-Drucks. 16/8484 am 14. September 2020

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit der Novelle des Polizeigesetzes soll das polizeiliche Instrumentarium an gesellschaftliche Entwicklungen sowie an europarechtliche und gerichtliche Vorgaben angepasst werden. Die kommunalen Landesverbände begrüßen diese Zielsetzung und danken für die Möglichkeit, zu den geplanten Regelungen Stellung nehmen zu können. Die Grundzüge des Polizeirechts bleiben dabei unangetastet. Und auch das ist zu begrüßen. Gerade die letzten Monate haben gezeigt, dass die Umsetzung ordnungsrechtlicher Vorgaben vor Ort mit den Mitteln des Polizeirechts bürgernah und wirkungsvoll erfolgt.

Neben den europäischen Vorgaben zum Datenschutz ergibt sich der Anlass für die Novelle aus zwei Gründen: (1.) Die tatsächlichen Entwicklungen fordern eine Anpassung der polizeilichen Handlungsmöglichkeiten. (2.) Entscheidungen der Rechtsprechung verändern die angenommene Rechtslage.

Der zweite Grund ist bei der Gefährderansprache eingetreten: Der Verwaltungsgerichtshof hat im Jahr 2017 entschieden, dass die Ansprache von Gefährdern in der bestehende Rechtslage den Ortspolizeibehörden vorbehalten ist. Die Erkenntnisse zu und der kommunikative Umgang mit Gefährdern ist hingegen das typische Terrain des Polizeivollzugsdienstes. Die in der vorliegenden Novelle vorgesehene Parallelzuständigkeit schafft Abhilfe. Die Regelung der Gefährderansprache als Standardmaßnahme gibt eine klare Kontur. Auch das neu geschaffene Instrument der Gefährdetenansprache ist zu begrüßen.

Erlauben Sie mir, im Folgenden auf zwei Themen einzugehen, die aus Sicht der Städte und Gemeinden noch nicht hinreichend im Entwurf berücksichtigt sind.

(1.) Das erste Thema ist nicht zuletzt wegen der Ausschreitungen in Stuttgart in der Nacht vom 20. auf den 21. Juli wieder in das Bewusstsein gerückt; – die Möglichkeit zur Schaffung von Alkoholkonsumverbotszonen: Seit der letzten Novelle können Städte und Gemeinden den Konsum von Alkohol zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten untersagen. Ausgangspunkt war eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs: Eine Risikobewertung und eine abstrakt-generelle Abwägung der widerstreitenden Interessen könne nur durch den Gesetzgeber erfolgen. Die Städte und Gemeinden sind dankbar, dass das Land eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen hat. Dabei war es das erklärte Ziel des Gesetzgebers, die Gestaltungsmöglichkeiten der Ortspolizeibehörden zu erweitern. Doch der Blick in die Praxis zeigt: Die Ausgestaltung ist zu eng geraten. Seit dem Inkrafttreten der Vorschrift wurde in Baden-Württemberg nur eine Alkoholverbotszone eingerichtet. Die nun anstehende Novelle sollte daher zur Nachschärfung genutzt werden. Der bisherige Wortlaut verlangt einen nachweisbaren Kausal-

zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Straftat. Dieser Nachweis kann kaum erbracht werden. In Betracht gezogen werden sollte daher, die kriminalistische Erfahrung für einen solchen Zusammenhang ausreichen zu lassen. Ebenso ist es denkbar, nicht auf die Anzahl der im betroffenen Bereich begangenen Straftaten abzustellen, wenn das betroffene Gebiet von einer nicht unerheblichen Anzahl von Menschen zum „Vorglühen“ genutzt wird und auf diese Weise gruppendynamische Effekte entstehen, die zur Begehung von Straftaten in anderen Gebieten führen.

(2.) Die Zurückbehaltung von Sachen, die aufgrund einer polizeilichen Maßnahme in den Besitz der Polizei gelangt sind: Nach der bestehenden Regelung kann die Polizei die Herausgabe solcher Sachen so lange verweigern, bis der Eigentümer die entstandenen Kosten beglichen hat. Typischer Anwendungsfall ist die Zurückbehaltung abgeschleppter Kraftfahrzeuge. Die Zurückbehaltung steht im Ermessen der Behörde und unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Damit ist sichergestellt, dass die Zurückbehaltungsbefugnis nur in begründeten Fällen genutzt wird. Die Zweckmäßigkeit der Regelung ist unbestritten: Sie vermeidet unnötige Bürokratie und Kosten, da regelmäßig kein Vollstreckungsverfahren durchgeführt werden muss. Hintergrund ist schlicht: Die Zahlungsbereitschaft ist größer, wenn das Fahrzeug ausgelöst werden muss. Das gilt umso mehr, wenn der Fahrzeughalter im Ausland wohnt; – eine Fallkonstellation, die gerade in Baden-Württemberg häufig vorkommt: etwa wenn das Fahrzeugs eines Bürgers aus Kreuzlingen in Konstanz oder das Fahrzeug einer Bürgerin aus Straßburg in Kehl abgeschleppt werden muss. Seit Juli 2019 ist die Zurückbehaltungsbefugnis in der Praxis wirkungslos: Denn in diesem Monat entschied der Verwaltungsgerichtshof, dass die Abschleppkosten keine „öffentlichen Abgaben und Kosten“ im Rechtssinne sind. Das hat zur Folge, dass die Zurückbehaltungsbefugnis allein durch das Erheben eines Widerspruchs ausgehebelt werden kann. Hier sollte nachjustiert werden. Das Gericht stellt ausdrücklich fest: „Will der Gesetzgeber Geldleistungen von der aufschiebenden Wirkung ausnehmen, steht ihm die Möglichkeit einer spezialgesetzlichen Regelung offen.“ Die Bewertung dieses kommunalen Anliegens ist bislang nicht zufriedenstellend. In der Landtags-Drucksache wird eine „vertiefte Prüfung“ verlangt, die im derzeitigen Verfahren nicht möglich sei. Dabei muss das Rad nicht neu erfunden werden. Wir regen daher an, den Fingerzeig des Verwaltungsgerichtshofs aufzugreifen und die Vorschrift um folgenden Satz zu ergänzen: „Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung“.

Sehr geehrte Damen und Herren,

beide Themen betreffen nicht den Kernbereich der Novelle. Sie sind jedoch für die Städte und Gemeinden von erheblicher praktischer Bedeutung und können ohne Eingriffe in die Grundstruktur gelöst werden. Mit der Nachjustierung kann der vorliegende Entwurf abgerundet werden und dem Bedarf der kommunalen Praxis Rechnung getragen werden.

Dr. Uwe Schlosser
Opferbeauftragter der Landesregierung
Baden-Württemberg

Gesetzentwurf der Landesregierung - Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften (Drucksache 16/8484)

Anhörung im Ausschuss für Inneres, Digitalisierung und Migration sowie im Ständigen Ausschuss des Landtags von Baden-Württemberg am 14.09.2020

Mit dem Gesetzentwurf sollen unter anderem die polizeilichen Befugnisse gestärkt werden, was ich als Opferbeauftragter der Landesregierung nur unterstützen kann. Eine effektive und effiziente Polizeiarbeit ist der beste Opferschutz, weil sie die Chance erhöht, dass eine Straftat verhindert wird und damit einem oder mehreren Menschen das Schicksal eines Opfers erspart bleibt. Auf vier Punkte des Gesetzentwurfs möchte ich kurz eingehen:

1. Die Polizei soll künftig die Identität einer Person auch dann feststellen und sie durchsuchen dürfen, wenn diese bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen angetroffen wird, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen und dort erfahrungsgemäß mit der Begehung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert zu rechnen ist. Das erhöht die Chance, dort solche Straftaten zu verhindern, sei es durch die Sicherstellung gefährlicher Gegenstände, die Abschreckung möglicher Straftäter oder deren Feststellung mit sich daran anschließenden präventiven Maßnahmen. Diese polizeilichen Befugnisse erachte ich nicht nur zum Schutz potenzieller Opfer, sondern auch für das Vertrauen des rechtstreuen Bürgers in einen sicheren Rechtsstaat für wichtig. Mit der Vorgabe, dass bei der Auswahl der zu kontrollierenden Person in besonderem Maße der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist, wird verdeutlicht, dass die Polizei hier mit besonderem Fingerspitzengefühl agieren muss. Damit wird nach meiner Auffassung dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinreichend Rechnung getragen.

2. Besonders freut mich, dass nun auch die Gefährderansprache gesetzlich geregelt

werden soll. Sie ist ein wichtiges Mittel, um Tatgeneigte nicht zuletzt auch mit dem damit verbundenen Hinweis, man habe sie im Blick, zur Vernunft zu bringen und Straftaten mit einem letztlich niederschwelligen Eingriff zu verhindern. Noch mehr freut mich, dass auch die Gefährdetenansprache Niederschlag im Gesetz finden soll. Damit wird das potenzielle Opfer vom Objekt zum Subjekt und kann seine Bewertung einbringen, wie es auch unter Berücksichtigung möglicherweise spezifischer Kenntnisse von der betroffenen Person, die es beispielsweise aus einer früheren Partnerschaft hat, selbst die Gefahr eines Übergriffs einschätzt und wie ihr auch unter Berücksichtigung seiner Lebensgestaltung und Vorstellungen entgegengewirkt werden kann. Für die polizeiliche Entscheidung, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen erforderlich aber auch ausreichend sind, ist dies zweifellos hilfreich.

3. Die sogenannte Bodycam soll künftig auch im nichtöffentlichen Bereich eingesetzt werden dürfen. Die bisherige Regelung, wonach das Gerät auszuschalten war, wenn sich das - nicht selten dynamische - Geschehen dorthin verlagerte, war zweifellos wenig praxisgerecht. Die nunmehr geplante Erweiterung des Einsatzbereichs ist auch unter Opferschutzgesichtspunkten zu begrüßen. Eine Bodycam kann auch im nichtöffentlichen Bereich deeskalierend wirken und dort aufhältliche Personen einschließlich Polizistinnen und Polizisten vor einem Übergriff schützen. Soweit die Anforderungen an den Einsatz in einer Wohnung höher sind, die Verarbeitung der dort gefertigten Aufnahmen dem Richtervorbehalt unterliegt und Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht aufgezeichnet werden dürfen, soll dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz dieser Räume bzw. Daten Rechnung getragen werden. Dies ist für mich nachvollziehbar.

4. Wichtig ist auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, dass die Gerichtsvollzieherin bzw. der Gerichtsvollzieher künftig bei bestimmten heiklen Aufträgen polizeiliche Auskünfte über die Schuldnerin bzw. den Schuldner einholen kann, um die Gefährdungslage zuverlässiger einschätzen zu können. Damit kann in den Fällen, in denen auf Grund der Auskunft mit gewalttätigen Übergriffen zu rechnen ist, die Gerichtsvollzieherin bzw. der Gerichtsvollzieher sich auf einer breiteren Grundlage des polizeilichen Beistands bedienen und damit die Gefahr reduzieren, Opfer einer Gewalttat zu werden.

Baden-Württemberg
POLIZEIPRÄSIDIUM MANNHEIM
REFERAT PRÄVENTION

Polizeipräsidium Mannheim · Postfach 10 00 29 · 68149 Mannheim

Datum 12.09.2020
Name Kramer, Tanja
Durchwahl 0621 – 174-1240
Aktenzeichen: Präv.
(Bitte bei Antwort angeben)

An den
Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres,
Digitalisierung und Migration
Herrn Karl Klein MdL

Betreff: Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU)2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften, DRS. 16/8484 am 14.09.2020

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Klein,

nachfolgend meine Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzesentwurf der Landesregierung aus der Perspektive des Opferschutzes und der Kriminalprävention insbesondere in Bezug auf die Thematik häuslicher Gewalt.

Im Rahmen meiner Ausführungen möchte ich zu drei Änderungen des Polizeigesetzes Stellung beziehen. Im Einzelnen handelt es sich um die Gefährderansprache gemäß § 29 PolG, die Verarbeitung personenbezogener Daten aufgrund einer Einwilligung § 42 (5) Nr. 2 PolG sowie den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung § 44 (5) PolG.

Zunächst einige Informationen zu meiner Person:

- Seit 1991 im Polizeidienst Baden-Württemberg
- Mehrere Stationen in den Bereichen der Kriminalpolizei
- Seit 2011 in der polizeilichen Präventionsarbeit

L 6, 1 (Eingang Bismarckstraße) · 68161 Mannheim · Telefon 0621 174-0 · Telefax 0621 174-1209
E-Mail: praevention.ma@polizei.bwl.de · Internet: www.polizei-mannheim.de
ÖPNV: Haltestelle Universität

Zertifikat seit 2016
audit berufundfamilie

- Seit 2016 Opferschutzkoordinatorin beim Polizeipräsidium Mannheim[1]
- Seit 2017 Geschäftsführerin des Präventionsvereins „Kommunale Kriminalprävention Rhein-Neckar e. V.“[2] mit den Schwerpunktthemen Opferschutz und Förderung der Zivilcourage

Die Kriminalprävention will ein Umfeld schaffen, um Lebensbedingungen positiv zu gestalten und somit das Risiko zu vermindern, dass Straftaten begangen und Menschen Täter oder Opfer werden.[3] Es geht im Grund darum, der Kriminalität den Nährboden zu entziehen. Um dies zu erreichen, ist ein gesamtgesellschaftliches Zusammenwirken erforderlich, Netzwerkarbeit ist hier das Stichwort. Nur mit einem interdisziplinären Transfer lassen sich Themen der Kriminalprävention auf verschiedene Ebenen übertragen. Dies gelingt besonders gut durch die Arbeit der Opferschutzkoordination und der Geschäftsführung des Präventionsvereins. Aus der Perspektive der Polizei wird deutlich, dass die Polizei viel leisten kann, aber nicht alles und eben nicht allein.

§ 29 ABS. 1 POLG GEFÄHRDERANSPRACHE UND -ANSCHREIBEN

Die alltägliche Praxis zeigt es, dass das Mittel der Gefährderansprache ein fundamentales Element im polizeilichen Maßnahmenkatalog darstellt, welches dem Schutzbedürfnis Betroffener gerecht wird.

Untermauert wird dies zum einen durch die Studienergebnisse des Zentralinstituts für seelische Gesundheit Mannheim (ZI) aus den Jahren 2003 und 2018. Sie zeigen, dass die gesundheitlichen Auswirkungen für Stalkingopfer nach wie vor erheblich sind und hier jede Möglichkeit ausgeschöpft werden muss, um seelische und körperliche Leiden für Betroffene zu beenden. Zum anderen hat das Mannheimer Modellprojekt „Stopp Stalking“ des ZI, welches in Zusammenarbeit mit dem Polizeipräsidium Mannheim und der damaligen Polizeidirektion Heidelberg stattfand, gezeigt, dass

[1] Das Polizeipräsidium Mannheim ist zuständig für die Städte Mannheim, Heidelberg und den Rhein-Neckar-Kreis, insgesamt rund 1 Mio. Einwohner.
[2] Vgl. www.praevention-rhein-neckar.de
[3] vgl. https://www.kriminalpraevention.de/files/DFK/dfk-publikationen/dfk_2012expertise_gelingensbedingungen_2012.pdf

eine frühzeitige und klare Intervention durch die Polizei in Form einer Gefährderansprache das Stalking beenden kann. Als Opferschutzkoordinatorin erfahre ich in meiner täglichen Arbeit, dass nach wie vor ein auffällig hoher Beratungs- und Informationsbedarf bei Betroffenen von Stalking und häuslicher Gewalt besteht. Ebenso wird deutlich, welches Leid die Betroffenen über einen langen Zeitraum erdulden, bis sie den Weg zu einer Beratungsstelle oder zur Polizei gehen. Wenn mit dieser nunmehr gesetzlich fest verankerten Maßnahme ein weiterer Schritt in Richtung Rechtssicherheit und verbessertem Opferschutz erfolgt, ist dies ausdrücklich zu begrüßen.

§42 ABS. 5 NR. 2 POLG VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN AUFGRUND EINER EINWILLIGUNG

Im gegenständlichen Gesetzentwurf des § 42 Abs. 5 Nr. 2 PolG wird die behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Durchführung von Fallkonferenzen in opferschutzbezogenen Angelegenheiten sowie bei Intensivstraftätern geregelt.

Für eine Optimierung des Opferschutzes ist eine Zusammenführung der Ideen und des Fachwissens unterschiedlicher Disziplinen und Fachrichtungen unabdingbar. Gerade im Bereich der häuslichen Gewalt bedarf es der Zusammenarbeit staatlicher Institutionen aller beteiligter Ressorts, denn ein interdisziplinärer Abstimmungsprozess stellt einen wichtigen und zwingend notwendigen Garanten dar, das Schutzbedürfnis betroffener Menschen zu erhöhen und diese vor erneuter Opferwerdung zu bewahren.

Erfahrungen aus bereits bestehenden Netzwerkstrukturen im Bereich der Häuslichen Gewalt sowie neu gewonnener Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt ODARA[4], ein Prognoseinstrument zur Risikoeinschätzung erneuter Gewaltanwendung, welches in den Polizeipräsidien Mannheim und Ulm im Zeitraum von November 2019 bis April 2020 erprobt wurde, machen deutlich, dass mit dem Ansatz interdisziplinärer

[4] Ontario Domestic Assault Risk Assessment, ein Prognoseinstrument zur Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement bei der Fallbearbeitung Häusliche Gewalt

Fallanalyse der richtige Weg beschritten wird. Insbesondere bei den Fällen mit einem erhöhten Risiko für Betroffene, erneut Opfer schwerer Gewalt zu werden, erweisen sich die Fallkonferenzen als überaus effektiv. Ein schnelles abgestimmtes Handeln im Sinne des Opferschutzes ist so garantiert.

Allerdings obliegt es mir als Opferschutzkoordinatorin auch, stets zu überlegen und zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen es noch Lücken bei den opferschutzrechtlichen Regelungen und bei ihrer Umsetzung in der täglichen Praxis gibt. Gerade im Bereich der Fallkonferenzen innerhalb des Pilotprojektes hat die Nichteinbindung der Interventions- und Beratungsstellen (als nichtbehördliche Stellen) vermehrt zu Irritationen und Unverständnis auf deren Seite geführt. Aus der Perspektive des präventiven Opferschutzes stellen jedoch gerade diese Einrichtungen mit Blick auf die akute und hochgradige Gefährdung der Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking eine fundamentale Bedeutung in der Gestaltung des Schutzkonzepts dar. Bestünde hier die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben, wäre dies aus der Sicht eines umfassenden Opferschutzes wünschenswert.[5]

§ 44 ABSATZ 5 POLG OFFENER EINSATZ TECHNISCHER MITTEL ZUR BILD- UND TONAUFZEICHNUNG

§ 44 Absatz 5 des vorliegenden Gesetzesentwurfs regelt das Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte (Bodycam). Nach Satz 2 ist dies auch in Wohnungen zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib oder Leben einer Person möglich. Vom Begriff der Wohnung werden grundsätzlich auch Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume erfasst, hier fallen die Anforderungen an die Gefahrenlage allerdings geringer aus.

[5] Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, „Management von Hochrisikofällen häuslicher Gewalt und Stalking“, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe des AK II unter Beteiligung des UA FEK, des UA RV und der AG Kripo, S.22, Pkt. 11 Datenschutz – Handlungsempfehlung, 2015,

Der maßgebliche Beweggrund eines Bodycam-Einsatzes ist der Präventionsgedanke.[6] Dieser ergibt sich unter anderem aus der Anwendererprobung 2017 in Baden-Württemberg und den ersten Erfahrungen des Evaluationsberichts Bodycam des Landespolizeipräsidiums für Technik, Logistik und Service der Polizei aus dem Jahre 2020.[7]

Im Evaluationszeitraum Februar 2019 bis April 2020 seien hiernach Bodycams 19.937 Mal zum Einsatz gekommen, entweder als dauerhafte Aufzeichnung oder als Pre-Recording[8]. Zum Ende des genannten Zeitraumes waren noch 2181 Aufzeichnungen gespeichert, 89% bereits gelöscht. Ersten Erkenntnissen folgend trat bei 84 % der Fälle eine Beruhigung der Situation allein durch die Aktivierung des Pre-Recordings bzw. durch die Androhung eines Bodycam-Einsatzes ein. Dies untermauert den Gedanken, dass der Einsatz des offen getragenen Einsatzmittels weitere Eskalationen verhindert und somit der Fremd- und Eigensicherung dient.

Wenn man sich den Anstieg von Gewalttaten gegen Polizeibeamte in den letzten Jahren ansieht (4.939 Fälle, PKS[9] 2019), lassen diese Erfahrungen hoffen, dass sich die deeskalierende Wirkung auch auf den Bereich der Einsätze innerhalb von Wohnungen entfaltet. In 2019 fanden 27 % der Angriffe gegen Polizeibeamte in Wohnungen oder Betriebs- und Geschäftsräumen statt. Aussagekräftige Studien zu einer präventiven Wirkung von Bodycam-Einsätzen innerhalb von Wohnungen können derzeit, aufgrund bislang fehlender gesetzlicher Grundlagen, nicht herangezogen werden. Es deutet aber vieles darauf hin, dass sich die Verwendung dieses Einsatzmittels als Instrument der Eigensicherung und somit zur Verringerung der Verletzungsgefahr für Einsatzkräfte bewähren könnte. Aus kriminalpräventiver Sicht möchte ich drei weitere Aspekte des Einsatzes von Bodycams innerhalb von Wohnungen ansprechen.

---

[6] Vgl. NVwZ-Extra 2016/24.pdf

[7] Vgl. Pressemitteilung des Landtags BW 65/2020 vom 08.Juli 2020, 17.00 Uhr „Innenausschuss befasst sich mit Bodycams und Gewalttaten gegen Polizisten“. Der endgültige Evaluationsbericht liegt zum Zeitpunkt der Stellungnahmen noch nicht vor.

[8] Pre-Recording bedeutet, dass beim Einschalten der Bodycam Videodateien (Pre-Recording-Modus) zunächst auf einem flüchtigen Speicher der Bodycam, der in Form einer Aufzeichnungsschleife nach 60 Sekunden fortlaufend überschreiben wird, generiert werden. Sobald mittels zusätzlicher Tastenbetätigung eine Aufzeichnung gestartet wird, können die vorherigen 60 Sekunden retrograd gespeichert werden. Wird keine Aufnahmen ausgelöst, werden die Daten automatisch beim Ausschalten gelöscht.

[9] Polizeiliche Kriminalstatistik Baden-Württemberg

1.

Bei Einsätzen im Bereich häuslicher Gewalt handelt es sich bekanntermaßen um meist hoch emotionale Ereignisse. Die körpernah getragenen Kameras sollen in diesen absehbaren konfliktträchtigen und oftmals einsatzdynamischen Situationen deeskalierend wirken. Eine Aufgabe der Kriminalprävention ist auch die Vermittlung von Verhaltensweisen in eskalierenden Situationen (Behördensicherheit, Umgang mit schwierigen Kunden). Hierbei spielt die Strategie der Deeskalation eine besondere Rolle. Diese besagt, dass ich mich erst selbst unter Kontrolle bringen muss, bevor ich mein Gegenüber zu deeskalierendem Verhalten bewegen kann (Spiegeleffekt). Eine einfache und dennoch effektive Erkenntnis. Die Androhung eines Bodycam-Einsatzes, mindestens jedoch das Pre-Recording, beinhaltet die Chance, dass Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte ihr Verhalten im einschreitenden Moment selbst reflektieren und bewusst ihre Worte wählen. Selbstkontrolle versteht sich hier als Vermeidung weiterer Eskalationsstufen und erklärt möglicherweise, warum in 84 % der Fälle im Evaluationszeitraum der Bodycam Einsätze eine Beruhigung der Situation eintrat.

Diese Erfahrungen werden auch in der Stellungnahme von Prof. Dr. Feltes und Dr. Andreas Ruch im Innenausschuss des Bundestages aus dem Jahre 2017 angedeutet.[10] Hier zeigen die beiden Autoren unter Hinzuziehung verschiedener Untersuchungen in England und USA auf, dass neben der Disziplinierung des polizeilichen Gegenübers zur Einhaltung sozialer Normen, die Bodycam auch positive Auswirkungen auf die handelnden Polizeibeamten hatte.

Dieser positive Aspekt des Einsatzmittels Bodycam in Kombination mit Schulungen der Beamtinnen und Beamten in Konfliktdeeskalation und Strategien der Kommunikation, ist als Grundsäule polizeilicher Eigensicherung zu sehen. Hier besteht auch die Möglichkeit, Einsatztaktiken und Verhaltensweise im Sinne eines praktisch verbesserten Opferschutzes zu reflektieren und umzusetzen.

[10] Vgl. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vom 06.03.2017 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 18(4)785 C, Prof. Dr. Thomas Feltes und Dr. Andreas Ruch

2.

Eine andere Betrachtungsweise hinsichtlich kriminalpräventiver Ansätze möchte ich auf die Seite der Täterinnen und Täter lenken, denn Täterarbeit ist auch Opferschutz. Im Rahmen meiner Fortbildung zu „Sozialtraining und systemische Mobbingintervention“[11] war eine Erkenntnis, dass eine gewünschte Verhaltensänderung in einem System struktureller Gewalt auf verschiedenen Elementen aufbaut. Ein bedeutsames Element hierbei zeigte sich im Hervorrufen einer emotionalen Erschütterung oder anders ausgedrückt, einer emotionalen Betroffenheit bei den Beteiligten.

Sollte die Aufzeichnung der Bodycam im Rahmen eines Einsatzgeschehens bei häuslicher Gewalt, nach erfolgter richterlicher Entscheidung als Beweismittel im Strafverfahren Verwendung finden, wird der Täter oder die Täterin aller Voraussicht nach mit diesen Aufnahmen konfrontiert. Genau hier besteht die Chance, dass die Konfrontation mit den Aufnahmen in einem anderen, weniger emotionalen Kontext, eine emotionale Betroffenheit über das Erkennen des eigenen Verhaltens bewirkt. Dies kann Auslöser für eine Verhaltensänderung auf Seiten der Täterschaft sein. Die Inanspruchnahme von Hilfs- und Therapieangeboten, bis hin zu Verzicht von weiterer Gewaltanwendung, könnte die Folge sein.

3.

Als dritter Aspekt ist die Opferseite in den kriminalpräventiven Fokus zu nehmen. Vorab ist festzuhalten, dass Gewalt im häuslichen Kontext keine Privatsache ist. Wer zu Hause geschlagen, bedroht und gedemütigt wird, braucht besonderen Schutz. Alarmierend hierbei sind Zahlen einer repräsentativen Studie[12] der Europäischen Grundrechteagentur zu Gewalt gegen Frauen aus dem Jahre 2014, wonach zwei Drittel der weiblichen Opfer nicht zur Polizei gehen und keine andere Einrichtung der Hilfe aufsuchen. Dieses Problem begegnet der Polizei häufig in der täglichen Praxis, wenn man auf den langen Leidensweg der Betroffenen bei der Anzeigenerstattung zurückblickt. Die Erfahrungen in der Bearbeitung dieser Fälle zeigen völlig

[11] https://www.konflikt-kultur.de/sozialtraining-und-mobbingintervention.html

[12] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_de.pdf

verzweifelte, verunsicherte und verängstigte Opfer. Das Hellfeld der PKS macht deutlich, dass überwiegend weibliche Opfer von Gewalt betroffen sind. Wiederholende Viktimisierung als besonderes Merkmal von Partnerschaftsgewalt werden nicht selten durch mehrfache Aufenthalte in Frauenhäusern belegt. Viele der Betroffenen sehen sich jahrelang einer Spirale aus Macht, Tyrannei und Gewalt ausgesetzt. Diese Menschen können nicht frei und selbstbestimmt leben, der Verlust von Selbstvertrauen geht einher mit dem Verlust an Lebensmut. Nicht zu vergessen sind die im Haushalt lebenden Kinder, welche auch immer Leidtragende von Partnergewalt sind. Die Repräsentativstudie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland[13] hat ergeben, dass Frauen, die in ihrer Kindheit und Jugend körperliche Auseinandersetzungen zwischen den Eltern miterlebt und beobachtet haben, später doppelt so häufig selbst Gewalt durch den (Ex-)Partner erleiden als nicht betroffene Frauen. Direktbetroffene Kinder und Jugendliche sind hiernach im Erwachsenenalter sogar dreimal so häufig von Gewalt durch den Partner betroffen.

Mit diesen weitreichenden Erkenntnissen wird deutlich, dass wir jeden Schritt unternehmen müssen, Menschen vor erneuter Opferwerdung zu bewahren und die belastenden Tatfolgen so gering als möglich zu halten. Die Erfahrungen mit der Polizei gehören dabei zu den bedeutsamsten Einflussfaktoren. Vertrauen in die polizeiliche Intervention birgt daher eine besondere Chance, sowohl durch das eigene Handeln als auch durch die Einbeziehung von weiteren Fachkräften und Einrichtungen Veränderungen anzustoßen.[14] Wenn der Einsatz der Bodycam in Wohnungen bedeutet, gerade bei häuslichen Streitigkeiten vor allem auch den Schutz von Frauen und Kindern zu erhöhen, müssen wir diese Erfolgsaussicht des Einsatzmittels nutzen. Weiterhin kann die spätere Betrachtung der bildlich festgehaltenen Intervention, für viele ambivalente Betroffene der eine wichtige Impuls sein, der Ohnmacht zu entfliehen, Hilfe in Anspruch zu nehmen und den Weg für ein Leben ohne Gewalt zu begehen.

Tanja Kramper

September 2020

---

[13] Vgl. https://www.bmfsfj.de, „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen“, 2004

[14] Vgl. „Es ist nie zu spät“, Gewalterfahrungen älterer Frauen durch Partner und Ex-Partner: Polizeiliche und justizielle Perspektiven, EU-Projekt Daphne-III-Programm

Generalstaatsanwalt Achim Brauneisen
Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart

Stuttgart, 9. September 2020

Anhörung des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration und des Ständigen Ausschusses des Landtags von Baden-Württemberg am 14. September 2020 zu dem

Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften (Drucksache 16/8484)

A. Empfehlung

1. Gegen den Gesetzentwurf sind keine durchgreifenden Einwendungen zu erheben.

2. Ich rege an, § 42 Abs. 5 Nr. 2 - E zu streichen, damit Unklarheiten über die rechtliche Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten in Fallkonferenzen vermieden werden.

B. Begründung

I. Ausgangslage

Das Polizeigesetz Baden-Württemberg wurde in seinem Maßnahmenteil zuletzt mit der Polizeigesetznovelle 2017[1] sowie mit dem Gesetz zur Abwehr alkoholbedingter Störungen der öffentlichen Sicherheit vom 28. November 2017[2] novelliert.

Mit der Polizeigesetznovelle 2017 wurden neue Rechtsgrundlagen für die folgenden polizeilichen Maßnahmen geschaffen:

- Präventiv-polizeiliche Telekommunikationsüberwachung einschließlich der Befugnis, auf verschlüsselte Telekommunikationsinhalte mittels Eingriffs in informationstechnische Systeme zuzugreifen (sog. Quellen-TKÜ).

- Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbote gegen mutmaßliche Gefährder zur Verhütung terroristischer Straftaten mit der Möglichkeit, deren Einhaltung mittels elektronischer Aufenthaltsüberwachung zu kontrollieren.

- Gebrauch von Explosivmitteln.

- Einsatz „intelligenter Videoüberwachung“ an Kriminalitätsschwerpunkten und gefährdeten Objekten sowie bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, wenn dort terroristische Anschläge drohen.

- Möglichkeit für die Kommunen, den Alkoholkonsum an örtlichen Brennpunkten zeitlich und örtlich begrenzt zu untersagen.

Der aktuelle Gesetzentwurf der Landesregierung verfolgt im Wesentlichen das Ziel, die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Datenschutz umzusetzen. Zugleich sollen die Rechtsgrundlagen für verdeckt durchzuführende polizeiliche

[1] GBl BW. 2017, Nr. 24, S. 624 - 630; LT-Drucksache 16 /2741.
[2] GBl.BW 2017, Nr. 24, S. 631.

Maßnahmen durchgängig an die Anforderungen angepasst werden, die das Bundesverfassungsgericht im Bereich verdeckter Ermittlungen festgelegt hat.[3] Dies betrifft die Eingriffsschwelle, eine Erhöhung der Transparenz durch weitere Dokumentations- und Benachrichtigungspflichten sowie eine Stärkung des Rechtsschutzes durch die Ausweitung von Richtervorbehalten. Zudem sollen Ermächtigungsgrundlagen für die folgenden polizeilichen Maßnahmen neu ins Polizeigesetz aufgenommen werden:

- Personenkontrollen sowie die Durchsuchung von Personen und Sachen bei Veranstaltungen mit einem besonderen Gefährdungsrisiko.

- Die bereits mit Gesetz vom 18.10.2016 geschaffene Möglichkeit des Einsatzes einer Bodycam soll künftig auch in Wohnungen sowie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen zulässig sein.

- Gefährderansprachen und –anschreiben sowie Gefährdetenansprachen.

- Speicherung von Notrufen und weiterer Anrufe auf bestimmten Telefonnummern.

- Polizeilicher Datenabgleich zur Durchführung von Zuverlässigkeitsprüfungen bei Großveranstaltungen oder im Zusammenhang mit öffentlichen Liegenschaften.

- Einholung von Vorabinformationen über Schuldnerinnen und Schuldner durch Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher bei gefahrgeneigten Vollstreckungsmaßnahmen.

[3] BVerfG 1BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Urteil vom 20.04.2016.

In dieser Stellungnahme befasse ich mich ausschließlich mit den Gesetzesvorschlägen im Entwurf vom 14.07.2020 (Drs. 16/8484). Von einer Bewertung der mit der Polizeinovelle 2017 neu aufgenommenen Maßnahmen habe ich abgesehen, zumal diese im damaligen parlamentarischen Verfahren bereits breit diskutiert wurden.

Im Rahmen der schriftlichen Anhörung hat die gerichtliche Praxis dem Entwurf – abgesehen von wenigen kleinen Anregungen – zugestimmt.

II. Grundlegende Neufassung des Polizeigesetzes

Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 und die Anpassung der eingriffsintensiven Polizeibefugnisnormen an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 20.04.2016 erfordern weitreichende Änderungen, auch weil das Polizeigesetz um allgemeine datenschutzrechtliche Regelungen ergänzt werden muss, die bisher im Landesdatenschutzgesetz enthalten waren.

Die neue Struktur und Gliederung des Polizeigesetzes ist gelungen. Sie ist sowohl hinsichtlich der allgemeinen Regelungen wie auch bei den Einzelmaßnahmen oder bei den weiteren Regelungen der Datenverarbeitung stimmig und in sich widerspruchsfrei.

Die Richtlinie (EU) 2016/680 wird insgesamt konsequent und vollständig umgesetzt. Umsetzungsdefizite vermag ich nicht zu erkennen.

Dasselbe gilt für die Anpassung des Polizeigesetzes an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 20.04.2016 zum Bundeskriminalamtgesetz[4] sowie vom 18.12.2018 zum Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme.[5]

[4] 1 BvR 966/09; 1 BvR 1140/09.
[5] 1 BvR 2795/09; 1 BvR 142/15.

III. Nicht aufgenommene Maßnahmen

Mit der Gesetzesnovelle sollen zusätzliche neue Rechtsgrundlagen für die unter I. im Einzelnen aufgezählten polizeilichen Maßnahmen in das Polizeigesetz eingefügt werden. Die Aufnahme der neuen Befugnisse halte ich in ihrer Gesamtbewertung unter Berücksichtigung der bereits existierenden Befugnisse für polizeiliche Maßnahmen für verfassungsrechtlich vertretbar. Die Verhältnismäßigkeit ist insgesamt gewahrt. Eine unangemessene Beeinträchtigung oder Gefährdung von „Bürgerrechten“ vermag ich mit Blick auf die vorgesehenen Eingriffsvoraussetzungen, die verfahrens- und datenschutzrechtlichen Sicherungen, insbesondere auch im Hinblick auf die Aufnahme neuer Richtervorbehalte, nicht zu erkennen.

Kritisch wird behauptet, mit der nun vorgeschlagenen Änderung würde das Polizeigesetz Baden-Württemberg zu einem der „härtesten Polizeigesetze der Republik“.[6] Eine solche Einschätzung ist schwer zu bewerten, zumal die Inhalte und die Strukturen der Polizeigesetze der Länder sehr inhomogen sind. Die Terminologie, mit der die Eingriffsvoraussetzungen für die in den Polizeigesetzen normierten Maßnahmen umschrieben werden, ist nicht einheitlich. Die Regelungskonzepte sind deshalb nur schwer vergleichbar. Es kommt hinzu, dass die Polizeigesetze mehrerer Bundesländer aktuell angepasst werden und das Ergebnis der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren noch nicht feststeht.

Im Ergebnis teile ich die These jedoch nicht, da die Eingriffsschwellen der normierten Maßnahmen nicht unverhältnismäßig abgesenkt wurden und von der Aufnahme mehrerer denkbarer Maßnahmen abgesehen wurde, die sich jedenfalls in einzelnen anderen Polizeigesetzen als Befugnisnormen finden. Nicht aufgenommen werden sollen insbesondere

---

[6] z.B. weact.campact-online-Petition, https://weact.campact.de/petitions/polizeigesetz-baden-wurttemberg-stoppen-grundrechte-schutzen-1

- ein verdeckter Zugriff auf Informationstechnische Systeme (Online-Durchsuchung),[7]
- der Sicherungsgewahrsam ohne konkrete Gefahr (bei „drohender Gefahr“),
- der unbefristete Sicherungsgewahrsam,[8]
- eine anlasslose Schleierfahndung im gesamten Grenzgebiet (z.B. bis 30 km),[9]
- die automatisierte Gesichtserkennung,[10]
- die DNA-Untersuchung von Spuren auf Herkunft, Hautfarbe, Haarfarbe und Alter zu präventiven Zwecken.[11]

IV. Neue oder ausdrückliche polizeiliche Befugnisnormen

Die zur Neuaufnahme in den polizeilichen Maßnahmenkatalog vorgesehenen Befugnisse halte ich für sachgerecht. Es handelt sich aus meiner Sicht um eine maßvolle Erweiterung des polizeilichen Instrumentariums.

1. Personenkontrollen bei Großveranstaltungen

Mit § 27 Abs. 1 Nr. 2 - E soll die Befugnis der Polizei ausgeweitet werden, Personenkontrollen zur Identitätsfeststellung durchzuführen. Die Befugnis soll künftig auch bestehen, wenn eine Person bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen angetroffen wird, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen, welches durch Verweisung auf § 44 Abs. 1 Satz 2 - E näher definiert ist.

Die Ausdehnung der Befugnis ist vor dem Hintergrund einer veränderten Sicherheitslage erforderlich. Die Gefahr terroristischer Anschläge besteht latent. Die Gefährdungslage kann jederzeit und sehr schnell in eine Hochrisikolage umschlagen. Deshalb kann die Polizei hier nicht darauf verwiesen

---

[7] z.B. Art. 45 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und § 20k BKAG.
[8] vgl. Art. 20 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz.
[9] Verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen, die von der Polizei in bestimmten Gebieten und an bestimmten Orten durchgeführt werden können: z.B. § 15 Abs. 1 Nr. 4 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz vom 11.05.2019.
[10] § 59 Abs. 1 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz vom 11.05.2019.
[11] Art. 32 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz.

werden abzuwarten, bis sich die Gefahr eines Anschlags in polizeilicher Hinsicht konkretisiert. Sie muss im Sinne vorbeugender Verbrechensbekämpfung in die Lage versetzt werden, rechtzeitig „vor die Lage zu kommen“. Dies ist nur möglich, wenn der Schutz der durch Menschenmengen vermittelten Anonymität ohne zu hohe Hürden aufgebrochen werden kann.

Mit Blick auf die Eingriffsvoraussetzungen kann die vorgesehene neue Befugnis zur Personenfeststellung nicht als „anlasslose Maßnahme“ bezeichnet werden. Sie erfolgt lediglich verdachts- und ereignisunabhängig, hat ihren Anlass aber in der Veranstaltung oder Ansammlung, von der jedenfalls eine potentielle Gefahr für bedeutende Rechtsgüter ausgeht.[12]

Der Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG durch Maßnahmen zur Identitätsfeststellung wie kurzzeitiges Anhalten, Befragen und das Verlangen, mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen, ist von eher geringer Intensität,[13] wenngleich er wegen seines Einstiegscharakters für weitere Maßnahmen (z.B. Datenabfrage der Fahndungsdateien) aber auch nicht als harmlos zu bewerten ist.[14] Die Eingriffsschwelle ist jedoch in der Summe aller vorgesehenen Voraussetzungen ausreichend hoch, um den Eingriff verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Sie ist auch hinreichend bestimmt.

Aufgrund der neuen Befugnisnorm kann die Polizei von ihrer Kontrollbefugnis Gebrauch machen, wenn die zu kontrollierende Person bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen mit einem besonderen Gefährdungsrisiko angetroffen wird. Welcher Art das besondere Gefährdungsrisiko sein muss, wird durch Verweis auf § 44 Abs. 1 Satz 2 - E konkretisiert: Danach kommt einerseits die Gefahr eines terroristischen An-

[12] Vgl. BayVerfGH NVwZ 2003, 1275.
[13] OVG Koblenz Urt. V. 21.04.2016 – 7 A 11108/14, Rn. 63.
[14] Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Rn. 356.

schlags in Betracht, wobei die entsprechende Einschätzung auf einer aktuellen Gefährdungsanalyse - die zu einem erhöhten abstrakten Gefährdungsrisiko kommt - beruhen muss. Oder es müssen aufgrund der Art und Größe der Veranstaltung und Ansammlung erfahrungsgemäß erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können. Schließlich muss (kumulativ) mit der Begehung erheblicher Straftaten (gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert) zu rechnen sein.

