



TLT/5559/26/7



Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

Den Mitgliedern des AfIKL

THUR. LANDTAG POST
08.05.2026 12:40
14085/2026

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
8/527

zu Drs. 8/2478

POSTANSCHRIFT HS BUND, POSTFACH 40527, 10063 BERLIN

Prof. Dr. Markus Löffelmann

HAUSANSCHRIFT Habersaathstr. 51, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT Postfach 40527, 10063 Berlin

TEL 030 – 22 00 89 – 85513

E-MAIL markus.loeffelmann@hsbund-nd.de

DATUM Berlin, 08.05.2026

Herrn Vorsitzenden

des Ausschusses für Inneres, Kommunales
und Landesentwicklung des Thüringer
Landtags

- ausschließlich per E-Mail -

BETREFF **Stellungnahme zu LT-Drs. 8/2478**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich die erbetene Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Landesregierung eines

Zweiten Gesetzes zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

Thüringer Landtag Drucksache 8/2478



I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf zielt im Kern auf Erweiterungen des polizeirechtlichen Instrumentariums zur besseren Bekämpfung sexualisierter Gewalt und zur Stärkung des Opferschutzes sowie zur Umsetzung neuer technischer Entwicklungen bei der Datenverarbeitung.

Aufgrund begrenzter Ressourcen ist es dem Unterzeichnenden nicht möglich, auf alle Gesichtspunkte des außergewöhnlich umfangreichen Fragenkatalogs in der gebotenen Breite einzugehen. Die folgende Darstellung beschränkt sich daher auf eine knappe Auseinandersetzung mit ausgewählten Fragen.

II. Kritische Würdigung

1. Zu Fragen 1 und 11

Der Gesetzentwurf begegnet mit wenigen Ausnahmen (näher unten 15., 26., 33., 38.) keinen grundsätzlichen Bedenken mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im Vergleich zu den Polizeigesetzen anderer Länder verfolgt der Entwurf insgesamt einen eher moderaten Ansatz. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber grundsätzlich einen breiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum besitzt, auf welche Weise er Verhältnismäßigkeit herstellen möchte und wie dabei die Grundrechtseingriffe rechtfertigenden Zwecke zu gewichten sind (vgl. näher zu den damit verbundenen methodischen Problemen *Löffelmann*, Überwachungsgesamtrechnung und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, 2022).

2. Zu Fragen 2 und 13

Die Tätigkeit der Polizei als Gefahrenabwehrbehörde ist ihrem Wesen nach präventiv angelegt und dient der Verhütung von Rechtsgutsverletzungen, auch in Gestalt von Straftaten. Klassisches Demarkationskriterium insbesondere gegenüber der Tätigkeit der Nachrichtendienste und der Risikovorsorge ist der polizeiliche Gefahrbegriff (konkrete Gefahr). Dieser impliziert stets eine *Prognose* künftiger Rechtsgutsverletzungen. Vor diesem Hintergrund ist



die in der Frage festgestellte „Verschiebung des Polizeirechts vom klassischen Gefahrenabwehrrecht hin zu einem präventiven Sicherheitsrecht, das teilweise auf bloße Prognosen künftigen Verhaltens abstellt“ missverständlich.

Die auch im herkömmlichen Polizeirecht erforderliche Prognoseerstellung begegnet im Übrigen aufgrund der im Rahmen der Rechtsanwendung zu bildenden Wahrscheinlichkeitsurteile fundamentalen und bislang ungelösten methodischen Schwierigkeiten (vgl. nur *Nell*, Wahrscheinlichkeitsurteile in juristischen Entscheidungen, 1983; *Darnstädt*, Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge. Eine Untersuchung über Struktur und Bedeutung der Prognose-Tatbestände im Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, 1983). Hinzu kommt, dass der Gefahrbegriff von der Rechtsprechung nicht statisch verstanden wird, sondern die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Rechtsgutsverletzung in umgekehrter Relation zur Bedeutung des Rechtsguts und Art sowie Ausmaß des befürchteten Schadens stehen (vgl. etwa BVerfGE 115, 320, 360 f.; BVerwGE 116, 347, 356; BVerwGE 88, 348, 351; BVerwGE 45, 51, 57; BVerwG NJW 1970, 1890, 1892 f.). Diese Unschärfe des Gefahrbegriffs und die methodischen Probleme prognostischer Urteile entwerfen ihn als Abgrenzungskriterium für die präventiv-polizeiliche Tätigkeit [ausf. *Löffelmann/Pfundmair/Lutsch*, Wahrscheinlichkeit, Einschätzungen und Prognosen in der sicherheitsbehördlichen Tätigkeit, GSZ 2026 Heft 3 (i.E.)]. Auf die Gesetzgebung im Bereich des Polizeirechts hat sich das bislang allerdings nicht ausgewirkt.

Davon abgesehen ist die „Entgrenzung“ der präventiv-polizeilichen Tätigkeit in das Gefahrenvorfeld schon seit geraumer Zeit Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung (vgl. exemplarisch *Albers*, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001; *Thiel*, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, 2011). Mit seiner Rechtsprechung zur „konkretisierten Gefahr“ hat das BVerfG diese Entwicklung in seinem BKAG-Urteil von 2016 aufgegriffen und die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert (BVerfGE 141, 220, 272 f.). Mittlerweile ist der Begriff der konkretisierten Gefahr in Rechtsprechung und Gesetzgebung etabliert (vgl. etwa § 19 Abs. 2 BVerfSchG, § 9f Abs. 3 BNDG und § 31 Abs. 2 MADG) und wird vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung als Eingangsvoraussetzung für schwer in Grundrechte eingreifende präventiv-polizeiliche Maßnahmen herangezogen. Dem folgt teilweise der gegenständliche Entwurf (etwa in § 17a Abs. 1 PAG-E), hält aber überwiegend am Begriff der konkreten Gefahr fest, worin sich ebenfalls der moderate Charakter des Regelungsansatzes zeigt.



