



Frau
Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und
Sport
des Landtags des Saarlandes
Petra Berg
Franz-Josef-Röder-Straße 7

66119 Saarbrücken

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 24. April 2020

Schriftliche Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes
„Gesetz zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland“
(LT-Drs. 16/1180)**

**im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport
am 28. Mai 2020**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
für die Einladung zur oben genannten Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme
darf ich mich herzlich bedanken.

Angesichts des erheblichen Gesamtumfangs des Gesetzgebungsvorhabens können im
Rahmen der nachfolgenden Ausführungen neben der allgemeinen Frage der Gesetzes-
systematik (unter A.) nur Einzelfragen (unter B.) herausgegriffen werden, die einerseits
besonders praxisrelevant und andererseits unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel in
besonderem Maße problematisch erscheinen. Die nachfolgenden Bemerkungen bieten
damit **keine abschließende juristische Beurteilung** des Gesetzentwurfs, sondern sol-
len lediglich beispielhaft den Charakter des Reformgesetzes beleuchten. Sie zeigen al-
lerdings auf, dass das begutachtete Gesetzespaket aus der Sicht des um Objektivität
bemühten Rechtswissenschaftlers **an einer ganzen Reihe von Stellen noch der Nach-
besserung bedarf**, um ein modernes, effizientes und verfassungskonformes Polizeirecht
für das Saarland gewährleisten zu können.

Dabei wird nicht verkannt, dass es sich bei dem Ziel, hierbei nicht nur dem neuen euro-
päischen Datenschutzregime, sondern auch der aktuellen Verfassungsrechtsprechung
Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine Erweiterung und Modernisierung des polizeili-

chen Eingriffsinstrumentariums zu ermöglichen, um eine Herkulesaufgabe handelt. Andererseits ist etwa die Umsetzungsfrist der JI-Richtlinie bereits vor rund zwei Jahren, konkret am 6. Mai 2018, abgelaufen und auch die zu berücksichtigende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtgesetz (BKAG – BVerfGE 141, 220) stammt immerhin schon vom 20. April 2016. Der von den Entwurfsverfassern gewählte Ausweg der Auslagerung von bereichsspezifischen Datenschutzregelungen für die Gefahrenabwehrbehörden in ein Spezialgesetz – nach dem Vorbild des Hamburgischen Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei vom 19. Dezember 2019 (HmbGVBl. 2019, S. 485) – stellt gewissermaßen einen „short cut“, also eine Abkürzung auf dem steinigen Weg einer umfassenden Neugestaltung des Saarländischen Polizeigesetzes dar. Ob man diese Abkürzung nehmen möchte, fällt letztlich in die alleinige Entscheidungskompetenz der hierzu gewählten Abgeordneten. Dabei wird man sicher auch zu bedenken haben, ob und inwieweit solche, häufig verschachtelten gesetzlichen Konstrukte für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die zur Anwendung berufenen Beamtinnen und Beamten noch ausreichend klar und nachvollziehbar sind. In jedem Fall **erscheint es dringend empfehlenswert, den bisherigen Gesetzgebungsprozess noch einmal kritisch zu reflektieren**, bevor hier übereilt Fakten geschaffen werden, die dann erst in einem mühevollen Reformprozess und unter Einschaltung der bestehenden Rechtsschutzmechanismen korrigiert werden können.

A. Gesetzssystematik

I. Ausgliederung der polizeilichen Datenverarbeitung in ein Spezialgesetz

Bereits die gesetzliche Konzeption einer Umsetzung speziell der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (im Folgenden: JI-Richtlinie) durch ein spezielles Fachgesetz in Form des vorgeschlagenen SPoIDVG und der damit einhergehenden Ausgliederung sämtlicher Bestimmungen zum bereichsspezifischen Datenschutz durch die saarländische Polizei erscheint sachlich wie verfassungsrechtlich zumindest bedenklich.

Ein solches Regelungskonzept, das zwangsläufig mit einer Vielzahl von Verweisungen arbeiten muss, beinhaltet naturgemäß die **Gefahr mangelnder Transparenz und Rechtsklarheit** sowohl für den von der Datenerhebung betroffenen Bürger als auch für den jeweiligen Rechtsanwender. Letzterer begegnet der Herausforderung, zu erkennen, wann er im Bereich der Datenschutzgrundverordnung, des Saarländischen Datenschutzgesetzes (im Folgenden: SDSG), des Saarländischen Polizeigesetzes (im Folgenden: SPoIG), des Saarländischen Gesetzes über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei oder anderer „spezieller Rechtsvorschriften“ agiert. Klarheit wird hierbei auch nicht durch § 1 SPoIDVG-E geschaffen, da die Norm auf die zuvor genannten Kodifikationen explizit Bezug nimmt und in ihrem Absatz 2 auf weitere spezielle – nicht näher konkretisierte – Rechtsvorschriften verweist. Der Rechtsanwender ist somit bei der Ver-

arbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei einer Vielzahl an Regelungen ausgesetzt, die für ihn jedenfalls durch einen Blick in das neue SPoIDVG als vermeintliches Fachgesetz nicht abschließend erkennbar sind. Ist für ihn aber gar nicht konkret ersichtlich, an welche Voraussetzungen er gesetzlich gebunden ist und in welchem Verhältnis diese zueinander stehen, so geht damit die Gefahr nicht verfassungsgemäßer Beeinträchtigungen von Grundrechten zwangsläufig einher. Das wiegt insbesondere im Bereich einer so grundrechtssensiblen Materie wie der Datenverarbeitung zu Gefahrenabwehrzwecken besonders schwer.

Zwar wird man angesichts der hohen Hürden, die das Bundesverfassungsgericht an die fehlende Bestimmtheit von Gesetzen stellt, durch die hier vorgeschlagene Regelungstechnik noch nicht per se von einer rechtsstaatswidrigen Ausgestaltung des saarländischen Polizeirechts sprechen können. Die **Ausgliederung von Datenverarbeitungsfragen in ein Spezialgesetz überschreitet daher auch nicht die Einschätzungsprerogative des saarländischen Landesgesetzgebers**. Umgekehrt stellt allein die fehlende Verfassungswidrigkeit aber natürlich kein Gütesiegel für gesetzgeberische Aktivitäten dar. Eine anwender- und bürgerfreundliche Ausgestaltung der Datenverarbeitung im digitalen Zeitalter bringt das Gesetz zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland zweifellos nicht. Insofern steht zu befürchten, dass sich diese Materie durch eine solche Gesetzesstruktur immer weiter zu einem reinen Expertenrecht entwickelt und einer – jedenfalls gefühlten – Entfernung von Staat und Bürger Vorschub leistet.

Aus Gründen der Bestimmtheit, Transparenz und Bürgerfreundlichkeit wäre es sachlich zweifellos vorzugswürdig, insbesondere die Umsetzung der Vorgaben der JI-Richtlinie durch eine Anpassung des bereits bestehenden SPoIG sowie ggf. ergänzend des Saarländischen Datenschutzgesetzes (SDSG) vorzunehmen. Diesen Weg sind – mit Ausnahme von Hamburg – bislang auch alle anderen Bundesländer (z.B. Bayern, Berlin, Hessen oder Nordrhein-Westfalen) sowie der Bund (BKAG) gegangen, die ihr Polizei- und Ordnungsrecht in den vergangenen Jahren grundlegend reformiert haben. Zwingende verfassungsrechtliche Gründe stehen der hier vorgeschlagenen Neuausgestaltung des saarländischen Polizeirechts allerdings nicht entgegen.

II. Anwendungsbereich (§ 1 SPoIDVG-E)

Die Formulierung des gesetzlichen Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E ist demgegenüber teilweise verfassungswidrig. Sie verstößt sowohl gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, weckt aber auch unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitsgrundsatzes erhebliche Bedenken, die durch eine Alternativformulierung leicht auszuschließen wären.

1. *Fehlende Gesetzgebungskompetenz*

Nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E sollen die Vorschriften des SPoIDVG für die Verarbeitung personenbezogener Daten **zum „Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung¹ Verfolgung und Ahndung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“** gelten. Hierzu ist zunächst in formaler Hinsicht zu bemerken, dass nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzesentwurfs und entgegen der Einschätzung der Gesetzesbegründung die Ahndungskompetenz damit schon rein grammatikalisch nicht auf diejenige für Ordnungswidrigkeiten beschränkt ist.²

Inhaltlich scheint die kompetenzwidrige Einbeziehung der Verarbeitungszwecke der „Ermittlung, Aufdeckung und Ahndung von Straftaten“ zudem auf einem **Fehlverständnis der europarechtlichen Vorgaben** zu beruhen. 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 innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. **An der innerstaatlichen Kompetenzverteilung** der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Gesetzgebung **können Richtlinien** schon deshalb **nichts ändern**, weil die EU gerade 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. Demgegenüber fällt der Bereich des Strafprozessrechts, zu dem insbesondere auch die Strafverfolgungsvorsorge gehört, unter den Begriff des „gerichtlichen Verfahrens“ und damit in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 1 GG. **Die Vorgaben der JI-Richtlinie sind damit innerstaatlich vom jeweils zuständigen Gesetzgeber umzusetzen. Nur soweit es um die Datenverarbeitung durch die Polizeiverwaltungsbehörden und die Vollzugspolizei des Saarlandes im Zusammenhang mit Aufgaben der Gefahrenabwehr geht, ist der saarländische Landesgesetzgeber zuständig.** In der europarechtlichen Terminologie sowie im Wortlaut der JI-Richtlinie wird diese Aufgabe regelmäßig mit der „Verhütung von Straftaten“ umschrieben. Sofern es demgegenüber nach nationalem, deutschem Verständnis um Aufgaben der Strafverfolgung, also um die „Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Straf-

¹ An dieser Stelle des hier wörtlich übernommenen Entwurfstextes scheint noch ein Komma zu fehlen.

² So aber ausdrücklich LT-Drs. 16/1180, S. 61.

vollstreckung“ geht, ist hierfür – zumindest vorrangig – der Bundesgesetzgeber zuständig. Von dieser Gesetzgebungskompetenz hat der Bund im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der JI-Richtlinie vor kurzem auch 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 2019³ Gebrauch gemacht. Im Übrigen waren schon zuvor Fragen des bereichsspezifischen Datenschutzes im Strafverfahren umfassend in den §§ 474 ff. StPO geregelt, so dass auch davon auszugehen ist, dass der Bund seine diesbezügliche Gesetzgebungsbefugnis abschließend ausgeschöpft hat. Natürlich nehmen auch saarländische Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte in der täglichen Praxis in erheblichem Umfang als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (vgl. § 152 GVG) Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung wahr. Die hierfür einschlägigen Rechtsgrundlagen sind aber dann zwingend solche der Strafprozessordnung. Festzuhalten ist somit, dass landesrechtliche Regelungen zur polizeilichen Datenverarbeitung zu Zwecken der Strafverfolgung schon per se gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung verstoßen.

In § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E sollte somit die Formulierung „zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung, Verfolgung und Ahndung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ gestrichen werden. Stattdessen bietet sich eine sprachliche wie inhaltliche Anknüpfung an § 1 Abs. 2 SPoIG an, so dass man alternativ schlicht formulieren könnte: „zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“.

Diese kompetenzrechtliche Klarstellung ist auch deshalb von besonderer praktischer Bedeutung, weil in anderen Vorschriften des Gesetzentwurfs, etwa in § 3 Abs. 1 oder in § 10 Abs. 2 SPoIDVG-E, auf die zentrale Regelung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E verwiesen wird.