Unabhängig von den vorgenannten Voraussetzungen ist ein zusätzlich begrenzender Faktor, dass die neue Ermächtigungsnorm die Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 GG nicht tangiert. Die Befugnisnorm bezieht sich auf öffentliche Veranstaltungen, die nicht auf eine Meinungsäußerung oder Meinungsbildung gerichtet sind. Teilnehmer einer Versammlung können auf der Grundlage dieser Befugnis nicht kontrolliert werden. Ein Eingriff in das Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG liegt deshalb nicht vor.

Die Norm verletzt nicht das Diskriminierungsverbot im Sinne eines sog. „racial profiling“. Die Einleitung von hoheitlichen Maßnahmen alleine aufgrund von auf eine vermeintliche „Rasse“ bezogenen äußeren Erscheinungsmerkmalen und unabhängig von konkreten Verdachtsmomenten ist der Polizei schon allein aufgrund Art. 3 Abs. 3 GG, nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sowie nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem in der internationalen Anti-Rassismus-Konvention angelegten Verbot der rassistischen Diskriminierung untersagt. Der ausdrückliche Hinweis auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im letzten Halbsatz von § 27 Abs. 1 Nr. 2 - E bringt dies für die Auswahl der zu kontrollierenden Person klarstellend nochmals speziell zum Ausdruck.

Der zeitlich-räumliche Bereich der Kontrollbefugnis wird durch das Tatbestandsmerkmal „... oder im Zusammenhang mit …“ in die Vor- und Nachphase der Veranstaltung ausgedehnt. Erforderlich ist ein „innerer Zusam-

menhang zwischen Veranstaltung/Ansammlung und den polizeilichen Maßnahmen, d.h. eine räumliche und zeitliche Beziehung“.[15] Der unbestimmte Rechtsbegriff des „im Zusammenhang mit“ ist damit ausreichend bestimmt. Weder der räumliche Abstand vom Veranstaltungs- bzw. Ansammlungsort noch der zeitliche Abstand lassen sich für alle denkbaren Sachverhalte abstrakt im Voraus detaillierter umschreiben. Es kommt auf die Umstände des Einzelfalls an. Im Laufe der Zeit werden sich Fallgruppen herausbilden, die mit Blick auf die Art und Größe der Veranstaltung Orientierung geben.

In der Gesamtabwägung ist die überwiegend als geringfügige Grundrechtsbeeinträchtigung anzusehende Maßnahme als verfassungsrechtlich hinnehmbar anzusehen.[16]

2. Durchsuchung von Personen und Sachen bei Veranstaltungen/Ansammlungen

Eine entsprechende Ausweitung der Eingriffsbefugnis bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen mit besonderem Gefährdungspotential wie für Personenfeststellungen sehen § 34 Abs. 1 Nr. 3 - E auch für die Durchsuchung von Personen und § 35 Abs. 1 Nr. 4 - E für die Durchsuchung von Sachen vor.

Insbesondere bei der Durchsuchung von Personen ist der Grundrechtseingriff in der Regel intensiver als bei der bloßen Personenkontrolle zur Identitätsfeststellung. Gleichwohl lässt sich der Eingriff mit den unter IV 1. genannten Erwägungen ebenfalls rechtfertigen. Ihrem Schutzauftrag kann die Polizei nur gerecht werden, wenn sie bei Veranstaltungen mit erheblichem Gefahrenpotenzial die in der Menge befindlichen Personen ohne zu hohe Hür-

[15] Vgl. Begründung S. 131.
[16] BayVerfGH NVwZ 2003, 1375 (zu § 22 Abs. 1a BPolG).

den auf gefährliche Gegenstände durchsuchen kann. Allein von der Möglichkeit, auch ohne selbst einen konkreten Anlass gegeben zu haben, durchsucht werden zu können, geht eine präventive Wirkung aus, die verhindert, dass Waffen oder Ähnliches mitgeführt werden.

Um ein „racial profiling“ bei der Auswahl von zu durchsuchenden Personen zu vermeiden, wird im letzten Halbsatz von § 34 Abs. 1 Nr. 3 - E zu Recht ebenfalls klarstellend darauf verwiesen, dass insoweit in besonderem Maße der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist.

3. Gefährderansprachen und –anschreiben und Gefährdetenansprachen

Die ausdrückliche gesetzliche Normierung der Gefährder- und Gefährdetenansprache als polizeiliche Standardmaßnahme in § 29 - E ist zu begrüßen. Besonders wenn es um Gefährdetenansprachen geht, befindet sich der zuständige Polizeibeamte oftmals in einem Konflikt zwischen verschiedenen Interessen. Einerseits ist zu vermeiden, dass durch das Offenbaren des Sachverhalts eine negative Prangerwirkung entsteht, durch die die weitere Sozialisierung des potentiellen Gefährders gefährdet oder beeinträchtigt wird. Dieser Aspekt ist z.B. bei entlassenen Strafgefangenen mit einem fortbestehenden Gefahrenpotential nicht zu unterschätzen. Dagegen muss das Schutzbedürfnis gefährdeter Personen abgewogen werden, wenn die Polizei etwa Kenntnis von sog. „Todeslisten“ erlangt oder wenn der Polizei beispielsweise Anhaltspunkte für bevorstehende Gewalthandlungen im persönlichen Nahbereich bekannt werden.

Richtig ist insofern, dass die Gefährderansprache und die Gefährdetenansprache durch Tatsachen gestützt sein muss. Wegen des spürbar größeren Eingriffs in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung des Betroffenen ist es auch richtig, dass die Befugnisnorm für die Gefährdetenansprache § 29 Abs. 2 - E – anders als diejenige für die Gefährderansprache § 29 Abs. 1 - E – nicht lediglich die Annahme einer bevorstehenden Störung

der öffentlichen Sicherheit ausreichen lässt. Sie verlangt vielmehr zu Recht, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person (Gefährder) eine Straftat begehen wird oder zu ihr beitragen wird, die sich gegen bedeutende Rechtsgüter richtet.

Die neue Vorschrift gibt der Polizei Rechtssicherheit. Mittelbar wird mit der Norm zudem erstmals der Begriff des „Gefährders“ gesetzlich definiert. Dies ist gut, weil damit deutlich wird, dass die Frage, was unter „Gefährder“ im jeweiligen Zusammenhang zu verstehen ist, nur aus dem Kontext heraus und nicht einheitlich beantwortet werden kann. Zu berücksichtigen ist dabei jeweils die Zielrichtung der polizeilichen Maßnahme. Die Vorschrift schafft hier erfreulicherweise Klarheit.

Selbstverständlich muss ein zeitlicher Zusammenhang zwischen Gefährder- bzw. Gefährdetenansprache und möglicher Störung bestehen. Der Gesetzentwurf löst dies mit der Formulierung „in einem überschaubaren Zeitraum“. Der unbestimmte Rechtsbegriff hat zunächst wenig Kontur. Er erscheint mir allerdings auch in diesem Zusammenhang noch hinreichend bestimmt. Da es stark auf den Einzelfall ankommt und zweifellos nicht sämtliche Fallgestaltungen zur zeitlichen Dimension abstrakt im Vornherein zu beschreiben sein werden, sollte die Auslegung des Begriffs wie bei vielen anderen unbestimmten Rechtsbegriffen der Rechtsprechung überlassen werden.

Eine Hilfestellung ergibt sich immerhin aus der Begründung, wo es auf Seite 214 heißt: „… ein Jahr dürfte im Regelfall sicherlich zu lange sein. Bei einem halben Jahr wird in besonderem Maße eine Einzelfallbetrachtung anzustellen sein“. Dies bedeutet, dass ein „überschaubarer Zeitraum“ in der Regel ein Zeitraum von unter sechs Monaten ist.

Das Merkmal „überschaubarer Zeitraum“ wird im Übrigen nicht neu in das Polizeigesetz eingeführt. Das Merkmal wurde schon bei der Polizeigesetznovelle 2017 umfassend erörtert (Drs. 16/2741).

4. Polizeilicher Datenabgleich für Zuverlässigkeitsprüfungen bei Großveranstaltungen oder im Zusammenhang mit öffentlichen Liegenschaften

Die Regelung der gesetzlichen Voraussetzungen in § 42 - E, unter denen die Polizei im Rahmen von Zuverlässigkeitsüberprüfungen personenbezogene Daten verarbeiten darf, ist ausdrücklich zu begrüßen. Für den Abgleich der Grunddaten mit POLAS besteht insbesondere beim Einsatz von Personal bei Großveranstaltungen und in öffentlichen Einrichtungen ein unabweisbares Bedürfnis. Die vom Entwurf gewählte „informierte Einwilligungslösung“ lässt dem Betroffenen die Wahl, ob er den Datenabgleich hinnehmen oder aber von dem Einsatz im sicherheitsrelevanten Bereich absehen möchte. Dies ist in jeder Hinsicht sachgerecht. Die Einwilligungslösung ist europarechtskonform[17] und entspricht der Forderung des Landesbeauftragten für den Datenschutz.

Soweit die Norm in ihrem Absatz 5 über die Forderung des Landesbeauftragten für den Datenschutz hinausgeht und eine Datenverarbeitung personenbezogener Daten aufgrund einer Einwilligung auch zulässt, wenn für die Person ein Vorteil erreicht werden soll oder sie und die Polizei gleichgelagerte Interessen verfolgen, insbesondere zum Zwecke der Ausstiegsberatung und bei Fallkonferenzen in der behördenübergreifenden Zusammenarbeit in opferschutzbezogenen Angelegenheiten und bei Intensivstraftätern, ist der Bedarf für eine entsprechende Norm jedenfalls für Fallkonferenzen aus meiner Sicht fraglich. Sie dürfte zu Unklarheit und zu erheblichen Auslegungsproblemen führen.

Speziell bei Fallkonferenzen in opferschutzbezogenen Angelegenheiten und bei Intensivtätern dürfte eine Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen stets auf § 59 Abs. 3 - E und an nichtöffentliche Stellen auf § 59 Abs. 4 - E gestützt werden können. Relevant ist vor allem § 59 Abs. 3 Nr. 2 a) - E, da

[17] Erwägungsgrund 35 der Rili (EU) 2016/680.

der Datenaustausch zwischen den Teilnehmern an Fallkonferenzen regelmäßig zur Wahrnehmung von deren Aufgaben erforderlich ist. Fälle, in denen ein darüberhinausgehender Bedarf für Datenübermittlungen aufgrund einer Einwilligung besteht, sind für mich nicht recht vorstellbar. Soweit Behörden an Fallkonferenzen teilnehmen, tun sie dies regelmäßig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Gerade bei Intensivtätern, wenn es um den Schutz von Kindern oder Jugendlichen geht (z.B. Fall „Staufen“), bei häuslicher Gewalt oder beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Zentralstelle KURS (Konzeption zum Umgang mit besonders rückfallgefährdeten Sexualstraftätern)[18] müssen Fallkonferenzen ohne Einwilligung der betroffenen Person möglich sein. Dies ist auf der Grundlage von § 59 Abs. 3 und 4 - E aus meiner Sicht auch gewährleistet. Vor diesem Hintergrund stellt sich deshalb die Frage, welche Funktion der – gut gemeinten – Vorschrift des § 42 Abs. 5 Nr. 2 - E überhaupt zukommen soll. Ein praxisrelevantes Fallbeispiel ist mir insoweit nicht bekannt.

Die Vorschrift könnte allerdings dahin fehlinterpretiert werden, dass sie als rechtliche Übermittlungsgrundlage für Fallkonferenzen als „lex specialis“ anzusehen sei. Die Folge wäre mindestens eine große Unklarheit darüber, in welchen Fällen die Polizei in einer Fallkonferenz die Einwilligung betroffener Personen einholen muss.

Ich rege daher an, § 42 Abs. 5 Nr. 2 - E insgesamt zu streichen und in geeigneter Form deutlich zu machen, dass die rechtliche Grundlage für die Datenübermittlung durch die Polizei im Rahmen von Fallkonferenzen § 59 Abs. 3 und 4 - E ist.

[18] Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums, des Justizministeriums und des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren zu einer ressortübergreifenden Konzeption zum Umgang mit besonders rückfallgefährdeten Sexualstraftätern (VwV KURS) vom 29. August 2012.

5. Einsatz von Bodycams auch in Wohnungen und Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen

Das Gesetzesvorhaben weitet die Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte (sog. Bodycams) auf Wohnungen und Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume aus.

Insbesondere der Einsatz der Bodycam in Wohnungen ist ein tiefgehender Eingriff in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG). Eingriffe und Beschränkungen in das Wohnungsgrundrecht dürfen gem. Art. 13 Abs. 7 GG [im übrigen] nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahren oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

Den hohen Anforderungen dieser Eingriffsschranke trägt der Entwurf Rechnung, indem er den Einsatz in Wohnungen gemäß § 44 Abs. 5 Satz 2 - E nur „… zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib oder Leben einer Person“ zulässt. Wegen des Anwendungsbereichs des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung auf Wohnräume ist die vom Entwurf vorgesehene Differenzierung bei der Eingriffsschwelle zwischen „Wohnungen“ gemäß Absatz 5 Satz 2 und sonstigen Bereichen nach Abs. 5 Satz 1 (Geschäftsräume, Arbeit- und Betriebsräume sowie öffentlicher Bereich) sachgerecht.

Ich halte die Erweiterung des Einsatzbereichs von Bodycams auf Wohnungen und Räume insbesondere zum Schutz der im Einsatz befindlichen Beamten für erforderlich. Ich bin zunächst überzeugt davon, dass allein die potentielle Möglichkeit der Dokumentation des Geschehens präventiv wirkt und sonst mögliche Angriffe und Widerstandshandlungen verhindert. Gerade in

Räumen besteht ein besonderer Bedarf, da Polizeibeamte, wenn sie zu einem Einsatz gerufen werden, oftmals nicht wissen, was sie dort erwartet. Speziell in Fällen häuslicher Gewalt ist die Lage oft nicht von vornherein einschätzbar, da die Situation emotional aufgeladen ist. Ähnlich gefahrenträchtig sind für die Beamten beispielsweise Einsätze in der sog. Reichsbürger- oder Selbstverwalterszene. Vielfach ist für Polizeibeamte am Beginn des Einsatzes nicht absehbar, dass sich das Einsatzgeschehen in Räume oder Wohnräume hineinverlagert. Die bisherige Beschränkung des Einsatzes der Bodycam auf den öffentlichen Bereich ist deshalb nicht plausibel.

Die Zahl der Angriffe auf Polizeibeamte ist zuletzt – auch in Baden-Württemberg - stark angestiegen. Im Jahr 2019 wurden in Baden-Württemberg 4.993 Gewalthandlungen gegen Polizeibeamte registriert. Gegenüber 2018 ergibt sich eine Zunahme um 5 %.[19] Die Erweiterung des Einsatzbereichs der Bodycam auf Wohnräume und sonstige Räume ist deshalb ein Gebot des Opferschutzes. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass der Einsatz von Polizeibeamten von Betroffenen und Unbeteiligten inzwischen nahezu ständig mit Handy-Kameras in vielfältiger Weise dokumentiert wird. Dies ist auch bei Einsätzen in Räumen der Fall. Häufig werden anschließend nur bestimmte Sequenzen der Aufnahme ins Netz gestellt. Hierdurch besteht die Gefahr, dass ein unzutreffender Eindruck über das Geschehen, ggf. auch zum Nachteil der Beamten, vermittelt wird. Es entspricht deshalb nur dem Gebot der Waffengleichheit, wenn man den im Einsatz befindlichen Beamten in einer Gefahrensituation ebenfalls ermöglicht, den Ablauf des Einsatzes zu dokumentieren.

Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung wird durch mehrere vom Entwurf vorgesehene Sicherungen gewahrt. Abgesehen von der bereits genannten hohen Eingriffsschwelle der

[19] Sicherheitsbericht des Landes Baden-Württemberg 2019, abrufbar: https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20200323_Sicherheitsbericht_Baden_Wuerttemberg_2019.pdf.

„dringenden Gefahr für Leib und Leben einer Person“ ist die Aufnahme in Wohnungen gemäß § 44 Abs. 8 Satz 2 - E nach 60 Sekunden (automatisiert) zu löschen, wenn nicht Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamten oder anderen Personen gegen eine dringende Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

Bei Bodycam-Aufnahmen im öffentlichen Raum oder in sonstigen Räumen ist die Schwelle niedriger („einfache“ Gefahr für Leib oder Leben - § 44 Abs. 8 Satz 1 und 3 - E). Außerdem darf eine in einer Wohnung gefertigte und gespeicherte Aufzeichnung nur mit richterlicher Zustimmung weiterverarbeitet werden (§ 44 Abs. 6 Satz 1 - E). Schließlich wird der Kernbereich privater Lebensführung gegen entsprechende Bodycam-Aufnahmen geschützt. § 44 Abs. 7 - E überträgt die vom Bundesverfassungsgericht für die im Bereich der Telekommunkationsüberwachung vorgegebenen Erhebungs- und Verwendungsverbote zur Sicherung des Kernbereichsschutzes auf Bodycam-Aufnahmen in Wohnungen.[20]

In der Summe sind die vorgesehenen Voraussetzungen für den Einsatz der Bodycam in Wohnungen sowie für die Speicherung und Weiterverarbeitung der Aufnahmen so hoch, dass insbesondere die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im engeren Sinne gewahrt ist. Die Regelung hält aus meiner Sicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen Stand.

6. Einholung von Vorabinformationen über Schuldner durch Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher bei gefahrgeneigten Vollstreckungsmaßnahmen

Gefährliche Situationen bei Vollstreckungshandlungen und Angriffe auf Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher bei ihrer Vollstreckungstätigkeit

[20] BVerfG 2 BvR 236/08, 2 BvR 237/08, 2 BvR 422/08 (Zweiter Senat) - Beschluss vom 12.10.2011.

nehmen zu. Prägnante Beispiele sind der Angriff mit einer Schusswaffe auf einen Gerichtsvollzieher in Hessen am 14.02.2020 oder der Messerangriff auf einen Gerichtsvollzieher im Zusammenhang mit einer bevorstehenden Zwangsräumung in Ansbach am 03.03.2020. Die Zunahme von Gewalthandlungen gegen Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher wird durch eine Studie des Deutschen Beamtenbunds – Landesverband Hessen (DBB Hessen) vom Februar 2020 belegt.[21] Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher, so ein Ergebnis der Studie, stellen eine besonders gefährdete Berufsgruppe dar.

Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher müssen daher zwingend die Möglichkeit haben, sich auf rechtlich gesicherter Grundlage vor einer Vollstreckungshandlung darüber zu informieren, ob eine Gefährdungssituation besteht. Dem wird die vorgesehene Neuregelung in § 13a AG GVG i.V.m. § 47 Abs. 2 - E gerecht. Ich sehe keinen Änderungsbedarf.

7. Automatisierte Kennzeichenerkennung

Mit der Neuregelung des § 51 - E über den Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme soll die nach geltendem Recht in § 22a PolG a.F. bereits vorgesehene Maßnahme an die Anforderungen der Entscheidung des BVerfG vom 18.12.2018[22] und vom 20.04.2016[23] angepasst werden.

Der Polizeivollzugsdienst wird unter bestimmten neu definierten Voraussetzungen ermächtigt, sogenannte automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen durchzuführen, bei denen das Kennzeichen jedes vorbeifahrenden Kraftfahrzeugs verdeckt und automatisiert erfasst wird. Er soll kurzzeitig die Daten mit Angaben zu Ort, Fahrtrichtung, Datum und Uhrzeit speichern und

---

[21] Prof. Dr. Britta Bannenberg, Gewalt gegen Beschäftigte im Öffentlichen Dienst des Landes Hessen, Gießen, Februar 2020, abrufbar: https://www.bsbd-hessen.de/_private/news/2020/Prof_Dr_Britta_Bannenberg-Zusammenfassung_Studie.pdf .

[22] BVerfG 1 BvR 142/15 – Beschluss vom 18.12.2018.

[23] BVerfG 1 BvR 966/09, 1BvR 1140/09 - Urteil vom 20.04.2016.

mit dem Fahndungsbestand abgleichen dürfen. Die Abgleichdatei ist unmittelbar und automatisiert zu löschen, wenn der Abgleich keinen Treffer ergeben hat („Nichttrefferfall“). Wird vom System ein Treffer gemeldet, prüft ein Polizeibeamter noch einmal (manuell), ob es sich tatsächlich um einen Treffer handelt. Ist dies nicht der Fall („unechter Trefferfall“), wird der Vorgang manuell vom Beamten gelöscht. Handelt es sich dagegen um einen Treffer („echter Trefferfall“), wird der Datensatz gespeichert und ggf. für weitere polizeiliche Maßnahmen verwendet.

Die automatisierte Kennzeichenerfassung greift in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 GG einer Vielzahl von Kraftfahrzeughaltern, Kraftfahrzugführern und Fahrzeuginsassen ein, die mangels Ausschreibung ihres Fahrzeugs keinen konkreten Anlass für eine entsprechende Maßnahme geben. Der Grundrechtseingriff gegenüber den Erfassten liegt vor, unabhängig davon, ob ein „Nichttreffer“, ein „unechter Treffer“ oder ein „echter Treffer“ durch die Kontrolle festgestellt wird.[24]

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 18.12.2018 ausdrücklich festgestellt, dass die dort überprüfte Ermächtigungsnorm zur automatisierten Kennzeichenerfassung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes in formeller Hinsicht grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar war. Die Vorschrift entsprach auch dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne. Danach muss die Maßnahme, die zu dem Grundrechtseingriff führt, einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet sein, diesen Zweck zu erreichen und zur Zweckerreichung erforderlich sein. Dies war erfüllt, da die von der Ermächtigungsnorm angeführten Zwecke, nämlich die Abwehr von Gefahren im Einzelfall, die Eindämmung von Orten, die Rückzugs- und Ausgangspunkt für Kriminalität sind, und der Schutz von gefährdeten Orten, legitim sind.[25] Das Bundesverfassungsgericht erkennt ausdrücklich an, dass

[24] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 45.
[25] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 83, 84.

die Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen zu diesen legitimen Zwecken zumindest beitragen und deshalb grundsätzlich zur Zweckerreichung geeignet sind.[26] Die Erforderlichkeit der Maßnahme erkennt das Gericht ebenfalls an, weil keine vergleichbar effektive Maßnahme mit einer geringeren Eingriffsintensität ersichtlich ist.[27]

Einwände gegen die bayerische Regelung erhob das Bundesverfassungsgericht lediglich bei der Verfassungsmäßigkeit im engeren Sinne. Diese setzt voraus, dass die Ermächtigung zu den Kontrollen begrenzt ist und übergreifende Anforderungen bei den Kontrollen beachtet werden.[28] Zweck und Eingriffsintensität der Maßnahme dürfen in einer Gesamtbetrachtung nicht außer Verhältnis stehen. Daraus folgt für die Kontrollen, dass diese durch einen konkreten, objektiv bestimmten Grund veranlasst werden müssen und dem Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht oder vergleichbar gewichtigen Interessen der Öffentlichkeit dienen müssen.[29]

Diesen Anforderungen wird die Neuregelung in § 51 Abs. 1 - E gerecht. Die Vorschrift lässt die Durchführung von Kontrollen mit einem automatischen Kennzeichenlesesystem nicht zu beliebiger Zeit und an beliebigen Orten, sozusagen ins Blaue hinein, zu. Dies wäre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich unvereinbar.[30] § 51 Abs. 1 - E konkretisiert dagegen die Eingriffsschwelle in differenzierter Form, indem zunächst an die Voraussetzungen für die Personenfeststellung nach § 27 Abs. 1 - E angeknüpft wird. Die dort genannten sieben Eingriffsalternativen sind hinreichend konkretisierte Gründe, die den Eingriff ausreichend von der „anlasslosen Maßnahme ins Blaue hinein“ abheben, die das Bundesverfassungsgericht nicht akzeptieren würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass § 51 Abs. 1 Satz 2 - E die Eingriffsschwelle für den Fall der reinen Gefahrenabwehr im Einzelfall nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 - E auf bestimmte

[26] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 85, 86.
[27] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 88.
[28] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 89.
[29] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 90.
[30] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 92.

gewichtige Rechtsgüter wie eine Gefahr für Leib, Leben, Freiheit, die sexuelle Selbstbestimmung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder bedeutende Sach- oder Vermögenswerte anhebt.[31] Außerdem wird der Eingriff zum Zweck der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abweichend von § 27 Abs. 1 Nr. 7 - E auf Bundesautobahnen sowie Europa- oder Bundesstraßen begrenzt. „Andere Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“ sind damit im Gegensatz zur Ermächtigungsgrundlage für Personenkontrollen ausgeschlossen. Die in § 51 Abs. 1 Satz 4 - E genannten Einschränkungen für die Datenerhebung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht begrenzen die Maßnahme weiter. Der Entwurf schafft damit die erforderliche Balance zwischen Zweck und Eingriffsintensität der Maßnahme, die in einer Gesamtbetrachtung nicht außer Verhältnis stehen.

Die Ermächtigungsrundlage entspricht im Übrigen auch den formellen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zur Dokumentation der Maßnahme (§ 51 Abs. 1 Satz 5 – E).[32] In den §§ 72, 74 und 86 - E finden sich die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 20.04.2016 angemahnten Regelungen zur Benachrichtigung der betroffenen Personen im Trefferfall, zur Protokollierung der erhobenen Daten sowie zur Kennzeichnung der Daten. Schließlich wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Verwendung der gespeicherten Daten zu anderweitig verfolgten Zwecken[33] dadurch Rechnung getragen, dass der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung nach der allgemeinen Vorschrift des § 15 Abs. 3 - E zur Anwendung gebracht wird.[34]

Insgesamt halte ich die vorgesehene Regelung für den Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme für ausgewogen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die politische Diskussion um nicht vollstreckte Haftbefehle

[31] Vgl. auch BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 103 - 106.
[32] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 153 - 157
[33] BVerfG 1 BvR 142/ 15 – Beschluss vom 18.12.2018, Fn. 158 - 166.
[34] Entwurfsbegründung S. 153.

(z.B. Drs. 16/5135; 16/5407). Die automatisierte Kennzeichenfahndung ist ein probates Mittel, mittelbar zur Feststellung von zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung ausgeschriebenen Personen beizutragen.

V. Konzentration der Zuständigkeit für richterliche Anordnungen für bestimmte eingriffsintensive Maßnahmen bei den Amtsgerichten Mannheim und Stuttgart

Für folgende besonders eingriffsintensive Maßnahmen soll die Zuständigkeit für die erforderliche richterliche Entscheidung bei den Amtsgerichten Mannheim und Stuttgart konzentriert werden:

- § 31 Abs. 3 - E
  Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten.
- § 32 Abs. 5 - E
  Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten.
- § 54 Abs. 4 - E
  Überwachung der Telekommunikation.

Die Befassung mit entsprechenden Maßnahmen erfordert eine spezifische richterliche Kompetenz. Sie kann sich nur bei einem ausreichenden Fallaufkommen herausbilden. Die Konzentration der Zuständigkeit für die Bezirke der beiden Oberlandesgerichte bei den beiden Präsidentenamtsgerichten Mannheim und Stuttgart halte ich deshalb für sachgerecht, zumal diese Amtsgerichte aufgrund ihrer Ermittlungsrichterzuständigkeit nach § 162 Abs.1 StPO im repressiven Bereich mit Entscheidungen von großer Tragweite befasst sind, die in kurzer Zeit, ggf. auch im Bereitschaftsdienst, getroffen werden müssen. Dort entsteht die Möglichkeit, die nach dem FamFG zu bearbeitenden polizeirechtlichen Verfahren daran angelehnt ebenfalls ge-

bündelt, sozusagen „in einer Hand“ zu bearbeiten. Die richterliche Unabhängigkeit gewährleistet die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerade auch im Falle konzentrierter Entscheidungsbefugnisse.

Baden-Württemberg

HOCHSCHULE FÜR POLIZEI BADEN-WÜRTTEMBERG
FAKULTÄT III – RECHTSWISSENSCHAFTEN – **PROF. DR. ANDREAS NACHBAUR**

Hochschule für Polizei BW · Sturmbühlstr. 250 · 78054 Villingen-Schwenningen

Herrn
Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres,
Digitalisierung und Migration des
Landtags von Baden-Württemberg
Karl Klein
Konrad-Adenauer-Straße 3

70173 Stuttgart

Datum 8.9.2020
Name Andreas Nachbaur
Durchwahl 07720 309-4350
E-Mail AndreasNachbaur@hfpol-bw.de
Aktenzeichen Anhörung LT-BW-Stellungnahme

Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres, Digitalisierung und Migration und den Ständigen Ausschuss des Landtags von Baden-Württemberg zum Gesetzentwurf der Landesregierung

– Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften (Drucksache 16/8484) –

im Rahmen der öffentlichen Anhörung vom 14.9.2020

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zu o.g. Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme darf ich mich herzlich bedanken.

Vorbemerkung:

Der Umfang der Gesetzes-Novelle lässt es nicht zu, im Rahmen der Stellungnahme auf sämtliche Vorschriften einzugehen. Daher wurden exemplarisch einige Bestimmungen herausgegriffen und eingehender beleuchtet, die aus verfassungsrechtlicher Sicht in hohem Maße problematisch erscheinen und denen große Praxisrelevanz zukommt. Das Hauptaugenmerk galt dabei den §§ 27, 34, 35 PolG-E (Ausweitung

Ortshaftung; „Schleierfahndung“) sowie § 44 PolG-E („Bodycam“), die auch den Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen bilden. Die Begutachtung ergab, dass die Gesetzesnovelle im Interesse einer verfassungskonformen Ausgestaltung des künftigen Polizeigesetzes an mehreren Stellen noch einmal überdacht werden sollte.

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. § 4 Nr. 3 PolG-E (Zitierung Art. 8 GG) ……3

B. § 27 PolG-E (Personenfeststellung)……..4

I. § 27 Abs. 1 Nr. 5 und 6 PolG-E (Kontrollstelle/Kontrollbereich)……4
II. § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E (Ausweitung Ortshaftung)……..5
III. § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E (Schleierfahndung)……8

C. §§ 34 Abs. 1 Nr. 3; 35 Nr. 4 PolG-E (Ausweitung Ortshaftung auf Personen- und Sachdurchsuchung)……..18

D. §§ 36, 132 PolG-E (Durchsuchung;Rechtsschutz)……21

E. § 44 Abs. 5, 6 – 8, 11 PolG-E („Bodycam“)……23

F. § 60 Abs. 2 PolG-E (Ratsbeschluss „Prüm“)……58

G. §§ 86 Abs. 3, 49 PolG-E (Benachrichtigungspflicht; Ausnahmen)…..60

H. Generelle Kritik……..63

A. § 4 Nr. 3 PolG-E – Zitierung Art. 8 GG

In § 4 Nr. 3 PolG soll die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) als eingeschränktes Grundrecht künftig zitiert werden.

Die Änderung ist zu begrüßen. Sie entspricht der Rechtslage in einer Reihe anderer Bundesländer[1], die diesen Schritt früher schon getan haben, um über die Zitierung des Art. 8 GG im Polizeigesetz der rechtlich unbefriedigenden Situation zu begegnen, dass das VersG des Bundes das Versammlungsrecht nur partiell und sehr unvollkommen regelt (u.a. keine „Vorfeldmaßnahmen", Regelungen nur öffentlicher Versammlungen etc.). In Baden-Württemberg sind die daraus resultierenden Probleme der Praxis besonders augenfällig, da das Land trotz der seit 2008 dazu bestehenden Möglichkeit bis heute kein Landesversammlungsgesetz erlassen hat. Die Landespolizei ist daher nach wie vor auf das defizitäre VersG des Bundes angewiesen und bis dato mangels Zitierung des Art. 8 GG im Polizeigesetz zugleich daran gehindert, ergänzend auf das Polizeigesetz zurückgreifen zu können.

Die vor diesem Hintergrund nicht nur seitens der Polizeipraxis mit der anstehenden Rechtsänderung verbundene Erwartung, die befugnisrechtliche Problematik vollzugspolizeilicher Maßnahmen im Kontext von Versammlungen - etwa in der Phase der Anreise der Versammlungsteilnehmer – werde entschärft und mehr Rechtssicherheit gewonnen, dürfte jedoch nach derzeitigem Stand des Gesetz-gebungsverfahrens enttäuscht werden.

Denn ausweislich der Entwurfsbegründung soll Art. 8 GG (nur) zitiert werden im Hinblick auf die neu ins Polizeigesetz aufgenommene Standardmaßnahme der Gefährderansprache (§ 29 PolG-E), die *„im Einzelfall einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen*"[2] könne. An eine über die Gefährder-Konstellation hinausreichende Bedeutung der Zitierung des Art. 8 GG im Polizeigesetz scheint seitens des Gesetzgebers nicht gedacht. Bestätigt wird diese Einschätzung durch eine zweite Erwähnung des Art. 8 GG in der Gesetzesbegründung an anderer Stelle;

---

[1] Als eingeschränktes Grundrecht wird Art. 8 GG bspw. zitiert in Rheinland-Pfalz (§ 8 Nr. 3 RhPfPOG), Niedersachsen (§ 10 NPOG), Sachsen-Anhalt (§ 11 Nr. 7 SOG LSA), Bayern (Art. 91 BayPAG) und Brandenburg (§ 8 Nr. 3 BbgPolG).

[2] LT-Drs. 16/8484, S. 122.

danach soll die Ermächtigungsgrundlage des § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E ausdrücklich nicht *„die Kontrolle von Teilnehmern einer Versammlung*" erfassen[3]. Die Gesetzesbegründung spricht somit klar gegen die Annahme, dass künftig neben der Gefährderansprache auch weitere Maßnahmen mit versammlungsrechtlicher Relevanz auf das Polizeigesetz gestützt werden könnten. Eine andere, „polizeifreundlichere" Auslegung ist vor dem Hintergrund des Zitiergebots aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG kaum möglich. Denn die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots will den Gesetzgeber gerade davor bewahren, unbewusst in ein Grundrecht einzugreifen[4]. Insbesondere soll sich der Gesetzgeber – so das BVerfG - *„über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben*".[5] Es liegt in der Konsequenz dieser Rechtsprechung, Eingriffe in ein Grundrecht, die der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht bedacht hat, ungeachtet der in anderem Zusammenhang erfolgten Zitierung dieses Grundrechts im Gesetz für unzulässig zu erachten.[6]

Sollte der Gesetzgeber deswegen die Anwendbarkeit des Polizeigesetzes im Kontext von Versammlungen über den auf S. 122 der Entwurfsbegründung genannten Fall hinaus ermöglichen wollen, muss er dies – bspw. in der Gesetzesbegründung - deutlich machen und diese entsprechend ergänzen. Mit der aktuell vorliegenden Fassung dürfte sich für die Landespolizei an der sprichwörtlichen „Polizei(gesetz)festigkeit" von Versammlungen mit allen in der Praxis damit verbundenen Problemen nichts ändern.

B. § 27 PolG-E – Personenfeststellung

I. § 27 Abs. 1 Nr. 5 und 6 PolG-E – Kontrollstelle und Kontrollbereich

Die Neufassung der Kontrollbefugnisse nach § 27 Abs. 1 Nr. 5 und 6 PolG-E ist zu begrüßen. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt

[3] LT-Drs. 16/8484, S. 131.
[4] BeckOK GG/*Enders*, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 19, Rn. 15; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 19 Abs. 1 Rn. 42 („Schutz der Grundrechtsträger vor unbedachten Freiheitsverkürzungen").
[5] BVerfG NJW 1983, 2869; BVerfG NJW 2005, 2603, 2605; BVerfG NJW 2008, 822, 835; BVerfG NJW 2012, 907, 913.
[6] Näher *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 19 Abs. 1 Rn. 43.

dies insbesondere für die in § 27 Abs. 1 Nr. 5 PolG-E vorgenommene Einschränkung auf Straftaten mit erheblicher Bedeutung. Die Einschränkung auf Katalogtaten nach § 100a StPO für den Kontrollbereich entspricht der bisherigen Regelung in § 26 Abs. 1 Nr.5 aF.; die Entwurfsbegründung („*noch etwas enger gefasst*")[7] erscheint insoweit missverständlich.

Kritik verdient nur der Zeitpunkt dieser längstens überfälligen Gesetzesänderung: Seit Jahrzehnten(!) war in Lehrbüchern und allen Kommentierungen zum PolG BW in Bezug auf die Vorgängerbestimmung des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG nachzulesen, dass diese mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes als verfassungswidrig einzustufen ist. Eine Reaktion des Gesetzgebers erfolgte über all die Jahre nicht. Es bedurfte erst des Richterspruchs aus Karlsruhe, um eine verfassungskonforme Regelung auf den Weg zu bringen.

Mit Blick auf die Neufassung des § 27 PolG-E ist auch darauf einzugehen, was weniger gelungen erscheint (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E) bzw. nicht geändert wurde (§ 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E).

II. § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E - Ausweitung Ortshaftung

Mit § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E soll die Befugnis zur Feststellung der Identität einer Person über die nach Abs. 1 Nr. 3 bis 7 schon bestehenden Fälle verdachtsloser Personenfeststellungen („Ortshaftung") hinaus um einen weiteren Tatbestand erweitert werden, um im Zusammenhang mit potentiell gefahrträchtigen Personenmehrheiten (Veranstaltungen, Ansammlungen) verdachtsunabhängig Identitätsfeststellungen vornehmen zu können.

Die Vorschrift ist gekennzeichnet durch eine Aneinanderreihung unbestimmter Rechtsbegriffe. Sie ist derart vage und unbestimmt formuliert, dass sie der Polizei im Ergebnis nahezu voraussetzungslos Personenfeststellungen im Kontext jeder größeren Veranstaltung und Ansammlung ermöglicht. Von einer Begrenzungsfunktion des gesetzlichen Tatbestandes kann in Bezug auf § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E nur noch schwerlich die Rede sein. Besondere Brisanz erfährt die Regelung zudem dadurch, dass über die Quasi-Verweisungen in §§ 34 und 35 PolG-E unter

[7] LT-Drs. 16/8484, S. 132.

den genau gleich vagen Voraussetzungen als Folgemaßnahmen wesentlich intensivere Grundrechtseingriffe als bloße Identitätsfeststellungen möglich werden (dazu nachfolgend unter C.).

Mangelnde Bestimmtheit; Unverhältnismäßigkeit

§ 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E ist weder mit den Verfassungsgrundsätzen der Normenklarheit und Bestimmtheit noch dem der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Eine Eingriffsermächtigung genügt nicht dadurch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass der Gesetzgeber – wie in § 27 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 PolG-E vorgesehen - den Rechtsanwender im gesetzlichen Tatbestand an die Beachtung dieses Verfassungsprinzips erinnert.[8]

1. Tatbestandsvoraussetzungen § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E

Kontext und Örtlichkeiten möglicher Kontrollen werden in § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E mit „öffentlichen Veranstaltungen und „Ansammlungen" nur höchst diffus umschrieben; über den Zusatz „bei oder im Zusammenhang" werden sie zusätzlich verwässert. Der einschränkende Nachsatz, wonach „…dort erfahrungsgemäß mit der Begehung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert zu rechnen" sein muss, geht vollständig in der für das weitere Tatbestandsmerkmal „Gefährdungsrisiko" verwiesenen Norm des § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E auf. Eine befugnisbegrenzende Wirkung ist deshalb mit diesem Nachsatz nur scheinbar verbunden.[9] Es handelt sich vielmehr um eine – weil verschleiernd – überflüssige Dopplung tatbestandlicher Anforderungen:

Dass nämlich „bei terroristischen Anschlägen" – s. § 44 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PolG-E - erfahrungsgemäß mit derlei Straftaten zu rechnen ist, dürfte unzweifelhaft sein. Auch sind die durch solche Straftaten beeinträchtigten, in § 27 PolG-E benannten Rechtsgüter ausnahmslos hochwertig im Sinne der in § 44 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PolG-E vorausgesetzten „erheblichen Gefahr"[10]; gerade wenn mit der Begehung von Straftaten gerechnet

[8] § 27 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 PolG-E könnte als Hinweis darauf zu werten sein, dass dem Gesetzgeber die in tatbestandlicher Hinsicht uferlose Weite der geplanten Norm selbst nicht ganz geheuer ist.
[9] Hierauf hatte zutreffend auch schon die Neue Richtervereinigung im Rahmen der Verbandsanhörung hingewiesen, LT-Drs. 16/8484, S. 210.
[10] Zum Begriff der erheblichen Gefahr… BeckOK PolR BW/*Trurnit,* 19. Ed. 1.7.2020, § 1 PolG, Rn. 30.1.

werden muss, ist in der Regel vom Vorliegen einer in diesem Sinne qualifizierten Gefahr auszugehen[11]. Die beiden Voraussetzungen erhebliche Gefahr und erwartbare Straftaten werden daher regelmäßig zusammentreffen (dass jemand die benannten hochwertigen Rechtsgüter im Kontext einer Veranstaltung oder Ansammlung quasi strafrei gefährden könnte, ist kaum anzunehmen).

Wenn in der Entwurfsbegründung – zutreffend - darauf hingewiesen wird, die erhebliche Gefahr definiere sich nicht nur durch die Qualität des bedrohten (hochrangigen) Rechtsguts, sondern auch durch den Umfang des drohenden Schadens,[12] bleibt gleichwohl unklar, inwieweit der fragliche Nachsatz in § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E unter diesem Aspekt eine befugnisbegrenzende Wirkung sollte entfalten können. Eine Veranstaltung oder Ansammlung, für die ein besonderes Gefährdungsrisiko im Sinne des § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E zu bejahen, gleichzeitig aber „erfahrungsgemäß" nicht mit Straftaten der in § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E genannten Art zu rechnen ist, ist nur theoretisch vorstellbar.