3. Zu Fragen 3 und 12

Die polizeiliche Datenverarbeitung ist insgesamt auf Bundes- und Länderebene im Umbruch begriffen. Mit dem Projekt „Polizei 2020“ soll ein gemeinsames „Datenhaus“ aller Polizeien entstehen, in dem personenbezogene Daten automatisiert zusammengeführt und analysiert werden können. Gegenwärtig werden in zahlreichen Sicherheitsgesetzen Regelungen zur automatisierten Datenanalyse geschaffen. Für die informationellen Grundrechte betroffener Personen entstehen hierdurch Gefährdungen in bisher nicht dagewesener Dimension. Die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür sind – von wenigen durch das BVerfG skizzierten Eckpunkten abgesehen (BVerfGE 165, 363 ff.) – bislang noch nicht konsolidiert. Um einem etwaigen Missbrauch zu begegnen, wie er in der Frage angedeutet wird, ist ein einheitlicher und klarer Rechtsrahmen für die Verarbeitung großer Mengen personenbezogener Daten unverzichtbar.

4. Zu Frage 4

Aus verfassungsrechtlicher Sicht liegen die Grenzen einer solchen „datengetriebenen Polizeiarbeit“ bei dem Verbot einer „Total-“ oder „Rundumüberwachung“ (BVerfGE 65, 1, 43; 112, 304, 319; 109, 279, 323; 141, 220, 280, 317; 162, 1, 131 u.ö.; st.Rspr.). Das BVerfG hat bislang aber noch in keinem Fall festgestellt, dass diese Grenze überschritten worden sei, so dass unklar ist, wo sie genau verläuft. In einer soziologischen Dimension wurde aus Äußerungen des BVerfG außerdem ein verfassungsrechtliches Verbot einer insgesamt zu hohen Überwachungsbelastung der Bevölkerung abgeleitet. Daraus resultierte auf Bundesebene das – methodisch umstrittene – Projekt einer „Überwachungsgesamtrechnung“ (näher *Löffelmann*, GSZ 2024, 18 ff. m.w.N.). Die mit dem gegenständlichen Entwurf verfolgten Weiterungen dürften die genannten Grenzen nicht überschreiten.

5. Zu Fragen 5, 16, 17, 20 und 42

Da das bisherige Polizeirecht in Thüringen bereits das Anfertigen von Bildaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz



unterliegen, erlaubt (§ 33 Abs. 1 und 2 PAG), dürfte die Befugnis zur automatisierten Auswertung in der Wahrnehmung betroffener Personen nur unwesentliche zusätzliche „Einschüchterungseffekte“ (vgl. zu diesem Topos BVerfGE 65, 1, 42; 107, 299, 328; 113, 29, 46; 115, 320, 354 f.; 120, 378, 402; 125, 260, 319, 332; EuGH, Urteil vom 8.4.2014, C293/12 und C594/12, Rn. 37; Analyse der Rspr. des BVerfG und des Schrifttums bei Zanger, Freiheit von Furcht. Zur grundrechtsdogmatischen Bedeutung von Einschüchterungseffekten, 2017) auslösen. Mit anderen Worten: Betroffene Personen mussten auch bislang schon ein Entdeckungsrisiko befürchten, ohne dass die polizeilichen Aufklärungskapazitäten für sie klar erkennbar waren. Zu betonen ist freilich, dass es sich bei der Problematik etwaiger „Einschüchterungseffekten“ auch um eine psychologische und soziologische handelt, weshalb die (verfassungs-)rechtliche Relevanz dieses Topos, solange solche Effekte nicht empirisch belegt sind, im Schrifttum teilweise in Frage gestellt wird (etwa Unterreitmeier, GSZ 2018, 1, 4 f.; ders., DÖV 2021, 659, 667 f.). Ergänzend wird auf die Ausführungen zu unten 18. Bezug genommen.

6. Zu Frage 6

Das BVerfG fordert für schwere Grundrechtseingriffe durch heimliche sicherheitsbehördliche Überwachungsmaßnahmen eine präventive Kontrolle durch eine unabhängige und neutrale Instanz. Das klassische Instrument hierfür ist der Richtervorbehalt. § 34 Abs. 4 i.V.m. § 36 Abs. 1 PAG-E greift diesen Gedanken auf, setzt ihn aber nicht konsequent für alle in Betracht kommenden Maßnahmen um. So können z.B. auch Maßnahmen der Aufenthaltsortbestimmung, der kurzzeitigen Observation, des Anfertigens von Bildaufzeichnungen oder der Einsatz von V-Personen eine so hohe Eingriffsintensität aufweisen, dass eine unabhängige Präventivkontrolle erforderlich ist (vgl. nur BVerfGE 162, 1, 101 ff.; BVerfGE 169, 130, 176 f., 187 ff., 202 ff., 212 ff.; BVerfGE 170, 247, 281 ff.). Umgekehrt ist bei der Beauskunftung von Telekommunikationsverkehrsdaten (§ 34b Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 34a Abs. 5 PAG), dem Einsatz des IMSI-/IMEI-Catchers und der Standortbestimmung von Mobilfunkendgeräten (§ 34c Abs. 3 i.V.m. § 34a Abs. 5 PAG) eine richterliche Anordnung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht stets zwingend erforderlich. Der Bandbreite der Einsatzweisen muss sowohl durch ein differenzierendes Stufensystem bei den Eingriffsschwellen als auch bei der Präventivkontrolle in schlüssiger Weise Rechnung getragen werden.



