



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

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



Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

THÜR. LANDTAG POST
20-05-2026 13:45
15267/2026

Thüringer Landtag
Ausschuss für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Den Mitgliedern des
AfIKL**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
8/555

zu Drs. 8/2478

Dr. Felix Ruppert
Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth)

T +49 (0)89 2180-5726
F +49 (0)89 2180-5675
M felix.ruppert@lmu.de

Postanschrift
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München

Büroanschrift
Ludwigstr. 29/IV – Raum 404
80539 München

München, 19.05.2026

Schriftliche Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung
„Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes“ (Drs. 8/2478)**

**im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Inneres, Kom-
munales und Landesentwicklung**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung bezüglich der Änderung des Polizeiaufgabengesetzes bedanke ich mich herzlich. Angesichts der umfangreichen Reform sowie der Vielzahl geplanter Befugnisse ist im Folgenden eine vollständige Darstellung aller relevanten Aspekte nicht möglich. Die nachfolgenden Ausführungen greifen daher unter Berücksichtigung des Fragenkatalogs einige zentrale Punkte des Entwurfs heraus und orientieren sich dabei in ihrer Abfolge im Wesentlichen an jener des Fragenkatalogs.



TLT/5704/26/9

Stellungnahme – Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

A.	VORBEMERKUNG.....	3
B.	GRUNDSÄTZLICHE FRAGEN	5
1.	BERÜCKSICHTIGUNG DES VERHÄLTNISSMÄßIGKEITSGRUNDSATZES	5
2.	ABKEHR VON EINEM GEFAHRENABWEHRRECHT	8
3.	ETABLIERUNG DATENGETRIEBENER POLIZEIARBEIT	12
4.	MANGEL AN KONTROLLMECHANISMEN	16
C.	FACHFRAGEN ZU EINZELNEN NORMEN DES THÜRPA-G-E.....	19
1.	ZU § 11: VERSAMMLUNGSFREIHEIT ALS BEEINTRÄCHTIGTES GRUNDRECHT	19
2.	ZU § 14: IDENTITÄTSKONTROLLE	20
3.	ZU § 17A: MELDEAUFLAGEN	22
4.	ZU § 21: BILDÜBERTRAGUNG, -AUFZEICHNUNG UND -AUSWERTUNG	24
5.	ZU § 27: SICHERSTELLUNG VON VERMÖGENSRECHTEN.....	27
6.	ZU § 33: BESONDERE DATENERHEBUNG	29
7.	ZU § 33C: AUTOMATISIERTE KENNZEICHENERKENNUNG	36
8.	ZU § 38: EINSATZ UNBEMANNTER LUFTFAHRTSYSTEME	40
9.	ZU § 39: ZWECKBINDUNG & HYPOTHETISCHE DATENNEUERHEBUNG	41
10.	ZU § 40A: AUTOMATISIERTE DATENANALYSE	43
11.	ZU § 43A: BIOMETRISCHER ABGLEICH	52
D.	FAZIT	54

Stellungnahme zum zweiten Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

A. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung steht in dem Bestreben, das rechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung **sexualisierter Gewalt und zum Opferschutz** zu erweitern, die **Datenverarbeitungsregelungen** anzugleichen sowie **aktuelle technische Entwicklungen** wie die automatisierte Datenanalyse oder moderne Bilderkennung zu implementieren.¹ Daneben sollen auch grundsätzliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt² und so dem denkbaren **Vorwurf entgangen werden**, die Polizei handle **verfassungswidrig**.³

Allerdings wird dieser **Vorwurf** durch den vorliegenden Entwurf zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes **mehr bekräftigt als entschärft**. Denn er markiert einen Paradigmenwechsel, indem er mitunter auf vager Grundlage das klassische Feld der Gefahrenabwehr – auch bei eingriffsintensiven Maßnahmen – verlässt und sich in das Gefahrenvorfeld wagt. Dabei werden die präventivpolizeilichen Eingriffsbefugnisse erheblich sowie verfassungsrechtlich bedenklich ausgeweitet. An die Stelle des klassischen Gefahrenabwehrrechts tritt ein **präventives Sicherheitsrecht**, das sich in wenig bestimmter Weise mittels kaum konturierter Voraussetzungen auf bloße Anhaltspunkte und Prognosen stützt und so auf Grundlage unklarer Eingriffsschwellen einen besonders weiten Anwendungsbereich zieht, dabei allerdings an vielen Stellen die gebotene Abwägung mit den damit einhergehenden Grundrechtseingriffen übergeht. Dies erscheint umso defizitärer vor dem Hintergrund, dass sich in einige Bereiche gewagt wird, die das Bundesverfassungsgericht bereits zuvor adressiert und für welche es bereits Grenzen abgesteckt hatte. Die entsprechende Rechtsprechung wird allerdings nur bedingt zu Rate gezogen.

¹ LT- Drs. 8/2478, S. 1.

² LT- Drs. 8/2478, S. 1.

³ LT- Drs. 8/2478, S. 2.

So nachvollziehbar und auch unterstützenswert das Ziel ist, die Thüringer Polizei mit modernen Befugnissen und Einsatzmitteln auszustatten sowie eine Gefahrenabwehr auf Höhe der Zeit zu ermöglichen, so bedeutend ist dabei im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die **Balance zwischen kollektiver Sicherheit und individueller Freiheit zu wahren**.

Mögen neue, weitreichende Eingriffsbefugnisse mit geringen Eingriffsschwellen auch verlockend für die polizeiliche Tätigkeit erscheinen, so ist ihr auch nur mittelfristiger Ertrag auch für den Gesetzgeber im Falle der Verfassungswidrigkeit in der Regel gering und führt zu neuem gesetzgeberischen Aufwand. Ferner ist der Nutzen für die Beamtinnen und Beamten gering, denen im Falle einer verfassungswidrigen Befugnis jedenfalls zeitweilig keinerlei Befugnis mehr verbleibt.

Der vorliegende Gesetzentwurf sollte daher **dringend nachgebessert werden, um dem berechtigten Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zu entgehen**.

B. Grundsätzliche Fragen

1. Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Wünschenswert wäre dabei zuvorderst eine intensivere Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Denn der Gesetzesentwurf selbst lässt nähere Ausführungen zur eigentlichen Geeignetheit, Erforderlichkeit sowie Angemessenheit der jeweiligen Befugnisse weitgehend vermissen. Bisweilen wird sich nicht oder kaum mit den verletzten Grundrechten auseinandergesetzt und unter Verweis auf moderne Möglichkeiten oder vorgeblicher Erfordernisse schlicht die Notwendigkeit einer Befugnis oder ein entsprechendes Bedürfnis behauptet. Die im Rahmen einer derart weitreichenden Aktualisierung des Polizeiaufgabengesetzes bestehende **Hoffnung auf eine intensive Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** im Hinblick auf die einzelnen Befugnisse **wird daher enttäuscht**:

Dies zeigt sich etwa im Rahmen des **§ 17a Abs. 1 S. 1 ThürPAG-E**, wonach eine **strenge Meldeauflage** möglich ist, die in das Gefahrenvorfeld hinein reicht, jeweils bis zu einem Monat dauern kann und für die ebenso wenig wie für ihre Verlängerung eine richterliche Anordnung erforderlich ist (eingehend → C. 3: Zu § 17a: Meldeauflagen). Die Geeignetheit der Maßnahme wird ebenso wenig thematisiert wie die Erforderlichkeit der konkreten Ausgestaltung zur konkreten Zielerreichung.

Selbiges gilt auch im Hinblick auf **§ 21 Abs. 4 ThürPAG-E**, der die **offene Beobachtung festgehaltener Personen samt Bildübertragung** zum Schutz von Personen regelt (eingehend → C. 4: Zu § 21: Bildübertragung, -aufzeichnung und -auswertung). Denn insofern wird die Frage ausgeblendet, weshalb ein derart weitreichender Eingriff angesichts der Absenz gefährlicher Gegenstände in Gewahrsamszellen zulasten der festgehaltenen Person erforderlich sein soll, um Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte zu schützen. Auch die Frage, wie eine Rundumüberwachung hier effektiv Schutz vor der zuvor durchsuchten Person bieten soll und warum dies erforderlich sein sollte, wird nicht adressiert.

Für die geplante präventivpolizeiliche **Sicherstellung unbarer Vermögenswerte** stellt der Entwurf hingegen ein rechtspraktisches Bedürfnis unabhängig eines strafrechtlichen Anfangsverdachts fest,⁴ das durchaus bestehen kann, erörtert oder begründet dieses jedoch leider nicht, sodass auch die Beweg- sowie Hintergründe ebenso im Unklaren bleiben (dazu → C. 5: Zu § 27: Sicherstellung von Vermögensrechten), was die Nachvollziehbarkeit der Verhältnismäßigkeit dieses Vorhabens entsprechend erschwert.

Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit fehlen ferner, wenn die **Gleichstellung der Bildübertragung und Bildaufzeichnung** in **§ 33 ThürPAG-E**, welche die gleichzeitige Aufzeichnung von Personen zum Regelfall erhebt, als **reine Klarstellung** bezeichnet wird,⁵ obwohl sowohl die Bildübertragung⁶ als auch die Anfertigung von Bildaufzeichnungen⁷ jeweils einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen (eingehend → C. 6. a: Zu § 33: Besondere Datenerhebung).⁸ Im Hinblick auf die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erscheint dies nur umso bedenklicher angesichts des Umstands, dass das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales im Jahr 2020 selbst noch in einer Zusammenschau nationaler und internationaler Studien davon ausging, dass Videoüberwachung im öffentlichen Raum „kaum geeignet ist, einen wesentlichen Beitrag zu einer dauerhaften Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens zu leisten“.⁹ Vor diesem Hintergrund wäre eine Erörterung der Geeignetheit der Maßnahmen des § 33 ThürPAG-E nur umso mehr zu erwarten gewesen. Diese fehlt aber. Daher überrascht, wie wenig Aufmerksamkeit die Entwurfsbegründung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme widmet, was sich auch im Rahmen der **automatischen Auswertung des § 33 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E und der automatisierten Nachverfolgung des § 33 Abs. 4 S. 4 ThürPAG-E fortsetzt** (näher → C. 6. c: **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

⁴ LT-Drs. 8/2478, S. 33.

⁵ So LT-Drs. 8/2478, S. 36; zur Eingriffsintensität der Aufzeichnung *Ebert/Seel/Joel*, Thüringer PAG, 8. Aufl. 2019, § 33 Rn. 9. Generell zur abschreckenden Wirkung und Verhaltenslenkung durch eine Videoüberwachung BVerfG NJW 2007, 2320; BVerfG NVwZ 2012, 757; Zöller NVwZ 2005, 1235 (1237).

⁶ S. BVerfGE 122, 342 (368).

⁷ Dazu generell auch *Thiel*, PolR, 4. Aufl. 2020, § 10 Rn. 47.

⁸ Vgl. BVerfGE 22, 342 (358); NVwZ 2007, 68 (691); Lisken/Denninger/Bäcker/Müller/Schwabenbauer Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 6 Rn. 818.

⁹ LT-Drs. 7/1843, S. 3.

Fragwürdig erscheint ferner, weshalb die in **§ 33c ThürPAG-E** vorgesehene **automatisierte Kennzeichenerkennung** zwar die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Erfassung oder Kontrolle von Kraftfahrzeugkennzeichen in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein umsetzen soll,¹⁰ sich inhaltlich aber kaum detailliert dazu verhält oder die eigenen Vorschläge näher daraufhin analysiert (näher → C. 7: Zu § 33c: Automatisierte Kennzeichenerkennung).

Zudem entsteht angesichts der nahezu **tatbestandlichen Gleichstellung der Voraussetzungen der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung des § 33c ThürPAG-E mit jenen des § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 ThürPAG-E** der Eindruck, die korrespondierenden Grundrechtseingriffe werden weitgehend gleichgestellt, was die **weitreichende Dimension des Grundrechtseingriffs** einer automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung, etwa im Hinblick auf die mangelnde Erkennbarkeit oder die Streubreite, ohne nähere Erwägungen außer Acht lässt.

Auch die Vorschrift des **§ 38 ThürPAG-E** stellt **keine eigenständigen Voraussetzungen an den Einsatz der unbemannten Luftfahrtsysteme** als Plattform für die Erhebung personenbezogener Daten, also mitunter von **Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräten**, obwohl der Einsatz von Kameradrohnen in der Regel mit einem **gesteigerten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** einhergeht (eingehend → C. 8: Zu § 38: Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme).¹¹ Gleichwohl wird ihr Einsatz pauschal unter den Bestimmungen der in Bezug genommenen Grundmaßnahmen (§ 33 Abs. 1, § 34 Abs. 2 Nr. 1 und 2, § 34c ThürPAG-E) ermöglicht, sodass bezüglich der Voraussetzungen die mit diesem Einsatz einhergehende **Grundrechtsintensität der Maßnahmen nicht berücksichtigt wird**.

Daher überrascht es auch nicht, wenn im Rahmen der **automatisierten Datenanalyse des § 40a ThürPAG-E** zwar die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen,¹² aber nicht näher erörtert oder auf den eigentlichen Entwurf bezogen wird (eingehend → C. 10: Zu § 40a: Automatisierte Datenanalyse).

¹⁰ So LT-Drs. 8/2478, S. 38.

¹¹ Barczak ZRP 2023, 148 (150).

¹² LT-Drs. 8/2478, S. 50

Schließlich fehlen auch im Rahmen des geplanten **§ 43a ThürPAG-E**, der einen **nachträglichen biometrischen Abgleich mit öffentlich frei zugänglichen Daten aus dem Internet** ermöglichen will (→ C. 11: Zu § 43a: Biometrischer Abgleich), Ausführungen zu den zugrundeliegenden Grundrechtseingriffen oder Erwägungen bezüglich der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Kritische Stimmen aus der Literatur werden dementsprechend nicht aufgegriffen,¹³ so dass die Ausführungen einseitig und verknüpft geraten.

Eine nähere Auseinandersetzung mit den Grundzügen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie den bereits seitens des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigten Grenzen würde dem Gesetzesentwurf insgesamt bedeutend **schärfere Konturen** verleihen und die gravierenden Grundrechtseingriffe präziser einhegen, was angesichts der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auch **geboten** ist.

2. Abkehr von einem Gefahrenabwehrrecht

Der vorliegende Entwurf zeigt in seiner Gesamtheit bedenkliche Tendenzen **zur Verschiebung des Polizeiaufgabenrechts** als Gefahrenabwehrrecht hin **zu einem präventiven Sicherheitsrecht** in Gestalt zahlreicher Gefahrvorfeldmaßnahmen oder gefahrengelöster Befugnisse. Die derart weitreichende Loslösung oder jedenfalls Entfernung von dem im Polizeirecht zentralen Element der Gefahr führt neben einer grundlegenden strukturellen Verlagerung des Aufgabenbereichs der Polizei zu weitreichenden Eingriffen in die Grundrechte Betroffener, ohne dass diese einen Anlass dafür bieten und ermöglicht daher zahllose, intensive Grundrechtseingriffe, welche das bisherige Freiheitsverständnis weitreichend verschieben.

Bedenken bezüglich der grundsätzlichen Richtung des Entwurfs zeigen sich bereits im Hinblick auf die Aufnahme des Art. 8 GG in den Katalog verletztter Grundrechte, weil so zwar die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beachtet wird, wonach auch **Vorfeldkontrollen** auf dem Weg zu Versammlungen bereits in das Versammlungsgrundrecht eingreifen.¹⁴ Allerdings wird in diesem Zuge die relevante Eingriffsbefugnis des **§ 14 Abs. 1 Nr. 4 ThürPAG-E nicht**

¹³ Etwa *Hahn* FfDR 2023, 142 ff., die herausstellt, dass die nachträgliche Fernidentifizierung sogar eingriffsintensiver als die Echtzeit-Identifizierung sein kann (155 f.) oder *Ogorek* LTZ 2024, 274 ff., der auch näher auf die Verhältnismäßigkeit und den Rechtsrahmen entsprechender Maßnahmen eingeht.

¹⁴ S. BVerfGE 69, 315 (349); 84, 203 (209); 150, 244 Rn. 136.

nachjustiert, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden und eine konkrete Gefahr versammlungsrechtlicher Straftaten oder spezifischer Ordnungswidrigkeiten zu verlangen.¹⁵ So soll entgegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine Maßnahme im Vorfeld einer konkreten Gefahr erfolgen können, der Blick also auf das **Gefahrenvorfeld** gerichtet (eingehend → C. 1: Zu § 11: Versammlungsfreiheit als beeinträchtigtes Grundrecht).

Ferner vermischt die Beibehaltung des Klammerzusatzes in **§ 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG** (der als Durchgangsstraße neben Bundesautobahnen und Europastraßen auch **Straßen „von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“** erfasst) den Grenzbezug und bietet so keine klare oder verständliche Begrenzung der entsprechenden Kontrollen an, sodass der Anwendungsbereich der polizeilichen Befugnisse bewusst weit gezogen wird (eingehend → C. 2: Zu § 14: Identitätskontrolle).

Von besonderer Bedeutung sind im Kontext der Vorverlagerung des Polizeirechts auch die in **§ 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) ThürPAG** umschriebenen **Gefahrengebiete bzw. gefährlichen Orte** in Thüringen, die neben einer **verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrolle**¹⁶ (inklusive einer Sammelkontrolle in Gestalt einer sog. Razzia) unter anderem¹⁷ die Durchsuchung von Personen iSd § 23 ThürPAG erlauben, gesetzlich aber kaum konturiert oder eingegrenzt sind (eingehend → C. 2: Zu § 14: Identitätskontrolle). Trotz dieser weitreichenden Folgen und der so begründeten Befugnisse können diese Orte derzeit ad hoc durch einzelne Beamtinnen und Beamte auf Grundlage eigener Wahrnehmungen festgelegt werden,¹⁸ sodass die gesetzgeberische Zurückhaltung bezüglich **verfahrens- und organisationstechnischer Vorkehrungen** zur Feststellung einer Gefährdungslage¹⁹ zu einer weitreichenden polizeilichen Freiheit führt, welche zahllose anlasslose Grundrechtseingriffe legitimiert.

¹⁵ So BVerfGE 150, 244 Rn. 136.