2. „Besonderes Gefährdungsrisiko"

Auch das Tatbestandsmerkmal des „besonderen Gefährdungsrisikos" selbst gewinnt über die Verweisung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E nur wenig an greifbarer Kontur, im Gegenteil: Die dortige Umschreibung des „besonderen Gefährdungsrisikos" ist vergleichbar diffus und unbestimmt wie der gesamte Tatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E:
Als potentielles Ziel eines terroristischen Anschlags kommt im Grunde jede Veranstaltung und jede Ansammlung von Menschen in Betracht. Und dass die öffentliche Sicherheit erfahrungsgemäß gefährdet ist, wenn Menschen in größerer Zahl zusammenkommen, ist als Tatbestandsmerkmal eine Selbstverständlichkeit ohne jede Begrenzungsfunktion. Was in § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E mit „vergleichbarer Art und Größe" gemeint ist – bspw. die Frage, ab welcher Größenordnung bzw. Teilnehmerzahl Kontrollen zulässig sein sollen - bleibt völlig im Dunkeln. Während in der Entwurfsbegründung-Allgemeiner Teil wiederholt nur von „*Großveranstaltungen*"[13] die Rede ist, deckt jedenfalls der Wortlaut der Vorschrift im Grunde verdachtsunabhängige Personenkontrollen ab, sobald Menschen auch in

[11] *Zeitler/Trurnit,* Polizeirecht für Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2014, Rn. 215.
[12] LT-Drs. 16/8484, S. 211.
[13] LT-Drs. 16/8484, S. 119.

kleinerer Zahl – zufällig oder geplant - in der Öffentlichkeit zusammenkommen (Ansammlung).

Dadurch, dass sich die Gefährdungsanalyse nicht auf die jeweils konkret betroffene Veranstaltung oder Ansammlung beziehen, diese vielmehr nur von „vergleichbarer Art und Größe" sein muss oder alternativ Erfahrungswerte ausreichen, die sich notwendigerweise ebenfalls nur auf andere, nach Art und Größe ähnliche Veranstaltungen beziehen können, wird das Gefährdungsrisiko letztlich von der konkret betroffenen Veranstaltung bzw. Ansammlung vollständig losgelöst. Teilnehmer einer Veranstaltung und Personen als Teil einer Ansammlung können so ins Visier der Polizei geraten, ohne dass sie selbst oder auch die Veranstaltung/Ansammlung als solche irgendeinen konkreten Anlass hierfür bieten, eine Konsequenz, die mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und hier insbesondere den Aspekt der Angemessenheit nicht hinnehmbar ist.

Weshalb die Vorschrift gerade in Bezug auf die in der Entwurfsbegründung angeführten „High Risk"-Fußballspiele[14] erforderlich sein sollte, ist nicht recht erkennbar. Personenkontrollen sind und waren im Kontext von Fußballspielen auch bisher unter der Geltung des aktuellen Polizeigesetzes schon möglich, so nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 und gegebenenfalls Nr. 2 oder 3 PolG aF. Eine darüber hinaus reichende Kontrollbefugnis mit der Tendenz in Richtung Beliebigkeit, ist weder wünschenswert noch notwendig.

Empfehlung:
§ 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E sollte gestrichen werden.

III. „Schleierfahndung" - § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E

Die Regelung des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E zur sog. Schleierfahndung steht nach den beiden Beschlüssen des BVerfG[15] zur automatischen Kennzeichenkontrolle und der jüngeren Rechtsprechung des EuGH[16] sowohl verfassungs- wie unionsrechtlich auf tönernen Füße. Trotzdem soll

[14] LT-Drs. 16/8484, S. 211.
[15] BVerfG NJW 2019, 827 ff. und 842 ff.
[16] EuGH, BeckRS 2017, 113667 (= NVwZ 2017, 1608 Leitsätze).

die Vorschrift offenbar ohne (wesentliche) Änderung Eingang in das neue Polizeigesetz finden.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Landesgesetzgeber beabsichtigt, in Bezug auf § 27 Abs. 1 Nr. 7 („Schleierfahndung") wiederum abzuwarten, bis ein Obergericht die Vorschrift kippt. Dadurch jedenfalls, dass § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E verglichen mit der Vorgängerbestimmung des § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG nun in a) und b) unterteilt werden soll, der Gesetzestext im Übrigen jedoch gänzlich unverändert bleibt, ist mit Blick auf die mehr als fragliche Verfassungs- und Europarechtsverträglichkeit der Vorschrift nichts gewonnen. Es handelt sich um eine Minimal-Änderung ohne erkennbare Relevanz und vor allem ohne Zugewinn an Rechtssicherheit für die polizeiliche Praxis. Während bspw. der sächsische[17] und der brandenburgische[18] Landesgesetzgeber die jüngsten Polizeigesetz-Novellen jeweils zum Anlass genommen haben, die landesrechtlichen Bestimmungen zur Schleierfahndung den verfassungsgerichtlich geforderten Standards anzupassen und gleichzeitig unionsrechtskompatibel zu machen, beabsichtigt baden-württembergische Gesetzgeber mit § 27 Abs. 1 Nr.7 PolG-E eine mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verfassungs- und mutmaßlich auch unionsrechtswidrige Ermächtigungsgrundlage unverändert in das neue Polizeigesetz zu übernehmen.

1. Verfassungswidrigkeit

§ 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E ist in der vorliegenden Form verfassungswidrig.

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 18.12.2018 u. a. die Regelung zur automatischen Kennzeichenerfassung des § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG für mit der Verfassung unvereinbar erklärt, soweit sie tatbestandlich auf die – für zu weit befundenen – Tatbestandsvoraussetzungen des 26 Nr. 6 PolG aF. („Schleierfahndung") verweist[19]. Als Grund der Verfassungswidrigkeit wurde die Unbestimmtheit der Norm genannt, die in der Konsequenz unverhältnismäßige Kontrollen ermögliche. Konkret wurde beanstandet, dass durch die Verweisung auf § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. Kontrollen allgemein ohne weitere Einschränkung – etwa auf Bundesautobahnen und

[17] S. § 15 Abs. Nr. 4 SächsPVDG.
[18] S. § 12 Abs. 1 Nr. 6 BbgPolG.
[19] BVerfG NJW 2019, 842, 846 (Rn. 74-76); ebenso zur bayerischen Parallelvorschrift, BVerfG NJW 2019, 827, 839 f. (Rn. 143 ff; 147 ff.).

Europastraßen – auf allen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität zulässig seien und es somit *„an einer hinreichend klaren örtlich grenzbezogenen Beschränkung solcher Kontrollen*"[20] fehle.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt die Entscheidung des BVerfG in Bezug auf § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG aF., indem er in der Nachfolgebestimmung des § 51 Abs. 1 PolG-E die zulässigen Überwachungs-Örtlichkeiten auf Europa- und Bundesfernstraßen begrenzt und um die vom BVerfG beanstandeten „Durchgangsstraßen" kürzt. Auf diese Weise soll dem vom BVerfG geforderten „strikten Grenzbezug" der Kontrollen entsprochen und dadurch eine unzulässige Datenerhebung „ins Blaue hinein" bzw. an jedem beliebigen Ort verunmöglicht werden.

In Bezug auf die Schleierfahndungsbefugnis des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E hingegen wird die Entscheidung des BVerfG im Gesetzentwurf schlicht ignoriert. Die Begründung des BVerfG für die festgestellte Verfassungswidrigkeit des § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG aF. schlägt aber auch auf § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E durch: Wenn eine Norm wie hier § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. aufgrund ihrer mangelnden tatbestandlichen Begrenzungswirkung die Verfassungswidrigkeit einer auf sie verweisenden Ermächtigung – hier § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG aF. - bewirkt, dann steht in der Sache notwendigerweise fest, dass auch die verwiesene Norm selbst verfassungswidrig ist.[21] Denn solange § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E mit dem beanstandeten Begriff der Durchgangsstraße ohne die gebotene örtlich grenzbezogene Beschränkung weiterhin Kontrollen im ganzen Land auf allen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität erlaubt, ist die Situation die gleiche wie im Fall der für verfassungswidrig erklärten §§ 22a Abs. 1 Satz 1 iVm § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF.: Ermöglicht wird über § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E weiterhin eine - weil *„allein final durch eine weit gefasste Zwecksetzung definiert*"[22] - rechtsstaatliche Bindungen negierende, verfassungswidrige Datenerhebung „ins Blaue" hinein[23]*.* Gravierende Bedenken wurden im Anschluss an die

[20] BVerfG NJW 2019, 842, 846 (Rn. 75).
[21] BeckOK PolR BW/*Enders,* 19. Ed. 1.7.2020, § 26 PolG, Rn. 49.
[22] BVerfG NJW 2019, 827, 839 (Rn. 142) – zur bayerischen Parallelregelung.
[23] BeckOK PolR BW/*Enders,* 19. Ed. 1.7.2020, § 26 PolG, Rn. 34, 49.

beiden BVerfG-Beschlüsse auch in Bezug auf die Parallelnormen zur Schleierfahndung in Hessen und Bayern geäußert.[24]

Dass §§ 22a Abs. 1 Satz 1 iVm 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. trotz festgestellter Verfassungswidrigkeit anders als § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG aF. nicht für nichtig erklärt wurden, sondern das BVerfG deren vorübergehende Weitergeltung bis längstens Ende 2019 anordnete,[25] ändert nichts an diesem Befund. Denn die Nichtigerklärung blieb nicht primär deswegen aus, weil im Verfahren vor dem BVerfG Prozessgegenstand nur die Verfassungsmäßigkeit der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle nach § 22a PolG aF war[26]. Der entscheidende Unterschied zwischen den für nichtig erklärten Nr. 4 und 5 des § 26 Abs. 1 PolG aF. und der „nur" für mit der Verfassung unvereinbar erklärten Schleierfahndungsbefugnis nach § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. bestand darin, dass die in § 22a PolG aF. verwiesenen Kontrollstellen – und Kontrollbereichsbefugnisse mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes an einem unheilbaren Fehler litten und deshalb „unrettbar" waren; der verwiesene § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. hingegen wurde im Gegensatz dazu „nur" wegen mangelnder Bestimmtheit und damit wegen eines Fehlers für verfassungswidrig erklärt, den der zuständige Landesgesetzgeber - so das BVerfG[27] - durch verfassungskonforme Nachbesserung korrigieren und die Vorschrift auf diesem Wege „retten" kann bzw. könnte. Diese vom BVerfG eingeräumte Nachbesserungschance aber wird im vorgelegten Gesetzentwurf nicht wahrgenommen.

Die vom BVerfG festgestellte, auf § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. respektive § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E durchschlagende Unvereinbarkeit der § 22a Abs. 1, 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. mit der Verfassung hat für die polizeiliche Praxis zur Folge, dass seit Ablauf der vorübergehenden Fortgeltungsfrist am 31.12.2019 zumindest im Bereich von „Durchgangsstraßen" auf § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG aF. gestützte Kontrollen rechts- und verfassungswidrig sind.

---

[24] BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, 18. Ed. 1.7.2020, § 18 HSOG, Rn. 103 ff.*;* widersprüchlich allerdings BeckOK PolR Bayern/*Senftl*, 13. Ed. 1.5.2020, Art. 13 PAG: Die Befugnis zur Schleierfahndung sei *„nach dieser Entscheidung teilweise (noch) zu unbestimmt"* (so *Senftl*, aaO, Rn. 15.3) bzw. *„Ob … mangelnde Bestimmtheit … für die Befugnis zur Identitätsfeststellung selbst ebenfalls gilt …nicht eindeutig geklärt"* (*Senftl*, aaO, Rn. 16). Früher schon krit. zur Weite der Schleierfahndungsbefugnisse *Rachor/Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Rn. 343 ff.

[25] BVerfG NJW 842, 848 (Rn. 96, 98).

[26] So aber BeckOK PolR BW/*Enders,* 19. Ed. 1.7.2020, § 26 PolG, Rn. 49.

[27] BVerfG NJW 842, 848 (Rn. 97).

Notwendig im Sinne einer verfassungskonformen Ausgestaltung des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E ist nun eine befugniseinschränkende, ausreichend klare und verhältnismäßige Festlegung von Kontrollorten mit „konsequentem Grenzbezug".[28] Konkretisierungsbedürftig dürfte auch die Zweckbestimmung „Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität im Sinne einer Beschränkung auf schwerwiegende Kriminalitätsphänomene sein[29]. Es muss von Gesetzes wegen sichergestellt sein, dass als Kontrollorte nur Orte mit klarem Grenzbezug in Betracht kommen. Die im Tatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E mit dem Begriff „Einrichtungen des internationalen Verkehrs" definierten Kontrollorte stufte das BVerfG insoweit als unbedenklich ein.[30] Ähnlich unverfänglich dürften in Grenznähe verlaufende Europastraßen und Bundesautobahmen sein.[31] Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Durchgangsstraße" hingegen ist mit dem Erfordernis des „konsequenten Grenzbezugs" unvereinbar und sollte daher ersatzlos gestrichen werden. § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E bedarf insgesamt einer Formulierung, die gewährleistet, dass der aus verfassungsgerichtlicher Sicht zwingende Grenzbezug auch in der Kontrollpraxis nicht verloren gehen kann und sich Kontrollen nicht unzulässiger Weise weit ins Landesinnere erstrecken (können).[32]

2. Unionsrechtswidrigkeit des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E ?

Die unionsrechtliche Problematik des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass europäisches Recht es verbietet, die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der EU – s. Art. 77 AEUV - durch Polizeikontrollen im rückwärtigen Grenzraum zu substituieren und dadurch zu unterlaufen. Verboten sind deswegen gem. Art. 22 Schengener Grenzkodex (SGK)[33] nicht nur Kontrollen anlässlich des Grenzübertritts, sondern gem. Art. 23 lit. a Satz 1 SGK auch Ersatzkontrollen der Polizei, soweit solche Kontrollen „*die gleiche Wirkung wie „Grenzübertrittskontrollen*" haben.

---

[28] BVerfG NJW 2019, 827, 839 (Rn. 147);

[29] So BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, 18. Ed. 1.7.2020, § 18 HSOG, Rn. 103 ff. als Konsequenz der beiden Entscheidungen BVerfG NJW 2019, 827 ff. und 842 ff. in Bezug auf die Parallelnorm „Schleierfahndung" in § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG); ähnlich *Muckel* - „konsequente und klare Begrenzung der Zwecke und Orte der Kontrollen" - , JA 2019, 311, 314.

[30] BVerfG NJW 2019, 842, 846 (Rn. 77).

[31] In diesem Sinne BVerfG NJW 2019, 842, 846 (Rn. 75).

[32] BVerfG NJW 2019, 827, 839 (Rn. 149); BVerfG NJW 2019, 842, 846 (Rn.75: „örtlich grenzbezogene Beschränkung").

[33] VO EU 2016/399.

Ob anlass- und verdachtsunabhängige Personenkontrollen nach Art des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E grenzübertrittskontrollgleiche Wirkung entfalten (können) und sich die Vorschrift deshalb an Art. 23 lit. a Satz 1 SGK bzw. der Rechtsprechung des EuGH hierzu messen lassen muss, ist noch nicht endgültig geklärt.

Für „Schleierfahndungs"-Kontrollen seitens der Bundespolizei auf Basis des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG hat der EuGH die Möglichkeit einer verbotenen grenzkontrollgleichen Wirkung allerdings im Grundsatz bereits bejaht.[34] Danach sind derartige Kontrollen unionsrechtlich nur zulässig, wenn die Ermächtigungsgrundlage im nationalen Recht durch genaue und detaillierte Bestimmungen über die „Intensität, Häufigkeit und Selektivität" der Kontrollen ergänzt wird[35]. Erforderlich – so der EuGH - sei ein befugniseinschränkender, ergänzender Rechtsrahmen[36], der es ausschließt, dass eine Kontrollbefugnis in der praktischen Handhabung der Norm dieselbe Wirkung entfalten könne wie Grenzübertrittskontrollen. Die ergänzenden, ermessenslenkenden Bestimmungen müssen so präzise sein, dass die Notwendigkeit der Kontrollen selbst und auch die konkret durchgeführten Kontrollmaßnahmen anhand dieser Bestimmungen überprüft werden können.[37]

Ob in Bezug auf § 23 BPolG – wie vom EuGH gefordert - ein entsprechender normkonkretisierender und befugnisbeschränkender Rechtsrahmen mittlerweile vorhanden ist, wird von deutschen Gerichten bis heute unterschiedlich beurteilt. § 23 BPolG selbst wurde vom Bundesgesetzgeber bis dato nicht entsprechend ergänzt. Während das OVG Saarlouis[38] im Februar 2019 einen solchen Rechtsrahmen in Gestalt eines zu § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG ergangenen Erlasses des Bundesinnenministers[39] zu erkennen vermochte, wurde diese Frage bezogen auf den gleichen Erlass vom VG Stuttgart zwei Monate später verneint[40]. Zuvor hatte bereits der VGH BW eine andere Verwaltungsvorschrift für insoweit untauglich erachtet und eine auf § 23

[34] EuGH BeckRS 2017, 113667 (ähnlich früher schon - in Bezug auf eine französische Vorschrift - EuGH BeckRS 2010, 23023 - *Melki u. Abdeli* sowie – zu einer niederländischen Regelung - EuGH BeckRS 2012, 81589 - *Adil*).
[35] EuGH BeckRS 2017, 113667, Rn.57 ff.
[36] EuGH BeckRS 2017, 113667, Rn.37 f.
[37] EuGH BeckRS 2017, 113667, Rn.39 f.
[38] OVG Saarlouis, BeckRS 2019, 4272.
[39] Erlass v. 7.3.2016, GMBl S. 203.
[40] VG Stuttgart, BeckRS 2019, 10978.

Abs. 1 Nr. 3 BPolG gestützte Personenkontrolle daher mit Blick auf Art. 21 SGK aF. (heute: Art. 23 SGK) wegen Unanwendbarkeit des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG für rechtswidrig erklärt[41]. Das VG Stuttgart ging in seiner Entscheidung davon aus, dass die unionsrechtlichen Vorgaben nur durch Vorschriften des Außenrechts (Gesetz im formellen Sinn; Rechtsverordnung), nicht aber – da bloßes Innenrecht - mittels Verwaltungsvorschrift umsetzbar seien[42]. Ergänzend argumentierte das VG interessanterweise damit, dass in Deutschland durch zusätzliche Kontrollen der jeweiligen Landespolizei auf Basis bspw. des § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW die Gefahr eines „Summationseffekts" bestehe und sich „gerade in der Gesamtschau keine den Grenzkontrollen vergleichbare Wirkungsweise ergeben" dürfe[43].

Mittlerweile wurde allerdings die Entscheidung des OVG Saarlouis vom BVerwG bestätigt.[44] Trotzdem ist damit das letzte Wort zur Frage der Unionsrechtskonformität der Schleierfahndungsbefugnisse im BPolG und den Parallelvorschriften der Länder noch nicht gesprochen. Denn vom AG Kehl[45] wurde dem EuGH im Juni 2019 im Wege eines Vorab-entscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV explizit die Frage vorgelegt, ob der vom EuGH 2017 in Bezug auf § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG geforderte ergänzende Rechtsrahmen auch durch bloße Verwaltungsvorschrift geschaffen werden könne, um die Vorschrift in Einklang mit Art. 23 SGK zu bringen.

Wie der EuGH entscheiden wird, ist offen. Ein gewichtiges Argument spricht dafür, dass er die Schaffung des eingeforderten „ergänzenden Rechtsrahmens" über eine Verwaltungsvorschrift nicht akzeptieren wird. Denn für die Umsetzung von EU-Richtlinien ins nationale Recht wurde schon vor Jahren entschieden, dass die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht mittels Verwaltungsvorschriften nicht genügen können. Verwaltungsvorschriften – so der EuGH - entfalten keine Außenwirkung, sie seien oft nicht bekannt und könnten von Betroffenen auch nicht

[41] VGH Mannheim, NVwZ 2018, 1893 (Unanwendbarkeit des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG wegen Verstoß gegen Art. 23 SGK).
[42] VG Stuttgart, BeckRS 2019, 10978, Rn. 32; 33; ebenso *Groh*, NVwZ 2016, 1678, 1682; ders., NVwZ 2017, 1608, 1609; *Halder/Ittner*, ZJS 2018, 308, 314 ff.; *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 23 BPolG Rn. 11; *Trennt*, DÖV 2012, 216, 222; a.A. *Kempfler*, BayVBl. 2012, 9, 11 zu Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG; offen gelassen in VGH Mannheim, NVwZ 2018, 1893 ff.
[43] VG Stuttgart, BeckRS 2019, 10978, Rn. 40.
[44] BVerwG, NVwZ 2020, 382 (krit. *Halder* NVwZ 2020, 386 f.).
[45] AG Kehl, Beschl. v. 28.06.2019 - 308 Js 15425/18, BeckRS 2019, 12796.

unmittelbar gerichtlich geltend gemacht werden, weshalb dadurch keine Rechtssicherheit erreicht werde[46]. Auch wenn der Schengener Grenzkodex als EU-Verordnung nicht der Umsetzung in nationales Recht bedarf, wie dies bei Richtlinien der Fall ist, liegt es nahe, die Richtlinien-Argumentation des EuGH auf den Fall erforderlicher Anpassungen nationaler Ermächtigungsgrundlagen an unionsrechtliche Vorgaben in Gestalt einer Verordnung zu übertragen.[47]

Speziell zur baden-württembergischen Schleierfahndungsbefugnis ist eine Entscheidung des EuGH bislang nicht ergangen. Soweit § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E jedoch Personenkontrollen mit grenzübertrittskontrollgleicher Wirkung iSd Art. 23 lit. a S. 1 SGK und der hierzu ergangenen EuGH-Rechtsprechung ermöglicht oder zulässt, ist die rechtliche Situation im Land der bundespolizeigesetzlichen vergleichbar:
Indizien für eine nach Art. 23 lit. a S. 1 SGK verbotene Wirkung von Kontrollen nach § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E sind der – vom BVerfG nachdrücklich eingeforderte (s. o.) - Grenzbezug der Vorschrift sowie der Zeitpunkt ihrer Einführung Ende der 90er-Jahre im zeitlichen Kontext des SDÜ-bedingten Wegfalls der Grenzkontrollen (Art „Kompensation-Norm" für die weggefallenen Grenzkontrollbefugnisse).
Gegen die Indizwirkung spricht, dass die in § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E genannte „Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität" in Art. 23 lit. a S. 2 Ziff. ii SGK auch nach Wegfall der Grenzkontrollen als zulässiger Kontrollzweck ausdrücklich erwähnt wird – vorausgesetzt, die Kontrollen erfolgen „stichprobenartig" und sie werden in einer Weise konzipiert und durchgeführt, die sich „eindeutig von systematischen Personenkontrollen unterscheidet". Allerdings lässt der Wortlaut des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E nicht andeutungsweise erkennen, dass hierauf gestützte Kontrollen auf „Lageerkenntnissen oder polizeilichen Erfahrungen" beruhen müssten, wie in Art. 23 lit. a S. 2 Ziff. ii SGK vorgesehen. Vielmehr „*scheint es*" - wie vom EuGH gerade in Bezug auf § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG kritisiert - „*dass diese Kontrollen unabhängig vom Verhalten der betreffenden Person und von Umständen, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt, gestattet sind*".[48]

[46] EuGH NVwZ 1991, 866, 867 Rn 20, 21 – Entscheidung zur „TA-Luft".
[47] so auch *Trennt*, DÖV 2012, 216, 222; *Becker*, ZJS 2017, 705, 710; *Halder/Ittner*, ZJS 2018, 308, 315 f.; *Halder,* NVwZ 2020, 386
[48] EuGH BeckRS 2017, 113667, Rn. 55.

Geht man folglich von der Möglichkeit grenzkontrollgleicher Wirkung bei der Anwendung der Vorschrift aus, bedarf auch § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E europarechtlich zwingend eines ergänzenden, konkretisierenden und befugniseinschränkenden Rechtsrahmens, der verhindert, dass Personenkontrollen auf Basis dieser Vorschrift tatsächlich die nach Art. 23 lit. a S. 1 SGK verbotene Wirkung entfalten können. Konkret erforderlich sind – mutmaßlich gesetzliche(!) - Vorgaben zur Lenkung von Intensität, Häufigkeit und Selektivität der nur stichprobenartig zulässigen Kontrollen.[49]

Ein solcher Rechtsrahmen ist derzeit nicht existent, weder in Gestalt konkretisierender gesetzlicher Vorgaben und auch nicht in Gestalt einer Verwaltungsvorschrift. Insbesondere ist der Verwaltungsvorschrift des IM zu § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG bzw. § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E keinerlei befugniseingrenzender Hinweis in Bezug auf „Intensität, Häufigkeit und/oder Selektivität" der Kontrollen im Sinne des vom EuGH geforderten einschränkenden Rechtsrahmens zu entnehmen, im Gegenteil: Obwohl die Verwaltungsvorschrift zu § 26 PolG *„die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität als Normzweck und zugleich Motiv der jeweiligen Personenkontrolle im Einzelfall*" nennt, sollen *„Tatsachen oder tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen grenzüberschreitender Kriminalität insoweit jedoch nicht erforderlich*" sein.[50] Eine solche Auslegung verwässert den ohnehin weit und unpräzise gefassten Tatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E zusätzlich und lässt die Norm nahezu tatbestandslos erscheinen. Vollständig konträr zur Intention der genannten EuGH-Rechtsprechung ermöglicht sie so letztlich – weil voraussetzungslos - systematische Personenkontrollen an jeder Örtlichkeit mit Bedeutung für die - in der Verwaltungsvorschrift zudem ausgesprochen extensiv definierte - grenzüberschreitende Kriminalität.

Da § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG respektive § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E also derzeit nicht von einem einschränkend-konkretisierenden Rechtsrahmen im Sinne der EuGH-Rechtsprechung flankiert wird, liegt es nahe, die Vorschrift aktuell für mit Art. 22, 23 Abs. 1 lit. a S. 1 SGK und der hierzu ergangenen EuGH-Rechtsprechung unvereinbar und damit unanwendbar zu halten[51].

---

[49] EuGH BeckRS 2017, 113667, Rn. 53 ff.
[50] siehe Anm. 6 VwV IM zu § 26 PolG.
[51] VGH Mannheim, NVwZ 2018, 1893; VG Stuttgart, BeckRS 2019, 10978 (jeweils in Bezug auf § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG)

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch eine europarechtskonform- einschränkende Auslegung und Anwendung des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E in der Praxis (Durchführung lediglich selektiver, stichprobenartiger Kontrollen, gestützt auf nach aktuellen polizeilichen Erfahrungen und Lageerkenntnissen (abstrakt) gesteigerte Gefährdungslage) die Vorschrift im Ergebnis vor dem Verdikt der Unionsrechtswidrigkeit nicht „retten" kann. Denn eine europarechts-konforme Auslegung allein wird vom EuGH im Falle gesetzlicher (Umsetzungs)Defizite für nicht ausreichend erachtet.[52] Erforderlich sind rechtsnormative Vorgaben, die den unionsrechtlich geforderten Rechtsrahmen verbindlich definieren und Kontrollen gleicher Wirkung effektiv ausschließen.[53] In diesem Sinne hat sich auch das BVerfG im Beschluss zur automatischen Kennzeichenerfassung in Bayern geäußert. Unter Bezugnahme auf die oben zitierte Entscheidung des VGH BW zur Rechtswidrigkeit einer auf § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG gestützten Personenkontrolle führt das BVerfG aus, die angegriffenen Vorschriften zur Schleierfahndung genügten *„den unionsrechtlichen Maßgaben nicht und dürfen ohne konkretisierende verbindliche und transparente Regelung zur Lenkung der Intensität, der Häufigkeit und der Selektivität der Kontrollen in dieser Form nicht angewendet werden; sie bedürfen insoweit der Nachbesserung*"[54].

Hier dürfte im Übrigen ein Zielkonflikt zwischen nationalem und europäischem Recht auszumachen sein, wenn einerseits das BVerfG für Kontrollen nach § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E „konsequenten Grenzbezug" einfordert und der EuGH andererseits gerade den Grenzbezug einer Kontrolle als Indiz dafür wertet, dass ihr eine gem. Art. 23 SGK unzulässige grenzübertrittskontrollgleiche Wirkung zukommen (könnte). Das BVerfG hatte diesen Zielkonflikt bei seinen Vorgaben für eine verfassungskonforme Schleierfahndung offenbar durchaus vor Augen, meint aber, dem Verdikt der Unionsrechtswidrigkeit dadurch entgehen zu können, dass es der Schleierfahndungs-Kontrollbefugnis - als Kompensation für die weggefallenen Grenzkontrollen - alle und nicht nur Personen unterworfen sieht, die gerade eine Binnengrenze überschritten haben.[55]

---

[52] EuGH, BeckRS 2017, 113667 Rn. 62; in diesem Sinne auch VG Stuttgart, BeckRS 2019, 10978, Rn. 40.
[53] BeckOK PolR BW/*Enders,* 19. Ed. 1.7.2020, § 26 PolG, Rn. 45.
[54] BVerfG NJW 2019, 827, 840 (Rn. 152).
[55] BVerfG NJW 2019, 827, 836 (Rn. 145); krit. bzw. abl. gegenüber dem Kompensationsargument („Zirkelschluss") BeckOK PolR BW/*Enders,* 19. Ed. 1.7.2020, § 26 PolG, Rn. 49.1.

3. Konsequenz

Dem Gesetzgeber steht es frei, § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E zu streichen und wie eine Reihe anderer Bundesländer auch (z.B. NRW, Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein) auf die landespolizeiliche Ermächtigung zur Schleierfahndung zu verzichten. Will der Gesetzgeber die Befugnis zur Schleierfahndung beibehalten, sollte er sich – orientiert bspw. an den Parallelvorschriften Brandenburgs[56] und Sachsens[57] - um eine verfassungs- und unionsrechtkonforme Ausgestaltung des § 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E bemühen.

§ 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E unverändert ins neue Polizeigesetz zu übernehmen und abzuwarten, bis der Vorschrift aus Karlsruhe (oder Luxemburg) die „rote Karte" gezeigt wird, erscheint wenig sinnvoll und wird insbesondere auch den Bedürfnissen der polizeilichen Praxis nicht gerecht. Polizeibeamte und Polizeibeamtinnen haben Anspruch darauf, dass ihnen der Gesetzgeber für ihre nicht einfache Arbeit ein rechtsklares und rechtssicheres Eingriffsinstrumentarium zur Verfügung stellt. Eine verfassungswidrige und mutmaßlich auch mit Unionsrecht unvereinbare Eingriffsermächtigung wie aktuell die Kontrollbefugnis nach 27 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E wird diesem Anspruch nicht gerecht.

C. § 34 Abs. 1 Nr. 3 und § 35 Nr. 4 PolG-E Personendurchsuchung/Sachdurchsuchung - Ausweitung der Ortshaftung

---

[56] § 12 Abs. 1 Nr. 6 BbGPolG lautet: *„…zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 10 Absatz 3) mit internationalem Bezug im Gebiet der Bundesgrenze bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern sowie auf Bundesfernstraßen und Europastraßen sowie in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs, sofern dokumentierte polizeiliche Erkenntnisse vorliegen, dass am Ort der Maßnahme derartige grenzüberschreitende Kriminalität stattfindet; die Durchführung der Maßnahmen darf nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen im Sinne von Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates[2] vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1) haben."*

[57] § 15 Abs. Nr. 4 SächsPVDG lautet: *„…stichprobenhaft zum Zweck der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Grenzgebiet zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern, darüber hinaus in öffentlichen Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs oder in unmittelbarer Nähe hiervon, auf Bundesfernstraßen und auf anderen Straßen, soweit deren erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei vor der Durchführung der Maßnahme durch dokumentierte Erkenntnisse dargelegt und die Umsetzung in einem dienststellenübergreifenden Kontrollkonzept geregelt ist,…*

Die zu § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E geäußerte Kritik (siehe oben B. II.) gilt gleichermaßen in Bezug auf die - auch ohne explizite Verweisung - tatbestandsidentischen §§ 34 Abs. 1 Nr. 3 und 35 Nr. 4 PolG-E.

I. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Erschwerend kommt in Bezug auf Personen– und Sachdurchsuchungen hinzu, dass es sich dabei im Vergleich zur schlichten Personenfeststellung um deutlich intensivere Grundrechtseingriffe handelt. Durchsuchungen können je nach Fallkonstellation mit schwerwiegenden Eingriffen in die durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privat- und Intimsphäre der Betroffenen verbunden sein.[58] Gerade in den sich über die Quasi-Verweisung auf § 27 PolG-E ergebenden und an den dortigen Voraussetzungen orientierten Konstellationen der „Ortshaftung" kommt daher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit große Bedeutung zu. Ob für die polizeiliche Praxis im Sinne verhältnismäßiger Anwendung der neuen Vorschriften dadurch viel gewonnen ist, dass der Gesetzgeber auf den ohnehin zu beachtenden und bereits in § 5 PolG-E einfachgesetzlich festgeschriebenen Verfassungsgrundsatz wie auch schon in § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E ein weiteres Mal in demonstrativer Weise hinweist (§§ 34 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 2), darf bezweifelt werden.
Erfolgversprechender und im Sinne der Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes auch geboten wäre es, wenn der Gesetzgeber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dadurch Rechnung tragen würde, dass er die beiden Durchsuchungsermächtigungen im Tatbestand befugniseinschränkend ausgestaltet anstatt - verbunden mit einem Verhältnismäßigkeits-Appell an den Rechtsanwender - den ausufernd weiten Tatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E schlicht in §§ 34 Abs. 1 Nr. 3 und 35 Nr. 4 PolG-E hineinzukopieren. Er wird damit seiner Verantwortung nicht gerecht, das ihm als Gesetzgeber mögliche zu tun, um sicherzustellen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Hinblick auf die die Grundrechte unterschiedlich intensiv tangierenden Maßnahmen nach §§ 27, 34 und 35 PolG-E bei der Rechtsanwendung hinreichend Beachtung findet.

II. § 34 Abs. 1 Nr. 4 PolG-E

[58] Näher VerfGH Bayern, NVwZ 2006, 1284 1286; AG Kehl StV 2017, 23; BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, § 29 PolG Rn. 3; BeckOK PolR BW/*Nachbaur* 19. Ed. 1.7.2020, § 30 PolG, Rn. 5.

§ 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E sorgt dafür, dass sich die in § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E für Identitätsfeststellungen normierte Ortshaftung „automatisch" und vollständig auf die Personendurchsuchung erstreckt, ohne dass es insoweit irgendwelcher zusätzlicher Voraussetzungen bedurfte.
Ein Vergleich der einzelnen Tatbestände der Personendurchsuchung nach § 34 Abs. 1 PolG-E in Verbindung mit den jeweils explizit verwiesenen Ortshaftungs-Tatbeständen des § 27 Abs. 1 PolG-E zeigt aber, dass insoweit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit differenziert werden muss und der Gesetzgeber dies an anderer Stelle auch praktiziert:
So schließt sich an die Ermächtigung zur Identitätsfeststellung an Kontrollstellen, in Kontrollbereichen und zum Zwecke der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nach § 27 Abs. 1 Nr. 5, 6 und 7 PolG-E kein entsprechender Automatismus der Durchsuchungsbefugnisse an; eine Befugnis zur Durchsuchung von Personen nach § 34 Abs. 1 PolG-E ist hier durchweg nicht eröffnet.
Für Personendurchsuchungen nach § 34 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG-E am „millieuspezifischen" Ort bzw. im Kontext gefährdeter Objekte ist der Durchsuchungstatbestand mit dem Erfordernis „*sich aufhält*" jeweils enger gefasst[59] als dies für die Identitätsfeststellung in den verwiesenen Nr. 3 und 4 des 27 Abs. 1 PolG-E der Fall ist, wo bereits ein „*angetroffen werden*" der Person ausreicht.
Insoweit „aus dem Rahmen" fällt somit nur die neu in § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E aufgenommene Durchsuchungsbefugnis. Sie ist die einzige im Katalog der explizit oder inhaltlich auf die Ortshaftungstatbestände des § 27 PolG-E verweisenden Befugnisse, die die Durchsuchung einer Person nicht limitierend an zusätzliche, über die Befugnis zur Identitätsfeststellung hinausgehende Tatbestandsbedingungen knüpft. Ausschließlich im Fall der Durchsuchung nach dem neu geschaffenen § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG genügt bereits ein bloßes „*angetroffen werden*" am Kontrollort, wie es Voraussetzung auch schon für die Feststellung der Identität gemäß der „quasi-verwiesenen" Norm in § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E ist.
Da es sich bei der Personendurchsuchung um den gegenüber einer Identitätsfeststellung deutlich intensiveren Eingriff handelt, verbietet sich diese undifferenzierte tatbestandliche Gleichsetzung. Gerade in Verbindung mit exemplarisch weiten, unbestimmten Tatbestandsmerkmalen wie „*öffentliche Veranstaltung*", „*Ansammlung*" oder „*im Zusammenhang*

[59] „*angetroffen werden*" ist mit physischer Präsenz gleichzusetzen, „*sich aufhalten*" verlangt mehr, s. VG Freiburg BeckRS 2019, 7749 Rn. 54; OVG Hamburg NVwZ-RR 2003, 276 ff.

mit…" wird bloßes „*angetroffen werden*" keinerlei limitierende Funktion entfalten können. Die schiere physische Präsenz als einzige Voraussetzung einer Personendurchsuchung im Kontext des § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E hätte zur Folge, dass jede auch nur zufällig anwesende oder den Ort einer Veranstaltung oder Ansammlung passierende Person Adressat nicht nur einer Identitätsfeststellung, sondern des wesentlich intensiveren Eingriffs der Durchsuchung seiner Personen werden kann und werden wird. Gleiches gilt in Bezug auf § 35 Nr. 4 PolG-E.

Empfehlung:
Die zu Personen- und Sachdurchsuchung ermächtigenden Bestimmungen der §§ 34 Abs. 1 Nr. 3, 35 Nr. 4 PolG-E sind mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar und sollten gestrichen werden.

§ 35 PolG-E besticht insgesamt nicht gerade durch Systematik, Übersichtlichkeit und Klarheit. Über die Jahre ist hier als Folge verschiedener Änderungen und Ergänzungen eine komplizierte, unübersichtliche und daher wenig praxisfreundliche Regelung entstanden,[60] die dem Rechtsanwender einiges abverlangt. Leider versäumt es der Gesetzgeber, die Vorschrift im Zuge der anstehenden umfassenden PolG-Novelle, grundlegend zu überarbeiten. Die Vorschrift normiert acht und künftig neun sich teilweise überschneidende Einzeltatbestände, deren jeweiliger Anwendungsbereich sich vielfach erst über Kettenverweisungen auf andere in Bezug genommene Vorschriften erschließt. Zählt man die über diese Verweisungen insgesamt möglichen Konstellationen zusammen, ergeben sich knapp 40 verschiedene Tatbestandsvarianten für eine präventive Sachdurchsuchung. Der Anregung des Anwaltsverbandes im Rahmen der Verbandsanhörung[61], mit der Verweisungstechnik restriktiver umzugehen, kann nur zugestimmt werden.

D. §§ 36 Abs. 5 iVm 132 PolG-E – Rechtsschutz bei Wohnungsdurchsuchungen

Die Bündelung von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen im Kontext der zahlreichen im Polizeigesetz vorgesehenen Richtervorbehalte

[60] *Stephan/Deger*, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, § 30 Rn. 1; BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 30 PolG, Rn. 14.
[61] LT-Drs. 16/8484, S. 195.

in einer zentralen Norm (§ 132 PolG-E) ist sinnvoll. Für den Fall der Wohnungsdurchsuchung allerdings hat die damit einhergehende Streichung der Sätze 2-4 in § 36 Abs. 5 PolG-E (bisher § 31 Abs. 5 PolG) eine Rechtschutzverkürzung zur Folge. Denn der „vor die Klammer gezogene" § 132 Abs. 2 Satz 5 PolG-E schließt die Möglichkeit der Rechtsbeschwerde zum BGH gegen die Beschwerde-Entscheidung der Vorinstanz, die für den Fall der Wohnungsdurchsuchung gem. § 31 Abs. 5 Satz 2 PolG iVm § 70 FamFG bisher gegeben war,[62] generell aus.

Da Art. 19 Abs. 4 GG keinen Instanzenzug garantiert, ist diese Reduzierung der Rechtsschutzmöglichkeiten aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht problematisch. Gleichwohl darf sie hinterfragt werden, da die Lektüre der Entwurfsbegründung den Eindruck vermittelt, dass diese Änderung unbewusst erfolgt. Die Entwurfsverfasser scheinen die für den Fall der Wohnungsdurchsuchung bisher – im Unterschied etwa zum Gewahrsam[63] - bestehende Rechtsbeschwerdemöglichkeit zum BGH nicht vor Augen gehabt zu haben. Als Grund für den generellen Ausschluss der Rechtsbeschwerde durch § 132 Abs. 2 Satz 5 PolG-E nennt die Entwurfsbegründung den „Umstand, dass in der Regel das OLG zur Entscheidung über die Beschwerde berufen" sei und „es um die Anwendung von Landesrecht" gehe.[64] Überzeugend ist das nicht: Für die Beschwerde gegen eine amtsrichterliche Durchsuchungsanordnung ist zwar das OLG zuständig (§§ 31 Abs. 5 Satz 2 iVm 119 Abs. 1 Nr. 1 lit. b GVG); da § 132 Abs. 2 PolG-E aber für das Verfahren weiterhin auf das FamFG verweist, geht es dabei nicht ausschließlich nur um die Anwendung von Landesrecht. Wird über Fragen des in Art. 13 Abs. 2 GG für die Durchsuchung einer Wohnung grundgesetzlich vorgegebenen Richtervorbehalts gestritten – bspw. über die Notwendigkeit der Einrichtung und die Ausgestaltung eines Richterbereitschaftsdienstes in der Nacht[65] – sind letztlich Auslegung und Anwendung von (Bundes-)Verfassungsrecht Gegenstand des Rechtsschutzbegehrens, was die Rechtsbeschwerdemöglichkeit zum BGH durchaus sinnvoll erscheinen lässt.

