

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin  
Tel 030.417 235 55 | Fax 030.417 235 57  
[www.rav.de](http://www.rav.de) | [kontakt@rav.de](mailto:kontakt@rav.de)



## **Stellungnahme des RAV**

zum Gesetzentwurf des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

### **Drittes Gesetz zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften (Bürgerschafts-Drucksache 721/17909)**

anlässlich der Anhörung im Innenausschuss am 19. September 2019

Verfasserin: Dr. Anna Luczak, Rechtsanwältin

### **Technische Vorbemerkung**

Angesichts der Vielzahl der geplanten Änderungen beschränkt sich die Stellungnahme darauf, zu den vorgeschlagenen Änderungen bezüglich Meldeauflagen, Lichtbilderstellung im Polizeigewahrsam, Gezielter Kontrolle und Fußfessel ausführliche Beurteilungen abzugeben (A). Es schließen sich kurze Bemerkungen zu weiteren Normen an (B).

### **Inhaltliche Vorbemerkung**

Der Gesetzentwurf beinhaltet einige Kompetenzen, die bereits sehr weit im Vorfeld von Gefahren sehr weitgehende Grundrechtseingriffe ermöglichen. Das Ansetzen bereits im Vorfeld bringt es mit sich, dass die von der Polizei zu treffende Prognose, ob tatsächlich eine Gefahr besteht, mit Unsicherheit behaftet ist. Würde der Gesetzentwurf als Gesetz beschlossen, hätte das zur Folge, dass – im Falle polizeilicher Fehleinschätzungen, die wegen der grundsätzlichen Schwierigkeit, solche Prognosen zu treffen, unvermeidbar sind – schwerwiegende Maßnahmen gegen Personen eingesetzt werden, von denen tatsächlich keine Gefahr ausgeht.

Insgesamt gesehen gefährdet die Ausweitung präventivpolizeilicher Befugnisse, die zum Beispiel im Fall der Gezielten Kontrolle unbeteiligte Dritte oder aufgrund von falschen Prognosen bei Meldeauflagen und Fußfessel auch tatsächlich nicht „gefährliche“ Personen betreffen können, Menschenwürde, das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, wonach den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern ein autonomer Bereich privater Lebensgestaltung zusteht, in dem sie ihre Individualität entwickeln und wahren können.

## **A. Ausführungen zu den einzelnen Änderungsvorschlägen in SOG und PoIDVG**

### **1. Meldeauflagen - § 11 a SOG**

Grundsätzlich ist es aus Sicht der Anwältinnen und Anwälte des RAV zu begrüßen, dass mit § 11 a SOG nun eine gesetzliche Grundlage für eine in der Praxis bereits vielfach angewandte Maßnahme geschaffen werden soll. Leider ist die Regelung, was ihre Form und Dauer angeht, so allgemein formuliert, dass zu befürchten ist, dass es zu unbestimmt formulierten und unverhältnismäßigen Anordnungen kommt.

Nach § 11 a SOG S. 2 ist weder festgelegt, was in der Auflage alles schriftlich festgehalten werden soll, noch welche Dauer sie längstenfalls haben darf. Um zu vermeiden, dass Polizeidienststellen für die Betroffenen unverständliche Auflagen, in denen zum Beispiel die „zuständige Polizeidienststelle“ als Ort benannt ist, ohne dass eine Adresse mitgeteilt wird, oder nicht mit Gründen versehene Auflagen erlassen, sind aber Mindestanforderungen an den Inhalt in das Gesetz aufzunehmen.

Auch eine zeitliche Obergrenze ist einzuführen. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 84), die sich in der Praxis der im Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein organisierten Anwälte und Anwältinnen bestätigen lässt, werden vorrangig in Zusammenhang mit Fußballspielen gegen von der Polizei als gewalttätig eingestufte Fußball-Fans Meldeauflagen verhängt. Daher ist es naheliegend, dass die zeitliche Geltung auf konkrete einzelne Spieltage mit Risiko-Spielen beschränkt werden kann, also eine Höchstdauer von 48 h ausreichend wäre.

Es ist auch schwerlich möglich, über längere Zeiträume sichere Vorhersagen über das Bestehen der Gefahr einer Straftatbegehung zu treffen. Außerdem entstehen bei längerfristigen Meldeauflagen naturgemäß häufig Probleme in Bezug auf die Vereinbarkeit mit Anforderungen aus dem beruflichen und privaten Umfeld. Wenn festgelegt wird, dass ein Betroffener sich über drei Monate hinweg jeden Samstag bei der Polizeidienststelle am Wohnort melden muss, kann er zum Beispiel weder an Fortbildungsveranstaltungen noch an familiären Unternehmungen teilnehmen, die am Wochenende außerhalb des Wohnorts stattfinden.