¹⁶ Näher Lisken/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 265 ff.

¹⁷ Auch § 33 Abs. 4 ThürPAG-E knüpft an die Gefahrengebiete bzw. gefährlichen Orte des § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) ThürPAG an und erlaubt dort die Datenerhebung sowie -auswertung.

¹⁸ S. etwa LT-Drs. 7/8780, S. 2.

¹⁹ Dazu MVVerfG LKV 2000, 149 (155 f.).

Diese Tendenzen zeigen sich auch in **§ 17a Abs. 1 S. 1 ThürPAG-E**, wonach zur Anordnung einer **strengen Meldeauflage** (in deren Rahmen nach § 17a Abs. 2 S. 2 Nr. 2 ThürPAG-E sogar die Dienststelle der aufgetragenen Meldung vorgegeben wird) die durch Tatsachen gerechtfertigte Annahme genügt, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist (eingehend → C. 3: Zu § 17a: Meldeauflagen). So wird der Anwendungsbereich auch dieser Norm **in das unbestimmte Gefahrenvorfeld** hinein ausgedehnt, wobei die Verlängerung der jeweils bis zu einem Monat möglichen Maßnahme nicht unter Richtervorbehalt steht.

Selbst im Hinblick auf festgehaltene Personen werden die erweiternden Tendenzen des Entwurfs deutlich: So erlaubt **§ 21 Abs. 4 S. 2 ThürPAG-E** die **automatische Auswertung von Bildaufzeichnungen einer festgehaltenen Person**, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass diese Maßnahme zum Schutz von Personen erforderlich ist. Die Auswertung darf dabei nur auf das Erkennen solcher Verhaltensmuster ausgerichtet sein, die auf die Entstehung einer Gefahrensituation für Leben oder Gesundheit der festgehaltenen Person hindeuten (eingehend → C. 4: Zu § 21: Bildübertragung, -aufzeichnung und -auswertung). Insofern bleibt **unklar**, welche Anhaltspunkte den Schutz welcher Personen begründen sollen und was Verhaltensmuster sind, die auf die Entstehung einer Gefahrensituation für Leben oder Gesundheit der festgehaltenen Person hindeuten. So wird die automatische Auswertung kaum begrenzt und mithin **zum Regelfall** unbesehen konkreter Gefahrensituationen.

Daneben erlaubt § 33 Abs. 4 S. 2 ThürPAG-E ohne weiteres die automatische Auswertung der nach den Absätzen 1 und 2 angefertigten Bildaufzeichnungen auf bestimmte Verhaltensmuster hin und erhebt so nicht nur die Bildaufzeichnung, sondern auch deren **automatische Auswertung zum Regelfall** (eingehend → C. 6. b: Automatische Verhaltensmustererkennung). Diese darf **anlass- und nahezu schwellenlos erfolgen** und kennt kaum Begrenzungen, sodass insofern weitreichend und angesichts der Unklarheiten der Norm mitunter auch verhaltensunabhängig zuhauf das Verhalten einzelner Personen aufgezeichnet und automatisch analysiert wird. Denn die Gefahrerkennungstechnologie untersucht auf Grundlage der Überwachung des öffentlichen Raums große Mengen an Bilddaten. Auch insofern wird sich bedeutend dem Gefahrenvorfeld zugewandt, insbesondere weil die Voraussetzungen unklar sind und § 33 Abs. 4 iVm Abs. 2 Nr. 1 ThürPAG-E die Zulässigkeit der Maßnahme an öffentlich zugängliche Orten

knüpft, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten verabredet, vorbereitet oder verübt werden sollen, sodass sich insofern inhaltlich an die in § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) ThürPAG umschriebenen **Gefahrengebiete bzw. gefährlichen Orte** angelehnt wird. Auch diese Maßnahme liegt damit faktisch in den Händen einer einzelnen Beamtin oder eines Beamten. Der Entwurf ist insofern jedenfalls offen und spricht von einer *eingriffs-schonenderen* Gefahrenfrüherkennung,²⁰ sodass die Abkehr von dem Erfordernis einer konkreten Gefahr sowie das Betreten des bloßen Gefahrenvorfelds deutlich werden.

Selbst für die in § 44 Abs. S. 4 ThürPAG-E vorgesehene **automatische Nachverfolgung** wird das Erfordernis einer konkreten Gefahr relativiert, wenn nur erforderlich ist, dass aufgrund des Musters *in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit der Begehung von Straftaten gerechnet werden kann* (näher → C. 6. c: Automatisierte Nachverfolgung). So werden weitreichende Interpretationsspielräume eröffnet. Trotz des weitgehenden Verzichts auf konkrete Gefahren wird gleichwohl von verantwortlichen Personen und potenziellen Straftäterinnen und Straftätern gesprochen,²¹ sodass betroffene Personen gleichwohl stigmatisiert werden.

Ferner erweckt auch die Ausgestaltung der **automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung des § 33c ThürPAG-E** den Eindruck, obwohl eine anlasslose ohne konkrete Gefahrenlage durchgeführte Kennzeichenerkennung unzulässig und die **Abwehr erheblicher Gefahren für Rechtsgüter von zumindest erheblichem Gewicht** erforderlich ist,²² tatbestandlich in Richtung einer weitgehend voraussetzungsarmen automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung zu steuern (näher → C. 7: Zu § 33c: Automatisierte Kennzeichenerkennung).

Ähnliches steht im Hinblick auf den in **§ 38 Abs. 1 ThürPAG-E** vorgesehenen **Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen** als Plattform für die Erhebung personenbezogener Daten zu befürchten (eingehend → C. 8: Zu § 38: Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme), der keine gesteigerten Voraussetzungen gegenüber der zugrundeliegenden Maßnahme erfordert. So ist beispielsweise nach § 38 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 33 Abs. 1 ThürPAG-E etwa eine Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen möglich, wobei Voraussetzung für den

²⁰ LT-Drs. 8/2478, S. 37.

²¹ LT-Drs. 8/2478, S. 37.

²² BVerfGE 150, 244 Rn. 104, 106; 120, 378 Rn. 103, 105 f.; Roggan NVwZ 2019, 344 (349); Zalemba NJ 2022, 301 (302 f.).

Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme zur Datenerhebung lediglich ist, dass **tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen**. Damit wird der durch den wenig wahrnehmbaren, eine qualitativ hochwertige Rundum-Überwachung ermöglichenden Drohneneinsatz begründete **erheblich gesteigerte Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung**²³ weder in den Voraussetzungen der Maßnahme abgebildet noch konsequent an das Vorliegen einer Gefahr gebunden.

In der Zusammenschau sollte das Erfordernis einer konkreten Gefahr daher gestärkt und erheblich nachgeschärft werden.

3. Etablierung datengetriebener Polizeiarbeit

Dem Entwurf liegt insgesamt ein Streben nach mehr Datenerhebung, Datenverfügbarkeit und automatisierter Datenauswertung zugrunde. Eine Vielzahl neuer Befugnisse visiert nicht nur die weitreichende, anlasslose Datengewinnung bereits im Vorfeld von Gefahren an, sondern sieht auch eine nicht näher gesetzlich konkretisierte automatische Auswertung oder Analyse vor.

Unglücklich auf diesem Weg zur datenbasierten Polizeiarbeit ist dabei zunächst jedoch aus Transparenzgesichtspunkten, wenn etwa die im Rahmen des § 33 ThürPAG-E in Abs. 4 vorgesehene (dazu insgesamt → C. 6: Zu § 33: Besondere Datenerhebung), **besonders eingriffsintensive automatische Datenauswertung in der Paragraphenüberschrift unerwähnt** bleibt. Nun speist sich die Bedeutung einer Norm nicht aus ihrer Überschrift, sondern aus ihrem Inhalt. Wenn der Inhalt aber als besonders eingriffsintensives Element eine *automatische Datenauswertung* beinhaltet, die Überschrift indes nur von einer *Datenerhebung* spricht, wirft dies jedoch Fragen im Hinblick auf die gebotene Transparenz und Intention auf. Auch die als reine Klarstellung bezeichnete **Gleichstellung** der Bildübertragung und Bildaufzeichnung²⁴ ebnet den Unterschied der Varianten ein und erhebt so stillschweigend die **gleichzeitige Aufzeichnung von Personen zum Regelfall**, ohne die Eigenständigkeit der Grundrechtseingriffe zu

²³ Barczak ZRP 2023, 148 (150).

²⁴ So LT-Drs. 8/2478, S. 36; zur Eingriffsintensität der Aufzeichnung Ebert/Seel/Joel, Thüringer PAG, 8. Aufl. 2019, § 33 Rn. 9. Generell zur abschreckenden Wirkung und Verhaltenslenkung durch eine Videoüberwachung BVerfG NJW 2007, 2320; BVerwG NVwZ 2012, 757; Zöller NVwZ 2005, 1235 (1237).

erörtern und so das Gewicht der jeweiligen Maßnahmen zu bedenken. Darüber hinaus wird auch die in § 44 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E angelegte **automatische Auswertung der so angefertigten Bildaufzeichnungen** mangels weiterer Voraussetzungen zum Regelfall erhoben, so dass zahlreiche grundrechtsintensive Maßnahmen kumuliert erlaubt werden sollen, ohne dafür abgestufte Voraussetzungen zu schaffen oder den Unterschied der Eingriffe zu eruieren. So wird zugleich das Tor zu einer nicht näher konkretisierten, voraussetzungsarmen automatischen Auswertung des Verhaltens aller an dem entsprechenden Ort befindlichen Personen aufgestoßen, sodass eine breit angelegte automatische Auswertung auf nicht näher spezifizierte Verhaltensweisen hin erfolgt (zur daraus resultierenden Problematik auch → B. 4: Mangel an Kontrollmechanismen). Die darin liegende systematische Erfassung und Analyse einer großen Menge von Daten auch unbeteiligter Personen beschreitet jedenfalls Neuland.

Neuland dürfte auch die in **§ 33c ThürPAG-E** angelegte, weitgehende automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung darstellen, die angesichts vager bzw. offener Voraussetzungen einen breiten Anwendungsbereich begründen dürfte, sodass sich eine **weitreichende automatisierte Kennzeichenerfassung** etablieren ließe, deren Begrenzungen kaum präzise sind und daher wenig vielversprechend zur Begrenzung der Befugnis erscheinen (näher → C. 7: Zu § 33c: Automatisierte Kennzeichenerkennung). Der weitgehende Verzicht auf nachprüfbare Grenzen dürfte so für einen großen Zugewinn an Daten sorgen, der mit Blick auf § 33c Abs. 3 S. 4 ThürPAG-E auch die **Erstellungen von Bewegungsprofilen** für die in § 14 Abs. 1 Nr. 6 ThürPAG-E geregelten Fälle zulässt und so besonders intensiv in Grundrechte eingreift.²⁵

Wie weitreichend die Datenerhebung ermöglicht werden soll, zeigt ferner ein Blick auf den in **§ 38 Abs. 1 ThürPAG-E** vorgesehenen **Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen** als Plattform für die Erhebung personenbezogener Daten (eingehend → C. 8: Zu § 38: Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme), der unter den Voraussetzungen der jeweiligen Grundmaßnahme möglich sein soll und an **keine weiteren Voraussetzungen** geknüpft ist, sodass der mit einer besonderen Streubreite einhergehende Drohneneinsatz, der für Betroffene kaum wahrnehmbar ist und zudem eine qualitativ hochwertige Rundumüberwachung ermöglicht, ebenfalls zum Regelfall erhoben wird.

²⁵ Vgl. BVerfGE 120, 378 (406 f.); 65, 1 (42).

Bedenken weckt auch die Aufweichung des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung in § 39 Abs. 2 Nr. 1 a) ThürPAG-E, wonach auch das **Aufdecken vergleichbar schwerwiegender Straftaten** als legitimer anderer Zweck genannt ist, womit die Weiterverarbeitung der Daten fernab einer spezifischen Gefahr oder eines konkreten Verdachtsmoments im Hinblick auf entsprechende Straftaten ermöglicht wird, sodass die Weichen für weitreichende Datenweiterverarbeitungen fernab der eigentlichen Aufgabenfelder der Polizei gestellt sind (näher → C. 9: Zu § 39: Zweckbindung & Hypothetische Datenneuerhebung).

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch § 40a ThürPAG-E, der eine rechtliche Grundlage für die **Einführung und Nutzung einer Datenanalyseplattform** für die Polizei in Thüringen schaffen will, um gemeinsame **Strukturen, Handlungsmuster, Personengruppen sowie zeitliche, sachliche, organisatorische, personale oder situative Zusammenhänge zu erkennen** und so zielgerichtet sowie handlungssicher vorzugehen (eingehend → C. 10: Zu § 40a: Automatisierte Datenanalyse).²⁶ So wird weitreichend mittels potenzieller Big Data-Analyse in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen, zumal die dazu verfügbaren Daten kaum limitiert sind, auch zahlreiche unbeteiligte Personen betreffen und zudem die weitgehende Erstellung von Bewegungs- und Verhaltens- bzw. Persönlichkeitsprofilen ermöglichen können. Die Vorschrift dürfte damit als Speerspitze datengetriebener Präventionsarbeit zu begreifen sein und eine neue Art der automatisierten Datenverarbeitung in der Polizeiarbeit etablieren.

In das Gesamtbild einer datenfokussierten Polizeiarbeit fügt sich ferner **§ 43a ThürPAG-E** ein, der einen **nachträglichen biometrischen Abgleich mit öffentlich frei zugänglichen Daten aus dem Internet** ermöglicht. Dabei ist der gewählte Ansatz des nachträglichen Abgleichs zwar im Lichte des Art. 5 KI-VO gangbar. Gleichwohl wird aber zurecht häufig darauf hingewiesen, dass die nachträgliche Fernidentifizierung bisweilen mindestens entsprechend eingriffsintensiv ist, werden dort doch höchstpersönliche Merkmal wie das Gesicht zur Identifikation verwendet, wobei der – für die Betroffenen heimliche – Abgleich mit öffentlich zugänglichen Informationen weitergehende Rückschlüsse auf sensible Persönlichkeitsdaten bzw. -informationen zulässt.²⁷ Gerade die nachträgliche Fernidentifizierung erlaubt dabei häufig einen intensiven Zugriff auf

²⁶ LT-Drs. 8/2478, S. 50.

²⁷ S. nur *Coombe* GSZ 2024, 262 (264 f.); *Hahn* ZfDR 2023, 142 (155 f.); *Linardatos* GPR 2022, 58 (62); *Rostalski/Weiss* ZfDR 2021, 329 (344).

Informationen und kann diese über Tage, Wochen und Monate abgleichen und so vollständige Persönlichkeits- und Bewegungsprofile erstellen, zumal hier vorhandene Daten umgewidmet werden könnten und dementsprechend der Dateneingang kaum begrenzt ist,²⁸ was im Lichte der §§ 39, 40a ThürPAG-E besonders droht. Durch den nachträglichen Abgleich intensiviert sich zudem die mit einer solchen Maßnahme einhergehende Verunsicherung, wie sich etwa an dem Szenario erst Wochen später verfolgter oder adressierter Versammlungsteilnehmender zeigt.²⁹ Derartige Einschüchterungseffekte durch die zuhauf geplante heimliche Datenerhebung³⁰ werden im Rahmen des Entwurfs allerdings kaum thematisiert, wenngleich § 40a ThürPAG-E als bedeutender Baustein des Entwurfs einen weiteren Beitrag zu einer intensiven Datenerhebung, -auswertung und auch -überwachung darstellt.

Angesichts der hier nur exemplarisch und nicht abschließend aufgeführten Befugnisse zur Datenerhebung, -verarbeitung und -auswertung erscheint freilich äußerst fraglich, wie sich dies mit den **Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts** im Rahmen der sog. Vorratsdatenspeicherung vertragen soll, wonach die Gesetzgebung **nicht auf eine möglichst flächendeckende vorsorgliche Speicherung** aller für die Strafverfolgung oder Gefahrenprävention nützlichen Daten zielen dürfe, weil dies von vornherein mit der Verfassung unvereinbar sei. Auch dürften Daten nicht praktisch zur Rekonstruierbarkeit aller Aktivitäten der Bürger führen und sei die **totale Überwachung und Erfassung unzulässig**.³¹ Eine solche zeitliche und räumliche **Rundumüberwachung** sei als **Verletzung der Menschenwürde mit der Verfassungsidentität unvereinbar**,³² zumal bei additiven Grundrechtseingriffen das zeitliche Zusammentreffen

²⁸ Hahn ZfDR 2023, 142 (156).

²⁹ Coombe GSZ 2024, 262 (264 f.); Hahn ZfDR 2023, 142 (155 f.); vgl. auch Linardatos GPR 2022, 58 (62).

³⁰ Dazu etwa Coombe GSZ 2024, 262 (264 f.); Hahn ZfDR 2023, 142 (155 f.); Hornung/Schindler ZD 2017, 203 (205 f.).

³¹ BVerfGE 125, 260 (323 f.): „[...] nicht als Schritt hin zu einer Gesetzgebung verstanden werden, die auf eine möglichst flächendeckende vorsorgliche Speicherung aller für die Strafverfolgung oder Gefahrenprävention nützlichen Daten zielte. Eine solche Gesetzgebung wäre, unabhängig von der Gestaltung der Verwendungsregelungen, von vornherein mit der Verfassung unvereinbar. Die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit einer vorsorglich anlasslosen Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten setzt vielmehr voraus, dass diese eine Ausnahme bleibt. Sie darf auch nicht im Zusammenspiel mit anderen vorhandenen Dateien zur Rekonstruierbarkeit praktisch aller Aktivitäten der Bürger führen. [...] Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland [...].“

³² BVerfGE 65, 1 (43); 109, 279 (323); 112, 304 (309); 141, 220 (280).

mehrerer Grundrechtseingriffe derart zu würdigen sei, dass der erhöhte Eingriffsgehalt bei der Anordnung jeder einzelnen Maßnahme im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sei.³³ Die Gesamtheit der Datenerhebungs-, speicherungs- und automatisierten Auswertungsmaßnahmen, die hier etabliert werden soll und zudem zuhauf vor den für das Polizeirecht maßgeblichen Zeitpunkt einer konkreten Gefahr rückt, ebnet den Weg in eine weitreichende, mitunter anlasslose Überwachung der Bürgerinnen und Bürger und kann daher im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schwerlich bestehen, dürfte angesichts dessen vielmehr an der Verfassungsidentität rütteln. Dies gilt nur umso mehr, weil die entsprechenden Befugnisse kaum abgestufte oder maßvolle Eingriffsschwellen oder Begrenzungen kennen und vielmehr über vage Tatbestandsvoraussetzungen eine bedeutende Weite erfahren.