---

[62] § 31 Abs. 5 Satz 2 PolG verweist – anders als § 28 Abs. 4 Satz 7 PolG beim Gewahrsam - für das Verfahren pauschal auf das FamFG, mithin auch die Rechtsbeschwerdemöglichkeit nach §§ 70 ff. FamFG, s. BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 31 PolG, Rn. 71.1. Für § 13a Abs. 2 S. 2 HmbSOG (Gewahrsam) hat der BGH die Zulässigkeit einer nach Landesrecht vorgesehenen Rechtsbeschwerde unlängst ausdrücklich bestätigt (NStZ-RR 2020, 230).

[63] In § 28 Abs. 4 Satz 7 PolG wird ausdrücklich nur auf Buch 1 Abschnitt 5 Unterabschnitt 1 FamFG verwiesen und die Rechtsbeschwerde damit ausgeklammert, s. BGH NStZ-RR 2017, 24.

[64] LT-Drs. 16/8484, S. 190.

[65] BVerfG NJW 2019, 1428, 1430.

E. § 44 Abs. 5 bis 8 und 11 PolG-E – „Bodycam“

Gliederung

Seite

I. Zweck der Bodycam – einseitige Ausrichtung.....24

II. Gesetzgebungskompetenz des Landes?.....26

1. Nachträgliche Speicherung der 60-Sekunden-Voraufnahme – kein repressiver „Nebenzweck“ 27
2. Abschließende Bundesregelung?..... 29

a) Strafverfolgung oder Strafverfolgungsvorsorge?.....30

b) Einsatz im öffentlichen Raum (§ 44 Abs. 5 Satz 1; Abs. 8 Satz 1).....31

c) Einsatz in der Wohnung (§ 44 Abs. 5 Satz 2; Abs. 8 Satz 2 PolG-E)..... 32

III. Einschränkbarkeit des Art. 13 GG.....34

IV. Bestimmtheitsgrundsatz.....39

1. Terminologisches.....39
2. Schutzgut und Speicherzweck im Rahmen des Pre-Recording nach § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E.....40
3. Tatbestand des § 44 Abs. 5 Satz 2; Abs. 8 Satz 1 und 2 PolG-E: geschützter Personenkreis und Prognosebasis.....41
   a) geschützte Personen.....41
   b) Prognose-Basis: „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“.....41

4. § 44 Abs. 6 PolG-E– Richtervorbehalt 43
5. § 44 Abs. 7 PolG-E – Reichweite Kernbereichsschutz.....43

V. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....45

1. § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E - Pre-Recording im öffentlichen Raum.....45

2. § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E - Tatbestandsmerkmal „dringende Gefahr“ für Bodycam-Einsatz in der Wohnung.....46

3. Differenzierung zwischen „Wohnung im engeren Sinn“ und Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen.....49
   - Exkurs: Art. 13 Abs. 7 GG.....51

VI. Kernbereichsschutz.....54

VII. Voraussetzungen für das Betreten einer Wohnung in der Nacht sowie für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume.....56

VIII. Ergebnis/Empfehlung.....58

Die 2016[66] mit § 21 Abs. 5, 6 und 9 PolG aF. geschaffene Ermächtigungsgrundlage für den auf öffentlich zugängliche Orte beschränkten Einsatz der Bodycam soll nunmehr über § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E auf Wohnungen ausgedehnt werden. Die nachfolgenden Überlegungen beschränken sich nicht auf die vorgesehene Änderung, sondern beleuchten die - nicht nur handwerklich wenig gelungene[67] - Gesamtregelung, da die beabsichtigte Erweiterung des Bodycam-Einsatzes in der Wohnung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Sicht nicht isoliert bewertet werden kann.

I. Zweck der Bodycam – einseitige Ausrichtung

Während der Einsatz von Bodycams in Deutschland ein noch vergleichsweise jüngeres Phänomen ist,[68] hat die Körperkamera im angelsächsischen Raum schon vor geraumer Zeit Eingang in das polizeiliche Handlungsinstrumentarium gefunden - freilich mit gänzlich anderer Intention und anderem Verwendungszweck: In Großbritannien wird die Körperkamera zur Strafverfolgung eingesetzt, in den USA soll sie primär Polizeigewalt verhindern bzw. gegebenenfalls dokumentieren sowie die Transparenz staatlichen Handelns stärken.[69] In Baden--Württemberg wie auch den anderen Bundesländern, die die Bodycam zwischenzeitlich eingeführt haben, stehen demgegenüber Eigen-)Schutz von Polizeibeamten sowie dritter Personen durch die von der Kamera erhoffte abschreckende Wirkung im Zielfokus.[70] Die Verhinderung von Polizeigewalt und/oder Herstellung von Transparenz polizeilichen Handelns[71] war ausweislich der Gesetzesbegründung schon 2016 bei Einführung der Bodycam kein Schutzziel des Landesgesetzgebers[72] und ist es bedauerlicherweise auch im Kontext der anstehenden Novelle 2020[73] nicht. Die normative Ausgestaltung des Kameraeinsatzes bleibt eher dazu angetan, die Erfassung von Polizeigewalt zu verhindern, da eine Datenspeicherung über 60 Sekunden hinaus erst und nur dann erfolgt,

---

[66] GBl. S. 569.

[67] So auch das Fazit von *Ziebarth* zu § 21 aF, Die Polizei 2017, 76 ff.

[68] „Vorreiter“ in Deutschland war Hessen mit einem bereits 2013 gestarteten Pilotprojekt; mittlerweile wurden spezifische Bodycam-Regelungen in allen Bundesländern geschaffen mit Ausnahme – soweit ersichtlich – von Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen (in Thüringen gab es allerdings bereits zwei bis Ende 2019 befristete Pilotversuche zur Erprobung – beschränkt auf den öffentlichen Raum und ohne Pre-Recording-Funktion, s. Kleine Anfrage v.18.02.2019, LT-Drs. 6/6817).

[69] *Ruthig,* GSZ 2018, 12; *Kipker/Gärtner,* NJW 2015, 296.

[70] *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-Extra 24/2016, 1, 4 f.

[71] Nach *Ziebarth* (Die Polizei 2017, 76, 80) eventuell „Nebenwirkung“.

[72] LT-Drs. 16/334 S. 4 f.

[73] LT-Drs. 16/8484 S. 119 f; 142 f.

wenn der jeweilige Kameraträger aktiv die Speichertaste betätigt; dass dies während bzw. unmittelbar nach einem polizeilichen Fehlverhalten geschieht, ist wenig wahrscheinlich. Falls doch, kommt den Regelungen zur weiteren Verarbeitung und Löschung der auf dem Speichermedium der Bodycam fixierten Daten entscheidende Bedeutung zu: Ist gewährleistet, dass die einen Einsatz mittels Bodycam dokumentierenden Beamten/Beamtinnen nach Beendigung des Einsatzes keinen Zugriff auf die erzeugten Bild- und Tonaufzeichnungen haben? Nur so wäre sicherzustellen, dass die Löschung eventuell Fehlverhalten dokumentierenden Datenmaterials unterbleibt. Sind es hingegen die sich potentiell nicht korrekt verhaltenden Kräfte des Polizeivollzugsdienstes, die die Löschung bewerkstelligen können, wird entsprechendem Bild- und Tonmaterial keine lange Haltbarkeit beschieden sein.

Zu Recht forderte nicht nur der baden-württembergische Datenschutzbeauftragte schon 2016 bei Einführung der Bodycam, dass Aufnahmen auch denjenigen zur Verfügung stehen müssen, die ein Fehlverhalten der Polizei rügen möchten.[74] Die nämliche Forderung wurde im aktuellen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Verbandsanhörung u.a. seitens der Neuen Richtervereinigung erhoben.[75] Wie aber der Blick auf die Vorschriften zur weiteren Verarbeitung der mittels Bodycam gewonnenen Daten - insbesondere die §§ 75 Abs. 5; 92 Abs. 3 PolG-E – zeigt, bleibt der Gesetzentwurf hier hinter dem im Interesse effektiven Rechtschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) gebotenen Standard deutlich zurück. Anstatt schlicht – wie bspw. in § 27a Abs. 4 BPolG, § 27a Abs. 4 PolG RhPf oder § 15c Abs. 4 PolG NRW - ein klares und eindeutiges Löschverbot „auf Verlangen des Betroffenen" zu etablieren, wird nur ein wachsweicher, sich erst über eine Verweisungsnorm ergebender sowie mit auslegungsbedürftigen und auslegungsfähigen Termini („berechtigter Grund zu der Annahme…"; „schutzwürdiges Interesse") gespickter Anspruch des Betroffenen auf „Einschränkung der Verarbeitung" kreiert. Solange der Gesetzgeber hier ausweislich seiner Entwurfsbegründung von der Maxime ausgeht, dass *„die originäre Entscheidungshoheit über die Löschung oder dauerhafte Speicherung von Aufnahmen bei der Polizei*

[74] Vgl. Stuttgarter Nachrichten v. 06.05.2017; in die gleiche Richtung *Kipker/Gärtner,* NJW 2015, 296, 299 und 301; *Martini/Nink/Wenzel,* NVwZ 2016, 1772; BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c, Rn. 61 ff.; *Zöller* Stellungnahme v. 27.9.2016 im Innenausschuss des Landtags von NRW, LT-Drs. 16/4193 v. S. 11 f.; *Feltes,* Stellungnahme v. 27.9.2016 im Innenausschuss des Landtags von NRW, LT-Drs. 16/4218, S. 8.
[75] LT-Drs. 16/8484 S. 232 f.

verbleiben"[76] müsse, bleibt die nicht nur von der Neuen Richtervereinigung zu Recht eingeforderte „Waffengleichheit"[77] zwischen Staat und Bürger im Hinblick auf den Umgang mit den mittels Bodycam erzeugten Daten notwendigerweise Illusion.

II. Gesetzgebungskompetenz des Landes?

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Pre-Recording-Funktion der Bodycam ist generell zweifelhaft; zumindest für das Pre-Recording in der Wohnung ist sie im Ergebnis zu verneinen[78]. Der Grund hierfür ist der doppelfunktionale Charakter des Kamera-Einsatzes. § 44 Abs. 5 und 8 PolG-E sind mit dem damit intendierten Abschreckungs- und Einschüchterungseffekt zwar primär gefahrenabwehrrechtlich ausgerichtet.[79] Die Pre-Recording-Speicherermächtigung in § 44 Abs. 8 und 11 PolG-E mit der Speichermöglichkeit auch der 60-Sekunden-Voraufnahme schließt aber repressive Motive erkennbar mit ein; zumindest bezüglich der 60-Sekunden-Voraufnahme steht die repressive Motivation sogar im Vordergrund.[80] Auch im Falle einer zugleich präventiv und repressiv wirkenden Norm sind die Kompetenzen von Bund und Ländern gleichwohl sorgfältig zu unterscheiden; die Ausgestaltung einer solchen

---

[76] LT-Drs. 16/8484, S. 233.

[77] LT-Drs. 16/8484 S. 232.

[78] Art. 33 Abs. 4 Satz 4 BayPAG erklärt Pre-Recording in der Wohnung ausdrücklich für unzulässig. In Rheinland-Pfalz (§ 27a Abs. 3 POG), Hamburg (§ 18 Abs. 5 PolDVG) und NRW (§ 15c PolG) ist das Pre-Recording insgesamt unzulässig. Außerhalb von Wohnungen sind in Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern „Vor-Aufnahmen" von 60 Sekunden gestattet (§ 31a Abs. 2 BbGPol; § 57 Abs. 4 SächsPVDG; § 32a Abs. 1 SOGM-V); in Niedersachsen sind gem. § 32 Abs. 4 NPOG 30 Sekunden erlaubt; in Bayern, dem Saarland, Bremen und Hessen ist Pre-Recording „kurzzeitig" ohne Nennung eines konkreten Zeitlimits zulässig, s. Art. 33 Abs. 4 BayPAG, § 27 Abs. 3 SPolG, § 29 Abs. 5 BremPolG und § 14 Abs. 6 HSOG.

[79] Kompetenzrechtlich unproblematisch ist insoweit, dass die Bodycam gem. § 44 Abs. 5 PolG-E auch bei der Durchführung von Maßnahmen „zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten" eingesetzt werden kann. Denn entscheidende Voraussetzung ist auch in dieser Tatbestandsvariante „die Abwehr einer Gefahr" (dies übersehen *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-Extra 24/2016, 1, 9). Die Situation ist vergleichbar dem Fall der Eigensicherungsdurchsuchung während einer Personenkontrolle, die nach § 29 Abs. 2 PolG (künftig: § 34 Abs. 2 PolG-E) unabhängig davon erfolgt, ob die Personenkontrolle präventiv oder repressiv motiviert ist (BeckOK PolR BW/ *Nachbaur*, § 29 Rn. 36; *Ruder*, Polizeirecht Baden-Württemberg, 8. Aufl. 2015, Rn. 703).

[80] Strafverfolgungsvorsorge als „eigentlicher Gesetzeszweck", so *Ziebarth*, Die Polizei 2017, 76, 79; „zum anderen erfolgen die Aufnahmen bei der erforderlichen Gesamtbetrachtung zielgerichtet mit Blick darauf, sie gegebenenfalls für Zwecke einer späteren Strafverfolgung zu nutzen", so der Landesdatenschutzbeauftragte, LT-Drs. 16/580, S. 9 f.; ebenso - für die Parallelregelung in NRW - BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 6 f.; zur bayrischen Parallelnorm BeckOK PolR Bayern/*Rosch*, 13. Ed. 1.7.2019, Art. 33 PAG Rn. 67, der von „Janusköpfigkeit" der Befugnis spricht, da sie „insbesondere mit der verarbeitungsfähigen Aufzeichnung auch als Beweismittel dienen und damit zu Strafverfolgungszwecken eingesetzt werden soll."

Regelung und damit die jeweilige Kompetenzzuweisung ist *„strikt von der Zwecksetzung her*“ [81] zu bestimmen.

1. Nachträgliche Speicherung der 60-Sekunden-Voraufnahme – kein repressiver „Nebenzweck“

Unter den in des § 44 Abs. 8 und Abs. 11 PolG-E näher beschriebenen Voraussetzungen wird neben der Aufzeichnung ab dem Moment der Aktivierung der Speichertaste auch die auf der Grundlage des § 44 Abs. 5 PolG-E entstandene 60 Sekundensequenz davor (im Rahmen des Pre-Recording erfolgte „Voraufnahme“) nachträglich und längerfristig, d. h., über die 60 Sekundenfrist des § 44 Abs. 11 PolG-E hinaus gespeichert. Ein (primär) präventiver Speicherzweck ist insoweit schwerlich erkenn- oder begründbar. Tatsächlich steht der vom Gesetzgeber beabsichtigte – zweifellos präventiv einzuordnende - Abschreckungseffekt des Kameraeinsatzes ungeachtet des gefahrenabwehrrechtlich formulierten Wortlauts des § 44 Abs. 8 PolG-E im Rahmen der 60 Sekunden-Pre-Recording-Sequenz nicht mehr im Vordergrund bzw. mehr noch: er spielt so gut wie keine Rolle mehr. Denn wirkt die Kamera nicht wie gewünscht Straftat-abschreckend und es kommt trotz der im Pre-recording-Modus laufenden Bodycam zur weiteren Eskalation, d.h., einer Gefahrensituation „für Leib oder Leben“ und damit einem strafrechtlich relevanten Verhalten, dann kann jedenfalls die Speicherung der letzten 60 Sekunden vor Eintritt der Gefahr bzw. Begehung der Tat zur Gefahrenabwehr schon theoretisch nichts mehr beitragen. Wenn die mit dem Kameraeinsatz seitens der Polizei verbundene Hoffnung auf deeskalierende Wirkung enttäuscht wurde, verfolgt die Speicherung der einminütigen Vor-Aufnahme zwangsläufig auch keinen präventiven Zweck mehr. Schon für die anders lautende Behauptung bzw. Begründung im Änderungsantrag zum Gesetzentwurf von CDU- und Grünen-Fraktion aus dem Jahr 2016 war erkennbar der Wunsch der Vater des Gedankens.[82] Gestützt wird diese Einschätzung durch die Begründung zum ursprünglichen Gesetzentwurf von CDU- und Grünen-Fraktion von 2016, wo der Zweck der Pre-Recording-Funktion bezeichnenderweise in einer „möglichst umfassenden Dokumentation der unmittelbaren Vorgeschichte einer konkreten

[81] BVerfG NJW 2019, 827, 832 (Rn. 74).

[82] Vgl. LT-Drs. 16/588, S. 6: „Dabei steht auch beim Pre-Recording die präventive Zielrichtung im Vordergrund. Denn ein potenzieller Störer, der damit rechnen muss, dass selbst ein plötzlicher körperlicher Übergriff auf Polizeibeamte oder Dritte der auswertbaren Aufzeichnung hinzugefügt und gegen ihn verwendet werden könnte, wird eher geneigt sein, von einer solchen beabsichtigten Handlung Abstand zu nehmen“.

Konfliktsituation“ [83] gesehen wurde. Mit dieser Begründung wird klar auf die nachträgliche, insbesondere strafrechtliche Aufarbeitung des Geschehens und damit die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge abgestellt.[84]

Zwar wurde vom VGH BW eine Landeskompetenz in Bezug auf § 21 Abs. 3 PolG aF. (stationäre Videoüberwachung von Plätzen) für Bild- und Tonaufnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren (Gefahrenvorsorge) auch bejaht, soweit das gewonnene Datenmaterial zur Strafverfolgung genutzt wird.[85] Ein „repressiver Nebenzweck“ – so der VGH BW damals – komme hier lediglich „im Einzelfall“ zur Geltung und sei daher nicht geeignet, die mit der Gesamtmaßnahme verfolgte primäre Zweckrichtung der Straftatenverhütung zu verdrängen oder zu überlagern.[86]

Auf die Pre-Recording-Regelung des § 44 Abs. 8 und 11 PolG-E lässt sich diese Rechtsprechung jedoch nicht übertragen. Denn der Bodycam-Einsatz betrifft Situationen, in denen sich typischerweise bereits weit mehr als bei der stationären Videoüberwachung nach § 21 Abs. 3 PolG aF konkretisiert hat, ob und gegebenenfalls welche Straftat bevorsteht bzw. zu deren Begehung bereits angesetzt wird. Es geht folglich nicht mehr um *„in ungewisser Zukunft möglicherweise bevorstehende Straftaten*“[87] im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG zur Abgrenzung von Landes- und Bundeskompetenz. Die Schulterkamera kommt schließlich nicht anlasslos zum Einsatz; die Aufzeichnung bzw. Speicherung nach § 44 Abs. 8 PolG-E setzt vielmehr erst im unmittelbaren Vorfeld möglicher Schäden an „Leib und Leben“, d.h. der Begehung von Straftaten oder sogar bereits nach deren Beginn ein. Damit hat der Aspekt der Strafverfolgung im Verhältnis zur Prävention beim Einsatz der Bodycam ein weit höheres Gewicht als im Falle der auf öffentlichen Plätzen permanent laufenden, stationären Überwachungskameras.[88] Insbesondere das über 60 Sekunden hinaus erfolgende Abspeichern der im Rahmen des Pre-Recording entstandenen

[83] LT-Drs. 16/334, S. 5; passend dazu wurde der auf Pre-Recording verzichtende SPD-Gesetzentwurf (LT-Drs. 16/308) kritisiert, weil er es nicht ermögliche, „die entscheidenden Sekunden vor dem Angriff auf einen Polizeibeamten im Nachhinein auszuwerten“ (LT-Drs. 16/588, S. 3).

[84] Geteilt wird diese Einschätzung auch vom Landesdatenschutzbeauftragten, s. Stellungnahme zum Gesetzentwurf von 2016, LT-Drs. 16/580, S. 12: Die Begründung legt „die Vermutung nahe, dass das Pre-Recording in Wahrheit vor allem auf die Beweissicherung für nachfolgende Strafverfahren zielt“.

[85] VGH BW, NVwZ 2004, 498, 499; dagegen *Zöller*, NVwZ 2005, 1235, 1239; krit. auch *Schnabel,* NVwZ 2010, 1457, 1459.

[86] VGH BW, a. a. O.

[87] BVerfG NJW 2019, 827, 831 (Rn. 68).

[88] *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-Extra 24/2016, 1, 8 f.

Voraufnahme erfolgt nicht mehr präventiv-objektiv zum Schutze der Rechtsordnung, sondern ist bereits repressiv-personenbezogen auf die künftige Verfolgung eines Straftäters ausgerichtet[89]. Im Falle der dauerhaften Speicherung auch der 60- Sekunden-Pre-Recording-Voraufnahme kann folglich nicht mehr von einem bloßen repressiven Nebenzweck im Sinne der zitierten VGH-Entscheidung von 2003 ausgegangen werden. Die Repression ist insoweit - wenn nicht der alleinige - so jedenfalls der Hauptzweck der Speicherung[90].

2. Abschließende Bundesregelung?

Steht im Falle der Pre-Recording-Voraufnahme also die Beschaffung von Datenmaterial zu repressiven Zwecken im Vordergrund (Beweissammlung, Beweissicherung), gehört der Regelungsgegenstand in den Bereich von Strafverfolgung und/oder Strafverfolgungsvorsorge[91], der der konkurrierenden Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Sachgebiet „gerichtliches Verfahren") unterfällt.

Für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Regelung entscheidend ist daher, inwieweit der Bundesgesetzgeber im Anwendungsbereich Bereich des § 44 Abs. 5, Abs. 8 PolG-E von seiner Kompetenz zur Regelung des „gerichtlichen Verfahrens" in abschließender und damit Sperrwirkung für die Länder entfaltender Weise Gebrauch gemacht hat. Denn die Länder sind im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG von der Gesetzgebung ausgeschlossen, solange und soweit der Bund seine Gesetzgebungszuständigkeit ausgeschöpft hat. Inwieweit bundesgesetzliche Regelungen erschöpfend sind, ist anhand der einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Sachbereichs festzustellen.[92] Dabei ist zu beachten, dass der Bund von seiner Kompetenz nicht nur dadurch Gebrauch machen kann, dass er eine Regelung trifft; vielmehr kann auch das „absichtsvolle Unterlassen" einer Regelung Sperrwirkung für die Länder erzeugen.[93] Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein

[89] BVerfG NZV 2019, 182, 187 (Rn. 69).
[90] Ebenso der Landesdatenschutzbeauftragte („Vermutung, dass das Pre-Recording in Wahrheit vor allem auf die Beweissicherung für nachfolgende Strafverfahren zielt"), Stellungnahme zum Gesetzentwurf von 2016, LT-Drs. 16/580, S. 12.
[91] BVerfG NJW 2005, 2603, 2605 ff.; VGH BW, NVwZ-RR 2015, 26.
[92] BVerfG NJW 2005, 2603, 2606; BVerfGE 109, 190, 229.
[93] BVerfGE 32, 319, 327 f.; BVerfGE 98, 265, 300.

Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, auch wenn das Bundesgesetz für unzureichend gehalten wird.[94]

a) Strafverfolgung oder Strafverfolgungsvorsorge?

Klärungsbedürftig ist zunächst die Frage, ob die dauerhafte Speicherung der 60-Sekunden-Voraufnahme überhaupt noch dem Bereich der Strafverfolgungsvorsorge und nicht schon dem der Strafverfolgung im engeren Sinne zuzurechnen ist. Denn letzteren Falles ist in Gestalt der StPO ohne jeden Zweifel von einer abschließenden Bundesregelung auszugehen; hinsichtlich der bei Bestehen eines Anfangsverdachts iSd § 152 StPO einsetzenden Strafverfolgung normiert die StPO die polizeilichen Befugnisse gem. § 6 EGStPO (Kodifikationsprinzip) in abschließender Weise.[95] Dass der Landesgesetzgeber nicht befugt ist, für seine Polizei explizit strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse zu schaffen, ist unstrittig.[96]

Die Annahme, dass sich der Gesetzgeber in § 44 Abs. 8 PolG-E mit der nachträglichen Speicherung der 60-Sekunden-Sequenz der Pre-Recording-Aufnahme eine Technik zu Nutze macht, die letztlich der gezielten Beweismittelbeschaffung zu einem Zeitpunkt dient, zu dem bereits der Anfangsverdacht einer Straftat im Raum steht, ist keinesfalls abwegig. Denn die nachträgliche Speicherung der Vor-Aufnahme wird nicht selten zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem Straftaten – bspw. in Gestalt beleidigender Äußerungen gegenüber den die Kamera einsetzenden Polizeibeamten oder auch Widerstandshandlungen – als Vorstufe eines möglichen Körperverletzungsdelikts schon begonnen oder bereits stattgefunden haben. Die Definition des BVerfG von Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge als *„Maßnahmen, die auf die Verfolgung noch nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft möglicherweise bevorstehender Straftaten zielen*"[97]*,* trifft auf die Speicherung der 60-Sekunden-Voraufnahme nur noch schwerlich zu. Wird die Bodycam aber schon zu Beginn oder im Verlaufe eines Einsatzes bei Vorliegen des Anfangsverdachts einer Straftat aus Gründen der Beweissicherung genutzt, kann dies ab dem Moment des Anfangsverdachts nur noch nach Maßgabe der StPO zulässig sein.[98]

---

[94] BVerfGE 98, 265, 300; BVerfGE 109, 190, 230.
[95] BVerwG NVwZ 2012, 757, 760 (Rn. 35).
[96] S. etwa *Schenke/Schenke*, in: Steiner (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, Rn. 225; *Fischer,* VBlBW 2002, 89, 90.
[97] BVerfG NJW 2019, 827, 831 (Rn. 68).
[98] BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 60.

Unterstellt, der Kameraeinsatz dient im Schwerpunkt (noch) der Strafverfolgungsvorsorge, ist die Frage nach der Existenz einer abschließenden Bundesregelung nicht gleichermaßen eindeutig. Die Regelungen des Bundes sind hier nicht in einer der Strafverfolgung im engeren Sinne vergleichbaren Weise „dicht", da auf dem Gebiet der Strafverfolgungsvorsorge kein allgemeiner abschließender Regelung-Kodex existiert. Anders ist dies jedoch zu sehen, soweit im Einzelfall explizite Bundesermächtigungen zur Strafverfolgungsvorsorge wie bspw. §§ 81 b Alt. 2 StPO, 81 g StPO oder 484 StPO vorhanden sind.[99] Gleiches kann für StPO-Ermächtigungen gelten, welche die Verfolgungsvorsorge jedenfalls mit einschließen oder als Absage an ergänzende, explizit strafverfolgungsvorsorgende Vorschriften zu verstehen sind („absichtsvolle Nichtregelung") und damit ergänzende landespolizeigesetzliche Ermächtigungsgrundlagen ausschließen (wollen).

Für die Ermächtigung des § 44 Abs. 5 und Abs. 8 PolG-E ist insoweit zu differenzieren zwischen dem Einsatz der Bodycam im öffentlichen Raum und dem Einsatz in einer Wohnung.

b) Einsatz im öffentlichen Raum (§ 44 Abs. 5 Satz 1; Abs. 8 Satz 1 PolG-E)

Nach Auffassung des Landesgesetzgebers soll für den Einsatz der Bodycam an öffentlich zugänglichen Orten keine Sperrwirkung entfaltende Bundesregelung vorhanden sein.[100] Der Verweis in der Entwurfsbegründung von 2016 zu § 21 PolG aF auf das dort zitierte BVerwG-Urteil, demzufolge die Länder nicht gehindert seien, jenseits der §§ 81b, 100 h und 100 f StPO landesrechtliche Regelungen zur Strafverfolgungsvorsorge zu treffen, geht allerdings fehl.[101] Denn in diesem Urteil aus dem Jahre 2012 ging es – anders als beim Pre-Recording - um den Fall anlassloser, dauernder Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten durch stationäre Kameras und nicht um einen punktuellen, anlassbezogenen Kameraeinsatz.[102] In Erwägung zu ziehen ist hier – neben § 100 h Abs. 1 StPO - zudem auch die Generalklausel des § 163 b Abs. 1 StPO.[103] Ungeachtet des zitierten BVerwG-Urteils hätte der

[99] BVerwG, NVwZ 2012, 757, 760.
[100] S. 5 der Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Grünen, LT-Drs. 16/334.
[101] BVerwG, NVwZ 2012, 757, 761(„Reeperbahn"-Entscheidung) m. Bspr. *Waldhoff*, JuS 2013, 94 ff.; zustimmend *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 297.
[102] Ebenso der Landesdatenschutzbeauftragte, LT-Drs. 16/580, S. 13.
[103] BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 60.

Gesetzgeber daher schon 2016 Veranlassung gehabt, sich genauer mit der Frage einer eventuell abschließenden Bundesregelung auseinanderzusetzen, die eben auch in Gestalt einer „absichtsvollen Nicht-Regelung" vorhanden sein kann.[104] Dies gilt umso mehr, als der VGH BW 2014 in einem zeitlich späteren Urteil die Existenz einer abschließenden Bundesregelung jedenfalls für die Anfertigung verdeckter Bild- und Tonaufnahmen ausdrücklich bejaht hatte.[105]

c) Einsatz in der Wohnung (§ 44 Abs. 5 Satz 2; Abs. 8 Satz 2 PolG-E)

Erst recht gilt dies – sorgfältige Prüfung einer eventuell existierenden Bundesregelung - für die nunmehr in § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E vorgesehene Einsatzmöglichkeit der Bodycam in der Wohnung. Für den Einsatz in der Wohnung ist aus dem Urteil des BVerwG von 2012 schon deswegen nichts abzuleiten, weil sich dieses Urteil auf die offene Videoüberwachung im öffentlichen Raum und den damit verbundenen Grundrechtseingriff „nur" in das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 2 Abs. 1 GG bezieht. Der Einsatz technischer Überwachungsmittel in Räumlichkeiten, die dem Wohnungsgrundrecht unterfallen, ist von deutlich höherer Eingriffsintensität und hat mit Blick auf Art. 13 GG die Qualität eines zusätzlichen Grundrechtseingriffs. Der Bodycam-Einsatz ist daher in dieser Konstellation nicht nur unter dem Aspekt der Zitierpflicht des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch kompetenzrechtlich eigenständig zu bewerten.

Zumindest für die akustische Überwachung einer Wohnung mit technischen Mitteln zu repressiven Zwecken existiert mit § 100c StPO eine Bundesregelung. Technische Mittel zur optischen Überwachung einer Wohnung hingegen sind in der StPO nicht zugelassen. Insoweit – Kamera-Einsatz in der Wohnung - handelt es sich um eine absichtsvolle, Sperrwirkung entfaltende Nichtregelung im oben beschriebenen Sinne, da der Kameraeinsatz in der Wohnung zu Strafverfolgungszwecken – im Unterschied zur präventiv motivierten Wohnraumüberwachung – 1997 im Gesetzgebungserfahren zur Änderung des Art. 13 GG (Einführung „großer Lauschangriff") nach kontroverser Diskussion vom verfassungsändernden

---

[104] BVerfG NJW 1999, 841; NJW 2005, 2603; sehr krit. gegenüber der Annahme einer Landeskompetenz *Roggan*, NVwZ 2001, 134, 138 f.; *Schnabel* NVwZ 2010, 1457, 1458 f; zurückhaltend auch der Landesdatenschutzbeauftragte, LT-Drs. 16/580, S. 12 f.

[105] VGH BW, NVwZ-RR 2015, 26.

Gesetzgeber ausdrücklich abgelehnt worden war.[106] Es liegt daher nahe, die Möglichkeiten staatlicher Eingriffe in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung in Gestalt akustischer und optischer(!) Überwachungsmaßnahmen mit technischen Mitteln zu repressiven Zwecken als vom Bundesgesetzgeber in Art. 13 Abs. 3 GG und dem diesen Eingriffsvorbehalt ausfüllenden § 100c StPO abschließend geregelt zu verstehen.

Die einfachgesetzlich in § 100c StPO normierte Wohnraumüberwachung wird zwar in der Praxis regelmäßig verdeckt durchgeführt; der Anwendungsbereich der Norm ist aber keineswegs auf heimliche Maßnahmen beschränkt, wie schon der Wortlaut der Vorschrift deutlich macht (§ 100c Abs. 1 Satz 1 StPO: *„**Auch** ohne Wissen des Betroffenen…*"). Wenn In der Kommentarliteratur zu § 100c StPO erläutert wird, die Maßnahme sei auch gegen den Willen des Betroffenen möglich, „wenn er den Einsatz bemerkt hat"[107], spricht dies ebenfalls für ein solches Verständnis der Norm[108]. Und nicht zuletzt ist auch der dem § 100c StPO zugrundeliegende Eingriffsvorbehalt des Art. 13 Abs. 3 GG insoweit offen formuliert und enthält keine Beschränkung auf heimliche Maßnahmen (dazu näher sogleich unter III.). Es kann daher nicht angenommen werden, dass der Landesgesetzgeber nach Art.72 Abs. 1 GG ermächtigt wäre, über eine von ihm geschaffene Rechtsgrundlage neben und über 100c StPO hinaus zu repressiven Zwecken mit technischen Mittel – sei es offen, oder verdeckt - in die räumlich geschützte Privatsphäre einzugreifen. Art. 13 Abs. 3 GG spricht sehr dafür, dass jedenfalls der Einsatz einer Kamera in der Wohnung gegen den Willen des Wohnungsinhabers zu Zwecken der Strafverfolgung – offen oder verdeckt - generell unzulässig und die Möglichkeit von Tonaufnahmen durch § 100c StPO abschließend normiert ist. Soweit deshalb im Rahmen des § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 repressive Motive eine Rolle spielen, die nicht mehr als bloßer „Nebenzweck" einer Gefahrenabwehrmaßnahme erklärt werden können (s. o.), sondern - wenn nicht schon der Strafverfolgung im engeren Sinne - der Strafverfolgungsvorsorge zuzuordnen sind, ist die

---

[106] Vgl. Entwurfsbegründung, BT-Drs. 13/8650, S. 4 (in Bezug auf Art. 13 Abs. 4 betont die Entwurfsbegründung dessen Charakter als „abschließende Spezialregelung", a.a.O. S. 5).

[107] KK-StPO/Bruns, § 100c StPO, Rn. 5.

[108] Zudem deutet die Gesetzesbegründung zu § 100c StPO (BT-Drs. 15/4533, S. 26) darauf hin, dass es dem gesetzgeberischen Willen entspricht, § 100c StPO auch dann anzuwenden, wenn Wohnungsinhaber und Bewohner mit der Maßnahme einverstanden sind (a.A. – „nur heimliche Maßnahmen" - ohne Begründung *Sitzberger,* Die Polizei 2017, 211, 214).

Befugnis des § 44 Abs. 8 Satz 2 PolG-E kompetenz- und damit verfassungswidrig.

Zumindest in der Wohnung sollte daher dem Beispiel Bayerns[109] folgend und unabhängig aller Verhältnismäßigkeitsüberlegungen schon auf Grund fehlender Gesetzgebungskompetenz des Landes auf die Pre-Recording-Regelung verzichtet werden.

III. Einschränkbarkeit des Art. 13 GG

Eine zweite, § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E (Einsatz der Bodycam in Wohnungen) im Ergebnis zur Gänze dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit unterwerfende Unvereinbarkeit, bildet das Schrankenregime des Art. 13 GG.

Die Erkenntnis, dass dem Einsatz einer Bodycam Eingriffsqualität zukommt, ohne dass es darauf ankäme, ob erhobene Daten früher oder später, automatisch oder manuell wieder gelöscht werden, darf seit den Beschlüssen des BVerfG zur automatischen Kennzeichenerfassung[110] als gesichert gelten. Auch dass der Einsatz der Bodycam in der Wohnung – wie auch in der Entwurfsbegründung konzediert[111] - als eigenständiger (zusätzlicher) Eingriff in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung zu werten und nicht etwa vom Recht auf Betreten mit abgedeckt ist[112], dürfte heute nicht mehr ernsthaft bestritten werden[113]. Ein solcher Eingriff kann folglich verfassungsrechtlich nur im Rahmen der Gesetzesvorbehalte des Art. 13 Abs. 2 – 7 GG zulässig sein. Ausweislich der Begründung zu § 44 PolG-E soll die Erweiterung auf Art. 13 Abs. 7 GG zu stützen sein[114]. Der Gesetzgeber scheint sich freilich insoweit selbst nicht sicher, da er mit

---

[109] In Bayern ist Pre-Recording gem. Art. 33 Abs. 4 Satz 4 BayPAG ausdrücklich (nur) in der Wohnung unzulässig. In Rheinland-Pfalz (§ 27a Abs. 3 POG), Hamburg (§ 18 Abs. 5 PolDVG) und NRW (§ 15c PolG) ist das Pre-Recording insgesamt unzulässig.

[110] BVerfG NJW 2019, 827 ff. und 842 ff.

[111] LT-Drs. 16/8484, S. 142.

[112] Ruthig GSZ 2018, 12,14**;** BVerfG NJW 2004, 999, 1005; siehe auch BVerfG NJW 2018, 2185 (Rn. 22): Ermächtigt ein Gesetz zum Betreten der Wohnung, nicht aber dazu, in der Wohnung bestimmte Handlungen vorzunehmen, ist selbst der im Verweilen zwecks Handlungsvornahme zu sehende Eingriff nicht gerechtfertigt.

[113] a.A. noch *Sitzberger,* Die Polizei 2017, 211, 213. Auch im Verfahren zur Einführung der Parallelnorm in Bayern (Art. 33 Abs. 4 BayPAG) wurde 2018 noch auf die Entwurfsbegründung zur Einführung des § 15c PolG NRW im Jahre 2016 Bezug genommen, in der dem Bodycam-Einsatz in der Wohnung die Qualität eines eigenständigen, über das Betreten der Wohnung hinausgehenden Grundrechtseingriffs abgesprochen bzw. dieser zumindest relativiert wurde, s. Bayerischer Landtag, Drs. 17/20425, S. 51 f. bzw. Landtag NRW, Drs.16/12361, S. 14.

[114] LT-Drs. 16/8484, S. 142, 143.

dem Richtervorbehalt in § 44 Abs. 6 PolG-E eine Regelung mitaufgenommen hat, die sich ausdrücklich an Art. 13 Abs. 4 GG orientiert[115]. Tatsächlich käme Art. 13 Abs. 7 GG[116] seinem Wortlaut nach („*Eingriffe und Beschränkungen…im Übrigen*…") als Basis der Neuregelung nur in Betracht, soweit es sich um keinen Eingriff handelte, der bereits von den Gesetzesvorbehalten der Abs. 2-5 erfasst würde.

Art. 13 Abs. 2 GG scheidet als Eingriffsgrundlage der Bodycam aus, da es sich bei deren Einsatz nicht um ein zielgerichtetes Suchen staatlicher Organe in der Wohnung handelt, um dort planmäßig etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will[117], mithin keine Durchsuchung im Sinne des Art. 13 GG vorliegt[118].

Bodycams sind jedoch technische Mittel zur Erzeugung von Bild- und Tonaufnahmen und beim Einsatz in der Wohnung sind sie als technische Mittel der optischen und akustischen Überwachung im Sinne des Art. 13 Abs. 4 und 5 GG zu qualifizieren[119]. Denn mittels Kamera werden dabei Personen, Gegenstände, Gespräche und Vorgänge etc. aufgezeichnet und damit das Geschehen in einer Wohnung in Bild und Ton festgehalten, welches der durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützten räumlichen Privatsphäre zuzuordnen ist. Die Eingriffsvorbehalte für den Einsatz „technischer Mittel zur Überwachung von Wohnungen" sind für Zwecke der Strafverfolgung in Abs. 3 und für Zwecke der Gefahrenabwehr in den Abs. 4 und 5 des Art. 13 GG abschließend normiert. Dass die klassische, auf Art. 13 Abs. 3, 4 oder 5 GG basierende Wohnraumüberwachung im Unterschied zum Bodycam-Einsatz typischerweise verdeckt und nicht offen erfolgt, ändert nichts an diesem Befund. Heimlichkeit ist schon dem Wortlaut nach keine Voraussetzung des Einsatzes technischer Mittel im Sinne des Art. 13 Abs. 3, 4 und 5 GG; auch war eine derartige Beschränkung vom verfassungsändernden Gesetzgeber 1997 weder intendiert noch wurde sie damals mit einer solchen Restriktion umgesetzt[120]. Der Auffangtatbestand

---

[115] LT-Drs. 16/8484, S. 231.

[116] „Auffangtatbestand", BeckOK GG/*Kluckert*, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 13 Rn. 24; *Kunig*, in: v.Münch/Kunig, GG, Art. 13 Rn. 57.

[117] So die Definition der Durchsuchung durch das BVerfG, NJW 1987, 2499.

[118] *Ruthig* GSZ 2018, 12, 14.

[119] *Ruthig* GSZ 2018, 12, 14.

[120] *Ruthig* GSZ 2018, 12, 14; ebenso der bayrische Datenschutzbeauftragte, Tätigkeitsbericht 2018 unter Punkt 4.1.1 (abrufbar unter https://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb28/k4.html).

des Art. 13 Abs. 7 GG scheidet daher im Ergebnis als Grundlage für den Bodycam-Einsatz in der Wohnung aus.

Art. 13 Abs. 3 GG scheidet als Eingriffsbasis ebenfalls aus, da dieser Eingriffsvorbehalt zum einen nur repressiv motivierte Maßnahmen zulässt, für die das Land schon keine Gesetzgebungskompetenz hat (s. o.), und zum anderen, weil danach nur Mittel für die akustische, nicht aber - wie in § 44 Abs. 5, Abs. 8 PolG-E vorgesehen – auch Mittel für die optische Überwachung zugelassen sind.

