



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. MARK A. ZÖLLER

LEHRSTUHL FÜR DEUTSCHES, EUROPÄISCHES
UND INTERNATIONALES STRAFRECHT UND
STRAFPROZESSRECHT, WIRTSCHAFTSSTRAFRECHT
UND DAS RECHT DER DIGITALISIERUNG



Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Herrn Vorsitzenden
des Ausschusses für Inneres,
Sport und Landesplanung
des Landtags Rheinland-Pfalz
Dirk Herber, MdL
Platz der Mainzer Republik 1

55116 Mainz

Prof. Dr. Mark A. Zöller

Geschäftsführer des Insti-
tuts für Digitalisierung und
das Recht der Inneren
Sicherheit (IDRIS)

Telefon +49 (0)89 2180-3542

Mark.Zoeller@jura.uni-
muenchen.de

www.jura.uni-muenchen.de

Dienstadresse
Ludwigstr. 29/IV. OG, Raum 406
80539 München

München, 19.01.2025

Schriftliche Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Ände-
rung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes vom 6. November 2024
(LT-Drs. 18/10756)**

**im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Inneres, Sport und
Landesplanung am 22. Januar 2024**

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

für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, darf
ich mich ganz herzlich bedanken.

A. Allgemeines

Mit Hilfe dieses Gesetzentwurfs sollen zum einen die Vorgaben des Bundesverfas-
sungsgerichts (BVerfG) aus seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2022 zum Sicher-
heits- und Ordnungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern¹ umgesetzt wer-

¹ BVerfG K&R 2023, 266 ff.

den. Zum anderen geht es den Entwurfsverfassern um eine Fortentwicklung und gezielte Stärkung der ordnungsbehördlichen und polizeilichen Befugnisse.² Letztere Zielsetzung ist jedoch eine erkennbare Untertreibung. Blickt man auf den Entwurf als Ganzes, so stellt man fest, dass er – neben notwendigen redaktionellen Anpassungen – vor allem eine **massive Ausweitung der präventivpolizeilichen Eingriffsbefugnisse** enthält. So nachvollziehbar und unterstützenswert das Ziel ist, die rheinland-pfälzische Polizei mit modernen Einsatzmitteln auszustatten und fit für die Herausforderungen der Gefahrenabwehr im Informationszeitalter zu machen, so wichtig ist es aber auch, die sensible Balance zwischen kollektiver Sicherheit und individueller Freiheit zu wahren. Es gilt also, auch neue Eingriffsbefugnisse verfassungskonform auszugestalten. Verfassungsrechtlich nicht ausreichend abgesicherte Eingriffsbefugnisse haben, selbst wenn sie eine politische Mehrheit finden, meist nur eine beschränkte Halbwertszeit und erweisen den Beamtinnen und Beamten damit letztlich einen Bärendienst.

Dieses Ringen um eine zukunftsfähige und zugleich verfassungskonforme Ausgestaltung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes Rheinland-Pfalz ist an mehreren Stellen des umfangreichen Reformvorschlags bislang noch nicht gelungen. Auch wenn eine Gesetzesbegründung kein wissenschaftlicher Aufsatz ist, fällt schon in formaler Hinsicht die **völlige Ausblendung von im juristischen Schrifttum vertretenen Ansätzen und Bedenken** gerade bei rechtspolitisch heiklen Vorschlägen auf. Zitiert werden lediglich Entscheidungen des BVerfG, und auch diese lediglich dann, wenn Sie tatsächlich oder vermeintlich die eigene Position stützen. Auf diese Weise erhalten die demokratisch legitimierten und allein zur Entscheidung über das Gesetzpaket befugten Abgeordneten des Landtages Rheinland-Pfalz an einer ganzen Reihe von Stellen **keinen vollständigen und objektiven Überblick über die einschlägige Sach- und Rechtslage**. In der Konsequenz werden dann lediglich ministerielle bzw. rechtspolitische Wünsche und Vorstellungen kodifiziert, ohne ihre juristische Machbarkeit bzw. Umsetzbarkeit näher zu hinterfragen.

Aus Zeitgründen können im Rahmen dieser Stellungnahme lediglich einige besonders neuralgische Punkte des Gesetzentwurfs angesprochen werden. Es empfiehlt sich angesichts der Fülle an juristisch problematischen Regelungsinhalten jedoch dringend, den Entwurf noch einmal in seiner Gesamtheit einer objektiven (verfassungs-)rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Jedenfalls in seiner aktuellen Gestalt **dürfte er einer verfassungsgerichtlichen Prüfung insgesamt nicht standhalten**.

² LT-Drs. 18/10756, S. 1.

B. Einzelregelungen

I. Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote für Gefährder (§ 13 Abs. 5 POG-E)

Durch einen neuen § 13 Abs. 5 POG soll die Möglichkeit geschaffen werden, gegenüber terroristischen Gefährdern **Aufenthaltsverbote oder Kontaktverbote** zu erlassen. Damit orientieren sich die Entwurfsverfasser erkennbar an dem seinerseits nicht unproblematischen Regelungsvorbild in § 55 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG). Darüber hinaus weist § 13 Abs. 5 POG-E eine Reihe von Regelungsmängeln auf, die seine Ausgestaltung insgesamt als **unverhältnismäßig** erscheinen lassen:

- Anders als § 55 Abs. 1 BKAG ist § 13 Abs. 5 POG-E nicht generell auf die Aufgabe der „Abwehr einer Gefahr“ bzw. auf die „Verhütung von Straftaten“ bezogen.
- Die vorgesehene Eingriffsschwelle, die letztlich eine Mischform von „konkretisierter Gefahr“ und „drohender Gefahr“ kodifiziert, ist noch nicht angepasst an die Konkretisierung des Begriffs der konkretisierten Gefahr durch die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. November 2024 zur Verfassungswidrigkeit der bisherigen Regelungen zur längerfristigen Observation unter Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen nach dem Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen. Dort (BVerfG, Beschl. v. 14.11.2024, 1 BvL 3/22, Rn. 76 f) heißt es wie folgt:

„Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen (BVerfGE 165, 1 <49 f. Rn. 90>; vgl. bereits BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>). Hierzu müssen grundsätzlich zwei Bedingungen erfüllt sein: Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann (BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112> m.w.N.).

Diese zwei Bedingungen für die Annahme einer konkretisierten Gefahr werden in § 13 Abs. 5 POG-E so nicht abgebildet.

- Völlig unverhältnismäßig ist das Fehlen eines Richtervorbehalts (bei Antragstellung durch die Abteilungsleitung der zuständigen Polizeibehörde), wie ihn im Übrigen auch § 55 Abs. 3 BKAG verlangt. Über die Anordnungsbefugnis wird in § 13 Abs. 5 POG-E überhaupt keine Regelung getroffen („die Polizei kann verbieten...“). Danach wäre jede(r) Bedienstete der rheinland-pfälzischen Polizei, unabhängig von Erfahrung und Dienstrang, in der Lage ohne vorherige Kontrolle zu erheblichen Eingriffen in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), bei deutschen Staatsbürgern auch in

das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG)³ berechtigt.