7. Zu Frage 7

Die Regelungen zum Opferschutz und Schutz vor häuslicher Gewalt sind in ihrer Zielrichtung grundsätzlich zu begrüßen, werfen aber in den Details schwierige Rechtsprobleme auf. Auf die Ausführungen unter 14., 17. und 26. wird Bezug genommen.

8. Zu Fragen 8, 13, 14, 16

Ja. Das sind die Regelungen zur automatisierten Datenverarbeitung. Auf die Ausführungen unter 18., 33. und 34. wird Bezug genommen.

9. Zu Frage 15

Die Regelungen des Entwurfs zum Kernbereichsschutz sind mit zwei Ausnahmen (näher unten 15., 27.) nicht zu beanstanden.

10. Zu Frage 18

Diese Problematik besteht bei jedem personenbezogenen Datum. Die Frage einer zulässigen Änderung des Verwendungszwecks richtet sich nach dem vom BVerfG entwickelten Prinzip der hypothetischen Datenneuerhebung und ist in einer eigenständigen Rechtsgrundlage zu regeln. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, das Generieren eines informationellen Mehrwerts durch die Datenanalyse als Primäreingriff (Erhebungseingriff) zu verstehen. Auf die weiteren Ausführungen unter 32. wird Bezug genommen.

11. Zu Frage 19

Wissenschaftliche Studien hierzu sind dem Unterzeichnenden nicht bekannt. Die Annahme einer signifikanten Verbesserung der Polizeiarbeit dürfte aber nach kriminalistischer Erfahrung zutreffen und somit eine empirische Grundlage haben.



12. Zu Frage 20

Die Zitierung der Versammlungsfreiheit in § 11 PAG-E impliziert keine weitergehenden materiellen Anforderungen an polizeiliche Befugnisse, sondern dient der Wahrung des Zitiergebots mit Blick auf polizeiliche Maßnahmen außerhalb des eigentlichen Versammlungsgeschehens, die keine Regelung im Versammlungsrecht erfahren haben. Die Entwurfsbegründung nennt hier die Identitätsfeststellung nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 PAG im Vorfeld von Versammlungen. Dasselbe dürfte aber auch für andere Maßnahmen im Vorfeld (etwa Gefährderansprachen, Begleitung zum Versammlungsort) und Nachgang von Versammlungen (etwa Platzverweise nach Auflösung einer Versammlung) gelten. Für das eigentliche Versammlungsgeschehen gilt hingegen der Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ von Versammlungen, die Art. 8 GG unterfallen.

13. Zu Fragen 21 und 22

Die Konstruktion der Regelung zu den „gefährlichen Orten“ entspricht den Parallelnormen in anderen Polizeigesetzen und ist bislang unter Bestimmtheitsgesichtspunkten nicht verfassungsgerichtlich beanstandet worden. Nach Auffassung des Unterzeichnenden ist ein solcher Regelungsansatz gegenüber der Gefahrprognose im Einzelfall (vgl. zur Kritik oben 2.) sogar vorzugswürdig, da die Qualität als gefährlicher Ort empirisch und statistisch belegbar ist. Auf diesen Regelungsansatz sollte deshalb nicht verzichtet werden.

14. Zu Fragen 26 und 27

Die „Verlängerungslogik“ nach § 18a Abs. 2 PAG-E erscheint schlüssig, weil das gerichtliche Verfahren nach dem GewSchG eine gewisse Dauer benötigt. Zugleich wird durch die Regelung Raum für eine Deeskalation der Situation (und einen Verzicht auf Maßnahmen nach dem GewSchG) geschaffen. Insgesamt dürfte der Regelungsansatz einer polizeilich veranlassten Wohnungsverweisung mit flankierenden Annäherungs- und Kontaktverboten mit Blick auf schutzwürdige Opferbelange ausgesprochen zielführend sein. Dem Opfer wird dadurch insbesondere ermöglicht, Dispositionen zum eigenen Schutz zu treffen. Durch die Anbindung der Maßnahmen an eine gegenwärtige Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angemessen Rechnung getragen. Die



Regelungen zur Datenübermittlung an Beratungsstellen begegnen wegen der datenschutzrechtlichen Sicherungen (einmalige Kontaktaufnahme, Löschungsgebot, Benachrichtigung) keinen Bedenken.

