

Das Gesetz zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland

A. Einleitung

Zum 31. Dezember 2020 trat im Saarland ein ebenso lang erwartetes wie umstrittenes Gesetz in Kraft: Das Gesetz zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland.¹ Durch das Vorhaben sollten unionsrechtliche Vorgaben umgesetzt und „eine rechtssichere und zukunftsfähige Basis für die polizeiliche Datenverarbeitung“ geschaffen werden.² Doch die Reaktionen fallen bis dato gemischt aus. Während die Gewerkschaft der Polizei von wirksamen Mitteln spricht, um „Gewalt gegen [...] Kolleginnen und Kollegen zu minimieren“³, sehen Kritiker unangemessene Eingriffe in grundrechtlich geschützte Sphären.⁴ Teile des Parlaments erwogen bereits eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes.⁵

Dieser Beitrag soll zunächst kurz auf die Hintergründe des Gesetzes eingehen und die strukturellen Änderungen des saarländischen Polizeirechts skizzieren, die zum neuen Jahr gelten. In einem weiteren Schritt werden einige (Befugnis-)Normen vorgestellt und in die Diskussionen eingeführt, die ihre Entstehung begleiteten. Am Ende soll ein kurzes Fazit stehen, das sich insb. der Frage widmet, inwieweit die Ziele des Vorhabens durch das neue Gesetz erfüllt werden.

* Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht, Informationsrecht und Rechtsökonomie (Univ.-Prof. Dr. Klement) an der Universität Mannheim.

¹ Gesetz Nr. 2007 zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland vom 6./7. Oktober 2020, Abl. Saarland 2020 I, S. 1133.

² Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes, LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 1.

³ Stellungnahme des Landesvorsitzenden der GdP Saarland, *David Maaß*, abrufbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_GdP-Saarland-Wichtige-Befugnisse-fuer-die-Polizei-sollen-Rechtskraft-erhalten-?open&ccm=300050130 (abgerufen am 21.02.2021).

⁴ Vgl. die Berichterstattung über Protestaktionen in der Zivilbevölkerung bei *Kipp*, Das neue Polizeigesetz ist beschlossen, Saarbrücker Zeitung v. 07.10.2020, S. B2; s. ferner beispielhaft den Leserbrief: Ich verteidige mein Grundrecht, Saarbrücker Zeitung v. 17./18.10.2020, S. F3.

⁵ *Kipp*, Das neue Polizeigesetz ist beschlossen, Saarbrücker Zeitung v. 07.10.2020, S. B2; s. ferner die Meldung vom 06.10.2020: Linksfraktion prüft Klage gegen neues Polizeigesetz, Saarbrücker Zeitung v. 06.10.2020, S. B2.

B. Hintergründe des Gesetzes

Wie einleitend dargestellt nahm die Landesregierung die Richtlinie (EU) 2016/680⁶, deren Umsetzungsfrist am 06. Mai 2018 endete, zum Anlass für die Novelle. Daneben waren jedoch ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs auch weitere Belange ausschlaggebend, wie die Umsetzung des Koalitionsvertrags, das Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz, eine gesteigerte Sensibilität im Umgang mit personenbezogenen Daten und die Umsetzung des Programms „Polizei 2020“.⁷

I. Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680

Die Richtlinie (EU) 2016/680 (sog. JI-Richtlinie) wurde als ein Teil der europäischen Datenschutzbestrebungen parallel zur DSGVO vorgestellt und verabschiedet.⁸ Demgemäß decken sich auch die Anwendungsbereiche beider Normkomplexe, wobei die JI-Richtlinie speziell für den Bereich polizeilicher und justizieller Arbeit geschaffen wurde.⁹ Durch Verabschiedung der JI-Richtlinie wurde gleichzeitig der Rahmenbeschluss 2008/977/JI¹⁰ aufgehoben und durch deutlich weitergehende Regelungen ersetzt. So findet die Richtlinie nach ihrem Art. 2 nun auch auf innerstaatliche Sachverhalte Anwendung.¹¹

Inhaltlich werden den Mitgliedstaaten vor allem verbindliche Vorschriften zu Überprüfungs- und Speicherfristen (Art. 5 JI-RL), zur Qualitätskontrolle (Art. 7 JI-RL) und für automatisierte Einzelfallentscheidungen (Art. 11 JI-RL) gemacht. Darüber hinaus werden die Rechte der Betroffenen (Art. 12–18 JI-RL) und die Pflichten der Verantwortlichen und Auftragsverarbeiter (Art. 19–34 JI-RL) deutlich detaillierter

⁶ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, Abl. EU, 04.05.2016, L 119, S. 89.

⁷ LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 1.

⁸ Datenschutzrecht/*Hornung/Spiecker gen. Döhmann*, 1. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 215 f.; daher als „kleine Schwester“ der DSGVO bezeichnet bei *Schichtenberg*, DuD 2016, 605 ff.

⁹ S. zu Problematik und Relevanz der komplementären Anwendungsbereiche *Hornung/Schindler/Schneider*, ZIS 2018, 566 ff.

¹⁰ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, Abl. EU, 30.12.2008, L 350, S. 60.

¹¹ Daher unter Verweis auf den fehlenden „Anwendungsbereich des Unionsrechts“ und das Subsidiaritätsprinzip für kompetenzwidrig gehalten bei *Schantz/Wolff*, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 235 ff.

als noch im Rahmenbeschluss geregelt. Die Einsetzung eines behördeninternen Datenschutzbeauftragten ist nun ebenfalls europaweit verpflichtend (Art. 32–34 JI-RL). Den weitesten Spielraum behalten die Mitgliedstaaten bei Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung. Dort liegt es in ihrer Verantwortung, Vorschriften einzuführen, durch die die Erforderlichkeit (Art. 8 JI-RL) bzw. die unbedingte Erforderlichkeit (Art. 10 JI-RL) der Verarbeitung personenbezogener Daten sichergestellt wird.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die JI-Richtlinie vor allem Maßstab für den Umgang mit personenbezogenen Daten ist und insoweit einen formalen Rahmen bietet. In materieller Hinsicht hingegen werden den Mitgliedstaaten lediglich Mindestanforderungen vorgegeben, die es zu beachten gilt.¹²

II. Umsetzung des Koalitionsvertrags

Klare inhaltliche Leitlinien für ihre gesetzgeberische Tätigkeit hat sich die Landesregierung dagegen selbst mit dem Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode¹³ gegeben. So finden sich im Abschnitt „Innere Sicherheit“ erste Anstöße zur Einführung einer „elektronischen Fußfessel“ und zum erweiterten Einsatz von Körperkameras, sog. „Bodycams“. Darüber hinaus wurden die lagebildabhängige Videoüberwachung, die automatische Kennzeichenerfassung und die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur sog. Quellen-TKÜ in der Vereinbarung festgehalten.¹⁴

III. Reaktion auf das Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz

Flankiert werden diese Pläne seit dem Urteil des BVerfG vom 20. April 2016¹⁵ auch durch neue verfassungsrechtliche Erkenntnisse. Bereits bei der letzten Änderung des Polizeirechts war es dem Landesgesetzgeber ein Anliegen, auf solche Entwicklungen in der Rechtsprechung zu reagieren und seine Vorschriften dementsprechend anzupassen.¹⁶ Zwar sind seitdem einige Urteile zu neuen polizeilichen Befugnissen

¹² So im Ergebnis auch *Hornung/Schindler/Schneider*, ZIS 2018, 566 (567).

¹³ Für die Zukunft unseres Landes. Solide wirtschaften – mutig gestalten – mehr investieren. Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes (2017–2022), abrufbar unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/koalitionsvertrag_spd_cdu100.pdf (abgerufen am 21.02.2021).