- Das Fehlen eines Richtervorbehalts wiegt auch deshalb besonders schwer, weil Aufenthalts- und Kontaktverbote i.S. des § 13 Abs. 5 POG-E nach § 32a Abs. 6 Satz 3 POG-E **mit Maßnahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung verbunden** werden sollen. Zudem wäre die Maßnahme nach § 13 Abs. 5 Satz 5 POG-E **immer wieder („jeweils“) verlängerbar**. Auf diese Weise entsteht die Gefahr eines „Unendlichkeitsverbots“, bei dem sich die Gesamtdauer von Aufenthaltsvorgaben oder Kontaktverboten letztlich über Monate bzw. Jahre erstrecken kann. Dies wäre deshalb unverhältnismäßig, weil der Gefährderstatus der betroffenen Personen in Kooperation der Sicherheitsbehörden zeitnah geklärt werden muss. Diese Aufgabe, die der Erforschung einer aktuellen Bedrohungslage für die Bevölkerung dient, kann nicht (z.B. bei Personalmangel) durch „Kettenanordnungen“ i.S. von § 13 Abs. 5 Satz 5 POG-E aufgeschoben werden.
- Anders als § 55 Abs. 4 und 5 BKAG regelt § 13 POG-E auch nicht die an eine Anordnung zu stellenden **formalen Anforderungen** (z.B. Schriftform und notwendige Inhalte).
- Außerdem fehlt der in § 13 Abs. 5 POG-E vorgeschlagenen Regelung auch eine explizite **Ausnahme- bzw. Ausschlussregelung** für Fälle, in denen Aufenthaltsvorgaben aus übergeordneten verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen sind, etwa für das Betreten der eigenen Wohnung, den Besuch von Ärzten, Rechtsanwälten, Behörden und Gerichten oder von Stätten der Religionsausübung wie z.B. Kirchen, Moscheen, Synagogen oder Tempel. Dies ohne konkrete gesetzliche Vorgaben lediglich allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen bei der Ausübung des polizeilichen Ermessens zu überlassen, ignoriert die rechtsstaatliche Notwendigkeit, wonach solche zentralen Wertentscheidungen durch den zuständigen Gesetzgeber zu treffen sind.
- Auf der anderen Seite erscheint der **Verweis auf die in § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bezeichneten Straftaten** mit Blick auf das Ziel der Terrorismusprävention als **zu eng** geraten. In § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 POG wird de lege lata lediglich auf das Gründen von und die mitgliedschaftliche Beteiligung an inländischen terroristischen Vereinigungen verwiesen. Nicht in Bezug genommen werden damit die Tatalternativen des Unterstützens und des Werbens um Mitglieder und Unterstützer inländischer Terrorgruppierungen sowie sämtliche Begehungsformen im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Vereinigungen i.S. von § 129b StGB. Wie jüngst der blutige Anschlag auf den Magdeburger Weihnachtsmarkt erneut belegt, radikalisieren sich terroristisch moti-

³ Vgl. nur Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 148

vierte Gewalttäter aber in wachsendem Maße unabhängig von typischen Gruppenstrukturen mithilfe von Internet und Social Media. Um auch einzelne Gefährder ohne nachweisbare Verbindung zu terroristischen Vereinigungen (sog. Lone Wolves“) zu erfassen, müsste daher der Anwendungsbereich eines möglichen § 13 Abs. 5 POG sinnvollerweise zumindest auch auf Straftaten nach § 89a und § 89c StGB bezogen werden. Ansonsten bliebe einer solchen Befugnisnorm in der Praxis nur ein enger Anwendungsbereich

Zur Gewährleistung einer verfassungskonformen und praxiseffizienten Ausgestaltung der Norm ist daher dringend zu empfehlen, die vorstehend skizzierten Regelungsmängel im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu beheben und die Formulierung des § 13 Abs. 5 POG-E entsprechend anzupassen.

II. Einsatz von sog. Monocams (§ 30 Abs. 8 POG-E)

1. Fehlende Landesgesetzgebungskompetenz

Die Überwachung des öffentlichen Verkehrsraums mit sog. Monocams soll ausweislich von § 30 Abs. 8 Satz 1 POG-E „**zur Verhütung der unerlaubten Benutzung von elektronischen Geräten**“ im Sinne des § 23 Abs. 1 a der Straßenverkehrs-Ordnung in der jeweils geltenden Fassung“ erfolgen. Zu den **elektronischen Geräten** i.S. dieser Vorschrift zählen alle Geräte, die der Kommunikation, Information oder Organisation dienen oder zu dienen bestimmt sind (vgl. § 23 Abs. 1a Satz 1 StVO). Hinzu kommen nach § 23 Abs. 1a Satz 2 StVO Geräte der Unterhaltungselektronik oder Geräte zur Ortsbestimmung, insbesondere Mobiltelefone oder Autotelefone, Berührungsbildschirme, tragbare Flachrechner, Navigationsgeräte, Fernseher oder Abspielgeräte mit Videofunktion oder Audiorekorder. Und schließlich kann es auch um Geräte mit visuellem Ausgabegerät (z.B. Videobrille) oder Sichtfeldprojektion (vgl. § 23 Abs. 1a Satz 3, 3 StPO) gehen. Eine unerlaubte Nutzung solcher Geräte liegt nach § 23 Abs. 1a Satz 1 StVO lediglich dann nicht vor, wenn hierfür das Gerät weder aufgenommen noch gehalten wird und entweder nur eine Sprachsteuerung und Vorlesefunktion genutzt wird oder zur Bedienung und Nutzung des Gerätes nur eine kurze, den Straßen-, Verkehrs-, Sicht- und Wetterverhältnissen angepasste Blickzuwendung zum Gerät bei gleichzeitig entsprechender Blickabwendung vom Verkehrsgeschehen erfolgt oder erforderlich ist.

Verstöße gegen § 23 Abs. 1a StPO stellen gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 22 StVO eine **Ordnungswidrigkeit** dar. Deren Verfolgung setzt nach § 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 152 Abs. 2 StPO das **Vorliegen eines Anfangsverdachts** voraus. Ein solcher Anfangsverdacht liegt aber im Zeitpunkt der Datenerhebung, also bei der Erfassung der Fahrzeuge im Live-Stream und der Zwischenspeicherung der Fahrzeugbilder, typischerweise noch nicht vor. Es handelt sich beim Einsatz der Monocam zur Dokumentation

von Verkehrsverstößen vielmehr um eine anlasslose Überwachungsmaßnahme, bei der grundsätzlich alle Verkehrsteilnehmer unter einen Generalverdacht gestellt und überwacht werden.

Die Überwachung des Straßenverkehrs mithilfe der Monocam soll den Bußgeldbehörden somit erst den noch fehlenden Anfangsverdacht in Bezug auf konkrete Fahrzeugführer liefern. Insofern bedient sich § 30 Abs. 8 POG-E hierfür letztlich eines „Tricks“, indem die zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für die Begehung einer verfolgbaren Ordnungswidrigkeit auf präventivpolizeirechtlicher Grundlage erlangt werden.

