

THÜR. LANDTAG POST
26.05.2026 14:02

Λ6003(2026



TLT/5796/26/0

**Den Mitgliedern des
AfIKL**

Stellungnahme

Thüringer Landtag

Z u s c h r i f t

8/567

zu Drs. 8/2478

zu dem Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes des Freistaats Thüringen (Drs. 8/2478)

vorgelegt von

Dr. Sebastian Schwab
Postdoktorand an der Abteilung Öffentliches Recht des
Max-Planck-Instituts zur Erforschung von
Kriminalität, Sicherheit und Recht

Freiburg im Mai 2026

A. Befassungsanlass

Die Landesregierung des Freistaats Thüringen plant, das Polizeiaufgabengesetz, welches zuletzt im Jahre 2013 wesentlich geändert worden war, den zwischenzeitlichen technischen Entwicklungen, der ergangenen verfassungsgerichtlichen Judikatur und neuartigen Gefährdungslagen anzupassen. Der Ausschuss für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung des Thüringer Landtags hat mit Schreiben vom 17. März 2026 Herrn Prof. Dr. Ralf Poscher um eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 8/2478, gebeten. Der Bitte ist ein umfangreicher Fragenkatalog beigegeben, der einerseits grundsätzliche Fragen stellt und andererseits spezifische Aspekte des Entwurfs adressiert. Anstelle Herrn Poschers nehme ich Stellung wie folgt:

B. Grundsätzliches

I. Zur Entwicklungsdynamik des Polizeirechts

Polizeirecht dient der Vermeidung zukünftiger Schäden an schützenswerten Rechtsgütern. Es baut damit immer – notwendig – auf einer Prognose auf. Es wäre zu einfach, wollte man eine gerade Linie von einem vermeintlich „klassischen Gefahrenabwehrrecht“ zu einem „präventiven Sicherheitsrecht“ zeichnen (**Frage 2, 13**). Richtig ist: „Gefahr“ ist die überkommene Form, in der sich die Präventionsbedürfnisse einer rechtsstaatlichen Gesellschaft mit ihrem berechtigten Verlangen, im Grundsatz staatlich unbehelligt agieren zu können, zum Ausgleich bringen. Das schloss jedoch nie aus, dass im Vorfeld zur Identifikation von Gefahrenlagen Informationen erhoben werden. Das konnte es auch nicht, weil dann Polizeiarbeit praktisch kaum rechtzeitig hätte stattfinden können – wer immer erst dann überhaupt hinsieht, wenn er eine Gefahr erblickt, kommt meist zu spät. Der entscheidende Unterschied zu früheren Zeiten besteht darum in zweierlei: Zum ersten, dass durch Automatisierung zahlreiche Informationen sehr schnell bei den Sicherheitsbehörden verfügbar sind – was eine effektivere Gefahrenabwehr ermöglicht, aber diffuse Überwachungsängste nährt, die zu einer Selbstlimitation eigener Freiheitsausübung führen können. Zum anderen aber, dass gerade *durch* die „neuen“ Möglichkeiten zur Datenverarbeitung einst arkane Praktiken der Polizeibehörden vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich relevant erkannt wurden,

grundlegend BVerfGE 65, 1 [1983 – Volkszählung].

Man muss das Narrativ von der Ausweitung behördlicher Überwachungsbe-fugnisse darum im Zusammenhang einer fortschreitenden verfassungsrecht-lichen Einfassung staatlicher Informationserhebung sehen. Beide Entwicklun-gen entfalten sich nahezu gleichschrittig. Angezeigt ist darum eine parzellen-scharfe Diskussion der einzelnen Datenerhebungsmaßnahmen (dazu C.).

Desungeachtet sei angemerkt, dass sich der vorliegende Entwurf trotz nach-folgend geäußerter Kritik insgesamt in guter, rechtsstaatlicher Tradition be-findet. Das PAG bewegt sich, gerade im Hinblick auf die Zentralstellung des Gefahrenbegriffs, auch in seiner avisierten Fassung in klassischen polizei-rechtlichen Bahnen. Mit Ausnahme der schlichten Weiterverwendungsbefug-nis in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 lit. b PAG-E wird etwa die „drohende Gefahr“ als Eingriffsschwelle nicht etabliert; die in der bundesverfassungsgerichtli-chen Rechtsprechung mittlerweile auf derselben Linie eingeführte „konkreti-sierte Gefahr“ wird im Entwurf nicht aufgegriffen.

II. Transparenzforderungen als Reflexe demokratischer Polizeiarbeit

In einer parlamentarischen Demokratie gibt es kein harsches Gegenüber von einer Legislative, die Polizeigesetze beschließt, der Exekutive, der die Polizei unterstellt ist, und der Bevölkerung, die durch die Polizei kontrolliert wird. Das Gegenteil stimmt: Die Bevölkerung soll die Polizei selbst und vermittelt durch parlamentarische Prozesse kontrollieren können, weil die Polizei in ei-nem gehaltvollen Sinne „ihre“ Polizei ist. Wer demokratisch legitimiert Zwang ausübt, um die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft zu sichern, muss sich dem wachen Blick der Öffentlichkeit stellen. Das schafft Akzeptanz, verhin-dert Machtmissbrauch in anonymen Organisationsstrukturen und trägt zur Versachlichung der Debatte um Polizeiarbeit bei.

Auf dieser Linie hat die Abteilung Öffentliches Recht des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht im vergangenen Jahr ein „Überwachungsbarometer“ erstellt,

siehe <https://csl.mpg.de/de/projekte/ueberwachungsbarometer>.

In ihm wurde erfasst, in welchem Ausmaß und unter welchen Voraussetzun-gen Sicherheitsbehörden in Deutschland von den ihnen zur Verfügung ste-

henden Instrumenten Gebrauch machen. Maßgebliches Problem bei der Bestimmung des empirischen, also nicht nur in Paragraphen, sondern des tatsächlichen Überwachungsniveaus war dabei, dass die Polizeibehörden entweder nicht willens oder in der Lage waren, Rechenschaft über ihre eigene Tätigkeit abzulegen. Wer dies hinnimmt, fördert Fehlvorstellungen einer im Geheimen operierenden Staatsmacht, die alle Lebensbereiche durchdringt. Das hinzunehmen besteht nicht nur politisch kaum Grund; es fehlt mit den technischen Möglichkeiten zur Erfassung in Datenbanken und automatisierten Auswertung des eigenen Tuns auch an der Notwendigkeit hierfür.

Der thüringische Gesetzgeber sei darum nachdrücklich aufgefordert, aufwandsarm weitere Transparenz-, Statistik- und Berichtspflichten zu implementieren (**Frage 6, 10**). Nur aus einer verlässlichen Datengrundlage kann sich eine informierte Debatte ergeben. § 36 Abs. 6 PAG-E geht dabei in die richtige Richtung; er reicht aber zu diesem Ziel nicht hin, weil er die neu eingeführten Maßnahmen nicht erfasst. Jedenfalls für heimliche Maßnahmen (z.B. die Datenerhebung durch verdeckt handelnde Personen, § 34f PAG-E) und solche, die eine Vielzahl von Personen erfassen (z.B. die automatisierte Kennzeichenkontrolle, § 33c PAG-E) scheint eine statistische Erfassung aus vorgenannten, rechtspolitischen Erwägungen dringend angezeigt. Insgesamt sollte es zumindest bei Maßnahmen mit Behördenleitervorbehalten zudem kein praktisches Hindernis geben, die jeweiligen Anwendungen zu erfassen. Insofern wären auch die §§ 34d und 34e PAG in die Berichtspflicht aufzunehmen. Die gesetzliche Regelung sollte zudem hinreichend klar selbst bestimmen, welche Inhalte der Bericht haben soll. Mit der schlichten Zahl durchgeführter Maßnahmen ist für Parlament und Öffentlichkeit noch kein umfassendes Bild über das Ausmaß heimlicher Polizeiarbeit gewonnen. Dafür muss auch angegeben werden, in wie vielen Fällen Benachrichtigungen bislang gänzlich unterblieben oder zurückgestellt wurden (**Frage 84**). Die Berichtspraxis der Landesregierung entspricht dem zwar bereits,

siehe Drs. 8/1494;

vor dem Hintergrund möglicher unterschiedlicher Auslegungen der Norm in der Zukunft scheint eine diese Praxis verstetigende Regelung dennoch sinnvoll. Legistisch ist § 36 PAG hierfür der richtige Ort.