Der Entwurf dürfte hier die **Grenze des verfassungsmäßig Zulässigen deutlich überschreiten**.

4. Mangel an Kontrollmechanismen

Wünschenswert und erforderlich wäre im Hinblick auf die zahlreichen intensiven Grundrechtseingriffe zudem die Etablierung **gesetzlicher Anforderungen sowie Kontrollmechanismen**. So sollten etwa konkrete Bestimmungen an die verwendete Software oder ein Ausschluss der Software privater Unternehmen mit kritischem Hintergrund erfolgen. Auch Protokoll- sowie Berichtspflichten samt verpflichtender Kontrollen oder die Etablierung einer verpflichtenden Aufsicht erscheinen sinnvoll.

Derzeit sind die gesetzlichen Vorgaben aber zumeist nebulös. Derzeit ist gemeinhin weder aus dem geplanten Gesetzestext noch der Entwurfsbegründung ersichtlich, **wie automatische Auswertungen erfolgen** sollen, **welche Softwares** mit welchem Inhalt eingesetzt werden können, wie diese **funktionieren** sollen, wie weit ihr **Funktionsumfang** reichen wird und wie ihre **Diskriminierungsfreiheit** garantiert werden soll:

³³ BVerfGE 112, 304 (319 f.); 141, 220 (290 f.); 159, 223 (349); 162, 1 (130 f.); zur darauf beruhenden Überwachungsgesamtrechnung insgesamt *Löffelmann* GSZ 2024, 18 ff.

So ist etwa im Rahmen der Datenerhebung und -auswertung des **§ 33 ThürPAG-E** völlig offen, wie die **automatische Auswertung erfolgt, funktioniert oder abläuft**,³⁴ welche Software-Techniken zum Einsatz kommen dürfen und sollen, wer diese **trainiert**,³⁵ **anbietet, vertreibt und wartet**, wie ihr diskriminierungsfreier Betrieb gesichert werden soll und wo die **Schranken** einer solchen automatischen Auswertung liegen sollen bzw. wie diese technisch sichergestellt werden (näher C. 6: → Automatische Verhaltensmustererkennung). Ferner ist die **konkrete Zielrichtung** der automatischen Auswertung, das Erkennen³⁶ *solcher Verhaltensmuster, die auf die Entstehung einer Gefahrensituation oder die Begehung einer Straftat hindeuten*, vage und so unbestimmt kaum greifbar, sodass noch nicht einmal die Zielrichtung der Software gesetzlich bestimmt ist. Offen bleibt unter anderem, wie solche Verhaltensmuster beschaffen oder anhand welcher Parameter oder Kriterien sie zu bewerten sind. Auch für die in **§ 33 Abs. 4 S. 4 ThürPAG-E** vorgesehene **automatisierte Nachverfolgung** bestehen kaum Kriterien, die bezüglich der zu treffenden Entscheidung analysiert werden können, zumal entsprechende Entscheidungen nicht samt Gründen zu protokollieren sind, sodass sich ein intransparenter Befugnismechanismus ergibt, der kaum eine realistische Kontrolle oder den Ausschluss von Willkür zulässt.

Die in § 39 Abs. 5 ThürPAG-E vorgesehene **Kennzeichnung** kommt zwar der grundsätzlichen Idee nach, die Erhebungseingriffe abzubilden und einzubeziehen und ist als Kennzeichnungspflicht auch grundsätzlich geeignet, erfolgte Grundrechtseingriffe abzubilden. Allerdings wird diese Kennzeichnungspflicht faktisch durch **§ 39 Abs. 6 S. 1 und 2 ThürPAG-E suspendiert**. Schließlich soll der Verweis auf die fehlende tatsächliche Kennzeichnungsmöglichkeit generell, bis zum Ablauf des 31.12.2032 zudem auch der Verweis auf technische Gründe oder einen unverhältnismäßigen Aufwand die Kennzeichnungspflicht außer Kraft setzen (näher → C. 9: Zu § 39: Zweckbindung & Hypothetische Datenneuerhebung). Eine solche **Blanko-Ermächtigung**

³⁴ Der bloße Hinweis auf einen Abgleich der tatsächlichen Geschehensabläufe mit abstrakten Bewegungsmustern in LT-Drs. 8/2478, S. 37 ist ebenfalls inhaltlich völlig offen.

³⁵ Genannt wird zwar, dass die Software Künstliche Intelligenz beinhalten soll, die bereits trainiert und statisch sein soll, was jedoch weitere Fragen aufwirft, s. LT-Drs. 8/2478, S. 37.

³⁶ Sofern dies möglich ist, kritisch dazu etwa Schwarzbeck bezüglich der Mannheimer Verhaltensscanner, <https://netzpolitik.org/2025/verhaltensscanner-im-mannheim-hier-wird-die-ueberwachung-getestet-die-so-viele-staedte-wollen/>.

zum **Verzicht auf die Protokollierung** untergräbt die eigenen lobenswerten Vorhaben und kann daher weder bestehen noch im Interesse des Gesetzgebers sein.

Darüber hinaus dürfte insbesondere im Rahmen der zahlreichen Datenerhebungs-, Datenanalyse- und Datenauswertungstools erwägenswert sein, effektivere **Verwendungsbeschränkungen** gesetzlich zu etablieren. Denn wenn eine eingriffsintensive Maßnahme nur zu bestimmten Zwecken zulässig ist, sollte die Verwendung der gewonnenen Ergebnisse jedenfalls strikt und präzise auf diesen Zweck beschränkt werden. Das wird zwar womöglich etwa im Rahmen des § 43a Abs. 4 ThürPAG-E versucht, wonach *erhobene Daten* nach Durchführung des Abgleichs zu löschen sind, soweit sie keinen *konkreten Ermittlungsansatz* für den Ausgangssachverhalt aufweisen. Dabei ist jedoch zum einen der konkrete Ermittlungsansatz lediglich eine recht vage Anbindung. Zum anderen aber beschränkt sich die (vage) Löschpflicht auf die erhobenen Daten, nicht auf die im Rahmen des Abgleichs gewonnenen Daten, sodass diese der Norm nach nicht gelöscht werden müssten und der Grundrechtseingriff insofern weiter perpetuiert würde. Insbesondere im Lichte der angestrebten Datenverfügbarkeit und weitreichenden Datenanalyse wird so aber kein hinreichender Schutz für Betroffene vor einer weitreichenden Verwendung ihrer Daten geschaffen.

C. Fachfragen zu einzelnen Normen des ThürPAG-E

1. Zu § 11: Versammlungsfreiheit als beeinträchtigtes Grundrecht

Grundsätzlich ist die **Nennung der Versammlungsfreiheit** des Art. 8 GG in einem Landespolizeigesetz im Hinblick auf das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG (Art. 42 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen) durchaus möglich und nicht unüblich. Auch vorliegend soll mit dieser Nennung zum einen dem Zitiergebot Rechnung getragen werden, zum anderen jedoch die Bestimmung zu Identitätsfeststellungen an **Kontrollstellen im Vorfeld von Versammlungen** verfassungsrechtlich abgesichert werden.³⁷ Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts greifen bereits **Vorfeldkontrollen** in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ein.³⁸ Daher erscheint die Aufnahme der Versammlungsfreiheit in den Kanon eingeschränkter Grundrechte sinnvoll, um dem Zitiergebot gerecht zu werden und keine konstruktiven Umwege zu beschreiten, um einer fehlenden Nennung zu begegnen.³⁹

Unglücklich erscheint allerdings, dass die Entwurfsbegründung die Einschränkung des Art. 8 Abs. 1 GG insofern „isoliert denkt“ und die betreffende **Norm zur Identitätsfeststellung an Kontrollstellen nicht** entsprechend **nachschärft**, um deren Verhältnismäßigkeit angesichts des nun bewusst weiterreichenden Grundrechtseingriffs nachzujustieren. Denn auch das Bundesverfassungsgericht hält insofern fest, dass mit Blick auf den besonderen Schutz der Versammlungsfreiheit die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu wahren sind, wozu Kontrollen zwar nicht auf die Situation einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr zu beschränken, jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür erforderlich seien, dass es bezogen auf eine bestimmte Versammlung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu versammlungsrechtlichen

³⁷ S. LT-Drs. 8/2478, S. 30.

³⁸ S. BVerfGE 69, 315 (349); 84, 203 (209); 150, 244 Rn. 136; Lisken/Denninger/Bäcker/*Kniesel/Po-scher* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 9 Rn. 86; *Deger* NVwZ 1999, 265 (266); *Trurnit* NVwZ 2012, 1079 (1080); zum Erfordernis der Verhältnismäßigkeit von Vorfeldkontrollen im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG auch *Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer*, 108. EL August 2025, GG Art. 8 Rn. 187.

³⁹ Etwa über den Topos der unbeabsichtigten Nebenfolge (BVerwGE 129, 142 [151 f.]; *Deger* NVwZ 1999, 265 [267]) oder den Hinweis auf den Schutz der Versammlung (*Gröpl/Leinenbach* JA 2018, 8 [12]); kritisch dazu insgesamt *Fischer-Uebler/Gölzer* JA 2020, 683 (684); *Froese* JA 2015, 679 (680); *Kötter/Nolte* DÖV 2009, 399 (403).

Straftaten oder spezifischen Ordnungswidrigkeiten kommen wird, insofern also eine **konkrete Gefahr** vorliegen müsse.⁴⁰

Die bloße Ausdehnung einer bestehenden Befugnis in diesen Bereich der Vorfeldkontrollen hinein, die mit der Kodifikation des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit gesetzlich niedergelegt wird, wird dem aber nur gerecht, wenn auch die entsprechenden Eingriffsbefugnisse im Hinblick auf die insofern damit einhergehende Verhältnismäßigkeit **nachgeschärft** werden. Wird § 14 ThürPAG allerdings nicht angepasst und soll § 14 Abs. 1 Nr. 4 ThürPAG gerade **unabhängig einer konkreten Gefahr zur Klärung eines Gefahrenverdachts an einer Kontrollstelle** dienen,⁴¹ wird zwar einerseits Art. 8 Abs. 1 GG bewusst als betroffenes Grundrecht benannt, die seitens des Bundesverfassungsgerichts genannten Anforderungen an die spezifische Norm des § 14 ThürPAG im Hinblick auf die konkreten Anhaltspunkte samt konkreter Gefahr jedoch **nicht umgesetzt**, sodass einfachgesetzlich der Eindruck einer nahezu voraussetzungslosen Kontrollmöglichkeit erweckt wird, der sich nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deckt.

Insofern wäre also auch § 14 Abs. 1 Nr. 4 ThürPAG **anzupassen**.

2. Zu § 14: Identitätskontrolle

Die Streichung der Worte „der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder“ in § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG erscheint **nicht weitreichend genug**. In der Literatur wird zurecht darauf hingewiesen, dass etwa die Befugnis zu Kontrollen allgemein „auf Durchgangsstraßen“ im ganzen Land mit den Bestimmtheitsanforderungen nicht vereinbar sei und daher zu weit reiche, auch wenn sich daran ein erläuternder Klammerzusatz anschließe.⁴² Dies gilt insbesondere für den derzeitigen Klammerzusatz in § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG, der als Durchgangsstraße neben Bundesautobahnen und Europastraßen auch Straßen „von erheblicher Bedeutung für den

⁴⁰ BVerfGE 150, 244 Rn. 136: „Für die Rechtfertigung von solchen Kontrollen im Vorfeld genügt es daher, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es bezogen auf eine bestimmte Versammlung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu versammlungsrechtlichen Straftaten oder den in der Vorschrift genannten Ordnungswidrigkeiten kommen wird. Das aber deckt sich mit der nach Maßgabe einer Wahrscheinlichkeitsprognose zu bestimmenden Frage des Vorliegens einer konkreten Gefahr [...]“

⁴¹ Ebert/Seel/Joel, Thüringer PAG, 8. Aufl. 2019, § 14 Rn. 30.

⁴² S. Lisken/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 291 f.

grenzüberschreitenden Verkehr“ umschreibt und so keine klare oder verständliche Begrenzung der entsprechenden Kontrollen anbietet.

Nach der in dem Gesetzentwurf aufgegriffenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist seitens des Gesetzgebers sicherzustellen, dass nur Orte mit einem klaren Grenzbezug in Betracht kommen, sodass **unklare Regelungen**, denen das Potenzial innewohnt, den **Grenzbezug zu verwischen** und die Kontrollen in das Landesinnere zu verschieben, unzulässig sind.⁴³ Explizit wird in der genannten Entscheidung ausgeführt, dass eine gesetzliche Erläuterung des Begriffs der Durchgangsstraße im Sinne „andere[r] Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr eine hinreichend klare Beschränkung solcher Kontrollen nicht“ sicherstelle.⁴⁴ Die **Beibehaltung des § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG**, der diese Formulierung beinhaltet, ist damit sehenden Auges **verfassungswidrig**.

Ähnliche Bedenken bestehen im Hinblick auf die in **§ 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) ThürPAG** umschriebenen **Gefahrengebiete bzw. gefährlichen Orte** in Thüringen, die neben einer anlasslosen Identitätsfeststellung iSd § 14 ThürPAG unter anderem die Durchsuchung von Personen iSd § 23 ThürPAG erlauben. Die Einbeziehung solcher gefährlichen Orte in Polizeigesetze der Länder ist zwar üblich.⁴⁵ Angesichts des damit einhergehenden Verdachts auf eine Gefahr, einen Gefahrenverdacht oder die Eigenschaft als Störer sowie der damit verbundenen Möglichkeit einer verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrolle⁴⁶ (inklusive einer Sammelkontrolle in Gestalt einer sog. Razzia) ließe sich jedoch die **zu treffende Gefährlichkeitsprognose gesetzlich näher konkretisieren**. Schließlich ist der Gesetzgeber gehalten, die zur Identitätsfeststellung ermächtigenden Normen mit Eingriffsschwellen zu versehen, etwa indem auf Lageerkenntnisse oder polizeiliche Erfahrungen abgestellt wird, wobei für die Feststellung der allgemeinen Gefährdungslage **verfahrens- und organisationstechnische Vorkehrungen** zu treffen sind.⁴⁷ So ließe sich etwa vorgeben, dass die Qualifizierung als gefährlicher Ort durch die zuständige Behörde auf Grundlage einer ortsbezogenen Lagebeurteilung zu ermitteln ist⁴⁸ –

⁴³ BVerfGE 150, 244 Rn. 149; zustimmend mit konkretem Blick auf Thüringen Lisken/Denninger/Bäcker/*Barczak* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 292.

⁴⁴ BVerfGE 150, 244 Rn. 149 a.E.

⁴⁵ S. statt vieler § 27 Abs. 1 Nr. 3 BWPolG; Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 BayPAG; § 12 Abs. 1 Nr. 2 BbgPolG.

⁴⁶ Näher Lisken/Denninger/Bäcker/*Barczak* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 265 ff.

⁴⁷ S. MVVerfG LKV 2000, 149 (155 f.).

⁴⁸ Vgl. VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (504); MVVerfG LKV 2000, 149 (155 f.); Lisken/Denninger/Bäcker/*Barczak* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 273.

nicht jedoch ad hoc durch einzelne Beamtinnen und Beamte auf Grundlage eigener Wahrnehmungen,⁴⁹ wie dies ausweislich des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales derzeit gehandhabt werde.⁵⁰

Wenn der Entwurf insgesamt dem Vorwurf verfassungswidrigen Handelns entgegentreten soll,⁵¹ dürfte es sich darüber hinaus anbieten, zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit des eigenen Handelns in Anwendung einer offenen Norm eine **Dokumentation** darüber zu fordern, auf Grundlage welcher Anhaltspunkte die Einschätzung über die Gefahrenträchtigkeit⁵² eines Ortes gewonnen wurde.⁵³ In anderen Polizeigesetzen findet sich angesichts der **Ausdehnung der Identitätskontrolle in das Gefahrenvorfeld** samt dem Verschwimmen der Grenze zwischen Störenden und Nichtstörenden ferner die Erforderlichkeit der Gefährlichkeitsprognose bezüglich **Straftaten von erheblicher Bedeutung**.⁵⁴ So ließen sich unbesehen der Frage, ob dies verfassungsrechtlich geboten ist,⁵⁵ jedenfalls die Grundrechte der von einer verdachtsunabhängigen Kontrolle betroffenen Personen stärken.⁵⁶

3. Zu § 17a: Meldeauflagen

Mit § 17a ThürPAG-E soll eine Spezialbefugnis für Meldeauflagen geschaffen werden, die „**klare Tatbestandsmerkmale aufgrund der Grundrechtseinschränkung definiert**“.⁵⁷ Das ist

⁴⁹ Was jedoch grundsätzlich als zulässig angesehen wird, s. OVG Bautzen BeckRS 2019, 43421 Rn. 30.

⁵⁰ S. etwa LT-Drs. 7/8780, S. 2.

⁵¹ So ja LT-Drs. 8/2478, S. 2.

⁵² Nach welcher sich die Kriminalitätsbelastung des Ortes deutlich von derjenigen anderer Orte abheben muss, VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (503); Lisken/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 274 f.

⁵³ Dazu MVVerfG LKV 2000, 149 (156).

⁵⁴ S. etwa § 21 Abs. 2 Nr. 1 a) aa) ASOG Bln; § 12 Abs. 1 Nr. 2 a) BbgPolG; § 27 Abs. 1 Nr. 2 a) BremPolG; § 12 Abs. 1 Nr. 2 a) PolG NRW.

⁵⁵ Dies bejahend Lisken/Denninger/Rachor/Graulich Hdb PolR, 6. Aufl. 2018, E Rn. 323; ablehnend allerdings nunmehr Lisken/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 274.

⁵⁶ S. OVG Hamburg NVwZ 2022, 1219 Rn. 78; Lisken/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 274.