15. Zu Fragen 29, 32 und 33

Die Vorschrift begegnet Bedenken unter Verhältnismäßigkeits- und Kompetenzgesichtspunkten. Hafträume stellen zwar keine Wohnung i.S.d. Art. 13 GG dar, ihre Bildüberwachung begründet aber einen schweren Eingriff in Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person (Recht am eigenen Bild, Recht auf informationelle Selbstbestimmung, allgemeines Persönlichkeitsrecht), die der Überwachung nicht ausweichen und dagegen keine Vorkehrungen treffen kann. Mangels eines anderweitigen Rückzugsorts kann eine solche Überwachung sogar den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren (etwa Überwachung bei Toilettengängen) und kommt einer „Rundumüberwachung“ nahe. Die materielle Voraussetzung einer Erforderlichkeit „zum Schutz von Personen“ erscheint angesichts dieser Eingriffsintensität viel zu unbestimmt und niederschwellig, da sie nicht auf bestimmte Rechtsgüter (etwa Leib, Leben) und einen qualifizierten Anlass (etwa dringende oder gegenwärtige Gefahr) beschränkt ist. Daneben wäre eine Aufzeichnung auf Verlangen der betroffenen Person ein gangbarer Weg für eine verhältnismäßige Ausgestaltung, weil dadurch zwar nicht der Eingriffscharakter entfällt, aber die Intensität des Eingriffs abgeschwächt wird (vgl. BayVerfGH GSZ 2022, 196, 197 f. zum Eingriffscharakter „freiwilliger“ Zuverlässigkeitsüberprüfungen). Die Darstellung in der Entwurfsbegründung (S. 33), eine „routinemäßige Überwachung jeder in Gewahrsam genommenen Person ohne Würdigung des Einzelfalls“ werde durch die Regelung ausgeschlossen, überzeugt nicht. Indem die Norm auch dem Schutz der Polizeibediensteten dienen soll, die zur Kontrolle oder Versorgung die Zelle betreten, wird de facto jeder Einzelfall erfasst, da Kontrollen und Versorgung routinemäßig stattfinden. Die „Sicherung objektiver Beweismittel zur nachträglichen Aufklärung im Fall von Auseinandersetzungen oder Schadensfällen“ (a.a.O.) stellt eine Maßnahme der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten dar, für die dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz fehlt (vgl. BVerfGE 103, 21, 30; 113, 348, 370 f.; 150, 244, 274; 155, 119, 175). Medizinischen Notfällen kann im Übrigen im Regelfall dadurch Rechnung getragen werden, dass der betroffenen Person ermöglicht wird, von sich aus Hilfe zu rufen, wie das auch in der stationären Krankenhausversorgung gehandhabt wird.



16. Zu Frage 34

Durch die Anbindung der Sicherstellung an den Zweck der Gefahrenabwehr ist die Norm unter Verhältnismäßigkeits- und Kompetenz Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Die Ausführungen in der Entwurfsbegründung (S. 34) zum Verhältnis zur strafrechtlichen Einziehung treffen – ungeachtet der hiergegen zum Teil angebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken – zu.

17. Zu Fragen 37 und 39

Der Schutz potenzieller Opfer durch identitätsverschleiende Maßnahmen ist im geltenden Recht bislang nur selektiv im ZSHG von 2001 und teilweise in der StPO für Zeugen geregelt (Überblick zu Maßnahmen des Opferschutzes im Strafverfahren bei *Löffelmann*, BewHi 2006, 364 ff.). Die Neuregelung schließt eine Regelungslücke in pragmatischer und effektiver Weise und ist nachdrücklich zu begrüßen. Um eine Gefahr von Parallelstrukturen in solchen Fällen zu vermeiden, in denen Anordnungen nach § 30a PAG-E nicht durch das LKA (sondern den Leiter der Landespolizeidirektion, vgl. Absatz 3) ergehen, könnte es sich anbieten, eine Unterrichtung der Zeugenschutzdienststelle nach § 2 Abs. 1 ZSHG, welche in Thüringen beim LKA angesiedelt ist, gesetzlich zu verankern. Alternativ könnte die Anordnungsbezugnis generell auf das LKA beschränkt sein, wo besondere Kompetenzen in der Abwicklung solcher Maßnahmen vorhanden sein dürften.

18. Zu Fragen 42 und 44

In seiner Entscheidung zu automatisierten Datenanalysen hat das BVerfG in groben Zügen Kriterien zur Bestimmung der Eingriffsintensität bei automatisierten Datenanalysen skizziert und den Gesetzgeber zu einer differenzierenden Regulierung aufgefordert, die u.a. der Art und Menge der zu verarbeitenden Daten und der Leistungsfähigkeit der Analysesysteme Rechnung trägt und Diskriminierungsrisiken minimiert (vgl. BVerfGE 165, 363, 401 ff.; dazu näher *Löffelmann*, Stellungnahme vom 17.4.2024, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdr. 20(4)418 F, S. 3 ff.; *ders.* JR 2023, 331, 341 ff.). Entschei-



dend ist in dieser Rechtsprechung die Qualifizierung der Analyse als selbständiger Grundrechtseingriff, der zusätzlich zu der Erhebung der zu verarbeitenden Daten zu legitimieren ist. Die Eingriffsschwelle für die automatisierte Datenanalyse muss deshalb höher liegen als für die ursprüngliche Datenerhebung. Art und Menge der verarbeiteten Daten sind in der Regelung des § 33 Abs. 4 PAG-E zwar durch den Bezug auf die Aufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 begrenzt, und auch der Zweck der Maßnahme wird durch den Bezug auf die Entstehung einer Gefahrensituation oder die Begehung einer Straftat eingehegt. Im Übrigen enthält die Vorschrift aber keine Eingriffsschwellen, die dem *selbständigen* Charakter des durch die Analyse vermittelten Grundrechtseingriffs Rechnung tragen. Das könnte z.B. durch die Begrenzung auf qualifizierte Gefahrensituationen oder Straftaten (z.B. für Leib und Leben) erfolgen. Außerdem werden sehr eingriffsintensive Verwendungen (etwa unter Nutzung von KI) nicht schlechthin ausgeschlossen. Soweit die Fragesteller auf die Möglichkeit von Beifang hinweisen (Frage 44), ist dessen Risiko bei einer automatisierten Datenauswertung wegen der großen Menge verarbeiteter Daten naturgemäß sehr hoch, weshalb qualifizierte Eingriffsschwellen erforderlich sind, um einen möglichst zielgerichteten Einsatz zu gewährleisten. Soweit der Einsatz der Mustererkennung dazu dienen soll, Beweismittel für die Verfolgung potenzieller Straftäter zu sichern (Entwurf S. 37), ist darauf hinzuweisen, dass hiergegen kompetenzielle Bedenken bestehen, da es sich dann um eine Maßnahme der Strafverfolgungsvorsorge handelte (vgl. die Ausführungen zu 15. a.E.) und eine Regelung in der StPO erforderlich wäre.