In Ansehung von § 40a PAG-E spricht zudem viel dafür, dass Monitoring- und Evaluationsmechanismen, die nur auf statistischer Erfassung aufsetzen können, verfassungsrechtlich gefordert sind. Das Bundesverfassungsgericht hat

diesbezüglich entschieden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz „in jedem Fall“ (!) zur Verringerung des Eingriffsgewichts automatisierter Datenanalysen „Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle“ stellt,

BVerfGE 165, 363 (412 Rn. 109) [2023 – Automatisierte Datenanalyse],

wobei die konkreten Anforderungen in diesem Fall aus prozessualen Gründen offenbleiben konnten. Das sollte indes nicht dazu verleiten, in Ermangelung konkreter verfassungsgerichtlicher Vorgaben keine Vorkehrungen zu treffen (**Frage 97, 102, 104**). Hier besteht Nachbesserungsbedarf (siehe im Einzelnen unten, C.IX.2., S. 16).

C. Im Einzelnen

I. Nr. 1 PAG-E: Aufnahme von Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) in den Katalog der einschränkbaren Grundrechte

Die Aufnahme der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG in den Katalog der durch das PAG beschränkbaren Grundrechte ist unausweichlich (**Frage 5, 20**).

1. Zitierpflicht

Zwar fristet das Zitiergebot aufgrund der restriktiven Handhabung seitens des Bundesverfassungsgerichts ein Schattendasein. Jedoch muss nach neuester verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung Art. 8 GG dann zwingend dann im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG zitiert werden, wenn ein sorgfältig agierender, historischer Gesetzgeber die Auswirkung einer Norm für die Einschränkung eines Grundrechts vorhersah oder vorhersehen musste,

siehe BVerfG, Beschl. v. 1. Oktober 2025 – 1 BvR 2428/20, Rn. 122 [Störende Gegendemonstration].

Als Erweis, dass die Einschränkung eines Grundrechts durch eine Norm „vorhergesehen“ wurde, hat das Gericht jedoch bereits die Erwähnung eines möglichen Anwendungsfalls in der (regelmäßig von der Exekutive verfassten) Begründung ausreichen lassen,

aaO, Rn. 148.

Mit der Aussage, dass Identitätsfeststellungen auch im Vorfeld von Versammlungen durch den PAG-Entwurf ermöglicht werden sollen,

siehe Drs. 8/2478, S. 30,

wäre damit aus gerichtlicher Sicht die aus dem Erkenntnishorizont folgende Zitierpflicht ausgelöst.

2. Empfehlung: Paragraphenscharfes Zitat

Erwägenswert ist freilich, gerade vor dem Hintergrund des besonderen Schutzniveaus, das Versammlungen verfassungsrechtlich genießen, jedenfalls in Ansehung dieses Grundrechts von der – wiewohl zulässigen – pauschalen, nicht vorschriftenspezifischen Aufzählungstechnik am Beginn des Gesetzes abzuweichen. Es wäre dann lediglich bei den ins Auge gefassten Vorschriften selbst eine Regelung aufzunehmen, die in Ergänzung zu § 11 PAG auch die Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch die jeweilige Maßnahme erfasst.

Damit würde einer Forderung weiter Teile der Rechtswissenschaft, die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots ernster zu nehmen, entsprochen,

wie hier etwa *Huber*, in: ders./Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 100; *Kerkemeyer*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 19 Rn. 39; vgl. *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 108. Lfg., Art. 19 Abs. 1 Rn. 44 m.w.N.

Ohne Vorbild wäre ein derartiges Vorgehen nicht (siehe etwa § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG).

II. Nr. 6 PAG-E: Maßnahmen zum Schutz vor häuslicher Gewalt

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Wohnungsverweisung als Mittel zur Bewältigung akuter Bedrohungslagen auch in Thüringen eingeführt werden soll.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint es jedoch problematisch, wenn in § 18a Abs. 4 Satz 2 PAG-E die personenbezogenen Daten der gefährdeten Person auch ohne deren Einwilligung bzw. auch gegen deren ausdrücklichen Widerspruch durch die Polizei an Beratungsstellen übermittelt werden sollen (**Frage 27**). Das dürfte unverhältnismäßig sein, weil es anlasslos in die

Rechte der gefährdeten Personen eingreift: Ihr wird das Recht genommen, über höchstpersönliche Informationen selbstbestimmt verfügen zu dürfen, ohne dass dem gegenüber der bloßen Information und dem Angebot durch die Polizei, an eine Beratungsstelle zu vermitteln, ein weiterreichender, legitimer Zweck gegenüberstünde. Man hat das Recht – aus welchen Gründen auch immer – nicht als Opfer gemeldet zu werden.

Für eine nicht-paternalistische Polizeiarbeit ist es demnach notwendig, aber auch hinreichend, Betroffene über die ihnen zu Gebote stehenden Hilfsmöglichkeiten zu informieren und – bei Einverständnis – die Daten zur Kontaktaufnahme zu übermitteln. Ein Vorgehen gegen den Willen der gefährdeten Person kann allein verhältnismäßig sein, wenn die Freiwilligkeit der Entscheidung über eine vorzunehmende Übermittlung nicht gesichert ist. Eine derartige Gesprächssituation herzustellen, ist indes Aufgabe opfersensibler Polizeiarbeit.

III. Nr. 9 PAG-E: Videoüberwachung in der Gewahrsamszelle

1. Grundsätzliche Verhältnismäßigkeit menschlicher und automatisierter Überwachung

Es ist verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht unzulässig, Personen, die sich im polizeilichen Gewahrsam befinden, zu überwachen, um von ihnen ausgehende Gefahren für sich selbst und andere zu minimieren (**Frage 29**). Im Freiheitsentzug ist das Ausmaß an Privatheit und Selbstbestimmung ohnehin gemindert. Ein abwägungshartes Recht, unbeobachtet zu sein, kann es aufgrund dieser besonderen Lage nur geben, wenn die Intimsphäre der festgehaltenen Person berührt ist. Dennoch steigt auch in dieser Konstellation das Eingriffsgewicht mit der Dauer der Maßnahme generell an.

Indes erlaubt § 21 Abs. 4 Satz 1 PAG-E in der Regel ohnehin keine dauernde Überwachung durch einen menschlichen Beobachter. Zum Fremdschutz erforderlich wird sie nur dann sein, wenn sie im Vorfeld und zur Absicherung des Zutritts eines Polizeibediensteten stattfindet oder – nur dann über längere Zeit – zur Prävention von Übergriffen in Mehrpersonenzellen.