⁵⁷ LT-Drs. 8/2478, S. 31.

grundlegend zu begrüßen, erweist sich die Meldeauflage doch als freiheitsbeschränkende Maßnahme als Eingriff in Art. 2 Abs. 2 S. 2 iVm Art. 104 Abs. 1 GG,⁵⁸ regelmäßig auch in Art. 11 Abs. 1 GG,⁵⁹ im Falle der Zielrichtung der Verhinderung einer Versammlungsteilnahme auch in Art. 8 Abs. 1 GG⁶⁰, sodass schon daher sowie angesichts der weiten Verbreitung der Maßnahme in polizeitaktischen Konzepten seit über zwei Jahrzehnten eine Spezialregelung erforderlich ist.⁶¹

Leider werden die **Tatbestandsmerkmale** jedoch **nicht so klar formuliert**, wie dies als Ziel ausgegeben wird. Zu begrüßen ist, dass in Anlehnung an die Regelung Mecklenburg-Vorpommerns⁶² in § 17a Abs. 2 S. 1 ThürPAG-E ein Behördenleitendenvorbehalt bzw. ein Vorbehalt entsprechender besonderer Beauftragung vorgesehen ist und die Maßnahme nicht noch länger als für einen Monat in der ersten Anordnung möglich ist, § 17a Abs. 3 S. 2 ThürPAG-E. Anders als in den meisten Bundesländern wird jedoch sogar die **(wiederholte) Verlängerung der Maßnahme** um jeweils bis zu einen Monat **nicht unter Richterinnenvorbehalt** gestellt, was dem Gewicht des Grundrechtseingriffs nicht gerecht wird und die Maßnahme in **quasi unbegrenzter Länge** in das Belieben der Behördenleitenden stellt, anstatt im Falle einer derart weitreichenden Grundrechtsbeeinträchtigung eine unabhängige Kontrolle der Maßnahme vorzusehen. Dies erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht bereits kaum hinnehmbar.

Umso bedenklicher ist dies aber vor dem Hintergrund der **Unklarheiten bzw. Ausdehnung des Tatbestands**: Sofern § 17a Abs. 1 S. 1 ThürPAG-E zur Anordnung die durch Tatsachen gerechtfertigte Annahme genügen lässt, dass die betroffene Person **innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat** von erheblicher Bedeutung begehen wird und die Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist, wird der Anwendungsbereich der Norm **in das unbestimmte Gefahrenvorfeld** hinein ausgedehnt und auf Grundlage dieser vagen Annahmen qua § 17a Abs. 3

⁵⁸ *Bretthauer DVBI* 2022, 89 (91 f.); Liskén/Denninger/Bäcker/*Barczak* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 398.

⁵⁹ BVerwG NVwZ 2007, 1439 Rn. 36; VG Leipzig BeckRS 2023, 401 Rn. 14, 16; Liskén/Denninger/Bäcker/*Barczak* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 398; *Arzt Die Polizei* 2006, 156 (159); *Bretthauer DVBI* 2002, 89 (92); *Butzer VerwArch* 93 (2002), 506 (537 f.).

⁶⁰ Vgl. VG Frankfurt NVwZ-RR 2022, 717 Rn. 28; VG Leipzig BeckRS 2023, 401 Rn. 14.

⁶¹ Näher Liskén/Denninger/Bäcker/*Barczak* Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 397 f.

⁶² S. § 52b Abs. 2 S. 1 SOG M-V.

S. 2 ThürPAG-E mit einer bis zu einem Monat andauernden⁶³, strengen Meldeauflage verknüpft, in deren Rahmen nach § 17a Abs. 2 S. 2 Nr. 2 ThürPAG-E sogar die Dienststelle der aufgetragenen Meldung vorgegeben wird.⁶⁴ Die erhebliche Bedeutung der Straftat ist insofern als konkretisierendes Tatbestandsmerkmal untauglich, weil keinerlei Erörterungen dazu erfolgen und somit keinerlei Präzisierung angeboten wird. Die in der Begründung erwähnten *Straftaten im Zusammenhang mit Sportereignissen*⁶⁵ erwecken vielmehr eher den Eindruck, es solle ein unpräziser, **möglichst breiter Strauß an Straftaten** erfasst werden können, zumal keine einschränkenden Erwägungen in den Gesetzestext Eingang finden. Auch die Erforderlichkeit der Meldeauflage zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat wird angesichts des derart losen Gefahrenvorfelds (Tatsachen rechtfertigen die Annahme, es werde innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen) nur wenig einschränkenden Charakter besitzen, kann ein solch **vager Verdacht** doch generell kaum adressiert werden, sodass jede Maßnahme sich als erforderlich deklarieren ließe.

Die anvisierten **klaren Konturen** werden damit also **nicht geschaffen**, sodass die Maßnahme letztlich von vagen Voraussetzungen gezäumt wird, dafür aber umso weitreichendere und zeitlich unbegrenzte Folgen nach sich zieht, was in der Gesamtkonzeption nicht überzeugt.

4. Zu § 21: Bildübertragung, -aufzeichnung und -auswertung

Der vorgesehene § 21 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E soll die **Möglichkeit zur offenen Bildübertragung und -aufzeichnung in Gewahrsam genommener Personen** eröffnen und darüber hinaus in § 21 Abs. 4 S. 2 ThürPAG-E eine automatische Auswertung der Aufzeichnungen erlauben, überzeugt in der vorgeschlagenen Version allerdings nicht.

So ermöglicht **§ 21 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E** zunächst die **offene Beobachtung** der festgehaltenen Person samt Bildübertragung **zum Schutz von Personen**. Angesichts des Grundrechts-

⁶³ Kritisch dazu *Arzt ZRP* 2021, 205 (206), müssen doch die Anordnungsvoraussetzungen zu jedem Zeitpunkt innerhalb dieser Frist begründbar sein.

⁶⁴ Kritisch ob der Angabe einer bestimmten Dienststelle bereits *Arzt*, Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres am 22. März 2021, Ausschussdrucksache 19(4)772 B.

⁶⁵ LT-Drs. 8/2478, S. 31.

eingriffs gegenüber der vulnerablen Gewahrsamsperson erscheint allerdings zunächst fragwürdig, weshalb ein derart weitreichender Eingriff gegenüber der festgehaltenen Person mit dem Schutz *anderer Personen* begründet werden soll. Schließlich befinden sich in Gewahrsamszellen keine gefährlichen Gegenstände und festgenommene Personen werden zuvor durchsucht, sodass von ihnen in der Regel keine erhöhte, einen solchen Eingriff legitimierende Gefahr für Polizeibeamtinnen und -beamte ausgeht, welche durch eine Rundumbeobachtung verringert müsste oder auch nur könnte.⁶⁶ Die Ermöglichung der Überwachung und Aufnahmen **über den Schutz der festgehaltenen Personen hinaus überzeugt daher nicht**. Dass es sich dabei um kein redaktionelles Versehen handelt, zeigt § 21 Abs. 4 S. 2 Hs. 2 ThürPAG-E, wonach die automatische Auswertung nur auf Gefahrensituationen betreffend *die festgehaltene Person* abzielen darf, sodass das Gesetz insofern einen engeren Kreis zieht und eine **bewusste Unterscheidung trifft, die in § 21 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E fehlt** bzw. erweitert wird.

Fragwürdig erscheint darüber hinaus, weshalb nach § 21 Abs. 4 S. 2 Hs. 1 ThürPAG-E die angefertigten **Bildaufzeichnungen** – also gerade nicht die *Übertragungen* iSd § 21 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E, die demgegenüber in Echtzeit erfolgen – automatisch ausgewertet können sollen, um auf Gefahrensituationen der festgehaltenen Person hinzudeuten, wenn dieser **Schutz** doch **in Echtzeit** zu gewährleisten ist und eine nachträgliche Auswertung hier in der Regel nur wenig gegenwärtigen Schutz bringt. Die Zielrichtung der Norm scheint so nur schwer erreichbar.

Grundlegend überzeugt die Norm auch dahingehend nicht, dass unklar bleibt, *wie* die **automatische Auswertung** erfolgen soll und worauf diese konkret gerichtet ist. Was Verhaltensmuster sein sollen, „die auf die Entstehung einer Gefahrensituation für Leben oder Gesundheit der festgehaltenen Person hindeuten“, bleibt **unklar**, bietet so einen nahezu **unbegrenzten Ansatz zur automatischen Auswertung** und könnte zu einem neuen **Regelfall der Standard-Auto-Auswertung**⁶⁷ führen. Die anvisierte Würdigung des Einzelfalls⁶⁸ wird damit bestenfalls unzureichend kodifiziert. Der Grundrechtseingriff für die betroffene Person wird vielmehr ohne weitere Voraussetzungen durch eine unspezifizierte automatische Auswertung intensiviert; denn

⁶⁶ Auch der Entwurf enthält insofern lediglich den nicht näher konkretisierten oder begründeten Hinweis auf den Schutz von Polizeibediensteten, LT-Drs. 8/2478, S. 33.

⁶⁷ Zumal Vorkehrungen, dies als Ausnahmefall zu betrachten, wie sie etwa § 37 Abs. 3 S. 4 PoLG NRW vorsieht, nicht bestehen.

⁶⁸ LT-Drs. 8/2478, S. 33.

auch die Anbindung an die Gefahrensituation für Leben oder Gesundheit der festgehaltenen Person ist recht lose, weil die Auswertung darauf *ausgerichtet* sein soll, andere Befunde oder Ergebnisse aber weder ausschließt noch deren Nutzung untersagt. Die insofern vorgesehene **Wahrung der Intimsphäre** nach § 21 Abs. 4 S. 3 ThürPAG-E bleibt ebenso gänzlich **unbestimmt** und sieht keine konkreten Kernbereichsschutzregelungen⁶⁹ vor.

Zwar hat die Maßnahme nach § 21 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E **offen zu erfolgen** und ist nach § 21 Abs. 4 S. 4 ThürPAG-E durch ein optisches oder akustisches Signal anzuzeigen; eine **Hinweispflicht** – die angesichts des Umstands, dass eine Person in der Regel aktiv in den Gewahrsam verbracht wird und eine Beamtin oder ein Beamter die tatsächlichen Anhaltspunkte iSd § 21 Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E feststellen muss ohne weiteres umsetzbar erscheint – ist allerdings nicht vorgesehen. Im Hinblick auf die Tiefe des Grundrechtseingriffs der Überwachung und Aufzeichnung sowie mitunter automatischen Auswertung der Verhaltensmuster wäre jedoch zumindest ein **eindeutiger Hinweis zu fordern**, der anders als ein Signal auch die Aufzeichnung und automatische Auswertung umschließt. Das dürfte sich auch mit dem Ziel des Entwurfs decken, heimliche Maßnahmen insofern auszuschließen.⁷⁰

Im Hinblick auf die Verfahrensregelungen für den Umgang mit den Bildaufzeichnungen dürfte es sich ferner anbieten, nicht nur in § 21 Abs. 5 S. 3 Nr. 2 ThürPAG-E Ausnahmen von der Löschenspflicht vorzusehen, wenn die Bildaufzeichnungen für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit auf Verlangen der von der polizeilichen Maßnahme betroffenen Personen benötigt werden, sondern für diesen Fall zugleich festzuhalten, dass die Aufzeichnungen auf Verlangen der Person **aufzubewahren sind**.

Die derzeitige Konzeption § 21 Abs. 4 ThürPAG-E-E überzeugt angesichts dessen nicht.

⁶⁹ Vgl. etwa zum gebotenen Abbruch der Überwachungsmaßnahmen im Falle des Intimsphärenbezugs BVerfG NJW 2005, 2603 (2612), aber auch zu notwendigen Vorkehrungen BVerfGE 141, 220 (278); 165, 1 (128 f.).

⁷⁰ LT-Drs. 8/2478, S. 33.

5. Zu § 27: Sicherstellung von Vermögensrechten

Die geplante Sicherstellung unbarer Vermögenswerte wie Forderungen, elektronischem Geld und digitalen Zahlungsmitteln entspricht etwa der Regelung des Art. 25 Abs. 2 S. 1 BayPAG⁷¹, für die der bayerische Gesetzgeber ein *rechtspraktisches Bedürfnis* im Nachgang einer Entscheidung zu zunächst nach der StPO sichergestelltem Bargeld verspürte, welches in die Landesjustizkasse eingezahlt und sodann nur noch als Buchgeld in Form eines Auszahlungsanspruchs fortbestand.⁷² Auch der vorliegende Entwurf sieht ein solches *rechtspraktisches Bedürfnis* für eine präventiv-polizeiliche Sicherstellung zur Gefahrenabwehr unabhängig eines strafrechtlichen Anfangsverdachts.⁷³ Eine genauere Begründung oder Erörterung dieses Bedürfnisses fehlt jedoch.

Allein als derartig begriffene präventivpolizeiliche Sicherstellungsmaßnahme zur Gefahrenabwehr steht ihr die **bundesstaatliche Kompetenzordnung** nicht entgegen.⁷⁴ Denn angesichts der seitens des Bundes genutzten Regelungskompetenz für das Straf- und Strafverfahrensrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG dürfen entsprechende **Sicherstellungsermächtigungen die strafrechtlichen Regelungen nicht unterlaufen oder überschneiden**. Weil die strafrechtlichen Regelungen über die Einziehung (§§ 73 ff. StGB) bzw. deren Sicherung (§§ 111a ff. StPO) gleichsam der Abschöpfung von durch Straftaten erlangten Vermögenswerten dienen, sperrt das Bundesrecht insofern unmittelbar an eine Straftat anknüpfende Landespolizeigesetze.⁷⁵ Schon daher stellt die kondiktionsähnliche Abschöpfung inkriminierter Vermögenswerte kein präventivpolizeilich zulässiges Ziel dar.⁷⁶

⁷¹ Oder des § 25 Abs. 2 S. 1 BbgPolG; Ähnlichkeit besteht unter anderem auch zu § 38 Abs. 2 S. 1, 2 PolG BW.

⁷² Vgl. Bay LT-Drs. 17/20425, 45 zu Art. 25; VGH München NVwZ-RR 2016, 779 (780 f.); OVG Berlin BeckRS 2009, 36036; eine analoge Anwendbarkeit der Normen bejahend hingegen *Peukert* Präventive Gewinnabschöpfung im Polizeirecht, 2022, S. 144 ff.

⁷³ LT-Drs. 8/2478, S. 33.

⁷⁴ Vgl. VGH Kassel NJW 2018, 3401; Liskén/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 741; aA *Thiée* StV 2009, 102 (103).

⁷⁵ Liskén/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 741.

⁷⁶ OVG Bremen NordÖR 2015, 26 (27 f.); OVG Münster BeckRS 2021, 58441 Rn. 21; VGH München BeckRS 2015, 116204 Rn. 22; *Söllner* NJW 2009, 3339 (3340); Liskén/Denninger/Bäcker/Barczak Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 4 Rn. 741.

Daher sieht sich auch § 27 ThürPAG-E der Schwierigkeit gegenüber, welche die **strafrechtliche Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft iSd § 76a Abs. 4 StGB** in die Materie hineinträgt. Denn diese ermöglicht⁷⁷ im Sinne einer non-conviction-based-confiscation⁷⁸ die Abschöpfung verdächtig erlangter Vermögenswerte unabhängig des Nachweises einer konkreten Erwerbsstat und zielt so auf die Beseitigung einer Störung der Vermögensordnung ab.⁷⁹ Der Gesetzeswortlaut verlangt ebenso wie die Gesetzesmaterialien lediglich, dass das Vermögen aus (irgend-)einer Straftat herrührt, wobei es weder wegen der Anlasstat noch der Erwerbsstat zu einer Verurteilung kommen muss, sodass der bloße Anfangsverdacht genügt und ein weit in die Eigentumsgarantie eingreifendes Abschöpfungsinstrument etabliert wird.⁸⁰ Als solches zielt es etwa auf Konstellationen, in denen Geldbeträge sichergestellt werden, die allem Anschein nach aus Straftaten der organisierten Kriminalität stammen, aber keiner konkreten Straftat zugeordnet werden können.⁸¹ In Anbetracht dessen wird der legitime Anwendungsbereich für Normen wie § 27 ThürPAG-E geringer, sodass das **Ziel der Sicherstellung ausschließlich die präventivpolizeiliche Gefahrenabwehr sein darf und insofern besonderer Wert auf das Gefahrenmoment** zu legen ist. Angesichts dessen ist jeder Versuch zu begrüßen, der die Maßnahme samt ihrer Zielsetzung **klar konturiert und einem Weg über eine diffuse präventivpolizeiliche Sicherstellungsmaßnahme begegnet**.

Die Norm kann daher lediglich im Falle ihrer strikten, ausschließlich gefahrorientierten Handhabung und Auslegung bestehen, wobei einer gegenteiligen Handhabung idealiter im Gesetzestext vorzubeugen wäre.

⁷⁷ Ohne Umsetzungsdruck durch Art. 4 Abs. 2 RL 2014/42/EU, *Saliger ZStW* 129 (2017), 955 (1023).

⁷⁸ S. BT-Drs. 18/9525, S. 58.

⁷⁹ BT-Drs. 18/9525, S. 58; TK-StGB/*Eser/Schuster*, 31. Aufl. 2025, § 76a Rn. 10.

⁸⁰ S. BT-Drs. 18/9525, S. 73; NK-StGB/*Saliger*, 6. Aufl. 2023, § 76a Rn. 18; TK-StGB/*Eser/Schuster*, 31. Aufl. 2025, § 76a Rn. 12.

⁸¹ NK-StGB/*Saliger*, 6. Aufl. 2023, § 76a Rn. 19.