19. Zu Frage 45

Die an „gefährliche Orte“ anknüpfende Regelungstechnik setzt eine evidenzbasierte, nachvollziehbare und gerichtlich überprüfbare Identifizierung solcher Orte anhand vorgegebener Maßstäbe voraus. Ist das der Fall, spricht nichts gegen eine kurzzeitige Qualifizierung als gefährlicher Ort. Eine lediglich intuitive Einschätzung durch den handelnden Beamten wie bei einer klassischen Gefahrprognose reicht allerdings nicht.

20. Zu Fragen 52, 53 und 54

Sofern man mit dem BVerfG bereits das Erfassen von Nichttreffern als grundrechtsrelevant erachtet (BVerfGE 150, 244, 263 ff., 266; BVerfGE 150, 309, 324 ff.), wird man das so ein-



ordnen müssen. Überzeugender ist allerdings die divergierende Rechtsprechungslinie, wonach das rein automatisierte Erfassen und Aussondern von Daten, ohne dass sich daran weitere belastende Maßnahmen anschließen, der Eingriffsqualität entbehrt (näher zu dieser „Bruchlinie“ *Löffelmann*, JR 2024, 458, 459). So verstanden kann die Verarbeitung von Masendaten ein wirksames Mittel zum Zweck einer gezielteren Polizeiarbeit sein und die Überwachungsbelastung insgesamt sogar verringern. So dürfte eine größere physische Polizeipräsenz (vgl. Frage 47) – obwohl damit regelmäßig noch keine Grundrechtseingriffe einhergehen – nach allgemeiner Lebenserfahrung tendenziell zu mehr Einschüchterungseffekten führen als technische Überwachungsmaßnahmen. Im Übrigen entspricht die Regelung im Wesentlichen den etablierten Normen zur automatisierten Kennzeichenerfassung in anderen Polizeigesetzen, gegen die keine durchgreifenden Bedenken angebracht werden. Die allgemeinen Rechtsbegriffe „nicht flächendeckend“ und „nicht dauerhaft“ sind nicht zu beanstanden.

21. Zu Fragen 56 und 57

Da der Einsatz besonderer Mittel auch in diesem Fall eine Gefahr voraussetzt, besteht das beschriebene Risiko nicht. Durch den Bezug auf das Rechtsgut Kritische Infrastruktur und anhand der Entwurfsbegründung lässt sich ausreichend rechtssicher auslegen, was mit „sonstigen Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen“ gemeint ist.

22. Zu Fragen 59 und 61

Das ist gut begründbar. Bei Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung handelt es sich in der Taxonomie der Verfassungsrechtsprechung um einen schweren Grundrechtseingriff. Kritische Infrastruktur zählt zu den besonders gewichtigen Rechtsgütern, deren Schutz bei geeigneten Eingriffsschwellen sogar besonders schwere Eingriffe legitimieren kann. Da § 34a Abs. 2 PAG keine Befugnis zur erweiterten Quellen-Telekommunikationsüberwachung enthält, ergeben sich aus dem beiden „Trojaner“-Entscheidungen des BVerfG von Juni 2025 keine weiteren Änderungsbedarfe.



23. Zu Fragen 62 und 64

Die in § 34b und § 34c PAG vorgesehenen Schwellen sind sogar verfassungsrechtlich über-obligatorisch hoch.

24. Zu Frage 65

Verfassungsrechtliche Defizite sind nicht erkennbar. Die Regelung entspricht weitgehend den Parallelnormen in anderen Sicherheitsgesetzen.

25. Zu Fragen 68 bis 71

Aufgrund der unterschiedlichen funktionalen Zuschnitte ist der Einsatz von V-Personen im Gefahrenabwehrrecht ebenso sinnvoll wie im Nachrichtendienstrecht und Strafprozessrecht. Die in § 34f PAG-E vorgesehenen Schwellen orientieren sich an Verwendungen, durch die schwer in Grundrechte eingegriffen wird. Daneben sind niederschwellige Verwendungen denkbar, für die allerdings keine Rechtsgrundlage vorgesehen ist. Insbesondere gilt dies für weniger eingriffsintensive Einsätze „virtueller Agenten“ (vgl. § 34f Abs. 7 S. 4 Nr. 1 PAG-E). Die kernbereichsschützenden Regelungen setzen die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 165, 1 ff.) sachgerecht um. Das intrinsisch motivierte Eingehen einer intimen Beziehung einer V-Person mit der Zielperson dürfte nach der einschlägigen Verfassungsrechtsprechung kein Fall eines gesetzlich zu regulierenden Kernbereichsschutzes sein, weil das Eingehen dann nicht „zum Aufbau oder zum Erhalt des [für die Aufgabenerfüllung] notwendigen Vertrauensverhältnisses“ erfolgt (BVerfGE 165, 1, 59). Eine Anordnung der Einzelmaßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz ist nach verfassungsrechtlichen Maßstäben bei allen schweren Grundrechtseingriffen erforderlich (s. oben zu 6.). Dem genügt § 34f Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 34 Abs. 5 PAG-E nicht. Eine parlamentarische Kontrolle ist nach verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht geboten, liegt aber im Ermessen des Gesetzgebers. Da die parlamentarische Kontrolle nur eine politische Erfolgs- und keine operative Verlaufskontrolle sein kann, sollten die damit verbundenen Wirkungen nicht überschätzt werden.