Das vorstehend Gesagte gilt erst recht für die im Gesetzentwurf vorgesehene Option der Verlängerung einer einmal erlassenen Anordnung. Davon ist aufgrund der Prognoseschwierigkeiten grundsätzlich abzusehen. Sollte eine Verlängerungsoption im Gesetz verbleiben, müsste wenigstens dadurch, dass die Entscheidung darüber einem Gericht zugewiesen wird (Richter/in-Vorbehalt) sichergestellt werden, dass die Voraussetzungen weiterhin vorliegen und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Dem weiteren Beispiel aus der Gesetzesbegründung, dass eine Meldeauflage dazu dienen könnte, die Ausreise zum Zwecke der Ausbildung in einem so genannten „Terrorcamp“ zu verhindern ist, muss entgegnet werden, dass hierzu eine Meldeauflage eindeutig nicht geeignet ist. Eine Meldeauflage kann eine Ausreise nicht verhindern. Hier kommen eher Ausreiseverbot oder Ausschreibung der Person zur polizeilichen Beobachtung in Betracht.

## **2. Gezielte Kontrolle - § 31 PoIDVG i.V.m. § 15 SOG**

Die Einführung von gefahrenunabhängigen Kompetenzen zur Durchsuchung von Personen und Sachen, die zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben sind, ist nicht verfassungsgemäß. Mit dieser Kompetenz wird die Möglichkeit zur Durchsuchung von Personen und Sachen von den bisher für diese Maßnahmen aufgestellten gesetzlichen Voraussetzungen abgekoppelt, die an eine konkrete Gefahrenlage anknüpfen, und weit ins Vorfeld tatsächlich bestehender Gefahren verlagert. Gleichzeitig wird die Kompetenz auf Personen ausgeweitet, von denen keine Gefahr ausgeht. Es dürfen damit zum Beispiel mitgeführte Taschen jeder Person überprüft werden, die sich in einem ausgeschriebenen Fahrzeug befindet – auch wenn die Person, derentwegen das Fahrzeug ausgeschrieben wurde, gar nicht mit dabei ist.

Um eine überschießende Überwachung zu vermeiden, ist auf die Einführung dieser Regelung zu verzichten. So ist zum Beispiel in Sachsen-Anhalt die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung geregelt (§ 19 Abs. 1 und 2 SOG LSA), dann aber explizit verfügt (19 Abs. 3 SOG LSA):

*Gegen eine Person, die unter polizeilicher Kontrolle steht oder ein nach Absatz 1 ausgeschriebenes Kraftfahrzeug führt, sind beim Antreffen andere Maßnahmen nur zulässig, wenn jeweils die besonderen rechtlichen Voraussetzungen für diese Maßnahmen erfüllt sind.*

Die bisherigen Kompetenzen sind auch völlig ausreichend – wenn zum Beispiel Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich in dem zur polizeilichen Beobachtung ausgeschriebenen Fahrzeug Sachen befinden, die sichergestellt werden dürfen, kann dieses bereits jetzt nach § 15 a Abs. 1 Nr. 3 SOG durchsucht werden. Die Erweiterung wird dazu führen, dass regelmäßig in ausgeschriebenen Fahrzeugen mitfahrende Personen, die selbst nicht ausgeschrieben sind, und alle ihre Sachen durchsucht werden, ohne dass dafür eine Notwendigkeit besteht. Betroffen davon werden Familienangehörige, Fahrgemeinschaften oder Freundinnen und Freunde sein, die sich ein Fahrzeug ausleihen oder darin mitfahren.

Nach Ansicht des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins sollte auf die Änderungen in §§ 15 und 15 a verzichtet werden, da von der Erweiterung der Durchsuchungskompetenz eine Vielzahl von Personen betroffen sein wird, von denen keine Gefahr ausgeht.

### **3. Aufnahme von Lichtbildern in Gewahrsamseinrichtungen - § 17 PoIDVG**

Die Anfertigung von Lichtbildern von Personen stellt als Teil der erkennungsdienstlichen Daten einen tief greifenden Eingriff in das Recht auf informationellen Selbstbestimmung dar. Die vorgesehene Regelung soll ausweislich der Gesetzesbegründung allein der Erleichterung der Arbeit in den Gefangenensammelstellen und anderen Gewahrsamseinrichtungen dienen, weil der Rückgriff auf Ausweisdokumente nicht immer schnell zu gewährleisten sei, weil diese sich woanders befänden.

Der in der neuen gesetzlichen Regelung liegende Eingriff ist durch solche Erwägungen sicherlich nicht zu rechtfertigen. Da demselben Zweck genauso gedient wäre, wenn vor Gewahrsamszellen Schränke angebracht werden, in denen die Ausweisdokumente verwahrt werden, ist dies umzusetzen und nicht eine neue Form der erkennungsdienstlichen Behandlung einzuführen (ohne deren gesetzliche Voraussetzungen!). Die geplante Norm ist verfassungswidrig.