6. Zu § 33: Besondere Datenerhebung

a. Überschrift und Gleichstellung der Datenerhebungen

Im Hinblick auf den geplanten § 33 ThürPAG-E erscheint bereits die **Überschrift** unglücklich gewählt, da so die in Abs. 4 vorgesehene, **besonders eingriffsintensive automatische Datenauswertung unerwähnt** bleibt. Auch die als reine Klarstellung bezeichnete **Gleichstellung** der Bildübertragung und Bildaufzeichnung⁸² ebnet den Unterschied der Varianten ein, lässt so die **gleichzeitige Aufzeichnung von Personen zum Regelfall** werden und intensiviert somit den bereits in einer Übertragung bestehenden Grundrechtseingriff weiter. Denn sowohl die Bildübertragung⁸³ als auch die Anfertigung von Bildaufzeichnungen⁸⁴ stellen jeweils einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seinen Ausprägungen als Recht am eigenen Bild und Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar,⁸⁵ wobei diese Eigenständigkeit⁸⁶ in Folge der beabsichtigten Klarstellung verschleiert wird. Fragwürdig erscheint diese Gleichstellung auch vor dem Hintergrund, dass das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales im Jahr 2020 selbst noch in einer Zusammenschau nationaler und internationaler Studien davon ausging, dass Videoüberwachung im öffentlichen Raum „kaum geeignet ist, einen wesentlichen Beitrag zu einer dauerhaften Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens zu leisten“.⁸⁷

b. Automatische Verhaltensmustererkennung

Besonders bedenklich erscheint jedoch die in § 33 Abs. 4 ThürPAG-E bereitete Grundlage für den Einsatz von **Anwendungen zur automatischen Verhaltensmustererkennung** und zur

⁸² So LT-Drs. 8/2478, S. 36; zur Eingriffsintensität der Aufzeichnung *Ebert/Seel/Joel*, Thüringer PAG, 8. Aufl. 2019, § 33 Rn. 9. Generell zur abschreckenden Wirkung und Verhaltenslenkung durch eine Videoüberwachung BVerfG NJW 2007, 2320; BVerfG NVwZ 2012, 757; *Zöller* NVwZ 2005, 1235 (1237).

⁸³ S. BVerfGE 122, 342 (368).

⁸⁴ Dazu generell auch *Thiel*, PolR, 4. Aufl. 2020, § 10 Rn. 47.

⁸⁵ Vgl. BVerfGE 22, 342 (358); NVwZ 2007, 68 (691); Liskin/Denninger/Bäcker/Müller/Schwabenbauer Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 6 Rn. 818.

⁸⁶ Die auch schon durch die Erhebung und Speicherung begründet wird, s. BVerfG NJW 2019, 827 Rn. 42; BVerfGE 130, 151 (184).

⁸⁷ LT-Drs. 7/1843, S. 3.

Nachverfolgung der das betreffende Verhaltensmuster aufweisenden Personen. Diese Befugnisse sollen zwar ein modernes Polizeiaufgabengesetz schaffen,⁸⁸ setzen jedoch vielmehr neue Standards im Hinblick auf eingriffsintensive Maßnahmen. Denn eine solche intelligente Videoüberwachung stellt ihrerseits einen eigenständigen, **erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** dar,⁸⁹ indem sie **permanent das Verhalten aller sich in dem überwachten Bereich befindlichen Personen filtert**,⁹⁰ sodass nicht verantwortliche Personen nicht nur anlasslos überwacht und aufgezeichnet werden, sondern darüber hinaus auch ihr Verhalten kontinuierlich und ausnahmslos auf bestimmte Muster hin analysiert wird. Mit dem verfassungsgerichtlich zugestandenem Recht, nicht beliebig staatlich registriert zu werden und nicht permanent dem Gefühl einer Überwachung ausgesetzt zu sein,⁹¹ lässt sich dies nur schwerlich in Einklang bringen.

Umso unglücklicher ist dies, weil trotz des erheblich intensivierten⁹² Grundrechtseingriffs⁹³ **kaum Eingriffsschwellen gesetzt** werden. So erlaubt § 33 Abs. 4 S. 2 ThürPAG-E ohne weiteres die automatische Auswertung der nach den Absätzen 1 und 2 angefertigten Bildaufzeichnungen auf bestimmte Verhaltensmuster hin. Somit wird also nicht nur die Bildaufzeichnung, sondern auch deren **automatische Auswertung zum Regelfall**. Diese darf zwar gemäß § 33 Abs. 4 S. 3 ThürPAG-E nur auf das Erkennen bestimmter Verhaltensmuster ausgerichtet sein. Das Erkennen dieser Verhaltensmuster, die gesetzlich nicht näher konkretisiert werden, setzt aber seinerseits die dauerhafte automatische Auswertung voraus und stellt somit keine Eingriffsschwelle oder Einschränkung der Norm dar, sodass eine **anlass- und nahezu schwellenlose Aufzeichnung samt automatischer Auswertung ermöglicht** wird. Eine Begrenzung

⁸⁸ LT-Drs. 8/2478, S. 37.

⁸⁹ S. LT-Drs. BW 16/2741, S. 28; BeckOK-PolR BW/Nusser, 37. E. 15.1.2026, BWPoIG § 44 Rn. 66.

⁹⁰ Wobei der Grundrechtseingriff unabhängig davon anzunehmen ist, ob das Verhalten als Treffer oder Nichttreffer markiert wird, s. BVerfG NJW 2019, 827 Rn. 45, 51.

⁹¹ Vgl. BVerfGE 17, 299 (328); 115, 320 (354 f.); 120, 378 (402); 122, 342 (370 f.); 125, 260 (335).

⁹² Was bereits für die Erfassung der Daten in Gestalt der Aufzeichnung gilt, denn durch die automatische Auswertung werden jedenfalls keine Daten mehr allein technikbedingt zunächst miterfasst und unmittelbar nach der Erfassung wieder anonym, spurlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden gelöscht, vgl. BVerfG NJW 2019, 827 Rn. 43, 48; BVerfGE 100, 313 (366); 115, 320 (353).

⁹³ Der angesichts BVerfG NJW 2019, 827 Rn. 39 f. weder dadurch geschmälert wird, dass sich Personen freiwillig in die Öffentlichkeit begeben, noch dadurch gemindert wird, dass zwar kein Name einer betroffenen Person angezeigt wird, lässt sich das Bildmaterial samt Auswertung doch einer bestimmten Person zuordnen und kann so personenbezogene Informationen vermitteln, vgl. ferner BVerfGE 65, 1 (42); 118, 168 (184 ff.).

der automatischen Auswertung auf bestimmte **erhöhte Gefährdungssituationen** – wie sie etwa § 44 Abs. 4 S. 1, Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BWPoIG im Hinblick auf terroristische Aktivitäten oder spezifischere Situationen beinhaltet – fehlt gänzlich. Auch eine Begrenzung der automatischen Auswertung der Muster etwa **auf Gegenstände** – wie dies etwa in Art. 33 Abs. 5 S. 1 BayPAG vorgesehen ist, um sicherzustellen, dass kein unmittelbarer Personenbezug hergestellt wird⁹⁴ – findet nicht statt. Selbst eine Beschränkung jedenfalls der automatischen Auswertung auf **solche Straftaten, die verhindert werden sollen**, beinhaltet der Gesetzesentwurf nicht. Vielmehr wird die automatische Auswertung **ohne jedwede zusätzliche Eingriffsschwelle** lediglich an die Vornahme einer Aufzeichnung nach § 33 Abs. 1, 2 ThürPAG-E geknüpft und zielt unmittelbar auf menschliches Verhalten ab. Schon dies wird dem mit der Befugnis einhergehenden Grundrechtseingriff nicht gerecht und ist mit Blick auf die beeinträchtigten Grundrechte **unzureichend**.

Schließlich wird so die durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bezweckte Erweiterung des grundrechtlichen **Schutzes von Verhaltensfreiheit und Privatheit**, der bereits auf der Stufe einer Persönlichkeitsgefährdung sowie der Beeinträchtigung der Verhaltensfreiheit beginnen soll, **bedeutend beeinträchtigt**,⁹⁵ ohne dass dies in den Eingriffsschwellen der Norm abgebildet wird. Insbesondere wird so auch die **Entfaltung der Persönlichkeit** durch die staatliche Nutzung verhaltens- und personenbezogener Informationen **gefährdet**, können Betroffene doch die Art und Weise der Nutzung weder überschauen noch beherrschen.⁹⁶ Angesichts der weitreichenden Grundrechtseingriffe überrascht zudem, wie wenig Aufmerksamkeit die Entwurfsbegründung der Geeignetheit,⁹⁷ Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme widmet. Der bloße Hinweis auf die frühzeitige Identifikation von Gefahrensituationen oder das Verhindern von Straftaten, welche jeweils effektiver und eingriffsschonender erreicht werden könnten,⁹⁸ bleibt eine thesenartige Behauptung ohne nähere Begründung und ohne

⁹⁴ Dazu BeckOK PolR Bay/Müller-Eiselt, 28. E. 1.2.2026, Art. 33 Rn. 84.

⁹⁵ Vgl. zum Schutzbereich nur BVerfG NJW 2019, 827 Rn. 37.

⁹⁶ Näher BVerfG NJW 2020, 2699 Rn. 92.

⁹⁷ Obwohl es sich durchaus angeboten hätte, darzulegen, inwiefern die Maßnahmen einen wirksamen Beitrag zur Gefahrenabwehr leisten sollen und inwiefern technologische Systeme dazu in der Lage sind; nicht zuletzt angesichts des signifikanten Anteils der am Erfurter Anger in bereits videoüberwachten Bereichen stattfindenden Straftaten wäre bereits die Geeignetheit der erwogenen Maßnahmen näher zu erörtern.

⁹⁸ So LT-Drs. 8/2478, S. 37.

jedwede Auseinandersetzung mit dem damit einhergehenden Grundrechtseingriff. Als solche trägt sie nicht dazu bei, den anzulegenden verfassungsrechtlichen Maßstab an die Befugnisse zu wahren oder die Maßnahme im Hinblick auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen anvisiertem Ziel und gesetzlich akzeptiertem Grundrechtseingriff einzuhegen.

Weiter intensiviert wird die verfassungsrechtliche Problematik durch die **zahlreichen Unklarheiten der Norm**. So ist völlig offen, wie die *automatische Auswertung* erfolgen soll,⁹⁹ welche Software-Techniken zum Einsatz kommen dürfen und sollen,¹⁰⁰ wie ihr diskriminierungsfreier Betrieb gesichert werden soll und wo die Schranken einer solchen automatischen Auswertung liegen sollen. Der Gesetzestext setzt jedenfalls **keine** solchen Schranken. Auch die Zielrichtung, das Erkennen¹⁰¹ *solcher Verhaltensmuster, die auf die Entstehung einer Gefahrensituation oder die Begehung einer Straftat hindeuten*, ist völlig unklar.¹⁰² Offen bleibt, wie solche Verhaltensmuster beschaffen sind, anhand welcher Parameter oder Kriterien sie zu bewerten sind oder wieso die Maßnahme derart weit in das Vorfeld einer eigentlichen Gefahr¹⁰³ rücken soll. Doch auch **Unklarheiten** aus anderen Normen werden in § 33 Abs. 4 ThürPAG-E **hinein- getragen bzw. gespiegelt**: So sollen etwa sämtliche der genannten Maßnahmen nach § 33 Abs. 4 iVm Abs. 2 Nr. 1 ThürPAG-E an öffentlich zugänglichen Orten erfolgen dürfen, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten verabredet, vorbereitet oder verübt werden sollen, sodass insofern an die in § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) ThürPAG umschriebenen **Gefahrengebiete bzw. gefährlichen Orte** angeknüpft und wohl die entsprechende Handhabung übertragen werden soll. Damit lägen sämtliche der nach § 33 Abs. 1, 2, 4 ThürPAG-E denkbaren Maßnahmen letztlich faktisch in der gesetzlich kaum konkretisierten

⁹⁹ Der bloße Hinweis auf einen Abgleich der tatsächlichen Geschehensabläufe mit abstrakten Bewegungsmustern in LT-Drs. 8/2478, S. 37 ist ebenfalls inhaltlich völlig offen.

¹⁰⁰ Genannt wird zwar, dass die Software Künstliche Intelligenz beinhalten soll, die bereits trainiert und statisch sein soll, was weitere Fragen aufwirft, s. LT-Drs. 8/2478, S. 37.

¹⁰¹ Sofern dies möglich ist, kritisch dazu etwa Schwarzbeck bezüglich der Mannheimer Verhaltensscanner, <https://netzpolitik.org/2025/verhaltensscanner-im-mannheim-hier-wird-die-ueberwachung-getestet-die-so-viele-staedte-wollen/>.

¹⁰² In LT-Drs. 8/2478, S. 37 ist lediglich die Rede von Bildanalysesoftware, die automatisiert bestimmte Muster von Bewegungen erkennt, die auf die Entstehung einer Gefahrensituation hindeutet.

¹⁰³ Insbesondere, weil sie nicht Gefahren, sondern lediglich Muster, die auf die Entstehung von Gefahren hindeuten könnten, erkennen soll, die über die menschliche Fähigkeit frühzeitigen Erkennens einer Gefahr hinausreichen sollen, LT-Drs. 8/2478, S. 37.

Einschätzung einer einzelnen Beamtin oder eines Beamten, sodass insofern besonders weitreichende Grundrechtseingriffe auf besonders unklare Prämissen und Schwellen gestützt würden, was in der Gesamtschau nicht überzeugt. In der Zusammenschau bleibt also eine voraussetzungsarme Maßnahme, die im Falle unbestimmter Annahmen unbestimmte Möglichkeiten zu unbestimmtem Zwecke eröffnet und so tief in Grundrechte eingreift. Verfassungsrechtlich ist das **nicht tragbar**.

Bei der anvisierten Gefahrerkennungstechnologie handelt es sich zudem um eine qualifizierte Wissensgenerierung, weil hier **große Mengen an Bilddaten nach gefahridentifizierenden Merkmalen und Mustern untersucht** werden.¹⁰⁴ Zum Zwecke dieser Wissensgenerierung wird daher der öffentliche Raum insgesamt überwacht, sodass von dem System ein erheblicher **Überwachungseffekt auf die Gesamtgesellschaft** ausgeht.¹⁰⁵ In der Konsequenz geht die generelle Überwachung des öffentlichen Raums mit einer **erheblichen Streubreite** einher, die sich auch auf die Aufzeichnung und Auswertung erstreckt und somit anlasslos sowie vielgestaltig in die Grundrechte zahlloser Betroffener eingreift. Wenn die Entwurfsbegründung vor diesem Hintergrund von einer *eingriffsschonenderen* Gefahrenfrüherkennung spricht,¹⁰⁶ lässt dies also die Realität außer Acht und jedwede Auseinandersetzung mit der besonderen Streubreite der Maßnahme vermissen. Dies erweckt zumindest den Eindruck, die Grundrechtsdimension der Maßnahmen zu übersehen, sodass diese Dimension in den Eingriffsschwellen nur unzureichend abgebildet werden kann.

c. Automatisierte Nachverfolgung

Wird ein unbestimmtes Verhaltensmuster, das auf die Entstehung einer Gefahrensituation oder die Begehung einer Straftat hindeuten soll, erkannt, so kann zudem nach § 33 Abs. 4 S. 4 ThürPAG-E ein Beamter prüfen, ob in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit der Begehung von Straftaten gerechnet werden kann und im Falle der entsprechenden Annahme eine **automatisierte Nachverfolgung der Personen** durch deren Kennzeichnung in den vorliegenden Bildübertragungen und -aufzeichnungen vornehmen. Auch insofern ist offen,

¹⁰⁴ Vgl. Kugelman/Buchmann GSZ 2024, 1 (3); Rademacher/Perkowski JuS 2020, 713 (715).

¹⁰⁵ S. Kugelman/Buchmann GSZ 2024, 1 (3).

¹⁰⁶ LT-Drs. 8/2478, S. 37.

wie konkret die Annahme der Beamtin oder des Beamten sein muss; die Schwelle der *hinreichenden Wahrscheinlichkeit der Straftatbegehung in absehbarer Zeit* lässt jedenfalls reichlich Raum für Interpretationen, zumal eine Dokumentation der Entscheidung nicht vorgesehen ist. In der Folge sollen dann durch eine **von einer Künstlichen Intelligenz gestützte Nachverfolgungsfunktion potenzielle Straftäterinnen und Straftäter verfolgt werden**.¹⁰⁷ Dass die Nachverfolgung per se stigmatisierend ist, zeigt neben dem in dem Gesetzesentwurf zum Ausdruck kommenden **Perspektivwechsel von Gefährdenden zu potentiellen Straftäterinnen und Straftätern** auch der verwendete Wortlaut, der von einer **verantwortlichen Person** spricht, wenngleich die betroffene Person lediglich ein Verhalten an den Tag gelegt haben muss, das durch die nicht konkretisierte automatische Auswertung als entsprechendes, nicht konkretisiertes Verhaltensmuster bewertet wird.¹⁰⁸ Von verantwortlichen Personen zu sprechen, obwohl diese nicht als Störende bezeichnet werden können,¹⁰⁹ gibt also bereits im Rahmen des Gesetzesentwurfs zu erkennen, dass die Nachverfolgung zumindest primär keine Gefahrenabwehr verfolgt und Betroffene mit einem Verdikt versieht.¹¹⁰ Nicht zuletzt dadurch wird aber deutlich, dass hier über das Gefahrenabwehrrecht eine Nachverfolgungsmöglichkeit gegeben werden soll und so die **präventiv-polizeiliche Gefahrenabwehr und die repressiv-polizeilich angelegte Verfolgungsvorsorge unzulässig**¹¹¹ vermengt werden.

Überdies soll die Nachverfolgung automatisch erfolgen, bis die als Operator eingesetzte Person die konkrete Erfassung der Person aufhebt oder die Personen den überwachten Bereich verlassen.¹¹² Dies kann je nach Aufenthaltsdauer in einem überwachten Bereich eine **erhebliche zeitliche sowie auch räumliche Spanne** sein, welche mit jedem Ausbau der Videoüberwachung¹¹³ anwächst. Der entsprechende Grundrechtseingriff steigt kongruent mit der Dauer der Maßnahme; Anordnungsvorbehalte zur Absicherung des Grundrechtseingriffs, der innerhalb

¹⁰⁷ LT-Drs. 8/2478, S. 37.

¹⁰⁸ Weshalb insofern auch nicht von störendem Verhalten der Personen gesprochen werden kann, s. *Ebert/Seel/Joel*, Thüringer PAG, 8. Aufl. 2019, § 33 Rn. 10.

¹⁰⁹ S. nur BeckOK PolR Bay/Müller-Eiselt, 28. E. 1.2.2026, Art. 33 Rn. 61; *Glaser Jura* 2009, 742 (743).