2. Bestimmtheitsdefizite

Die in § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E formulierte Regelung des Anwendungsbereichs des Gesetzes erscheint aber **auch unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitsgrundsatzes** zumindest **problematisch**. So sollen „die Vorschriften dieses Gesetzes“, also des SPoIDVG, „für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei im Sinne des § 1 Absatz 1 des Saarländischen Polizeigesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. März 2001 (Amtsbl. S. 1074), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. März 2017 (Amtsbl. I S. 486), in der jeweils geltenden Fassung“ gelten. Bei dieser umständlichen Formulierung handelt es sich um eine sog. **dynamische Verweisung auf den Begriff der Polizei i.S. von § 1 Abs. 1 SPoIG**, dem nach geltendem Recht sowohl die Polizeiverwaltungsbehörden als auch die Vollzugspolizei unterfallen. Von einer dynamischen Verweisung spricht man immer dann, wenn eine Blankettnorm (hier: § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E) auf ein Verweisungsobjekt (hier: § 1 Abs. 1 SPoIG) „in der jeweils gültigen Fassung“ verweist und sich damit flexibel an etwaige Änderungen des Verweisungsobjekts anpasst.⁴ Offenbar wollen die Entwurfsverfasser mit § 1 Abs. 1 SPoIDVG-

³ BGBl. I S. 1724.

⁴ Vgl. nur Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, § 7 Rn. 79.

E sicherstellen, dass das SPoIDVG immer nur für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch solche Stellen gilt, die auch dem jeweils geltenden Begriff der „Polizei“ i.S. des Saarländischen Polizeigesetzes unterfallen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zuletzt im Jahr 2016 in seiner Entscheidung zum Rindfleischetikettierungsgesetz,⁵ allerdings im Kontext von Blankettstrafnormen, näher mit der Verfassungsmäßigkeit von Blankettgesetzen vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes als besondere Ausprägung des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips befasst. Es hält die Verwendung einer solchen Gesetzgebungstechnik jedenfalls dann für verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Blankettnorm hinreichend klar erkennen lässt, worauf sich die Verweisung bezieht.⁶ Dem Bestimmtheitsgebot genügen Blankettgesetze jedoch insgesamt nur dann, wenn sich die möglichen Anwendungsfälle schon aufgrund des Gesetzes voraussehen lassen, also bereits entweder im Blankettgesetz selbst oder in einem in Bezug genommenen Gesetz hinreichend deutlich umschrieben sind. Zudem müssen neben der Blankettnorm auch die sie ausfüllenden Vorschriften die verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen erfüllen.⁷

Überträgt man diese Anforderungen auf den Bereich des polizeilichen Gefahrenabwehrrechts, so wird man der verschachtelten Formulierung des § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E zwar nicht von vornherein ein Bestimmtheitsdefizit in einem Ausmaße bescheinigen können, dass sie gleich mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu belegen wäre. Schließlich liegt es sachlich auch für den juristischen Laien nahe, dass der Anwendungsbereich eines Gesetzes über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei sich auch inhaltlich auf das bezieht, was sich schon in seinem Titel ausdrückt, also die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Stellen, die nach allgemeinem saarländischen Polizeirecht unter den Begriff der Polizei zu subsumieren wären. Andererseits wird man schwerlich behaupten können, dass der vorgeschlagene § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E im Falle seines Inkrafttretens eine bürgerfreundliche Regelung darstellen würde. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet der Bestimmtheitsgrundsatz den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen an Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Gesetzliche Regelungen müssen mithin so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage konkret erkennen kann und sein Verhalten danach auszurichten vermag. Insofern sorgt der Bestimmtheitsgrundsatz dafür, dass das Handeln der Verwaltung in gewissem Umfang für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar ist.⁸ Vor diesem Hintergrund **stiftet der gesetzestechnische Rückgriff auf eine dynamische Verweisung in § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E nur unnötige Verwirrung**. Dies gilt schon deshalb, weil auch auf absehbare Zeit kaum davon auszugehen sein dürfte, dass das Saarland seine tradierte und bewährte, polizeiliche Behördenstruktur grundlegend verändern wird. Und sollte dies doch der Fall sein, wäre eine dann erforderliche, gleichzeitige Änderung von SPoIG und SPoIDVG angesichts des damit verbundenen, massiven Umbaus der saarländischen Be-

⁵ BVerfG NJW 2016, 3648.

⁶ BVerfG NJW 2016, 3648 (3651).

⁷ BVerfG NJW 2016, 3648 (3651).

⁸ BVerfGE 56, 1 (12); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.).

hördenstruktur sicherlich keine unverhältnismäßige Zusatzbelastung für den saarländischen Gesetzgeber. Vor allem aber wäre im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eine klarere Formulierung des Zwecks des gesetzlichen Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E mit Blick auf die Stellen, die ihre personenbezogenen Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr im Saarland verarbeiten dürfen, ohne Zweifel ein Gewinn an Transparenz.

Insofern sollte in § 1 Abs. 1 SPoIDVG-E die Formulierung „die Polizei im Sinne des § 1 Absatz 1 des Saarländischen Polizeigesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. März 2001 (Amtsbl. S. 1074), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. März 2017 (Amtsbl. I S. 486), in der jeweils geltenden Fassung“ gestrichen und durch eine bestimmtere Formulierung, z.B. „die Polizeiverwaltungsbehörden und die Vollzugs-polizei“ ersetzt werden.

III. Begriffsbestimmungen (§ 2 Abs. 19 SPoIDVG-E)

In § 2 SPoIDVG-E werden zahlreiche Begriffsbestimmungen kodifiziert. Ersichtlich zu weit geraten ist dabei die Regelung des § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E, die die Grunddaten einer Person definiert. Die dortige Auflistung ist gerade nicht abschließend, sondern erfolgt lediglich beispielhaft, was durch die sprachliche Verwendung des Wortes „insbesondere“ erkennbar wird. Damit **entspricht § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E nicht dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit.**

Der Gesetzgeber muss nicht nur den Verwendungszweck der zu erhebenden Daten bereichsspezifisch und präzise bestimmen,⁹ sondern zuvor auch abschließend festlegen, welche Daten zu erheben sind. Nicht gestattet ist es, Ermächtigungsnormen auf Vorrat zu errichten. Im Bereich der personenbezogenen Datenverarbeitung muss der Staat sich auf das zur Zweckerreichung erforderliche Minimum begrenzen.¹⁰ Die zu fordernde Transparenz ist insoweit unumgänglich, als sie bereits auf Ebene der Datenerhebung gegeben sein muss, um einen entsprechenden Schutz auch im Hinblick auf die Verwendung der Daten zu gewährleisten. Für § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E wird aber weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung näher konkretisiert, welcher Anknüpfungspunkt der Datenerhebung zugrunde liegt, sodass die erforderliche Gesetzesbestimmtheit auch nicht unter Berücksichtigung des Normzwecks der Gefahrenabwehr gewährleistet werden kann. Somit kann auch teleologisch nicht bestimmt werden, welche weiteren Daten als Grunddaten in Betracht kommen und von einer Datenverarbeitung durch die saarländische Polizei erfasst sein können. Ein Verweis auf die Grunddaten nach § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E findet sich etwa in § 23 Abs. 2 Satz 2 SPoIDVG-E, der ihre Verarbeitung unter niedrighschwelligigen Voraussetzungen zur Identifizierung zulässt. Daraus lässt sich aber hinsichtlich eines generellen Zwecks der Bestimmung von Grunddaten nichts Nennenswertes ableiten. Dass die klaren Bestimmtheitsdefizite des § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E andererseits **kein Redaktionsversehen** sind, ergibt sich explizit aus der Gesetzesbegründung. Insoweit wird angeführt, dass § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E „bewusst nicht abschließend geregelt“ ist, „um sicher zu stellen, dass die Übernahme weitere Datenkategorien

⁹ BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419 (422).

¹⁰ BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419 (422).

durch die Rechtslage abgedeckt ist“.¹¹ Eine solche Argumentationsweise führt den verfassungsrechtlich garantierten Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips ad absurdum.

Somit wird empfohlen, das Wort „insbesondere“ in § 2 Abs. 19 SPoIDVG-E ersatzlos zu streichen und ggf. weitere, zwingend benötigte Datenkategorien dort abschließend zu kodifizieren.

B. Einzelregelungen

I. Auskunftsrecht (§ 11 SPoIDVG-E)

Die Ausgestaltung des Auskunftsanspruchs gegenüber den Sicherheitsbehörden stellt traditionell die „Achillesferse“ der Sicherheitsgesetzgebung dar. Sie ist immer auch vor dem Hintergrund der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten **Garantie effektiven Rechtsschutzes** zu sehen. Wer nicht weiß bzw. nicht erfährt, ob und welche Daten von der Polizei von ihm verarbeitet werden bzw. worden sind, besitzt faktisch keine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen (nachträglich) gerichtlich überprüfen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund **fehlt es zunächst der in § 11 Abs. 2 SPoIDVG-E vorgeschlagenen Regelung an der erforderlichen Bestimmtheit**. Danach soll die Regelung des § 11 Abs. 1 PoIDVG-E nicht für personenbezogene Daten gelten, die nur deshalb verarbeitet werden, weil sie aufgrund gesetzlicher Aufbewahrungsvorschriften nicht gelöscht werden dürfen oder die ausschließlich Zwecken der Datensicherung oder der Datenschutzkontrolle dienen, wenn die Auskunftserteilung einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und eine Verarbeitung zu anderen Zwecken durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ausgeschlossen ist. Auf diese Weise werden **neue Ausschlussgründe** für das grundsätzliche Auskunftsrecht nach § 11 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E geschaffen, zu deren Bedeutung und inhaltlicher Reichweite sich sowohl der Entwurfstext selbst als auch die Gesetzesbegründung vollständig ausschweigen. Da sie **durch Art. 14 und 15 der JI-Richtlinie gerade nicht vorgegeben** werden, ist schon mit Blick auf geltendes Unionrecht zweifelhaft, ob sich eine solche Ausweitung der Ausschlussgründe über den Richtlinien text hinaus noch mit dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Loyalitätsgebot vereinbaren lässt. Hinzu kommt mit Blick auf das nationale Verfassungsrecht eine bedenkliche **Bündelung unbestimmter Rechtsbegriffe**. So bleibt etwa unklar, um welche personenbezogenen Daten es sich handeln kann, „die nur deshalb verarbeitet werden, weil sie aufgrund gesetzlicher Aufbewahrungspflichten nicht gelöscht werden dürfen“. Auch für die inhaltliche Ausfüllung von Formulierungen wie „unverhältnismäßiger Aufwand“ oder „geeignete technische und organisatorische Maßnahmen“ fehlt jede gesetzgeberische Hilfestellung für die Rechtspraxis. Damit wird für solche Daten die Verweigerung der Auskunft nahezu vollständig in das Ermessen der Polizei gestellt, die mit der undankbaren Aufgabe, dies eigenständig konkretisieren zu müssen, schlicht überfordert sein dürfte.

Speziell unter dem Gesichtspunkt **fehlender Verhältnismäßigkeit** ist auch der **Auskunftsverweigerungsgrund des § 11 Abs. 3 SPoIDVG-E** in dieser Formulierung **nicht**

¹¹ LT-Drs. 16/1180, S. 63, die Rechtschreibfehler sind unverändert aus dem Original übernommen.

verfassungskonform ausformuliert worden. Danach soll von der Auskunftserteilung auch dann abgesehen werden, wenn die betroffene Person keine Angaben macht, die das Auffinden der Daten ermöglichen, und deshalb der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand außer Verhältnis zu dem von der betroffenen Person geltend gemachten Informationsinteresse steht. Dieser Auskunftsverweigerungsgrund, für den sich **ebenfalls keine Vorgabe in der JI-Richtlinie** findet, soll die Auskunftsverweigerung von der Kooperation der betroffenen Person abhängig machen.¹² Zwar ist § 11 Abs. 3 SPoIDVG-E im Gegensatz zu § 11 Abs. 2 SPoIDVG-E als bloße „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet. Dennoch dürfte der dem polizeilichen Rechtsanwender belassene Ermessensspielraum vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG zu weit bemessen sein. Unklar ist bereits, wann der staatliche Aufwand für die Erteilung von Auskünften „außer Verhältnis“ steht. Müssen die Informationen bei der saarländischen Polizei auf Knopfdruck verfügbar sein? Oder sind hier intensive Recherchen erforderlich? Vor allem aber kommt in der Gesetzesformulierung der Gesichtspunkt nicht zum Ausdruck, dass die betroffene Person in vielen Fällen faktisch gar keine Angaben zum Auffinden der Daten machen kann, etwa weil sie – wie die meisten Bürgerinnen und Bürger – die polizeilichen Datenverarbeitungsstrukturen nicht kennt oder sie als Teilnehmer/-in an einer Veranstaltung oder Ansammlung oder als Nachrichtenmittler/-in oder Anschlussüberlasser/-in schlicht nicht weiß, ob von der Polizei personenbezogene Daten über sie erhoben worden sind. Häufig dient die Ausübung des Auskunftsrechts erst der Klärung genau dieser Frage. Das Auskunftsrecht dann auszuschließen, bedeutet nichts anderes als einen Zirkelschluss zu Lasten des Grundrechtsschutzes der Bürgerinnen und Bürger.