¹⁴ Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes (Fn. 13), S. 100 f.

¹⁵ BVerfGE 141, 220–378; ferner BVerfG, NVwZ 2016, 839–841 (m. Anm. *Wiemers*) und BVerfG, ZD 2016, 374–375 (m. Anm. *Petri*).

¹⁶ LT-Drucks. Saarland 15/899, S. 19; s. zur Umsetzung *Guckelberger/Kollmann*, LKRZ 2015, 315.

auszumachen, auf die im Rahmen der einzelnen Normen genauer einzugehen ist. Das Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz zeichnet sich jedoch durch seine Zusammenführung der bisherigen Rechtsprechung zum Ausgleich von Grundrechten und Eingriffsbefugnissen aus¹⁷ und ist daher in besonderem Maße geeignet für die gesetzgeberische Praxis.

Gegenstand des Urteils waren diverse Vorschriften des BKA-Gesetzes, durch die den Behörden weitreichende Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten eingeräumt wurden.¹⁸ Das BVerfG nutzte diese Gelegenheit, um allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen für heimliche Überwachungsmaßnahmen zu formulieren und seine Ausführungen zur Nutzung bzw. Übermittlung derart erhobener Daten zu konkretisieren.

Im Zentrum stand dabei die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.¹⁹ Diese erlaube heimliche Überwachungsmaßnahmen lediglich zum „Schutz oder der Bewehrung von hinreichend gewichtigen Rechtsgütern“²⁰ und nur soweit „zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen“²¹. In Bezug auf terroristische Straftaten könnten solche Anhaltspunkte bereits durch das individuelle Verhalten einer Person begründet werden, etwa wenn diese aus einem Ausbildungslager für Terroristen in die Bundesrepublik einreisen.²² Ferner komme bei eingriffsintensiven Maßnahmen dem Grundrechtsschutz durch Verfahren besondere Bedeutung zu.²³ So seien vorherige, unabhängige Kontrollen, etwa durch einen Richter, geboten,²⁴ es müsse der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sichergestellt werden²⁵ und es bedürfe einer aufsichtlichen Kontrolle, die Transparenz und individuellen Rechtsschutz gewährleistet.²⁶ Zuletzt weist

¹⁷ Vgl. die Urteilsanmerkung in NJW-Spezial 2016, 313.

¹⁸ Eine Übersicht dieser Vorschriften findet sich bei BVerfGE 141, 220 (225 ff.).

¹⁹ BVerfGE 141, 220 (268 ff.).

²⁰ BVerfGE 141, 220 (269).

²¹ BVerfGE 141, 220 (272).

²² BVerfGE 141, 220 (272 f.); dadurch wird in der Sache ein neuer (zusätzlicher) Gefahrbegriff eingeführt, der sich nicht nur auf ein konkretes Schadensereignis, sondern auf eine mögliche Täterschaft bezieht, s. dazu *Darnstädt*, DVBl. 2017, 88 (93 f.).

²³ BVerfGE 141, 220 (275); grundlegend zum Grundrechtsschutz durch Verfahren: *Hesse*, EuGRZ 1978, 427 (434 ff.); speziell zu verfahrensrechtlichen Absicherungen bei TKÜ und Online-Durchsuchung: *Bantlin*, JuS 2019, 669 (672 f.).

²⁴ BVerfGE 141, 220 (275) unter Verweis auf ein Urteil des EGMR zum G10-Gesetz, in dem dieser einen Richtervorbehalt auch aus Sicht der EMRK als „wünschenswert“ („desirable“) bezeichnet: EGMR, Urteil v. 06.09.1978, 5029/71, Rn. 56 – *Klaas u.a. v. Deutschland*.

²⁵ BVerfGE 141, 220 (276); s. zum Kernbereichsschutz instruktiv *Schneider*, JuS 2021, 29–34.

²⁶ BVerfGE 141, 220 (282).

das Gericht auch auf die notwendige Normierung von Löschungspflichten hin,²⁷ die Teil seiner ständigen Rechtsprechung zum Umgang mit personenbezogenen Daten sind.²⁸

Gerade die formellen Anforderungen, die das BVerfG vorgibt, decken sich auffallend mit denen des Unionsrechts. Bestätigt wird diese Annahme durch einen Verweis im Urteil auf die im Zeitpunkt der Urteilsfindung noch im Vorschlagsstadium befindliche JI-Richtlinie.²⁹

Hinsichtlich Nutzung und Übermittlung der gewonnenen Daten betont das BVerfG die Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung.³⁰ Demnach kann der Gesetzgeber die weitere Nutzung von Daten über den konkreten Anlass hinaus im Rahmen der Zweckbindung grundsätzlich erlauben.³¹ Unter strengeren Voraussetzungen soll es ihm ferner möglich sein, die Daten zu anderen Zwecken verwenden zu lassen.³² Entscheidendes Kriterium ist dabei die Frage, ob die Daten auch für den neuen Zweck in zulässiger Weise mit den ursprünglichen Mitteln hätten erhoben werden dürfen. Das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang von einer „hypothetischen Datenneuerhebung“.³³ Unterschiede sollen jedoch im Hinblick auf die Methode der ursprünglichen Erhebung bestehen: So stellt das BVerfG an eine Zweckänderung höhere Anforderungen, wenn die Daten aufgrund der besonders eingriffsintensiven Maßnahmen „Wohnraumüberwachung“ oder „Zugriff auf informationstechnische Systeme“ erlangt wurden.³⁴

Zuletzt widmet sich das BVerfG den Anforderungen an eine Übermittlung von Daten an staatliche Stellen im Ausland. Diese prüft es ebenso wie die inländische weitere Nutzung an den Kriterien der Zweckbindung und Zweckänderung.³⁵

²⁷ BVerfGE 141, 220 (285 f.).

²⁸ Grundlegend BVerfGE 65, 1 (46); vgl. ferner BVerfGE 133, 277 (366); 125, 160 (335); 120, 351 (361); 118, 168 (207 f.); 109, 279 (262); 100, 313 (361).

²⁹ BVerfGE 141, 220 (134) mit Verweis auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr vom 25. Januar 2012, KOM(2012) 10 endgültig.

³⁰ BVerfGE 141, 220 (324).

³¹ BVerfGE 141, 220 (324).

³² BVerfGE 141, 220 (326 f.).

³³ BVerfGE 141, 220 (327).

³⁴ BVerfGE 141, 220 (329).

³⁵ BVerfGE 141, 220 (334).

IV. Umsetzung des Programms „Polizei 2020“

An die soeben betrachteten Voraussetzungen für Nutzung und Weitergabe personenbezogener Daten schließt sich auch der letzte Beweggrund der Landesregierung für das Gesetzesvorhaben an: Das White Paper „Polizei 2020“³⁶. Dabei handelt es sich um ein von den Innenministern des Bundes und der Länder ausgearbeitetes Programm, das die Verfügbarkeit polizeilicher Informationen bei gleichzeitiger Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Datenschutz verbessern soll.³⁷ Hierfür ist geplant, Ressourcen von Bund und Ländern beim BKA zu bündeln und somit qualitativ höherwertige Daten zu erlangen, Doppelspeicherungen zu vermeiden und einen besseren Austausch der Behörden zu gewährleisten.³⁸

V. Zusammenfassung

Der Überblick über die verschiedenen Hintergründe des neuen Gesetzes zeigt zweierlei sehr deutlich: Zum einen, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestand, um unions- und verfassungsrechtlichen Pflichten nachzukommen bzw. politische Abreden interner und externer Art einzuhalten.³⁹ Zum andern aber auch, dass dieser Weg durch die besagten Faktoren bereits stark vorgezeichnet war. Sowohl in formeller, als auch in inhaltlicher Hinsicht hatte der Landesgesetzgeber eine Fülle von Vorgaben aus den unterschiedlichen Quellen zu beachten, die wie gezeigt⁴⁰ teilweise Überschneidungen aufweisen. Auf welche Art und Weise er verbleibende Spielräume ausgenutzt hat und ob es ihm am Ende gelungen ist, den eigenen Maßstäben gerecht zu werden, soll Gegenstand der folgenden Abschnitte sein.