¹¹⁰ LT-Drs. 8/2478, S. 37: „Durch eine von der Künstlichen Intelligenz gestützte Nachverfolgungsfunktion können – vor allem in unübersichtlichen Lagen wie Menschenmengen – sodann potenzielle Straftäterinnen oder Straftäter auf den Bildaufzeichnungen verfolgt werden“.

¹¹¹ Dazu Lisken/Denninger/Bäcker/Arzt Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 6 Rn. 1419.

¹¹² LT-Drs. 8/2478, S. 37.

¹¹³ Einen solchen stellt *Baumbach* PiT 2015, 5 auch in Aussicht.

des überwachten Bereichs oder räumlich überwachter Bereiche auf ein Bewegungsprotokoll samt Nachverfolgung abzielt und damit erheblich in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, finden sich keine. Selbst eine Kontrolle der Entscheidung der Beamtin oder des Beamten ist ebenso wenig vorgesehen wie ein Katalog an Entscheidungskriterien. **Konkrete gesetzliche Grenzen** der Nachverfolgung bestehen ebenso wenig wie vorgegebene **weitere Prüfungen der Situation oder Verhaltensmuster**, sodass einer weitreichenden Überwachung ohne Kontrollmöglichkeit die Türen geöffnet werden. Selbst eine **Dokumentation und Protokollierung** der Datenverarbeitungen, die rechtsstaatliche Kontrolle und ggf. effektiven Rechtsschutz ermöglichen und daher aus datenschutzrechtlicher Sicht erforderlich sind,¹¹⁴ finden keinen Anklang in dem Gesetzesentwurf.

Auch die automatische Nachverfolgung wird damit **nicht im Ansatz den Anforderungen an den in ihr liegenden Grundrechtseingriff gerecht** und ist in ihrer geplanten Ausführung **verfassungswidrig**.

d. Fazit

Damit genügt § 33 ThürPAG-E in keinster Weise den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die **Kombination aus Videoüberwachung, Videoaufzeichnung, automatischer Verhaltensmusteranalyse und automatisierter Nachverfolgung** (welche sich allesamt die materiellen Voraussetzungen teilen) ist vielmehr ein besonders **gravierender** und sowohl im Hinblick auf seine Voraussetzungen als auch auf seine Reichweite **unbestimmter Grundrechtseingriff**, der nach dem Entwurf **weitgehend schwellen- sowie anlasslos in großer Streubreite** möglich sein soll. In der Folge würden so **unter Kumulation zahlreicher unbestimmter Begrifflichkeiten und bei nur geringen Voraussetzungen weitreichende Eingriffsbefugnisse im Gefahrenvorfeld** geschaffen, sodass über den eigentlichen Aufgabenbereich hinaus tiefgreifende, für den Einzelnen etwa im Falle der automatisierten Verfolgung zudem nicht erkennbare Grundrechtseingriffe ermöglicht und zum Regelfall würden. Von dem verfassungsgerichtlich zugestandenen Recht, nicht beliebig staatlich registriert zu werden und nicht permanent

¹¹⁴ Kugelman/Buchmann GSZ 2024, 1 (4).

dem Gefühl einer Überwachung ausgesetzt zu sein,¹¹⁵ wäre insofern wenig übrig. Die Regelung erscheint daher verfassungswidrig.

7. Zu § 33c: Automatisierte Kennzeichenerkennung

Die in § 33c ThürPAG-E vorgesehene automatisierte Kennzeichenerkennung soll die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Erfassung oder Kontrolle von Kraftfahrzeugkennzeichen in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein umsetzen.¹¹⁶ Dies **gelingt** allerdings **nicht** vollends.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Wahrung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung schon früh Vorgaben aufgestellt,¹¹⁷ denen eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für eine automatisierte Kennzeichenkontrolle entsprechen muss. Verfassungsgemäß ist eine Norm demzufolge, wenn sie dem **Bestimmtheitsgebot** entspricht, sowohl den Anlass als auch den Ermittlungszweck für ein Kfz-Massenscreening detailliert benennt und ihr klar zu entnehmen ist, welche Dateien zum Fahndungsbestand gehören und welche Informationen bzw. Daten im Einzelnen erhoben werden dürfen. Ferner dürfen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten keine Ermittlungen ins Blaue hinein erfolgen, sodass eine **anlasslose, ohne konkrete Gefahrenlage** durchgeführte automatisierte Kennzeichenerfassung **unzulässig** ist. Dementsprechend darf **weder eine dauerhafte noch eine flächendeckende** automatische Kennzeichenfahndung erfolgen.¹¹⁸ Anders als zuvor wird nun zurecht auch ein sog. **Nichttreffer** als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begriffen, weil dieses auch das Recht umschließt, sich frei fortbewegen zu können, ohne dabei kontinuierlich staatlich kontrolliert oder gar registriert zu werden.¹¹⁹ Das daraus resultierende **Gefühl ständigen Überwachterdens** sei mit dem freiheitlichen Leben der Bürgerinnen und Bürger nicht vereinbar.¹²⁰ Nicht

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 17, 299 (328); 115, 320 (354 f.); 120, 378 (402); 122, 342 (370 f.); 125, 260 (335); 150, 244 Rn. 51.

¹¹⁶ So LT-Drs. 8/2478, S. 38.

¹¹⁷ S. BVerfGE 120, 378 ff.

¹¹⁸ S. nur BVerfGE 120, 378 ff.

¹¹⁹ BVerfGE 150, 244 Rn. 48 ff.; 150, 309 Rn. 54; vgl. anders zuvor noch BVerfGE 100, 313 (366); 107, 299 (327 f.), was das BVerwG NVwZ 2015, 906 (908) sogar auf das manuelle Aussondern unechter Treffer übertrug.

¹²⁰ BVerfGE 150, 244 Rn. 51; vgl. BVerfGE 107, 299 (328); 115, 320 (354 f.); 120, 378 (402); 125, 260 (335).

zuletzt angesichts dessen sind automatisierte Kennzeichenkontrollen lediglich **zur Abwehr erheblicher Gefahren für Rechtsgüter von zumindest erheblichem Gewicht** zulässig.¹²¹

Dem wird die geplante Regelung **nicht gerecht**. Denn über § 33c Abs. 1 S. 1 ThürPAG-E wird zunächst auf das Vorliegen der in § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 ThürPAG-E geregelten Voraussetzungen Bezug genommen, wobei die automatisierte Erhebung qua § 33c Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ThürPAG-E im Falle des § 14 Abs. 1 Nr. 1 nur zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung einer Person, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder bedeutende fremde Sach- oder Vermögenswerte, gemäß § 33c Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ThürPAG-E im Falle des § 14 Abs. 1 Nr. 5 nur auf Bundesautobahnen, Europa- oder Bundesstraßen erfolgen darf. Nach § 33c Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 1 iVm § 14 Abs. 1 Nr. 1 ThürPAG-E ist daher die automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenerfassung unter anderem zur Abwehr einer **Gefahr für bedeutende Sach- oder Vermögenswerte** zulässig, was Bedenken im Hinblick auf das Erfordernis der Gefahr für ein Rechtsgut von zumindest erheblichem Gewicht¹²² aufwirft, begründet doch der noch nicht einmal im Ansatz skizzierte oder konkretisierte bedeutende Sach- oder Vermögenswert nicht automatisch ein **Rechtsgut von erheblichem Gewicht** und wird so der Anwendungsbereich der Norm einerseits **breit**, andererseits **unbestimmt**. Daneben erlaubt § 33c Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 2 iVm § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG-E die automatisierte Kennzeichenerfassung auf Bundesautobahnen, Europa- oder Bundesstraßen und birgt so **kaum Einschränkungspotenzial**, insbesondere weil die in § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG-E anvisierte *Verhütung oder Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität* einen reinen Grenzbezug der Gefahren genügen lässt, so dass auch allgemeine Straftaten darunter fallen, welche die tatsächlichen und rechtlichen Besonderheiten der Grenzsituation oder Grenznähe samt den Erschwerungen grenzüberschreitender Fahndung und Strafverfolgung ausnutzen¹²³. Damit wird einer **weitreichenden automatisierten Kennzeichenerfassung** die Tür geöffnet, was wiederum in Verbindung mit den in § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) ThürPAG-E umschriebenen **Gefahrengebieten bzw. gefährlichen**

¹²¹ BVerfGE 150, 244 Rn. 104, 106; 120, 378 Rn. 103, 105 f.; Roggan NVwZ 2019, 344 (349); Zalemba NJ 2022, 301 (302 f.).

¹²² BVerfGE 150, 244 Rn. 104, 106.

¹²³ Zu diesem Verständnis BVerfGE 150, 244 Rn. 59.

Orten nur umso mehr gilt, weil schon im Falle der wenig konkreten und nicht näher zu konkretisierenden Entscheidung des Beamten oder der Beamtin über die Annahme eines solchen Orts ohne weitere Voraussetzungen eine automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung nachfolgen dürfte, sodass erneut bei **schwammiger sowie niedriger Eingriffsschwelle weitreichende Maßnahmen** erfolgen dürften. Dies erscheint umso bedenklicher, weil das Bundesverfassungsgericht gerade nicht die bloß abstrakte Gefährlichkeit bestimmter Orte genügen lassen, sondern die Kontrolle auf Orte begrenzt wissen will, für deren Gefährlichkeit **tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne konkreter polizeilicher Erkenntnisse** bestehen.¹²⁴ Die Unklarheiten aus § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) aa ThürPAG-E werden so also auch in § 33c ThürPAG-E **hineingetragen** und verunklaren auch diese Vorschrift. Überhaupt erweckt die nahezu **tatbestandliche Gleichstellung der Voraussetzungen des § 33c ThürPAG-E mit jenen des § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 ThürPAG-E** den Eindruck, die korrespondierenden Grundrechtseingriffe werden ohne nähere Erwägungen weitgehend gleichgestellt, was jedenfalls im Hinblick auf die **Streubreite** der nicht immer als solcher erkennbaren, automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung nicht durchdacht erscheint und die **weitreichende Dimension des Grundrechtseingriffs** nicht vor Augen haben dürfte.

Zwar darf die automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenerkennung gemäß **§ 33c Abs. 1 S. 4 ThürPAG-E** in Anlehnung an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung¹²⁵ **nicht flächendeckend und nicht dauerhaft** durchgeführt werden. Der **Mehrwert** einer solch schwammigen gesetzlichen Verankerung dieser seitens des Bundesverfassungsgerichts absolut gesetzten Grenze wird jedoch vor dem Spiegel der losen tatbestandlichen Voraussetzungen, die ohnehin eine weite Anwendung ermöglichen, **nicht ersichtlich**: Denn eine flächendeckende Kennzeichenerfassung im ganzen Bundesland wird schon aus tatsächlichen Gründen nicht möglich sein; auch ist eine Kennzeichenerkennung bereits dann nicht dauerhaft im engeren Sinne, wenn sie etwa vorübergehend nicht aktiviert ist, sodass die Grenzen eher loser Natur sind und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung allenfalls im Sinne eines Feigenblatts umsetzen. Den

¹²⁴ So BVerfGE 150, 244 Rn. 119 f.

¹²⁵ BVerfGE 150, 244 Rn. 100, 116; 150, 309 Rn. 79; dazu auch BeckOK PolR BW/von der Grün, 38. E. 1.4.2026 BWPoIG § 51 Rn. 3.

tatbestandlichen Weiten wird so jedenfalls **wenig entgegengehalten**, sodass sich die verfassungsgerichtliche Forderung nach **nachprüfbaren Grenzen**¹²⁶ zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit kaum in der Regelung wiederfindet.

Besonders bedenklich erscheint darüber hinaus die in § 33c Abs. 3 S. 4 ThürPAG-E impliziert etablierte Zulässigkeit der **Erstellung eines Bewegungsprofils** für die in § 14 Abs. 1 Nr. 6 ThürPAG-E geregelten Fälle. Werden detaillierte Informationen über das Bewegungsverhalten einer Person gewonnen und mit weiteren Informationen verknüpft, aus denen sich etwa erschließen lässt, zu welchem Zweck eine Person sich über einen längeren Zeitraum zu den jeweiligen Orten begibt, mit wem sie sich getroffen und was sie dort unternommen hat, so kann sich die Intensität des Eingriffs sogar derjenigen der Erstellung eines **Persönlichkeitsbilds annähern**.¹²⁷ Zwar darf mittels der Einzelerfassungen mitunter ein begrenztes Bewegungsbild von Personen erstellt werden, die zur polizeilichen Beobachtung oder gezielten Kontrolle ausgeschrieben sind.¹²⁸ Die in § 33c Abs. 3 S. 4 ThürPAG-E eröffnete Möglichkeit erfasst über den Verweis auf § 14 Abs. 1 Nr. 6 ThürPAG-E aber **alle Personen**, die sich in einem Fahrzeug befinden, dessen amtliches Kennzeichen¹²⁹ zur Kontrolle ausgeschrieben ist, sodass **auch Unbeteiligte erfasst** werden können, wenn sie sich nur in einem solchen Fahrzeug befinden. So entsteht also die Gefahr, auch Personen weitreichend zu erfassen, die weder selbst Störer noch Straftäter sind. Auch Schutz- oder Löschvorschriften fehlen insofern.

Die anvisierte Regelung ließe die automatische Kennzeichenerfassung mithin weitreichend zu und würde sie weder in puncto Voraussetzungen effektiv einschränken noch zur Ausnahme deklarieren. Die weitgehende Gleichstellung mit § 14 Abs. 1 ThürPAG-E lässt nicht nur die grundrechtliche Sensibilität vermissen, sondern ebnet einer breiten, standardmäßigen automatisierten Kennzeichenerfassung den Weg, die **nicht mit den Parametern des Bundesverfassungsgerichts konform geht**.

¹²⁶ S. etwa BVerfGE 150, 244 Rn. 93.

¹²⁷ Vgl. BVerfGE 120, 378 (406 f.); 65, 1 (42).

¹²⁸ S. BVerfGE 150, 244 Rn. 166; vgl. auch Art. 39 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 a) BayPAG.

¹²⁹ Anders als von BVerfGE 150, 244 Rn. 166 und Art. 39 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 a) BayPAG erwogen also nicht die Person selbst.

8. Zu § 38: Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme

Die Vorschrift des § 38 ThürPAG-E stellt zunächst **keine eigenständigen Voraussetzungen an den Einsatz der unbemannten Luftfahrtsysteme** als Plattform für die Erhebung personenbezogener Daten, also mitunter von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs-, Tonaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräten. Vielmehr soll ihr **Einsatz pauschal** unter den Bestimmungen der in Bezug genommenen Grundmaßnahmen (§ 33 Abs. 1, § 34 Abs. 2 Nr. 1 und 2, § 34c ThürPAG-E) **möglich** sein. Bereits bezüglich der Voraussetzungen ist daher die mit diesem Einsatz einhergehende **Grundrechtsintensität der Maßnahmen nicht berücksichtigt**.

Der Einsatz von Kameradrohnen geht in der Regel mit einem **erheblich gesteigerten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einher**,¹³⁰ lässt sich doch zum einen ein größerer Bereich als mittels bodengestützter Technik überwachen und ermöglicht die Maßnahme so zum anderen kaum wahrnehmbar eine hochauflösende Video- und Audioaufzeichnung, sodass **wenig wahrnehmbar** eine **qualitativ hochwertige Rundum-Überwachung** ermöglicht wird, der sich zudem nur schwerlich entzogen werden kann. Zwar dürfen die unbemannten Luftfahrtsysteme als Plattform für die Erhebung personenbezogener Daten nach § 38 Abs. 2 S. 1 ThürPAG-E (nur) im Rahmen der Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen des § 38 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 33 Abs. 1 ThürPAG-E lediglich eingesetzt werden, wenn die **Offenheit** der Maßnahme gewahrt ist. Die Regelung ist aber in sich wenig konsistent, wenn bereits § 38 Abs. 2 S. 2 ThürPAG-E dazu festhält, dass auf die Verwendung der unbemannten Luftfahrtsysteme durch die Polizei gesondert hingewiesen werden **soll** (nicht: *muss*), sodass die Anforderungen an die Offenheit der Maßnahme wohl nur gering angesetzt werden. Angesichts der zahlreichen Einsatz- und Überwachungsmöglichkeiten sowie der erheblichen Streubreite und Miterfassung Unbeteiligter weist aber selbst eine gänzlich offene Verwendung dieser Techniken eine **besondere Eingriffstiefe** auf, die daher **erhöht rechtfertigungsbedürftig** ist und **nicht ohne weitere Voraussetzungen** in dieser Offenheit gestattet werden kann.

¹³⁰ Barczak ZRP 2023, 148 (150).

So soll etwa nach § 38 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 33 Abs. 1 ThürPAG- eine Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen möglich sein, wobei die Voraussetzung für den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme zur Datenerhebung mithin gemäß § 33 Abs. 1 ThürPAG-E lediglich ist, dass **tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen**. Der in dem Entwurf vorgesehene, ohne weiteres zulässige Drohneneinsatz dehnt dabei die in § 33 Abs. 1 ThürPAG-E angelegte Datenerhebung in Nähe des Art. 8 Abs. 1 GG auf eine unüberschaubare Vielzahl von Personen aus und ermöglicht aufgrund der Reichweite der Erfassungsmöglichkeiten sowie technischen Optionen eine besonders weitreichende Überwachung von erheblicher Streubreite, die nicht zuletzt zu nicht unerheblichen chilling effects führen dürfte.

Daher erfordern entsprechende Ermächtigungsgrundlagen auch qualifizierte Tatbestandsvoraussetzungen,¹³¹ an denen es § 38 ThürPAG-E jedoch in Gänze mangelt.

9. Zu § 39: Zweckbindung & Hypothetische Datenneuerhebung

Die Entwurfsbegründung sieht in § 39 ThürPAG-E die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf den Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung umgesetzt.¹³² Sofern dies auch für § 39 Abs. 2 ThürPAG-E gelten soll, überzeugt dies allerdings nicht. Denn in § 39 Abs. 2 Nr. 1 a) ThürPAG-E ist auch das **Aufdecken vergleichbar schwerwiegender Straftaten** als legitimer, anderer Zweck genannt.¹³³ Damit ermöglicht die Norm jedoch die Weiterverarbeitung der Daten fernab einer spezifischen Gefahr oder eines konkreten Verdachtsmoments im Hinblick auf entsprechende Straftaten. Die Einbeziehung der Aufdeckung vergleichbar schwerwiegender Straftaten, für die sich nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 b) ThürPAG-E ledig-

¹³¹ VG Freiburg BeckRS 2021, 25458 Rn. 48 ff.; Barczak ZRP 2023, 148 (150); Martini DÖV 2019, 732 (736).