Eine automatische Verhaltensmuster-Auswertung dagegen dehnt den Überwachungszeitraum voraussichtlich stark aus; der Umstand, dass in abstrahierter Form durch ein Datenverarbeitungssystem Muster erkannt werden, dürfte dagegen das Eingriffsgewicht insgesamt absenken,

vgl. in diese Richtung BVerfGE 141, 220 (230f.) [2016 – BKAG]; kritisch *Schulenberg*, in: Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, 2017, S. 123 (166f.).

Gerade in einer vulnerablen Situation würde man nicht dem – womöglich beschämenden, notwendig – Blick eines anderen Menschen ausgeliefert.

2. Aber: Aufklärung über Löschfrist

Dennoch stößt die derzeit vorgesehene Fassung in Randbereichen auf Bedenken. Zwar räumt § 21 Abs. 5 Satz 2 PAG-E implizit dem Betroffenen die Möglichkeit ein, sich der vorhandenen Aufzeichnungen zu bedienen, um den Beweis der Unrechtmäßigkeit der Gewahrsamsmaßnahme zu führen. Prozessual geschieht dergleichen aber im Weg der sog. Fortsetzungsfeststellungsklage bzw. der Feststellungsklage, die jeweils nicht fristgebunden sind,

für die Fortsetzungsfeststellungsklage siehe insoweit nur *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand: 48. Lfg., § 113 Rn. 149.

In dieser Lage konzipiert § 21 Abs. 5 Satz 2 PAG-E keine faire Lastenverteilung, wie sie aber rechtsgedanklich nicht zuletzt durch Art. 6 Abs. 1 EMRK gefordert ist: Die Polizei kann zügig nach Abschluss der Gewahrsamsmaßnahme wissen, ob sie die Aufzeichnungen zur Verfolgung einer Straftat benötigt und die Löschung dadurch abwenden (Nr. 1). Ob dagegen die Aufzeichnungen zur Überprüfung der Maßnahme nach Nr. 2 benötigt werden, kann nur der Betroffene wissen. Nach dem derzeitigen Regelungsvorschlag ist er vor die Aufgabe gestellt, eine Löschung nach dreißig Tagen abzuwenden, ohne diese Löschfrist zu kennen oder kennen zu müssen: Der Zeitraum der Rechtsverfolgung und der Zeitraum, in dem ein wichtiges Beweismittel hierfür zur Verfügung steht, fallen in überraschender Weise auseinander. Es ist darum geboten, den Betroffenen nicht nur über den Umstand der Aufzeichnung, sondern auch über die Löschfristen in geeigneter Weise zu unterrichten. Das wäre auch mit Blick auf § 33a Abs. 4 Satz 7 PAG kohärent.

IV. Nr. 16 PAG-E: Mustererkennung im öffentlichen Raum

§ 33 Abs. 4 PAG-E gestaltet die Mustererkennung im öffentlichen Raum nur teilweise angemessen aus.

Wesentlich für eine grundrechtsschonende Ausgestaltung ist einerseits der Vorbehalt menschlicher Bewertung, ob ein erkanntes Muster eine „Markierung“ rechtfertigt. Dieser Anforderung entspricht der Entwurf mit seinem § 33 Abs. 4 Satz 7 PAG-E zwar zunächst. Jedoch muss man der menschlichen Entscheidung dann auch trauen: Wenn der mit der Maßnahme betraute Beamte keine hinreichende Wahrscheinlichkeit erkennt, dass in absehbarer Zeit eine Straftat begangen wird, dann muss das System „vergessen können“. Ansonsten würde der menschliche Entscheidungsvorbehalt letztlich konterkariert. Es genügt darum nicht, wenn in diesem Fall Abs. 3 in seiner geltenden Fassung zur Anwendung kommt. Hat ein Mensch entschieden, dass eine Markierung nicht angezeigt ist, dann ist die Aufbewahrung der Aufzeichnungen nicht mehr erforderlich (vgl. auch § 35 Abs. 2 ThürDSG). Die Daten müssen darum sofort oder unverzüglich, jedenfalls nicht erst nach einem Monat, gelöscht werden. Es empfiehlt sich, sich diesbezüglich an § 33c Abs. 3 Satz 3 PAG-E zu orientieren („sofort und spurlos“ nach ergebnisloser manueller – menschlicher – Überprüfung).

V. Nr. 24 PAG-E: Verdeckt handelnde Personen

§ 34f PAG-E leidet in der der vorgeschlagenen Fassung an durchgreifenden verfassungsrechtlichen Mängeln.

1. Verfahrensrechtliche Mängel

§ 34f Abs. 4 PAG-E wird den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten verfahrensrechtlichen Maßgaben nicht gerecht (**Frage 71**). Er sieht einen Richtervorbehalt nur bei Verdeckten Ermittlern vor, nicht dagegen auch bei Vertrauenspersonen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz allerdings nur entsprochen, wenn auch der Einsatz von Vertrauenspersonen bereits bei erstmaliger Anordnung einem Richtervorbehalt unterliegt,

BVerfGE 141, 220 (294f. Rn. 173f.) [2016 – BKAG],

sofern sich die Maßnahme gegen eine bestimmte Person richtet. Wegen der personenbezogenen Ermächtigungsgrundlage in § 34f Abs. 1 Satz 1 PAG-E dürfte das stets der Fall sein,

gleichsinnig für das BKAG siehe Schulenberg, in: Barczak, BKAG, 2023, § 45 Rn. 145f.

2. Mängel beim Kernbereichsschutz

Auch die Anforderungen an den Kernbereichsschutz (**Frage 69**) sind nicht vollständig umgesetzt.

a) Protokollierungspflichten

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich entnehmen, dass jede Löschung von Kernbereichsinformationen *als solche* zu protokollieren ist,

siehe nur BVerfGE 141, 220 (280 Rn. 129) [2016 – BKAG]; BVerfGE 165, 1 (65 Rn. 119) [2022 – SOG Mecklenburg-Vorpommern].

Ein entsprechender Passus fehlt in § 34f Abs. 3 Satz 5 PAG-E. Verfassungskonform könnte der Satz etwa lauten:

„Der Umstand der unterbliebenen Unterbrechung und die dafür maßgeblichen Gründe sind in geeigneter Weise zu dokumentieren; wurden Informationen erlangt, die nicht verwertet werden dürfen, ist deren Löschung nach Satz 4 gleichfalls zu dokumentieren.“

Die Notwendigkeit dieser Änderung wird auch nicht durch den geltenden § 36 Abs. 2 Satz 5 PAG in Abrede gestellt. Die Vorschrift greift hier nicht, weil die Norm in zeitlicher Hinsicht erst das (nachgelagerte) Verwertungsverfahren erfasst, es in § 34f Abs. 3 PAG-E aber um das Erhebungsstadium geht.

b) Löschungsfrist

In ständiger bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung wird zudem eine *sofortige* Löschung der Kernbereichsinformationen verlangt,

aaO;

die bislang in Satz 4 vorgesehene (lediglich) unverzügliche Löschung ist abstrakt geeignet, das Schutzniveau abzusenken. Die damit einhergehende Gefahr der Verfassungswidrigkeit – auch für § 36 Abs. 2 PAG-E – sollte behoben werden.

c) Einbindung des behördlichen Datenschutzbeauftragten

Unklar bleibt, ob die vorgeschlagene Regelung entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts sicherstellt, dass „in Zweifelsfällen eine Klärung der Kernbereichsrelevanz zumindest durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten“ erfolgt,

BVerfGE 165, 1 (65 Rn. 119) [2022 – SOG Mecklenburg-Vorpommern].