Art. 13 Abs. 4 GG lässt präventiv motivierte Eingriffe zur Abwehr „dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr" zu, verlangt aber vor Einsatz der technischen Mittel im Grundsatz eine richterliche Anordnung, die nur ausnahmsweise bei Gefahr im Verzug verzichtbar und gegebenenfalls „unverzüglich" nachzuholen ist. Unproblematisch dürfte insoweit sein, dass § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E tatbestandlich neben dem Rechtsgut „Leben" auch Gefahren „nur" für den Leib einer Person benennt; denn die Formulierung „insbesondere" in Art. 13 Abs. 4 GG macht deutlich, dass das Schutzgut Leben hier nur beispielhaft benannt ist. In Betracht kommen mithin auch weitere Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, soweit sie dem qualifizierten Rechtsgüterschutz gerecht werden, der mit dem gleichzeitigen Erfordernis der „dringenden Gefahr" verbunden ist.

Für das Vorliegen einer dringenden Gefahr ist nach der Rechtsprechung der Obergerichte zunächst darauf abzustellen, ob das konkret gefährdete Rechtsgut ein wichtiges bzw. hochwertiges ist[121]. Während vom BVerfG zusätzlich noch auf das dem hochrangigen Rechtsgut jeweils drohende Schadensausmaß und die Schadenswahrscheinlichkeit abgestellt wird[122], lässt das BVerwG eine unter Berücksichtigung der „je-desto-Formel" zu ermittelnde „hinreichende Wahrscheinlichkeit"[123] der Schädigung des bedrohten wichtigen Rechtsguts ausreichen. Die in § 44 Abs. 5 und 8 PolG-E neben der Lebens- zusätzlich genannte Leibesgefahr wird dem Erfordernis eines hochrangigen gefährdeten Rechtsguts sicher gerecht. Mit Blick auf das Kriterium „Schadensausmaß" ist allerdings anzumerken, dass nicht schon jedwede zu befürchtende „einfache" Körperverletzung ausreichen dürfte, um eine dringende Leibesgefahr iSd Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG bejahen zu können. Wegen der Vergleichbarkeit mit der

[121] BVerwG NJW 1975, 130, 132; BVerfG NJW 2016, 1781, 1792 (Rn. 184); BVerfGE 130, 1, 32.
[122] BVerfG NJW 2016, 1781, 1792 (Rn. 184); BVerfGE 130, 1, 32.
[123] BVerwG NJW 1975, 130, 132.

Lebensgefahr ist für die Bestimmung des Kreises der tauglichen Schutzgüter vielmehr eine restriktive Auslegung geboten. Um § 44 Abs. 5 S. 2 PolG-E daher mit dem in Art. 13 Abs. 4 GG verlangten qualifizierten Rechtsgüterschutz in Einklang zu bringen, wäre im konkreten Anwendungsfall eine Leibesgefahr zu verlangen, die jedenfalls über Körperverletzungen einfacher Art hinausweist.[124]

Die geplante Regelung entspricht aber zweifelsohne nicht den genannten Anforderungen des Richtervorbehalts aus Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG. Denn 44 Abs. 6 Satz 1 PolG-E sieht die „richterliche Zustimmung" erst für die „weitere Verarbeitung" der nach § 44 Abs. 5 PolG-E bereits erhobenen Daten, d.h., für deren längerfristige Speicherung über 60 Sekunden hinaus und nicht bereits für deren erstmalige Erhebung und kurzfristige Speicherung (Pre-Recording) vor. Auch die nach § 44 Abs. 6 Satz 2 PolG-E vorgesehene Ausnahme vom Richtervorbehalt für Arbeits- Betriebs- und Geschäftsräume ist mit Art. 13 Abs. 4 GG nicht vereinbar (näher dazu unten V.3.).

Eine – nach Art. 13 Abs. 4 Satz 2 GG grundsätzlich zulässige – Regelung, wonach bei Gefahr im Verzug von der vorherigen richterlichen Entscheidung ausnahmsweise abgesehen werden kann, ist in § 44 PolG-E nicht enthalten. Eine solche Regelung wäre auch kaum verfassungskonform zu gestalten, da der verfassungsrechtlich vorgesehene Ausnahmefall in der Bodycam-typischen Einsatzsituation die Regel bilden dürfte und eine entsprechende Gefahr-im Verzug-Vorschrift das Regel-Ausnahmeverhältnis des verfassungsrechtlichen Richtervorbehalts in der Praxis damit zwangsläufig konterkarieren müsste. Auch der Gesetzgeber geht ausweislich der Entwurfsbegründung davon aus, dass eine vorherige richterliche Entscheidung „nicht sachdienlich" wäre, da die Polizei in Bodycam-typischen Einsatz-Situationen rasch handeln müsse und eine richterliche Entscheidung deshalb nicht abwarten werden könnte.[125] Dem ist zwar zuzustimmen - etwa mit Blick auf Polizeieinsätze in einer Wohnung im Kontext häuslicher Gewalt. Gleichwohl kann die fehlende verfassungskonforme Praktikabilität einer solchen Regelung die Missachtung zwingender verfassungsrechtlicher Vorgaben nicht rechtfertigen.

---

[124] BeckOK GG/*Kluckert*, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 13 Rn. 19a.
[125] LT-Drs. 16/8484, S. 231.

Art. 13 Abs. 5 Satz 1 GG lässt den präventiven Kamera-Einsatz in der Wohnung unter gelockerten formellen Voraussetzungen zu, wenn der Einsatz „ausschließlich zum Schutz der am Einsatz in einer Wohnung tätigen Personen" erfolgt; in diesem Fall ist eine vorherige richterliche Entscheidung nicht verlangt. § 44 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 2 PolG-E sehen den Bodycam-Einsatz jedoch nicht ausschließlich zum Schutz von Polizeibeamten (oder sonstigen am Einsatz beteiligen Personen) vor, sondern ohne jede Einschränkung zum Schutz einer „Person" (Abs. 5 Satz 2) bzw. zum Schutz „von Polizeibeamten oder anderen Personen" (Abs. 8 Satz 2). Die Regelung zielt also ausdrücklich über den Kreis der am Einsatz beteiligten Personen hinaus und bezieht Dritte, bspw. die im Kontext häuslicher Gewalt gefährdeten Personen mit ein. Dies mag sachdienlich sein, geht aber über das hinaus, was eine auf Basis des Gesetzesvorbehalts des Art. 13 Abs. 5 GG gestützte Regelung zulässt.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass der in § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E vorgesehene Bodycam-Einsatz in der Wohnung mit Art. 13 GG in seiner aktuellen Fassung nicht vereinbar ist[126]. Das mag man – vorausgesetzt, die von den Befürwortern der Bodycam behauptete deeskalierende Wirkung ist keine Schimäre[127] – bedauern; der Weg der Bodycam in die Wohnung in der in § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E vorgesehen Form ist aber ohne vorherige Verfassungsänderung gleichwohl versperrt.

Stand heute haben unter dem Eindruck die Eingriffsvorbehalte des Art. 13 GG bezeichnender Weise nur drei Landesparlamente (Bayern, NRW und Mecklenburg-Vorpommern) beschlossen, den Einsatz der Bodycam in der Wohnung zuzulassen und dies - anders als in § 44 Abs. 5 PolG-E vorgesehen - mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns ohne Pre-Recording-Funktion. In allen anderen Bundesländern, die eine Befugnisnorm Bodycam eingeführt haben[128], ist deren Einsatz aus gutem Grund auf den öffentlich zugänglichen Raum beschränkt.

---

[126] So – Verstoß gegen Art. 13 GG - für die Parallel-Bestimmung des § 15c PolG NRW auch BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c PolG, Rn. 35; *Zöller*, Stellungnahme im Innenausschuss im des Landtags von NRW im Rahmen der Anhörung vom 27.09.2016, LT-Drs. 16/4193, S. 9 f.; zumindest Zweifel auch bei *Ogorek* DÖV 2018, 688, 696.

[127] Zum vor allem seitens der Polizei behaupteten Nutzen der Bodycam s. den lt. Pressemeldung des Innenministeriums v. 25.8.2020 im Juli 2020 im Innenausschuss des Landtags vorgestellten Evaluationsbericht.

[128] Hessen (§ 15 Abs. 6 HSOG), Bremen (§ 29 Abs. 5 BremPolG), Hamburg (§ 18 Abs. 5 PolDVG), Niedersachsen (§ 32 Abs. 4 NPOG), Rheinland-Pfalz (§ 27a Abs. 3 POG), Sachsen (§ 57 Abs. 4 SächsPVDG), Sachsen-Anhalt (§ 16 Abs. 3 SOGLSA), Thüringen (§ 33 Abs. 6 PolG), Brandenburg (31a Abs. 2 Satz 2 BbgPolG), Saarland, § 27 Abs. 3

IV. Bestimmtheitsgrundsatz

Mit Blick auf den aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden Bestimmtheitsgrundsatz und dem Gebot der Normenklarheit bestehen gegen § 44 Abs. 5, 6, 7 und 8 Bedenken in mehrerlei Hinsicht.

1. Terminologisches

Orientiert an den aus Art. 3 der JI-Richtlinie 2016/680 übernommenen Begrifflichkeiten für die einzelnen Vorgänge im Prozess der Verarbeitung personenbezogener Daten, wo klar zwischen „Erheben" und „Speicherung" unterschieden wird, ist die Regelung des § 44 Abs. 5 und 11 PolG-E ungereimt. Konnte schon § 21 Abs. 5, 6 und 8 PolG terminologisch nicht überzeugen[129], bestünde im anstehenden Gesetzgebungsverfahren Gelegenheit, die terminologischen Ungenauigkeiten zu beseitigen und die Bodycam-Regelung an die nunmehr auch in § 12 PolG-E legal definierten Begrifflichkeiten anzupassen.

§ 44 Abs. 5 PolG-E ermächtigt die Polizei, *„Daten durch Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen … zu erheben*"; die Bild- und Tonaufzeichnung im Sinne einer – wenn auch nur temporären - Fixierung von Daten auf einem Datenträger ist aber datenschutzrechtlich nicht mehr als Erhebung von Daten, sondern bereits als deren Speicherung zu qualifizieren. Datenerhebung durch Speicherung ist begrifflich nicht möglich. Problematisch wird das terminologische Durcheinander im Hinblick auf § 44 Abs. 11 PolG-E: Wenn danach jenseits der Voraussetzungen des § 44 Abs. 8 PolG-E „jede über das Erheben hinausgehende Verarbeitung ausgeschlossen ist", muss im Pre-Recording als kurzzeitigem Speichervorgang zwangsläufig ein Verstoß gegen das Verarbeitungsverbot des § 44 Abs. 11 PolG-E gesehen werden. Auch die – zudem unstimmige[130] - Löschungsregelung des § 44 Abs. 11 PolG-E läuft leer, wenn schon die Speicherbefugnis fehlt. In jedem Fall ist es dem Verständnis und dem Gebot der Normenklarheit nicht zuträglich, wenn

---

SPolG (der saarländische Gesetzgeber plant allerdings aktuell, den Wohnraumeinsatz zuzulassen, siehe § 32 Abs. 3 SPolDVG-E, LT-Drs. 16/1180 v. 5.2.2020, S. 31 f.).

[129] *Nachbaur* VBlBW 2018, 97, 99; *Ziebarth,* Die Polizei 2017, 76, 78.

[130] § 44 Abs. 11 PolG-E verweist auf Abs. 10 und ersetzt die dort für den Regelfall normierte Speicherhöchstfrist von vier Wochen für Pre-Recording-Daten durch eine Höchstfrist von 60 Sekunden; die nach 44 Abs. 5 PolG-E erhobenen (und bereits zwischengespeicherten!) Daten sind demnach im Regelfall *„unverzüglich, spätestens aber nach 60 Sekunden automatisch zu löschen"*. Auch wenn Zweifel anzumelden sind hinsichtlich der gesetzgeberischen Vorstellung(?), *„unverzüglich"* könne schneller sein als die automatische Löschung 60 Sekunden nach Erhebung der zwischengespeicherten Daten, lassen sich ausnahmslose (Zwischen-)Speicherung und „unverzügliche Löschung" in Bezug auf Pre-Recording-Daten nicht miteinander vereinbaren.

Begriffe in § 44 PolG-E in einer Weise gebraucht werden, die mit der unions- und datenschutzrechtlich üblichen – gem. § 12 PolG-E nun auch polizeigesetzlich verbindlichen - Terminologie nicht übereinstimmt.

Systematisch und terminologisch zutreffend wäre es, in § 44 Abs. 5 PolG-E von *„Erhebung und Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen*" und in Abs. 11 von *„…jede über Abs. 5 hinausgehende Verarbeitung…*" zu sprechen.

2. Schutzgut und Speicherzweck im Rahmen des Pre-Recording nach § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E

Während in § 44 Abs. 8 Satz 1 PolG-E für die längerfristige Speicherung im öffentlichen Raum erhobener Daten eine (einfache) Gefahr für „Leib oder Leben" von Personen vorausgesetzt wird, ist in § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E für die Erhebung und kurzzeitige Pre-Recording-Speicherung dieser Daten wie schon in der Vorgängerbestimmung des § 21 Abs. 5 PolG kein polizeiliches Schutzgut benannt. Verlangt wird schlicht eine „Gefahr", ohne dass gesagt würde, auf wen (Polizeibeamte? Dritte?) oder was (öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung?) diese Gefahr zu beziehen wäre.[131] Der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit gebietet aber, dass der Gesetzgeber den (zulässigen) Zweck einer Datenerhebung sowie deren – und sei es auch nur kurzzeitigen – Speicherung präzise vorgibt[132]. Der gewählten Gesetzesformulierung ist nicht einmal zu entnehmen, dass der Kameraeinsatz zum Zweck der Eigensicherung und/oder dem Schutz dritter Personen erfolgen soll; erst recht wird nicht deutlich, welche konkreten Gefahren für welche Rechtsgüter ab welcher Risikoschwelle den Kameraeinsatz rechtfertigen sollten. Ausreichend scheint jedwede Gefahr für jedwedes beliebige Rechtsgut.[133] Mit der vagen Formulierung „Abwehr einer Gefahr" ohne konkretisierenden Hinweis für wen oder was, genügt § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E damit hinsichtlich des Zwecks der Datenerhebung und Datenspeicherung wie schon die Vorläuferbestimmung des § 21 PolG aF[134] nicht den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots.

---

[131] Das nämliche Problem besteht bei § 27a Abs. 1 PolG, wo der Gesetzgeber ebenfalls versäumt hat, die Schutzgüter zu benennen, mit der Folge, dass die polizeiliche Praxis bis heute keine Rechtssicherheit in der Frage hat, ob ein Platzverweis im Falle einer Gefährdung nur der öffentlichen Ordnung zulässig ist oder nicht (dazu *Nachbaur*, VBlBW 2018, 45, 46; *Trurnit* VBlBW 2009, 205 ff.; BeckOK PolR BW/*Enders*, § 27a PolG Rn. 21).
[132] BVerfG NJW 1984, 419, 422 („Volkszählungsurteil).
[133] BeckOK PolR BW/*Nusser*, § 21 aF, Rn. 47 f.: „jede Gefahr, also auch schon bei bloßen Ordnungswidrigkeiten".
[134] *Nachbaur* VBlBW 2018, 97, 99 (zu § 21 Abs. 5 PolG aF).

3. Tatbestand des § 44 Abs. 5 Satz 2; Abs. 8 Satz 1 und 2 PolG-E: geschützter Personenkreis und Prognosebasis

a) geschützte Personen

Weshalb der Kreis der zu schützenden Personen in § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E („*Schutz einer Person*") bzw. § 44 Abs. 8 Satz 1 und 2 PolG-E („*Schutz von Polizeibeamten oder anderen Personen*") innerhalb ein und derselben Norm in unterschiedlicher Weise umschrieben wird, obwohl der damit erfasste Personenkreis im Ergebnis - alle Personen(!) – jeweils identisch ist, erschließt sich nicht. In der Entwurfsbegründung findet sich hierzu kein Hinweis. Da Polizeibeamte jedenfalls auch Personen sind, würde der unterschiedliche Wortlaut selbst dann keinen Sinn machen, wenn der Gesetzgeber – wovon nicht auszugehen ist - den PVD durch die Nichterwähnung in § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E aus dem Kreis der geschützten Personen ausschließen wollte.

b) Prognose-Basis: „...wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen..."

Gem. § 44 Abs. 8 Satz 1 und Satz 2 PolG-E (längerfristige Speicherung) muss die Bejahung der dort vorausgesetzten einfachen bzw. dringenden Gefahr für Leib oder Leben tatsachengestützt sein *(„…wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen*"). Zur Bejahung der dringenden Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen des § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E (Pre-Recording in der Wohnung) hingegen scheinen Tatsachen dem Wortlaut der Vorschrift nach entbehrlich. In der Entwurfsbegründung wird auf die unterschiedlich formulierten Prognose-Grundlagen in § 44 Abs. 5 Satz 2 bzw. Abs. 8 PolG-E nicht eingegangen.

Unzweifelhaft ist, dass der Kamera-Einsatz nach dem Wortlaut der Vorschrift in allen genannten Konstellationen eine (konkrete) Gefahr voraussetzt. Da eine konkrete Gefahr im polizeirechtlichen Sinne – auch die einfache Gefahr - immer eine auf Tatsachen gegründete prognostische Einschätzung über einen künftigen Geschehensablauf verlangt[135], sind Tatsachen als Basis der von der Polizei anzustellenden Prognose in keinem Fall entbehrlich. Die hinsichtlich der Prognose-Basis unterschiedliche

[135] BeckOK PolR BW/*Trurnit,* 19. Ed. 1.7.2020, § 1 PolG, Rn 19; mit dem Argument, dass jede Wahrscheinlichkeitsprognose im Polizeirecht auf Tatsachen basiere, hält *Arzt* für die ähnlich formulierte Parallelvorschrift des § 15c PolG NRW („Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen…") „deren *ausdrückliche Nennung im Tatbestand der Norm für überflüssig",* BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c PolG NRW, Rn. 39.

Formulierung in § 44 PolG-E wirft daher Fragen auf. Dies gilt insbesondere für § 44 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 2 PolG-E, da sich die beiden Normen in ihren jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen ansonsten nicht unterscheiden: Geschützte Rechtsgüter sind jeweils Leib und Leben, vorausgesetzt wird jeweils eine dringende Gefahr für eines dieser Rechtsgüter und auch das durch den Kameraeinsatz tangierte Rechtsgut ist mit Art. 13 GG jeweils identisch[136]. Einziger Unterschied ist die in § 44 Abs. 8 Satz 2 PolG-E zusätzlich und ausdrücklich eingeforderte Tatsachenbasis im Kontext der anzustellenden Gefahrenprognose.

Vor diesem Hintergrund ist unklar, ob - und wenn ja, in welcher Hinsicht - die tatsachengestützte Prognose einer dringenden Gefahr für Leib oder Leben als Voraussetzung der Speicherung nach § 44 Abs. 8 Satz 2 PolG-E in tatsächlicher Hinsicht anderes oder „mehr" verlangt als die Prognose der dringenden Gefahr als Voraussetzung des Pre-Recording nach § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E. Sind die Anforderungen an Art, Aussagekraft oder Qualität der für kurz – bzw. längerfristige Speicherung von Wohnungsdaten verlangten Tatsachen nach der Vorstellung des Gesetzgebers verschieden? Eventuelle Unterschiede in Bezug auf den aus den jeweiligen Tatsachen ableitbaren Grad der Schadenswahrscheinlichkeit kommen angesichts der Identität von geschützten Rechtsgütern („Leib oder Leben") und Gefahrenqualität („dringend") kaum in Frage. Ist der (bewusste?) Verzicht auf die Benennung von Tatsachen als Tatbestandsmerkmal in § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E gleichwohl so zu verstehen, dass für Pre-Recording-Aufnahmen in der Wohnung als Prognosebasis im Unterschied zur längerfristigen Speicherung schon mindergewichtige Tatsachen - bspw. einschlägiges polizeiliches Erfahrungswissen – genügen sollen? Weder Gesetzestext noch Gesetzesbegründung liefern insoweit Anhaltspunkte. Der Rechtsanwender wird im Unklaren belassen, ob und wenn ja, welche Schlüsse daraus zu ziehen sind, dass § 44 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 2 PolG-E trotz tatbestandlicher Identität von geschütztem Rechtsgut und Gefahrenqualität als Basis der anzustellenden Prognose einmal ausdrücklich Tatsachen einfordert und einmal darauf verzichtet[137].

---

[136] Dass die Rechtsfolgen im Falle einer Bejahung der jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen unterschiedlich ausfallen (kurz- bzw. längerfristiges Speichern) und das Wohnungsgrundrecht unterschiedlich intensiv tangieren, kann im Falle identischer Tatbestandsvoraussetzungen erst im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden.

[137] „ernsthafte Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit" wegen fehlender Bestimmtheit auch bei *Arzt* in Bezug auf die vergleichbar formulierte Parallelnorm des § 15c Abs. 2 (BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c PolG NRW, Rn. 36 und 39).

4. § 44 Abs. 6 PolG-E – Richtervorbehalt

Gem. § 44 Abs. 6 Satz 1 PolG-E bedarf „die weitere Verarbeitung einer Aufzeichnung nach Abs. 5 Satz 2 sowie Abs. 8 Abs. 2", der richterlichen Zustimmung". Für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume soll Richtervorbehalt nicht gelten, § 44 Abs. 6 Satz 2 PolG-E. Darauf, dass der Richtervorbehalt den Wohnungseinsatz der Bodycam mit Blick auf Art. 13 Abs. 4 GG nicht „retten" kann, wurde schon hingewiesen.

Weitere Verarbeitungsschritte wie bspw. Übermittlung, Abgleich oder strafprozessuale Verwendung etc. sind für die in einer Wohnung erhobenen und nach Abs. 8 Satz 2 längerfristig, d.h., über 60 Sekunden hinaus gespeicherten Aufnahmen denkbar. Worin hingegen die weitere Verarbeitung einer Aufnahme nach Abs. 5 Satz 2 PolG bestehen könnte, ist unklar. Es handelt sich dabei um die im Rahmen des Pre-Recording entstehenden Aufzeichnungen mit einer Länge von maximal 60 Sekunden, die – soweit eine Speicherung über 60 Sekunden hinaus auf der Grundlage des Abs. 8 Satz 2 nicht in Betracht kommt – gem. Abs. 11 „spätestens nach 60 Sekunden automatisch zu löschen sind"; ausdrücklich schließt Abs. 11 für diese Daten „jede über das Erheben hinausgehende Verarbeitung" aus. Der einzig zulässige weitere Verarbeitungsschritt für diese Daten ist also die automatische Löschung. Soll dafür die richterliche Zustimmung notwendig sein? Bezogen auf § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E dürfte der Zustimmungsvorbehalt ins Leere gehen, eine Unstimmigkeit, auf die auch schon im Rahmen der Verbandsanhörung hingewiesen worden war[138].

5. § 44 Abs. 7 PolG-E – Reichweite Kernbereichsschutz

Unklar ist der Anwendungsbereich der Regelung zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung des § 44 Abs. 7 PolG-E. Aus dem Text der Vorschrift wird nicht deutlich, ob sie nur auf Wohnungen im engeren Sinn oder auch auf Arbeits-Betriebs- und Geschäftsräume bezogen sein soll. Auch die Entwurfsbegründung gibt hierzu keinen Aufschluss. Der Grund für diese Unklarheit liegt in der vom Gesetzgeber gewählten Verweisungstechnik, die naturgemäß immer die Gefahr mangelnder Rechtsklarheit birgt. Für die Einbeziehung auch der Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume spricht der in der verwiesenen Norm des § 44 Abs.5 Satz 2 gewählte Begriff der Wohnung, unter den

[138] Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., LT-Drs. 16/8484 S. 230.

anerkanntermaßen auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume zu subsummieren sind[139]. Dagegen spricht, dass der Gesetzgeber diese Räumlichkeiten gleich mehrfach und ausdrücklich vom Anwendungsbereich der sich auf Wohnungen beziehenden Regelungen des § 44 PolG-E ausnimmt, so in Abs. 6 Satz 2 (Richtervorbehalt), Abs. 8 Satz 3 (längerfristige Speicherung) und eben auch in Abs. 5 Satz 3 bezüglich der Pre-Recording-Aufzeichnungen. Auch wenn § 44 Abs. 7 PolG-E selbst keine entsprechende Ausnahmeklausel enthält und nur auf Abs. 5 Satz 2 verweist, könnte die Nichteinbeziehung der Arbeits-Betriebs- und Geschäftsräume gleichwohl aus Abs. 5 Satz 2 iVm Satz 3 zu folgern sein, da die schärferen tatbestandlichen Anforderungen (*„dringende Gefahr für Leib oder Leben"*) für Wohnungen in Gestalt von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume nach Satz 3 gerade nicht gelten sollen.

Dass der Kernbereichsschutz auch für die nach § 44 Abs. 8 Satz 2 über 60 Sekunden hinausgehende Speicherung von Wohnungsdaten – jedenfalls für Wohnungen im engeren Sinn - zu gelten hat, ergibt sich wiederum erst höchst mittelbar über die dortige weitere Verweisung auf Abs. 5 Satz 2. Im Interesse besserer Lesbarkeit und Rechtsklarheit sinnvoll wäre an dieser Stelle, Abs. 7 Satz 1 um den Passus *„…und Abs. 8 Satz 2"* zu ergänzen.

Aufgrund der gewählten Verweisungstechnik kompliziert und undurchsichtig ist im Übrigen auch die Regelung zu Speicherdauer- bzw. Löschungsverpflichtung der Bodycam-Aufzeichnungen geraten: Die zulässige Speicherdauer für Pre-Recording-Daten erfährt der Rechtsanwender nicht aus der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage des § 44 Abs. 5 PolG-E, sondern nur mittelbar durch Mehrfachverweisungen über § 44 Abs. 11 PolG-E, der wiederum auf Abs. 8 und Abs. 10 verweist. Warum?[140]

Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Gesetzgeber, Vorschriften im Interesse von Rechtsunterworfenen und Rechtsanwendern so zu fassen, dass sie rechtsstaatlichen Ansprüchen in Bezug auf Rechtsklarheit, Verständlichkeit und Transparenz genügen. § 44 Abs. 5, 6, 7 und 8 wird diesen Anforderungen aus den genannten Gründen nicht gerecht.

V. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

[139] st. Rspr. seit BVerfG NJW 1971, 2299 ff.; BVerfGE 42, 212, 219; BVerfGE 44, 353, 371; BVerfGE 76, 83, 88; BVerfGE 97, 228, 266.

[140] Dass es auch anders geht, beweist bspw. die Parallelregelung des § 57 Abs. 4-7 SächsPVDG.

1. § 44 Abs. 5 Satz 1 - Pre-Recording im öffentlichen Raum

§ 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E ermöglicht Bild- und Tonaufnahmen im Rahmen präventiver und repressiver polizeilicher Tätigkeit zur „Abwehr einer Gefahr". Der wenig präzise, weit gefasste Pre-Recording-Tatbestand ist nicht nur wegen seiner Unbestimmtheit verfassungsrechtlich problematisch. Das Bestimmtheitsdefizit wirkt sich zwangsläufig auch auf die Frage der Geeignetheit, Erforderlichkeit und insbesondere Angemessenheit der Regelung aus, da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz seine grundrechtssichernde Wirkung nicht entfalten kann, wenn unklar bleibt, mit welchem mit dem Bodycam-Einsatz verfolgten Zweck bzw. Zwecken die jeweils betroffenen Grundrechte ins Verhältnis zu setzen sind. Auch unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit ist die Vorschrift daher nicht akzeptabel[141]. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Verbindung von optischer und akustischer Überwachung mittels Bild- und Tonaufnahmen eine deutlich höhere Eingriffsintensität aufweist, als eine nur optische oder nur akustische Überwachung. Die Verbindung beider Überwachungsmethoden bedarf unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit besonderer Rechtfertigung[142], die bspw. im Schutz hochrangiger Rechtsgüter gesehen werden könnte. Genau dies ist aber in Bezug auf § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E nicht gegeben. Im Rahmen des Pre-Recording außerhalb der Wohnung geht es (noch) nicht um den Schutz von Leib oder Leben von Personen, sondern um den Schutz beliebiger, überhaupt nicht näher bestimmter Aspekte der öffentlichen Sicherheit und/oder Ordnung (vorausgesetzt, man liest die beiden polizeilichen Schutzgüter aus der Aufgabenzuweisungsnorm des § 1 PolG-E in die Vorschrift hinein). Woraus sich in diesem Fall die besondere Rechtfertigung für die kumulative Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen ergeben könnte, ist nicht erkennbar. Die in § 44 Abs. 5 Satz 2 PolG-E vorzufindende Kombination aus ausgesprochen niedriger Eingriffsschwelle (irgendeine Gefahr) und hoher Eingriffsintensität infolge gleichzeitiger optischer und akustischer Überwachung ist daher unangemessen und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar.

Dass der Gesetzgeber mit § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E „übers Ziel hinausschießt", zeigt auch ein Blick auf die Parallelregelungen anderer

---

[141] Fehlende Verhältnismäßigkeit wurde der Regelung schon 2016 bei ihrer Einführung attestiert, u.a. vom Landesdatenschutzbeauftragten (LT-Drs. 16/580, S. 10 f.) sowie seitens der „Humanistische Union", s. LT-Drs. 16/580, S. 30 ff.

[142] BVerfG NJW 2014, 1781, 1792 (Rn. 185).

Bundesländer. Mit Ausnahme Bayerns – wo § 33 Abs. 4 Satz 1 BayPAG mit „Schutz von Polizeibeamten oder Dritten" immerhin den Zweck der Maßnahme eingrenzt - sind die jeweiligen Pre-Recording-Regelungen – soweit vorhanden - an deutlich höhere Eingriffsschwellen gebunden. Typischerweise unterscheiden sich dort die tatbestandlichen Voraussetzungen für das Pre-Recording nicht von den Anforderungen der dauerhaften Speicherung, so in Brandenburg[143], Niedersachsen[144], Hessen[145], dem Saarland[146] oder Sachsen[147]. Verlangt wird dort auch bereits für das Pre-Recording im öffentlichen Raum eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben von Polizeibeamten oder Dritten. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist auch dem baden-württembergische Gesetzgeber zu empfehlen, die Pre-Recording-Regelung – wenn nicht wie in Bremen, Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz und Thüringen ganz darauf verzichtet werden soll – an den genannten Landesbestimmungen zu orientieren.

2. § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E - Tatbestandsmerkmal „dringende Gefahr" für Bodycam-Einsatz in der Wohnung

Wird die Bodycam in der Wohnung eingesetzt, sollen strengere Voraussetzungen als für deren Einsatz im öffentlichen Raum gelten. § 44 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 2 PolG-E machen sowohl Pre-Recording wie längerfristige Speicherung der in einer Wohnung erhobenen Daten vom Vorliegen einer „dringenden Gefahr" für Leib oder Leben abhängig.

Der - eigentlich polizeigesetzfremde - Begriff der „dringenden" Gefahr wurde aus Art. 13 Abs. 4, Abs. 7 GG ins PolG übernommen und findet sich dort nur im Kontext von Eingriffen in das Wohnungsgrundrecht. Wie genau die mit dem Attribut „dringend" beabsichtigte Steigerung der Gefahrenqualität zu verstehen ist, wird in Literatur und Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt.

Einigkeit besteht darüber, dass damit jedenfalls ein qualifizierter Rechtsgüterschutz verbunden ist. Wird im Tatbestand eine „dringende Gefahr" verlangt, kommt polizeiliches Einschreiten nur zum Schutz wichtiger, hochrangiger Rechtsgüter wie insbesondere Leib, Leben,

[143] § 31a Abs. 2 BbgPolG (neben Leib/Leben ist auch die Freiheit genannt)
[144] § 32 Abs. 4 NPOG.
[145] § 14 Abs. 6 HSOG.
[146] § 27 Abs. 3 SPolG.
[147] § 57 Abs. 4 SächsPVDG (neben Leib/Leben ist auch die Freiheit genannt).

Gesundheit, Freiheit oder dem Bestand des Staates in Betracht[148]. Da § 44 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 2 PolG-E allerdings mit „Leib oder Leben" selbst zwei der im Kontext des Tatbestandsmerkmals „dringende Gefahr" schutzfähigen, hochrangigen Rechtsgüter abschließend benennen, scheidet der Schutz anderer hochrangiger Rechtsgüter als Einsatzzweck der Bodycam in der Wohnung aus. Da zudem § 44 Abs. 8 Satz 1 PolG-E auch schon für die (längerfristige) Speicherung von im öffentlichen Raum erhobenen Daten eine - wenn auch nur einfache – konkret bestehende Gefahr für die nämlichen Rechtsgüter Leib oder Leben voraussetzt, sind jedenfalls unter dem Aspekt des qualifizierten Rechtsgüterschutzes mit der in § 44 Abs. 8 Satz 2 PolG-E gegenüber § 44 Abs. 8 Satz 1 PolG-E gesteigerten Gefahrenqualifikation („dringend") für den Kameraeinsatz in der Wohnung nur scheinbar erhöhte tatbestandliche Anforderungen verbunden. Tatsächlich erwächst dem Attribut der Dringlichkeit insoweit - Schutz hochrangiger Rechtsgüterschutz - keine eigenständige Bedeutung.[149]

Die vom Gesetzgeber mit der Implementierung der dringenden Gefahr intendierte Steigerung der tatbestandlichen Anforderungen kann sich folglich in Bezug auf § 44 Abs. 5 und 8 PolG nur aus eventuell zusätzlich zu berücksichtigenden Kriterien ergeben. Als Kriterien dieser Art, an die nach Auffassung des BVerfG[150] und von Teilen der Literatur[151] für die Qualifizierung einer Gefahr als „dringend" jeweils gesteigerte Anforderungen zu stellen sind, kommen Grad der Schadenswahrscheinlichkeit und Ausmaß des möglichen Schadens in Betracht.

Das Erfordernis höherer Schadenswahrscheinlichkeit wird allerdings mit Blick auf die hochrangigen Rechtsgüter Leib und Leben bereits dadurch wieder relativiert, dass nach der aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

---

[148] S. BVerwG NJW 1975, 130, 132; BVerfG NJW 2016, 1781, 1792 (Rn. 184); BVerfGE 130, 1, 32; BeckOK GG/*Kluckert,* 43. Ed. 15.5.2020, Art. 13 Rn. 28; *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 37; in diesem Sinne ausdrücklich auch die Begründung zum Gesetzentwurf bei Einführung des Art. 13 Abs. 4 GG, BT-Drs. 13/8650 S. 4)

[149] Ebenso BeckOK PolR Bayern/*Rosch*, 13. Ed. 1.7.2019, Art. 33 PAG, Rn. 70 in Bezug auf die Parallelnorm des BayPAG sowie - für die Parallelnorm in NRW - BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 37: „…tatbestandlich nicht notwendige „Verdoppelung", die Anlass zu Missverständnissen über die tatbestandlichen Voraussetzungen gibt".

[150] BVerfG NJW 2016, 1781, 1792 (Rn. 184); BVerfG NJW 2012, 907, 911 (Rn. 128); BVerfGE 113, 348, 377 ff.

[151] BeckOK GG/*Kluckert*, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 13 Rn. 28; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG Art. 13 Rn. 94 und 125 ff.; *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 37; a.A. - „Steigerung allein auf der Ebenen der geschützten Rechtsgüter" - BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 37; ähnlich – nur „Gefährdung eines wichtigen Rechtsguts mit hinreichender Wahrscheinlichkeit" - auch BeckOK PolR Bayern/*Rosch*, 13. Ed. 1.7.2019, Art. 33 PAG, Rn. 70.

abzuleitenden, auch in der Rechtsprechung der Obergerichte[152] anerkannten „je-desto"-Formel, an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts generell umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist[153]. Ist das Ausmaß des zu befürchtenden Schadens also besonders groß und/oder folgenschwer, hat dies auf den jeweils zu fordernden Grad der Schadenswahrscheinlichkeit eher absenkende denn erhöhende Wirkung. Soll bspw. durch den Einsatz der Bodycam die Gefahr einer schweren Körperverletzung abgewehrt werden, wird die „je-desto"-Formel ungeachtet des Tatbestandsmerkmals der dringenden Gefahr dazu führen, dass die Hürde für den Kamera-Einsatz in der Wohnung unter dem Aspekt der Schadenswahrscheinlichkeit nicht höher liegt als im Falle einer nur einfachen Gefahr.

Hält man mit der wohl herrschenden Meinung[154] – wofür gute Gründe sprechen[155] - das Kriterium der zeitlichen Nähe des möglichen Schadenseintritts im Kontext der dringenden Gefahr für nicht relevant, verbleibt für die mit der Qualifizierung „dringend" vom Gesetzgeber gewollte tatbestandliche Verschärfung im Rahmen des § 44 PolG-E nur noch der Gesichtspunkt des erwartbaren Schadensausmaßes. Steht freilich im konkreten Fall die Abwehr einer Lebensgefahr im Raum, sind unterschiedliche Schadensdimensionen bereits theoretisch ausgeschlossen. Denn im Falle einer abzuwehrenden Lebensgefahr geht es zwangsläufig immer darum, den Tod eines Menschen zu verhindern (andernfalls steht „nur" eine „Leibes"-Gefahr im Raum). Abstufungen im Sinne des Kriteriums „Ausmaß des erwartbaren Schadens" sind bezüglich des Todes aber nicht möglich, die Anforderungen an eine einfache und eine dringende Lebensgefahr mit Blick auf das Schadensausmaß mithin identisch.

Anders ist die Situation im Falle einer „Leibes"-Gefahr. Hier sind Abstufungen im Hinblick auf das zu erwartende Schadensausmaß denkbar. Das Erfordernis der dringenden Gefahr in § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2

---

[152] BVerwG NJW 1975, 130, 132; BVerwG NVwZ-RR 1992, 470, 471; BVerwG NVwZ 2003, 95, 97; VGH BW VBlBW 2013, 178,180.

[153] *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG Art. 13 Rn. 94; 129; BeckOK PolR BW/*Trurnit,* 19. Ed. 1.7.2020, § 1 PolG, Rn. 20; BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 36 und 38.

[154] *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 37; *Kunig*, in: v.Münch/Kunig, GG, Art. 13 Rn. 67*;* BVerwG NJW 1975, 130, 132; *Mallmann,* in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes*,* § 9 BVerfSchG Rn. 23; auch das BVerfG stellt bei der Auslegung der „dringenden" Gefahr im Kontext des Art. 13 GG nicht auf die zeitliche Nähe eines möglichen Schadenseintritts ab; a.A. *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG Art. 13 Rn.130 und – ohne Begründung – *Gornig*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 13. Rn. 159.

[155] näher dazu *Kunig*, in: v.Münch/Kunig, GG, Art. 13 Rn. 67.

PolG-E hat hier zur Folge, dass die abzuwehrende Gefahr für die körperliche Unversehrtheit von einigem Gewicht sein muss, Bagatellverletzungen scheiden aus. Die Kamera kann deshalb in einer Wohnung bspw. nicht eingesetzt werden, wenn es um die Abwehr der Gefahr einer „nur" einfachen Körperverletzung geht (siehe oben unter …).

Im Ergebnis bedeutet dies, dass mit dem Tatbestandsmerkmal der dringenden Gefahr in § 44 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 2 PolG-E für den Bodycam-Einsatz in der Wohnung trotz „optisch" gesteigerter Gefahrenqualität im Vergleich zur einfachen Gefahr für Leib oder Leben einer Person tatsächlich weithin nur scheinbar höhere Anforderungen verbunden sind. Eine Steigerung auf der Wahrscheinlichkeitsebene oder der Ebene der geschützten Rechtsgüter ist mit der dringenden Gefahr im Kontext des § 44 PolG-E nicht verbunden. Eingriffsbeschränkende Wirkung kann die dringende Gefahr im Vergleich zur einfachen Gefahr allein unter dem Gesichtspunkt des mutmaßlichen Schadensausmaßes bei drohenden Körperverletzungen entfalten und dies nur unter der Voraussetzung, dass das Kriterium Schadensausmaß – entgegen einer in der Literatur[156] und wohl auch seitens des BVerwG[157] hierzu vertretenen Auffassung – als ein den qualifizierten Rechtsgüterschutz ergänzendes Kriterium zur Bestimmung der dringenden Gefahr akzeptiert wird. Für die längerfristige Speicherung in- oder außerhalb einer Wohnung erzeugter Bild- und Tonaufnahmen über 60 Sekunden hinaus liegt die tatbestandliche Hürde für den Kameraeinsatz nach § 44 Abs. 8 Satz 1 bzw. Satz 2 PolG-E nahezu gleich hoch. Es ist jedoch nicht angemessen, die längerfristige Speicherung mittels Bodycam gewonnener Daten in- und außerhalb von Wohnungen unter nahezu identischen Voraussetzungen zuzulassen.

3. § 44 Abs, 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2, Abs. 8 Satz 3 PolG-E: Differenzierung zwischen „Wohnung" und Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen

Die in § 44 PolG-E für den Einsatz der Bodycam in Wohnungen vorgesehene Restriktionen sollen für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume nicht gelten. Im Einzelnen sind dies die erhöhten tatbestandlichen Anforderungen für Pre-Recording (Abs. 5 Satz 3) und längerfristige Speicherung (Abs. 8 Satz 3) sowie der Richtervorbehalt für die weitere Verarbeitung der Bild- und Tonaufzeichnungen (Abs. 6 Satz 2).