¹³² LT-Drs. 8/2478, S. 47.

¹³³ Auch das BVerfGE 165, 363 Rn. 63 lässt zwar eine Zweckänderung von Daten grundsätzlich zu, wenn sich aus den Informationen im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze zur Aufdeckung vergleichbar gewichtiger Straftaten ergibt, betont dabei jedoch den Einzelfall und hat damit ersichtlich keine Generalermächtigung vor Augen.

lich konkrete Ermittlungsansätze erkennen lassen müssen, **weicht letztlich jedwede Zweckbindung oder auch nur Aufgabenverknüpfung auf** und wird somit den Anforderungen an den Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung nicht gerecht.

Schließlich müsste die Norm dazu sicherstellen, dass das Eingriffsgewicht der Datenerhebung auch hinsichtlich der neuen Nutzung berücksichtigt wird,¹³⁴ wozu auch der neue Zweck möglichst **präzise** zu bestimmen ist.¹³⁵ Schon dies unterbleibt jedoch angesichts der vagen Anbindung an **konkrete Ermittlungsansätze zur Aufdeckung** vergleichbar schwerwiegender Straftaten, wobei selbst diese vergleichbar schwerwiegenden Straftaten noch erheblichen Konkretisierungsbedarf mit sich bringen. Damit sind weder Anlass noch Zweck und Umfang des Eingriffs präzise und normenklar festgelegt,¹³⁶ sodass vielmehr der Eindruck entsteht, in § 39 Abs. 2 ThürPAG-E eine Art Auffangtatbestand zur Datenverarbeitung unbesehen eines konkreten Zwecks zu schaffen. Wenn der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung voraussetzt, dass die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben neu auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar eingriffsintensiven Ermittlungsmaßnahmen hätten erhoben werden dürfen,¹³⁷ so wird dem die **Verschiebung des Zwecks in die bloße Aufdeckung** noch unbekannter schwerer Straftaten zudem **nicht im Ansatz gerecht**, weil sich damit weder in den Bereich der Gefahrenabwehr noch in jenen der Strafverfolgung begeben wird und damit die Schwellen des Gefahrenabwehrrechts ebenso wenig erreicht sind wie jene des Strafprozessrechts. Zwischen diesen Schwellen erscheinen aber derart eingriffsintensive polizeiliche Maßnahmen nach der derzeitigen Gesetzeskonzeption samt Aufgabenverteilung schwerlich vorstellbar.

Die in § 39 Abs. 5 ThürPAG-E vorgesehene **Kennzeichnung** kommt jedenfalls dem Ansinnen nach, die Erhebungseingriffe abzubilden und einzubeziehen, wozu auch die nach S. 2 vorgesehene mögliche **Angabe der Rechtsgrundlage** der jeweiligen Datenerhebungsmittel zu einer

¹³⁴ BVerfGE 141, 220 Rn. 284 f.; ferner BVerfGE 100, 313 (389 f.); 109, 279 (377); 130, 1 (33 f.); 133, 277 Rn. 225.

¹³⁵ BVerfGE 155, 119 Rn. 132; vgl. auch BVerfGE 100, 313 (360); 120, 351 (366 f.).

¹³⁶ Zu diesem Erfordernis BVerfGE 155, 119 Rn. 133; 65, 1 (44 ff.); 100, 313 (359 f.); 130 (151 (202)).

¹³⁷ BVerfGE 141, 220 (327 f.); näher Lisken/Denninger/Bäcker/Müller/Schwabenbauer Hdb PolR, 8. Aufl. 2026, § 6 Rn. 252 ff.; Löffelmann GSZ 2019, 16 (17 f.); ders. GSZ 2025, 215 ff.

obligatorischen Pflicht hochgestuft werden könnte, um stets die entsprechenden Grundrechtsdimensionen vor Augen zu haben.

Allerdings **führen § 39 Abs. 6 S. 1 und 2 ThürPAG-E** die **Kennzeichnungspflichten** auf längere Zeit **ad absurdum**. Denn wenn der Verweis auf die fehlende tatsächliche Kennzeichnungsmöglichkeit generell, bis zum Ablauf des 31.12.2032 zudem auch der Verweis auf technische Gründe oder einen unverhältnismäßigen Aufwand die Kennzeichnungspflicht außer Kraft setzt, so wird diese **faktisch zu einer Soll-Vorschrift** samt komfortabler Option des Hinweises auf fehlende Möglichkeiten degradiert. Der Begründung zufolge sollen mittels § 39 Abs. 6 S. 1 ThürPAG-E **Altdaten** umschrieben sein, bei denen die Erhebung oder deren Zwecke nicht mehr feststellbar sind.¹³⁸ Allerdings erscheint fraglich, ob dies die in der Weiterverarbeitung liegenden Grundrechtseingriffe überhaupt berührt, liegt doch in jeder Verarbeitung ein neuer Grundrechtseingriff begründet. Zudem müsste die Vorschrift sich dann auf diese Altdaten beschränken – nicht aber offen für alle erhobenen Daten sein und so eine **Blanko-Ermächtigung** zum Verzicht auf die Protokollierung offerieren. Ferner soll § 39 Abs. 6 S. 2 ThürPAG-E den **temporären Weiterbetrieb von Bestandssystemen** ermöglichen, wenn ihre Ertüchtigung nicht wirtschaftlich wäre, weil sie in absehbarer Zeit ohnehin ersetzt werden sollen.¹³⁹ In diesem Falle ist zu empfehlen, die Ausnahme von der Kennzeichnungspflicht, die zahlreiche Grundrechtseingriffe verschwimmen ließe, auf einen präzise benannten Fall zu beschränken und daraus ebenfalls keinen komfortablen Ausweg aus der Kennzeichnungspflicht werden zu lassen. Die Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht sind daher dringend anzupassen, wenn die Kennzeichnungspflicht in der Praxis umgesetzt werden soll.

10. Zu § 40a: Automatisierte Datenanalyse

Das Bundesverfassungsgericht schließt die polizeiliche, automatisierte Anwendung von Datenanalyse und Datenauswertung zur Gefahrenabwehr nicht grundlegend aus, stellt allerdings ei-

¹³⁸ LT-Drs. 8/2478, S. 49.

¹³⁹ LT-Drs. 8/2478, S. 49.

nige Grundbedingungen an eine verhältnismäßige und damit verfassungsmäßige Ausgestaltung entsprechender Befugnisnormen.¹⁴⁰ An diesen ist auch § 40a ThürPAG-E zu messen, welcher eine rechtliche Grundlage für die **Einführung und Nutzung einer Datenanalyseplattform** für die Polizei in Thüringen schaffen will, um der anfallenden Datenmenge gerecht zu werden und gemeinsame **Strukturen, Handlungsmuster, Personengruppen sowie zeitliche, sachliche, organisatorische, personale oder situative Zusammenhänge zu erkennen** und so zielgerichtet sowie handlungssicher vorzugehen.¹⁴¹ Der vorliegende Entwurf wird diesen Grundbedingungen in seiner Gesamtheit aber noch nicht gerecht.

Die automatisierte Anwendung zur Datenanalyse oder -auswertung greift dies in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** aller ein, deren Daten bei diesem Vorgang Verwendung finden.¹⁴² Dabei stellt die weitere Nutzung bereits zuvor erhobener Daten über den ursprünglichen Anlass hinaus zur Erlangung neuen Wissens einen **neuen, eigenständigen Grundrechtseingriff** dar, zu dessen Rechtfertigung eine Befugnis erforderlich ist, die einen legitimen Zweck verfolgt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.¹⁴³ Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips richten sich nach dem Eingriffsgewicht der Maßnahme, wobei sich die Eingriffstiefe einer automatisierten polizeilichen Datenanalyse zum einen nach der **Eingriffsintensität der vorausgegangenen Datenerhebungsmaßnahmen** bemisst,¹⁴⁴ zum anderen aus der **weiteren Analyse** der Daten speist, welcher ein **zusätzliches Eigengewicht** zukommt, das über jenes der Grundmaßnahmen hinausgehen kann.¹⁴⁵ Denn eine solche Analyse ermöglicht die Verarbeitung großer und komplexer Informationsbestände mit dem Ziel auch neuer Informationsgenerierung, wobei durch die verknüpfende Auswertung vorhandener Daten neue persönlichkeitsrelevante Informationen gewonnen werden können.¹⁴⁶ Besonders eingriffs-

¹⁴⁰ S. generell BVerfGE 165, 363 ff.; das erkennt auch LT-Drs. 8/2478, S. 50.

¹⁴¹ LT-Drs. 8/2478, S. 50.

¹⁴² BVerfGE 165, 363 Rn. 49 f.

¹⁴³ BVerfGE 165, 363 Rn. 50; vgl. ferner BVerfGE 141, 220 Rn. 277, 285.

¹⁴⁴ Sodass auch die Schwere der Grundrechtseingriffe der Datenerhebungen bestimmend sind und die Eingriffstiefe durch einen Ausschluss der mittels schwerer Eingriffe erlangten Daten reduziert werden kann, s. BVerfGE 165, 363 Rn. 81.

¹⁴⁵ BVerfGE 165, 363 Rn. 54, 61, 66; vgl. auch BVerfGE 156, 11 Rn. 73.

¹⁴⁶ BVerfGE 165, 363 Rn. 50, 90, vgl. BVerfGE 165, 11 Rn. 73 f.

intensiv ist es dabei, wenn über die bloße Anzeige von Übereinstimmungen automatisiert **Gefährlichkeitsaussagen über Personen** getroffen werden oder **selbstlernende künstlich intelligente Systeme** eingesetzt werden.¹⁴⁷

Um eine solche weitreichende Analyse handelt es sich vorliegend, schließlich sollen gemeinsame **Strukturen, Handlungsmuster, Personengruppen sowie zeitliche, sachliche, organisatorische, personale oder situative Zusammenhänge** erkannt werden, um zielgerichtet sowie handlungssicher vorgehen zu können.¹⁴⁸ Damit handelt es sich um eine Befugnis, die mit dem zusätzlichen hohen Eigengewicht beabsichtigt, **neues Wissen zu generieren** und so intensiv in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift. Positiv ist insofern, dass nach § 40a Abs. 5 Nr. 2 ThürPAG-E der Einsatz selbstlernender Systeme ausgeschlossen ist sowie nach § 40a Abs. 5 Nr. 1 ThürPAG-E jedenfalls keine automatisierte Entscheidungsfindung ergehen darf. Gleichwohl schließt dies keine automatisierte Gefährlichkeitsaussage über einzelne Personen im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus; vielmehr dürfte der Ausschluss einer automatisierten Entscheidungsfindung darauf hindeuten, dass unterhalb der Entscheidungssituation automatisierte Gefährlichkeitsaussagen über Personen erfolgen, zumal sich aus § 40a Abs. 3 S. 1 ThürPAG-E ergibt, dass insofern personenbezogene Daten verwendet werden sollen, sodass angesichts des Vorhabens, Strukturen, Handlungsmuster, Personengruppen sowie zeitliche, sachliche, organisatorische, personale oder situative Zusammenhänge zu erkennen,¹⁴⁹ das Ziel gerade in einem weitreichenden persönlichen Bezug besteht. Auch der Entwurf geht davon aus, dass durch die automatisierte Zusammenführung der bestehenden Daten und deren Analyse durch Ermittler regelmäßig neue personenbezogene Daten erlangt werden.¹⁵⁰ Sollte mit der Software tatsächlich keine automatisierte Gefährlichkeitsaussage über Personen getroffen werden sollen, so wäre dies im Gesetzestext klarzustellen.

¹⁴⁷ BVerfGE 165, 363 Rn. 100.

¹⁴⁸ LT-Drs. 8/2478, S. 50.

¹⁴⁹ LT-Drs. 8/2478, S. 50.

¹⁵⁰ LT-Drs. 8/2478, S. 51.

Um die angesichts dessen **hohe Eingriffsintensität abzumildern**, bestehen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung **mehrere Optionen** bzw. Stellschrauben.¹⁵¹ Hinter diesen steht unter anderem die Grundüberlegung, dass das Eingriffsgewicht in die informationelle Selbstbestimmung vor allem durch die **Art**, den **Umfang** und die denkbare **Verwendung der** in Rede stehenden **Daten** sowie die Gefahr ihres Missbrauchs geprägt wird.¹⁵² So erhöht sich das Eingriffsgewicht, wenn **besonders private Informationen** erlangt werden können.¹⁵³ Von besonderem Gewicht ist es ferner, wenn sich aufgrund der Daten das Verhalten einer Person, ihre Gewohnheiten oder Lebensgestaltung räumlich oder über längere Zeit hinweg rekonstruieren lassen, sodass **Bewegungs- oder Verhaltensprofile** bzw. ein **umfassenderes Persönlichkeitsbild** erstellt werden können.¹⁵⁴ Je weniger die verwendbaren Daten ihrer Art nach gesetzlich eingeschränkt sind, umso größer ist die zur Verarbeitung gelangende Datenmenge und dementsprechend das Eingriffsgewicht. Das Eingriffspotenzial erhöht sich also mit der steigenden Menge der verarbeiteten Daten, insbesondere wenn diese konventionell nicht bewältigt werden könnten.¹⁵⁵ Die Eingriffstiefe lässt sich dementsprechend mit dem Ausschluss bestimmter Datenverarbeitungen oder Kategorien von Daten abmildern.

Insofern ist zu beachten, dass **kein genereller Ausschluss** von Daten aus besonders grundrechtsintensiven Maßnahmen vorgesehen ist. Lediglich die automatisierte Verarbeitung von DNA-Identifizierungsmustern, Finger- und Handflächenabdrücken, Audio- und Videodateien oder Daten, die durch den Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen oder durch verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme erhoben wurden, ist nach § 40a Abs. 2 S. 2 ThürPAG-E bei Maßnahmen nach Abs. 2 S. 1 unzulässig. Der Ausschluss bezieht sich also insbesondere nicht auf die Maßnahmen nach § 40a Abs. 1 ThürPAG-E. Hier werden lediglich Daten, die durch den Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen oder durch verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme erhoben wurden unter den Vorbehalt einer dringenden Gefahr gestellt,

¹⁵¹ BVerfGE 165, 363 Rn. 74 ff.; dazu auch *Vase/ NJW* 2023, 1174 (1175 f.).

¹⁵² Vgl. BVerfGE 165, 363 Rn. 51 ff., 76 f.

¹⁵³ BVerfGE 165, 363 Rn. 61 f., 77; vgl. BVerfGE 115, 320 (350 f.); 125, 260 (319 f.).

¹⁵⁴ BVerfGE 165, 363 Rn. 73, 77; vgl. BVerfGE 115, 320 (350 f.); 120, 378 (400 f., 406 f.); 125, 260 (319 f.); 150, 244 Rn. 100.

¹⁵⁵ Wozu § 40a ThürPAG-E gerade eingesetzt werden soll, LT-Drs. 8/2478, S. 50.

sodass zum einen **kein genereller oder weitreichender Ausschluss besonders sensibler Daten** erfolgt. Zum anderen werden **weitere besonders eingriffsintensiv erlangte Daten** wie solche von verdeckten Ermittlern **nicht ausgeschlossen**. Auch die in § 40a Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E vorgesehenen Datenquellen für Maßnahmen nach Absatz 2 sind weitreichend sowie umfassend und beinhalten kaum Grenzen und inhaltliche Schranken. Darüber hinaus sieht § 40a ThürPAG-E keinen eigenständigen **Kernbereichsschutz** oder den **Schutz von Berufsgeheimnisträgern** vor, sodass einige potenzielle Stellschrauben ungenutzt bleiben. Angesichts des Ziels, gemeinsame Strukturen, Handlungsmuster, Personengruppen sowie zeitliche, sachliche, organisatorische, personale oder situative Zusammenhänge zu erkennen,¹⁵⁶ deutet die Norm eher darauf hin, dass die **Erstellung von Bewegungs- oder Verhaltensprofilen sowie umfassenden Persönlichkeitsbildern** das eigentliche Ziel der Maßnahme darstellt, sodass sie von besonderer Grundrechtsrelevanz bleibt. Eine gesetzliche Begrenzung der zu verarbeitenden Datenmengen fehlt, sodass erhebliche Datenmengen herangezogen und verknüpft und so weitreichende Einblicke in die persönliche Lebensführung gewonnen werden können. Angesichts der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wären hier gesetzliche Vorkehrungen erforderlich, um den Grundrechtseingriff abzumildern.

Ferner ist zu berücksichtigen, **wie viele Grundrechtsträger wie gearteten Beeinträchtigungen** ausgesetzt sind und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben.¹⁵⁷ Maßgeblich sind also neben den Eingriffsschwellen auch die Zahl der Betroffenen sowie die Intensität der Beeinträchtigung. Dementsprechend ist das Eingriffsgewicht erhöht, wenn auch Informationen über Personen erlangt werden, die **objektiv in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten** stehen.¹⁵⁸ Demgegenüber mildert es den Eingriff ab, wenn lediglich Daten von Personen Verwendung finden, bezüglich derer tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass sie selbst in hinreichend gewichtige Straftaten verfangen sind oder Kontaktpersonen zu solchen Personen sind. Auch die händische Einbeziehung der Daten für jeden Analyse- oder Auswertungsvorgang anstelle einer

¹⁵⁶ LT-Drs. 8/2478, S. 50.

¹⁵⁷ BVerfGE 165, 363 Rn. 77; vgl. BVerfGE 115, 320 (354 f.); 150, 244 Rn. 98.