Um dem datenschutzfreundlichen Grundcharakter der JI-Richtlinie und den Anforderungen an die nötige Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden, sollten die in § 11 Abs. 2 und 3 SPoIDVG-E vorgesehenen Auskunftsverweigerungsgründe ersatzlos gestrichen, zumindest aber durch weitere Konkretisierungen so umformuliert werden, dass sie dem Gebot effektiven Rechtsschutzes für die Bürgerinnen und Bürger genügen.

II. Kategorien betroffener Daten (§§ 17, 18 SPoIDVG-E)

Mit § 17 SPoIDVG-E wird der **Kreis derjenigen Personengruppen, über die personenbezogene Daten verarbeitet werden dürfen**, im Vergleich zur bisherigen Rechtslage nach § 26 SPoIG **erheblich erweitert**. Nach § 17 Abs. 2 Nr. 5 bis 7 SPoIDVG-E soll die Vollzugspolizei in Zukunft auch personenbezogene Daten über Verurteilte, Beschuldigte und Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, verarbeiten dürfen. Für diese Ausdehnung der Personenkategorien findet sich in der Entwurfsbegründung keinerlei nachvollziehbare Begründung. Sie ist auch weder durch die Vorgaben der JI-Richtlinie noch durch einschlägige Regelungsvorbilder im BKAG (vgl. §§ 18, 19 BKAG) veranlasst. Es bleibt auch unter Einbeziehung der §§ 18 bis 29 und 31 bis 52 SPoIDVG-E unklar, zu welchen Zwecken die auf Gefahrenabwehraufgaben beschränkte, saarländische Vollzugspolizei solche Daten benötigt, die typischerweise nicht durch Gefahrenabwehraufgaben, sondern im Zusammenhang mit Strafverfahren anfallen. **Datenverarbeitungs-**

¹² LT-Drs. 16/1180, S. 66.

vorgänge zu unbestimmten Zwecken sind aber von vornherein unzulässig und **verfassungswidrig**.¹³ Sie können insbesondere Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

Hinzu kommt, dass für lediglich tatverdächtige Personen i.S. des § 17 Abs. 2 Nr. 7 SPoIDVG-E die **Unschuldsvermutung (vgl. Art. 6 Abs. 2 EMRK)** streitet, so dass diesbezügliche Grundrechtseingriffe besonders schwer wiegen. Außerdem dürfte der Sache nach **kein Unterschied zwischen „Beschuldigten“ i.S. von § 17 Abs. 2 Nr. 6 SPoIDVG-E und „Personen, die verdächtig sind, eine mit Strafe bedrohte Tat begangen zu haben“ gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 7 SPoIDVG-E** bestehen, so dass auch diese Differenzierung mit Fragezeichen zu versehen ist.

Nimmt man ergänzend zu § 17 SPoIDVG-E auch die allgemeine Datenerhebungsbefugnis in § 18 SPoIDVG-E hinzu, so wird deutlich, dass die Entwurfsverfasser an dieser Stelle allgemeine Befugnisse dafür etablieren wollen, dass sich die saarländische Landespolizei auch der Aufgabe der **Vorsorge für die künftige Strafverfolgung** (sog. Strafverfolgungsvorsorge) widmen darf. Auch dies **verstößt**, jedenfalls in dieser Allgemeinheit, **gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen**. Dafür spricht schon die sprachliche Anknüpfung an den heute weitgehend überholten Begriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ in § 18 Abs. 2 SPoIDVG-E. Spätestens seit § 1 Abs. 1 Satz 2 des Vorentwurfs zur Änderung des Musterentwurfs eines Polizeigesetzes (VE-MEPOG) aus dem Jahr 1986 ist geklärt, dass der Begriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ in die beiden Teilaufgaben der „Verhütung von Straftaten“ und der „Strafverfolgungsvorsorge“ unterfällt.¹⁴ Während hinsichtlich der Verhütung von Straftaten schon seit jeher Einigkeit darüber bestand, dass es sich hierbei um eine dem Gefahrenabwehrrecht zugehörige Aufgabe handelt, die nach Art. 30, 70 GG in die Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Landesgesetzgebers fällt,¹⁵ war dies hinsichtlich der Strafverfolgungsvorsorge zunächst umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat aber mittlerweile klargestellt, dass die **Vorsorge für die künftige Strafverfolgung**, also die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die dazu dient bei zukünftigen Strafverfahren bessere Ermittlungsansätze zu liefern, kompetenzrechtlich **der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 1 GG zuzurechnen** ist.¹⁶ Zwar sind die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG nur dann von der Gesetzgebung ausgeschlossen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.¹⁷ Für den Bereich der Strafverfolgungsvorsorge hat der Bundesgesetzgeber aber mittlerweile eine ganze Reihe strafprozessualer Regelungen (vgl. etwa §§ 81b Alt. 2, 81g, 484 StPO) erlassen. In den damit geregelten Bereichen ist eine landesrechtliche Regelung daher mit Blick auf das in § 6 EGStPO niedergelegte Kodifikationsprinzip nicht zulässig. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber den Bereich der Strafverfolgungsvorsorge

¹³ BVerfGE 65, 1 (46); 125, 260 (321); *Würtenberger/Heckmann/Tanneberger*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Aufl. 2017, Rn. 154.

¹⁴ S. nur *Zöller*, Informationsbefugnisse und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 78; jüngst bestätigt durch § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HambPoIDVG.

¹⁵ *Zöller*, Informationsbefugnisse und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, S. 85 f. m.w.N.

¹⁶ BVerfGE 113, 348 (369).

¹⁷ BVerwG NVwZ 2012, 757 (760).

in der StPO bislang noch nicht abschließend geregelt, so dass auch für den saarländischen Landesgesetzgeber hier noch ein gewisser Spielraum verblieben ist. Er muss das tatsächliche Bestehen eines solchen gesetzgeberischen Spielraums aber im Einzelfall, also für bestimmte Formen der Datenverarbeitung, darlegen. Der saarländische Landtag kann sich demgegenüber nicht selbst eine pauschale Ermächtigung für die generelle Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Strafverfolgungsvorsorge durch die Polizei des Saarlandes geben.

Schließlich sei noch der formale Hinweis erlaubt, dass sich der Vorgang der „Erhebung“ von personenbezogenen Daten nach dem neuen europäischen Datenschutzregime, zu dem auch die JI-Richtlinie zählt, im Gegensatz zum früheren, rein nationalen Datenschutzrecht nur noch als ein besonders benannter Unterfall des Oberbegriffs der „Verarbeitung“ darstellt. Dies kommt auch in § 2 Abs. 2 Satz 2 SPoIDVG-E zutreffend zum Ausdruck. Insofern stellt sich mit Blick auf die nationale Gesetzgebungstechnik die Frage, ob angesichts dessen an einer befugnisrechtlichen Trennung zwischen allgemeinen Datenerhebungsvorschriften und Datenverarbeitungsvorschriften (vgl. insbesondere § 23 SPoIDVG-E), bei denen sich die beschriebenen kompetenzrechtlichen Zweifelsfragen wiederholen und fortsetzen, festgehalten werden sollte.

Das allgemeine Regelungskonzept der §§ 17, 18 SPoIDVG-E bedarf nach alledem einer grundlegenden Überarbeitung nach den vorstehend skizzierten Grundsätzen, um dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu entgehen.

III. Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung, Datenverarbeitung zu anderen Zwecken (§ 23 SPoIDVG-E)

Mit § 23 SPoIDVG-E soll eine allgemeine Datenverarbeitungsregelung für die Vollzugs-polizei etabliert werden. Entgegen seiner Überschrift („Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung, Datenverarbeitung zu anderen Zwecken“) enthält der Entwurfstext jedoch **kaum rechtsstaatliche Begrenzungen gegenüber einem umfassenden Datenverbund der Sicherheitsbehörden**. Er wirkt vielmehr wie ein in Gesetzesform gegossener Wunschzettel der Polizei, der die zahlreichen Detailprobleme, vor allem aber einschlägige verfassungsrechtliche Vorgaben für das hoch komplexe Feld der Datenübermittlungen, weitgehend ausblendet. Infolgedessen ist **er in weiten Teilen als evident verfassungswidrig einzustufen**.

Jede (zweckändernde) Nutzung von personenbezogenen Daten stellt jedenfalls einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) in seiner besonderen Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.¹⁸ Damit ist nicht nur der erstmalige Informationserhebungsakt, sondern sind auch die sich daran anschließenden Verarbeitungsschritte, insbesondere auch die Datenübermittlung

¹⁸ Je nach Art bzw. Herkunft der personenbezogenen Daten kann ein Schutz durch andere Grundrechte in Betracht kommen bzw. spezieller sein, etwa nach Art. 10 Abs. 1 GG bei Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, oder nach Art. 13 Abs. 1 GG bei Daten, die durch Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung erlangt wurden; vgl. dazu nur *Jarass/Pieroth*, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 10 Rn. 2 u. Art. 13 Rn. 2, jew. m.w.N.

an weitere Stellen, als eigenständige Grundrechtseingriffe anzusehen.¹⁹ Dabei bezieht sich der Begriff der „Übermittlung“ nicht nur auf klassische technische Übertragungsvorgänge von einem informationstechnischen System zum anderen. In der Terminologie der JI-Richtlinie (Art. 3 Nr. 2) handelt es sich auch hierbei mittlerweile um einen Unterfall des weit gefassten Begriffs der „Verarbeitung“. Auch wenn dies praktisch häufig der Fall sein wird, müssen nicht zwangsläufig Datensätze von einem Speicher zu einem anderen übertragen werden. Gemeint ist vielmehr, dass neben der datenübermittelnden Behörde einer zusätzlichen Stelle die Kenntnisnahme von den Daten ermöglicht wird, die diese Daten zu einem anderen Zweck als die übermittelnde Stelle verwenden soll.²⁰ **Datenübermittlungen erhöhen also faktisch immer die Zahl der datenverwendenden Stellen.** Eine Übermittlung liegt somit auch dann vor, wenn beispielsweise unter dem Dach derselben Polizeibehörde personenbezogene Informationen, die bislang zu Zwecken der Gefahrenabwehr erhoben und verarbeitet worden sind, nunmehr auch zu Strafverfolgungszwecken genutzt werden sollen oder umgekehrt.

Der Sache nach handelt es sich bei den in § 23 SPolDVG-E genannten Datenverarbeitungsvorgängen überwiegend um **Zweckänderungen** hinsichtlich bereits faktisch verfügbarer Daten. Insoweit erlangt der vom Bundesverfassungsgericht erstmals im Volkszählungsurteil im Jahr 1983²¹ postulierte Grundsatz der Zweckbindung von Daten entscheidende Bedeutung. Der Grundsatz der Zweckbindung ist Ausfluss des **Verhältnismäßigkeitsprinzips**.²² Dadurch hat das Bundesverfassungsgericht sowohl die Legislative als auch die Exekutive schon früh gezwungen, Abschied vom Wunschtraum eines gemeinsamen Informationsverbundes aller staatlichen Behörden zu nehmen.²³ Die Kenntnis einer Behörde, beispielsweise einer Gefahrenabwehrbehörde, von personenbezogenen Daten bestimmter Bürger bedeutet danach gerade nicht, dass diese Informationen zwangsläufig auch anderen staatlichen Stellen, etwa Strafverfolgungsbehörden, zu ganz anderen Zwecken zur Verfügung stehen. Insofern dürften auch einer bundesweiten Umsetzung des Programms „Polizei 2020“ nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Hürden entgegenstehen.