#### **4. Fußfessel - § 30 PoIDVG**

Die Einführung einer präventivpolizeilichen elektronischen Aufenthaltsüberwachung wird von den durch den RAV vertretenen Anwältinnen und Anwälten grundsätzlich abgelehnt. Es handelt sich um eine Maßnahme, die sehr tief in die Persönlichkeitsrechte eingreift. Die Person, die eine derartige Fessel trägt, weiß, dass jeder ihrer Schritte nachvollzogen werden kann. Die Betroffenen sind dieser Beobachtung rund um die Uhr unausweichlich ausgesetzt, was – auch empirischen Studien zufolge – zu psychischen Problemen führen kann. Diese Maßnahme führt auch zur Stigmatisierung, da die Geräte für andere Menschen in der Umgebung wahrnehmbar sind.

Als die Fußfessel im Bereich der Strafvollstreckung vor acht Jahren eingeführt wurde, sollte diese Maßnahme nur im Ausnahmefall zur Verhinderung von schwer wiegenden Wiederholungstaten bei nach langer Zeit aus Haft entlassenen Straftäter\*innen eingesetzt werden. Wenn mit dem Gesetzentwurf nach § 30 Abs. 1 Nr. 3 nunmehr sogar die Verhütung jeglicher Gefahr für Leib (=einfache Körperverletzung) die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung rechtfertigen kann, wird das Anwendungsgebiet unübersehbar ausgeweitet.

Zu beachten ist außerdem: Dadurch dass es sich um eine präventivpolizeiliche Maßnahme handelt, ist die von der Polizei zu treffende Prognose, ob tatsächlich eine Gefahr besteht, immer mit Unsicherheit behaftet. Würde der Gesetzentwurf als Gesetz beschlossen, hätte das zur Folge, dass – im Falle polizeilicher Fehleinschätzungen, die wegen der grundsätzlichen Schwierigkeit, solche Prognosen zu treffen, unvermeidbar sind – auch Personen eine Fußfessel tragen, von denen tatsächlich gar keine Gefahr ausgeht.

## **B. Ergänzende kurze Anmerkungen**

### **1. Verdeckter Einsatz technischer Mittel bei Polizeieinsätzen - § 21 Abs. 4 PoIDVG**

Aus Sicht des Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein ist nicht nachvollziehbar, warum bei dem verdeckten Einsatz technischer Mittel im Rahmen von Polizeieinsätzen zum Zweck des Schutzes von Polizeikräften (so genannte „Personenschutzsender“) auf den generell nach § 21 Abs. 2 geltenden Richtervorbehalt verzichtet werden soll. Nach § 29 Abs. 4 PoIDVG bedarf der Einsatz von Verdeckten Ermittlungspersonen ohnehin einer richterlichen Anordnung, so dass bei einem gleichzeitig geplanten Einsatz eines Personenschutzsenders auch dieser gleich mit beantragt werden kann. Sollten solcher Sender zum Beispiel im Rahmen von Wohnungsdurchsuchungsmaßnahmen eingesetzt werden, gilt für deren Anordnung ebenfalls ein Richtervorbehalt (§ 16 a SOG). Für Eilfälle könnte eine der bei Durchsuchungen geltenden entsprechende Regelung eingeführt werden. Für den im Gesetzentwurf vorgesehenen vollständigen Verzicht auf den Richtervorbehalt gibt es keine nachvollziehbaren Gründe.

### **2. Automatische Datenverarbeitung - § 49 PoIDVG**

Die im Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein organisierten Anwältinnen und Anwälte sehen die Möglichkeit der automatisierten Datenverarbeitung, wie sie in § 49 PoIDVG vorgesehen ist, kritisch. Es liegt darin die Möglichkeit, anlasslos Persönlichkeitsprofile zu erstellen oder bestehende Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen von Bürger\*innen auszuwerten. Dies ist mit dem Menschenbild des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet es eine Verletzung der Menschenwürde, wenn die Speicherung und Zusammenführung von personenbezogenen Daten zur Grundlage für ein Persönlichkeitsprofil werden können (siehe u.a. die Entscheidung des BVerfG zum BKAG vom 20. April 2016).

### **3. Datenschutzbeauftragter - § 72 PoIDVG**

Es ist abzulehnen, dass im Gesetzentwurf für den Datenschutzbeauftragten keine Anordnungsbefugnis mehr vorgesehen ist. Die Grundrechtseingriffe, die in einer etwaig rechtswidrigen Datenerhebungsmaßnahme liegen, sind nicht zu verhindern, während nach § 72 erst der Rechtsweg durchlaufen werden muss. Damit ist die Effektivität der Kontrolle nicht gewährleistet.