Die Aufgabe der in § 30 Abs. 8 Satz 1 genannten „Verhütung“ von Straftaten setzt jedoch ein präventives Tätigwerden voraus, das es gar nicht erst zu dem schädigenden Ereignis in Form der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten kommen lassen will.⁴ Nach der in der Entwurfsbegründung beschriebenen, technischen Vorgehensweise⁵ kann dieses Ziel der **Verhütung** von Straßenverkehrsverstößen aber **praktisch gar nicht erreicht** werden.⁶ Vielmehr ist die Monocam in ihrer Funktionsweise darauf ausgerichtet, dass eine im Informationserhebungszeitpunkt nicht mehr beeinflussbare, weil bereits geschehene Verhaltensweise („Handy am Steuer“) analysiert und anschließend eine beweissichere Speicherung für Verfolgungszwecke im Trefferfall veranlasst wird.⁷ Zu Recht geht daher *Roggan* davon aus, „dass sie eine Verhütung von unerlaubten Nutzungen von elektronischen Geräten *niemals* bewirken kann und folglich für ihren angenommenen, verhütenden Zweck *für sich genommen* ungeeignet ist“.⁸

Infolgedessen beruft sich § 30 Abs. 8 POG-E zu Unrecht auf die präventivpolizeiliche Aufgabe der Verhütung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten. Damit **fehlt es insoweit an der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers nach Art. 70 GG**. Faktisch wird lediglich eine Regelung im Zusammenhang mit Ordnungswidrigkeitenrecht, Strafprozessrecht und Straßenverkehrsrecht getroffen. Dabei handelt es sich sämtlich um Regelungsmaterien, die nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 2 bzw. Nr. 22 GG in die **Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes** fallen. Zwar erlaubt Art. 72 Abs. 1 GG es den Ländern, auch in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit eigene Regelungen zu treffen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Auf diese Ausnah-

⁴ Vgl. nur *Albers*, Die Determination polizeilicher Tätigkeit, 2001, S. 124; *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 81.

⁵ LT-Drs. 18/10756, S. 45 ff.

⁶ Instrukтив hierzu *Roggan*, NZV 2023, 145 ff.

⁷ *Roggan*, NZV 2023, 145 (146).

⁸ NZV 2023, 145 (147).

meregelung beruft sich die Entwurfsbegründung⁹ jedoch zu Unrecht. Der Bundesgesetzgeber hat in § 100h StPO, der über § 46 Abs. 1 OWiG auch im Bußgeldverfahren gilt, schon deshalb eine abschließende Regelung getroffen, da er dort Bildaufzeichnungen generell vom Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts gegenüber bestimmten Beschuldigten abhängig gemacht hat bzw. machen musste. Grundrechtseingriffe im zeitlichen Vorfeld eines solchen Anfangsverdachts, wie sie § 30 Abs. 8 POG-E vorsieht, sind aber zu Strafverfolgungszwecken und im Strafprozessrecht nicht legitimierbar. Infolgedessen kann der Bund die damit verbundenen Maßnahmen auch nicht in ein präventivpolizeiliches Gesetz auslagern. Entlarvend ist insoweit der in der Gesetzesbegründung enthaltene Verweis darauf, dass als Rechtsgrundlage für eine **Datenspeicherung** bezüglich der mit der Monocam festgestellten Verstöße dann auch nicht mehr landesrechtliche Regelungen des POG, sondern der bundesrechtliche § 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO in Verbindung mit § 46 Abs. 1 OWiG in Betracht kommen soll.¹⁰ Da es also nach der vorgeschlagenen Gesetzeskonzeption nicht primär um die Verhütung, sondern nur um die **Verfolgung von Verstößen gegen § 23 Abs. 1a StPO** gehen kann, **fehlt dem Land Rheinland-Pfalz bereits die erforderliche Gesetzgebungskompetenz**. Die präventive Wirkung des Monocam-Einsatzes folgt primär der Drohung mit einem Bußgeldbescheid im Fall von Verstößen gegen § 23 Abs. 1a StVO. Das sind aber nur die allgemeinen **general- und spezialpräventiven Mechanismen**, die im Sinne der strafrechtlichen Theorien zur Legitimation von Sanktionen mit jeder Maßnahme zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten einhergehen (sog. **Prävention durch Repression**). Gefahrenabwehrrecht bedeutet demgegenüber immer, dass mit seiner Hilfe Gefahren, etwa in Gestalt bevorstehender Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, auch tatsächlich noch abgewehrt werden können.

2. Fehlende Verhältnismäßigkeit

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die konkrete Ausgestaltung der Vorschrift auch **Bedenken im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit** weckt. Schon generell kann man sich die Frage stellen, inwieweit eine anlasslose, KI-gestützte Bildaufzeichnung zur **Verfolgung bloßer Ordnungswidrigkeiten** gerechtfertigt erscheint. Dies gilt insbesondere deshalb, weil nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Zahl der Verkehrstoten sowie der Schwerverletzten im Straßenverkehr bundesweit seit Jahren stark rückläufig ist.¹¹ Das Land Rheinland-Pfalz liegt dabei im Übrigen nur im unteren Mittelfeld und wies etwa im Jahr 2023 im Vergleich zum traurigen „Spitzenreiter“ Sachsen-Anhalt lediglich gut die Hälfte der Fälle an Ver-

⁹ LT-Drs. 18/10756, S. 48.

¹⁰ LT-Drs. 18/10756, S. 47.

¹¹ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/_inhalt.html.

kehrstoten auf.¹² Am häufigsten werden Unfälle mit Personenschäden durch Fehler beim Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren sowie Ein- und Anfahren verursacht. Außerhalb geschlossener Ortschaften sind meist Geschwindigkeitsüberschreitungen die Ursache.¹³ Verstöße gegen § 23 Abs. 1a StVO sind dem Statistischen Bundesamt demgegenüber nicht einmal eine eigene Ursachenkategorie wert.

Zudem werden nach § 30 Abs. 8 Satz 2 POG-E mit den weiteren Fahrzeuginsassen neben dem Führer des Kraftfahrzeugs auch in erheblichem Ausmaß **unbeteiligte Dritte in die Überwachung einbezogen**. Dass sich die weitere Auswertung dann nur auf die Fahrerseite bezieht, ändert nichts an dem **Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** dieser Personen. Diesem Einwand könnte perspektivisch durch eine Verpixelung der Bilder von Beifahrern und weiteren Fahrzeuginsassen Rechnung getragen werden.

Vor diesem Hintergrund besteht schon keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Rheinland-Pfalz für die vorgeschlagene Form des Einsatzes der Monocams. Hinzu kommen Bedenken gegenüber der Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung.

III. Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten für Bodycams (§ 31 POG-E)

Mit einer umfassenden gesetzlichen Neugestaltung soll § 31 POG-E die Einsatzmöglichkeiten für Bodycams erweitern. Dabei zeigt sich ein bedauerlicherweise erschreckendes Maß an Missachtung geltenden Verfassungsrechts und eine völlige Ausblendung des aktuellen wissenschaftlichen Diskussionsstandes. Nicht einmal vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Rheinland-Pfalz selbst in Auftrag gegebene Studien, die zu gegenteiligen Ergebnissen kommen, werden ausgewertet oder auch nur als existent anerkannt. Stattdessen werden – offensichtlich in dem fehlgeleiteten Bestreben, gerade auf diese Weise politisch „etwas für die Polizei“ tun zu müssen – sämtliche juristische Bedenken „in den Wind geschlagen“, obwohl zu den zur Neuregelung vorgeschlagenen Regelungsinhalten nach wie vor Verfassungsbeschwerden sowie ein Normenkontrollverfahren in Karlsruhe anhängig sind. Zudem wird der Nutzen des Einsatzes von Bodycams, der lediglich ein spezifisches Einsatzmittel für bestimmte Situationen darstellt, ohne jede empirische Grundlage deutlich überschätzt. Alleine die Tatsache, dass insbesondere die Polizeigewerkschaften solche Eingriffsbefugnisse fordern, macht diese noch nicht verfassungskonform.