Nach dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Bestandsdatenbeschluss vom 24. Januar 2012²⁴ konzipierten „**Modell der doppelten Tür**“ ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei einer Datenübermittlung immer um einen **zweigliedrigen Vorgang** handelt. Die Übermittlungsbehörde bedarf einer **Übermittlungsermächtigung**, die Empfangsbehörde einer **Empfangsermächtigung** für die Daten.²⁵ Der Gesetzgeber muss bei einem Datenaustausch bildlich gesprochen nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem

¹⁹ BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (143); 84, 239 (279).

²⁰ Zöller, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl. 2006, S. 445 (449).

²¹ BVerfGE 65, 1 (44, 54); seitdem st. Rspr., s. etwa BVerfGE 67, 100 (143); 78, 77 (85); 84, 239 (279 f.); 92, 191 (197); 115, 320 (344 f.).

²² BVerfGE 65, 1 (46).

²³ Zöller StV 2019, 419 (423 ff.).

²⁴ BVerfGE 130, 151.

²⁵ Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 501.

Austausch personenbezogener Daten. **Nur soweit derselbe Gesetzgeber für Übermittlungs- und Empfangsermächtigung zuständig ist, darf er auch beide Ermächtigungen in einer Norm zusammenfassen.** Gerade dies ist aber für die durch § 23 SPoIDVG-E vorgeschlagenen Regelungen in erheblichem Umfang nicht der Fall:

- Bereits § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SPoIDVG-E verstößt gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Regelungen zur zweckändernden Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die die saarländische Vollzugspolizei auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage erhoben hat, zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten gehören vor dem Hintergrund von Art. 74 Nr. 1 GG zwingend in die Strafprozessordnung (und sind dort insbesondere in § 161 StPO abschließend, wenngleich sachlich bislang nicht überzeugend²⁶ geregelt).
- Dementsprechend fehlt dem saarländischen Landesgesetzgeber auch die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen wie § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 a) und Nr. 2 a) SPoIDVG-E. Die Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zählt nicht zu den Regelungsgegenständen des Landesgesetzgebers, der dem Bund insoweit keine Vorgaben machen darf.
- Zumindest im Dunkeln bleibt der Anwendungsbereich von § 23 Abs. 3 Satz 2 SPoIDVG-E, bei dem noch dazu ein Satzteil („erhoben worden sind“) zu fehlen scheint. Diese Regelung ist schon mit dem pauschalen Verweis auf § 100b StPO zu unbestimmt. Sie würde inhaltlich – was im vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut nicht herauskommt – nur Sinn machen, wenn sie sich auf die zweckändernde Verarbeitung von personenbezogenen Daten beziehen würde, die auf der Grundlage des SPoIDVG im Wege der akustischen Wohnraumüberwachung erlangt worden sind. Allerdings fehlt es für eine Regelung der Datenverarbeitung „zu Strafverfolgungszwecken“ dann wieder an der Gesetzgebungskompetenz des Saarlandes.
- Die in § 23 Abs. 4 SPoIDVG-E vorgeschlagene Regelung geht bereits sachlich von einem offensichtlichen Missverständnis aus. Sofern die saarländische Vollzugspolizei „im Rahmen von Strafermittlungsverfahren“ personenbezogene Daten über Beschuldigte oder Verurteilte erlangt hat, kann dies nur „Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“ betreffen, die dann zwingend auf strafprozessualer Grundlage gehandelt haben. Sollen solche Daten dann auch zu Gefahrenabwehraufgaben der saarländischen Vollzugspolizei Verwendung finden, kann dies nach dem Modell der doppelten Tür zunächst nur dann geschehen, wenn dies auch nach Maßgabe der einschlägigen strafprozessualen Übermittlungsvorschrift erfolgt. Insofern sind vor allem die Einschränkungen des neuen § 479 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 StPO zu beachten. Diese zwingenden Vorgaben werden in § 23 Abs. 4 SPoIDVG-E übersehen. Zudem wird hier – ebenso wie in § 23 Abs. 5 und 6 SPoIDVG-E wiederum auf den Begriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ abgestellt. Dieser enthält aber – wie bereits zu den §§ 17, 18 SPoIDVG-E ausgeführt – als einen von zwei Teilaspekten auch die Strafverfolgungsvorsorge,

²⁶ Näher hierzu *Zöller StV* 2019, 419 ff.

die grundsätzlich in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt. Eine pauschale Bezugnahme auf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten als Oberbegriff ist daher auch im Rahmen von § 23 SPoIDVG-E unzulässig.

§ 23 SPoIDVG-E verstößt insbesondere vor dem Hintergrund des von Seiten des Bundesverfassungsgerichts entwickelten „Modells der doppelten Tür“ gleich in mehrfacher Hinsicht gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und kann schon deshalb einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Er sollte daher vor Inkrafttreten und vor dem Hintergrund der vorstehend skizzierten Grundsätze auf diejenigen Regelungsgegenstände beschränkt werden, die in die Zuständigkeit des saarländischen Landesgesetzgebers fallen.

IV. Besondere Formen der Erhebung personenbezogener Daten (§ 31 SPoIDVG-E)

Der Gesetzentwurf enthält in § 31 SPoIDVG-E eine Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung personenbezogener Daten mittels in § 31 Abs. 2 und Abs. 3 SPoIDVG-E näher beschriebener Maßnahmen. Begründet wird damit eine Befugnisnorm für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 SVerf sowie in das Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 2 Satz 2 u. 3 SVerf. Die vorgeschlagenen Eingriffsvoraussetzungen erfüllen jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht die verfassungsrechtlich notwendigen Anforderungen.

1. § 31 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E

In § 31 Abs. 1 SPoIDVG-E erfolgt die Darlegung der Voraussetzungen, die die saarländische Vollzugspolizei durch besondere, in § 31 Abs. 2 SPoIDVG-E näher bezeichnete Mittel zur Erhebung personenbezogener Daten berechtigen. Hierbei ist § 31 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E durch den Binnenverweis der betroffenen Adressaten nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 SPoIDVG-E mit dem Bestimmtheitsgrundsatz sowie durch den Binnenverweis auf § 17 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SPoIDVG-E mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar.

a) Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

Der Grundsatz der Bestimmtheit ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsgebots aus Art. 20 Abs. 3 GG. Zur Einhaltung des verfassungsrechtlich geforderten Bestimmtheitsgrundsatzes bedarf es hinreichender Klarheit des Inhalts, Zwecks und Ausmaßes staatlicher Eingriffsakte.²⁷ Der betroffene Adressatenkreis muss mit ausreichender Sicherheit feststellen können, ob und inwiefern er von der staatlichen Maßnahme berührt wird.²⁸ Dem wird **§ 17 Abs. 2 Nr. 1 SPoIDVG-E** nicht gerecht. Danach sind solche Personen betroffen, bei denen Anhaltspunkte bestehen, dass sie künftig Straftaten begehen. Eine nähere Konkretisierung im Hinblick auf die Anforderungen an die diesbezüglichen „Anhaltspunkte“ unterbleibt. Demnach müssen sie nicht einmal durch Tatsachen begründet sein, sondern

²⁷ BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419 (422).

²⁸ BVerfG Beschl. v. 3.3.2004 – 1 BvF 3/92, NJW 2004, 2213 (2215, 2216).

können auch auf persönlichen Einschätzungen des polizeilichen Sachbearbeiters beruhen. Letzteres folgt bereits aus § 21 Abs. 3 Satz 1 SPoIDVG-E, wonach grundsätzlich zwischen personenbezogenen Daten beruhend auf Tatsachen und solchen beruhend auf persönlichen Einschätzungen zu differenzieren ist. Insofern fehlen jegliche greifbaren Anhaltspunkte für eine Konkretisierung und Eingrenzung der betroffenen Personenkategorien.

b) Mangelnde Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Vor diesem Hintergrund ist auch von einem **Verstoß gegen das Übermaßverbot bzw. das Verhältnismäßigkeitsprinzip** auszugehen. Danach müssen staatliche Maßnahmen als Eingriffe in den grundrechtlichen Schutzbereich der betroffenen Adressaten im Hinblick auf ihre Rechtfertigung einen legitimen Zweck verfolgen und nach dem zweckgebundenen Maßstab in ihrer Tragweite geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Dadurch soll gewährleistet werden, dass der Bürger staatliche Gewalt nicht unbegrenzt und willkürlich erfahren kann.²⁹ Die staatliche Beeinträchtigung muss zur Zweckerreichung oder seiner Förderung geeignet sein.³⁰ Daneben bedarf es der Erforderlichkeit des Eingriffs zur Zweckerreichung, d.h. er muss das effektivste und zugleich mildeste, sprich das die geschützte Rechtsposition am wenigsten beeinträchtigende Mittel sein.³¹ Weiterhin muss die beeinträchtigende Maßnahme verhältnismäßig im engeren Sinne sein, d.h. die Beeinträchtigung darf hinsichtlich ihrer Art und Intensität nach nicht außer Verhältnis zu der Gewichtigkeit des eingeschränkten Grundrechts stehen.³²

Die bloße Voraussetzung des Vorliegens nicht näher konkretisierter Anhaltspunkte für eine künftige Straftatbegehung durch den Betroffenen stellt sich vor diesem Hintergrund schon deshalb als **nicht erforderlich** dar, weil ein gleich geeignetes, jedoch **milderes Mittel** zur Verwirklichung der Gefahrenabwehr zumindest darin bestünde, **inhaltlich an „durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte“ anzuknüpfen**. Dies kann auch nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass das Tatsachenerfordernis jedenfalls in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SPoIDVG-E – hier sogar in Gestalt „bestimmter Tatsachen“ – statuiert wird, da sich § 17 Abs. 2 Nr. 1 SPoIDVG-E auf den betroffenen Personenkreis bezieht und gesondert zu betrachten ist. Die fehlende Verhältnismäßigkeit eines gesetzlichen Verweisungsobjekts kann nicht durch die Verhältnismäßigkeit der Verweisungsnorm ausgeglichen werden.

Darüber hinaus stellt auch der **Binnenverweis auf § 17 Abs. 2 Nr. 2 SPoIDVG-E** einen **Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** dar. Die Norm intendiert neben der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, dass „Hinweise für die Verfolgung [...] von Straftaten gewonnen werden“ und verfolgt daher mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes für den Bereich der Strafverfolgung keinen legitimen Gesetzeszweck. Auch hier handelt es sich um den Bereich repressiven Handelns mit der Zielsetzung, zukünftig ein effizienteres, repressives Handeln zur Aufklärung bereits begangener Straftaten, beispielsweise durch erleichterte Beweisführung, zu ermöglichen. Der Bereich der

²⁹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 107.

³⁰ BVerfG Urt. v. 3.3.2004 – 1 BvR 2378/98, Rn. 210, NJW 2004, 999 (1008).

³¹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 113.

³² Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 20 Rn. 197.

Gefahrenabwehr wird somit verlassen. Das Bestehen eines Regelungsspielraums des saarländischen Landesgesetzgebers für den Bereich der Strafverfolgungsvorsorge wird allerdings auch hier nicht dargelegt, sondern erneut auf den wenig geeigneten Oberbegriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ abgestellt.