26. Zu Fragen 72 bis 77

Als die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) mit der Reform des bayerischen Polizeirechts 2017 erstmals auf Länderebene zum Zweck der besseren Abwehr terroristischer Gefahren im Polizeirecht verankert wurde, wurden hiergegen – namentlich auch von Seiten der Polizeipraktiker – Bedenken mit Blick auf die Geeignetheit der Maßnahme angebracht (näher *Löffelmann*, BayVBl. 2018, 145, 150 f. m.w.N.). Diese Einwände treffen auch auf die Anwendungsfälle des § 34g Abs. 1 Nr. 1 PAG-E zu. Aufgrund der breiten gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative wird man einen fördernden Beitrag zur Gefahrenabwehr aber kaum verneinen können. Soweit die Anwendungsfälle des § 34g Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 PAG-E in Rede stehen, greift diese Kritik nicht und dürfte die EAÜ – ähnlich wie im Bereich der Führungsaufsicht – ein wirksames Mittel des Opferschutzes darstellen.

Problematisch – auch in der konkreten Rechtsanwendung – sind hier aber die Eingriffsschwellen bei Nr. 2 und 3, die voraussetzen, dass die betroffene Person „in der Vergangenheit Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“ bzw. nach § 238 StGB „begangen hat“. Ob das der Fall ist, wird häufig streitig sein. Eine gerichtliche Verurteilung setzt die Vorschrift nicht voraus, und dies würde in vielen Fällen den Nutzen der Anordnung unterlaufen. Da die Maßnahme an eine bereits begangene Straftat anknüpft, dürfte zudem die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht gegeben sein, da solche Sachverhalte dem materiellen Strafrecht zuzuordnen sind. Nach der Rechtsprechung des BVerfG zählen zum Strafrecht alle repressiven oder präventiven staatlichen Reaktionen, die an die Straftat anknüpfen und nur für Straftäter gelten (BVerfGE 109, 190, 211 ff.). Daran zeigen sich deutlich die Wurzeln der EAÜ bei den Maßregeln der Besserung und Sicherung. Die Verankerung im Bundesrecht, etwa im GewSchG, wäre tatsächlich stimmiger. Angesichts der hohen Eingriffsintensität der Maßnahme (vgl. ausf. *Löffelmann*, BayVBl. 2018, 145, 151 f.; BVerfGE 156, 63 ff.) dürften zudem zu erwartende Straftaten nach § 238 Abs. 1 StGB (Strafraum bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe) unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht für eine Rechtfertigung ausreichen. In Absatz 1 Nr. 1 begegnet außerdem das Rechtsgut Gesundheit Bedenken, welches weiter ist als das vom BVerfG zum Kreis der besonders gewichtigen Rechtsgüter gerechnete Rechtsgut Leib (vgl. BVerfGE 141, 220, 270; BVerfGE 156, 11, 55). Der Bundesgesetzgeber hat das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit sogar nur bei einer erheblichen Gefährdung im Einzelfall als besonders gewichtiges Rechtsgut erachtet, was überzeugend erscheint (vgl. § 19 Abs. 3 Nr. 4 BVerfSchG). Die Schwelle der konkreten Gefahr als solche ist hingegen nicht zu beanstanden. Der Richtervorbehalt ist erforderlich und



die Ausgestaltung über die Verweisungsnorm des § 34 Abs. 4 PAG gleichfalls nicht zu beanstanden.

Die Vorschrift begegnet demnach – obwohl die Maßnahme unter opferschützenden Aspekten unzweifelhaft wünschenswert ist – verfassungsrechtlichen Bedenken.

27. Zu Fragen 80 bis 82

Bei der präventiv-polizeilichen Wohnraumüberwachung nach Art. 13 Abs. 4 GG handelt es sich – auch wegen der anspruchsvollen rechtlichen Voraussetzungen – um eine Maßnahme von sehr geringer praktischer Relevanz, die verzichtbar erscheint. Für Maßnahmen zur Eigensicherung (Art. 13 Abs. 5 GG) gilt das nicht. § 35 Abs. 2 PAG fordert im strengen Sinne keine negative Kernbereichsprognose, wie sie das BVerfG für die strafprozessuale Wohnraumüberwachung als erforderlich erachtet hat (BVerfGE 109, 279), was auf den präventiv-polizeilichen Bereich übertragbar sein dürfte (vgl. die Parallelregelung in § 100d Abs. 4 StPO).

28. Zu Frage 83

Die fehlende Anhörung und Bekanntgabe werden durch die Benachrichtigung nach Absatz 3 und den präventiven gerichtlichen Rechtsschutz kompensiert. Dies entspricht ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung.

29. Zu Frage 85

Nein. Die Voraussetzung einer Prognose der künftigen Begehung besonders schwerer Straftaten ist ausreichend eng und spezifisch (anders als in Parallelnormen in anderen Ländern, vgl. zu Art. 40 BayPAG *Löffelmann*, BayVBl. 2018, 121, 127 f.). Die noch engere Fassung im BKAG hat mit dem dortigen begrenzten Aufgabenbereich zu tun.