1. Einbeziehung der kommunalen Vollzugsbediensteten

Ob man neben den rheinland-pfälzischen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten

¹² https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/_inhalt.html#sprg229230.

¹³ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Tabellen/fehlverhalten-fahrzeugfuehrer.html>

wirklich auch kommunale Vollzugsbedienstete mit Bodycams ausstatten muss, erscheint in der Sache durchaus fraglich. Zudem stellt sich die Frage der Gleichbehandlung und der persönlich-fachlichen Eignung durch Ausbildung zum verantwortungsbewussten Umgang mit solchen Einsatzmitteln. Dass Angehörige der allgemeinen Ordnungsbehörden dienstlich „in gefährliche Situationen geraten“,¹⁴ ist ohne Zweifel zutreffend. Dies gilt aber in vergleichbarer Weise auch für andere öffentliche wie private Stellen wie z.B. Sozialämter, Ausländerbehörden, städtische Feuerwehren und Krankenhäuser oder Rettungsdienste. Letztlich dürfte eine Ausweitung auf den kommunalen Vollzugsdienst aber von der Einschätzungsprärogative des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers gedeckt sein.

2. Einsatz in Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen (§ 31 Abs. 1 Satz 2 POG-E)

Die durch § 31 Abs. 1 Satz 2 POG-E vorgesehene **Ausweitung der Einsatzmöglichkeit von Bodycams auf Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume** stellt im Zusammenhang mit der Entwurfsbegründung die geltende Rechtslage lediglich einseitig und stark interessengeleitet dar. Für den Wohnungsbegriff des Art. 13 GG ist nach höchstrichterlicher und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht das traditionelle Leitbild einer privaten Wohnung maßgebend. Als Wohnung sind vielmehr alle Räume einzustufen, die der allgemeinen Zugänglichkeit durch eine räumliche Abschirmung entzogen und zur Stätte privaten Lebens und Wirkens gemacht sind,¹⁵ um den Zutritt und den Zugriff auf Informationen über dort befindliche Personen und Objekte zu beschränken.¹⁶ Eine Wohnung ist damit jede **räumlich geschützte Privatsphäre**.¹⁷ Nahezu einhellig ist anerkannt, dass unter diesem Gesichtspunkt auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume vom Schutz des Art. 13 GG erfasst werden.¹⁸ Geradezu kurios ist die Feststellung der Entwurfsbegründung, dass „bereits nach bisheriger Rechtslage [...] unter den Begriff der öffentlich zugänglichen Räume nicht nur öffentliche Straßen, Parkanlagen, Wege und Plätze subsumiert“ werden dürfen, „sondern auch Räume, die nach dem erkennbaren Willen der berechtigten Person von jedermann genutzt oder betreten werden dürfen – wie etwa Einkaufszentren, Gaststätten, Diskotheken oder öffentliche Verkehrsmittel“. Die zum Beleg für diese

¹⁴ LT-Drs. 18/10756, S. 50.

¹⁵ BGH, NJW 2013, 2687; BGHSt 44, 138 (140); Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 664; Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 13 Rn. 11; Jarass/Piero, GG, Art. 13 Rn. 4.

¹⁶ Wischmeyer, in: Dreier, GG, Art. 13 Rn. 26; Jarass/Piero, GG, Art. 13 Rn. 4.

¹⁷ BVerfGE 65, 1 (40); 103, 142 (150); Ziekow/Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 13 Rn. 36; Jarass/Piero, Grundgesetz, Art. 13 Rn. 4.

¹⁸ BVerfGE 76, 83 (88); 96, 44 (51); 120, 274 (309); BVerwGE 121, 345 (348); Wischmeyer, in: Dreier, GG, Art. 13 Rn. 35; a.A. Kühne, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 13 Rn. 4.

These angeführte Fundstelle¹⁹ besteht aber lediglich im Verweis auf einen vorhergehenden Gesetzentwurf der Landesregierung, in dem dieselbe Behauptung ebenfalls ohne jeden wissenschaftlichen Beleg aufgestellt wurde. Nur weil man etwas Falsches schon an anderer Stelle behauptet hat, wird dies aber noch lange nicht richtig.

Wie stattdessen schon ein kurzer Blick in einen beliebigen Grundgesetzkommentar zeigt, fallen nach überwiegender Ansicht selbst **der Öffentlichkeit unkontrolliert zugängliche Räume**, wie z.B. Verkaufsräume, in den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG.²⁰ Dies gilt jedenfalls dann, wenn der **Zugang auf bestimmte Zwecke beschränkt** ist.²¹ Entscheidend ist somit nicht, ob der Raum oder das Grundstück zu bestimmten Zeiten der Öffentlichkeit zugänglich ist. Stattdessen kommt es auf den **Willen des Hausrechtsinhabers** an, in seinen Räumlichkeiten beliebigen Dritte einschließlich Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten auch den Einsatz von Videokameratechnik zu gestatten. Einen solchen Willen wird man in den meisten Geschäften, Gaststätten, Werkstätten, Büros, Spielhallen oder Bordellen schon mit Blick auf Persönlichkeitsrechte der dort anwesenden Personen regelmäßig nicht unterstellen können.

Insofern ist der vorgeschlagene § 31 Abs. 1 Satz 2 POG-E nicht mit den Gewährleistungen des Wohnungsgrundrechts aus Art. 13 GG vereinbar und sollte ersatzlos gestrichen werden.

3. Einsatz in Wohnungen (§ 31 Abs. 2 POG-E)

Durch § 31 Abs. 2 POG-E soll erstmals der **Einsatz von Bodycams in Wohnungen** ermöglicht werden. Dass damit tatsächlich eine signifikante Effektivitätssteigerung bewirkt wird und dies ein geeignetes Mittel zur Gefahrenabwehr darstellt, ist aber empirisch bislang gerade nicht belegt.²² Typischerweise geht es um Einsatzsituationen, in denen die Angehörigen der Schutzpolizei durch die Leitstelle über einen möglichen Fall häuslicher Gewalt informiert werden („Fahrt mal in die X-Straße, Hausnummer Y, Stockwerk Z. Da soll ein Mann seine Frau/Lebensgefährtin/Tochter verprügeln!“). Der Einsatz von Bodycams folgt der Idee der Abschreckung mit drohender Strafverfolgung (sog. „Prävention durch Repression“). Dem potenziell Aufzeichnenden soll die Botschaft vermittelt werden, dass sein strafbares Handeln durch Videotechnik gerichtsfest dokumentiert wird, so dass er mit einer sicheren strafrechtlichen Verurteilung zu rechnen hat, wenn er sein Verhalten nicht ändert. Im

¹⁹ LT-Drs. 17/2895, S. 18.

²⁰ BVerfGE 97, 228 (265); BVerwGE 121, 345 (348); Ziekow/Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 13 Rn. 40; Jarass/Piero, GG, Art. 13 Rn. 5; a.A. BVerfG-K, NJW 2003, 2669; Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 13 Rn. 14.

²¹ Wischmeyer, in: Dreier, GG, Art. 13 Rn. 3; Jarass/Piero, GG, Art. 13 Rn. 5.

²² Schäfer, Kriminalistik 2023, 72 (76).