Das Gericht ist diesbezüglich im Ungefähren geblieben. Um daraus resultierende Unsicherheiten – auch in der Anwendung – zu reduzieren, könnte es sich empfehlen, die Aufgaben und Befugnisse der aufgrund § 14 ThürDSG eingerichteten Datenschutzbeauftragten bei der Landespolizeidirektion und dem Landeskriminalamt bei verdeckten Maßnahmen gesetzlich auszugestalten. Alternativ könnte in § 34f Abs. 3 PAG-E eine sich eng an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts orientierende Vorschrift eingefügt werden.

VI. Nr. 24 PAG-E: Elektronische „Fußfessel“

Der Entwurf führt auf der Linie anderer Länder die Möglichkeit zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung ein; die Umsetzung leidet jedoch an Schwächen.

1. Inkohärente Systematik und unzumutbarer Richtervorbehalt

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung ist mit § 34g PAG-E an der systematisch falschen Stelle geregelt; es handelt sich um keine heimliche Maßnahme (**Frage 73**).

Vor diesem Hintergrund ist der vorgesehene Richtervorbehalt zwar zulässig, verfassungsrechtlich jedoch nicht zwingend. Richtervorbehalte dienen insbesondere dazu, eine durch Heimlichkeit geschwächte Rechtsschutzposition des Betroffenen auszugleichen, indem diesem nicht die – ggf. erst viel später mögliche – Verfolgung der eigenen Rechte überwältigt wird. So liegen die Dinge hier nicht: Wer sich durch die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in seinen Rechten verletzt fühlt, könnte auch unmittelbar und sofort um Rechtsschutz nachsuchen. Gerade bei neu eingeführten, noch unvertrau-

ten Maßnahmen kann eine flächendeckende verwaltungsgerichtliche Mitwirkung bei der Anordnung jedoch sinnvoll sein, um die behördliche Anwendungspraxis zügig zu konsolidieren.

2. Nachsteuerungsbedürftigkeit bei der Festlegung der Eingriffsschwelle

Der Entwurf wählt die Eingriffsschwelle gerade in § 34g Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 PAG-E recht hoch und in Nr. 2 und 3 durch seinen Katalog an zu verhindernden Straftaten auch insgesamt klar; das ist in Anbetracht des recht starken Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung zu begrüßen und entspricht einer Forderung aus der Wissenschaft,

vgl. *Kinzig*, NStZ 2021, 467 (473).

Nr. 1 ist gerade mit Blick auf die sehr unterschiedlichen denkbaren Gefahren für die Gesundheit einer Person mit Augenmaß anzuwenden (**Frage 74, 76**). Dies kann der Gesetzgeber dem Normanwender nicht abnehmen.

Einer begrifflichen Nachsteuerung auf Gesetzesesebene bedarf hingegen Nr. 3, wenn hierdurch nach dem Wortlaut auch Fälle erfasst werden, in denen eine Person gerichtlich vom Vorwurf einer Tatbegehung freigesprochen wurde. Polizeiliche Erkenntnisse zu in der Vergangenheit begangenen Straftaten dürfen nur solange maßgeblich sein, wie kein anderslautendes rechtskräftiges Urteil ergangen ist.

VII. Nr. 25 PAG-E: Audiovisuelle Wohnraumüberwachung

§ 35 Abs. 7 PAG-E steht in seiner vorgeschlagenen Fassung nicht unzweifelhaft im Einklang mit der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Kernbereichsschutz (**Frage 82**).

Nach dieser soll wegen der besonderen Schwere des Eingriffs in die Unverletzlichkeit der Wohnung das Rohmaterial, das durch die Maßnahme erlangt wurde, dem Richter vorgelegt werden, bevor es (erstmalig) in die Hände der Polizeibehörden gelangt,

BVerfGE 141, 220 (301 Rn. 200) [2016 – BKAG].

Dem wird die gewählte Formulierung nicht gerecht. Gerade mit vergleichendem Blick auf § 35 Abs. 6 Satz 2 PAG, der von „[a]ngefertigten Aufzeichnungen und Aufnahmen“ spricht, könnte ein unbefangener Normanwender davon

ausgehen, dass mit den „Erkenntnissen“ in § 35 Abs. 7 PAG-E Informationen umschrieben sind, die *nach* einer operativen polizeilichen Auswertung gewonnen wurden. Das ist ausweislich der Gesetzesbegründung, die insoweit richtig von denn „gewonnenen Daten“ spricht,

Drs. 8/2478, S. 45,

aber nicht gemeint. Es empfiehlt sich darum, auch an dieser Stelle von „Aufzeichnungen und Aufnahmen“ zu sprechen.

VIII. Nr. 28 PAG-E: Drohnenabwehr

§ 38a PAG-E zur Abwehr unbemannter Fahrzeugsysteme ist in seiner derzeitigen Fassung ein polizeirechtlicher Fremdkörper.

Die Norm regelt den Einsatz technischer Mittel zu Detektion und Abwehr. Sie gehört damit dem ersten Anschein nach zu den sog. Handlungsbefugnissen. Handlungsbefugnisse als polizeiliche Standardmaßnahmen ermächtigen aber nicht dazu, die Funktionsfähigkeit einer Sache zu zerstören – eben darauf wird die Drohnenabwehr aber häufig hinauslaufen. Solche Ermächtigungen gehören gegenständlich zum Vollstreckungsrecht,

vgl. *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 11 Rn. 18.

Die Vorschrift schafft also – an unvermutetem Ort – ein „Sondervollstreckungsrecht“. Diese Kritik ist nicht nur eine der Regelungssystematik. Sofern die eingesetzten technischen Mittel im Rahmen der Abwehr die Herbeiführung dauerhafter Funktionsunfähigkeit bezwecken oder zur Folge haben können – also vollstreckungsrechtlichen Gehalt haben –, entsteht nämlich ein Spannungsverhältnis zwischen der Norm und dem angestammten Katalog von polizeilichen Zwangsmitteln zur Gefahrenabwehr (**Frage 89**). Es bleibt durch die gewählte Regelungsstruktur unklar, ob die Befugnis zum Einsatz technischer Mittel die Anwendung (anderen) unmittelbaren Zwangs – etwa den Abschuss – ausschließen soll. An einem solchen Exklusivitätsverhältnis kann aber kein gesetzgeberisches Interesse bestehen.

Es empfiehlt sich darum, die Vorschrift zu streichen und allein ihren vollstreckungsrechtlichen Gehalt durch Ergänzung des § 59 Abs. 3 PAG zu regeln. Im Übrigen ist die Vorschrift überflüssig. Einer besonderen Ermächtigung zur

Detektion bedarf es nicht – insofern dürfte es, weil hierdurch keine personenbezogenen Daten erhoben werden, bereits am Eingriffscharakter fehlen. Einer besonderen Ermächtigung zur Abwehr der Objekte bedarf es ebenfalls nicht – diesbezüglich genügt die polizeiliche Generalklausel. Für die Vollstreckung bzw. unmittelbare Ausführung (§ 9 PAG) einer auf dieser Grundlage ergehenden (fiktiven) Verfügung ist dann auf den Formenkatalog des Vollstreckungsrechts zurückzugreifen. In dessen Rahmen sollten die technischen Mittel dann, rechtssicher und systemgerecht, als Hilfsmittel körperlicher Gewalt in die Aufzählung des § 59 Abs. 3 PAG aufgenommen werden.

IX. Nr. 30 PAG-E: Automatisierte Datenanalyse

Der Regelungsvorschlag zur automatisierten Datenanalyse leidet in der derzeitigen Fassung an durchgreifenden verfassungsrechtlichen Mängeln. Er ist unbestimmt und unverhältnismäßig.