[156] BeckOK PolR NRW/*Arzt*, 14. Ed. 1.6.2020, § 15c Rn. 37; BeckOK PolR Bayern/*Rosch*, 13. Ed. 1.7.2019, Art. 33 PAG, Rn. 70.
[157] BVerwG NJW 1975, 130, 132.

Eine Differenzierung zwischen Wohnungen im engeren Sinn einerseits sowie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen andererseits ist zwar aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich „vertretbar“[158]; auch in § 31 Abs. 1 bzw. 6 PolG – künftig § 36 PolG-E - unterscheidet der Gesetzgeber im Tatbestand für das Betreten einer Wohnung zwischen verschiedenen Arten von Räumlichkeiten. Nicht vertretbar aber ist – wie in § 44 PolG-E als Ergebnis der Differenzierung vorgesehen – eine vollständige Gleichsetzung von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen mit öffentlich zugänglichen Orten und dies zudem in offenem Widerspruch zu den Anforderungen der Eingriffsvorbehalte des Art. 13 GG. Denn Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume fallen – wovon zutreffend auch die Entwurfsbegründung ausgeht[159] - unstrittig in den Schutzbereich des Art. 13 GG[160]. Der Wohnungsbegriff wird traditionell sehr weit verstanden, nach der Rechtsprechung der Obergerichte erfasst er nicht nur Wohnungen im klassischen Sinne, sondern alle Räume, die der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen sind und dem Berechtigten als Stätte seines privaten Lebens und Wirkens dienen[161]. Über diese weit gefasste Definition fallen insbesondere auch Ladengeschäfte, Gaststätten, Diskotheken, Spielhallen, Gewerberäume jeder Art oder auch Bordelle etc. und damit Räumlichkeiten in den Schutzbereich des Wohnungsgrundrechts, in denen gefahrträchtige Einsatzsituationen für die Polizei erfahrungsgemäß nicht ungewöhnlich sind.

Diese Räume aber für Bodycam-Einsätze vollständig zu öffnen und sie tatbestandlich „der Straße“ gleichzustellen, widerspricht eklatant dem abgestuften Schutzkonzept des BVerfG für Wohnungen im engeren Sinn einerseits und Arbeits- Betriebs- und Geschäftsräumen andererseits. Ausschließlich zu betrieblichen oder geschäftlichen Zwecken genutzten Räumen ist ihrer Zweckbestimmung nach im Vergleich zu klassischen Wohnungen zwar eine größere Offenheit nach außen eigen, die es rechtfertigt, sie in typisierender Betrachtung als geringer geschützt anzusehen als Privaträume[162]. Das ändert aber nichts daran, dass diese Räume grundsätzlich weiter am Schutz des Art. 13 GG teilhaben. Das jeweilige Schutzniveau und Schutzbedürfnis solch minder schutzbedürftiger Räumlichkeiten bestimmt sich anhand des Grades der

[158] so die Entwurfsbegründung, LT.-Drs. 16/8484, S. 142.
[159] LT-Drs. 16/8484, S. 142.
[160] st. Rspr. seit BVerfG NJW 1971, 2299 ff.; BVerfGE 42, 212, 219; BVerfGE 44, 353, 371; BVerfGE 76, 83, 88; BVerfGE 97, 228, 266; *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 5 mwN.
[161] BGH NJW 1998, 3284,3285; Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 10 f.
[162] BVerfG NJW 2004, 999, 1004.

vom Inhaber gewollten Offenheit nach außen sowie der Bestimmung zur Aufnahme sozialer Kontakte mit Dritten.[163] Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume können deshalb einfachgesetzlich nicht ohne Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1 GG und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem öffentlichen Straßenraum gleichgestellt werden können. Die Folge wäre gegebenenfalls, dass die Polizei in diesen Räumen die Bodycam auf der Grundlage des § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E - wie oben unter IV. 2 beschrieben - nahezu voraussetzungslos zum Einsatz bringen könnte. Mag dies im Fall einer zwielichtigen „Kneipe" eventuell noch akzeptabel erscheinen, dürfte die Unvereinbarkeit einer solchen Regelung mit Art. 13 Abs. 1 GG augenfällig werden, wenn man bedenkt, dass auch Büros, Arztpraxen und Anwaltskanzleien als Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume gelten.[164]

Die Problematik der unterschiedlichen Schutzbedürftigkeit von Art. 13 GG unterfallenden Räumlichkeiten ist nicht durch ein enges Verständnis des Wohnungsbegriffs bzw. einfachgesetzlich auf tatbestandlicher Ebene zu lösen, indem der Landesgesetzgeber die Art. 13 GG geschuldeten Bestimmungen des § 44 PolG-E für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume kurzerhand für unanwendbar erklärt; eine Lösung ist vielmehr auf der auf der Rechtsfolgenseite über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu suchen. Der Landesgesetzgeber hat schon nicht die Kompetenz, nach der Rechtsprechung des BVerfG durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützte Räumlichkeiten auf Basis einer Norm für polizeiliche Eingriffsmaßnahmen „zu öffnen", die den hier einschlägigen – siehe oben unter III. - qualifizierten Gesetzesvorbehalten des Art. 13 Abs. 4 und 5 GG zuwiderläuft.

Exkurs: Art. 13 Abs. 7 GG

Diese Bewertung der § 44 Abs. 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2 und Abs. 8 Satz 3 PolG-E fiele auch mit Blick auf den Eingriffsvorbehalt Art. 13 Abs. 7 GG nicht anders aus: Selbst wenn der Einsatz der Bodycam entgegen der hier vertretenen Auffassung unter diesen Vorbehalt zu subsummieren wäre, müsste eine darauf gründende Regelung tatbestandlich der qualifizierten Gefahrensituation des Art. 13 Abs. 7 GG („Verhütung dringender Gefahr") Rechnung tragen, eine Voraussetzung also, der § 44 PolG-E für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume gerade nicht genügt.

---

[163] BVerfG NJW 1971, 2299; BVerfGE 97, 228, 266 (= NJW 1998, 1627, 1631 – „Kurzberichterstattung").
[164] BVerfG NJW 1971, 2299 ff.; BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 31 PolG, Rn. 15 mwN.

Die Entwurfsbegründung deutet an[165], dass der Gesetzgeber seine Ausnahmeregelung zu Lasten von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen möglicherweise durch die Rechtsprechung des BVerfG zu aufsichtsrechtlichen Betretungs- und Nachschaurechten solcher Räumlichkeiten legitimiert sieht. Diese ergebnisorientierte und dogmatisch wenig stringente[166] – in der Literatur überwiegend Ablehnung erfahrende[167] - Rechtsprechung, wonach das Betreten von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen nicht als Eingriff in das Wohnungsgrundrecht zu werten sein soll,[168] ist jedoch auf den Bodycam-Einsatz aus mehreren Gründen nicht übertragbar.

Zum einen bezieht sich die zitierte Rechtsprechung nicht auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht, sondern nur auf spezialgesetzlich normierte Betretungs- und Besichtigungsrechte der Wirtschafts-, Arbeits- und Steueraufsicht, wo die Eingriffsbefugnis jeweils schon durch die fachliche Aufgabenstellung eine klare Eingrenzung erfährt.[169] Zum zweiten greifen Herstellung und Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen anders und wesentlich intensiver in Art. 13 GG ein als das Betreten im Kontext behördlicher Nachschaurechte oder auch im Kontext der in der Entwurfsbegründung zitierten Entscheidung zum Kurzberichterstattungsrecht, in der insbesondere nicht wie im Fall der Bodycam über einen zusätzlichen zweiten, über das Betreten hinausreichenden hoheitlichen Eingriff in Art. 13 GG entschieden wurde. Und zum dritten wird jedenfalls der für das Pre-Recording in Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen gegebenenfalls einschlägige § 44 Abs. 5 Satz 1 PolG-E den vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung geforderten und auch in der Entscheidung zum Kurzberichterstattungsrecht wiederholten Anforderungen an die Bestimmtheit[170] einer entsprechenden, das Betreten legitimierenden Rechtsgrundlage nicht ansatzweise gerecht:

---

[165] Vermuten lässt dies der Verweis auf die Entscheidung des BVerfG zum Kurzberichterstattungsrecht (BVerfGE 97, 228, 266), s. LT-Drs. 16/8484, S. 142.

[166] BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 31 PolG, Rn. 10.2.

[167] Die Rechtsprechung des BVerfG läuft im Ergebnis auf eine richterrechtliche Ergänzung der Schrankenvorbehalte des Art. 13 GG hinaus. Zur Kritik s. *Gornig,* in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 13 Rn. 155; *Gusy* JuS 1980, 718; *Lübbe-Wolff* DVBl 1993, 762; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte Staatsrecht II, 34. Aufl. 2018, Rn. 1024 f.; *Voßkuhle* DVBl 1994, 611, 616 f.; *Ennuschat* AöR 2002, 252, 287 f.

[168] BVerfG NJW 1971, 2299, 2301; 1998, 1627, 1631; NVwZ 2007, 1049; NJW 2008, 2426.

[169] BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 31 PolG, Rn. 37.

[170] Das Gesetz muss u. a. „Zweck, Gegenstand und Umfang“ des Betretens deutlich erkennen lassen und das Betreten auf Zeiten beschränken, in denen die Räume normalerweise für die betriebliche Benutzung zur Verfügung stehen, s. BVerfGE, 97, 228, 266; BVerfG NJW 1971, 2299.

Weder lässt der exemplarisch unbestimmte § 44 Abs. 5 S. 1 PolG-E (siehe oben unter IV. 2) „Zweck oder Umfang" der mit ihm verbundenen Ermächtigung erkennen noch ist die Anwendbarkeit der Vorschrift „auf Zeiten beschränkt, in denen Arbeits- Betriebs oder Geschäftsräume normalerweise für die betriebliche Benutzung zur Verfügung stehen".

Klarstellend sei noch einmal betont, dass sich die letztgenannten Überlegungen exklusiv nur auf den – nach Meinung des Unterzeichners unanwendbaren - Eingriffsvorbehalt des Art. 13 Abs. 7 GG beziehen. Wird § 44 Abs. 5. 6 und 8 PolG-E richtigerweise an den Vorbehalten des Art. 13 Abs. 4 und 5 GG gemessen, spielen diese Überlegungen keine Rolle.

Für die polizeiliche Praxis könnten sich im Übrigen die unterschiedlichen Voraussetzungen für den Kamera-Einsatz in Wohnungen im engeren Sinn sowie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen in Bezug auf Räumlichkeiten als problematisch erweisen, die Wohn- und Geschäftszwecken gleichermaßen dienen (Mischnutzung, bspw. im Fall der Wohnungsprostitution). Auf welche der beiden Nutzungen soll der Rechtsanwender für den Kamera-Einsatz dann abstellen? Auf die jeweils aktuelle Nutzung im Moment des Einsatzes? Oder auf die überwiegende Nutzung der Räumlichkeit und wenn ja, wie soll er diese feststellen?

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume in § 44 Abs. 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2 und Abs. 8 Satz 3 PolG-E normierten „Rückausnahmen" verfassungsrechtlich unhaltbar sind.[171] Der Einsatz der Kamera kommt auch in Arbeits- Betriebs- und Geschäftsräumen – wenn überhaupt – allenfalls zur Abwehr einer qualifizierten Gefahr für Leib oder Leben von am Einsatz beteiligten Personen in Betracht (Art. 13 Abs. 5 GG).

VI. Kernbereichsschutz

Zu bemängeln ist die Regelung zum Kernbereichsschutz in § 44 Abs. 7 PolG-E nicht nur unter dem Aspekt fehlender Normenklarheit (nicht eindeutig formulierter Anwendungsbereichs, siehe oben IV. 5.). Die einschlägigen Vorgaben des BVerfG zum Kernbereichsschutz, wie sie

[171] Das brandenburgische Polizeigesetz differenziert bezüglich der Bodycam auch zwischen Wohnungen und Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen – allerdings in verfassungsrechtlich unverfänglicher Weise: Nach § 31a Abs. 2 Satz 2 BbgPolG ist die Bodycam in „Wohn- und Nebenräumen" generell unzulässig, nach Abs. 2 Satz 3 in den weniger schutzbedürftigen Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen hingegen zulässig zur Abwehr „dringender Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit" einer Person.

insbesondere im Urteil zum BKA-Gesetz formuliert wurden[172], werden zwar vom Gesetzgeber sowohl auf Ebene der Datenerhebung als auch der Ebene ihrer Aus- und Verwertung umgesetzt. Zu beanstanden ist aber der ausdrücklich auf den Bodycam-Einsatz in Wohnungen beschränkte sachliche Anwendungsbereich der Regelung („…Daten nach Abs. 5 Satz 2"). Mit der sich im Umkehrschluss ergebenden Ausklammerung öffentlich zugänglicher Orte (und – siehe oben - möglicherweise auch von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen?) greift die Regelung zu kurz und wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen zum Schutz des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung schwerlich gerecht.[173]

Kernbereichsschutz ist nicht teilbar. Verfassungskonform wäre § 44 Abs. 7 PolG-E deshalb nur unter der – unzutreffenden - Prämisse, dass kernbereichsschutzrelevante Situationen außerhalb von Wohnungen nicht bzw. nur in seltenen, außergewöhnlichen Ausnahmekonstellationen vorstellbar sind.[174] Kernbereichsschutz ist aber nicht notwendigerweise ortsbezogen, sondern inhaltlich-sachlich zu verstehen[175]. Eingriffe in den Kernbereich privater Lebensführung mittels Bodycam mögen im Bereich öffentlich zugänglicher Orte unwahrscheinlicher sein als in der Wohnung, sie sind dort aber keineswegs ausgeschlossen (erst recht gilt dies für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume)[176]. Das BVerfG führt in der Entscheidung zum BKA-Gesetz selbst beispielhaft Situationen und Örtlichkeiten an („sei es im Auto, sei es abseits in einem Restaurant, sei es zurückgezogen bei einem Spaziergang"), in bzw. an denen es auch außerhalb einer Wohnung mit einiger Wahrscheinlichkeit zu kernbereichsrelevanten Bild- und Tonaufnahmen kommen kann.[177] Auch andere Situationen sind denkbar, etwa ein höchstpersönliches Streitgespräch auf der Straße zwischen Eheleuten, nahen Verwandten oder sonstigen Personen mit enger persönlicher Beziehung oder auch im Falle

[172] BVerfG NJW 2016, 1781, 1787 (Rn. 127 ff.)
[173] Der Feststellung in der Entwurfsbegründung, die Regelung sei „angemessen und ausreichend" (LT-Drs. 16/8484 S. 231), ist zu widersprechen
[174] Nur in diesem Fall bedurfte es keiner eigenständigen gesetzlichen Regelung; Grenzen, die sich aus dem Kernbereichsschutz ergeben, wären dann im konkreten Einzelfall vom Rechtsanwender unmittelbar von Verfassungs wegen zu beachten, BVerfG NJW 2016, 1781, 1787 (Rn. 123).
[175] Ausführlich und überzeugend zur (Fehl-)Vorstellung, der Kernbereichsschutz-Auftrag des GG könne auf Wohnungen beschränkt werden, *Poscher* JZ 2009, 269, 271 ff.
[176] BeckOK StPO/*Graf*, 37. Ed. 1.7.2020, § 100d Rn. 22 (unter Verweis auf die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18(6)334, S. 27).
[177] BVerfG NJW 2016, 1781, 1792 (Rn. 176)

eines Einsatzgeschehens, das sich plötzlich von der Straße in eine öffentliche Toilettenanlage verlagert.[178]

Durch die ausdrückliche Beschränkung auf den Wohnungseinsatz suggeriert die Vorschrift dem Rechtsanwender zudem unzutreffender Weise, dass er beim Einsatz der Kamera außerhalb von Wohnungen Kernbereichsschutz nicht zu bedenken habe, weil es einen unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung außerhalb von Wohnungen gar nicht gebe bzw. das Grundgesetz einen solchen jedenfalls nicht schütze.

Der verfassungsrechtliche Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung gewährleistet dem Individuum einen Bereich höchstpersönlicher Privatheit gegenüber jeder – nicht nur heimlichen - Form von Überwachung und nicht nur in Wohnungen, sondern auch außerhalb[179]. Er sichert einen dem Staat nicht verfügbaren Menschenwürdekern, weshalb selbst überragende Interessen der Allgemeinheit einen Eingriff in diesen absolut geschützten Bereich privater Lebensgestaltung nicht rechtfertigen können.[180]

Erstaunlich mutet in diesem Zusammenhang an, wenn selbst die den Einsatz der Kamera nur in Wohnungen einschränkende – aus Sicht des Unterzeichners unzureichende – Kernbereichsregelung des § 44 Abs. 7 PolG-E seitens der DPolG *„nicht recht nachvollzogen werden kann*" bzw. *„schon alleine aus der Rechtsgüterabwägung des Grundgesetzes kaum nachvollziehbar*" sei[181].
Ein Blick in die Judikatur des BVerfG, das den Kernbereichsschutz in ständiger Rechtsprechung aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG ableitet[182], sollte die Unabdingbarkeit den Kernbereich privater Lebensgestaltung schützender Vorschriften auch für Vertreter der Polizeigewerkschaft nachvollziehbar machen: *„Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung*" – so das BVerfG – *„ist strikt und darf nicht durch Abwägung mit den Sicherheitsinteressen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes relativiert werden*".[183] Um den verfassungsrechtlich gebotenen Kernbereichsschutz beim Einsatz der

[178] Weitere Beispiele bei *Poscher*, JZ 2009, 269, 271 und *Ziebarth*, Die Polizei 2017, 76, 77.
[179] BVerfG NJW 2016, 1781, 1792 (Rn. 176).
[180] Ständige Rechtsprechung, BVerfG NJW 2016, 1781, 1787 (Rn.120); BVerfGE 109, 279, 313.
[181] So offenbar die DPolG im Rahmen der Verbandsanhörung, LT-Drs. 16/8484, S.227.
[182] BVerfG NJW 2016, 1781, 1786 f. (Rn. 119 ff.); BVerfG 2008, 822, 833 ff (Rn. 270 ff.); BVerfG NJW 2004, 999 (Leitsatz 2), 1002 ff.;
[183] BVerfG 2016, 1781, 1787 (Rn. 124).

Bodycam zu gewährleisten, ist daher zu empfehlen, die Begrenzung des § 44 Abs. 7 auf den Kamera-Einsatz in Wohnungen zu streichen.[184]

VII. Voraussetzungen für das Betreten einer Wohnung in der Nacht sowie für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume

Aus polizeipraktischer Sicht könnten sich folgende Aspekte als problematisch bzw. unbefriedigend erweisen:

Da § 44 PolG-E keine Befugnis zum Betreten einer Wohnung enthält[185], kommt der Kamera-Einsatz in der Wohnung erst und nur dann in Betracht, wenn zusätzlich zu den Voraussetzungen des § 44 Abs. 5, Abs. 8 PolG-E auch die Voraussetzungen für das Betreten der Wohnung nach § 36 Abs. 1 PolG-E gegeben sind[186]. In der Nacht ist das Betreten einer Wohnung gem. § 36 Abs. 1 Satz 2 PolG-E (bisher § 31 Abs. 1 Satz 2 PolG) aber nur zur Abwehr einer „gemeinen Gefahr oder einer Lebens- oder einer schweren Gesundheitsgefahr" zulässig. Der Gang in die Wohnung als Vorbedingung eines Kamera-Einsatzes ist damit in der Nacht deutlich restriktiver normiert als der Einsatz der Kamera in der Wohnung. Denn die „schwere Gesundheitsgefahr" kann der Leibesgefahr – auch nicht einer „dringenden" im beschriebenen Sinne – nicht gleichgesetzt werden. Eine schwere Gesundheitsgefahr liegt nur vor, wenn mit einer erheblichen und nachhaltigen, nicht nur vorübergehenden Körperverletzung zu rechnen ist[187]. Dafür wird deutlich mehr an körperlicher Beeinträchtigung zu verlangen sein als nur das Überschreiten der Schwelle einer einfachen Körperverletzung. Die Begründung zum Gesetzentwurf[188] bei Einführung der schweren Gesundheitsgefahr spricht sogar dafür, dass die Gefährdung der Gesundheit einen Grad erreichen muss, der in der Konsequenz zu einer schweren Körperverletzung im Sinne des § 226 StGB, d.h., einer nachhaltigen und bleibenden Schädigung[189] führen oder einer solchen zumindest nahe kommen muss. In vielen für den Kontext „Gewalt im sozialen Nahraum" typischen Einsatzsituationen dürfte das Vorliegen dieser

---

[184] Eine solche Regelung - Kernbereichsschutz unabhängig vom Einsatzort der Kamera - entspräche § 15c Abs. 5 PolG NRW.

[185] Der Bodycam-Einsatz ist ein vom Betreten zu unterscheidender, weiterer Eingriff in Art. 13 GG, s. *Ruthig* GSZ 2018, 12,14.

[186] Eine eigenständige strafprozessuale Ermächtigung zum Betreten einer Wohnung gibt es nicht (und kann es auch gar nicht geben, da Art. 13 Abs. 7 GG sonstige Eingriffe und Beschränkungen" nur mit präventiver Zielrichtung zulässt).

[187] BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 31 PolG Rn. 33.

[188] Gefahr bspw. „von Entführern gefoltert, geblendet oder verstümmelt zu werden", so LT-Drs. 6/7840, S. 11.

[189] BeckOK StGB/*Eschelbach*, 46. Ed. 1.5.2020, § 226 StGB, Rn. 2.

Voraussetzung für die Polizei schwierig zu beurteilen und im Ergebnis kaum oder nur schwer zu begründen sein. Nach einer Entscheidung des VGH München reichen bspw. ein lautstark ausgetragener Ehekrach und/oder Geräusche geworfener Gegenstände in der Wohnung nicht aus, um von einer schweren Gesundheitsgefahr ausgehen zu können.[190]

Die restriktive Nachtzeitregelung des § 36 Abs. 1 Satz 2 PolG-E wird dazu führen, dass die Bodycam zwischen 21.00 Uhr abends und 6.00 Uhr morgens in der Wohnung eventuell deswegen nicht zum Einsatz kommen kann, weil die Polizei befugnisrechtlich schon daran gehindert ist, die Wohnung zu betreten[191].

Ähnliche Szenarien sind wegen der nicht aufeinander abgestimmten Vorschriften vorstellbar für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume, die zwar nach § 36 Abs. 6 PolG-E unter erleichterten tatbestandlichen Voraussetzungen („*Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe*") betreten werden dürfen, jedoch nur während der Öffnungszeit *(„…während der Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftszeit*"); außerhalb dieser Zeiten gelten auch für die minder schutzbedürftigen Räumlichkeiten wie bisher nach § 31 Abs. 1 PolG weiterhin die strengen Voraussetzungen des § 36 Abs. 1 PolG-E. So gesehen dürfte die Suspendierung der dringenden Gefahr als Voraussetzung für den Einsatz der Bodycam in Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen durch § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8 Satz 2 PolG-E jedenfalls außerhalb der Öffnungszeiten dieser Räumlichkeiten folgenlos bleiben. Schließt bspw. ein Tages-Cafe um 19.00 Uhr, scheitert der Einsatz der Bodycam im Cafe (noch) nicht an der Nachtzeitregelung des § 36 Abs. 1 Satz 2 PolG-E, möglicherweise aber an § 36 Abs. 1 Satz 1 PolG-E, soweit dessen Voraussetzungen – „dringende Gefahr" - für ein Betreten am Tage nicht vorliegen.

Hier zeigt sich im Übrigen auch ein Wertungswiderspruch zwischen § 36 und § 44 PolG-E: Die Tatbestandslockerungen für (minder schutzbedürftige) Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume in § 36 Abs. 6 PolG-E gelten nicht für Durchsuchungen, sondern nur für das Betreten und

---

[190] VGH München, BeckRS 2008, 27831, Rn. 20.

[191] Dieses Dilemma lässt sich auch nicht mit dem „a majore ad minus"- Argument über § 36 Abs. 2 PolG-E (Durchsuchung) auflösen, da die Durchsuchungsbefugnis mit ihren im Verhältnis zum Betretungsrecht teils weniger strikten Tatbestandsvoraussetzungen nicht anwendbar ist, wenn die Polizei in der Wohnung nichts suchen, sondern bspw. „nur" streitschlichtend eingreifen will (ursächlich hierfür ist die strikte – vom Gesetzgeber gewollte – befugnisrechtliche Trennung zwischen Betreten und Durchsuchen einer Wohnung, über die sich die polizeiliche Praxis nicht hinwegsetzen kann, s. BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, 19. Ed. 1.7.2020, § 31 PolG, Rn. 11 ff.; *ders*., VBlBW 2018, 45, 51).

dies nur temporär; in Bezug auf Durchsuchungen sind die tatbestandlichen Anforderungen für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume und Wohnungen im engeren Sinne identisch. Der Bodycam-Einsatz aber steht hinsichtlich seiner Eingriffsintensität der Durchsuchung näher als dem bloßen Betreten einer Wohnung und soll zudem ganztägig und nicht nur wie das Betreten temporär während der Öffnungszeiten zulässig sein.

VIII. Ergebnis/Empfehlung

In Bezug auf § 44 Abs. 5, Abs. 8 PolG-E wird empfohlen, die Pre-Recording-Möglichkeit zu streichen, auf eine Ermächtigung zum Einsatz der Bodycam in Wohnungen zu verzichten und die Regelung zum Kernbereichsschutz ortsunabhängig zu gestalten.

F. § 60 Abs. 2 PolG-E - Ratsbeschluss „Prüm"

I. Anwendungsbefehl

§ 60 Abs. 2 PolG-E wiederholt wortgleich den Text des bisherigen § 43c PolG und erklärt wie bisher schon den Ratsbeschluss „Prüm" bei der polizeilichen Zusammenarbeit im Kreis der EU-Mitgliedstaaten für anwendbar.

Die Bestimmungen des Ratsbeschlusses „Prüm"[192] sind detailliert gefasst und enthalten eine präzise Beschreibung insb. der Voraussetzungen und des Verfahrens grenzüberschreitender Datenübermittlungen. Aus diesem Grund konnte „Prüm" vom Landesgesetzgeber mutmaßlich[193] unter Verzicht auf Einzelregelungen durch schlichte Anwendbarkeitsbestimmung rechtswirksam ins Polizeigesetz „umgesetzt" werden.
Ein augenfälliger und gravierender Nachteil dieser „Umsetzungstechnik" besteht aber darin, dass dem Text des Polizeigesetzes zu den Inhalten von „Prüm" nichts entnommen werden kann. Die Vorschrift ist ohne gleichzeitige Lektüre des Ratsbeschlusses nichtssagend und deswegen zumindest wenig benutzerfreundlich.[194] Nach den Erfahrungen des

[192] ABl. 2008 Nr. L 210, 1.
[193] Strittig, a.A. *Ruder* (Polizeirecht Baden-Württemberg, 8. Aufl. 2015), Rn. 589, der eine wirksame Übertragung der Prümer Regelungen ins Landesrecht bezweifelt und deren Rechtsverbindlichkeit für die baden-württembergische Polizei in Frage stellt („verkorkste", aus Rechtsstaatsgründen dringend überarbeitungsbedürftige Vorschrift).
[194] Krit. zur „Gesetzgebungsmethodik" auch *Zeitler/Trurnit* , Polizeirecht für Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2014, Rn. 868; *Stephan/Deger*, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 8. Aufl. 2015, § 43c, Rn. 1 f.

Unterzeichners in den vergangenen Jahren an der Hochschule für Polizei sind Studierende für den gehobenen Polizeivollzugsdienst („Aufsteiger" genauso wie PKA´s), die von „Prüm" jemals auch nur gehört hätten geschweige denn wüssten, worum es dabei geht, nur höchst ausnahmsweise anzutreffen. Selbst den Studierenden des Master-Studiengangs ist „Prüm" alles andere als ein offenes Buch. Dies ist bedauerlich, da „Prüm" insbesondere mit der erstmaligen Vernetzung nationaler Datenbanken unbestritten einen entscheidenden Mehrwert für die grenzüberschreitende Polizei-zusammenarbeit gebracht hat.
Bezeichnenderweise ist der Ratsbeschluss „Prüm" auch in keiner der beiden von der baden-württembergischen Polizei primär benutzten, jeweils fünfbändigen Gesetzessammlungen von Boorberg („Gesetzessammlung für die Polizei in Baden-Württemberg") bzw. VdP-Verlag deutsche Polizeiliteratur („Polizei-Fach-Handbuch") enthalten[195]. Solange der Polizeipraxis die zum Verständnis des § 60 Abs. 2 PolG-E gehörende einschlägige Rechtsgrundlage weithin unbekannt ist, erscheint es unwahrscheinlich, dass § 60 Abs. 2 PolG-E in unveränderter Fassung mit lediglich einem schlichten Hinweis auf die Existenz von „Prüm" künftig größere Aufmerksamkeit bzw. Bedeutung erlangen wird als in der Vergangenheit.

II. § 47 Abs. 1 PolG-E – Abrufberechtigung Datenabgleich

Im Kontext „Prüm" sei noch auf folgende Ungereimtheit hingewiesen:
Unklar ist, inwieweit der Ratsbeschluss „Prüm" einen automatisierten Abruf von Fingerspur- und Kraftfahrzeug-Daten aus den Dateien anderer EU-Mitgliedstaaten (auch) durch Polizeibeamte des Landes legitimiert. Ausweislich der Gesetzesbegründung des explizit mit Blick auf den Prümer Ratsbeschluss um den Halbsatz *„…oder für die er eine Berechtigung zum Abruf hat*" ergänzten § 39 Abs. 1 Satz 1 PolG aF. – künftig § 47 PolG-E - sollte dies im Anschluss an die erfolgte Gesetzesergänzung zulässig sein.[196] Der in § 47 Abs. 1 Satz 1 PolG-E nunmehr insoweit leicht veränderte Wortlaut (*„…auf die er zur Erfüllung seiner Aufgaben zugreifen darf*") macht für die Frage einer Abrufberechtigung der Landespolizei keinen Unterschied.

---

[195] Der Unterzeichner hat in der Vergangenheit - leider erfolglos - bei beiden Verlagen darauf hinzuwirken versucht, dass sich dieser Zustand ändert; bei „Boorberg" war zu erfahren, dass die in der Sammlung enthaltenen Normen in regelmäßigen Abständen mit Vertretern des Innenministeriums abgesprochen würden.
[196] LT-Drs. 15/2434, S. 35 und 41, Begründung zum G. v. 15.11.2012 (GBl. S. 625).

Zur Vorstellung einer landespolizeilichen Berechtigung passt es aber nicht, dass der automatisierte Abruf gem. dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Art. 9 Abs. 1 iVm Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 2 Prümer Ratsbeschluss nur besonders ermächtigten Beamten der von den Mitgliedstaaten zu benennenden nationalen Kontaktstellen gestattet sein soll; als nationale Kontaktstellen benannt sind in § 2 Ausführungsgesetz[197] zum Ratsbeschluss „Prüm" aber lediglich das BKA bzw. das Kraftfahrt-Bundesamt. Eine Abrufberechtigung auch der Landespolizei dürfte folglich nicht gegeben sein, § 47 Abs. 1 PolG-E insoweit wie schon die Vorgängerbestimmung des § 39 Abs. 1 PolG aF. weiterhin leerlaufen.[198]

G. §§ 86 Abs. 3, 49 Abs. 2 Nr. 4 und 5 PolG-E - Benachrichtigungspflicht bei verdeckten und eingriffs-intensiven Maßnahmen – Ausnahmen

I. § 86 PolG-E bringt deutliche Verbesserungen bezüglich der nachträglichen Benachrichtigungspflicht bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen gegenüber den bislang unzulänglichen, teilweise verfassungswidrigen Regelungen insbesondere der §§ 22 Abs. 8, 23 Abs. 6, 23a Abs. 9 und 25 Abs. 4 PolG. So wird die polizeiliche Entscheidung, die grundsätzlich vorgeschriebene Benachrichtigung Betroffener zurückzustellen bzw. endgültig davon abzusehen, in § 86 Abs. 3 Satz 5, 6 und 7 PolG-E nunmehr den Vorgaben des BVerfG[199] folgend im Interesse effektiven Rechtsschutzes unter richterliche Kontroll- und Zustimmungsvorbehalte gestellt.

II. Zugleich wird die Möglichkeit, endgültig von einer Benachrichtigung abzusehen, in § 86 Abs. 3 Satz 7 PolG-E nicht mehr wie bisher schlicht am Verstreichen einer 5-Jahresfrist, sondern der damit zu verbindenden Erwartung festgemacht, dass die Voraussetzungen für die Benachrichtigung „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit" auch

---

[197] BGBl. 2009 I, S. 2507

[198] Schon zur Vorgängerbestimmung BeckOK PolR BW/*Nachbaur*, § 43c Rn. 11; *Belz/Mussmann/Kahlert/Sander* Polizeizeigesetz für Baden-Württemberg, 8. Aufl. 2015, § 39 Rn. 6 (unzutreffend BeckOK PolR BW/*von der Grün*, § 39 Rn. 10).

[199] BVerfG NJW 2016, 1781, 1788 (Rn. 136) und – schon 2011(!) – BVerfG NJW 2012, 833, 840 (Rn. 241).

in Zukunft nicht eintreten werden[200]. Diese Verknüpfung ist notwendig, für sich allein aber noch nicht ausreichend. Das BVerfG knüpfte das endgültige Absehen von der Benachrichtigung nach fünf Jahren im Falle verdeckter Maßnahmen im Urteil zum BKAG an die zusätzliche Bedingung, dass die *„weitere Verwendung der Daten gegen den Betroffenen ausgeschlossen ist und die Daten gelöscht werden*[201]. Der Bundesgesetzgeber hat die beanstandete Vorschrift zur Benachrichtigungspflicht - vormals § 20w Abs. 3 Satz 5 BKAG – mittlerweile im Sinne des BKAG-Urteils ergänzt (siehe § 74 Abs. 3 Satz 5 BKAG).

Empfehlung:
Im Interesse der Verfassungskonformität der Vorschrift sollte auch der Landesgesetzgeber § 86 Abs. 3 Satz 7 PolG-E am Ende um den Passus „…, *eine weitere Verwendung der Daten gegen den Betroffenen ausgeschlossen ist und die Daten gelöscht wurden*" ergänzen.

III. Mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes unvereinbar und deshalb verfassungswidrig sind die in § 86 Abs. 3 Satz 2 PolG-E iVm § 49 Abs. 2 Nr. 4 und 5 PolG-E normierten Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht, soweit dort Verdeckte Ermittler und Vertrauenspersonen in Bezug auf den Ausschlussgrund „Gefährdung der Möglichkeit weiterer Verendung" gleichgestellt werden. Dem in der Entwurfsbegründung[202] zitierten Urteil des BVerfG zum BKAG von 2016 ist kein Hinweis zu entnehmen, der diese Gleichstellung rechtfertigen könnte, im Gegenteil: Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht – so das BVerfG - sind nur in engen Grenzen hinnehmbar und *„auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken*."[203] Die vom BVerfG in früheren Entscheidungen im Grundsatz für verdeckte Ermittler akzeptierte Ausnahme[204] von der Benachrichtigungspflicht (Zurückstellung; endgültiges Absehen) kann auf Vertrauenspersonen keinesfalls übertragen werden. Vertrauenspersonen sind keine Polizeibeamte oder Hoheitsträger, sondern Privatpersonen. Die Gefahr, sie im Falle der Benachrichtigung von verdeckten Maßnahmen betroffener Personen nicht weiter einsetzen zu

[200] Die (verfassungswidrige) Ausschlussfrist für die Benachrichtigungspflicht nach fünf Jahren durch schlichten Zeitablauf und ohne richterliche Kontrolle fand sich auch in § 23a Abs. 9 S. 6 und §§ 25 Abs. 4 Satz 2 iVm 22 Abs. 8 PolG.
[201] BVerfG NJW 2016, 1781, 1799 (Rn. 262).
[202] LT-Drs. 16/8484, S. 177.
[203] BVerfG NJW 2016, 1781, 1788 (Rn. 136).
[204] BVerfG NJW 2012, 833, 840 (Rn. 237 f.); BVerfG 2016, 1781, 1799 (Rn. 261).

können, hat nicht annähernd den Stellenwert des Einsatzes verdeckter Ermittler oder auch nur sog. nicht öffentlich ermittelnder Beamter. Gerade für letztere aber wurde vom BVerfG in der Entscheidung zum großen Lauschangriff ausgeführt, dass das staatliche Interesse an deren weiterer Einsatzmöglichkeit kein gleichgewichtiges Anliegen sein könne, welches in der Abwägung mit der Gewährleistung effektiven Rechtschutzes ein Zurückstellen der Benachrichtigung – von einem endgültigen Absehen war dort nicht die Rede - rechtfertigen könnte.[205] Diese Abwägung der widerstreitenden Interessen muss erst recht in Bezug auf Vertrauenspersonen gelten. Sie in § 86 Abs. 3 Satz 2 PolG-E hinsichtlich der Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht auf eine Stufe mit Verdeckten Ermittlern zu stellen, benachteiligt das Rechtsschutzinteresse der durch den Einsatz einer Vertrauensperson Betroffenen in unangemessener Weise zugunsten des staatlichen Interesses an deren weiterer Verwendungsmöglichkeit und ist mit der Rechtschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar[206].

Empfehlung:
In § 86 Abs. 3 Satz 2 PolG-E sollte *„…und 5"* sowie *„…oder der Vertrauensperson"* gestrichen werden.

H. Generelle Kritik: Eingriffsnormen in „Romanform"

Die in den letzten Jahren neu geschaffenen Eingriffsbefugnisse der Polizei sind mitunter von einer Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit, unter der Verständlichkeit und Praxistauglichkeit erheblich leiden[207]. Die Vorschriften sind nicht zuletzt infolge der beim Gesetzgeber beliebten Verweisungstechnik (Mehrfach- und Ketten-verweisungen) für den Praktiker oft nur noch schwer erschließ- und verstehbar. Exemplarisch für diese Diagnose konnten schon in der Vergangenheit diverse Vorschriften zur Datenerhebung und -weiterverarbeitung gelten, die – etwa § 23a PolG aF. – bereits durch ihren schieren Umfang (nicht nur) jeden Praktiker erschaudern lassen.

[205] BVerfG NJW 2004, 999, 1016; BVerfG NJW 2012, 833, 840 (rn. 237 f.).
[206] *Nachbaur,* VBlBW 2018, 95, 103 (zur Vorgänger-Regelung des § 22 Abs. 8 PolG).
[207] S. BeckOK PolR BW/*Trurnit,* 19. Ed. Entwicklung und Strukturen des Polizeirechts in Baden-Württemberg, Rn. 37;

Die Tendenz zur Schaffung schwer verdaulicher „Paragraphen-Monster"[208] dieser Art setzt sich im neuen Polizeigesetz leider weiter fort. Was sich schon 2017 bei Einführung der §§ 27b (Aufenthaltsvorgabe) und 27c PolG aF. (elektronische Fußfessel) – künftig §§ 31 und 32 PolG-E - „bewährt" hat, findet nun in § 54 PolG-E (Neuregelung der TKÜ) und § 53 PolG-E (Neuregelung der Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten) seine Fortsetzung. Kaum ein Polizeibeamter dürfte in der Lage sein, derart intransparente, in Bandwurmsätze verpackte und mit einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe gespickte Vorschriften im Umfang von drei, vier oder noch mehr Textseiten anzuwenden.

Die vom Gesetzgeber gewählten Formulierungen zur Beschreibung von „Gefährder"-Adressat und Eingriffsschwelle in den §§ 31, 32, 53 und 54 PolG-E entstammen erkennbar Wort für Wort der Feder des BVerfG aus dem Urteil zum BKA-Gesetz.[209] Um verfassungsrechtlich vermeintlich auf der „sicheren Seite" zu sein, wurden ganze Passagen dieses Urteils in Gesetzesform gegossen. Eine „copy-and-paste"-Gesetzgebung dieser Art wird jedoch den Anforderungen der Praxis nicht gerecht. Mit der passagenweise wörtlichen Übernahme interpretationsbedürftiger, auf einem hohen Abstraktionsgrad formulierter verfassungsgerichtlicher Vorgaben in das Gesetz erzeugt der Gesetzgeber Eingriffsermächtigungen, die die Polizeipraxis nahezu zwangsläufig überfordern müssen. Die Praktiker in den Polizeibehörden und insbesondere beim Polizeivollzugsdienst sind eher selten Juristen, die Freude daran haben, im wissenschaftlichen Diskurs „dicke Bretter" zu bohren. Die Polizei darf erwarten, dass ihr zur Erfüllung ihrer präventiven Aufgaben durch den Landesgesetzgeber ein normenklares und handhabbares Eingriffsinstrumentarium zur Verfügung gestellt wird – ein Anspruch, dem jedenfalls die genannten §§ 31, 32, 53 und 54 PolG-E nicht gerecht werden.

„Der Polizeibeamte, der diese Vorschriften anwenden muss, verdient unser Mitgefühl" - das resignierende Fazit von *Scholler/Schloer*[210]*,* bezogen auf die - aus heutiger Sicht geradezu harmlosen - Datenverarbeitungsvorschriften der 80er Jahre, verdient mehr denn je Zustimmung.

---

[208] *Nachbaur*, VBlBW 2018, 45 (Fn. 5).
[209] BVerfG NJW 2016, 1781 ff.
[210] Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts, 4. Aufl. 1993, S. 152.