Idealfall soll ihn also schon dieser Hinweis des kameraführenden Beamten von strafbarem Verhalten abbringen. Das funktioniert aber rein praktisch nur dann, wenn der Gefährder oder Tatverdächtige (noch) zu rationalen Entscheidungen fähig ist. Wer noch Herr seiner Sinne ist, wird nach Eintreffen der Polizei am Einsatzort sein Opfer aber auch ohne Einsatz von Videotechnik kaum ernsthaft weiterverprügeln, weil ja dann die Polizeibeamten als Zeugen und damit Beweismittel für ein späteres Strafverfahren zur Verfügung stehen. Und wer, insbesondere unter dem Einfluss von Alkohol und/oder Betäubungsmitteln, das nicht erkennt, der lässt sich außer durch unmittelbaren Zwang durch nichts mehr – auch nicht durch den Einsatz von Bodycams in seiner Wohnung – von seinem Tun abbringen. Insofern **wird der praktische Nutzen des Einsatzes von Bodycams in Wohnungen** in der rechtspolitischen Diskussion regelmäßig **überschätzt**.

Ungeachtet dessen orientiert sich zumindest die nun vorgeschlagene **Datenerhebungsnorm des § 31 Abs. 2 Satz 1 POG-E** eng an den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 13 Abs. 5 GG und ist für sich genommen **nicht zu beanstanden**.

Nicht verfassungskonform ausgestaltet sind allerdings die vorgeschlagenen Regelungen zur **zweckändernden Nutzung der in Wohnungen mit Bodycams erhobenen Videodaten**. Es ist bereits in sich widersprüchlich, wenn man den Einsatz der Bodycam verfassungskonform „ausschließlich zum Schutz der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen“ zulassen will, dann aber – sozusagen über die „Hintertür“ des § 31 Abs. 2 Satz 3, Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 2 POG-E – dennoch die Nutzung zu anderen Zwecken wie der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder der allgemeinen Gefahrenabwehr ermöglicht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Art. 13 Abs. 5 Satz 2 GG eine Verwertung der in der Wohnung erlangten Erkenntnisse zur Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr nach vorheriger richterlicher Entscheidung (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 3 POG-E) rein formal grundsätzlich zulässt.

Jedoch ist zusätzlich zum Wortlaut des Art. 13 Abs. 5 GG zu berücksichtigen, dass nach mittlerweile ständiger Rechtsprechung des BVerfG jede zweckändernde Nutzung von personenbezogenen Informationen einen eigenständigen Grundrechtseingriff darstellt.²³ Ausgangspunkt für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit einer zweckändernden Nutzung von Daten ist insoweit das **Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung**. Danach kommt es darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften.²⁴ Allerdings ist der Einsatz von Videotechnik zur Wohnraumüberwachung zur allgemeinen Gefahrenabwehr nach dem rheinland-pfälzischen POG nicht vorgesehen. Auch zu Strafverfolgungszwecken

²³ BVerfGE 154, 152 (266); 162, 1 (108); 163, 43 (78).

²⁴ BVerfGE 141, 220 (327 f.); 154, 152 (266 f.); 156, 11 (49 f.); 162, 1 (108 f.); 163, 43 (122).

ist nach § 100c StPO nur eine „akustische“, nicht aber auch eine visuelle Wohnraumüberwachung zulässig. Da also weder die Polizei- und Ordnungsbehörden noch die Strafverfolgungsbehörden Videodaten aus Wohnungen selbst hätten erheben dürfen, ist eine zweckändernde Nutzung von Bodycamdaten aus Wohnungen zu den in § 31 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 2 POG bezeichneten Zwecken ausgeschlossen.

Vor diesem Hintergrund ist § 31 Abs. 2 Satz 3 und 4 POG-E ersatzlos zu streichen. Stattdessen sollte eine ausdrückliche Regelung vorgesehen werden, wonach eine Verwertung der nach Satz 1 erhobenen Daten nach Absatz 7 Satz 1 Nr. 1 und 3 POG ausgeschlossen ist.

4. Nutzung der Prerecording-Funktion (§ 31 Abs. 4 POG-E)

Vollkommen unverständlich erscheint es, dass die Entwurfsverfasser im Widerspruch zu einschlägigen, teilweise von ihnen selbst in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten²⁵, die Nutzung der umstrittenen Prerecording-Funktion – und dies noch dazu in Wohnungen (!) – gesetzlich legitimieren wollen.

Dabei ist zunächst zu betonen, dass die Nutzung der Prerecording-Funktion der Bodycams einsatztaktisch zweifelsfrei mit einem **erheblichen praktischen Nutzen** verbunden ist. Das Problem für die Praxis liegt schlicht darin, dass die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland diesen Einsatz nicht stützen. Insofern ist es mehr als erstaunlich, dass sich die Entwurfsbegründung mit keinem Wort zur Frage verhält, ob denn die Nutzung der sog. Prerecording-Funktion im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch als verfassungsgemäß eingestuft²⁶ und damit überhaupt einfachgesetzlich im rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsrecht verankert werden kann. Als Begründung wird ohne jeden Nachweis darauf abgestellt, dass die zwischenzeitlich gesammelten Erfahrungen beim Einsatz der Bodycam gezeigt hätten, „dass die Zulassung des Prerecording erforderlich ist“.²⁷ Auch die weitere Einschätzung, es sei „verfassungsrechtlich vertretbar“ Voraufnahmen zuzulassen, „wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass die Voraussetzungen für eine manuelle Aktivierung des Aufzeichnungsvorgangs nach Absatz 1 oder Absatz 2 bereits vorliegen“,²⁸ wird der komplexen Problematik nicht gerecht. Sie ist zudem logisch zirkelschlüssig. Wenn die Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 oder 2 POG-E vorliegen, kann

²⁵ S. etwa Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des rheinland-pfälzischen Pilotprojekts, 2017, S. 62 ff. m.w.N.; s. mit Blick auf das Saarland auch Schäfer, Kriminalistik 2023, 72 ff.

²⁶ Ausführlich hierzu Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 62 ff. m.w.N.

²⁷ LT-Drs. 18(10756, S. 53.

²⁸ LT-Drs. 18/10756, S. 54.

man die Bodycam ohnehin starten und benötigt nicht noch zusätzlich die Prerecording-Funktion.

Der Sache nach handelt es sich somit bei deren Nutzung – wie vom Unterzeichner in den vergangenen Jahre im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz bereits mehrfach erläutert – um eine **anlasslose Überwachung**.²⁹ Eine solche **Sammlung personenbezogener Daten zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken** (in der Einsatzsituation ist das im Folgenden aufzuzeichnende Geschehen nicht absehbar) ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **unverhältnismäßig** und damit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.³⁰ Schließlich wird jeglicher Polizei-Bürger-Kontakt zur voraussetzungslosen Gelegenheit einer Bild- und Tonaufzeichnung im Aufnahmebereich einer Bodycam.³¹ Zudem stellt das Prerecording regelmäßig (noch) **keine offene Videoüberwachungsmaßnahme** dar, da hier der nach § 31 Absatz 2 Satz 2 POG grundsätzlich erforderliche, meist verbal erteilte Hinweis auf die (bevorstehende oder laufende) Aufzeichnung gerade noch nicht erfolgt ist. Für verdeckte Maßnahmen scheiden aber Bestimmungen wie § 31 POG jedenfalls nach bisheriger Rechtslage (s. § 31 Absatz 1 POG: „offener Einsatz körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte“) als Ermächtigungsgrundlage aus.³²

Vor diesem Hintergrund ist auch die mit § 31 Absatz 4 POG-E vorgeschlagene Regelung zur **Nutzung der Prerecording-Funktion** von polizeilichen Bodycams als **verfassungswidrig** einzustufen. Sie sollte ersatzlos gestrichen werden.