2. § 31 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SPoIDVG-E

Als Mittel der Erhebung personenbezogener Daten sieht **§ 31 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SPoIDVG-E** den **Einsatz von Vertrauenspersonen sowie von Verdeckten Ermittlerinnen und Verdeckten Ermittlern** vor. Insofern bestehen **ernsthafte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit** einer solchen Regelung.

Konkret ist bereits die **generelle Geeignetheit des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen zum Zweck der Gefahrenabwehr zu bezweifeln**. Bei der Gefahrenabwehr geht es typischerweise um die Reaktion auf zeitlich unmittelbar bevorstehende Schadensereignisse. Verdeckte Ermittler oder Vertrauenspersonen müssen aber immer erst **langfristig aufgebaut und an eine Zielperson herangeführt** werden, bevor man von ihnen Informationen „abschöpfen“ kann. Insofern ist von vorneherein von längeren Einsatzdauern auszugehen, die eine zeitnahe Reaktion ausschließen. Dies bedeutet, dass die Entscheidung über den Einsatz eines solchen Mittels regelmäßig zu einem so frühen Zeitpunkt getroffen werden muss, dass dann noch keine konkrete Gefahr gegeben ist. Faktisch geht es vielmehr primär darum, potenzielle Informationsquellen strategisch so in der kriminellen Szene zu platzieren, dass für den späteren Fall, dass sich eine Situation in Bezug auf einen Schadenseintritt verdichtet, unmittelbar von dort Informationen erlangt werden können, die sich dann wiederum zur Gefahrenabwehr nutzen lassen. Der Einsatz von Verdeckten Ermittlern oder Vertrauenspersonen dient somit näher betrachtet nicht der Abwehr von im Einsatzzeitpunkt bestehenden, konkreten Gefahren. Faktisch geht es vielmehr um Vorbereitungsmaßnahmen auf zukünftige Gefahrenabwehrsituationen, d.h. um eine Art Strukturaufklärung, die im deutschen Sicherheitsrecht bislang zu Recht **den Nachrichtendiensten vorbehalten** ist. Vorschriften wie § 31 SPoIDVG-E führen zwangsläufig zu **verschwimmenden Grenzen zwischen polizeilicher und nachrichtendienstlicher Aufklärung** von kriminellen Strukturen. Stattdessen sollte der Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen auf den Einsatz zu Zwecken der nachrichtendienstlichen Aufklärung und der Verfolgung von Organisationsdelikten konzentriert werden, um Kompetenzüberschneidungen zwischen der Landespolizei und dem Verfassungsschutz nach Möglichkeit zu vermeiden.³³ Schließlich ist er schon nach der Natur der Sache kein taugliches Mittel zur allgemeinen Gefahrenabwehr, weil er zeitlich regelmäßig viel zu spät einsetzen kann.

Insofern empfiehlt es sich, auf den Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern zu Gefahrenabwehrzwecken zu verzichten und diese Einsatzmittel den Strafverfolgungsbehörden sowie den Nachrichtendiensten vorzubehalten. Infolgedessen wäre in

³³ Zur entsprechenden Rechtslage in Bayern s. *Löffelmann*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz) vom 30. Januar 2018, S. 36.

§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SPoIDVG-E die Formulierung „von Vertrauenspersonen und“ und § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 SPoIDVG-E ganz zu streichen.

3. § 31 Abs. 3 Satz 2 und 3 SPoIDVG-E

Unverhältnismäßig erscheint die von § 31 Abs. 3 Satz 2 SPoIDVG-E vorgesehene **Anordnungsdauer für längerfristige Observationen von bis zu sechs Monaten**, die nach § 31 Abs. 3 Satz 3 SPoIDVG-E auch wiederholt um jeweils wiederum bis zu sechs Monate verlängert werden kann. Damit wird ohne nachvollziehbare Begründung vom strafprozessualen Regelungsbild in § 163f StPO abgewichen. Nach § 163f Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 100e Abs. 1 Satz 4 und 5 StPO gelten insoweit Höchstfristen von drei Monaten. Über diese sollte auch das regelmäßig auf kurzfristige Intervention ausgerichtete Gefahrenabwehrrecht nicht hinausgehen.

Es empfiehlt sich somit, in § 31 Abs. 3 Satz 2 und 3 SPoIDVG-E die Formulierungen „höchstens sechs Monate“ und „bis zu sechs Monaten“ durch die Formulierungen „höchstens drei Monate“ und „bis zu drei Monaten“ zu ersetzen.

4. § 31 Abs. 3 Satz 8 SPoIDVG-E

In § 31 Abs. 3 Satz 8 SPoIDVG-E wird die **Anordnungsbefugnis für Maßnahmen** geregelt, **die nicht unter § 31 Abs. 3 Satz 1 SPoIDVG-E fallen**. Danach sollen diese, mit Ausnahme der Fälle von Gefahr in Verzug, durch die **Behördenleiterin oder den Behördenleiter oder eine von ihr/ihm beauftragte Beamtin oder einen von ihr/ihm beauftragten Beamten** angeordnet werden können. Dieser Regelungsvorschlag mag dem nachvollziehbaren Wunsch vieler Polizeibeamter nach einer Beschleunigung von Entscheidungs- und Ermittlungsprozessen entsprechen. Er verstößt aber klar gegen das verfassungsrechtlich verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Diese Regelung hätte zur Folge, dass etwa bei kürzerfristigen Observationen, auch unter Einschluss von Audio- und Videoaufzeichnungen, oder bei Einsätzen von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern, die sich nicht gegen eine bestimmte Person richten, auf einen Richtervorbehalt verzichtet würde. Auch solche Maßnahmen können aber schon aufgrund ihrer verdeckten Durchführung eine erhebliche Beeinträchtigung der Privatsphäre der Betroffenen darstellen, sodass auch ihre Anordnung nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Ausgleich durch eine von der Polizeibehörde unabhängige Instanz – dem Richter – zu erfolgen hat.³⁴ Dafür spricht bereits, dass im Anordnungszeitpunkt der Maßnahme regelmäßig noch nicht abzusehen ist, in welchem Ausmaß sensible, gefahrneutrale Informationen sowie unbeteiligte Dritte mitbetroffen werden.³⁵ Das Erfordernis eines Richtervorbehalts folgt aus der Heimlichkeit der Maßnahmen und der daraus abzuleitenden Konsequenz, dass die Betroffenen erst im Nachhinein von den Beeinträchtigungen Kenntnis und Rechtsschutz erlangen können.³⁶ Infolgedessen ist die bloße Anordnung durch einen Behördenleiter oder gar einen bloß von diesem

³⁴ BVerfG Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1791, 1792).

³⁵ Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, Rn. 209.

³⁶ Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 209.

beauftragten Beamten ohne weitergehende Laufbahnbefähigung von vornherein nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Schließlich hat typischerweise keiner der vorgenannten Personen eine „klassische“ juristische Ausbildung oder gar die Befähigung zum Richteramt. Nur der Vollständigkeit halber sei zudem erwähnt, dass nach dem vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut von § 31 Abs. 3 Satz 8 SPoIDVG-E auch keine Klarheit darüber besteht, durch wen dann eigentlich die Maßnahmen bei Gefahr in Verzug angeordnet werden dürfen. Dies wird an dieser Stelle des Gesetzentwurfs überhaupt nicht geregelt, so dass wohl nach den Vorstellungen der Entwurfsverfasser jede Beamtin und jeder Beamte des Polizeivollzugsdienstes zur Anordnung berufen wäre, was wiederum der Grundrechtsrelevanz solcher Maßnahmen diametral zuwiderlaufen würde.

Infolgedessen ist dringend zu empfehlen, von einer Aufweichung des Richtervorbehalts für Maßnahmen, die nicht unter § 31 Abs. 3 Satz 1 SPoIDVG-E fallen, abzusehen. § 31 Abs. 3 Satz 8 SPoIDVG-E sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden.

V. Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (§ 32 SPoIDVG-E)

1. Überwachung von Versammlungen und Veranstaltungen (§ 32 Abs. 1 SPoIDVG-E)

Durch § 32 Abs. 1 SPoIDVG-E soll die offene Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnung, also die **Videüberwachung, bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen** ermöglicht werden, die ein **besonderes Gefährdungspotenzial** aufweisen. Insofern ist zunächst positiv hervorzuheben, dass hier der Normzweck eindeutig und kompetenzkonform auf die „Erkennung und Abwehr von Gefahren“ beschränkt wird. Um dem Vorwurf anlassloser Überwachungsmaßnahmen zu entgehen, müssen die überwachten Veranstaltungen und Ansammlungen auch ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen. Dieses besondere Gefährdungsrisiko wird dann in § 32 Abs. 1 Satz 2 SPoIDVG-E – offensichtlich abschließend – konkretisiert. Diese Bemühungen zur Konkretisierung des besonderen Gefährdungsrisikos bleiben jedoch teilweise zu vage und **verstoßen damit sowohl gegen den Grundsatz der Bestimmtheit als auch** – wegen des damit zu weit gefassten, sprachlichen Anwendungsbereichs der Vorschrift – **gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**.

Nach **§ 32 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SPoIDVG-E** soll ein besonderes Gefährdungsrisiko anzunehmen sein, wenn auf Grund einer aktuellen Gefährdungsanalyse anzunehmen ist, dass Veranstaltungen und Ansammlungen vergleichbarer Art und Größe von terroristischen Anschlägen bedroht sind. Der genauere Regelungszweck bleibt – auch unter Berücksichtigung der extrem kurzen und leider generell wenig aussagekräftigen Gesetzesbegründung – letztlich unklar. Selbstverständlich macht es Sinn, Veranstaltungen und Ansammlungen per Videotechnik zu beobachten, wenn **konkrete Anhaltspunkte für terroristische Anschläge** bestehen (z.B. bei Hinweisen von Seiten der Nachrichtendienste). Nicht zu überzeugen vermag aber die Ausweitung auf „Veranstaltungen und Ansammlungen **vergleichbarer Art und Größe**“. Der Sache nach bedeutet dies gerade eine **Loslösung von einem tatsächlichen Überwachungsanlass**. Ausreichend wäre schon, dass nur irgendwann einmal bei einer ähnlichen Veranstaltung oder Ansammlung eine (damals) aktuelle Gefährdungsanalyse durchgeführt worden ist und man (damals)

eine terroristische Bedrohung bejaht hat. Das geht erkennbar zu weit. Eine Überwachung wird man unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel nur dann zulassen können, wenn für die konkrete 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, ihre Schreckenswirkung also dadurch erreichen wollen, dass sie jederzeit und gegenüber jedermann zuschlagen können. Potenziell ist damit jede Veranstaltung oder Ansammlung ein Ziel für terroristische Anschläge. Man kann aber kaum jedes Dorf- oder Volksfest und jede Amateursportveranstaltung mit Hilfe von Videotechnik lückenlos überwachen und vor zu allem entschlossenen Tätern schützen.

Auch **§ 32 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SPoIDVG-E bedarf weiterer Präzisierung**. Allein aufgrund der Art und Größe einer Veranstaltung kann man schon logisch nicht zwingend auf 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, im Einzelfall einen gewalttätigen Verlauf nehmen. Insofern **geht allein § 32 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SPoIDVG-E in die richtige Richtung**, indem für offene Videoüberwachungsmaßnahmen gerade ungeachtet von Art und Größe der Veranstaltungen und Ansammlungen tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung verlangt werden.

Insofern empfiehlt es sich, die in § 32 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SPoIDVG-E vorgeschlagene Regelung ersatzlos zu streichen. § 32 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 könnte verfassungskonform wie folgt formuliert werden: „1. auf Grund einer aktuellen Gefährdungsanalyse anzunehmen ist, dass sie von terroristischen Anschlägen bedroht sind,“.