30. Zu Fragen 87 und 88

Bei Einsätzen gem. § 38 Abs. 1 Nr. 1 PAG-E ist naheliegend, dass davon zusätzliche Einschüchterungseffekte ausgehen können, die sich negativ auf die Wahrnehmung des Versammlungsrechts auswirken können. Zu begrüßen ist die relativ enge Begrenzung des Drohneneinsatzes (weiter etwa Art. 47 BayPAG).

31. Zu Frage 89

Auf Gesetzesebene ist die Regelung ausreichend bestimmt, es ist aber angesichts der Vielzahl möglicher Handlungsoptionen mit unterschiedlicher Eingriffsintensität (vgl. etwa BT-Drs. 20/10406 S. 111; HessLT-Drs. 21/1448 S. 9; *Daum/Boesch*, CR 2018, 62 ff.; *Marosi/Skobel*, CR 2019, 65 ff.; *Arzt/Fährmann/Schuster*, DÖV 2020, 866, 867 f.) dringend zu empfehlen, auf untergesetzlicher Ebene einen Stufenplan für ein Eingreifen zu entwickeln.

32. Zu Fragen 90 und 92

Das Prinzip der hypothetischen Datenneuerhebung wird in § 39 Abs. 2 PAG-E – ungeachtet aller berechtigten Kritik an diesem Prinzip – in sachgerechter und zugleich angemessen knapper Weise umgesetzt. Insbesondere der vom BVerfG geforderte „Gleichlauf“ von rechtsgut- und straftatenbezogenen Schutzkonzept (BVerfGE 162, 1, 115) wird dabei schlüssig gewahrt. Die Ausnahme nach Absatz 4 ist im Sinne eines an die Schutzwürdigkeit der Daten anknüpfenden Regelungskonzepts nachdrücklich zu begrüßen (hierfür bereits *Löffelmann*, GSZ 2024, 215 ff.). Mit Blick auf die Kennzeichnungspflichten gem. Absatz 5 ist bei der Verwendung von Instrumenten der automatisierten Datenanalyse deren genaue Kennzeichnung erforderlich, was nach der Logik des dadurch vermittelten selbständigen Grundrechtseingriffs der „Angabe des Mittels der Erhebung der Daten“ nach Nr. 1 entspricht.

33. Zu Fragen 93 bis 96, 98 und 103

Zunächst wird auf die Ausführungen zur Rechtsprechung des BVerfG unter oben 18. Bezug genommen.



§ 40a PAG-E ist weitgehend der Regelung in Art. 61a BayPAG nachgebildet. Wie dort findet (mit Ausnahme von Absatz 2 Satz 2) keine angemessene substanzielle Begrenzung der in eine automatisierte Analyse einzubeziehenden Daten statt. De facto können sämtliche bei der Polizei verfügbaren Datenbestände in die Analyse einbezogen werden. Die Norm enthält außerdem keine Stufung von Eingriffsschwellen abhängig von der Art und Leistungsfähigkeit der Analyseinstrumente (mit Ausnahme des Ausschlusses unzulässiger Methoden nach Absatz 5). Die Norm dürfte deshalb den strengen verfassungsgerichtlichen Vorgaben (BVerfGE 165, 363 ff.) nicht genügen, obwohl die Eingriffsschwellen relativ hoch angelegt sind. Die im Fragekatalog angesprochenen Risiken (Einsatz von Palantir-Produkten, „normative Entgrenzung durch sukzessive Erweiterung von Datenquellen“) sind real. Die Auseinandersetzung um eine angemessene rechtliche Einhegung von Instrumenten der automatisierten Datenanalyse steht noch weitgehend am Anfang. Eine ausführliche Diskussion kann im Rahmen der gegenständlichen Stellungnahme nicht erfolgen. Dringend erforderlich wäre jedenfalls die Entwicklung *einheitlicher* Maßstäbe in Bund und Ländern (vgl. bereits *Löffelmann*, Stellungnahme vom 17.4.2024, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdr. 20(4)418 F). Die tatsächliche Rechtsentwicklung deutet jedoch in die entgegengesetzte Richtung, was bei einer Analyse der bereits Gesetz gewordenen (Art. 61a BayPAG, § 25a HSOG, § 47a PolG BW) oder im Gesetzgebungsverfahren befindlichen (vgl. derzeit auf Bundesebene die Entwürfe zu einem § 98e StPO, §§ 9b, 39b, 63c BKAG, § 58b BPolG, – „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung – digitale Ermittlungsmaßnahmen“, „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung digitaler Ermittlungsbefugnisse zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ und „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung digitaler Ermittlungsbefugnisse in der Polizeiarbeit“) Parallelnormen deutlich wird. Bei alledem erscheinen automatisierte Analyseinstrumente für eine moderne Polizeiarbeit angesichts der zunehmenden Masse an zu verarbeitenden Daten unverzichtbar. Auch hier wäre ein Stufenmodell, das auf die Schutzwürdigkeit bestimmter Datenkategorien aufbaut und die Leistungsfähigkeit der Analysesysteme als Merkmal der Eingriffsintensität berücksichtigt, nach Auffassung des Unterzeichnenden eine anzustrebende Lösung (näher *Löffelmann*, GSZ 2024, 215 ff.).