IV. Elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 32a POG-E)

Mit einem neuen § 32a POG soll die Polizei die Befugnis erhalten, den Aufenthalt von Personen elektronisch zu überwachen, von denen die Gefahr der Begehung bestimmter Terrorismus- oder Sexualdelikte ausgeht.³³ Gegen eine solche Bestimmung ist dem Grunde nach nichts einzuwenden. Allerdings sollte **an zwei Stellen nachgebessert** werden:

1. Zum einen ist die Eingriffsschwelle in § 32a Abs. 1 Nr. 1 und 2 POG-E derzeit noch nicht an die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst, mit der die Voraussetzungen der konkretisierten Gefahr weiter ausgeformt wurden (s. oben zu I.). Eine darüberhinausgehende Vorverlagerung der Maßnahme, etwa im Sinne einer lediglich drohenden Gefahr, wäre verfassungswidrig.

²⁹ Ebenso z.B. *Löffelmann*, BayVBl. 2019, 121 (126) sowie jüngst *Roggan*, Die Polizei 2024, 409 (412) m.w.N. in Fn. 31.

³⁰ Vgl. BVerfGE 65, 1 (46); 100, 313 (360); 130, 151 (187).

³¹ *Roggan*, Die Polizei 2024, 409 (412); *ders.*, StV 2020, 328 (332).

³² *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 65.

³³ Vgl. LT-Drs. 18/10756, S. 57.

2. Ebenso wie im Rahmen von § 13 Abs. 5 POG sollte die Möglichkeit der wiederholten Anordnung der Maßnahme in absoluter Hinsicht begrenzt werden. Nach dem vorgeschlagenen § 32a Abs. 6 Satz 2 POG-E wäre ansonsten eine „unendliche Fußfessel“ möglich.

V. Automatisierte Datenanalyse (§ 65a POG-E)

1. Allgemeines

Mit der Einfügung eines neuen § 65a POG soll erstmal eine bereichsspezifische Ermächtigungsgrundlage für die Anwendung einer **automatisierten Datenanalyse** durch die rheinland-pfälzische Polizei geschaffen werden.³⁴ Mithilfe solcher IT-Instrumente können bislang unverbundene, automatisierte Dateien und Datenquellen in digitalen Analyseplattformen vernetzt und die vorhandenen Datenbestände durch Suchfunktionen systematisch erschlossen werden, um die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu erleichtern und zu verbessern. Es lassen sich Beziehungen oder Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Organisationen, Objekten und Sachen herstellen, unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausschließen, die eingehenden Ergebnisse bekannten Sachverhalten zuordnen und gespeicherte Daten statistisch auswerten. Faktisch geht es somit um die Suche nach Treffern, Übereinstimmungen und Beziehungen zwischen unterschiedlichen Sachverhalten in bereits vorhandenen Datensystemen, die aufgrund ihrer Trennung nach dem **Zweckbindungsgrundsatz** bei umfangreicher händischer Auswertung angesichts der enormen Datenmengen möglicherweise nicht oder nicht sofort auffallen würden.

2. Verfassungsgerichtliche Vorgaben

Am 16. Februar 2023 hat das BVerfG in den Polizeigesetzen von Hamburg und Hessen bereits vorhandene Gesetzesbefugnisse zur automatisierten Anwendung von Datenanalyse und Datenauswertung für verfassungswidrig erklärt.³⁵ Dabei hat es die Nutzung solcher Softwarelösungen zur Gefahrenabwehr zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, aber über das jeweilige Landesrecht hinaus **allgemeine Grundsätze** aufgestellt, die **für eine verhältnismäßige und damit verfassungsmäßige Ausgestaltung** entsprechender Befugnisnormen zu stellen sind. An diesen muss sich auch § 65a POG-E messen lassen:

Werden gespeicherte Datenbestände mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenanalyse oder -auswertung verarbeitet, **greift dies in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** aller **ein**, deren Daten bei diesem Vorgang personenbezogen Verwendung finden. Die weitere Nutzung bereits früher erhobener Daten über

³⁴ LT-Drs. 18/10756, S. 79.

³⁵ BVerfG NJW 2023, 1196 (1214 f.).

den ursprünglichen Anlass hinaus zur Erlangung neuen Wissens begründet einen neuen, eigenständigen **Grundrechtseingriff**. Zu dessen Rechtfertigung ist eine **gesetzliche Ermächtigung** erforderlich, die einen legitimen Zweck verfolgt und auch im Übrigen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.³⁶ Speziell die Anforderungen nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip richten sich nach dem **Eingriffsgewicht** der Maßnahme. Und das Eingriffsgewicht einer automatisierten Datenanalyse oder -auswertung richtet sich nach **zwei Faktoren**: Zum einen kommt es auf die Eingriffsintensität der vorausgegangenen Datenerhebungsmaßnahmen an. Besonders strenge Voraussetzungen gelten insoweit für Daten aus Wohnraumüberwachungen und Online-Durchsuchungen.³⁷ Zum anderen besitzt auch die weitere Analyse der bereits erhobenen und in polizeilichen Dateisystemen vorhandenen Daten ein zusätzliches Eigengewicht.³⁸ Schließlich ermöglicht sie die Verarbeitung großer und komplexer Informationsbestände. Zudem können durch die verknüpfende Auswertung vorhandener Daten neue persönlichkeitsrelevante Informationen gewonnen werden.³⁹ Nach Ansicht des BVerfG bestehen dabei folgende **„Stellschrauben“ für eine verhältnismäßig Ausgestaltung** von gesetzlichen Befugnisnormen zur automatischen Datenanalyse und -auswertung:

- Generell wird das Gewicht eines Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung vor allem durch **Art, Umfang und denkbare Verwendung der Daten sowie die Gefahr ihres Missbrauchs** bestimmt. Dabei ist unter anderem bedeutsam, wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben. Maßgebend sind also die Gestaltung der Eingriffsschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigung.⁴⁰
- Das spezifische Eingriffsgewicht erhöht sich, wenn besonders **private Informationen erlangt** werden können. Besonders eingriffsintensiv ist es dabei, wenn sich das Verhalten einer Person, deren Gewohnheiten oder deren Lebensgestaltung räumlich oder über längere Zeit hinweg nachvollziehen lassen, wenn also ein **Bewegungs- oder Verhaltensprofil** einer Person oder ein umfassenderes **Persönlichkeitsbild** entstehen kann.⁴¹
- Das Eingriffsgewicht ist zudem höher, wenn die Polizei durch die Datenanalyse oder -auswertung **Informationen über Personen** erlangt und zum Ausgangspunkt weiterer operativer Maßnahmen macht, **die objektiv in keiner**

³⁶ BVerfG NJW 2023, 1196 (1199).

³⁷ BVerfG NJW 2023, 1196 (1200).

³⁸ BVerfG NJW 2023 1196 (1199).

³⁹ BVerfG NJW 2023, 1196 (1201).