C. Die Umstrukturierung des saarländischen Polizeirechts

Eine erste Besonderheit, bei genauer Betrachtung der neuen Normen, ist die Art und Weise auf die sie in das bestehende System des saarländischen Polizeirechts eingepflegt wurden. Während in der Vergangenheit sämtliche Befugnisse im Saarländischen Polizeigesetz (SPolG) zusammengefasst waren, hat sich der Gesetzgeber nun

³⁶ Polizei 2020 – White Paper –, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/polizei-2020-white-paper.pdf;jsessionid=6492A8BE7A16A99E7D2999162F3611EA.1_cid295?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 21.02.2021).

³⁷ Polizei 2020 – White Paper – (Fn. 36), S. 2.

³⁸ Polizei 2020 – White Paper – (Fn. 36), S. 13.

³⁹ S. auch beispielhaft die Forderung nach Nachbesserung aufgrund des Urteils zum BKAG bei Gröpl/*Guckelberger*/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, 3. Aufl. 2017, § 4 Rn. 137.

⁴⁰ S.o. unter B. III. zu den Parallelen zwischen dem Urteil des BVerfG zum BKAG und der JI-Richtlinie.

dazu entschlossen, die §§ 25–40 SPoIG a.F. gemeinsam mit einigen neuen Befugnissen in das Saarländische Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPoIDVG) auszulagern.⁴¹ Dementsprechend befindet sich künftig in § 25 SPoIG n.F. lediglich ein Hinweis darauf, dass personenbezogene Daten nur nach Maßgabe des SPoIDVG verarbeitet werden dürfen.⁴² Im SPoIG selbst wurden zusätzlich einige Folgeänderungen vorgenommen. So wurde insb. in § 7 SPoIG die Nennung von Art. 10 GG gestrichen.⁴³ Außerdem wurde das sog. Aufenthaltsgebot, das ebenfalls einer genaueren Begutachtung bedarf,⁴⁴ bei § 12 SPoIG eingefügt. Den Hauptteil der Neuerungen bildet schließlich das SPoIDVG, in dem sich nun umfassende formelle und materielle Regelungen zum polizeilichen Umgang mit personenbezogenen Daten finden.⁴⁵

D. Ausgewählte (Befugnis-)Normen

Nachdem klar geworden ist, dass das neue Polizeirecht nun aus zwei zentralen Kodifikationen besteht (von Nebengesetzen einmal abgesehen), sind die einzelnen Bestimmungen näher zu untersuchen. Dabei soll zunächst auf die Einführung von Kontaktverbot und Aufenthaltsgebot ins SPoIG eingegangen werden. Sodann liegt der Schwerpunkt im Bereich des SPoIDVG, dessen Aufbau dargestellt wird und aus dem einzelne Normen herausgegriffen und analysiert werden sollen.

I. Ergänzung des SPoIG – Kontaktverbot und Aufenthaltsgebot, § 12 Abs. 4 SPoIG

Es mag überraschen, dass sich in ein Gesetz zur Neuregelung polizeilicher Datenverarbeitung auch eine Norm eingeschoben hat, die eher den „traditionellen“ Vorstellungen polizeilicher Tätigkeit entspricht. Doch der Gesetzgeber nahm die Änderung zum Anlass, auch die Standardbefugnisse der §§ 9 ff. SPoIG um Regelungen zum Kontaktverbot und zum Aufenthaltsgebot zu ergänzen. Tatsächlich erfuhr der neue § 12 Abs. 4 SPoIG in den Diskussionen rund um die Gesetzesnovelle nur wenig Aufmerksamkeit.⁴⁶ Daher soll er an dieser Stelle noch einmal begutachtet werden.

⁴¹ Abl. Saarland 2020 I, S. 1133 f., Art. 1 Nr. 1 lit. b, Art. 1 Nr. 10.

⁴² Abl. Saarland 2020 I, S. 1134, Art. 1 Nr. 10.

⁴³ Abl. Saarland 2020 I, S. 1134, Art. 1 Nr. 2.

⁴⁴ S.u. die Ausführungen unter D. I.

⁴⁵ Abl. Saarland 2020 I, S. 1134–1168.

⁴⁶ So befasst sich etwa *Kipker*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport des Landtags des Saarlandes am 7. Mai 2020 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland (Drucksache 16/1180) nur mit den Normen des SPoIDVG und überspringt in seiner Begutachtung des Gesetzes die

Gem. § 12 Abs. 4 Satz 1 SPoIG kann die Vollzugspolizei zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person einer anderen Person gegenüber ein Kontaktverbot (Nr. 1) oder ein Aufenthaltsgebot (Nr. 2) aussprechen. Ein Kontaktverbot meint dabei das an den Betroffenen gerichtete Verbot, zu einer bestimmten Person oder zu Angehörigen einer bestimmten Personengruppe Kontakt zu suchen oder aufzunehmen. Bei einem Aufenthaltsgebot wird dem Betroffenen aufgetragen, ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen. Der Gesetzgeber ermöglicht damit Einschränkungen des Grundrechts auf Freizügigkeit im Bundesgebiet (Art. 11 Abs. 1 GG) und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG).⁴⁷ In beiden Fällen ist Anknüpfungspunkt der Maßnahmen die konkrete Gefahr für eines der benannten Rechtsgüter.⁴⁸

§ 12 Abs. 4 Satz 2 SPoIG weitet die Befugnisse der Polizei darüber hinaus jedoch auch in das Vorfeld der konkreten Gefahr aus. So sollen Maßnahmen nach Satz 1 (also Kontaktverbot und Aufenthaltsgebot) auch dann zulässig sein, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 100a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 100a Abs. 2 StPO begehen wird (§ 12 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 SPoIG). Außerdem soll auch das individuelle Verhalten einer Person für die Anordnung der Maßnahmen genügen, soweit dadurch die konkrete Wahrscheinlichkeit der Begehung einer Straftat nach § 129a Abs. 1, 2 StGB begründet wird (§ 12 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 SPoIG).

Zunächst ist anzumerken, dass die Anknüpfung an die konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person eine angemessene Lösung ist, um das durch die Maßnahmen verfolgte Ziel mit den damit verbundenen schwerwiegenden Eingriffen in Ausgleich zu bringen. Demnach ist lediglich fraglich, inwieweit solche Maßnahmen auch im Vorfeld der konkreten Gefahr verfassungsrechtlich zulässig sind und damit vom Gesetzgeber erlaubt werden dürfen. Ganz grundsätzlich wurde bereits festgestellt, dass auch im Vorfeld polizeiliche Maßnahmen nicht ausgeschlossen sind. Der Gesetzgeber ist also nicht von Verfassungs wegen auf einen bestimmten Gefahrbegriff beschränkt.⁴⁹ Dies kann jedoch nur insoweit gelten, als durch diese Vorfelddarstellung ein „überragend wichtiges Rechtsgut“ geschützt wird.⁵⁰ Problematisch ist somit insb. die dynamische Verweisung in § 12 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 SPoIG auf

Ergänzung von § 12 SPoIG.

⁴⁷ Zarella, DÖV 2019, 221 (224).

⁴⁸ Zum Begriff der konkreten Gefahr s. Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth (Fn. 39), § 4 Rn. 50.

⁴⁹ BVerfGE 141, 220 (272).