¹⁵⁸ BVerfGE 165, 363 Rn. 77, 84; dazu BVerfGE 115, 320 (351 ff.); 120, 378 (403).

automatisierten Einbeziehung mildert den Eingriff ab.¹⁵⁹ Darüber hinaus kann auch die **Beschränkung des Zugriffs auf die Analyseergebnisse** auf eine begrenzte Zahl von Mitarbeitenden mit besonderer Qualifikation der Eingriffstiefe begegnen.¹⁶⁰

Der Entwurf sieht in § 40a Abs. 4 S. 1 ThürPAG-E eine besondere Auswahl und Schulung der Personen vor, die Zugriff auf das automatisierte Verfahren haben, sodass grundsätzlich eine Einschränkung des Zugriffs über die Qualifikation und Auswahl erfolgen kann. Inwiefern diese **Beschränkung** aber auch **in quantitativer Hinsicht** erfolgt, wird jedoch nicht gesetzlich festgehalten. Das böte sich insbesondere vor dem Hintergrund an, dass in Hessen zeitweilig 2099 Personen Zugriff auf das System hessenDATA hatten und diese Plattform pro Jahr in 14.000 Fällen genutzt wurde.¹⁶¹ Soll also der Zugriff auf Analyseergebnisse nachhaltig begrenzt werden, um der Eingriffstiefe zu begegnen, wäre mehr als eine bloße Schulungspflicht erforderlich. Dem hilft auch § 40a Abs. 4 S. 2 ThürPAG-E nicht ab, weil dort nur die Beschränkung der Zugriffsmöglichkeiten des eingesetzten Personals auf die Daten auf das erforderliche Maß beschränkt werden soll, sodass hier **viel Raum für Interpretation** verbleibt. Unbesehen dessen betrifft die in der Norm geregelte Datenverarbeitung selbst auch zahlreiche Personen, die **objektiv in keiner Beziehung zu einem Fehlverhalten** stehen, sodass die entsprechende Maßnahme – zudem automatisiert und vollumfänglich – eine besondere **Streubreite** aufweist und auch daher besonders eingriffsintensiv ist. Dies gilt nur umso mehr, weil in den Datenbeständen der Polizei zuhauf persönliche Daten aus Strafverfahren vorgehalten werden, sodass von der Auswertung und Analyse auch **Zeugen**, Geschäfts- und Kommunikationspartner, **Familienangehörige**, Freunde sowie **Opfer von Straftaten** betroffen sind – unabhängig ihres Alters, da auch **kein Minderjährigenschutz** vorgesehen ist. Die **Daten unbeteiligter Dritter** können also **strukturell massenhaft ohne klare Grenzen ausgewertet** werden.

Im Hinblick auf das zu erzielende Ergebnis der Analyse kommt dem Einsatz **komplexer Formen des Datenabgleichs** besonderes Eingriffsgewicht zu, etwa wenn die Polizei aus den vorhandenen Daten mit praktisch allen informationstechnisch möglichen Methoden **weitreichende**

¹⁵⁹ BVerfGE 165, 363 Rn. 88.

¹⁶⁰ BVerfGE 165, 363 Rn. 89, 116; insofern kritisch Vase/ NJW 2023, 1174 (1177).

¹⁶¹ BVerfGE 165, 363 (372 f.).

Erkenntnisse abschöpfen, daraus **neue Zusammenhänge erschließen**, aus mehrstufigen Analysen neue Verdachtsmomente erzeugen und hieran weitere Analyseschritte oder operative Maßnahmen anschließen kann.¹⁶² Umso gravierender ist dies, wenn die eingesetzten Algorithmen **schwer nachvollziehbar** sind, da so unter anderem der Rechtsschutz und die aufsichtliche Kontrolle erschwert werden.¹⁶³ Besonders eingriffsintensiv ist ferner, wenn das Ergebnis der automatisierten **Anwendung personenbezogener Erkenntnisse** beinhaltet und **maschinelle Sachverhaltsbewertungen** enthält, die also über die bloße Anzeige von Übereinstimmungen zwischen dem Suchkriterium und den durchsuchten Daten hinausgehen.¹⁶⁴

Eben in dieser **Erzeugung neuer Verdachtsmomente** samt entsprechender Analysen liegt das Ziel der Befugnis, die Strukturen, Handlungsmuster, Personengruppen sowie zeitliche, sachliche, organisatorische, personale oder situative Zusammenhänge erkennen soll.¹⁶⁵ Zwar hält § 40a Abs. 5 Nr. 2 ThürPAG-E fest, dass keine selbstlernenden Systeme eingesetzt werden sollen – was für eine grundsätzliche Zulässigkeit der Maßnahme notwendig ist. Dass aber die **Algorithmen nachvollziehbar** sein müssen, ist gesetzlich ebenso wenig vorgeschrieben wie deren **Diskriminierungsfreiheit** oder Erklärbarkeit, sodass ein Rechtsschutz gegen die Maßnahme kaum möglich ist, zumal auch die aufsichtliche Kontrolle schwerlich durchführbar und zudem nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Insofern dürfte erwägenswert sein, **unabhängige Kontrollen** gesetzlich aufzutragen. Dies gilt umso mehr, weil selbst **Erörterungen zur Funktionsweise** der eingesetzten Algorithmen bzw. Softwares fehlen und daher deren Funktionsweise völlig unklar bzw. intransparent ist. Erschwert wird dies durch fehlende Protokollierungspflichten. Zwar gibt § 40a Abs. 5 Nr. 1 ThürPAG-E vor, dass keine automatisierte Entscheidungsfindung erfolgt; insofern ist aber lediglich gesetzlich vorgesehen, dass die Entscheidung bezüglich weiterer Ermittlungen oder polizeilicher Maßnahmen Personen vorbehalten bleibt.¹⁶⁶ Dass die automatisierte Datenanalyse selbst Ergebnisse produziert, ist ihr angesichts der gewählten Konzeption immanent, sodass der Grundrechts-

¹⁶² BVerfGE 165, 363 Rn. 90 ff.; vgl. auch BVerfGE 156, 11 Rn. 73.

¹⁶³ BVerfGE 165, 363 Rn. 90; vgl. BVerfGE 154, 152 Rn. 192.

¹⁶⁴ BVerfGE 165, 363 Rn. 98.

¹⁶⁵ S. LT-Drs. 8/2478, S. 50.

¹⁶⁶ S. LT-Drs. 8/2478, S. 52.

eingriff insofern bereits in Gestalt der **schwer nachvollziehbaren, kaum kontrollierbaren automatisieren Analyse zur Verdachtsmomenterzeugung** erfolgt und durch die verlagerte Entscheidungsfindung schwerlich korrigiert werden kann. Insgesamt handelt es sich damit nach den Parametern des Bundesverfassungsgerichts um einen besonders intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, der nur durch wenige Stellschrauben abgemindert wird.

In die Überlegungen einzubeziehen ist schließlich angesichts der Eingriffsintensität, bezüglich **welcher präventiv zu bekämpfender Straftaten** ein Einsatz der automatischen Analyse möglich ist¹⁶⁷ und welche Eingriffsschwellen der Gesetzgeber zur Begrenzung der Auswertung errichtet.¹⁶⁸ Angesichts des schwerwiegenden Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht sind hohe Anforderungen an die geschützten Rechtsgüter und den Eingriffsanlass zu stellen, sodass eine **hinreichend konkretisierte Gefahr** für besonders gewichtige Rechtsgüter bestehen muss.¹⁶⁹ Auch mit Blick auf die Heimlichkeit der Maßnahme¹⁷⁰ ist sie nur zum Schutz **besonders gewichtiger Rechtsgüter** zulässig.¹⁷¹ Will der Gesetzgeber der Polizei eine Befugnis zur automatisierten Datenanalyse oder -auswertung – wie hier – bereits für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, also im Vorfeld einer konkretisierten Gefahr einräumen, muss er zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit die Eingriffsintensität der Maßnahme reduzieren.¹⁷² Will er die Eingriffsintensität der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung verringern, um dieses Instrument auch im Vorfeld einer konkretisierten Gefahr einsetzen zu können, muss er angesichts der vorbenannten Parameter grundlegende Vorgaben zu Art und Umfang der in der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung verwendbaren Daten selbst regeln sowie begrenzen.¹⁷³

Bei einem Blick auf § 40a Abs. 2 ThürPAG-E fällt zunächst auf, dass eine Begrenzung auf die Verhütung oder Unterbindung **besonders schwerer Straftaten** vorgesehen ist. Diese werden jedoch nicht legaldefiniert oder näher präzisiert, lassen sich indes mit der

¹⁶⁷ BVerfGE 165, 363 Rn. 83 ff.

¹⁶⁸ BVerfGE 165, 363 Rn. 103.

¹⁶⁹ BVerfGE 165, 363 Rn. 100 ff.

¹⁷⁰ BVerfGE 165, 363 Rn. 103.

¹⁷¹ BVerfGE 165, 363 Rn. 103 f.

¹⁷² BVerfGE 165, 363 Rn. 112.

¹⁷³ BVerfGE 165, 363 Rn. 115.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch identifizieren. Für Unbehagen sorgt aber jedenfalls die Formulierung *innerhalb eines übersehbaren Zeitraums mit gleichgelagerten Straftaten zu rechnen*, da hier einerseits die zeitliche Komponente ins Unbestimmte hinein erstreckt und der *übersehbare Zeitraum* nicht präzisiert wird, zum anderen auch die *gleichgelagerten Straftaten* nicht strikt auf besonders gewichtige Rechtsgüter beschränkt werden, sodass nach der Gesetzesformulierung etwa ein ähnlicher Rechtsgutsangriff genügen könnte. Angesichts des so eröffneten intensiven Grundrechtseingriffs wäre hier **dringend in alle Richtungen nachzuschärfen**, um die Maßnahme abzufedern und selbst klar zu regeln sowie zu begrenzen. Denn derartige Unbestimmtheiten, insbesondere in **temporärer und qualitativer Hinsicht**, werden dem Gewicht des Grundrechtseingriffs nicht gerecht.

Auch § 40a Abs. 1 ThürPAG-E sieht im Grunde eine Begrenzung vor, da die automatisierte Zusammenführung und Verarbeitung nur möglich ist, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landes, für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Anlagen der kritischen Infrastruktur oder sonstige Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen erforderlich ist. Insofern ist bedeutend, wie diese Voraussetzung in der Praxis gehandhabt wird. Denn der Verweis in § 40a Abs. 1 S. 1 ThürPAG-E auf die Maßgabe des § 39 ThürPAG-E trägt die in § 39 ThürPAG-E angelegte **Auflösung der Zweckbindung** in § 40a ThürPAG-E hinein und überträgt so unter anderem das **Ziel der Aufdeckung von Straftaten**, das der in § 40a Abs. 1 ThürPAG-E ermöglichten Gewinnung neuer Erkenntnisse immanent sein dürfte. Daher erscheint die Norm des § 40a ThürPAG-E **intransparent**, wenn sie einerseits die zeitlich vorverlagerte Maßgabe des § 39 ThürPAG-E in Bezug nimmt, andererseits die Abwehr einer qualifizierten Gefahr für erforderlich erachtet. Insofern besteht die Gefahr, die hinreichend konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut außer Acht zu lassen oder zu verwässern und so dem Eingriffsgewicht nicht gerecht zu werden, zumal – wie oben dargelegt – auch ansonsten kaum an Stellschrauben zur Minderung des Eingriffsgewichts gedreht wurde.

Besonders defizitär erscheint angesichts des gravierenden Grundrechtseingriffs zudem die Ausgestaltung der **Anordnungskompetenz**. Eine solche scheint für Maßnahmen nach § 40a Abs. 1 ThürPAG-E nicht geregelt zu sein. Für Maßnahmen nach § 40a Abs. 2 ThürPAG-E gilt

gemäß § 40a Abs. 2 S. 3 ThürPAG-E § 34 Abs. 5 ThürPAG-E entsprechend, sodass die Maßnahmen unter den Anordnungsvorbehalt des Behördenleitenden oder eines besonders beauftragten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes gestellt sein sollen.¹⁷⁴ Eine richterliche Anordnungscompetenz wird trotz des intensiven Grundrechtseingriffs nicht vorgesehen, eine unabhängige Überprüfung des Grundrechtseingriffs ist also selbst dann nicht vorgesehen, wenn dies zeitlich ohne weiteres möglich wäre, sodass die Maßnahme selbst ins Belieben der Polizeibehörde gestellt wird. Dies wird der Intensität des Grundrechtseingriffs ebenfalls nicht gerecht.

11. Zu § 43a: Biometrischer Abgleich

Die Vorschrift des **§ 43a ThürPAG-E** sieht den **nachträglichen biometrischen Abgleich mit öffentlich frei zugänglichen Daten aus dem Internet** vor, was zwar im Lichte des Art. 5 KI-VO denkbar ist. Allerdings wird die grundsätzliche **Grundrechtsdimension** des biometrischen Abgleichs dabei ebenso wenig berücksichtigt¹⁷⁵ wie der Umstand, dass der **nachträgliche** biometrische Abgleich – gerade nach dem hiesigen Konzept – Zugriff auf einen weitreichenden Datenbestand ermöglicht, sodass mittels **höchstpersönlicher Merkmale** und für die Betroffenen **heimlich** weitreichende **Persönlichkeits-, Bewegungs- und Verhaltensprofile** erstellt werden können.¹⁷⁶ Gesetzliche Schranken werden diesbezüglich kaum etabliert; zwar soll nach § 43a Abs. 3 S. 1 ThürPAG-E soweit möglich technisch sichergestellt werden, dass den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffende Daten nicht erhoben werden. Besonders problematisch können aber durch die Zusammenführung der gesamten online verfügbaren Daten aber insbesondere die dadurch gewonnenen Profile Betroffener werden, deren Erstellung gerade nicht gesetzlich ausgeschlossen wird. Auch eine nähere Kategorisierung der personenbezogenen biometrischen Daten (Gesichts-, Gang-, Retina-, Iriserkennung) erfolgt nicht, sodass die Maßnahme eine besondere, in Zeiten technischen Fortschritts nicht vollauf überschaubare Breite besitzt. Ferner gibt der Entwurf wiederum kaum Vorgaben an die Art und Weise der zu

¹⁷⁴ LT-Drs. 8/2478, S. 52.

¹⁷⁵ Eingehend dazu nur *Hahn* FfDR 2023, 142 ff. und *Ogorek* LTZ 2024, 274 ff.

¹⁷⁶ S. nur *Coombe* GSZ 2024, 262 (264 f.); *Hahn* ZfDR 2023, 142 (155 f.); *Linardatos* GPR 2022, 58 (62); *Rostalski/Weiss* ZfDR 2021, 329 (344).

nutzenden Software und differenziert bezüglich der Voraussetzungen nicht nach den Anwendungsfällen der Fernidentifizierung, etwa ob diese zur Identitätsermittlung, zur Beobachtung oder Lokalisierung zur Gefahrverhütung oder Festnahme möglich sein soll, sodass denkbare Abstufungen der Voraussetzungen nicht etabliert werden und die Regelung insgesamt unzureichend wirkt.

D. Fazit

In der Zusammenschau besteht daher an einigen **zentralen Punkten** des vorliegenden Entwurfs **dringender Nachbesserungsbedarf**.

Das beginnt bereits mit der **Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** auf Ebene des Gesetzgebers (→ B. 1: Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). Insbesondere die zahlreichen neuen, eingriffsintensiven und weitreichenden Befugnisse zwingen zur Erörterung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der gewählten Mittel, in deren Rahmen auch die Dimension der Grundrechtseingriffe zu berücksichtigen und zu würdigen ist, um die entsprechenden Voraussetzungen darauf abzustimmen.

Auch die flächendeckende **Abkehr von dem Erfordernis einer konkreten Gefahr** samt der Vorverlagerung zahlreicher Maßnahmen in das Gefahrenvorfeld erscheint in dieser Weite bedenklich, zumal sie gewissermaßen stillschweigend ohne klare Angaben erfolgt (→ B. 2: Abkehr von einem Gefahrenabwehrrecht). Dies erscheint umso unglücklicher und vager, weil die Voraussetzungen der entsprechenden Normen – zum Teil ebenso wie deren Reichweite – mittels unbestimmter Begrifflichkeiten und loser Anbindungen besonders unvorhersehbar sowie unklar ausgedehnt werden.

Demgegenüber erscheint der im Zuge der Modernisierung gewählte **Fokus auf eine datenbasierte Polizeiarbeit** samt zahlreicher Datenerhebungs-, Datenauswertungs- und Datenanalysetools kaum mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vereinbar, wonach eine zeitliche und räumliche Rundumüberwachung als Verletzung der Menschenwürde mit der Verfassungsidentität unvereinbar sei und den Gesetzgeber entsprechend zu Zurückhaltung mahne (→ B. 3: Etablierung datengetriebener Polizeiarbeit). Nun ist der Begriff einer Rundumüberwachung sicherlich schnell ein plakativer. Wenn aber zahlreiche Datenerhebungs- und -analysebefugnisse anlasslos und unabhängig einer Gefahr auf Datengewinnung und -auswertung zielen, wobei sie bisweilen von anlasslosen Bildaufzeichnungen samt automatisierten -auswertungen flankiert werden, erscheinen die seitens des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Grenzen gleichwohl nahe.

Zudem sollten weithin **Kontrollmechanismen** etabliert werden (→ B. 4: Mangel an Kontrollmechanismen), die neben spezifischeren Anordnungsbefugnissen auch umfangreiche Protokollierungspflichten sowie gesetzliche Kontrollmöglichkeiten oder -pflichten vorsehen. Auch sollten nähere gesetzliche Anforderungen an die verwendeten Softwares samt technischer Grenzen aufgestellt werden und der Umgang mit erlangten, aber auch im Rahmen der Verarbeitung gewonnenen Daten konkreter begrenzt werden.

Der Entwurf **verfehlt** daher in der Gesamtschau sein eigens gesetztes **Ziel**, grundsätzliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen¹⁷⁷ und so dem denkbaren Vorwurf verfassungswidrigen polizeilichen Handelns zu begegnen,¹⁷⁸ **deutlich** und würde das Thüringen Polizeiaufgabengesetz vielmehr auf verfassungsrechtlich fragile Beine stellen, sodass eine Nachbesserung dringlich angeraten wird.

München, den 19. Mai 2026



Dr. Felix Ruppert, Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth)

¹⁷⁷ LT- Drs. 8/2478, S. 1.

¹⁷⁸ LT- Drs. 8/2478, S. 2.