2. Überwachung gefährlicher Orte (§ 32 Abs. 2 SPoIDVG-E)

Mit § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SPoIDVG-E soll die vollzugspolizeiliche Befugnis zur Überwachung gefährlicher Orte neu geregelt werden.³⁷ Die Anknüpfung an den Zweck der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“, die neben der Verhütung von Straftaten auch die in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 1 GG fallende Strafverfolgungsvorsorge umfasst, ist jedoch auch in diesem Kontext problematisch, weil nicht dargelegt wird, inwieweit hier vor dem Hintergrund von Bestimmungen wie § 100h StPO überhaupt noch ein ausreichender **Regelungsspielraum für den saarländischen Landesgesetzgeber** verblieben ist.

Um möglichen Kompetenzstreitigkeiten von vornherein zu entgehen, erscheint es deshalb empfehlenswert, die Formulierung „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ in § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SPoIDVG-E durch die Formulierung „zur Verhütung von Straftaten“ zu ersetzen.

³⁷ LT-Drs. 16/1180, S. 74.

3. Einsatz von Bodycams (§ 32 Abs. 3 SPoIDVG-E)

a) Allgemeines

Mit § 32 Abs. 3 SPoIDVG-E soll der Einsatz von Bodycams nunmehr auf den Einsatz in Wohnungen erweitert werden. Dabei ist zunächst zu bemerken, dass schon der geltende § 27 SPoIG insoweit verfassungswidrig ist, als dort de lege lata auch die als „Vorabnahme“ betitelte Nutzung der sog. „Prerecording-Funktion“ von mobilen Körperkameras erlaubt wird. Im Übrigen führt die Entwurfsbegründung zur Begründung der Verfassungskonformität des Einsatzes in Wohnung ein – dem Verfasser dieser Stellungnahme nicht vorliegendes – Gutachten des Kollegen Prof. Dr. Dr. Markus Thiel sowie von Herrn Dr. Knud Dietrich von der Deutschen Hochschule der Polizei an.³⁸ Damit wird zum einen die Tatsache unterschlagen, dass diese Fragen bereits im Jahr 2017 Gegenstand eines vom Verfasser dieser Stellungnahme für das rheinland-pfälzischen Ministerium des Innern und für Sport verfassten Gutachtens waren, dessen eindeutig gegenteiligen Ergebnisse auch öffentlich publiziert sind.³⁹ Vor allem aber ist zu betonen, dass der persönlich wie fachlich hoch geschätzte Kollege Thiel in dieser Frage in der Szene der deutschen Sicherheitsrechtler bekanntermaßen eine Ansicht vertritt, die man jedenfalls bei objektiver Betrachtung des gesamten Meinungsspektrums kaum als herrschend einstufen kann. Nur der Vollständigkeit sei erwähnt, dass der Ausschuss für Inneres, Sport und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz und in dessen Folge dann der Landtag Rheinland-Pfalz im Jahr 2017 nicht nur auf den Einsatz der Prerecording-Funktion, sondern auch auf den Einsatz von Bodycams in Wohnungen verzichtet hat. Ausschlaggebend für Letzteres war insbesondere der Gesichtspunkt, dass sich dies nicht ohne Änderung des Grundgesetzes in Art. 13 GG bewerkstelligen lässt. In Bundesländern wie Bayern (vgl. Art. 32 BayPAG), in denen sich der Gesetzgeber bei der jüngsten Reform des Polizeirechts hiervon nicht mehrheitlich hat überzeugen lassen, sind aktuell gegen die dortigen Regelungen zum polizeilichen Bodycam-Einsatz Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht sowie Normenkontrollverfahren beim Landesverfassungsgerichtshof anhängig. Dabei ist selbstverständlich unbestritten, dass speziell für den Einsatz in Wohnungen (Stichwort „häusliche Gewalt“ bzw. „Gewalt in engen sozialen Beziehungen“) aus praktischer Sicht ohne jeden Zweifel sehr gute Gründe sprechen.⁴⁰ Aber hier sind einmal mehr Wünsche der polizeilichen Praxis von zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgaben zu unterscheiden.

Da die allein entscheidungsbefugten Abgeordneten des saarländischen Landtages eine so weitreichende Entscheidung wie diejenige über Eingriffe in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung in der Kenntnis auch der – vermutlich sogar herrschenden – Gegenargumente treffen sollten, seien diese hier noch einmal im Wesentlichen dargelegt:

³⁸ LT-Drs. 16/1180, S. 74.

³⁹ Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des rheinland-pfälzischen Pilotprojekts, 2017, S. 62 ff.

⁴⁰ Vgl. Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 69 unter Verweis auf die Ergebnisse der rheinland-pfälzischen AG Körperkamera / Bodycam.

b) Prerecording

Die Befürworter der Schaffung einer polizeigesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für das Prerecording berufen sich, sofern überhaupt eine Begründung gegeben wird,⁴¹ auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur automatischen Kennzeichenüberwachung vom 11. März 2008.⁴² 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.⁴³ Auch das Bundesverwaltungsgericht hat 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.⁴⁴ 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 ausgeführt⁴⁵:

„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. 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.⁴⁶ Bei der Bodycam werden zwar in einem bestimmten Rhythmus die nicht „verwendeten“ Aufnahmen überschrieben, aber zu jedem Zeitpunkt kann der kameraführende Beamte die „Aktivierung“ und damit auch die Speicherung schon im System vorhandener Daten auslösen. Damit verbleibt es gerade nicht bei einer rein technischen Verarbeitung.⁴⁷ Zudem ist die Datenqualität eine andere, da hier nicht nur ein Kennzeichen als Zahlen- und Buchstabenkombination erfasst und mit dem

⁴¹ 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.

⁴² BVerfGE 120, 378.

⁴³ BVerfGE 120, 378 LS 1.

⁴⁴ BVerwG NVwZ 2015, 906.

⁴⁵ BVerfGE 150, 244, LS 1.

⁴⁶ Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 64.

⁴⁷ Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 64; Parma DÖV 2016, 809 (810).

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 einen Grundrechtseingriff dar.⁴⁸ Auf die zeitliche Dauer der eingestellten Aufzeichnungsschleife, die in § 32 Abs. 4 Satz 1 SPolDVG-E nicht näher eingegrenzt worden ist, kommt es dabei nicht an. Jeder, der sich auch nur ein wenig mit polizeilichen Einsatz- und Zugriffssituationen auskennt, weiß, dass auch nur 30 Sekunden im Einsatzgeschehen eine Ewigkeit bedeuten können. Auch eine sehr kurze Speicherung ist eine Datenerhebung und somit ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht.⁴⁹ Der Sache nach handelt es sich hierbei um nichts anderes als um eine **anlasslose Überwachung**.⁵⁰

Eine solche Sammlung personenbezogener Daten zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **unverhältnismäßig** und damit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.⁵¹ 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 Lageerkennnisse oder heimliche Ermittlungsmaßnahmen) unterliegen. Außerdem wird das Prerecording regelmäßig (noch) gar **keine offene Videoüberwachungsmaßnahme** darstellen, da hier zumindest der auch nach § 32 Abs. 5 SPolDVG-E grundsätzlich erforderliche, meist verbal erteilte Hinweis auf die (bevorstehende oder laufende) Aufzeichnung noch nicht erfolgt ist.⁵² Für verdeckte Maßnahmen scheiden aber Bestimmungen wie § 32 SPolDVG-E schon mit Blick auf die Überschrift der Norm („Offene Bild- und Tonaufzeichnungen“) von vornherein als Ermächtigungsgrundlage aus.

c) Einsatz in Wohnungen

Speziell § 32 Abs. 4 Satz 2 SPolDVG-E wird auch 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. Im weitesten Sinne thematisch einschlägig sind insoweit ohnehin die Absätze 4, 5 und 7 des Art. 13 GG.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Dembowski Polizeispiegel 2015, Heft 4, 22 (24).

⁵⁰ Löffelmann BayVBl. 2019, 121 (126).

⁵¹ 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; 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.

⁵² Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 65.

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 richterlicher 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 unverzüglich nachzuholen. Gemäß Art. 13 Abs. 4 GG kann die optische und akustische Überwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr gerechtfertigt sein.⁵³ Erfasst werden davon insbesondere Videoüberwachungsmaßnahmen in Wohnräumen.⁵⁴ Eine Rechtfertigung des Einsatzes von Bodycams kommt unter den die Verhältnismäßigkeitsanforderungen konkretisierenden Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 4 GG im Falle des § 32 Abs. 4 SPoIDVG-E aber schon deshalb nicht in Betracht, weil die Entwurfsverfasser hier auf die Etablierung eines Richtervorbehalts verzichtet haben.⁵⁵

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**...“. § 32 Abs. 4 Satz 2 SPoIDVG-E sieht seinem eindeutigen Wortlaut nach aber auch den Schutz „Dritter“ vor, beschränkt sich also gerade nicht ausschließlich auf die Eigensicherung von Polizeibeamten. Aber 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.⁵⁶ Die Verfolgung weiterer Zwecke stellt aber in der Praxis gerade die typische Situation des polizeilichen Bodycam-Einsatzes dar. Polizeibeamte im Dienst halten sich schließlich 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 § 32 Abs. 4 Satz 2 SPoIDVG-E gleich in mehrfacher Hinsicht den verfassungsrechtlich durch Art. 13 Abs. 5 GG abgesteckten Rahmen.

Eine Rechtfertigung des Bodycam-Einsatzes in Wohnungen ist schließlich 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

⁵³ *Fink*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 13 Rn. 19.

⁵⁴ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 13 Rn. 34; *Petri* ZD 2018, 453 (458).

⁵⁵ Vgl. *Petri* ZD 2018, 453 (458).

⁵⁶ *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).

(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.⁵⁷ Mit § 32 Abs. 3 Satz 2 SPoIDVG-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.⁵⁸ Insofern stellt sich § 32 Abs. 3 SPoIDVG-E, auch soweit es um die Regelung des Bodycam-Einsatzes in Wohnungen geht, wegen Verletzung von Art. 13 Abs. 1 GG als verfassungswidrig dar.⁵⁹

Zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Rechtslage beim Einsatz von Bodycams als wichtigem Einsatzmittel der saarländischen Polizei ist somit dringend zu empfehlen, in § 32 Abs. 3 Satz 1 SPoIDVG-E die Formulierung „kurzzeitig speichern (Vorabaufnahme) und“ zu streichen und damit die auch nach geltendem Recht in § 27 Abs. 3 Satz 1 SPoIG bestehende Rechtsgrundlage für die Nutzung der Prerecording-Funktion bei Bodycams aufzuheben. § 32 Abs. 3 Satz 2 SPoIDVG-E ist zwingend zu streichen, da ein Einsatz von Bodycams in Wohnungen ohne Änderung des aktuell geltenden Verfassungsrechts nicht verfassungskonform ausgestaltet werden kann.

VI. Erhebung von Daten in oder aus Wohnungen (§ 34 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 SPoIDVG-E)

Die Regelung des § 34 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 SPoIDVG-E ermächtigt zur **Erhebung personenbezogener Daten in oder aus Wohnungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel**. Sie genügt lediglich teilweise den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Die Norm **erfüllt** als einfachgesetzliche Konkretisierung **nicht die Anforderungen des Schrankenvorbehalts aus Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG**, wonach technische Mittel zur Wohnraumüberwachung aus präventiven Gründen lediglich zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, erfolgen dürfen. Die nach dem Wortlaut von § 34 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E

⁵⁷ *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.

⁵⁸ *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); *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. ohne nähere Begründung *Ziebarth* Die Polizei 2017, 76 (77); *Sitzberger* Die Polizei 2017, 211 (214).