⁵⁰ BVerfGE 141, 220 (272).

den Straftatenkatalog in § 100a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 100a Abs. 2 StPO. Die dort aufgezählten Straftaten reichen von Straftaten des Friedensverrats über Mord und Totschlag bis hin zu besonderen Fällen von Betrug und Hehlerei. Der Anwendungsbereich der neuen Maßnahmen im Vorfeld von Straftaten wird daher äußerst weit gefasst, sodass es fraglich erscheint, ob hierdurch den verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge getan ist.⁵¹ Für den Gesetzgeber spricht allerdings, dass das BVerfG bei der Einordnung des Unrechtsgehalts einer Straftat dessen Einschätzungsprärogative anerkennt.⁵² Diese Rechtsprechung könnte sich im Grundsatz auf den Bereich präventiven Vorgehens übertragen lassen. Zwar wäre eine Konkretisierung, etwa in Form eines eigenen Katalogs, wünschenswert. Dies würde auch die Transparenz der Norm erhöhen, indem der umständliche Schritt der dynamischen Verweisung entfiel. Durchgreifende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Norm ergeben sich jedoch nicht.

Die Anknüpfung an das individuelle Verhalten einer Person in § 12 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 SPolG wird in unmittelbarem Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG⁵³ auf Straftaten nach § 129a Abs. 1, 2 StGB beschränkt. Demnach ist dieser Teil der Vorschrift verfassungsrechtlich deutlich weniger problematisch.

II. Das neue SPolDVG

Nachdem ein Blick auf die wenigen und dennoch gewichtigen Änderungen des SPolG geworfen wurde, soll sich dieser Abschnitt dem Kern des Änderungsgesetzes widmen: Dem Saarländischen Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPolDVG). Dabei soll zunächst dessen Aufbau dargestellt und der formelle Rahmen erläutert werden, den es für den Umgang mit personenbezogenen Daten bietet. Sodann werden einige der allgemeinen Vorschriften und besonderen Befugnisnormen vorgestellt, die bereits vielfach öffentliche Diskussionen auslösten.

1. Aufbau und allgemeine Vorschriften

Das SPolDVG ist formal in sechs verschiedene Teile gegliedert, wobei die ersten beiden Teile „Allgemeine Bestimmungen“ und die „Rechtsgrundlagen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ regeln. Der dritte Teil des Gesetzes enthält die besonderen Befugnisnormen der Polizei und regelt die bei deren Anwendung zu

⁵¹ So bereits zu einer ähnlich weitgehenden Regelung im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz *Zaremba*, DÖV 2019, 221 (225).

⁵² BVerfGE 129, 208 (243); 125, 260 (329).

⁵³ BVerfGE 141, 220 (272 f.).

beachtenden Grundsätze, wie den Kernbereichsschutz (§ 41 SPolDVG) und Protokollierungspflichten (§ 42 SPolDVG). Im vierten Teil finden sich Regelungen zur Übermittlung personenbezogener Daten und der fünfte Teil behandelt besondere Aspekte der Daten- und Auftragsverarbeitung. Im sechsten und letzten Teil finden sich einige abschließende Vorschriften, die Sanktionsandrohungen bei Verstößen (§ 65 SPolDVG) und Berichtspflichten der Landesregierung (§ 66 SPolDVG) regeln.

Bereits der Aufbau des SPolDVG lässt erkennen, an welchen Stellen der Gesetzgeber in besonderem Maße „fremde Vorgaben“ umsetzt und wo er eigene sicherheitspolitische Ziele verwirklichen möchte. So dienen vor allem der erste und zweite Teil des Gesetzes der Anpassung des Polizeirechts an die JI-Richtlinie und an die damit korrespondierenden Anforderungen des BVerfG. Der vierte Teil muss ferner vor dem Hintergrund des Programms „Polizei 2020“ gelesen werden. Durch politische Entscheidungen geprägt und auch aus diesem Grund besonders umstritten ist schließlich der dritte Teil des Gesetzes, in dem der Gesetzgeber neue Befugnisse der Polizeibehörden regelt. Bevor jedoch diese Befugnisse untersucht werden, ist ein Blick auf die allgemeinen Vorschriften der ersten beiden Teile zu werfen. Denn auch wenn diese in der öffentlichen Debatte kaum problematisiert wurden, sind sie juristisch kontrovers und nicht unkritisch zu übergehen.

a) Der Datenschutzbeauftragte und seine Befugnisse

In einigen Bundesländern besonders problematisch gestaltete sich die Einführung des Datenschutzbeauftragten als unabhängiger und mit entsprechenden Kontrollbefugnissen ausgestatteter Instanz.⁵⁴ Die JI-Richtlinie fordert insoweit nicht weniger als „wirksame Untersuchungsbefugnisse“ (Art. 47 Abs. 1 JI-RL) und zählt beispielhaft Warnungen, verbindliche Anweisungen und Verbote durch den Datenschutzbeauftragten auf (Art. 47 Abs. 2 JI-RL).

Der saarländische Gesetzgeber wählte zur Umsetzung einen pragmatischen und ebenso effektiven Weg. So ist § 6 SPolDVG in wesentlichen Teilen eine nahezu wortgleiche Übernahme von Art. 47 JI-RL und gewährt dem Landesbeauftragten für Datenschutz alle notwendigen Befugnisse. Auch das im ersten Entwurf vorgesehene Einvernehmenserfordernis mit der zuständigen Aufsichtsbehörde⁵⁵ wurde letztendlich „ersatzlos gestrichen“.⁵⁶ Die Vorschriften zur „Datenschutzkontrolle“ (§§ 4–8

⁵⁴ Beispiele und Kritik bei *Golla*, KriPoZ 2019, 238 (242 ff.).

⁵⁵ So noch im ursprünglichen Entwurf vorgesehen, vgl. die Begründung in LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 74.

⁵⁶ Abänderungsantrag des Ausschusses für Inneres und Sport, LT-Drucks. Saarland 16/1459,

SPoIDVG) dürfen daher alles in allem als gelungene Umsetzung betrachtet werden, die ein positives Signal für den Datenschutz sendet.

b) Die Einwilligung als Verarbeitungsgrund

Besondere Aufmerksamkeit verdienen ferner die „Rechtsgrundlagen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ (§§ 17–27 SPoIDVG). Hier wird unter anderem die zunächst kontraintuitiv anmutende Möglichkeit einer Einwilligung in die polizeiliche Datenverarbeitung festgeschrieben (§ 19 SPoIDVG). Eine solche Einwilligung ist bereits deshalb problematisch, weil sich Staat und Bürger nicht in gleicher Weise wie Private gegenüberstehen und der Staat regelmäßig über Möglichkeiten verfügt, sein Verarbeitungsinteresse auch gegen den Willen des Betroffenen durchzusetzen.⁵⁷ Es ist daher schwierig, eine auf Freiwilligkeit beruhende Einwilligung von einer solchen zu unterscheiden, die aus Angst vor Nachteilen im weiteren Verfahren oder aufgrund gefühlter Alternativlosigkeit erklärt wurde.⁵⁸ Aufgrund dieser Unwägbarkeiten wurde im Gesetzgebungsverfahren auch eine vollständige Streichung des Paragraphen gefordert.⁵⁹

Nichtsdestotrotz untersagt die JI-Richtlinie die Einwilligung als Verarbeitungsgrundlage nicht völlig. So wird in Erwägungsgrund 35 Satz 6 deutlich, dass die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, diese etwa im Falle von DNA-Tests oder Aufenthaltsüberwachungen zuzulassen. Allerdings müssen sie dann auch den strengen Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Es bedarf etwa nach Erwägungsgrund 37 Satz 5 einer spezifischen Rechtsvorschrift, die die Einwilligung zulässt.⁶⁰ Vor diesem Hintergrund sind pauschale Einwilligungstatbestände per se nicht mit der Richtlinie vereinbar.⁶¹

Der Landesgesetzgeber im Saarland hat gleichsam einen Mittelweg gewählt: In § 19 SPoIDVG wird ein allgemeiner Rahmen für die Einwilligung vorgegeben, die jedoch nur bei speziell normierter Zulassung in Betracht kommt. Auf diese Art und

S. 2.

⁵⁷ Golla, KriPoZ 2019, 238 (239); grundlegende Unterschiede sehen auch: Aden, vorgänge Nr. 221/222 (1–2/2018), 93; Geiger, NVwZ 1989, 35 (37).