⁴⁰ BVerfG NJW 2023, 1196 (1201).

⁴¹ BVerfG NJW 2023, 1196 (1202).

Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen. Eingriffsmildernd wirkt deshalb umgekehrt, wenn lediglich Daten Verwendung finden, die sich auf Personen beziehen, bezüglich derer die Polizei tatsächliche Anhaltspunkte besitzt, dass diese selbst in hinreichend gewichtige Straftaten verfangen sind oder Kontaktpersonen zu solchen Personen sind.⁴²

- Das Eingriffspotenzial liegt auch in der **Menge der verarbeiteten Daten**, die konventionell nicht bewältigt werden könnten. Je weniger der Gesetzgeber die verwendbare Datenmenge begrenzt, umso schwerer wiegt der Eingriff.⁴³
- Je weniger die verwendbaren Daten **der Art nach eingeschränkt** sind, umso größer ist die zur Verarbeitung gelangende Datenmenge und umso höher ist tendenziell das Eingriffsgewicht. Entscheidend kann hier eine Regelung über die (Nicht-)Einbeziehung bestimmter Dateiformate (z.B. Bilder, Video- und Audioaufzeichnungen, biometrische Daten) sein.⁴⁴
- Eingriffsmildernd wirkt der **Ausschluss der Verarbeitung von Daten**, die **durch besonders schwere Grundrechtseingriffe** erlangt wurden.
- Entsprechendes gilt durch einen **engeren Zuschnitt der vorbeugend zu bekämpfenden Straftaten**.
- Auch eine Beschränkung des Zugriffs auf eine **begrenzte Zahl von Mitarbeitenden und eine besondere Qualifizierung** dieser Personen kann die Menge der verarbeitbaren Daten begrenzen.⁴⁵
- Insgesamt ist die Methode automatisierter Datenanalyse oder -auswertung umso eingriffsintensiver, je breitere und tiefere Erkenntnisse über Personen dadurch erlangt werden können, je höher die Fehler- und Diskriminierungsanfälligkeit ist und je schwerer die softwaregestützten Verknüpfungen nachvollzogen werden können.⁴⁶
- Besonders eingriffsintensiv ist es, wenn über die bloße Anzeige von Übereinstimmungen i.S. eines „**predictive policing**“ maschinell Gefährlichkeitsaussagen über Personen getroffen werden. Entsprechendes gilt für den **Ein-satz Künstlicher Intelligenz (KI)** i.S. von lernfähigen Systemen.⁴⁷

Ermöglicht die Anwendung nach den vorstehend skizzierten Kriterien schwerwiegende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht, so sind hohe Anforderungen an das geschützte Rechtsgut und den Eingriffsanlass zu stellen. Es muss also eine **hinreichend konkretisierte Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter** bestehen. Diese Anforderungen sind nur dann verfassungsrechtlich verzichtbar,

⁴² BVerfG NJW 2023, 1196 (1203).

⁴³ BVerfG NJW 2023, 1196 (1203).

⁴⁴ BVerfG NJW 2023, 1196 (1204).

⁴⁵ BVerfG NJW 2023, 1196 (1204).

⁴⁶ BVerfG NJW 2023, 1196 (1204).

⁴⁷ BVerfG NJW 2023, 1196 (1205).

wenn die zugelassenen Analyse- und Auswertungsmöglichkeiten normenklar und hinreichend bestimmt in der Sache so eng begrenzt sind, dass das Eingriffsgewicht der Maßnahmen erheblich gesenkt ist.⁴⁸ Das ist aber bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung von Art. 65a POG-E im Ganzen betrachtet nicht der Fall.

3. Bewertung des Regelungsvorschlags

Vor diesem Hintergrund ist zunächst positiv festzustellen, dass der Gesetzentwurf eine ganze Reihe von **Einschränkungen** vorsieht. Dazu zählen insbesondere die folgenden, begrenzenden Regelungen:

- Durch § 65a Abs. 2 Satz 2 POG-E wird klargestellt, dass maschinelle Sachverhaltsbewertungen unzulässig sind. Nach § 65a Abs. 2 Satz 3 wird die automatisierte Datenanalyse zudem manuell ausgelöst und erfolgt anhand konkreter Suchbegriffe, also gerade nicht „ins Blaue hinein“. Damit liegt die eigentliche Entscheidung richtigerweise immer in den Händen natürlicher Personen.
- Eine direkte Anbindung der Analyseplattform an das Internet, die etwa einen Abgleich mit frei zugänglichen Social Media-Informationen ermöglichen würde, wird zutreffend ausgeschlossen (§ 65a Abs. 2 Satz 4 POG-E).
- § 65a Abs. 3 Satz 6 POG legt zutreffend fest, dass Daten, die durch eine Wohnraumüberwachung oder eine Online-Durchsuchung gewonnen wurden, nicht in die automatisierte Datenanalyse einbezogen werden dürfen. Allerdings fehlt eine ergänzende Regelung, die Einschränkungen auch für die Verarbeitung von Informationen vorsieht, die aus **anderen besonders grundrechtsintensiven Maßnahmen** stammen (z.B. aus einer Telekommunikationsüberwachung, einer längerfristigen Observation oder dem Einsatz Verdeckter Ermittler).
- Positiv zu bewerten ist, dass nach § 65a Abs. 4 und 5 POG-E für die Zugriffsberechtigung ein **Rollen- und Rechtekonzept** vorgesehen ist, das dem klaren Ziel dient, die Zahl der Zugriffsberechtigten und damit die Zahl der mit erheblichen Grundrechtseingriffen einhergehenden Zugriffe in der Praxis zu begrenzen. Allerdings darf man die begrenzende Wirkung der Zugriffsmöglichkeiten und eine spezifische Qualifizierung der Zugreifenden in ihrer Wirkung auch nicht überschätzen. Dass auf teures und grundrechtssensible Analysensysteme kein ungeschultes Personal zugreifen darf, ist im Grunde eine Selbstverständlichkeit. Eine **Begrenzung nach Zahl der insgesamt zugelassenen Nutzer oder zumindest bestimmte Dienstränge bzw. allgemeine fachliche Qualifikationen enthält der Gesetzentwurf nicht**. Das scheint schon deshalb unzureichend, weil aus Hessen bekannt ist, dass dort zeitwei-

⁴⁸ BVerfG NJW 2023, 1196 (1206).

lig 2099 Personen Zugriff auf das System hessenDATA hatten und diese Plattform pro Jahr in 14.000 Fällen genutzt wurde.⁴⁹

- Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf deutlich erkennbare Anstrengungen unternimmt, um eine **Einbeziehung der Daten Unbeteiligter in eine Datenanalyse zu vermeiden** (vgl. etwa § 65a Abs. 6 POG-E). Allerdings bleibt deren Umfang und Wirksamkeit im Detail unklar, weil hierzu letztlich nur vage auf ein „Konzept zur Kategorisierung und Kennzeichnung personenbezogener Daten“ (§ 65a Abs. 6 Satz 1 POG-E), also auf eine bloße, noch zu erlassende Verwaltungsvorschrift, verwiesen wird.
- Schließlich soll § 65a Abs. 3 Satz 1 POG-E die zur automatisierten Datenanalyse nutzbaren **Quellen abschließend benennen**. Allerdings wird diese zutreffende Grundentscheidung gleich wieder durch den sich anschließenden Satz 2 relativiert. Danach können auch Datensätze aus gezielten Abfragen in gesondert geführten staatlichen Registern (z.B. dem Melderegister, dem Zentralen Verkehrsinformationsregister oder dem Waffenregister) sowie einzelne gesondert gespeicherte Internetquellen (z.B. dort gepostete Ankündigungen von oder Verabredung zu Straftaten) im Einzelfall in den Datenabgleich mit einbezogen werden. Auf diese Weise wird der ohnehin sehr weite, nutzbare Datenbestand in nicht unerheblichem und nicht näher bestimmtem Maße noch ausgeweitet.