⁵⁹ Ebenso *Petri* ZD 2018, 453 (458); *Löffelmann* BayVBl. 2019, 121 (126).

zu schützenden Rechtsgüter sind zu weitgehend formuliert, da insoweit auch die Wohnraumüberwachung zum Schutz „einer Sache von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist“ zulässig sein soll. Dies ist weder erforderlich noch verhältnismäßig im engeren Sinne, da dem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 16 Satz 1 SVerf sowie Art. 13 Abs. 1 GG auf diese Weise nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Dieses Grundrecht gewährleistet dem Einzelnen einen elementaren Lebensraum zur freien Entfaltung⁶⁰ und sichert dem Bürger damit einen Raum, in Ruhe gelassen zu werden.⁶¹ Eingriffe in Form von präventiven Wohnraumüberwachungen dürfen nach Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG lediglich restriktiv und nur zum Schutz von hochrangigen Rechtsgütern erfolgen. Es handelt sich dabei um heimliche Maßnahmen, die eindringlich die Privatsphäre des Betroffenen beeinträchtigen und demnach präventiv nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig sind.⁶² Die Bedeutung eines Rechtsguts ergibt sich durch systematische und teleologische Auslegung von Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG, sodass das Schutzgut einer gemeinen Gefahr oder Lebensgefahr gleichstehen muss.⁶³ Den uneingeschränkten Sachwertschutz sieht das Bundesverfassungsgericht aber insoweit gerade „nicht als ausreichend gewichtig“ zur Rechtfertigung von verdeckten Wohnraumüberwachungen an.⁶⁴ Auch die einschränkende Formulierung des Rechtsguts der „Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist“ in § 34 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E, bleibt im Ergebnis zu unbestimmt. Nicht ersichtlich ist, ob hierbei eine wirtschaftliche Auslegung (wenn ja, welcher Richtwert ist dem zugrunde zu legen?) oder eine Auslegung nach der Funktion der Sache für die Infrastruktur und die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens vorzunehmen ist. Auch eine moralische und symbolische Betrachtungsweise kann nach dem unklaren Gesetzeswortlaut in Betracht zu ziehen sein, sodass der **Interpretationsspielraum des Rechtsanwenders nicht ausreichend begrenzt** ist.

Vor dem Hintergrund von Art. 13 Abs. 4 GG empfiehlt sich daher eine weitere Konkretisierung der „Sachen von bedeutendem Wert“ und der Kriterien zu ihrer Bestimmung in § 34 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E.

VII. Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation (§ 35 SPoIDVG-E)

Die beabsichtigte Regelung aus § 35 SPoIDVG-E betrifft die **Erhebung personenbezogener Daten durch Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation**. Zu beanstanden sind hierbei die Ausgestaltung von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SPoIDVG-E, welcher die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung der in § 100b StPO genannten Straftaten erfasst sowie die Anordnungsbefugnis einer besonders beauftragten Polizeivollzugsbeamtin oder eines besonders beauftragten Polizeivollzugsbeamten gemäß § 35 Abs. 4 Satz 8 SPoIDVG-E. Die Ermächtigung ist als **Eingriff in das Fernspreckheimnis an dem durch Art. 17 Satz 1 SVerf** vorgegebenen Maßstab zu messen. Das

⁶⁰ BVerfG Beschl. v. 26.5.1976 - 2 BvR 294/76, NJW 1976, 1735.

⁶¹ BVerfG Beschl. v. 13.10.1971 - 1 BvR 280/66, NJW 1971, 2299 (2300); Beschl. v. 16.7.1969 - 1 BvL 19/63, NJW 1969, 1707.

⁶² BVerfG Urt. v. 20.4.2016 - 1 BvR 966/09, BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1784).

⁶³ BVerfG Urt. v. 3.3.2004 - 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, BVerfGE 109, 279 (379).

⁶⁴ BVerfG Urt. v. 20.4.2016 - 1 BvR 966/09, BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1784).

Fernsprechgeheimnis aus Art. 17 Satz 1 SVerf ist dabei im Lichte des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG erweiternd auszulegen.⁶⁵ Das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG gewährleistet den Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation, welche zur Überwindung räumlicher Entfernung auf die Übermittlung durch bestimmte Medien angewiesen ist und somit ein erhöhtes Risiko des Zugriffs Dritter auf die Kommunikationsinhalte besteht.⁶⁶

1. § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SPolDVG-E

Soweit sich § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SPolDVG-E mit **Bezugnahme auf den Begriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“** auch auf den Teilaspekt der Strafverfolgungsvorsorge bezieht, ist diese Regelung **wegen Verstoßes gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen** als **verfassungswidrig** einzustufen. Für Zwecke des Strafverfahrens hat der Bund in Bezug auf Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen in den §§ 100a ff. StPO umfassend und abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht. Insofern dürfte hier kein Regelungsspielraum für den saarländischen Landesgesetzgeber verblieben sein.

Unter dem Gesichtspunkt ausreichender **Gesetzesbestimmtheit** zumindest problematisch erscheint zudem die Verweisung in § 35 Abs. 1 Satz 1 SPolDVG-E auf die „in § 100b der Strafprozessordnung genannten Straftaten“. Bei der Ermächtigungsgrundlage des § 100b StPO für die Online-Durchsuchung zum Zweck der Strafverfolgung handelt es sich aber mittlerweile um eine sehr umfangreiche Vorschrift mit insgesamt vier Absätzen. Gemeint ist im vorliegenden Kontext vermutlich, dass auf den Katalog der Anlasstaten für die strafprozessuale Online-Durchsuchung in § 100b Abs. 2 StPO abgestellt werden soll. Sofern sich der saarländische Landesgesetzgeber hierzu der Verweisungstechnik auf andere Gesetze bedient, sollte dies dann auch in einer Art und Weise erfolgen, dass so explizit wie möglich – ohne weiteren Auslegungsspielraum – erkennbar ist, auf welche Straftaten Bezug genommen wird.

Verfassungskonformität für § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SPolDVG-E ließe sich etwa durch folgende Alternativformulierung herstellen: „zur Verhütung von in § 100b Absatz 2 der Strafprozessordnung genannten Straftaten“.

2. § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SPolDVG-E

Vollkommen unklar bleibt der Regelungszweck des § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SPolDVG-E. Hier fehlt im Gesetzestext jegliche Eingrenzung dahingehend, dass die saarländische Vollzugspolizei personenbezogene Daten über Nachrichtenmittler oder Anschlussüberlasser schon kompetenzrechtlich ausschließlich **zum Zweck der Gefahrenabwehr** erheben kann. Eine solche Ergänzung ist zwingend vorzusehen.

⁶⁵ Guckelberger, in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, Kommentar, 2009, Art. 17 Rn. 2.

⁶⁶ Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Auflage 2018, § 38 Rn. 1.

In § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SPoIDVG-E sollte somit zwischen dem Wort „sowie“ und der Formulierung „über solche Personen“ folgender Zusatz eingefügt werden: „zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person“.

3. § 35 Abs. 4 Satz 8 SPoIDVG-E

Als unverhältnismäßig abzulehnen ist auch die Ermächtigung der Behördenleitung nach § 35 Abs. 4 Satz 8 SPoIDVG-E, ihre **Anordnungsbefugnis** auf eine lediglich besonders beauftragte Polizeivollzugsbeamtin oder einen besonders beauftragten Polizeivollzugsbeamten zu übertragen. Dies betrifft zwar „nur“ Maßnahmen nach § 35 Abs. 3 SPoIDVG-E aufgrund ausschließlicher Feststellung des Standortes eines Telekommunikationsendgerätes zur Ermittlung des Aufenthaltsortes von vermissten, suizidgefährdeten oder sonstigen hilflosen oder an Leib und Leben gefährdeten Personen. Jedoch handelt es sich hierbei um eine Maßnahme, welche hinsichtlich der Intensität der damit verbundenen Grundrechtseingriffe durchaus mit der verdeckten Datenerhebung nach § 31 Abs. 2 SPoIDVG-E vergleichbar ist.

Im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz von Art. 17 Satz 1 SVerf und Art. 10 GG ist bereits zweifelhaft, ob die Anordnungsbefugnis der Behördenleiter nach § 35 Abs. 4 Satz 7 SPoIDVG-E mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren ist. In jedem Fall genügt die Übertragungsbefugnis an nicht näher bezeichnete Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, so dass § 35 Abs. 4 Satz 8 SPoIDVG-E ersatzlos gestrichen werden sollte.

VIII. Anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung (§ 39 SPoIDVG-E)

Die in § 30 SPoIDVG-E vorgeschlagene Neuregelung zur Ausgestaltung der anlassbezogenen automatisierten Kennzeichenüberwachung wird den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinen beiden Beschlüssen vom 18. Dezember 2018 in Bezug auf die entsprechenden und teilweise für verfassungswidrig erklärten Regelungen in Bayern,⁶⁷ Baden-Württemberg und Hessen⁶⁸ aufgestellt hat, weitgehend gerecht.

Eine Ausnahme gilt insoweit lediglich für die in § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SPoIDVG-E vorgeschlagene Regelung, die ihrerseits wiederum auf die Ausschreibung von Personen oder Fahrzeugen zur Polizeilichen Beobachtung nach § 40 Abs. 1 SPoIDVG-E verweist. **§ 40 Abs. 1 SPoIDVG-E verweist seinerseits wieder auf den Zweck der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“**, dem als Oberbegriff traditionell sowohl die „Verhütung von Straftaten“ als auch die „Vorsorge für die künftige Strafverfolgung“ unterfallen. In seinem Beschluss zur automatisierten Kennzeichenüberwachung in Bayern vom 18. Dezember 2018 hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal ausdrücklich betont, dass auch die **Strafverfolgungsvorsorge in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt**.⁶⁹ Für Zwecke des Strafverfahrens bzw. der Strafverfolgung hat der Bund aber in Vorschriften wie **§ 111 StPO oder § 163e StPO** für die

⁶⁷ BVerfGE 150, 244.

⁶⁸ BVerfGE 150, 309.

⁶⁹ BVerfGE 150, 244 (274).

Einrichtung von Kontrollstellen und die Polizeiliche Beobachtung **von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht**. In seinem Beschluss zur automatischen Kennzeichenüberwachung in Baden-Württemberg und Bayern hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich den Standpunkt vertreten, dass diese Fragen damit abschließend geregelt worden sind und nicht gemäß Art. 72 Abs. 1 GG durch Landesrecht ergänzt werden können.⁷⁰ Insofern kann die Verweisung auf § 40 Abs. 1 SPoIDVG-E in der aktuellen Entwurfsfassung von § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SPoIDVG-E nicht bestehen bleiben. Für die Einbeziehung von Konstellationen, in denen eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine automatische Kennzeichenfahndung auch Zwecken der Strafverfolgung dient, entfaltet bestehendes Bundesrecht eine Sperrwirkung.

Am einfachsten könnte eine verfassungskonforme Ausgestaltung von § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SPoIDVG-E dadurch herbeigeführt werden, dass man die teilweise kompetenzwidrige Formulierung „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ in § 40 Abs. 1 SPoIDVG-E durch die unbedenkliche Formulierung „zur Verhütung von Straftaten“ ersetzt.

IX. Polizeiliche Beobachtung (§ 40 SPoIDVG-E)

In § 40 SPoIDVG-E findet sich nun die Ermächtigungsgrundlage für die polizeiliche Beobachtung. Danach soll es der Vollzugspolizei zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ermöglicht werden, die Personalien einer Person nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 SPoIDVG-E oder das Kennzeichen eines von ihr genutzten Kraftfahrzeugs zum Einsatz der zukünftigen Ausschreibung zu speichern. Auch diese Regelung verstößt teilweise gegen das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 SVerf sowie das Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 2 Satz 2 u. 3 SVerf** der Betroffenen.

1. *Fehlende Gesetzgebungskompetenz*

Soweit § 40 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E durch Verwendung des Oberbegriffs der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ auch die polizeiliche Beobachtung zur Vorsorge für die künftige Strafverfolgung ermöglichen will, **fehlt** dem saarländischen Landesgesetzgeber – wie bereits unter B. VIII. ausgeführt – diesbezüglich **die Gesetzgebungskompetenz**. Entsprechendes gilt für die vergleichbare Formulierung in § 40 Abs. 2 Satz 1 SPoIDVG-E.