Schlussbemerkung

Der Entwurf zur Neufassung des Polizeigesetzes bringt eine ganze Reihe von Verbesserungen im Sinne eines modernen und rechtsstaatlichen, an den verfassungsgerichtlichen sowie unionsrechtlichen Vorgaben orientierten Polizeirechts mit sich. Dies ist zu begrüßen und verdient Anerkennung. Gleichzeitig kann nicht unerwähnt bleiben, dass der PolG-E die „Mängelliste" des „alten" Polizeigesetzes leider nicht zur Gänze abarbeitet. Aus Sicht eines seit 25 Jahren an der Hochschule für Polizei Baden-Württemberg Lehrenden ist es bedauerlich, dass der Gesetzgeber die umfassendste PolG-Novelle seit der Reform von 1992 nicht zum Anlass genommen hat, das Polizeigesetz einer Generalrevision zu unterziehen und Vorschrift für Vorschrift auf den Prüfstand zu stellen. So bleiben denn auch dem neuen Polizeigesetz diverse Defizite und Unzulänglichkeiten erhalten, auf die in den vergangenen Jahren wiederholt und nicht allein aus der Wissenschaft hingewiesen wurde.

Villingen-Schwenningen, 8.9.2020

PROF. DR. ANDREAS NACHBAUR

Herrn
Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres,
Digitalisierung und Migration
des Landtags von Baden-Württemberg
Karl Klein MdL
Konrad-Adenauer-Straße 3

70173 Stuttgart

Prof. Dr. Mark A. Zöller
Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht

Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Strafprozessrecht und Polizeirecht (ISP)

Universitätsring 15, D-54296 Trier
Tel. (0651) 201-2598
Fax (0651) 201-3924
E-Mail: zoeller@uni-trier.de

Trier, den 8. September 2020

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der baden-württembergischen Landesregierung „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016(680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften“ (LT-Drs. 16/8484)

im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration am 14. September 2020

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur oben genannten Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme darf ich mich herzlich bedanken.

A. Vorbemerkung

Angesichts des erheblichen Gesamtumfangs des Gesetzgebungsvorhabens können im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen (unter B.) lediglich einige rechtspolitisch besonders bedeutsame Einzelfragen herausgegriffen werden, die aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel in besonderem Maße problematisch erscheinen. Die nachfolgenden Bemerkungen bieten damit **keine abschließende juristische Beurteilung** des Gesetzentwurfs, sondern sollen lediglich beispielhaft dessen Charakter beleuchten.

B. Einzelregelungen

I. Anwendungsbereich für die Datenverarbeitung (§ 11 Abs. 1 PolG-E)

Die gesetzliche Beschreibung des Anwendungsbereichs für die Datenverarbeitung in § 11 Abs. 1 PolG-E ist **teilweise verfassungswidrig**. Sie **verstößt** in erheblichem Umfang **gegen die** grundgesetzlich zwingend vorgegebene **Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen** zwischen Bund und Ländern.

Nach dem Wortlaut von § 11 Abs. 1 Satz 1 PolG-E sollen die §§ 12 bis 16 sowie die Vorschriften des 3. Abschnitts für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben **zum „Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“** gelten. Zur Rechtfertigung dieser schon auf den ersten Blick bemerkenswerten Vorschrift wird in der Entwurfsbegründung auf eine Umsetzung von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 der JI-Richtlinie verwiesen.[1] Sachlicher Anwendungsbereich der Datenverarbeitungsvorschriften nach dem neuen baden-württembergischen Polizeigesetz soll deshalb „die Datenverarbeitung zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ sein.[2] Schon dieser Ausgangspunkt ist sachlich unzutreffend und offenbart ein **grundlegendes Missverständnis** der europarechtlichen Vorgaben sowie der grundgesetzlich festgelegten Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland als föderalem Staat.[3]

Anders als in der Bundesrepublik Deutschland ist den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten eine strenge Unterscheidung zwischen präventivpolizeilichem Gefahrenabwehrrecht und repressivem Strafprozessrecht fremd. Dass deshalb auch die JI-Richtlinie aus deutscher Brille betrachtet so unterschiedliche Rechtsmaterien wie die „Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten“ in einem Atemzug nennt, bedeutet gerade nicht, dass diese Zwecke nun auch einheitlich durch den nationalen (Landes-)Gesetzgeber in einem einheitlichen nationalen Gesetz geregelt werden dürfen. Gemäß Art. 288 UA 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind EU-Richtlinien zwar für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den hierfür zuständigen, innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. **An der innerstaatlichen Kompetenzverteilung** föderal strukturierter EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Gesetzgebung **können Richtlinien** schon deshalb **nichts ändern**, weil die EU keine allgemeine supranationale Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Straf- und Polizeirechts besitzt.

Nach Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) steht die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund explizit Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Speziell das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zählt dabei zu den Materien, bei denen die Gesetzgebungszuständigkeit noch den Ländern verblieben ist. Demgegen-

---

1 LT-Drs. 16/8484, S. 122.

2 LT-Drs. 16/8484, S. 122.

3 Zu Recht krit. hierzu bereits die Stellungnahme des LfDI Baden-Württemberg v. 21.4.2020, Az. H 1100/52, S. 2 im Rahmen der Verbändeanhörung.

über fällt der Bereich des Strafprozessrechts unter den Begriff des „gerichtlichen Verfahrens“ und damit in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 1 GG. Entsprechendes gilt für das allgemeine Ordnungswidrigkeitenrecht, das zum Strafrecht im weiteren Sinne zählt und deshalb ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfällt.

Die Vorgaben der JI-Richtlinie sind damit **innerstaatlich immer vom jeweils zuständigen Gesetzgeber umzusetzen**. Nur soweit es um die **Datenverarbeitung durch die baden-württembergische Polizei,** die sowohl den Polizeivollzugsdienst als auch die Polizeibehörden umfasst, **im Zusammenhang mit Aufgaben der Gefahrenabwehr** geht**,** ist der **baden-württembergische Landesgesetzgeber zuständig.** In der europarechtlichen Terminologie sowie im Wortlaut der JI-Richtlinie werden diese Aufgaben regelmäßig mit der „Verhütung von Straftaten“ sowie der „Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ umschrieben. Sofern es demgegenüber nach nationalem, deutschem Verständnis um Aufgaben der Strafverfolgung, also um die „Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten“ unter Einschluss der Ordnungswidrigkeiten geht, ist hierfür – zumindest vorrangig – der Bundesgesetzgeber zuständig. Von dieser (seiner) Gesetzgebungskompetenz hat der Bund im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der JI-Richtlinie durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Strafverfahren sowie zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen an die Verordnung (EU) 2016/679 vom 20. November 2019[4] Gebrauch gemacht. Im Übrigen waren schon zuvor Fragen des bereichsspezifischen Datenschutzes im Strafverfahren umfassend insbesondere in den §§ 474 ff. StPO geregelt, sodass auch davon auszugehen ist, dass der Bund seine diesbezügliche Gesetzgebungsbefugnis abschließend ausgeschöpft hat. Damit ist den Landesgesetzgebern, einschließlich des Landtages von Baden-Württemberg, **kein Spielraum** mehr **zum Erlass allgemeiner Bestimmungen zur Datenverarbeitung für die Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verblieben**.[5] Vor diesem Hintergrund führt dann auch die Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 2 PolG-E den Rechtsanwender in die Irre, wonach besondere Rechtsvorschriften des Bundes den Datenverarbeitungsregelungen des baden-württembergischen Polizeigesetzes vorgehen sollen. Schließlich fehlt es bereits an der Kompetenz, solche Datenverarbeitungsvorschriften, in denen es um den Regelungszweck der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten geht, auf Landesebene überhaupt zu erlassen. Diese gehören vielmehr zwingend in die Strafprozessordnung und das Ordnungswidrigkeitengesetz und damit in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Oder anders formuliert: **im Polizeigesetz von Baden-Württemberg kann und darf es von vornherein keine gegenüber der StPO oder dem OWiG nachrangigen Datenverarbeitungsvorschriften geben**. Natürlich nimmt auch die baden-württembergische Polizei in der täglichen Praxis in erheblichem Umfang Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wahr. Die hierfür einschlägigen Rechtsgrundlagen sind aber dann zwingend solche der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes.

---

4 BGBl. I S. 1724.

5 Zu den Besonderheiten der Strafverfolgungsvorsorge, bei der die Länder das Bestehen einer Regelungslücke des Bundesgesetzgebers eindeutig aufzeigen müssen, vgl. nur *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 29 m.w.N.

§ 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 PolG-E sollte somit in der derzeitigen Fassung gestrichen und durch folgende, an die allgemeine Aufgabenbeschreibung nach § 1 PolG anknüpfende Formulierung ersetzt werden, um den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zu vermeiden:

„Die §§ 12 bis 16 sowie die Vorschriften des 3. Abschnitts gelten für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 1."

II. Allgemeine Regeln für die weitere Verarbeitung personenbezogener Daten (§ 15 Abs. 3 Satz 1 PolG-E)

Als gleich aus mehreren Gründen **verfassungswidrig** stellt sich die Regelung zur zweckändernden Nutzung von personenbezogenen Daten in **§ 15 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PolG-E** dar. Danach sollen die Polizeibehörden sowie die Polizeidienststellen und Einrichtungen für den Polizeivollzugsdienst zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten zu anderen Zwecken als denjenigen, zu denen sie erhoben worden sind, weiter verarbeiten dürfen, wenn sich im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung solcher Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ergeben (lit. a) oder zur Abwehr von in einem überschaubaren Zeitraum drohenden Gefahren für solche Rechtsgüter erkennen lassen (lit. b).

1. Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes

Mit der Einbeziehung der „Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung" von „Straftaten und Ordnungswidrigkeiten" nach der in § 15 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 lit. a PolG-E vorgeschlagenen Regelungen würde der baden-württembergische Landesgesetzgeber eine Regelung zu Materien (Strafverfahrensrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht) treffen, für die ihm erkennbar keine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Sie wäre **kompetenz- und damit verfassungswidrig**. Solche Bestimmungen gehören in die StPO bzw. das OWiG, nicht aber ins PolG BW. Zur näheren Begründung kann auf die Ausführungen unter B. I. verwiesen werden.

2. Fehlende Bestimmtheit

Vor allem aber wird mit § 15 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 lit. b PolG-E – noch dazu ohne erkennbare Not – der hoch problematische Begriff der „drohenden Gefahr" als Anlass für eine zweckändernde Verarbeitung personenbezogener Daten etabliert. Das erscheint – ungeachtet aller juristischen Einwände gegen diesen Begriff – jedenfalls zum aktuellen Zeitpunkt schon taktisch wenig ratsam, weil gegen die geradezu ausufernde Verwendung der drohenden Gefahr als Eingriffsschwelle im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz (vgl. insbesondere Art. 11 Abs. 3 BayPAG) **eine große Zahl von Verfassungsklagen beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, aber auch vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof in München anhängig** sind, die allesamt auch die Verfassungsmäßigkeit der drohenden Gefahr rügen und deren Ausgang abgewartet werden sollte.

Ungeachtet solcher gesetzgebungstaktischen Erwägungen gilt allerdings, dass die Eingriffsschwelle der drohenden Gefahr **nicht** mehr **mit dem Bestimmtheitsgrundsatz** als zentralem Element des insbesondere in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips **zu vereinbaren** ist. Speziell für Ermächtigungsgrundlagen im Gefahrenvorfeld fordert das Bundesverfassungsgericht ein gegenüber dem originären Bereich der Gefahrenabwehr deutlich höheres Maß an Bestimmtheit, um eine vergleichbare Kontrolle zu ermöglichen.[6]

Mit der Anknüpfung an eine nur drohende Gefahr wird die **präventivpolizeiliche Eingriffsschwelle erheblich herabgesetzt** und somit ein präventivpolizeiliches Handeln **zeitlich vorverlagert**, ohne dass die Grenzen dieser Vorverlagerung durch verlässliche Kriterien näher festgelegt werden. Zur Legitimation des Rückgriffs auf die Kategorie der „drohenden Gefahr" berufen sich die Befürworter insbesondere auf das **Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz (BKAG)** vom 20. April 2016.[7] Allerdings knüpft weder die frühere noch die jetzige Fassung des BKAG für den Kontext des Gefahrenvorfeldes explizit an eine „drohende Gefahr" an. Die drohende Gefahr ist vielmehr als Rechtsbegriff letztlich nicht viel mehr als eine „bayerische Neukreation" unter Berufung auf (angebliche) inhaltliche Vorgaben des BKAG-Urteils.[8] Bei einer derart unbesehenen und unkritischen Übernahme der Karlsruher Vorgaben durch Schaffung einer neuen Eingriffsschwelle der drohenden Gefahr werden Aufgaben und Befugnisse des Bundeskriminalamts (BKA) und damit der spezielle Regelungskontext des BKA-Gesetzes (BKAG) grundlegend verkannt. Das BKA besitzt nur in thematisch eng begrenzten Bereichen operative Befugnisse. Nach § 5 BKAG, der sich auf Art. 73 Nr. 9a GG stützt, kann es die Aufgabe der **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus** lediglich in Fällen wahrnehmen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Wer somit die Eingriffsschwelle für polizeiliches Handeln, die auch bei der zweckändernden Nutzung bereits vorhandener Daten Anwendung findet, auf lediglich drohende Gefahren absenkt, bedient sich eines Regelungsvorbilds, das spezifisch auf die Terrorismusabwehr zugeschnitten ist und überträgt dieses Modell auf den Bereich der Polizei- und Ordnungsbehörden des Landes, die allenfalls ausschnittsweise und punktuell mit der Abwehr terroristischer Gefahren befasst sind, ansonsten aber sämtliche polizeilichen Gefahrenabwehraufgaben zu erledigen haben. Wer sich also formal darauf beruft, mit der Einführung der drohenden Gefahr Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG auf die Landespolizei zu übertragen, der vergleicht letztlich Äpfel mit Birnen. Dass vergleichbare Befugnisse möglicherweise im speziellen Regelungsumfeld des BKAG als verfassungskonform gewertet werden, bedeutet gerade noch nicht, dass dies dann zwangsläufig auch nach dessen Übertragung in das allgemeine Polizeirecht gilt.

Als **konkretisierender Faktor** für den Begriff der drohenden Gefahr kommt nach dem Wortlaut von § 15 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 lit. b POG-E letztlich nur die **zeitliche Komponente** in Betracht. Schließlich muss ein Rechtsgutsangriff danach „in einem überschaubaren

---

6 BVerfGE 113, 348 (377 f.).

7 BVerfGE 141, 220.

8 So i. Erg. auch *Dietrich*, in: Fischer/Hilgendorf (Hrsg.), Gefahr, 2020, S. 69 (79): „gesetzgeberischer Exzess".

Zeitraum“ zu erwarten sein. Was damit inhaltlich gemeint ist, bleibt allerdings im Dunkeln. Festzuhalten ist lediglich, dass einerseits noch kein Schaden für Rechtsgüter eingetreten sein und sich die Sachlage andererseits noch nicht so verdichtet haben darf, dass bereits von einer konkreten Gefahr gesprochen werden kann. Eine Abgrenzung zur konkreten Gefahr bringt hier aber schon deshalb kaum Erkenntnisgewinn, weil auch diese durch eine Entscheidungssituation im zeitlichen Vorfeld des Schadenseintritts geprägt ist. Nach der richterrechtlich entwickelten und auch im juristischen Schrifttum weitgehend konsentierten Formel ist von einer **konkreten Gefahr** bei einer Sachlage auszugehen, die im Einzelfall tatsächlich oder jedenfalls aus der (ex-ante-)Sicht des für die Polizei handelnden Amtswalters bei verständiger Würdigung in absehbarer Zeit die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in sich birgt.[9] Das Merkmal des überschaubaren Zeitraums findet sich in Gestalt der Formulierung „in absehbarer Zeit“ daher auch hier. Und wenn man die konkrete Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts versteht, dann kann die zeitlich vorausliegende drohende Gefahr nur in einer (noch) nicht hinreichenden Wahrscheinlichkeit hierfür liegen. Dies aber ist ohne jeden substanziellen Erklärungswert, da weder der zeitliche Beginn dieses Stadiums noch dessen Übergang zur konkreten Gefahr beschrieben wird. Erschwerend kommt hinzu, dass auch für eine konkrete Gefahr nicht gefordert wird, dass der Schadenseintritt in besonderer zeitlicher Nähe zu erwarten ist.[10] Somit führt auch der Versuch einer rein zeitlichen Abgrenzung von drohender und konkreter Gefahr zwangsläufig zu verschwimmenden Grenzen und einem Fehlen von Rechtssicherheit für den polizeilichen Rechtsanwender in der Praxis. Die Kategorie der drohenden Gefahr, wie sie nun auch in § 15 Abs. 3 PolG-E Verwendung finden soll, betritt letztlich juristisches Neuland, ohne mit ausreichenden Kriterien für eine inhaltliche Bestimmung und Ausformung versehen zu sein. Aus dem Wortlaut des Gesetzes oder seinem systematischen Zusammenhang lassen sich keine aussagekräftigen Kriterien für eine inhaltliche Ausformung gewinnen.

Überträgt man das Ganze auf den hypothetischen Kontext der Strafverfolgung wird die fehlende Bestimmtheit besonders deutlich. Es geht um Situationen, in denen der polizeiliche Sachbearbeiter sich sagen würde: „Ich habe einen Verdacht, dass ich demnächst irgendwann einmal einen Verdacht haben könnte.“ Das ist für die hier in Rede stehenden, mit der Übermittlung personenbezogener Daten zwangsläufig verbundenen Grundrechtseingriffe, insbesondere in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), erkennbar zu wenig.

Der – dringend zu empfehlende – Verzicht auf den Begriff der drohenden Gefahr führt auch nicht zwangsläufig zu der von seinen Befürwortern angedeuteten Situation, dass die Polizei- und Ordnungsbehörden im Bereich der Gefahrenabwehr heutzutage nicht mehr angemessen auf extreme Bedrohungslagen wie terroristische Anschlagspläne oder Amokläufe reagieren können. Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich auch in seinem BKAG-Urteil selbst einen **Ausweg auf dem Boden des tradierten Begriffs der konkreten Gefahr** gewiesen:[11] Je höher der zu erwartende Schaden ist, desto geringer sind seiner Ansicht nach die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Wo also beispielsweise die Tötung und Verletzung einer großen Zahl von Menschen

---

9 BVerfGE 115, 320 (364); 116, 347 (351); 141, 220 (271); *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 69.
10 *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 69.
11 Vgl. BVerfGE 141, 220 (270 f.).

in Rede steht, werden mit Blick auf das hohe Gewicht der in Rede stehenden Rechtsgüter die Anforderungen an die auch für die Feststellung einer konkreten Gefahr erforderlichen Prognose herabgesetzt.[12] Auch die baden-württembergische Polizei ist daher auf der Grundlage der konkreten Gefahr als grundsätzlicher Eingriffsschwelle selbst in terrorismusbezogenen Einsatzlagen nicht „schutz- und wehrlos".

3. Fehlende Verhältnismäßigkeit

Die Anknüpfung an den Begriff der „drohenden Gefahr" in § 15 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 lit. b PolG-E ist zudem unter dem Gesichtspunkt des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** zu beanstanden, der ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleiten ist,[13] sich aber „im Grunde schon aus dem Wesen der Grundrechte selbst"[14] ergibt. Sie kann zu **Verwerfungen und Überschneidungen mit den Aufgaben und Befugnissen der Nachrichtendienste**, insbesondere mit denjenigen des Landesverfassungsschutzes, führen. Schließlich hat sie zur Folge, dass die Arbeit der mit operativen Befugnissen ausgestatteten Polizei strukturell weiter in das Gefahrenvorfeld verschoben wird, für das traditionell die Nachrichtendienste ohne eigene operative Befugnisse zuständig sind.

Die grundsätzliche Verschiedenheit der Aufgabenbereiche von Polizei und Nachrichtendiensten, die sich auf unterschiedlichen Ebenen in institutionell-organisatorischen, funktionellen, befugnisrechtlichen und informationellen **Trennungsgeboten** manifestiert, ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein entscheidender Gradmesser für die Frage der Verhältnismäßigkeit von Eingriffsbefugnissen.[15] Deutlich kommt dies im Urteil zum Antiterrordatei-Gesetz vom 24. April 2013 zum Ausdruck:[16]

> *„Dieser auf die politische Vorfeldaufklärung beschränkte Auftrag der Nachrichtendienste spiegelt sich auch in einer Beschränkung ihrer Befugnisse: Polizeiliche Befugnisse haben sie nicht und sie dürfen auch im Wege der Amtshilfe nicht die Polizei um Maßnahmen ersuchen, zu denen sie selbst nicht befugt sind. […]*
>
> *Von diesem Aufgaben- und Befugnisprofil unterscheidet sich das der Polizei- und Sicherheitsbehörden grundlegend. Ihnen obliegt die Verhütung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie die Abwehr von sonstigen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ihre Aufgaben sind geprägt von einer operativen Verantwortung und insbesondere der Befugnis, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen. Dabei sind ihre Aufgaben gesetzlich differenziert umgrenzt und durch ein materiell wie verfahrensrechtlich vielfältig abgestuftes Arsenal von Handlungsbefugnissen unterlegt. Unbeschadet gewisser Aufgaben auch dieser Behörden schon im Vorfeld von Gefahren, sind ihnen Befugnisse gegenüber Einzelnen grundsätzlich nur aus konkretem Anlass verliehen; Voraussetzung ist in der Regel, dass Anhaltspunkte für einen Tatverdacht oder eine Gefahr vorliegen."*

Der **umfassende Strukturwandel im Gefahrenvorfeld** durch ein Abstellen auf lediglich drohenden Gefahren, für den auch in der Entwurfsbegründung kein nachvollziehbarer

---

12 Dazu *Bautze* KJ 2018, 205 (208 u. 210).
13 BVerfGE 80, 109 (120); 108, 129 (136); 111, 54 (82); 113, 154 (162).
14 BVerfGE 19, 342 (348 f.); 61, 126 (134); 76, 1 (50 f.).
15 *Löffelmann* BayVBl. 2018, 145 (147).
16 BVerfGE 133, 277 (327).

Grund angeführt wird, wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben für verhältnismäßige Gesetzesbestimmungen nicht gerecht. Grundrechtseingriffe auf der Grundlage von Eingriffsbefugnissen, die an die drohende Gefahr anknüpfen, lassen sich von vornherein nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen.

Insofern spricht es für sich, dass auch der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber entgegen seinen ursprünglichen Plänen zur Reform des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen[17] und nach massiver verfassungsrechtlicher Kritik durch Wissenschaft und Praxis letztlich im Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13. Dezember 2018[18] auf den Begriff der drohenden Gefahr als Anknüpfungspunkt für präventivpolizeiliche Eingriffsbefugnisse wieder verzichtet hat. Auch die (aus anderen Gründen) kritisierte und derzeit beratene Novelle des Saarländischen Polizeigesetzes durch den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland vom 5. Februar 2020[19] hat diese problematische Begriffskategorie zu Recht nicht aufgegriffen. Zudem ist zu berichten, dass bei der ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Novelle des rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG)[20] die dem § 15 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 lit. b vergleichbare Bestimmung des § 51 Abs. 2 POG-E in der Sachverständigenanhörung vom 19.8.2020 bei den Abgeordneten auf massive Bedenken gestoßen ist, so dass auch in Rheinland-Pfalz eine Abkehr von der drohenden Gefahr als Begriffskategorie für die zweckändernde Nutzung personenbezogener Daten zu erwarten ist.

Hierfür spricht zu guter Letzt auch, dass sowohl in der Begründung zur baden-württembergischen[21] als auch zur rheinland-pfälzischen Entwurfsregelung[22] zur Rechtfertigung **in fehlerhafter Weise auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung verwiesen** wird. Schaut man sich diese Rechtsprechung, zuletzt im Urteil zum BKAG,[23] jedoch genauer an, so stellt man fest, dass Karlsruhe bei der zweckändernden Nutzung von Daten lediglich nicht verlangt, dass für den neuen Nutzungszweck dieselben Anforderungen an die Einschreitschwellen erfüllt sein müssen wie für den erstmaligen Informationserhebungsakt. Die entsprechenden Passagen bieten aber **keinerlei Rechtfertigung** dafür, die **Schwellen für Grundrechtseingriffe** durch zweckändernde Nutzung von Daten zeitlich vor die traditionellen Eingriffsschwellen der konkreten Gefahr oder des Anfangsverdachts zu verlagern und damit **herabzusetzen**. Bei einer solchen (Über-)Interpretation der verfassungsgerichtlichen Aussagen scheint eher der (ministerielle) Wunsch der Vater des Gedankens zu sein.

---

17 Vgl. LT-Drs. 17/2351.
18 GV. NRW. S. 684.
19 LT-Drs. 16/1180 (Saarland).
20 S. hierzu den Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes sowie beamtenrechtlicher Vorschriften (LT-Drs. 17/12072 v. 16.6.2020).
21 Vgl. LT-Drs. 16/8484, S. 128.
22 LT-Drs. 17/12072, S. 141 (Rheinland-Pfalz).
23 BVerfGE 141, 220 (325).

Vor diesem Hintergrund ist dringend zu empfehlen, die weitgehend missglückte Regelung des § 15 Abs. 3 Satz 1 PolG-E zu streichen und die Norm insgesamt auf die zweckändernde Datennutzung durch andere zur Gefahrenabwehr zuständige Stellen auf die Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beschränken.

III. Weiterverarbeitung von Grunddaten einer Person zur Identifizierung (§ 15 Abs. 3 Satz 2 PolG-E)

Nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Ermächtigungsgrundlagen für informationsbezogene Grundrechtseingriffe genügt auch die in § 15 Abs. 3 Satz 2 PolG-E vorgeschlagene Regelung. Aus der Formulierung „insbesondere" folgt, dass die zur Identifizierung weiter zu verarbeitenden Daten im Gesetzestext gerade nicht abschließend festgelegt werden sollen. Der Gesetzgeber muss aber nicht nur den Verwendungszweck der zu erhebenden Daten bereichsspezifisch und präzise bestimmen,[24] sondern zuvor auch abschließend festlegen, welche Daten zu verarbeiten sind. Nicht gestattet ist es, Ermächtigungsnormen auf Vorrat zu errichten.

Somit wird empfohlen, das Wort „insbesondere" in § 15 Abs. 3 Satz 2 PolG-E zu streichen und ggf. weitere, zur Identitätsfeststellung zwingend benötigte Grunddatenkategorien abschließend zu kodifizieren.

IV. Identitätsfeststellung und Durchsuchung im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen (§§ 27 Abs. 1 Nr. 2, § 34 Abs. 1 Nr. 3, § 35 Nr. 4 PolG-E)

Durch Einfügung des neuen § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E soll die **Identitätsfeststellung** einer Person künftig auch zulässig sein, wenn diese bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen angetroffen wird, die ein besonderes Gefährdungsrisiko i.S. des § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E aufweisen und dort erfahrungsgemäß mit der Begehung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert zu rechnen ist.

Durch den **Verweis auf § 44 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PolG-E** soll ein solches **„besonderes Gefährdungsrisiko"** zunächst dann vorliegen, wenn aufgrund einer aktuellen Gefährdungsanalyse anzunehmen ist, dass Veranstaltungen und Ansammlungen vergleichbarer Art und Größe von terroristischen Anschlägen bedroht sind. Dieses Zusammenspiel von Verweisungsnorm (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E) und Verweisungsobjekt (§ 44 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PolG-E) führt bei genauerer Betrachtung zu nicht unerheblichen **Bestimmtheitsdefiziten** und damit inhaltlichen Unklarheiten in Bezug auf den Anwendungsbereich der Norm. Das beginnt bereits bei der völlig unbefangenen Verwendung des problematischen Begriffs „terroristische Anschläge". „Terrorismus" ist bis heute kein feststehender Terminus Technicus des deutschen Rechtssystems. Seine genaue Reichweite und Bedeutung sind bis heute hoch umstritten.[25] Man denke nur an den viel zitierten, meist dem ehemaligen US-Präsidenten *Ronald Reagan* zugeschriebenen Satz: „One

[24] BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419 (422).
[25] Ausführlich hierzu *Zöller*, Terrorismusstrafrecht – Ein Handbuch, 2009, S. 99 ff.

man´s terrorist is another man´s freedom fighter.“ Es existiert in Deutschland auch kein genuiner Straftatbestand, der das „Terrorist-Sein“ unter Strafe stellt. Allenfalls kann man sich wegen Mitwirkung an (inländischen oder ausländischen) terroristischen Vereinigungen nach den §§ 129a, 129b StGB strafbar machen.

Ungeachtet solcher begrifflichen Einwände bleibt der Regelungszweck von § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E auch unter Berücksichtigung der insoweit wenig aussagekräftigen Gesetzesbegründung unklar. Selbstverständlich sind Identitätsfeststellungsmaßnahmen zweifellos sinnvoll, wenn **konkrete Anhaltspunkte für terroristische Anschläge** bestehen (z.B. bei Hinweisen von Seiten der Nachrichtendienste). Nicht zu überzeugen vermag aber die Bezugnahme auf aktuelle Gefährdungsanalysen für „Veranstaltungen und Ansammlungen **vergleichbarer Art und Größe**“. Der Sache nach bedeutet dies gerade eine **Loslösung von einem tatsächlichen Überwachungsanlass**. Die mit jeder Identitätsfeststellung verbundenen Grundrechtseingriffe wird man unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel nur dann zulassen können, wenn **für die konkret in Rede stehende Veranstaltung oder Ansammlung** eine aktuelle Gefährdungsanalyse durchgeführt worden ist und diese aufgrund belastbarer Indizien zu dem Ergebnis gekommen ist, dass Anhaltspunkte für einen terroristischen Anschlag vorliegen. Schließlich zählt es zu den Charakteristika terroristischer Anschläge, dass sie auf „soft targets“ abzielen, terroristisch motivierte Straftäter also ihre Schreckenswirkung dadurch erreichen wollen, dass sie jederzeit und gegenüber jedermann zuschlagen können. Potenziell ist damit jede Veranstaltung oder Ansammlung ein Ziel für terroristische Anschläge, insbesondere auch solche, die in der Vergangenheit noch nicht betroffen waren und bei denen dies niemand erwartet. Man kann aber kaum jedes Dorf- oder Volksfest und jede Amateursportveranstaltung mit Hilfe von Identitätsfeststellungsmaßnahmen begleiten und vor zu allem entschlossenen Tätern schützen.

Auch der Verweis auf **§ 44 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PolG-E bedarf weiterer Präzisierung**. Allein aufgrund der Art und Größe einer Veranstaltung kann man schon logisch nicht zwingend auf erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit schließen. Es kann vollkommen friedliche Großveranstaltungen wie Freiluftgottesdienste, Benefizkonzerte oder Fastnachtsumzüge geben. Umgekehrt können auch kleinere Ansammlungen von Menschen, etwa bei Gaffern nach einem Verkehrsunfall ober Bikertreffs, im Einzelfall einen **gewalttätigen Verlauf nehmen. Insofern müssen für die Erfüllung polizeilicher Gefahrenabwehraufgaben ungeachtet von Art und Größe der Veranstaltungen und Ansammlungen** immer konkret situationsbezogene, tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung verlangt werden.

Entsprechende Bedenken bestehen dann zwangsläufig auch in Bezug auf weitere Ermächtigungsgrundlagen, die zur Rechtfertigung eines besonderen Gefährdungsrisikos auf § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E verweisen. Dazu zählt insbesondere die ebenfalls neu aufgenommene Regelung zur **Durchsuchung von Personen** in **§ 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E** sowie **von Sachen in § 35 Nr. 4 PolG-E**.

Insofern empfiehlt es sich, die in § 44 Abs. 1 Satz 2 PolG-E vorgeschlagene Regelung zu streichen. Sie könnte verfassungskonform wie folgt formuliert werden:

Veranstaltungen und Ansammlungen weisen ein besonderes Gefährdungsrisiko auf, wenn aufgrund einer aktuellen Gefährdungsanalyse

1. anzunehmen ist, dass sie von Straftaten terroristischer Vereinigungen im Sinne der §§ 129a, 129b oder schweren staatsgefährdenden Gewalttaten im Sinne des §§ 89a des Strafgesetzbuchs bedroht sind, oder

2. aus sonstigen Gründen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

V. Einsatz von Bodycams (§ 44 PolG-E)

1. Verfassungswidrige Nutzung der sog. Prerecording-Funktion

Geradezu erstaunlich ist, dass sich die Entwurfsbegründung mit keinem Wort zur hoch umstrittenen Frage verhält, ob denn die Nutzung der sog. Prerecording-Funktion im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch als verfassungsgemäß eingestuft[26] und damit im geltenden baden-württembergischen Polizeirecht beibehalten werden kann.

Die auf dem Markt befindlichen, mobilen Kamerasysteme, die bei den Polizeibeamten des Bundes und der Länder gegenwärtig zum Einsatz kommen, weisen technisch durchweg eine solche Prerecording-Funktion auf.[27] Das dürfte in nicht unerheblichem Maße daran liegen, dass diese Geräte ursprünglich **für den Einsatz im anglo-amerikanischen Einsatzmarkt entwickelt** worden sind (und häufig auch dort produziert werden), bei dem nicht die Eigensicherung der Polizeibeamten, sondern die rechtsstaatliche Kontrolle des polizeilichen Einsatzverhaltens und eine Eindämmung von befürchteter Polizeigewalt im Vordergrund steht. Bei eingeschalteter Funktion werden in einem erweiterten Standby-Betrieb deshalb Bild und Ton auch ohne individuelle Aktivierung der Aufnahme durch den kameraführenden Beamten für einen kürzeren, individuell einstellbaren Zeitraum (in Baden-Württemberg 60 Sekunden; vgl. § 44 Abs. 8 Satz 1 PolG-E) fortlaufend in einer Aufzeichnungsschleife aufgenommen. Erfolgt keine Aktivierung der eigentlichen Kameraaufzeichnung, so werden die Daten nach Ablauf der eingestellten Speicherungsdauer automatisch wieder überschrieben. Wird demgegenüber der Aufnahmemodus gestartet, so werden die zu diesem Zeitpunkt noch im RAM-Speicher der Kamera vorhandenen Aufnahmen dauerhaft gespeichert und der Gesamtaufnahme hinzugefügt bzw. vorangestellt. Auf diese Weise soll es der Polizei ermöglicht werden, auch solche Geschehnisse zu dokumentieren, die im Einzelfall erst zu der Einsatzsituation geführt haben, in der der kameraführende Beamte den Einsatz der Bodycam für angebracht gehalten hat. Die Entwicklung des Einsatzgeschehens und die dokumentierten Straftaten können so besser nachvollzogen werden.[28] Zudem können damit Verzögerungen nach dem Auslösen der Aufzeichnung (meist durch einen Bluetooth-Schalter am Handgelenk oder der Einsatzweste des kameraführenden Beamten) durch ein Hochfahren der Kameras vermieden werden. **Einsatztaktisch macht die Nutzung der Bodycam** somit – das ist ausdrücklich

---

[26] Ausführlich hierzu *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 62 ff. m.w.N.

[27] *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 62.

[28] *Öder*, Der polizeiliche Einsatz sogenannter body cams, S. 17.

zu betonen – **zweifelsfrei Sinn**. Das Problem für die Praxis liegt schlicht darin, dass die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland diesen Einsatz nicht stützen.

Die Befürworter der Schaffung einer polizeigesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für das Prerecording berufen sich bislang, sofern überhaupt eine Begründung gegeben wird,[29] auf die erste große Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur automatischen Kennzeichenüberwachung vom 11. März 2008.[30] Dort war ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verneint worden, wenn die erhobenen Daten ohne weitere Auswertung sofort und unverzüglich wieder gelöscht werden.[31] Auch das Bundesverwaltungsgericht hatte entschieden, dass ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vorliegt, wenn bei Einsatz einer Einrichtung der automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen und deren Abgleich mit Fahndungsdatenbeständen zwar eine Übereinstimmung des tatsächlich erfassten Kennzeichens mit einem im Fahndungsbestand vorhandenen Kennzeichen angezeigt wird, ein visueller Abgleich durch den damit betrauten Polizeibeamten aber eine mangelnde Übereinstimmung ergibt und das erfasste Kennzeichen sofort gelöscht wird, ohne dass die Anonymität des Inhabers aufgehoben wird.[32] Einer Bezugnahme auf die vermeintliche Parallele der automatischen Kennzeichenüberwachung ist aber nunmehr **durch die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Dezember 2018** zur entsprechenden Regelung im bayerischen PAG **eindeutig die Grundlage entzogen** worden. Hier hat das Gericht seine bisherige Rechtsprechung explizit aufgegeben und zur Frage des Grundrechtseingriffs Folgendes ausgeführt[33]:

> *„Eine automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle begründet Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aller Personen, deren Kennzeichen in die Kontrolle einbezogen werden, auch wenn das Ergebnis zu einem „Nichttreffer“ führt und die Daten sogleich gelöscht werden (Abweichung von BVerfGE 120, 378).“*

Somit sind nach aktueller Verfassungsrechtsprechung auch sog. „Nichttreffer“ im Rahmen automatischer Kennzeichenüberwachungsmaßnahmen als **Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht** einzustufen. Entsprechendes muss dann auch für die Nutzung der Prerecording-Funktion von Bodycams durch deutsche Polizeibeamte gelten. Ungeachtet dessen ist die Nutzung der Prerecording-Funktion bei genauer Betrachtung gerade nicht mit solchen Nichttreffern oder Treffern ohne Aufhebung der Anonymität im Rahmen einer automatischen Kennzeichenerfassung vergleichbar, sondern geht in ihrer Intensität noch weit hierüber hinaus.[34] Bei der Bodycam werden zwar auch in Baden-Württemberg in einem bestimmten Rhythmus die nicht „verwendeten“ Aufnahmen überschrieben, aber zu jedem Zeitpunkt kann der kameraführende Beamte die „Ak-

---

29 So findet sich etwa im Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik (BT-Drs. 18/10939), der zum geltenden § 27a Abs. 2 BPolG geführt hat, nicht ein einziger Satz zur (verfassungs-)rechtlichen Begründung dieser hoch umstrittenen Maßnahme.

30 BVerfGE 120, 378.

31 BVerfGE 120, 378 LS 1.

32 BVerwG NVwZ 2015, 906.

33 BVerfGE 150, 244, LS 1.

34 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 64.

tivierung“ und damit auch die Speicherung schon im System vorhandener Daten auslösen. Damit verbleibt es gerade nicht bei einer rein technischen Verarbeitung.[35] Zudem ist die Datenqualität eine andere, da hier nicht nur ein Kennzeichen als Zahlen- und Buchstabenkombination erfasst und mit dem Fahndungsbestand abgeglichen, sondern über einen nicht unerheblichen Zeitraum hinweg ein Lebenssachverhalt in Ton und Bild mit einer Fülle personenbezogener Daten aufgezeichnet und ggf. anschließend genutzt wird. Infolgedessen stellen auch Datenerhebungen unter Nutzung der Prerecording-Funktion eindeutig einen Grundrechtseingriff dar.[36] Auf die zeitliche Dauer der eingestellten Aufzeichnungsschleife kommt es dabei nicht an. Jeder, der sich auch nur ein wenig mit polizeilichen Einsatz- und Zugriffssituationen auskennt, weiß, dass auch „nur 30 oder 60 Sekunden“ im Einsatzgeschehen eine Ewigkeit bedeuten können. Auch eine sehr kurze Speicherung ist eine Datenerhebung und somit ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht.[37] Der Sache nach handelt es sich hierbei um nichts anderes als um eine **anlasslose Überwachung**.[38]

Eine solche Sammlung personenbezogener Daten zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbaren Zwecken ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **unverhältnismäßig** und damit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.[39] Dies gilt auch deshalb, weil – was in der bisherigen rechtspolitischen Diskussion noch nicht ausreichend berücksichtigt wird – durch die kontinuierliche Aufzeichnungsschleife auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der kameratragenden Polizeibeamten in erheblichem Maße beeinträchtigt wird, die damit einer Totalüberwachung auch privatester Verhaltensweisen (z.B. Essen, Toilettengänge, private Telefongespräche) sowie vertraulicher Einsatzinformationen (z.B. bei Äußerungen über Lageerkenntnisse oder heimliche Ermittlungsmaßnahmen) unterliegen. Außerdem wird das Prerecording regelmäßig (noch) gar **keine offene Videoüberwachungsmaßnahme** darstellen, da hier zumindest der auch nach § 44 Abs. 10 Satz 1 PolG-E grundsätzlich erforderliche, meist verbal erteilte Hinweis auf die (bevorstehende oder laufende) Aufzeichnung noch nicht erfolgt ist.[40] Für verdeckte Maßnahmen scheiden aber Bestimmungen wie § 44 PolG-E schon mit Blick auf die Überschrift der Norm („Offener Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung“) von vornherein als Ermächtigungsgrundlage aus.

---

35 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 64; *Parma* DÖV 2016, 809 (810).

36 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 64; *Schmidt*, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, 2018, S. 201; *Parma* DÖV 2016, 809 (810).

37 *Dembowski* Polizeispiegel 2015, Heft 4, 22 (24).

38 *Löffelmann* BayVBl. 2019, 121 (126).

39 BVerfGE 65, 1 (46); 100, 313 (360); 130, 151 (187); *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 2 Rn. 61; *Wohlfarth* LKRZ 2015, 437 (440); *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, S. 46; krit. auch *Schenke* VerwArch 2019, 436 ff.; a.A. *Schmidt*, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, S. 196 f., der bei zeitlich kurzem Einsatz des Prerecordings nur von einer geringfügigen Grundrechtsbeeinträchtigung ausgeht und somit in eine Abwägung eintritt.

40 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 65.