⁵⁸ Golla, KriPoZ 2019, 238 (239), Golla/Skobel, GSZ 2019, 140 (140) in einem Beitrag, der den pointierten Titel „Sie haben doch nichts zu verbergen?“ trägt; Schwichtenberg, DuD 2016, 605 (606 f.).

⁵⁹ Kipker, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf (Fn. 46), S. 8 f.

⁶⁰ Für eine spezifische Regelung ebenfalls Johannes/Weinhold, Das neue Datenschutzrecht bei Polizei und Justiz, 2018, § 1 Rn. 157; Stief, StV 2017, 470 (747).

⁶¹ Golla, KriPoZ 2019, 238 (240); so auch mit Blick auf die DSGVO Bäcker, in: Hill/Kugelman/Martini, Perspektiven der digitalen Lebenswelt, S. 63 (71).

Weise wird dem Bedürfnis nach einer allgemeinen Vorschrift ebenso Genüge getan wie dem Erfordernis einer besonderen Zulassung. Die saarländische Umsetzung ist also mit Blick auf die Richtlinie deutlich weniger problematisch als Vorschriften in anderen Polizeigesetzen.⁶²

Es zeigt sich daher, dass § 19 SPoIDVG i.V.m. den jeweiligen Einzelnormen nicht unter Verweis auf die JI-Richtlinie zu beanstanden ist. Aus Beweisgründen wäre jedoch langfristig zu empfehlen, zumindest unbedingte Schriftlichkeit der Einwilligung anzuordnen.

c) Ausnahmen zu Löschungspflichten

Zuletzt traten häufig auch Umsetzungsprobleme im Zusammenhang mit den Betroffenenrechten auf, die von der JI-Richtlinie gefordert werden. Dabei müssen die Mitgliedstaaten unter anderem für die Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten Sorge tragen. Die JI-Richtlinie sieht Ausnahmen lediglich vor, wenn diese zur Klärung der Richtigkeit der Daten oder aus Beweiszwecken notwendig sind (Art. 16 Abs. 3 JI-RL). Darüber hinausgehende Ausnahmen überschreiten den Rahmen zulässiger Einschränkungen der Betroffenenrechte.

Nichtsdestotrotz hat sich der saarländische Gesetzgeber dazu entschieden, weitere Fälle zu normieren, in denen „Löschung und Vernichtung unterbleiben“ (§ 26 Abs. 3 SPoIDVG). Dies soll etwa der Fall sein, wenn schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt würden (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SPoIDVG) oder ein unverhältnismäßiger Aufwand der Löschung entstünde (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 SPoIDVG). Wenn auch die erste Ausnahme besonders betroffenenfreundlich klingt und ihresgleichen in anderen Umsetzungen der Richtlinie findet, so ist es dennoch höchst fragwürdig, unzulässig gespeicherte Daten zum Schutz des Betroffenen selbst nicht zu löschen. Hier wird in der Literatur vollkommen zu Recht auf den bevormundenden Charakter dieser Art von Vorschriften hingewiesen und daher deren Streichung gefordert.⁶³ Regelungen, die bei unverhältnismäßigem Aufwand die Vernichtung personenbezogener Daten ausschließen, sind in diesem Kontext nicht weniger problematisch. Art. 16 Abs. 3 JI-RL, der diesen Fall nicht nennt, wird ganz überwiegend dahingehend verstanden, dass ein „ökonomischer oder administrativer Aufwand nicht vorgebracht werden kann, um das Löschungsrecht einzuschränken.“⁶⁴ Dementsprechend sollte auch diese Vorschrift vom Gesetzgeber nochmals

⁶² Einen guten Überblick hierzu gibt *Golla*, KriPoZ 2019, 238 (240).

⁶³ *Golla*, KriPoZ 2019, 238 (242).

⁶⁴ *Golla*, KriPoZ 2019, 238 (242); ferner mit Blick auf die Umsetzung in § 58 BDSG: *Johannes/Weinhold* (Fn. 60), § 1 Rn. 197; *Schantz/Wolff*, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017,

einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

d) Zwischenergebnis

Der Blick auf die allgemeinen Vorschriften zeigt also, dass sich der Gesetzgeber stark an Wortlaut und Inhalt der JI-Richtlinie orientiert hat. Dadurch ist es ihm gelungen, gerade im Bereich des Datenschutzbeauftragten, eine deutlich effektivere Lösung zu entwickeln, als sie in anderen Bundesländern gefunden wurde. Diese Herangehensweise sollte er beibehalten und in Zukunft noch einmal reaktivieren, wenn er den neu geschaffenen § 26 Abs. 3 SPoIDVG Revue passieren lässt. Vielleicht zieht er dann auch eine Überarbeitung in Erwägung, die sicherlich im Sinne der Richtlinienkonformität des neuen Polizeirechts wäre.

2. Die neuen polizeilichen Befugnisse

Nach dieser Befassung mit dem allgemeinen (insb. datenschutzrechtlichen) Rahmen schließt sich nun eine Analyse einiger neuer Befugnisnormen an, die vielfach Stein des Anstoßes waren.⁶⁵ Die neu geschaffenen polizeilichen Möglichkeiten sollen dabei vorgestellt werden und es erfolgt eine Einschätzung, inwieweit der Gesetzgeber bei ihrer Schaffung den oben dargestellten Rahmen einhalten konnte, den das BVerfG vorgezeichnet hat.

a) Erstellung polizeilicher Lagebilder, § 23 Abs. 6 SPoIDVG

Etwas versteckt findet sich bereits im zweiten Teil des SPoIDVG eine neuartige Befugnis, die eine ohnehin gängige Praxis auf eine eigene Rechtsgrundlage stützen und ausweiten soll. § 23 Abs. 6 SPoIDVG ermöglicht der Polizei von nun an die Verwendung „personenbezogener Daten zur Erstellung von Lagebildern“. Bereits vor Einführung dieser Vorschrift war es üblich, anhand von Kriminalitätsstatistiken sog. „Brennpunkte“ auszumachen und die Polizeipräsenz an diesen Orten entsprechend zu koordinieren.⁶⁶ Eine neue Rechtsgrundlage wird jedoch ab sofort notwendig, da die Polizei nun auch personenbezogene Daten und nicht bloß „neutrale Daten“ verwenden darf.⁶⁷

Rn. 1244; DS-GVO/BDSG (Kühling/Buchner)/*Schwichtenberg*, 3. Aufl. 2020, § 58 BDSG Rn. 7; bei restriktiver Handhabung für unions- und verfassungskonform gehalten dagegen bei BeckOK Datenschutzrecht/*Worms*, Stand 01.08.2020, § 58 BDSG Rn. 50.

⁶⁵ S. eine Aufzählung besonders umstrittener Befugnisse bei *Kipp*, Das neue Polizeigesetz ist beschlossen, Saarbrücker Zeitung v. 07.10.2020, S. B2.

⁶⁶ Vgl. *Clages/Zeitner*, Kriminologie, 3. Aufl. 2016, S. 187 f.