1. Bestimmtheitsmängel

Grundrechtseingriffe bedürfen einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Je tiefer der Eingriff reicht, desto mehr muss der Gesetzgeber selbst regeln (Wesentlichkeitsvorbehalt). An Grenzen gerät dieses Konzept nur dann, wenn etwa aufgrund rasanter technischer Entwicklungen die Ausgestaltung im Gesetzeswege nicht möglich ist. Der Gesetzgeber darf in diesen Fällen eine „Arbeitsteilung“ vornehmen und die Verwaltung ermächtigen; er muss aber weiter steuernden Einfluss entfalten, indem er das Verwaltungshandeln in groben Zügen vorzeichnet und programmiert.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Geltung dieser Grundsätze immer wieder immer wieder bekräftigt,

vgl. etwa BVerfGE 169, 130 (186 Rn. 116) [2024 – Hessisches Verfassungsschutzgesetz]; BVerfGE 165, 363 (414 Rn. 112f.) [2023 – Automatisierte Datenanalyse]; BVerfGE 133, 277 (336f. Rn. 140) [2013 – Antiterrordatei I].

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung zuletzt v.a. anlässlich der Vorfeldbekämpfung gefestigt hat – das wäre der Fall von § 40a Abs. 2 PAG-E –, kann doch auch für den Einsatz zur Abwehr einer konkreten Gefahr nichts grundlegend Anderes gelten.

Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf nicht (**Frage 94, 98**).

a) Technische Seite

Insoweit trifft der Entwurf in Abs. 2 zwar selbst Regeln, um bestimmte Datenbestände auszuschließen,

vgl. BVerfGE 165, 363 (416f. Rn. 116, 118) [2023 – Automatisierte Datenanalyse]

er lässt aber völlig offen, mit welchen Methoden die Datenanalyse durchgeführt wird.

Eben dies zumindest in Grundzügen zu regeln hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber indes aufgegeben,

BVerfGE 165, 363 (414 Rn. 112, 418 Rn. 121) [2023 – Automatisierte Datenanalyse].

Der Gesetzentwurf bescheidet sich hier mit einer reinen Negativdefinition (§ 40a Abs. 5 PAG-E) und spricht im Übrigen schlicht von „verschiedenen eigenen automatisierten Verfahren“ (§ 40a Abs. 1 Satz 1 PAG-E).

Damit bliebe der Gesetzgeber hinter dem zurück, was billigerweise von ihm zu leisten erwartet werden kann, wenn er einen potentiell weitreichenden Grundrechtseingriff bei einer Vielzahl von Menschen gestattet.

Abhilfe schaffen könnte hier eine Rechtsverordnungsermächtigung. Eine solche fehlt im PAG-E. Zwar ist der bisherige § 76 PAG in verfassungswidriger Weise unbestimmt; gegen eine normenspezifische Regelungsmachtdelegation spricht das aber nicht. Zu beachten ist zudem, dass das Bundesverfassungsgericht bei der automatisierten Datenanalyse auch die gesetzlich angeordnete Veröffentlichungspflicht von Verwaltungsvorschriften für erforderlich erachtet hat,

BVerfGE 165, 363 (414 Rn. 113) [2023 – Automatisierte Datenanalyse].

Auch hierzu findet sich (folgerichtig) im PAG-E nichts.

b) Personelle Seite

Dasselbe gilt für die die Schulung des Personals, das die Maßnahmen durchführt (§ 40a Abs. 4 PAG-E). Wie die konkrete Zurüstung des Personals für seinen Dienst aussehen soll, kann zwar der Gesetzgeber nicht selbst regeln;

die hierzu ergehenden Verwaltungsvorschriften müssen aber dennoch per gesetzlicher Anordnung veröffentlicht werden müssen, andernfalls das Eingriffsgewicht (zu) hoch bleibt,

siehe BVerfGE 165, 363 (416 Rn. 117) [2023 – Automatisierte Datenanalyse].

c) Empfehlung

Praktisch bedeutet das: Der Gesetzentwurf sollte eine hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung vorsehen, um die „verschiedenen“ Verfahren transparent durch die Verwaltung konkretisieren zu lassen und auch etwaige Verwaltungsvorschriften, auch zur Schulung des Personals, unter Veröffentlichungspflicht stellen. Eine diesbezügliche Differenzierung zwischen Abs. 1 und 2 legt sich insofern nicht nahe; die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung darf an dieser Stelle nicht zu eng verstanden werden. Eine Vorlage könnte der Gesetzgeber in der Reaktion Hessens und Hamburgs, deren Regelungen im genannten Verfahren damals streitgegenständlich waren, finden. Anders als der vorliegende Entwurf entwickeln die §§ 49 Abs. 3 HmbPolDVG und 25a Abs. 3 HSOG ein umfangreiches Anforderungsprofil an untergesetzliche Regelungen. Sie bleiben nur an einigen Stellen unzureichend (etwa im Hinblick auf den personellen Aspekt), gewährleisten insgesamt aber ein weit höheres Maß an Bestimmtheit.

2. Unverhältnismäßigkeit

Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen scheint auf gesetzlicher Ebene nicht hinreichend gesichert. Der Normentwurf geht schon ausweislich seiner Überschrift auf eine anlassbezogene Anwendung von Mitteln der automatisierten Datenanalyse aus; er trifft aber keine hinreichenden Vorkehrungen, um diesen Anlassbezug in der Anwendung zu wahren.

Abhilfe könnte hier nur ein umfassendes System aus Genehmigungs-, Kontroll-, Transparenz- und Evaluationsmechanismen schaffen (**Fragen 6, 10, 97, 102, 104**).

Maßstab zu deren Bewertung muss, weil eine Benachrichtigung der einzelnen – zahlreichen – Betroffenen nicht vorgesehen ist und auch nicht zweckmäßig erscheint, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu heimlichen Maßnahmen sein. Diese unterliegen regelmäßig einer besonderen Rechtfertigungslast,

vgl. BVerfGE 141, 220 (284 Rn. 140) [2016 – BKAG]; BVerfGE 155, 119 (183 Rn. 139) [2020 – Bestandsdatenauskunft II]; BVerfGE 156, 11 (49 Rn. 96) [2020 – Antiterrordatei II]; BVerfGE 165, 363 (400 Rn. 76) [2023 – Automatisierte Datenanalyse].

Es bedarf zu deren Abtragung eines Maßnahmenbündels. Es gilt eine Gleitformel:

„Dass auch Anforderungen an die aufsichtliche Kontrolle zu den Voraussetzungen einer verhältnismäßigen Ausgestaltung der Datenverarbeitung gehören können [...], trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der Speicherung und Verarbeitung von Daten um Eingriffe handelt, die für die Betroffenen oftmals nicht unmittelbar wahrnehmbar sind und deren freiheitsgefährdende Bedeutung vielfach nur mittelbar oder erst später im Zusammenwirken mit weiteren Maßnahmen zum Tragen kommt. Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung können deshalb auch dann unverhältnismäßig sein, wenn sie nicht durch ein hinreichend wirksames aufsichtsrechtliches Kontrollregime flankiert sind. Dies hat umso größeres Gewicht, je weniger eine subjektivrechtliche Kontrolle sichergestellt werden kann.“

BVerfGE 133, 277 (366f. Rn. 207) [2013 – Antiterrordatei I]

Im Einzelnen bedeutet das:

a) Behördenleitervorbehalt

Die Anordnungscompetenz zur Durchführung einer automatisierten Datenanalyse sollte in jedem Fall bei der Behördenleitung liegen. Behördenleitervorbehalt kommt eine Funktion bei der Sicherung der Verhältnismäßigkeit zu, weil sie der internen Rechtskontrolle der Verwaltung und der Stärkung der politischen Verantwortungskette dienen,

kritisch zur Leistungsfähigkeit des Instituts aber *Lisken/Mokros*, NVwZ 1991, 609 (613); *Kutscha*, NVwZ 2003, 1296 (1299).