2. Einsatz in Wohnungen

a) Zweifelhafter einsatztaktischer Nutzen

Mit einem neuen § 44 PolG-E soll der Einsatz von Bodycams zukünftig auch innerhalb von Wohnungen ermöglicht werden. Bei dieser Thematik handelt es sich um einen „rechtspolitischen Dauerbrenner“, der in zahlreichen Bundesländern immer wieder – vor allem durch die Polizeigewerkschaften sowie die polizeiliche Führungsebene – neu entfacht wird, obwohl bereits seit Jahren bekannt ist, dass sich Rechtssicherheit in diesem Bereich faktisch nur durch eine – auf bundespolitischer Ebene traditionell nicht mehrheitsfähige – Änderung von Art. 13 GG erzielen ließe. Zudem stellt der Ruf nach Bodycams in Wohnungen in weiten Teilen eher eine „Scheindiskussion“ dar, die mittlerweile mehr ideologisch als juristisch dominiert wird. Dass dieser Vorwurf nicht aus der Luft gegriffen ist, wird deutlich, wenn man sich die typischen Einsatzsituationen vor Augen führt. Meist geht es um Situationen, in denen die Streifenbeamten durch die Leitstelle über einen möglichen Fall häuslicher Gewalt informiert werden („Fahrt mal in die X-Straße, Hausnummer Y, Stockwerk Z. Da soll ein Mann seine Frau/Lebensgefährtin/Tochter verprügeln!“). Der Einsatz von Bodycams folgt der Idee der **Abschreckung mit drohender Strafverfolgung** (sog. „Prävention durch Repression“).[41] Dem potenziell Aufzuzeichnenden soll verdeutlicht werden, dass sein strafbares Handeln durch Videotechnik gerichtsfest dokumentiert wird, so dass er mit einer sicheren strafrechtlichen Verurteilung zu rechnen hat, wenn er sein Verhalten nicht ändert. Im Idealfall soll ihn schon dieser Hinweis des kameraführenden Beamten von strafbarem Verhalten abbringen. Das funktioniert aber rein praktisch nur dann, wenn der **Gefährder oder Tatverdächtige (noch) zu rationalen Entscheidungen fähig** ist. Wer noch Herr seiner Sinne ist, wird nach Eintreffen der Polizei am Einsatzort sein Opfer aber auch ohne Einsatz von Videotechnik kaum ernsthaft weiterverprügeln, weil ja dann die Polizeibeamten als Zeugen und damit Beweismittel für ein späteres Strafverfahren zur Verfügung stehen. Und wer – insbesondere unter dem Einfluss von Alkohol und/oder Betäubungsmitteln, das nicht erkennt, der lässt sich außer durch unmittelbaren Polizeizwang durch nichts mehr – auch nicht durch Bodycams – von seinem Tun abbringen.[42] Insofern wird der **Nutzen** des Einsatzes von Bodycams in Wohnungen in der aktuellen rechtspolitischen Diskussion maßlos überschätzt und **steht in keinem ernsthaften Verhältnis zu den verfassungsrechtlichen Risiken**.

b) Unzutreffender Wohnungsbegriff

Aus juristischer Sicht ist zunächst anzumerken, dass § 44 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 2 und Abs. 8 Satz 3 PolG-E in unzulässiger und widersprüchlicher Weise innerhalb des verfassungsrechtlich determinierten Wohnungsbegriffs differenzieren. Danach sollen beim Einsatz in Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen deutlich geringere Anforderungen an die gesetzliche Befugnisnorm bzw. an wohnungsbezogene Grundrechtseingriffe zu stellen sein. Dass dies nicht der verfassungsrechtlichen Ausformung des Wohnungsbegriffs in Art. 13 GG entspricht, gesteht letztlich auch die Entwurfsbegründung zu.[43] Als

---

41 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 41.

42 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 48 f.

43 So heißt es in LT-Drs. 16/8484, S. 142 wie folgt: „Dabei werden vom Begriff der Wohnung grundsätzlich auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume erfasst“.

Wohnung i.S. von Art. 13 Abs. 1 GG gelten ganz allgemein alle Räume, die durch Abschottung der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen sind und als Stätte privaten Lebens und Wirkens dienen.[44] Dazu zählen neben Privaträumen auch Geschäfts- und Betriebsräume, da dort ebenfalls der Selbstverwirklichung dienenden Tätigkeiten nachgegangen wird.[45] Infolgedessen sind auch Räumlichkeiten wie Geschäfte, Gaststätten, Diskotheken, Spielhallen, Wettbüros oder Bordelle, in denen nachweislich gefahrenträchtige Einsatzsituationen für die Polizei an der Tagesordnung sind, grundsätzlich vom Schutz des Wohnungsgrundrechts erfasst. Der Hinweis der Entwurfsbegründung, dass die Anforderungen des Artikels 13 Abs. 7 GG geringer ausfallen, wenn es sich um reine Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume handelt,[46] ist nicht nur inhaltlich zu bezweifeln, sondern auch mit Blick auf das konkrete Gesetzgebungsvorhaben unzutreffend, weil Art. 13 Abs. 7 GG auf den Einsatz von Bodycams in Wohnungen nach richtiger Auffassung gar keine Anwendung findet.

c) Fehlen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung

§ 44 PolG-E wird in seiner aktuellen Fassung nicht den Anforderungen gerecht, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung an die Rechtfertigung von Eingriffen in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG zu stellen sind. **Der Einsatz von Bodycams innerhalb von Wohnungen wird von keiner der in Art. 13 Abs. 2 bis 7 GG formulierten Schrankenregelungen abgedeckt**.[47] Im Weitesten Sinne thematisch einschlägig sind insoweit ohnehin nur die Absätze 4, 5 und 7.

Nach **Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG** dürfen zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grundlage einer **richterlichen Anordnung** eingesetzt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme gemäß Art. 13 Abs. 4 Satz 2 GG auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden; eine richterliche Entscheidung ist dann unverzüglich nachzuholen. Gemäß Art. 13 Abs. 4 GG kann die optische und akustische Überwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr gerechtfertigt sein.[48] Erfasst werden davon insbesondere Videoüberwachungsmaßnahmen in Wohnräumen.[49] Eine Rechtfertigung des Einsatzes von Bodycams kommt unter den die Verhältnismäßigkeitsanforderungen konkretisierenden Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 4 GG im Falle des § 44 PolG-E aber schon deshalb nicht in Betracht, weil die Entwurfsverfasser hier auf die Etablierung eines Richtervorbehalts verzichtet haben.[50] Die stattessen vorgesehene, nachträgliche richterliche Zustimmung nach § 44 Abs. 6

---

44 BGHSt 44, 138 (140); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 10.

45 *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, § 41 Rn. 3

46 So ausdrücklich LT-Drs. 16/8484, S. 142.

47 So nun auch ganz aktuell noch einmal das auf Initiative des Saarländischen Landtags bei Herrn Kollegen *Christian Schäfer* von der Hochschule des Bundes, Fachbereich Kriminalpolizei, eingeholte Gutachten von ; vgl. dazu Saarbrücker Zeitung, Neues Gutachten: Bodycams in Wohnungen verfassungswidrig, abrufbar unter: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/gutachten-des-saarlaendischen-landtags-stuft-bodycams-in-wohnungen-als-verfassungswidrig-ein_aid-52818951.

48 *Fink*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 13 Rn. 19.

49 *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 13 Rn. 34; *Petri* ZD 2018, 453 (458).

50 Vgl. *Petri* ZD 2018, 453 (458).

PolG-E, die ohnehin bei Aufzeichnungen in Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräumen nicht erforderlich sein soll, wirkt vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund einigermaßen kurios.

Auch auf der Grundlage von **Art. 13 Abs. 5 GG** scheidet eine Rechtfertigung im Ergebnis aus. Dieser Eingriffsvorbehalt rechtfertigt nicht allgemeine Gefahrenabwehrmaßnahmen, sondern die technische Überwachung zum Integritätsschutz von in der Wohnung tätigen Personen. Schließlich heißt es in Art. 13 Abs. 5 Satz 1 GG ausdrücklich: „Sind technische Mittel **ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen**…". Selbst dann, wenn man den Einsatz von Bodycams in Wohnungen entgegen dem Wortlaut des Grundgesetzes auch auf die Fremdsicherung bezieht, gilt, dass ein solcher Einsatz, sofern er sich daneben auch auf **andere Zwecke**, insbesondere den der Gewinnung von Informationen zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung bezieht, nicht über Art. 13 Abs. 5 GG gerechtfertigt werden kann.[51] Die Verfolgung weiterer Zwecke neben der Eigensicherung stellt aber in der Praxis gerade die typische Situation des polizeilichen Bodycam-Einsatzes dar. Polizeibeamte im Dienst halten sich regelmäßig nicht ohne Grund in fremden Wohnungen auf. Schließlich werden sich die Beamten typischerweise aus einem konkreten Anlass heraus, regelmäßig zur Verhütung oder Aufklärung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, in die Wohnung begeben, beispielsweise weil sie zu einem Nachbarschaftsstreit oder eine Verletzung im familiären Bereich gerufen werden. Infolgedessen überschreitet § 44 PolG-E gleich in mehrfacher Hinsicht den verfassungsrechtlich durch Art. 13 Abs. 5 GG abgesteckten Rahmen.

Eine Rechtfertigung des Bodycam-Einsatzes in Wohnungen ist schließlich entgegen der Entwurfsbegründung aber auch **auf der Grundlage von Art. 13 Abs. 7 GG verfassungsrechtlich nicht zulässig**. Schon nach dessen eindeutigem Wortlaut („im Übrigen") zeigt sich, dass diese Schranke nur subsidiär zur Anwendung kommen kann, wenn keiner der Eingriffsvorbehalte in Art. 13 Abs. 2 bis 5 GG thematisch einschlägig ist. Es darf also der Sache nach weder um Durchsuchungen (Art. 13 Abs. 2 GG) noch um technische Wohnraumüberwachung zur Strafverfolgung (Art. 13 Abs. 3 GG), präventive technische Wohnraumüberwachung (Art. 13 Abs. 4 GG) oder technische Wohnraumüberwachung zur Eigensicherung ermittelnder Amtsträger (Art. 13 Abs. 5 GG) gehen.[52] Mit § 44 PolG-E haben die Entwurfsverfasser aber gerade eine Regelung vorgeschlagen, die im Schwerpunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr mit Hilfe von technischen Mitteln in Wohnungen dient. Sie haben somit eine Gemengelage aus dem thematischen Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 4 GG und Art. 13 Abs. 5 GG in Gesetzesform gegossen, ohne deren jeweilige Rechtfertigungsgrundlagen zu beachten. Ein Rückgriff auf Art. 13 Abs. 7 GG ist aber in solchen Fällen gesperrt, in denen für die einfachgesetzliche Ausgestaltung von Eingriffen in Art. 13 Abs. 1 GG die vorrangigen Art. 13 Abs. 2 bis 5 GG thematisch einschlägig sind.[53] Insofern stellt sich § 44 PolG-E, auch soweit es um die Regelung des

---

51 *Kühne*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 47; *Hofmann,* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 13 Rn. 35; *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 32; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 107; *Löffelmann* BayVBl. 2019, 121 (126).

52 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 117; *Kühne*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 46; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 110; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 13 Rn. 57; *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 34; *Sodan*, in: Sodan (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 18.

53 *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 74; *Schmidt*, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, S. 439; *Guckelberger* DVBl 2017, 1121 (1128);

Bodycam-Einsatzes in Wohnungen geht, wegen Verletzung von Art. 13 Abs. 1 GG als verfassungswidrig dar.[54]

Zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Rechtslage beim Einsatz von Bodycams als wichtigem Einsatzmittel der baden-württembergischen Polizei ist somit dringend zu empfehlen, in § 44 PolG-E die Nutzungsmöglichkeit für die Prerecording-Funktion bei Bodycams ersatzlos zu streichen. Entsprechendes gilt für den Einsatz von Bodycams in Wohnungen, der ohne Änderung des aktuell geltenden Verfassungsrechts (Art. 13 GG) nicht verfassungskonform in einer Art und Weise ausgestaltet werden kann, die den Anforderungen an die polizeiliche Einsatzpraxis genügen würde.

Trier, den 8. September 2020

PROF. DR. MARK A. ZÖLLER

Petri, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz) vom 21. Dezember 2017, S. 27; *Löffelmann*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz) vom 30. Januar 2018, S. 27; a.A. *Schenke* VerwArch 2019, 436 (468), allerdings ohne nähere Belege für seine Interpretation von Art. 13 Abs. 7 Satz 2 GG; ohne jede nähere Begründung *Ziebarth* Die Polizei 2017, 76 (77); *Sitzberger* Die Polizei 2017, 211 (214).

54 Ebenso *Petri* ZD 2018, 453 (458); *Löffelmann* BayVBl. 2019, 121 (126).

WESSING & PARTNER

Rechtsanwälte
Prof. Dr. Jürgen Wessing
Dr. med. Helga Wessing
Prof. Dr. Heiko Ahlbrecht
Dr. Matthias Dann, LL.M.
Dipl. Finanzwirt Rainer Biesgen
Dr. Eren Basar
Dr. Rainer Birke
Dr. Maximilian Janssen
Dr. Silke Baumanns
Dr. Katharina Anna Schomm
Andreas Pfister
John Paul Fürus, StB
Jonathan Rüschendorf
Dr. Tobias Thielmann

Of Counsel
Prof. Dr. Helmut Frister

Landtag von Baden-Württemberg

9. September 2020
Aktenzeichen: 2411-InnenA

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften

Drucksache 16/8484

Inhalt

I. Einleitung 2
II. Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung 3
III. Eingriff ist nicht gerechtfertigt 3
1. Die Grenzen des verfassungsrechtlich zulässigen 4
2. Die vorstehenden Anforderungen folgen ebenfalls aus der EMRK 6
3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 7
a. Erforderlichkeit 7
b. Angemessenheit 9
4. Mangelnde Bestimmtheit der Befugnisse 12
IV. Einwände gegen § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E BW 13
V. Ergebnis 14

Wessing & Partner
Rechtsanwälte mbB
Rathausufer 16–17
40213 Düsseldorf
Tel. +49 211/16844-0
Fax +49 211/16844-444
info@strafrecht.de
strafrecht.de

Register AG Essen PR 2431
USt.-IdNr. DE250368343

Deutsche Bank AG Düsseldorf
BLZ 300 700 10
Kto 104 81 80
IBAN DE63300700100104818000
BIC DEUTDEDDXXX
Stadtsparkasse Düsseldorf
BLZ 300 501 10
Kto 100 453 3632
IBAN DE29300501101004533632
BIC DUSSDEDD

Sehr geehrter Herr Klein,

mit Schreiben vom 17.08.2020 haben Sie mir die Gelegenheit eingeräumt, als Sachverständiger zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drucksache 16/8484) Stellung zu nehmen. Hierfür darf ich mich recht herzlich bedanken und komme Ihrer Aufforderung gerne nach:

I. Einleitung

Der Gesetzesentwurf hat sowohl die Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/680 vom 27. April 2016, eine Anpassung des Polizeirechts in Baden-Württemberg im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz (Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 = NJW 2016, 1781), als auch die Schaffung neuer polizeilicher Grundlagen im Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW) zum Gegenstand. Angesichts des breiten Ansatzes des Gesetzesvorhabens und der kurzen Zeit zwischen der am 17.08.2020 ergangenen Einladung zur Anhörung und deren Durchführung am 14.09.2020 kann die Stellungnahme nur ausgewählte Problemkreise behandeln. Meine Ausführungen konzentrieren sich daher auf die folgenden Erweiterungen der Befugnisse im Zusammenhang mit **Personenfeststellungen**:

- Nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW soll die Polizei zukünftig die Identität einer Person feststellen können, wenn sie bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen angetroffen wird, die ein besonderes Gefährdungsrisiko im Sinne des § 44 Absatz 1 Satz 2 aufweisen und dort erfahrungsgemäß mit der Begehung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert zu rechnen ist, wobei bei der Auswahl der Person der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderem Maße zu beachten ist.

- Ein solches „besonderes Gefährdungsrisiko“ weisen Veranstaltungen und Ansammlungen gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 PolG-E BW auf, wenn aufgrund einer aktuellen Gefährdungsanalyse anzunehmen ist, dass Veranstaltungen und Ansammlungen vergleichbarer Art und Größe von terroristischen Anschlägen bedroht sind oder gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 Nr.

2 PolG-E BW aufgrund der Art und Größe der Veranstaltungen und Ansammlungen *erfahrungsgemäß* erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

- § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E BW sieht unter den gleichen Voraussetzungen die Möglichkeit vor, dass die Polizei eine Person durchsuchen kann.

Diese Regelungen begegnen in den derzeitigen Ausgestaltungen **durchgreifenden verfassungsrechtlichen** Bedenken und sollten daher gestrichen werden.

II. Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

Die Personenfeststellung stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar.[1] Dieses Recht gewährleistet dem Einzelnen, „grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden".[2] Eine allgemeine Verpflichtung, sich ohne Grund auf amtliche Aufforderung auszuweisen oder sonstige Angaben zu Personalien zu machen, gibt es nicht.[3] Im Rahmen der Identitätsfeststellung ist der Betroffene jedoch gerade verpflichtet, eben jene persönlichen Lebenssachverhalte zu offenbaren. Dass es sich bei den Angaben nicht um sensible Details handelt, ist unschädlich.[4]

III. Eingriff ist nicht gerechtfertigt

Dieser Eingriff dürfte in der derzeitigen Ausgestaltung nicht gerechtfertigt sein. Die Regelungen sind in der derzeitigen Ausgestaltung weder verhältnismäßig noch hinreichend bestimmt.

---

[1] BVerfG, Beschl. v. 24.7.2015 – 1 BvR 2501/13 = NVwZ 2016, 53; Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827.
[2] BVerfG, NVwZ 2016, 53.
3 BVerfG, NVwZ 2016, 53.
4 BVerfG, NJW 2019, 827, 828.

1. Die Grenzen des verfassungsrechtlich zulässigen

Der mit dem Entwurf verbundene Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen setzt im Vorfeld der Gefahrenabwehr an. Damit befindet sich diese Maßnahme an einem für das Verfassungsrecht **neuralgischen Punkt**. Bei aller Vorsorge gilt im Grundsatz, dass das Eingriffsrecht im Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit nicht ohne Grund in die Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger eingreifen darf. Ohne für den Verdacht einer Straftat oder einer bestimmten Gefahr verantwortlich zu sein, sollen die Bürgerinnen und Bürger darauf vertrauen dürfen, „in Sicherheit Ihre Rechtsgüter genießen zu können und vom Staat in Ruhe gelassen zu werden".[5] Anlasslose Befugnisse stehen im Gegensatz zu diesem freiheitssichernden Grundsatz.[6]

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen zum Sicherheitsrecht klargestellt, dass Eingriffsmaßnahmen im Vorfeld von Gefahrenabwehr und Verdachtsermittlungen nicht per se unzulässig sind. Allerdings hat es am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie anhand des Bestimmtheitsgebotes für solche Eingriffsgrundlagen eigene Anforderungen formuliert. In der Entscheidung zum BKA – Gesetz vom 20.04.2016 hat das Bundesverfassungsgericht zur *Einschränkung* solcher Maßnahmen wörtlich folgendes festgehalten:

> Allerdings müssen die Eingriffsgrundlagen auch dann eine hinreichend konkretisierte Gefahr in dem Sinne verlangen, dass zumindest **tatsächliche Anhaltspunkte** für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. **Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus, um den Zugriff zu rechtfertigen.** Vielmehr müssen bestimmte Tatsachen festgestellt sein, die **im Einzelfall die Prognose** eines Geschehens, das zu einer zurechenbaren Verletzung der hier relevanten Schutzgüter führt, tragen (vgl. *BVerfGE* 110, 33 [56 f., 61] = NJW 2004, 2213; *BVerfGE* 113, 348 [377 f.] = NJW 2005, 2603).
>
> Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 = NJW 2016, 1781; Hervorhebung durch Unterzeichner

[5] *Denninger*, Prävention und Freiheit, 2008, S. 11.
[6] EuGH (Große Kammer), Urt. v. 21.12.2016 – C-203/15, C-698/15 = NVwZ 2017, 1025.

Die darin enthaltene Grundlinie hat das Bundesverfassungsgericht jüngst für das Landespolizeirecht fortgeschrieben. In seiner Entscheidung vom 18.12.2018 zur automatisierten Kennzeichenerfassung im bayerischen Polizeirecht hat das Gericht - erneut - hervorgehoben, dass ein bestimmter Anlass zur Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs vorliegen muss.[7] Mit einem Verweis auf das vorher ergangene Urteil zum BKA – Gesetz aus dem Jahre 2016 hat das Gericht unterstrichen, dass der Gesetzgeber die Eingriffsschwelle zu konturieren hat:

> Der Gesetzgeber hat eine Eingriffsschwelle vorzugeben, durch die das staatliche Handeln an **vorhersehbare und kontrollierbare Voraussetzungen** gebunden wird (vgl. BVerfGE 141, 220 [271 ff.] = NJW 2016, 1781 Rn. 109 ff. mwN).
>
> BVerfG, Beschl. vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827, Rn. 91 beck-online, Hervorhebung durch Unterzeichner

Ausdrücklich wurde konstatiert, dass Kontrollen, die an keine Eingriffsschwellen gebunden sind, mit Art. 20 Abs. 3 GG unvereinbar sind.

> Die Durchführung von Kontrollen zu beliebiger Zeit und an beliebigem Ort **ins Blaue hinein** ist mit dem Rechtsstaatsprinzip **grundsätzlich unvereinbar**.
>
> BVerfG, Beschl. vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827, Rn. 92 beck-online, Hervorhebung durch Unterzeichner

Weiter gilt, dass die Beschreibung des Anlasses im Verhältnis zur im Einzelfall abzuwehrenden Gefahr zu setzen ist.

> Daraus folgt auch, dass Maßnahmen **nicht flächendeckend** durchgeführt werden dürfen. **Die Anforderungen an eine räumliche Konkretisierung des Anlasses von Kontrollen sind insoweit aber umso geringer, je schwerwiegender und dringlicher die abzuwehrende Gefahr im Einzelfall ist**. Ohnehin ist die Verhältnismäßigkeit der Kontrollen nach allgemeinen Grundsätzen im Rahmen der Anwendung sicherzustellen.
>
> BVerfG, Beschl. vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827, Rn. 100 beck-online, Hervorhebung durch Unterzeichner

[7] BVerfG, NJW 2019, 827

Das bedeutet nicht, dass Kontrollen ohne eine Gefahrenlage nicht möglich wären. Bei solchen Befugnissen müssten die in Betracht kommenden Fälle – das Bundesverfassungsgericht schließt ausdrücklich *gefahrenträchtige* Großveranstaltungen mit ein – klar geregelt sein und Begrenzungen vorweisen.

> Zwar beschränkt die Verfassung die Einrichtung von polizeilichen Kontrollstellen nicht auf Situationen, in denen eine konkrete Gefahr vorliegt. Vielmehr kann der Gesetzgeber Kontrollstellen auch unterhalb dieser Schwelle erlauben, etwa zum Schutz von **gefahrenträchtigen Großereignissen** oder eingebunden in spezifische polizeiliche Ermittlungsstrategien. **Solche Fälle muss er dann aber in hinreichend klarer und begrenzter Form regeln.**
>
> BVerfG, Beschl. vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827, Rn. 133 beck-online, Hervorhebung durch Unterzeichner

Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Eckpunkte von polizeilichen Vorfeldbefugnissen im Grundsatz für zulässig befunden. Gleichzeitig hat es judiziert, dass diese nicht beliebig weit gezogen werden dürfen. Vereinfacht gesagt wird dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, im Vorfeld einer Gefahr oder eines Straftatverdachts eine Befugnis zur Personenfeststellung zu schaffen. **Diese bedarf jedoch eines die Kontrolle rechtfertigenden Grundes, der auf einer hinreichenden Tatsachenbasis beruht und dem staatlichen Handeln nachprüfbare Grenzen setzt (s.o.).** Damit soll verhindert werden, dass der Polizei ein „Freibrief“[8] zur Durchführung solcher Personenfeststellungen gewährt wird.

2. Die vorstehenden Anforderungen folgen ebenfalls aus der EMRK

Diese vorstehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen ergeben sich ebenfalls aus dem europäischen Recht. Zu den Quellen des baden-württembergischen Polizeirechts gehört vor allem die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMKR).[9] Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährleistet das Recht auf Achtung des Privat und Familienlebens, so dass dieses auch

[8] *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 444.
[9] BeckOK PolR BW/*Trurnit*, 19. Ed. 1.7.2020, PolG Entwicklung und Strukturen des Polizeirechts in Baden-Württemberg Rn. 5.

bei Personenkontrollen greift.[10] Art. 8 Abs. 2 EMRK formuliert für die Einschränkung dieses Rechts, dass eine Behörde in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen darf, soweit der Eingriff **gesetzlich vorgesehen** und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Es gilt konventionsrechtlich ebenfalls, dass das Gesetz seinen Umfang und die Art seiner Ausübung **hinreichend bestimmen** muss, soweit eine Norm den Behörden Ermessen einräumt.[11] Jedenfalls dürfte im Ergebnis auch aus der Konvention das „Verbot" zur völlig anlasslosen Personenkontrolle folgen.[12]

3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Maßstäbe folgt, dass die Regelung des § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.

a. Erforderlichkeit

Der Verhältnismäßiggrundsatz verlangt insbesondere, dass der Eingriff erforderlich ist, also das mildeste unter gleich effektiven Mitteln darstellt. Der Gesetzesentwurf befasst sich jedoch gar nicht mit der **Erforderlichkeit der so gestalteten Personenfeststellung**. Immerhin werden durch die Neufassung die Anforderungen an die Personenfeststellung für die Polizei im Vergleich zur Generalklausel in § 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW (jetzt § 27 Abs. 1 Nr. 1 PolG-E BW) **reduziert.** Warum dies notwendig ist, erschließt sich nicht. Insbesondere fehlt eine Auseinandersetzung mit anderen gleich effektiven aber weniger einschneidenden Mitteln.[13] Der Entwurf nimmt zur Begründung der Regelung Bezug auf Anschläge der letzten Jahre.[14] Zudem seien Weihnachtsmärkte, Volksfeste, Konzerte oder Sportveranstaltungen mit ihrer Anziehungskraft für **größere Menschenmengen**

---

[10] Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg), EMRK, 4. Aufl. Art. 8 Rn. 33 zu Vorratsdaten.
[11] MüKoStPO/*Gaede*, 1. Aufl. 2018, EMRK Art. 8 Rn. 21; Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg), EMRK, 4. Aufl. Art. 8 Rn. 101.
[12] *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 446.
[13] BVerfG NJW 2010, 833, 838.
[14] Drs. 16/8484, S. 119.

Tatort zahlreicher Straftaten.[15] Täter würden die Anonymität der Masse nutzen, um untertauchen zu können.[16] Dies mache es erforderlich, verstärkt Personenfeststellungen durchzuführen sowie Personen und Sachen zu durchsuchen.[17] Diese Ausführungen sind in ihrer Allgemeinheit weder zu verifizieren noch zu widerlegen. Anschläge sind in den vergangenen Jahren in Deutschland selten an Tatorten mit größeren Menschenmengen erfolgt. Dies behauptet auch der Entwurf nicht, der vielmehr vorwiegend auf Gefahrensituationen im Ausland verweist. Eine Begrenzung der Befugnisse auf Gefahren des internationalen Terrorismus erfolgt aber nicht. Die Befugnisse werden auch für den Fall sonstiger Kriminalität im Vorfeld implementiert.

In den Erwägungen nicht eingeschlossen ist, dass die Polizei in der Praxis oftmals „doppelfunktional" tätig ist. Das bedeutet, dass ihr nicht nur die polizeirechtlichen Befugnisse, sondern eben auch die Eingriffsmöglichkeiten der Strafprozessordnung zur Verfügung stehen. Für die Personenfeststellung ist daher ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Strafprozessordnung in § 163b Abs. 2 S. 1 der Polizei die Möglichkeit einräumen, die **Identität von Unverdächtigen** festzustellen, soweit dies zur Aufklärung einer Straftat geboten ist. Die Rechtsprechung hat hierzu sogar klargestellt, dass diese Maßnahmen ganze Gruppen betreffen können, wenn deren Gesamtauftreten nach den Umständen des Einzelfalls der (niedrige) Anfangsverdacht einer (versuchten) Straftat nahelegt:

> Allerdings können Maßnahmen nach § 163b Abs. 1 S. 1 und 2 gegen eine ganze Gruppe von Teilnehmern ergriffen werden, wenn sich **aus deren Gesamtauftreten** ein Verdacht auch gegenüber den einzelnen Mitgliedern der Gruppe ergibt und das Vorgehen die übrigen (friedlichen) Teilnehmer weitmöglich ausspart (BVerfG Beschl. v. 2.11.2016 – 1 BvR 289/15, BeckRS 2016, 55724).
>
> BeckOK StPO/von Häfen, 37. Ed. 1.7.2020, StPO § 163b.

Insofern bietet die Strafprozessordnung in „aufgeheizten" Konstellationen bei Veranstaltungen und Ansammlungen die Möglichkeit, die Identität von Personen

[15] Drs. 16/8484, S. 119.
[16] Drs. 16/8484, S. 119.
[17] Drs. 16/8484, S. 119.

festzustellen. Dies ist deswegen nicht belanglos, weil in der Begründung des Gesetzesentwurfs auf die mit der Anziehung größerer Menschenmengen verbundene Wahrscheinlichkeit potentieller Straftaten hingewiesen wird.[18] Sofern diese (allgemeine) Annahme sich im Rahmen einer solchen Ansammlung manifestiert, steht neben der strafprozessualen Eingriffsmöglichkeit zugleich die auch gefahrenabwehrrechtliche Befugnis gemäß§ 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW (jetzt § 27 Abs. 1 Nr. 1 PolG-E BW) entsprechend zur Verfügung. Die Notwendigkeit der Schaffung von Maßnahmen im Vorfeld erübrigt sich aber, wenn die klassischen Befugnisse ein ausreichendes Instrumentarium zur Verarbeitung solcher Situationen bieten. Am Beleg der Notwendigkeit weitergehender Befugnisse als derer die bereits bestehen, fehlt es im Entwurf. Ohne eine Auseinandersetzung mit allen vorliegenden Standardbefugnissen besteht die Gefahr, dass die Schaffung der neuen Befugnis *ausschließlich* der Erleichterung der polizeilichen Arbeit dienen soll. Dieser Aspekt kann *allein* aber die Erforderlichkeit einer neuen Maßnahme nicht begründen.[19]

b. Angemessenheit

Darüber hinaus dürfte auch die Angemessenheit nicht gewahrt sein.

In Bezug auf die Eingriffsintensität der geplanten Regelung ist zunächst hervorzuheben, dass nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW prinzipiell jeder kontrolliert werden kann und demzufolge auch damit rechnen muss, kontrolliert zu werden, ohne dafür selbst Anlass geboten zu haben. Aus dieser Streubreite *kann* das Gefühl des Überwachtwerdens und dadurch eine Einschüchterungswirkung entstehen, die eine **hohe Eingriffsintensität** begründet.[20]

Diese hohe Eingriffsintensität wird durch die geplante Regelung jedoch nicht kompensiert. Im Grundsatz ist der Zweck der Regelung, potentielle Straftäter aus ihrer Anonymität zu holen und so Straftaten zu verhindern[21] als Teil der Gefahrenvorsorge[22] zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch klargestellt,

---

[18] Drs. 16/8484, S. 119.
[19] *Lisken/Denninger* PolR-HdB, E. Das Polizeihandeln Rn. 177, beck-online.
[20] BVerfG, NJW 2006, 1939, 1944; NJW 2019, 827, 834; BeckOK PolR BW/*Enders*, 19. Ed. 1.7.2020, PolG § 26 Rn. 14 mwN.
[21] Drs. 16/8484, S. 119.
[22] Vgl. BVerfG, NJW 2019, 827, 832.

dass Kontrollen zu beliebigen Zeiten an beliebigen Orten ins Blaue hinein sind im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip dagegen unzulässig.[23] An dieses Niveau reicht die vorgesehene Regelung jedoch heran. An den nötigen begrenzenden Kriterien[24] fehlt es. Bei der Anknüpfung an Gefahrenlagen statt einer konkreten Gefahr ist verfassungsrechtlich notwendig, dass die konkrete Kontrolle auf einem rechtfertigenden Grund beruht, der auf einer hinreichenden Tatsachenbasis fußt und dem staatlichen Handeln nachprüfbare Grenzen setzt.[25] § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW verlangt derweil lediglich, dass es „erfahrungsgemäß" auf einer Veranstaltung oder Ansammlung, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweist, zu Straftaten gegen Leib, Leben oder Sachen von bedeutendem Wert kommt.

Zwar wird von der Literatur im Rahmen von § 21 Abs. 1 S. 2 PolG BW (§ 44 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 PolG-E BW) eine verfassungskonforme Auslegung in Bezug darauf, dass „erfahrungsgemäß" erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können, vorgenommen. Dort wird davon ausgegangen, dass hierfür tatsächliche Anhaltspunkte die Grundlage bilden müssen.[26] Auch bezüglich § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW spricht die Begründung in Bezug auf die Voraussetzung „erfahrungsgemäß" davon, dass hierfür ebenfalls tatsächliche Anhaltspunkte notwendig sein sollen.[27] Wie diese Erfahrung geniert wird und auf wessen „Erfahrung" abgestellt wird, bleibt ungeklärt. An anderer Stelle geht der Entwurf davon aus, dass Veranstaltungen mit größerer Menschenmenge „oftmals" Tatort für Straftaten seien,[28] wenngleich ein allgemeiner Hinweis auf eine bestimmte Veranstaltung Art und Größe wiederum nicht genügen soll.[29] Der Widerspruch in der Begründung erleichtert eine Auslegung und damit zusammenhängend die Reichweite der Norm nicht. Der Vergleich mit § 27 Abs. 1 Nr. 4 PolG-E BW, der auf entsprechende Tatsachen abstellt,[30] lässt zu mindestens den Umkehrschluss zu, dass Erfahrungssätze nicht mit entsprechenden Tatsachen gleichzusetzen sind. Gestützt wird dies dadurch, dass Regelungen anderer Länder zur Personenfeststellung

[23] BVerfG, NJW 2019, 827, 834.
[24] BeckOK PolR BW/Enders, 19. Ed. 1.7.2020, PolG § 26 Rn. 36.
[25] BVerfG, NJW 2019, 827, 834.
[26] BeckOK PolR BW/*Enders*, 19. Ed. 1.7.2020, PolG § 21 Rn. 35.
[27] Drs. 16/8484, S. 132.
[28] Drs. 16/8484, S. 119.
[29] Drs. 16/8484, S. 132.
[30] So auch Stellungnahme GFF, S. 6.

ausschließlich auf tatsächliche Anhaltspunkte abstellen.[31] Damit wird die Reichweite der Befugnis eher weit gezogen und überzieht die im BKA – Urteil für Vorfeldmaßnahmen formulierten Zulässigkeitsvoraussetzungen. Bloße Erfahrungssätze bilden keine rechtlich tragfähige Grundlage für Personenfeststellungen.[32]

Eine Beschränkung erfährt der Tatbestand dadurch, dass nur bei der Gefahr von Straftaten gegen Leib, Leben und bedeutenden Sachwerte eine Kontrolle möglich sein soll. Allerdings kann das die unverhältnismäßige Reichweite der Vorschrift nicht mehr korrigieren. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kommt es auf die Ausgestaltung der Ermächtigung insgesamt an.[33] Weiterhin soll im Rahmen des Auswahlermessens die Verhältnismäßigkeit in „besonderem Maße" berücksichtigt werden. Die Begründung spricht davon, dass bei der konkreten Auswahl eines Betroffenen „unter Berücksichtigung vorhandener Erfahrungswerte" die Polizei „besonders sorgfältig" zu prüfen habe, ob die Kontrolle angemessen ist.[34] Voraussetzungen für die Personenauswahl werden jedoch nicht aufgestellt. Erneut sollen sich Bürger offenbar auf die nicht näher konkretisierte „Erfahrung" verlassen. Eine wirksame Begrenzung des Tatbestandes findet auch durch dieses Merkmal nicht statt. Zur Verhältnismäßigkeit sind zudem Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und die aufsichtliche Kontrolle zu berücksichtigen.[35] In diesem Zusammenhang stechen die fehlenden Dokumentationspflichten ins Auge. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Landesgesetzgeber keine näheren Voraussetzungen dafür geschaffen hat, unter welchen konkreten Voraussetzungen Personen kontrolliert werden, ist die Dokumentation dieser nötig, um einen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten zu können.[36]

---

[31] So haben beispielsweise Bremen, Berlin, NRW, Bayern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Hessen in ihren Polizeigesetzen Regelungen zur Datenerhebung auf öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen getroffen, die auf tatsächliche Anhaltspunkte abstellen.

[32] BeckOK PolR BW/*Enders*, 19. Ed. 1.7.2020, PolG § 26 Rn. 36.

[33] BVerfG, NJW 2019, 827, 835.

[34] Drs. 16/8484, S. 132.

[35] BVerfG, NJW 2019, 827, 833 f.

[36] Ähnlich bereits der Anwaltsverband in Hinblick auf die Voraussetzungen des § 44 Abs. 1 S. 2 PolG-E BW in seiner Stellungnahme, S. 13.

4. Mangelnde Bestimmtheit der Befugnisse

Ins Gewicht fällt ferner, dass die vorgesehenen Regelungen an ihrer Unbestimmtheit kranken. Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass der betroffene Bürger sich auf belastende Maßnahmen einstellen kann, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können.[37] Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden.[38] Das Bestimmtheitsgebot verlangt zwar nicht, dass die konkrete Maßnahme für den Betroffenen vorhersehbar ist, wohl aber, dass die betroffene Person grundsätzlich erkennen kann, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist.[39] Da bei Maßnahmen zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten oder zur Verhütung von Straftaten das Risiko wie bei der anlasslosen Personenkontrolle einer Fehlprognose besonders hoch ist, sind nach der Rechtsprechung des Bundeserfassungsgerichtes bei entsprechenden Regelungen besonders **hohe Anforderungen an den Bestimmtheitsgrundsatz** zu stellen.[40] Bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit mitunter auch die bereichsspezifische Funktion, eine Umgrenzung des Anlasses der Maßnahme sicherzustellen.[41]

Auch diesen Anforderungen wird der Entwurf nicht gerecht. Offen bleibt, wann eine Person „bei oder im Zusammenhang" mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen i.S.v. §§ 27 Abs. 1 S. 2 Nr. 2PolG-E BW angetroffen ist, sprich wie weit Veranstaltungen räumlich und zeitlich reichen sollen.[42] Die Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Ermächtigungsgrundlage im PolG BW zur Videoüberwachung beispielsweise an Bahnhöfen wurde durch den VGH BW insbesondere damit begründet, dass der Einzelne wisse, wo er ins Visier der Überwa-

[37] BVerwG, NVwZ, 2012, 757, 760.
[38] BVerfG, NJW 2005, 2603, 2607; NJW 2019, 827, 833.
[39] BVerwG, NJW 2005, 2603, 2607.
[40] BVerwG, NJW 2005, 2603, 2608.
[41] BVerfG, NJW 2008, 1505, 1509.
[42] BeckOK PolR BW/*Enders*, 19. Ed. 1.7.2020, PolG § 26 Rn. 12 mwN.

chungskamera gerate und daher regelmäßig die Möglichkeit habe, diesen Bereich zu meiden und der Überwachung zu entgehen.[43]

Unbestimmt ist auch, wann ein „besonderes Gefährdungsrisiko" bei Veranstaltungen bestehen soll. Der Verweis auf den seinerseits unbestimmten § 44 Abs. 1 S. 2 PolG-E BW bringt keine Klarheit. Im Zusammenhang mit § 44 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 PolG-E wird auf eine „aktuelle" Gefährdungsanalyse abgestellt. Wann eine solche Analyse aktuell ist, bleibt offen. Der Verweis auf § 44 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 PolG-E BW trägt ebenfalls nicht zur Bestimmtheit bei. Die Probleme zum Begriff „erfahrungsgemäß" stellen sich an dieser Stelle wie dargestellt in gleicher Weise wie i.R.v. § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW. „Erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit" gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW erfassen Gefahren für ein bedeutsames Rechtsgut wie Leben, Gesundheit, Freiheit, wesentliche Vermögenswerte, die in der Regel dann vorliegen, wenn mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist.[44] § 27 Abs. 1 Nr. 2 PolG-E BW ist daher im Hinblick auf § 44 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 PolG-E BW im Ergebnis deckungsgleich. Zwar kann der Gesetzgeber der Exekutive eine gewisse Einschätzungsprärogative einräumen.[45] Im Entwurf sind jedoch keinerlei Kriterien vorhergesehen, die über die „Erfahrung" hinausgehen. Insofern ist für den Bürger im Vorhinein nicht erkennbar, ob er mit Kontrollen zu rechnen hat.

IV. Einwände gegen § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E BW

Angesichts der höheren Eingriffsintensität bei der Durchsuchung im Vergleich zur Personenfeststellung gelten die vorstehenden Ausführungen erst recht für die Neuregelung im Bereich der Durchsuchung von Personen.

[43] VGH BW, MMR 2004, 198, 201.
[44] BeckOK PolR BW/*Trurnit*, 19. Ed. 1.7.2020, PolG § 1, Rn. 30.1.
[45] BVerfG, NJW 2019, 827, 836.

Zu berücksichtigen ist hier außerdem, dass der Eingriff an höhere Voraussetzungen zu binden wäre als die Kontrolle selbst:

> *Daher muss für solche Maßnahmen ein Ermächtigungstatbestand geschaffen werden, der den Eingriffsanlass gegenüber der Kontrollermächtigung* ***verschärft***
>
> *Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 449.*

Auch dies ist derzeit nicht gewährleistet.

V. Ergebnis

Die Regelungen in § 27 Abs. 1 Nr. 2 und § 34 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E BW begegnen in den derzeitigen Ausgestaltungen **durchgreifenden verfassungsrechtlichen** Bedenken und sollten daher gestrichen werden.

Sollte an den Vorschriften festgehalten werden wäre eine deutlich stärkere Eingrenzung der unbestimmten Begriffe erforderlich.

Dr. Basar