2. *Bestimmtheitsdefizite*

Wie bereits zur Regelung aus § 31 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E unter B. IV. 1 a) ausgeführt, muss der betroffene **Adressatenkreis in § 17 Abs. 2 Nr. 1 SPoIDVG-E konkretisiert** werden, um die Bestimmtheit der Verweisungsnorm – hier § 40 Abs. 1 SPoIDVG-E – zu gewährleisten.

⁷⁰ BVerfGE 150, 309 (332).

3. *Mangelnde Verhältnismäßigkeit*

Bedenken bezüglich der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bestehen in Bezug auf den **Verzicht auf einen Richter- und die Einführung eines bloßen Behördenleitervorbehalts** hinsichtlich der Anordnung der Maßnahme nach § 40 Abs. 2 Satz 2 SPoIDVG-E. Die strukturierte Speicherung der personenbezogenen Daten stellt einen umfangreichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 SVerf sowie in das Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 2 Satz 2 u. 3 SVerf dar. Die Grundrechtsintensität des Eingriffs wird durch die verdeckte Erhebung noch gesteigert.⁷¹ Die Persönlichkeit des Betroffenen kann auch deshalb in erheblichem Maße beeinträchtigt werden, da weitere eingriffsintensive Maßnahmen an die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung folgen können, z.B. das Erstellen eines Bewegungsprofils durch automatisierte Kennzeichenerfassung und Observationen. Vor diesem Hintergrund sprechen Aspekte der Verhältnismäßigkeit auch für die Etablierung eines Richtervorbehalts, wie er im Übrigen auch für die entsprechende Regelung im Strafprozessrecht in § 163e Abs. 4 StPO zu Recht vorgesehen ist. Dafür, im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr zugunsten eines bloßen Behördenleitervorbehalts abzuweichen, wie es der Entwurf in § 40 Abs. 2 Satz 2 SPoIDVG-E vorsieht, ist kein nachvollziehbarer Anlass ersichtlich, da es bei der polizeilichen Beobachtung typischerweise um eine **längerfristige Maßnahme** von bis zu einem Jahr Dauer (vgl. § 40 Abs. 3 Satz 1 SPoIDVG-E) geht. Im Übrigen sollte – ungeachtet der Verhältnismäßigkeitsklausel des § 40 Abs. 4 SPoIDVG-E – auch die **Verlängerungsmöglichkeit der Anordnung auf maximal drei Monate begrenzt** werden. An einer solchen Begrenzung fehlt es in § 40 Abs. 3 SPoIDVG-E derzeit im Gegensatz zum strafprozessualen Regelungsvorbild in § 163e Abs. 4 Satz 6 StPO.

In § 40 Abs. 1 Satz 1 SPoIDVG-E sowie in § 40 Abs. 2 Satz 1 SPoIDVG-E ist zunächst die kompetenzwidrige Formulierung „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ durch die unbedenkliche Formulierung „Verhütung von Straftaten“ zu ersetzen. Neben einer Konkretisierung des Verweisungsobjekts in § 17 Abs. 2 Nr. 1 SPoIDVG-E erscheint es zudem zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwingend erforderlich, den Behördenleitervorbehalt in § 40 Abs. 2 Satz 2 SPoIDVG-E durch das Erfordernis eines Richtervorbehalts zu ersetzen. Zudem sollte die Verlängerungsmöglichkeit nach § 40 Abs. 3 SPoIDVG-E auf eine Höchstfrist von jeweils drei Monate begrenzt werden.

X. **Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung und Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen (§ 41 SPoIDVG-E)**

Das Regelungskonzept des § 41 SPoIDVG-E zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie zum Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen vermag schon vom Grundsatz her nicht zu überzeugen und ist ebenfalls teilweise als verfassungswidrig einzustufen.

⁷¹ BVerfG Urteil v. 11.3.2008 - 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, NJW 2008, 1505 (1508).

1. Schutz von Berufsgeheimnisträgern

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum BKAG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich speziell für heimliche Überwachungsmaßnahmen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gegenüber bestimmten Berufs- und anderen Personengruppen, deren Tätigkeit von Verfassungs wegen eine besondere Vertraulichkeit voraussetzt, verfassungsrechtliche Grenzen ergeben können.⁷² Der Gesetzgeber müsse deshalb gewährleisten, dass die Behörden bei der Anordnung und Durchführung von Überwachungsmaßnahmen solche Grenzen beachten. Schon der durch § 41 SPoIDVG-E gewährleistete Schutz von berufsbezogenen Vertrauensverhältnissen wird diesen Anforderungen an eine verhältnismäßige Eingrenzung von Überwachungsmaßnahmen jedoch nicht gerecht. Für diesen Schutz knüpfen die Entwurfsverfasser an die in den §§ 53, 53a StPO normierten Zeugnisverweigerungsrechte an. Dies ist gleich **in doppelter Hinsicht problematisch**. Zum einen folgt der Katalog der zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträger sowie der mitwirkenden Personen keinem stringenten Konzept, sondern ist innerhalb der StPO in einem jahrzehntelangen Prozess punktueller rechtspolitischer Teilregelungen „gewachsen“, ohne dass sich in allen Fällen die Gewährung oder Nichtgewährung eines Zeugnisverweigerungsrechts logisch und verfassungsrechtlich eindeutig begründen lässt.⁷³ Hinzu kommt, dass bei einer solchen bloßen Inbezugnahme nicht einzuleuchten vermag, warum nicht auch die in § 52 StPO normierten Zeugnisverweigerungsrechte aus persönlichen Gründen berücksichtigt werden. Zum anderen passt die Anknüpfung an strafprozessuale Zeugnisverweigerungsrechte § 41 SPoIDVG-E dogmatisch schon deshalb nicht, weil im Bereich der Gefahrenabwehr von vornherein keine Zeugenpflichten existieren. Insofern haben sich auch die Verfasser des Gesetzes zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland der – zugegeben juristisch höchst anspruchsvollen – Aufgabe entzogen, ein eigenständiges Schutzkonzept für Vertrauensverhältnisse zu Berufsgeheimnisträgern auf präventivpolizeilicher Ebene zu entwickeln. Mit Blick auf die Geltung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** scheint jedoch das größte Manko des sich aus § 41 Abs. 4 bis 6 SPoIDVG-E ergebenden Schutzkonzepts für Berufsgeheimnisträger in seiner Inkonsequenz zu liegen. Wenn es tatsächlich um den Schutz von nach der StPO zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträgern gehen soll, dann erscheint es von vornherein wenig überzeugend, diesen – abweichend vom möglichen Regelungsvorbild des § 62 BKAG⁷⁴ – von der im Einzelfall von der Polizei gewählten Überwachungsmethode abhängig zu machen. Dieses Schutzes bedarf es vielmehr **auch bei Maßnahmen, die nicht in § 41 Abs. 4 Satz 1 SPoIDVG-E aufgeführt sind**, etwa bei der offenen Videoüberwachung einschließlich des Einsatzes von Bodycams. Eine Differenzierung beim Schutz der Vertraulichkeit gegenüber Berufsgeheimnisträgern – etwa nach der Art oder Intensität der Grundrechtseingriffe – hat auch das Bundesverfassungsgericht im BKAG-Urteil nicht vorgenommen. Dass die eingangs

⁷² BVerfGE 141, 220 (281).

⁷³ Vgl. Gärditz/Stuckenberg, in: Wolter/Schenke (Hrsg.), Zeugnisverweigerungsrechte bei (verdeckten) Ermittlungsmaßnahmen, 2002, S. 99 (124 ff.); Zöllner, in: Strafverteidigervereinigungen (Hrsg.), Wieviel Sicherheit braucht die Freiheit?, 2007, S. 251 (255 ff.).

⁷⁴ Für ein Abstellen auf § 62 BKAG als Regelungsvorbild etwa DAV, Positionspapier zur Änderung des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG) v. 7. Januar 2019, S. 3 sowie DAV, Positionspapier zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Hamburg (SOG) v. 20. Mai 2019, S. 3.

erwähnten Aussagen zur Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf Angehörige bestimmter Berufsgruppen anlässlich einer verdeckten Ermittlungsmaßnahme getätigt wurden, bedeutet nicht, dass sie nicht **auch bei offenen Maßnahmen** Geltung besitzen. Entweder man schützt solche Vertrauensbeziehungen (verfassungskonform) oder man verzichtet hierauf. Einen Mittelweg kann es hier kaum geben. Den Schutz bei bestimmten Überwachungsmaßnahmen zu gewähren, bei anderen aber nicht, konterkariert die Ratio solcher Schutzkonzepte. Schließlich können sich die Bürgerinnen und Bürger dann, wenn sie etwa einen Rechtsanwalt aufsuchen, einen Arzt konsultieren oder das Wahlkreisbüro ihres Abgeordneten betreten, im Ergebnis doch nie sicher sein, dass diese vertraulichen Kontakte nicht doch präventivpolizeilicher Überwachung unterliegen. Die berufsbezogenen Vertrauensverhältnisse sind daher bereits auf Erhebungsebene absolut zu schützen.⁷⁵

2. Kernbereichsschutz

Vergleichbares gilt auch für das in § 41 Abs. 1 bis 3 SPoIDVG-E verankerte Schutzkonzept in Bezug auf den Kernbereich privater Lebensgestaltung. Diese unantastbare und jeder Einwirkung staatlicher Gewalt entzogene Möglichkeit des Einzelnen, innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art ohne die Angst zum Ausdruck zu bringen, dass staatliche Stellen diese überwachen, wird durch das Bundesverfassungsgericht aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet.⁷⁶ Danach ist die Würde des Menschen unantastbar und kann von vornherein nicht relativiert werden. Infolge dieses absoluten Schutzes entzieht sich jede Antastung der Menschenwürde von vornherein einer Rechtfertigung und stellt damit zugleich eine Grundrechtsverletzung dar. Wenn man aber mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung akzeptiert, dass es beim **Kernbereichsschutz** stets um **Menschenwürdeschutz** geht, dann kann man diesen Schutz entgegen § 41 Abs. 1 und 2 SPoIDVG-E nicht lediglich auf einen Katalog einzelner Überwachungsmaßnahmen beschränken.⁷⁷ Stattdessen bietet sich die Einfügung einer Generalklausel an. Die Beschränkung der Reichweite des Kernbereichsschutzes auf einzelne Überwachungsmaßnahmen ist somit schon per se wegen Verstoßes gegen die Menschenwürdegarantie verfassungswidrig.

Nach alledem verstößt die in § 41 Abs. 4 bis 6 SPoIDVG-E konkretisierte Konzeption zum Schutz berufsbezogener Vertrauensverhältnisse bereits gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und ist bereits deshalb verfassungswidrig und nichtig. Demgegenüber steht beim Kernbereichsschutzkonzept nach § 41 Abs. 1 bis 3, 4 SPoIDVG-E die Verletzung der Menschenwürdegarantie des Art. 1

⁷⁵ Vgl. Niedersächsischer Anwalt- und Notarverband, Stellungnahme zum Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze (LT-Drs. 18/850) vom 2. August 2018, S. 2; ebenso bereits *Petri*, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz) vom 21. Dezember 2017, S. 50.

⁷⁶ BVerfGE 109, 279 LS 2.

⁷⁷ So auch bereits *Petri*, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz) vom 21. Dezember 2017, S. 52.

Abs. 1 GG im Vordergrund. Somit stellt § 41 SPolDVG-E in seiner aktuellen Entwurfsfassung insgesamt keine ausreichenden Sicherungen bereit, um die mit polizeilichen Überwachungsmaßnahmen verbundenen Eingriffe, insbesondere in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 10 Abs. 1 GG und Art. 13 Abs. 1 GG, verfassungsrechtlich rechtfertigen zu können.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine umfassende Neuausrichtung des Konzeptes zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Personen in § 41 SPolDVG-E. Zumindest für Letzteres finden sich wichtige Anregungen in § 62 BKAG, mit denen sich der saarländische Landesgesetzgeber auseinandersetzen sollte.

Trier, den 24. April 2020



PROF. DR. MARK A. ZÖLLNER