In der Gesamtschau ist zu konstatieren, dass im vorgeschlagenen § 65a POG-E noch **zu viele „Stellschrauben“** für eine rechtsstaatliche Einhegung der Nutzung eines automatisierten Analysesystems **ungenutzt** bleiben.

- Die automatisierte **Verarbeitung von DNA-Identifizierungsmustern, Finger- und Handflächenabdrücken sowie von Audio- und Videodateien** ist **nicht explizit ausgeschlossen**. Im Grunde fehlt im Gesetz jede konkrete Einschränkung hinsichtlich der Art der zu verarbeitenden Daten. Stattdessen wird diese essentielle Frage in das nicht näher konkretisierte Konzept zur Kategorisierung und Kennzeichnung personenbezogener Daten nach § 65a Abs. 6 POG verschoben.
- Außerdem **ermöglicht** speziell **Art. 65a Abs. 1 Nr. 2 und 3 POG-E** trotz des hohen Eingriffsgewichts **die automatisierte Datenanalyse bereits im Gefahrenvorfeld**. Dabei ist die Terminologie hier ebenfalls noch nicht an die neueste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur konkretisierten Gefahr und zum Rechtsgüterschutz (s. oben zu I.) angepasst, so dass die Gesamtkonstruktion nicht den verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Verhält-

⁴⁹ BVerfG NJW 2023, 1196 (1198).

nismäßigkeit entspricht.

- Art. 65a POG-E enthält darüber hinaus **keinerlei Vorkehrungen** dagegen, dass durch die Datenverarbeitung besonders **private Informationen** erlangt werden können oder dass **Bewegungs-, Verhaltens- oder Persönlichkeitsprofile** entstehen.
- Maßnahmen nach Art. 65a POG-E sind in verfassungswidriger Weise auch weder in den **Schutz der Berufsgeheimnisträger** nach § 46 POG noch in den **Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung** nach Art. 45 POG einbezogen. Schon diese Tatsache alleine macht entsprechende automatisierte Datenanalysen verfassungswidrig.
- Schließlich **fehlen** gesetzliche **Beschränkungen für die Verarbeitung großer Datenmengen und für statistische Auswertungen**, aber auch **zur Vermeidung von Diskriminierung**.

3. Fazit

Insgesamt zeigt sich somit, dass der Gesetzentwurf trotz guter Ansätze das Ziel, eine **verfassungskonforme Regelung** zur automatisierten Datenanalyse zu schaffen, letztlich doch **verfehlt**. Von den zahlreichen möglichen „Stellschrauben“, die das BVerfG in seiner Entscheidung vom 16. Februar 2023 für die Schaffung einer ausreichend bestimmten und vor allem verhältnismäßigen Rechtsgrundlage aufgezeigt hat, werden in dem Entwurfstext noch zu wenige bedient, um ein derart grundrechtsinvasives Instrument für die Polizeiarbeit insgesamt in einen verfassungskonformen Anwendungszustand zu überführen. Insofern ist davon auszugehen, dass die derzeitige Fassung des Art. 65a POG-E aufgrund der vorstehend skizzierten Defizite einer **Überprüfung durch das BVerfG aller Voraussicht nach nicht standhalten** würde. Diese Gefahr ist schon deshalb real, weil durch die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) auch gegen die Neuregelung der korrespondierenden Regelung im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) erneut Verfassungsbeschwerde eingelegt worden ist. Insofern ist damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht sich in absehbarer Zeit erneut mit der Thematik beschäftigen wird.

Vor diesem Hintergrund ist dringend zu empfehlen, den Regelungsvorschlag des § 65a POG-E anhand der vorstehend skizzierten „Mängelliste“ noch einmal grundlegend zu überarbeiten.

VI. Kernbereichsschutz beim Einsatz von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern sowie Vertrauenspersonen (§ 45 Abs. 6 POG-E)

Mit der Einfügung eines neuen § 45 Abs. 6 POG-E sollen die Regelungen über den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung beim Einsatz von verdeckten Er-

mittlerinnen und Ermittlern sowie Vertrauenspersonen an die Vorgaben der Entscheidung des BVerfG zum Sicherheits- und Ordnungsbehördengesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 9. Dezember 2022 angepasst werden.⁵⁰ Dieser Vorschlag für eine Umsetzung der Vorgaben aus Karlsruhe bedarf an der ein oder anderen Stelle noch einer **geringfügigen Präzisierung**:

- In § 45 Abs. 6 POG-E fehlt eine Klarstellung, wonach die **gezielte Erhebung von Informationen aus dem Kernbereich** (z.B. durch den Aufbau intimer Beziehungen zur Zielperson bei Verdeckten Ermittlern oder V-Leuten) schon auf der Informationserhebungsebene ausgeschlossen sein muss (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21, Rn. 110).
- Wird bereits auf der Ebene der Datenerhebung erkennbar, dass die Überwachung in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eindringt, postuliert das BVerfG ein sofortiges **Abbruchgebot** (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21, Rn. 113) für die Überwachung. Jedenfalls die kernbereichsrelevante Kommunikation oder Interaktion ist dann zwingend zu beenden. § 45 Abs. 6 POG-E will anstelle eines Abbruchs des Einsatzes aber nur eine **zeitweilige Unterbrechung** ermöglichen. Damit dürfte die rheinland-pfälzische Polizei – entgegen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – jederzeit einen „erneuten Anlauf“ für denselben Einsatz nehmen.
- Eine **Ausnahme vom sofortigen Abbruchgebot** erlaubt das BVerfG schließlich nur bei einer konkreten Gefahr für Leib und Leben von Ermittlungspersonen (BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21, Rn. 115). Demgegenüber fehlt in § 45 Abs. 6 Satz 1 POG-E der begrenzende Hinweis auf das Erfordernis einer „konkreten“ Gefahr für Leib oder Leben. Dieser ist lediglich in Bezug auf die „Gefährdung einer weiteren Verwendung“ der eingesetzten Person enthalten.

Insofern empfiehlt es sich, § 45 Abs. 6 POG-E mit Blick auf die vorstehend skizzierten Hinweise noch einmal zu ergänzen. Dafür spricht auch, dass der Gesetzentwurf auch den aktuellen, nun aber vermutlich der Diskontinuität unterfallenden Entwurf der bisherigen Bundesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen sowie zur Tatprovokation vom 8. Mai 2024⁵¹ nicht berücksichtigt, der parallel für die Strafprozessordnung in § 110a Abs. 4, 5 StPO-E eine klare und konsequente Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben enthält.

⁵⁰ Vgl. LT-Drs. 18/10756, S. 76.

⁵¹ BT-Drs. 20/11312.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mark A. Zöller', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

PROF. DR. MARK A. ZÖLLER