Der Gesetzentwurf lässt sich an dieser Stelle so lesen, dass diese Forderung bereits umgesetzt ist, weil § 40a Abs. 2 Satz 3 PAG-E mit seinem Verweis auf § 34 Abs. 5 PAG-E an § 40a Abs. 2 Satz 1 PAG-E anknüpft, der auf Abs. 1 verweist. Sollte damit ein umfassender Behördenvorbehalt gemeint gewesen sein, entspricht es dem Gebot der Normenklarheit, Satz 3 zu einem eigenen Absatz zu erheben und damit seinen Anwendungsbereich klarzustellen. Sollte

dies nicht gemeint gewesen sein, setzte sich das Gesetz dem Vorwurf der Inkonsistenz aus: Denn wiewohl Abs. 2 der Vorfeldbekämpfung dient, also zeitlich ausgreifender ist, ist im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der heranziehbare Datenbestand kleiner.

Bei der Gefahrenabwehr i.e.S. liegt die Rechtsgutsgefährdung dann zwar näher, aber der heranziehbare Datenbestand wird ebenfalls größer. Die Eingriffsintensität ist darum für sich betrachtet in beiden Fällen gleich, sodass in beiden Fällen ein Behördenleitervorbehalt zur Wahrung der Angemessenheit beiträgt. Damit würde im Übrigen der Gleichlauf mit den Vorschriften anderer Länder gewahrt (siehe § 49 Abs. 5 Satz 1 HmbPolDVG, § 25a Abs. 5 Satz 1 HSOG).

b) Richtervorbehalt

Ferner steht zu erwägen, statt § 34 Abs. 5 PAG-E das Verfahren nach § 34 Abs. 4 PAG-E zu wählen. Nur die Anordnung durch eine unabhängige Stelle kann effektiv dafür sorgen, dass der Anlassbezug und Ausnahmecharakter der automatisierten Datenanalyse als diffuser, potentiell schwerwiegender Grundrechtseingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einer Vielzahl von Personen gewahrt bleibt.

c) Überprüfung durch Datenschutzbeauftragte und Monitoring

Jedenfalls geboten ist indes, die regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen durch behördliche und unabhängige Datenschutzbeauftragte vorzusehen. Das Bundesverfassungsgericht konnte die Einzelheiten im Rahmen seiner Entscheidung zur automatisierten Datenanalyse offenlassen; seiner Rechtsprechung entnehmen lässt sich aber das zwingende Erfordernis nach einem Grundstock „an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle“, wofür es etwa eine Regelung zu „einem abgestuften Kontrollkonzept zwischen unabhängigen und behördlichen Datenschutzbeauftragten“ in den Raum stellte; bei „komplexere[n] Formen des automatisierten Abgleichs“ seien zudem auch Vorkehrungen gegen etwaige Fehler erforderlich, was ein Monitoring der entwickelten Software erfordern könne,

BVerfGE 165, 363 (412f. Rn. 109) [2023 – Automatisierte Datenanalyse].

Auch diesbezüglich trifft der Entwurf keinerlei Regeln. Es ist dringend anzuraten, die verfassungsgerichtlichen Anregungen ernst zu nehmen und ein umfassendes Aufsichtskonzept zu implementieren, das beide Alternativen bzw. Absätze erfasst. Denn auch wenn das Gericht seine Äußerungen im Zusammenhang mit der Vorfeldbekämpfung – also dem Äquivalent zu § 40a Abs. 2 PAG-E – getroffen hat, folgt daraus nicht, dass derartige Vorkehrungen für den Einsatz bei der Abwehr konkreter Gefahren nicht erforderlich seien, denn die Beschränkung des Gerichts auf die erstgenannte Fallgruppe hatte ausschließlich prozessuale Gründe,

vgl. BVerfGE 165, 363 (387f. Rn. 47f.) [2023 – Automatisierte Datenanalyse].

Orientierung kann abermals die Reaktion Hamburgs und Hessens bieten. § 49 Abs. 4 Satz 4 HmbPolDVG n.F. und § 25a Abs. 4 Satz 6 HSOG n.F. tragen den Vorgaben bereits zumindest weit überwiegend Rechnung; allenfalls könnte man dort das Fehlen eines Monitoring-Mechanismus bemängeln. Daneben sollte, anders als in den beiden genannten Ländern, für die Überprüfungen durch – zufriedenstellend ausgestattete – Datenschutzbeauftragte ein Höchstintervall festgelegt werden, statt es bei der „Stichprobenartigkeit“ zu belassen, die Hessen und Hamburg vorsehen; das Bundesverfassungsgericht hat dies in einem nur etwas anders gelagerten Fall als Kompensation fehlenden Individualrechtsschutzes für geboten erachtet,

siehe BVerfGE 133, 277 (370f.) [2013 – Antiterrordatei I]; bekräftigt in BVerfGE 141, 220 (284f. Rn. 141) [2016 – BKAG].

Daneben empfiehlt es sich, die Möglichkeiten zum Einsatz automatisierter Systeme auch reflexiv zu nutzen. So sollten die Anwendungen auch dazu genutzt werden, ihren eigenen Einsatz zu dokumentieren und hierdurch nachvollziehbar zu machen.

d) Parlamentarische Kontrollrechte

Ein wichtiges Element im Maßnahmenbündel des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit ist schließlich die Ermöglichung einer parlamentarischen Kontrolle und öffentlicher Debatte durch gehaltvolle Berichte,

BVerfGE 141, 220 (285 Rn. 143) [2016 – BKAG].

Auch diesbezüglich fehlt eine Regelung im Entwurf. Hier ließe sich freilich durch Ergänzung des § 36 Abs. 6 PAG-E leicht Abhilfe schaffen.

X. Nr. 36 PAG-E: Zuverlässigkeitsüberprüfung

Der Entwurf verfolgt ein begrüßenswertes Anliegen, wenn für bestimmte Personengruppen eine Zuverlässigkeitsüberprüfung vornehmen möchte. Die Umsetzung kann derzeit aber nicht überzeugen.

1. Regelüberprüfung für Polizeidienstbewerbende und Polizisten

Eine Polizei, die Polizei in der Demokratie ist und der die Bevölkerung vertrauen kann, muss jederzeit über vernünftige Zweifel an der Rechtstreue ihrer Bediensteten und anderer Personen, die mit ihr dienstlich in Kontakt stehen, erhaben sein. Für sie gilt das beamtenverfassungsrechtliche Gebot der Verfassungstreue in besonderem Maße, weil sie wie kaum eine andere Gruppe der Beamtschaft das staatliche Gewaltmonopol für die Bevölkerung erfahrbar macht,

vgl. *Manns/Köbberling*, ZRP 2025, 79 (80f.).

a) Ermessen hinsichtlich der Überprüfung von Polizeidienstbewerbenden

Es leuchtet darum nicht ein, warum Bewerber um den Polizeidienst einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nur unterzogen werden *können* (§ 45 Abs. 1 Nr. 1 PAG-E), aber nicht müssen.

Für eine einheitliche Regelabfrage sprechen mehrere Gründe.