⁶⁷ Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass auch durch die Verwendung „neutraler“ Daten Grundrechtseingriffe nicht ausgeschlossen sind. So ist etwa an die wertmindernde

Zwar wurde dieser Norm in der öffentlichen Debatte weniger Beachtung geschenkt, jedoch löste die Befürchtung, es handle sich dabei um eine Ermächtigung zum Einsatz von Prognosesoftware zur vorausschauenden Polizeiarbeit (sog. „Predictive Policing“), besondere Kritik aus.⁶⁸ Noch sind solche Absichten innerhalb der saarländischen Polizei nicht erkennbar. Eine Kleine Anfrage im rheinland-pfälzischen Landtag belegt jedoch, dass Vertreter des Saarlandes bereits an einem „Informations- und Erfahrungsaustausch“ teilnahmen.⁶⁹ Vor diesem Hintergrund scheint es also langfristig nicht vollkommen ausgeschlossen, dass auch die saarländische Polizei derartige Instrumente erproben und einsetzen wird. In diesem Fall wären jedoch spezielle Befugnisnormen zu schaffen, um der zusätzlichen Eingriffsintensität gerecht zu werden, die sowohl durch die Einrichtung und Erhaltung des Systems, als auch durch die Abfrage individueller „Risikoscores“ entstünde.⁷⁰

Außerdem ist unabhängig von der Art der Lagebilderstellung dafür Sorge zu tragen, dass Diskriminierungseffekte vermieden werden.⁷¹ Hier erweist sich § 20 Abs. 1 SPolDVG als entsprechende Schutzvorschrift, welche die Verwendung der in § 2 Abs. 15 SPolDVG genannten Merkmale (wie insb. die ethnische Herkunft) zur Lagebilderstellung in der Praxis wohl ausschließen wird.

b) Besondere Formen der Erhebung personenbezogener Daten, § 31

SPolDVG

Schon vor der Neuregelung des saarländischen Polizeirechts umstritten waren die sog. „besonderen Formen“ der Erhebung personenbezogener Daten.⁷² Diese polizei-

Wirkung der Brandmarke „Brennpunkt“ und damit an mögliche Eingriffe in Art. 14 GG zu denken. Demnach scheint es sinnvoll, für die Erstellung von Lagebildern regelmäßig eine Ermächtigungsgrundlage zu fordern, auch wenn keine personenbezogenen Daten betroffen sind.

⁶⁸ S. die Stellungnahme der Gruppe „freiheitsfoo“ zur Anhörung zum Gesetz zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland, S. 15 f, abrufbar unter <https://wiki.freiheitsfoo.de/uploads/Main/20200503-freiheitsfoo-Stellungnahme-neue-Polizeigesetze-Saarland-LTDS-16-1180-final-anon.pdf> [abgerufen am 21.02.2021]; zur Vergleichbarkeit von „Predictive Policing“ und polizeilichen Lagebildern Zenner, in: Wieczorek, Digitalisierung – Rechtsfragen rund um die digitale Transformation der Gesellschaft, 2018, S. 117 (125).

⁶⁹ Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Gordon Schnieder (CDU) – Drucksache 17/3377 –, LT-Drucks. Rheinland-Pfalz 17/3568.

⁷⁰ Sommerer, Personenbezogenes Predictive Policing, 2020, S. 154.

⁷¹ S. zu den in diesem Zusammenhang auftretenden Problemen: Martini, JZ 2017, 1017 (1018); Rademacher, AöR 142 (2017), 366 (376); Singelstein, NSTZ 2018, 1 (4), Zenner, in: Wieczorek (Fn. 68), S. 117 (122, 124 f.).

⁷² S. Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth (Fn. 39), § 4 Rn. 137; Guckelberger/Kollmann, LKRZ 2015, 315 (317 f.).

lichen Befugnisse, die vormalig in § 28 SPolG a.F. geregelt waren, umfassen unter anderem die Durchführung von Observationen (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 SPolDVG) und den Einsatz von Vertrauenspersonen (§ 31 Abs. 2 Nr. 3 SPolDVG). Sie müssen sich gegen die in § 17 Abs. 2 Nr. 1 und 2 genannten Personen (sog. „Gefährder“) richten und es müssen die Voraussetzungen für diese Form der Vorfeldarbeit erfüllt sein, die in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SPolDVG normiert werden.

Als besonders problematisch erweist sich hierbei, dass beide Nummern die Maßnahmen bereits zulassen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine der dort benannten Taten begangen wird. Hinzu kommt, dass sich Nr. 1 auf Verbrechen und Nr. 2 auf „andere Straftaten“ bezieht, soweit diese gewerbsmäßig, gewohnheitsmäßig, von Banden oder von Organisationen begangen werden. Die Vorschrift weist also eine enorme tatbestandliche Weite auf und erfasst pauschal auch das Vorfeld solcher Vergehen, die keine überragend wichtigen Rechtsgüter betreffen.

Bereits im Jahr 2013 äußerte das OVG des Saarlandes daher Zweifel an der Bestimmtheit der Norm.⁷³ Hinzu kamen die Vorgaben des BVerfG, wonach bei heimlichen Maßnahmen Rechtsgüter geschützt werden müssen, die unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität hinreichend gewichtig sind.⁷⁴ Vereinzelt wurde angenommen, die Vorschrift könne zumindest verfassungsgemäß gehandhabt und auf diese Art und Weise „gerettet“ werden.⁷⁵ Ob dies jedoch auch für die neue Vorschrift in § 31 SPolDVG gelten kann, nachdem sich der Gesetzgeber ganz bewusst gegen eine Eingrenzung des Tatbestandes entschieden hat,⁷⁶ darf bezweifelt werden.

Ein weiteres verfassungsrechtliches Problem ergibt sich aus § 31 Abs. 3 Satz 2 SPolDVG. Zwar hat der Gesetzgeber in § 31 Abs. 3 Satz 1 SPolDVG die Vorgaben des BVerfG hinsichtlich eines Richtervorbehalts beibehalten (diverse Richtervorbehalte enthielt bereits § 28 Abs. 3 a.F.). Allerdings hat er für Observationen und Standortfeststellungen eine Ausweitung der Dauer von drei Monaten auf sechs Monate vorgenommen, wodurch Sinn und Zweck des Richtervorbehalts gefährdet werden. Denn die vom Richter anzustellende Prognose kann „verantwortungsvoll nur für einen überschaubaren Zeitraum vorgenommen werden.“⁷⁷ Zwar hat das

⁷³ OVG d. Saarl., Urt. v. 06.09.2013 – 3 A 13/13, juris Rn. 70.

⁷⁴ BVerfGE 141, 220 (269).

⁷⁵ Gröpl/*Guckelberger/Wohlfarth* (Fn. 39), § 4 Rn. 137, verbunden mit einem Appell zu gesetzgeberischer Nachbesserung; *Guckelberger/Kollmann*, LKRZ 2015, 315 (317 f.); in diese Richtung wohl auch *Kiefer*, Vertiefungskurs Verwaltungsrecht Saarland, 2011, S. 31.

⁷⁶ Vgl. die nachdrücklichen Hinweise auf die besagten Einschätzungen des OVG des Saarlandes und des BVerfG in der Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport, IS 15/124, S. 1 f.