34. Zu Fragen 106, 107 und 113

§ 43a Abs. 1 Alt. 2 PAG-E („zur Identifizierung oder Ermittlung des Aufenthaltsorts“) ist insofern missverständlich als der Bezug zu den in Alternative 1 genannten Rechtsgütern nicht hinreichend deutlich wird. Das könnte dazu verleiten, unter Alternative 2 Gefahren für beliebige Rechtsgüter als ausreichend anzusehen, was der Eingriffsintensität der Maßnahme nicht gerecht würde. Die Formulierung „der für die Gefahr verantwortlichen Person“ sollte deshalb durch die Formulierung „der für eine solche Gefahr verantwortlichen Person“ ersetzt werden. Die strenge Subsidiaritätsklausel („aussichtslos oder wesentlich erschwert“) findet im Sicherheitsrecht vielfach Verwendung und wurde bislang gerichtlich nicht beanstandet. Wird für den Datenabgleich ein KI-System i.S.d. Art. 3 Nr. 1 der Verordnung (EU) 2024/1689 (kurz: KI-VO) verwendet, unterliegt dessen Einsatz deren Anforderungen (s. Art. 2 KI-VO). Auf die heute gebräuchlichen KI-Gesichtserkennungsprogramme zur nachträglichen biometrischen Fernidentifikation (s. Art. 3 Nr. 1, Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 1 lit. a KI-VO) dürfte das zutreffen. Zu beachten ist hier insbesondere, dass nach Art. 26 Abs. 10 UAbs. 3 S. 2 KI-VO ein Gesichtstreffer nicht die alleinige Grundlage für eine spätere Maßnahme mit nachteiliger Rechtsfolge bilden darf und nach Art. 14 Abs. 5 UAbs. 1 KI-VO stets eine menschliche Überprüfung des Treffers notwendig ist. Allgemein ergibt sich aus Art. 14 Abs. 1 KI-VO, dass jede Ausgabe eines Hochrisiko-KI-Systems von einer natürlichen Person ausreichend zu beaufsichtigen ist. Am Rande ist darauf hinzuweisen, dass mit den Entwürfen zu § 98d StPO, §§ 9a, 39a, 63b BKAG, § 58a BPolG und § 15b AsylG derzeit auf Bundesebene Parallelnormen entstehen, die von § 43a PAG-E signifikant abweichen. Auch hier sollte eine einheitliche Rechtslage angestrebt werden (vgl. oben 33.)

35. Zu Frage 115

Nein, denn es werden lediglich die Rechtsgüter ergänzt, nicht die Eingriffsschwelle modifiziert.

36. Zu Frage 117

Das wäre ebenfalls ein gangbarer Weg.



37. Zu Frage 118

Im Vergleich zu anderen polizeirechtlichen Normen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung ist die Norm vorbildlich ausgestaltet, sowohl was Anlass, Kreis der betroffenen Personen und Kriterien der Zuverlässigkeit anbelangt (vgl. etwa Art. 60a BayPAG, wo weder die betroffenen Tätigkeiten noch die Art der Zuverlässigkeit näher spezifiziert werden).

38. Zu Frage 136

Die Alternative des § 63a Abs. 1 Nr. 2 PAG-E begegnet durchgreifenden Bedenken mit Blick auf das Recht auf ein selbstbestimmtes Sterben (BVerfGE 153, 182 ff.) und einer eigenverantwortlichen Selbstgefährdung. Ein massiver Eingriff in die körperliche Unversehrtheit kann verfassungsrechtlich nicht mit dem Zweck des Schutzes der betroffenen Person vor sich selbst gerechtfertigt werden. Erforderlich wäre die Feststellung, dass die betroffene Person zum Fassen eines autonomen Entschlusses nicht in der Lage ist.

39. Zu Frage 138

Die Frage ist suggestiv, aber ich habe Zweifel, dass er das könnte.

40. Zu Frage 141

Diese Beobachtung ist völlig zutreffend. Verfassungsrechtlich liegt das Etablieren solcher Ordnungswidrigkeitstatbestände im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Nach Auffassung des Unterzeichnenden verfügt die deutsche Rechtsordnung allerdings über eine solche Vielzahl von Sanktionsnormen – mitunter vermittelt über Nebengesetze, europäisches und nicht-staatliches Recht –, dass selbst ein erfahrener Staatsanwalt oder Richter sie nicht ansatzweise überblicken kann. Inwieweit das mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit vereinbar ist, dessen Zweck unter anderem darin besteht, den Normadressaten zu verdeutlichen, wo sanktionsbewehrtes Verhalten beginnt, ist eine andere Frage.



III. Schlussbemerkung

Der Gesetzentwurf verfolgt im Vergleich zu anderen landesrechtlichen Polizeigesetzen trotz der Schaffung neuer Befugnisse einen eher moderaten Ansatz. Überwiegend werden die neuen Befugnisse an die Schwelle einer konkreten Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter geknüpft. Die Regelungen zu einer Verbesserung des Opferschutzes und des Schutzes gegen häusliche Gewalt sind in ihrer Zielsetzung uneingeschränkt zu begrüßen, werfen aber zum Teil schwierige kompetenzrechtliche Probleme auf. Von besonderer rechtsstaatlicher Bedeutung sind die Regelungsansätze zur automatisierten Verarbeitung von (auch biometrischen) Daten. Die maßgeblichen Normen dürften hinter den anspruchsvollen verfassungsrechtlichen Anforderungen zurückbleiben. Hier besteht noch erheblicher Diskussionsbedarf in allen Bereichen der Sicherheitsgesetzgebung. Die Entwicklung einheitlicher rechtlicher Standards ist dabei unverzichtbar. Nur teilweise werden durch den Entwurf die Maßgaben des BVerfG zu einem Stufensystem der Eingriffsschwellen und einer korrespondierenden Präventivkontrolle bei Maßnahmen, die tief in die Persönlichkeitssphäre eingreifen, umgesetzt. Insoweit besteht Nachbesserungsbedarf.

Prof. Dr. Markus Löffelmann