Erstens: Das beamtenrechtliche Laufbahnprinzip bringt es mit sich, dass bei Polizeidienstbewerbenden der Karriereweg nur in sehr groben Zügen vorgezeichnet ist; die Laufbahnbefähigung ermöglicht grundsätzlich bei entsprechendem Amt den Einsatz auf allen der Laufbahn zugeordneten Posten. Es ist darum nicht ersichtlich, wie bei dieser Personengruppe die ermessensleitende Differenzierung nach „Anlass und Tätigkeit“ geschehen soll (Abs. 1 a.E.). Insofern sind ähnliche Vorschriften aus dem Bund (etwa § 68 BKAG) kein geeignetes Vorbild, weil dort der erfasste Personenkreis größer bzw. unspezifischer ist,

siehe *Lassahn*, in: Barczak, BKAG, 2023, § 68 Rn. 9.

Zweitens: Eine Ermessensvorschrift erweckt den Eindruck, es gebe regelmäßig Fälle, in denen man den Bewerbenden förmlich ansehe, dass von ihnen keine verfassungsfeindlichen Gesinnungen ausgehen bzw. es für solche stets einen offenkundigen „Anfangsverdacht“ gebe,

vgl. *Schmaltz*, VerfBlog 2018/6/23, <https://verfassungsblog.de/misstrauensvorschuss-zur-verfassungsschutz-regelanfrage-vor-einstellung-in-den-justizdienst/>.

Von diesen Ideen muss man sich verabschieden. Eine Regelüberprüfung für Polizeidienstbewerbende trägt dem Umstand Rechnung, dass sich extreme Gesinnungen gut tarnen können, ohne dadurch weniger extrem zu werden. Sie verarbeitet die Lehre, dass im Status Quo das Wissen des (prospektiven) Dienstherrn weithin auf Zufallserkenntnisse angewiesen ist,

Manns/Köbberling, ZRP 2025, 79 (80),

nur unvollständig. Eine Regelüberprüfung stellt niemanden unter ungerechtfertigten Generalverdacht, sondern schafft durch die grundsätzliche Gleichbehandlung erhöhte Sensibilität für verschiedene Erscheinungsformen von Extremismus und verhindert, Personen aufgrund opaker Erfahrungswerte in Schubladen stecken zu müssen. Entsprechend nimmt sich auch die Rechtslage in anderen Ländern aus, siehe etwa §§ 108a Abs. 1 BeamtG.Nds, 34 Abs. 1 Satz 1, Abs. 1a Satz 1 HmbSÜGG i.V.m. § 1 Nr. 5 HmbSBBestVO. Vor allem für Polizeibewerbende ist das besonders überzeugend; anders als im (höheren) Justizdienst wird etwa die bloße Einsichtnahme in die Personalakte selten Aufschluss geben können. Eine solche gibt es nämlich noch gar nicht, wenn ein Bewerber ganz am Beginn seines Berufslebens steht und durch seine Bewerbung erstmals mit dem öffentlichen Dienst in Berührung kommt.

Vorzusehen ist darum eine Formulierung, die eine Regelüberprüfung für Polizeidienstbewerbende anordnet; dem kann eine Ausnahmevorschrift für ungewöhnlich gelagerte Fälle zur Seite gestellt werden.

b) Überprüfung von Polizeibediensteten

Soweit in anderen Ländern häufig Sicherheits- oder Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Bereich der Polizei allgemein eingeführt wurden oder werden sollten, waren zumeist nur die Bewerbenden adressiert. Das greift zu kurz.

Im Rahmen eines Berufslebens können sich politische Einstellungen ändern – auch radikalisieren. Der Schutz der Polizei vor Extremisten bleibt schwach, wenn hierfür nur die neu in Dienst gestellten Kräfte ins Auge gefasst werden,

siehe auch *Arzt*, ZRP 2024, 24 (26f.); vgl. *Thiel*, GSZ 2024, 89 (96).

Eine kohärente Lösung wird darum auch für im Polizeidienst Stehende regelmäßige Wiederholungsprüfungen vorsehen müssen.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Eine Sicherheitsabfrage, insbesondere unter Einbezug nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, bedeutet einen erheblichen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung und ggf. in die Berufsfreiheit des Betroffenen.

Dieser kann aber im Grundsatz gerechtfertigt werden. Hier fehlt es jedoch bereits an der erforderlichen Bestimmtheit des Gesetzes hinsichtlich des Ausmaßes des Eingriffs. Ist diesem Mangel abgeholfen, kann der Eingriff gerechtfertigt werden, wenn zur Sicherstellung der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i.e.S.) eine zusätzliche verfahrensrechtliche Sicherheit eingebaut wird. Die Regelvermutungswirkung dagegen ist unbedenklich.

a) Bestimmtheit

Der verfassungsrechtlichen Anforderung der Bestimmtheit des Grundrechtseingriffs in seinen wesentlichen Zügen wird der Entwurf nicht gerecht (**Frage 118**).

Der Entwurf etabliert mit § 45 PAG-E ein Überprüfungsregime, das neben dem Sicherheitsüberprüfungsrecht steht. Hierdurch muss die „Zuverlässigkeitsprüfung“ alle wesentlichen Fragen – insbesondere also die abzufragenden Datenbestände – vollständig selbst regeln.

Es lässt sich dem Entwurf jedoch nicht entnehmen, welche Maßnahmen konkret ergriffen werden können (siehe dagegen § 12 ThürSÜG). Die vorgesehene Information an den Betroffenen über die beabsichtigten Maßnahmen (§ 45 Abs. 2 Nr. 1 PAG-E) kann diesen Mangel nicht beheben; es muss im Vorwege abstrakt geklärt sein, welche Daten von den in § 45 Abs. 3 Satz 2 PAG-E genannten Stellen abgefragt werden.

Der Gesetzgeber sollte erwägen, die entworfene Zweispurigkeit von Zuverlässigkeits- und Sicherheitsüberprüfung zugunsten des Sicherheitsüberprüfungsrechts aufzugeben und auf dieses zu verweisen. Anders als etwa das Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 5 SÜG) enthält § 1 Abs. 2 ThürSÜG zwar eine ausdrückliche Öffnung für spezialgesetzliche Verweisungen (etwa § 68 BKAG) ins Sicherheitsüberprüfungsrecht; nach allgemeinen methodischen Grundsätzen ist eine solche aber auch nicht zwingend erforderlich.

b) Angemessenheit i.e.S.

Die beabsichtigte Überprüfung der im Entwurf genannten Personengruppen verfolgt mit dem Schutz der Integrität der Polizei ein legitimes Ziel, ist geeignet, indem er durch regelmäßige Hintergrundüberprüfungen hierzu beiträgt und ist auch erforderlich. Namentlich wären regelmäßige Selbsterklärungen zwar milder, aber auch weniger geeignet. Falsche Versicherungen würden zwar ggf. einen disziplinarischen Verstoß begründen oder zivilrechtliche Folgen nach sich ziehen, werden aber nur unter bestimmten Voraussetzungen als solche auch auffallen,

vgl. zur bisherigen Rechtslage in Thüringen mit dieser Kritik *Manns/Köbberling*, ZRP 2025, 79 (81).

Die Angemessenheit i.e.S. muss jedoch die Eingriffsintensität gegen die bezweckten Ziele und möglichen Ergebnisse abwägen. Der schwere Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung kann dabei insbesondere durch Trennung der Personalstelle und der für die Überprüfung zuständigen Stelle abgemildert werden. So wird verhindert, dass in der Personalstelle, wo höchstpersönliche Informationen über die Beschäftigten zusammenlaufen, noch eine Vielzahl weiterer sensibler Daten anfallen, obwohl sie weder einzeln noch für sich genommen ein Sicherheitsrisiko begründen.