⁷⁷ BVerfGE 109, 279 (361); zitiert von *Brodowski* in der Sitzung des Ausschusses für Inneres

BVerfG selbst keine zeitliche Obergrenze für richterliche Anordnungen benannt. Es scheint jedoch fragwürdig, ob ein solcher landesrechtlicher Vorstoß, der mit anderen Regelungen in nicht unerheblichem Maße bricht (vgl. etwa § 64 Abs. 4 BKAG i.V.m. § 45 Abs. 5 Satz 3 BKAG), noch verfassungsrechtlich akzeptabel wäre. So darf schon bezweifelt werden, ob die Rücknahme gerichtlicher Kontrolle zur Vereinfachung der Polizeiarbeit wirklich geeignet ist.⁷⁸

c) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen, § 32 SPolDVG

Eine weitere Neuregelung erfuhr auch die Befugnis zur offenen Bild- und Tonaufzeichnung. Dabei wurden grundsätzliche Möglichkeiten, wie die Überwachung bestimmter öffentlicher Räume (§ 32 Abs. 1, 2 SPolDVG), der Einsatz von Körperkameras und die Überwachung suizidgefährdeter Personen, beibehalten. Im Hinblick auf diese Befugnisse und die schon zuvor bestehenden Probleme, kann daher auf die Ausführungen zu § 27 SPolG a.F. verwiesen werden.⁷⁹

Darüber hinaus hat sich der Gesetzgeber jedoch dazu entschlossen, den Einsatz von Körperkameras auszuweiten. Diese sollen bei Gefahr für Leib oder Leben eines Beamten gem. § 32 Abs. 3 Satz 2 SPolDVG nun auch innerhalb von Wohnungen verwendet werden dürfen. Dadurch verlagert sich die Eingriffsperspektive grundlegend: Während bei der Überwachung des öffentlichen Raums und beim herkömmlichen Einsatz der „Bodycams“ das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von gefilmten Personen betroffen war,⁸⁰ geht innerhalb von Wohnungen das Grundrecht des Art. 13 Abs. 1 GG vor.⁸¹ Dies hat unter anderem zur Folge, dass sämtliche Eingriffe sich an der komplexen Schrankensystematik dieses Grundrechts messen lassen müssen. Als einschlägige Alternative kommt dabei Art. 13 Abs. 5 GG in Betracht,⁸² der den Einsatz technischer Mittel zum Schutz von in der Wohnung tätigen Personen erlaubt.

Zu begrüßen ist, dass der Landesgesetzgeber diese Möglichkeit auf „dringende“ Gefahren für Leib und Leben von Vollzugsbeamten beschränkt hat. Den Begriff

und Sport, IS 15/124, S. 5.

⁷⁸ Vgl. die Stellungnahme von *Brodowski* in der Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport, IS 15/124, S. 4.

⁷⁹ Gröpl/*Guckelberger*/Wohlfarth (Fn. 39), § 4 Rn. 128 ff.

⁸⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690); *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1224 (1225).

⁸¹ BVerfGE 115, 166 (187 f.); 109, 279 (326); *Schmidt*, *Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams*, 2018, S. 412.

⁸² S. dazu die umfassende Untersuchung bei *Schmidt* (Fn. 81), S. 421–440; auch der Landesgesetzgeber ging von Art. 13 Abs. 5 als einschlägiger Schrankenbestimmung aus: LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 74.

der dringenden Gefahr möchte er dahingehend verstehen, dass der Schadenseintritt noch nicht unmittelbar bevorstehen muss. Vielmehr seien zeitliche Nähe, Wahrscheinlichkeit und Ausmaß des Schadens ebenso entscheidend wie der Rang der betroffenen Rechtsgüter.⁸³ Er bewegt sich damit auf einer Linie mit der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Einsatz von Körperkameras in Wohnräumen.⁸⁴ Ferner wurde durch einen Änderungsantrag vor dem endgültigen Erlass des Gesetzes der Richtervorbehalt ausgeweitet und der Kernbereichsschutz verfestigt.⁸⁵ Interessant ist, dass gem. § 32 Abs. 3 Satz 3 SPolDVG Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume, die unter den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG fallen,⁸⁶ nicht den Einschränkungen des Satzes 2 unterliegen. Demnach ist in solchen Räumen gem. § 32 Abs. 3 Satz 1 SPolDVG der Schutz von Personen oder die Abwehr konkreter Gefahren als Voraussetzung ausreichend. Diese Vorschrift ist wohl auf das weite Verständnis des verfassungsrechtlichen Begriffs der „Wohnung“ zurückzuführen.⁸⁷ Diese Weite erlaubt Differenzierungen hinsichtlich des Schutzniveaus,⁸⁸ weshalb auch die im SPolDVG vorgenommene Unterscheidung nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt.

d) Überwachung und Aufzeichnung der Kommunikation, § 35 SPolDVG

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch der neu geschaffene § 35 SPolDVG, der unter der Überschrift „Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation“ die Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und der Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) regelt.

Demnach kann gem. § 35 Abs. 1 Satz 1 SPolDVG die Vollzugspolizei Telekommunikationsdaten erheben, soweit dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist (Nr. 1), der vorbeugenden

⁸³ LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 75, unter Verweis auf Maunz/Dürig GG/Papier, 87. EL März 2019, Art. 13 GG Rn. 95.

⁸⁴ In der Literatur wird entweder eine dringende Gefahr für die eingesetzten Polizeibeamten (Schmidt (Fn. 81), S. 425), oder eine konkrete Gefahr für Leib und Leben (Berliner Kommentar GG/Ziekow/Guckelberger, Stand 2020, Art. 13 GG Rn. 109 m.w.Nachw.) gefordert. Diesen Vorgaben wird die saarländische Kombinationslösung jedenfalls gerecht.

⁸⁵ Abänderungsantrag des Ausschusses für Inneres und Sport, LT-Drucks. Saarland 16/1459, S. 4 f.

⁸⁶ BVerfGE 44, 353 (371); 42, 212 (219); 32, 54 (69 ff.); Maunz/Dürig GG/Papier, 92. EL Aug. 2020, Art. 13 GG Rn. 13; Sachs GG/Kühne, 8. Aufl. 2018, Art. 13 GG Rn. 4.

⁸⁷ Dieses weite Verständnis wird teilweise als Grund für die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für Körperkameras in Wohnungen angeführt: Schmidt (Fn. 81), S. 411.

⁸⁸ BVerfGE 97, 228 (266); 32, 54 (75 f.); BeckOK GG/Kluckert, 45. Ed. 15.11.2020, Art. 13 GG Rn. 3.

Bekämpfung von Straftaten gem. § 100b StPO dient (Nr. 2) oder wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Betroffene in einem näher definierten Verhältnis zu einem dieser beiden Vorgänge steht (Nr. 3).

Darüber hinaus regelt nun § 35 Abs. 2 SPoIDVG die Möglichkeit, in ein informationstechnisches System einzugreifen. Gemeint ist hiermit die Infiltration eines Geräts bzw. das Ausnutzen von Sicherheitslücken, etwa um Informationen zu erhalten, noch bevor diese verschlüsselt werden können.⁸⁹ Aufgrund der höheren Eingriffsintensität ist diese sog. Quellen-TKÜ nur in den Fällen von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SPoIDVG möglich. Die neue Norm differenziert außerdem noch weiter und hält die Polizei an, sicherzustellen, dass entweder ausschließlich laufende Telekommunikation überwacht wird (§ 35 Abs. 2 Nr. 1 lit. a SPoIDVG) oder dass die erhobenen Daten auch als laufende Telekommunikation hätten überwacht werden können (§ 35 Abs. 2 Nr. 1 lit. b SPoIDVG). Damit soll offenbar nicht nur der Zugriff auf die laufende Kommunikation ermöglicht, sondern auch eine Befugnis zum Abruf gespeicherter Nachrichten geschaffen werden.⁹⁰ Um jedoch keine „kleine Online-Durchsuchung“⁹¹ einzuführen, orientiert sich der Gesetzgeber im Hinblick auf die einschränkenden Voraussetzungen an § 100a StPO.⁹² Diese Unterscheidung ist von besonderer Bedeutung. Denn während für die Überwachung laufender Kommunikation allein Art. 10 Abs. 1 GG den verfassungsrechtlichen Maßstab bildet, greift beim Abruf anderer Daten, etwa im Rahmen einer Online-Durchsuchung, das Auffanggrundrecht auf die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.⁹³ Eingriffe in Letzteres sind jedoch nur unter wesentlich engeren Voraussetzungen zulässig als Eingriffe in Art. 10 Abs. 1 GG. So fordert das BVerfG für eine präventive Online-Durchsuchung „eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut.“⁹⁴

Indem der Gesetzgeber die Polizei verpflichtet, durch technische Möglichkeiten sicherzustellen, dass tatsächlich nicht mehr als die geregelten Daten abgerufen werden können, bleibt er also ganz bewusst im Rahmen von Art. 10 Abs. 1 GG.⁹⁵

⁸⁹ Vgl. *Beukelmann*, NJW-Spezial 2017, 440.