Ganz auf dieser Linie trennen sowohl das Sicherheitsüberprüfungsrecht des Bundes, aber auch des Freistaats Thüringen die Wahrnehmung von Personalverwaltungsaufgaben von der Sicherheitsüberprüfung (§ 3 Abs. 1a SÜG einerseits, § 3 Abs. 2 Satz 2 ThürSÜG andererseits). Diese Technik sollte auch – wenn der Gesetzgeber sich nicht ohnehin für die Eingliederung des § 45 PAG-E in das Sicherheitsüberprüfungsrecht entscheidet – bei der Zuverläs-

sigkeitsüberprüfung, allzumal für Polizeidienstbewerbende, die mit der Personalstelle später vielfältige Berührungspunkte haben werden, zur Anwendung kommen.

Unbedenklich hingegen ist die Regelvermutung in § 45 Abs. 4 PAG-E (**Frage 119**). Ihr kann insbesondere nicht entgegengehalten werden, dass sie mit starren Grenzen operierte. Denn erstens stimmt das nicht – es handelt sich eben nur um eine Vermutung, die in der Regel, also nicht ausnahmslos, greift – und zweitens sind Gesetze notwendig abstrakt. Sie müssen pauschalieren und generalisieren dürfen.

Eine tatsächlich starre Vermutung würde dagegen die besonders bei üblicherweise jungen Polizeidienstbewerbern stattfindenden Reifungsprozesse außer Acht lassen. Früheres Fehlverhalten darf „Startchancen“ nicht kategorisch verbauen,

vgl. *Barczak*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 1 Rn. 88.

Resozialisierung und nachlaufender Minderjährigenschutz verstärken sich so gegenseitig. Ähnliche Ansätze finden sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch mit Blick auf das Verhältnis von extremen Meinungen und Berufsfreiheit,

siehe BVerfGE 86, 122 [1992 – Meinungsfreiheit des Auszubildenden]; vgl. BVerfGE 39, 334 (356f.) [1975 – „Radikalenerlass“].

c) Kein Verstoß gegen „Parteienprivileg“

In der vorliegenden Fassung begegnet § 45 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 lit. c PAG-E mit Blick auf Art. 21 Abs. 4 GG keinen Bedenken. Das Grundgesetz sieht vor, dass das Verbot verfassungswidriger Parteien dem Bundesverfassungsgericht zusteht. Daraus folgt auch, dass andere staatliche Stellen eine nicht verfassungsgerichtlich festgestellte Verfassungswidrigkeit nicht als Rechtfertigung benutzen dürfen, um solchen Parteien Rechte vorzuenthalten. Insofern folgt aus dem Kompetenzmonopol ein Gleichbehandlungsgebot. Der daraus sich ergebende Schutz gilt auch für die Mitglieder einer Partei. An deren Zugehörigkeit dürfen keine rechtlichen Differenzierungen angeknüpft werden.

Die vorgeschlagene Norm steht mit diesem Maßstab in Einklang. Erforderlich, um die Zuverlässigkeit für den Polizeidienst zu verneinen, ist wegen der Per-

sonenbezogenheit der Vorschrift stets ein sich *in eigener Person* verwirklichendes Bestreben, gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung vorzugehen (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ThürVerfSchG). Weil im Parteibeitritt ein individuelles Bekenntnis zu den jeweiligen politischen Zielvorstellungen liegt, kann die Mitgliedschaft in einer vom Verfassungsschutz beobachteten Partei ein gewichtiges Indiz für die Unzuverlässigkeit sein – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Gegen eine solche Indizwirkung für die Verwirklichung anderer Tatbestandsmerkmale schützt das „Parteienprivileg“ nämlich nicht,

Voßkuhle, NVwZ 2022, 1841 (1843); *Honer*, NVwZ 2024, 705 (709f.); *Masuch*, ZRP 2025, 172 (174f.); *Kenntner*, NVwZ 2025, 9 (11ff.).

XI. Nr. 59 PAG-E: Erweiterung des Waffenkatalogs (Taser)

Aus Gründen der Bestimmtheit bzw. des Wesentlichkeitsgebots ist es verfassungsrechtlich angezeigt, die Zulassung weiterer Waffen durch das Ministerium in § 59 Abs. 4 PAG-E nur dann zuzulassen, wenn sie eine *geringere* (statt „keine größere“) Wirkung haben als Schusswaffen (**Frage 122**). Dies entspräche dem derzeitigen Wortlaut. Die vorgelegte Entwurfsbegründung lässt nicht erkennen, dass eine Abkehr von diesem beabsichtigt war,

vgl. Drs. 8/2478, S. 56f.

Ihr geht es allein um die Ermöglichung des Einsatzes von Distanzelektroimpulsgeräten (Tasern); die Formulierung reicht über dieses Ziel weit hinaus.

XII. Fehlstelle: Gefährderansprache

Im Gesetzentwurf fehlt (**Frage 6**) eine Normierung der Gefährderansprache, wie sie erste Länder in ihre Polizeigesetze aufgenommen haben (§ 12b Brem-PolG; § 12a NPOG; § 29 PolG.BW; § 18b ASOG.Bln).

Mittlerweile sieht die Polizeirechtswissenschaft in der Gefährderansprache aufgrund der beabsichtigten Lenkungswirkung mehrheitlich einen Grundrechtseingriff, der – etwa, wenn die Ansprache am Arbeitsplatz geschieht – in die Grundrechte der betroffenen Person durchaus intensiv eingreifen kann,

hierzu *Bleckmann*, SpuRt 2018, 6 (9); *Kniesel*, in: FS Schlink, 2014, S. 447 (456).

In dieser Konstellation ist die Generalklausel nicht geeignet, verstetigt zur Rechtfertigung üblicher Maßnahmen zu dienen,

zum Verhältnis der Generalklausel zu Standardbefugnissen siehe *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 5 Rn. 24; *Schoch/Kießling*, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2024, Kap. 1 Rn. 227ff.; mit Blick auf die Gefährderansprache ebd., Rn. 229; daneben etwa *Tomerius*, Polizei 2023, 121 (123).

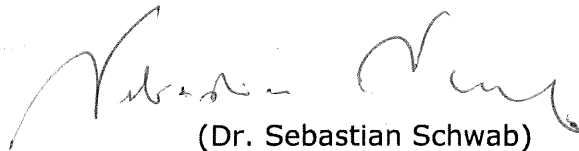
Zudem kommt die polizeiliche Generalklausel nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr als taugliche Ermächtigungsgrundlage infrage, nicht aber im Vorfeldbereich. In eben diesem bewegt sich die Gefährderansprache ihrem Sinn und Zweck nach aber zumeist,

siehe *Kießling*, DVBl. 2012, 1210 (1217); ebenso *Kniesel*, in: FS Schlink, 2014, S. 447 (459); vgl. *Hebeler*, NVwZ 2011, 1364 (1366); aA *Kreuter-Kirchhof*, AöR 139 (2014), 257 (278ff.).

Mit dieser Argumentation hat im Übrigen das Verwaltungsgericht Meiningen eine Gefährderansprache durch die thüringische Polizei für rechtswidrig erachtet,

VG Meiningen, Urt. v. 03.08.2021 – 2 K 863/18 Me.

Für den thüringischen Polizeigesetzgeber besteht darum ein konkreter Handlungsbedarf, möchte er Gefährderansprachen rechtssicher einsetzen.



(Dr. Sebastian Schwab)