⁹⁰ LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 1; s. hierzu die Stellungnahme der Plattform „netzpolitik.org“ an den saarländischen Landtag zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der polizeilichen Datenverarbeitung im Saarland Drs. 16/1180, S. 5, abrufbar unter <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2020/11/netzpolitik-broeckling-polizeigesetz-saarland-stellungnahme-spoldvg-e.pdf> (abgerufen am 21.02.2021).

⁹¹ S. zu dieser Unterscheidung BeckOK StPO/*Graf*, 38. Ed. 01.10.2020, § 100a StPO Rn. 115.

⁹² LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 77.

⁹³ BVerfG, NJW 2016, 3508 (3510); BVerfGE 120, 274 (309).

⁹⁴ BVerfGE 120, 274 (326).

⁹⁵ S. aber die Zweifel an der technischen Umsetzbarkeit bei *Stadler*, MMR 2012, 18–20.

Hier hat das BVerfG im Bereich des repressiven Vorgehens den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO für die (Quellen-)TKÜ akzeptiert.⁹⁶ Dass der Landesgesetzgeber für den präventiven Bereich auf den weniger umfassenden Katalog in § 100b Abs. 2 StPO und damit auf „besonders schwere Straftaten“ verweist, ist im Sinne der Angemessenheit der Vorschrift zu begrüßen. Auch hier wäre jedoch anstatt eines Verweises die Einführung eines eigenen Kataloges sicher die transparentere Alternative gewesen (vgl. etwa § 23b BWPoIG).

Die weiteren Befugnisse, die im neuen § 35 SPoIDVG geregelt sind, spiegeln weitgehend die schon zuvor bestehenden Möglichkeiten aus § 28b SPoIG a.F. wider. Insoweit kann, etwa für die in Abs. 3 geregelten IMSI-Catcher, auf bestehende Literatur verwiesen werden.⁹⁷

e) Elektronische Aufenthaltsüberwachung, § 38 SPoIDVG

Eine gänzlich neue Vorschrift stellt § 38 SPoIDVG dar. Diese Norm regelt die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ), die umgangssprachlich auch als „elektronische Fußfessel“⁹⁸ bezeichnet wird. Gem. § 38 Abs. 1 SPoIDVG soll es künftig der Vollzugspolizei möglich sein, eine Person zur Duldung eines betriebsbereiten GPS-Senders zu verpflichten, sofern bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 100a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 100a Abs. 2 StPO begehen wird (Nr. 1) oder dass das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit der Begehung einer Straftat nach § 129a Abs. 1, 2 StGB begründet (Nr. 2). Die Voraussetzungen entsprechen demnach denen von § 12 Abs. 4 Satz 2 SPoIG.⁹⁹

Während im Zeitpunkt der Ausarbeitung des neuen Polizeirechts die Position des BVerfG zur EAÜ noch unbekannt war, ist mittlerweile geklärt, dass zumindest im Rahmen der Führungsaufsicht unter strengen Voraussetzungen eine solche Maßnahme zulässig sein kann.¹⁰⁰ In seinem jüngsten Urteil misst das Gericht die EAÜ insb. am allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) in seinen Ausprägungen als Recht auf Resozialisierung und als Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹⁰¹

⁹⁶ BVerfGE 129, 208 (243).

⁹⁷ Instruktiv Gröpl/*Guckelberger*/Wohlfarth (Fn. 39), § 4 Rn. 141 f.

⁹⁸ S. zur irreführenden Wirkung dieser Begrifflichkeit *Guckelberger*, DVBl. 2017, 1121 (1121 f.).

⁹⁹ S.o. D. I.

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss v. 01.12.2020, – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12 – 2. Ls.

¹⁰¹ BVerfG, Beschluss v. 01.12.2020, – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12 – Rn. 193 ff.

Schon vor dem Urteil wurde in der Literatur angenommen, dass zur Rechtfertigung eines Eingriffs in besagte Rechte die Vorgaben des BKA-Urteils übernommen werden könnten.¹⁰² In diese Richtung ging nun auch das BVerfG, indem es mit der Einleitung „Staatliche Überwachungsmaßnahmen unterliegen aufgrund ihrer Eingriffsintensität spezifischen Anforderungen“ die Kernpunkte des BKA-Urteils rezipiert.¹⁰³ Eine Betonung liegt dabei abermals auf der Notwendigkeit des Schutzes hinreichend gewichtiger Rechtsgüter.¹⁰⁴ Ferner ist der Kernbereich privater Lebensgestaltung besonders zu beachten.¹⁰⁵

Die saarländische Umsetzung orientiert sich an den „Gesetzgeberischen Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus“,¹⁰⁶ die von Bund und Ländern in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe geschaffen wurden.¹⁰⁷ Dabei wird insb. § 38 Abs. 1 Nr. 2 SPolDVG dem legitimen Anliegen gerecht, die Bevölkerung vor terroristischen Straftaten zu schützen.¹⁰⁸ Abermals sehr weit gefasst ist der Katalog in § 38 Abs. 1 Nr.1 SPolDVG. Auch hier kann jedoch darauf verwiesen werden, dass dem Gesetzgeber ein gewisser Spielraum bei der Einschätzung des Unrechtsgehalts von Straftaten zukommt.¹⁰⁹ Daher ist diese Vorschrift, wenn auch ein eigener Katalog empfehlenswert wäre, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Positiv zu beurteilen sind die verfahrensrechtlichen Absicherungen, die der Gesetzgeber geschaffen hat. So stellt § 38 Abs. 2 Satz 3 SPolDVG den Kernbereichsschutz innerhalb der Wohnung sicher und § 38 Abs. 3 Satz 1 SPolDVG normiert einen Richter vorbehalt für die Anordnung der Maßnahme nach Abs. 1.

f) Anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung, § 39 SPolDVG

Die letzte Maßnahme, die mit einigen Worten dargestellt werden soll, ist die anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung gem. § 39 SPolDVG. Eine vergleichbare Regelung kannte das SPolG bereits vor seiner letzten großen Änderung. § 27 Abs. 3 SPolG a.F. wurde jedoch durch das Saarländische Gesetz zur Änderung des Polizeirechts v. 12.11.2014¹¹⁰ gestrichen, da man dessen Verfassungswidrigkeit erkannt hatte und ohnehin zu keinem Zeitpunkt über die notwendigen technischen

¹⁰² *Guckelberger*, DVBl. 2017, 1121 (1126 f.).

¹⁰³ BVerfG, Beschluss v. 01.12.2020, – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12 – Rn. 200 ff.

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss v. 01.12.2020, – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12 – Rn. 204 f.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss v. 01.12.2020, – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12 – Rn. 206.

¹⁰⁶ S. dazu *Esposito*, ZRP 2017, 129.

¹⁰⁷ LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 79.

¹⁰⁸ S. BVerfGE 141, 220 (272 f.).

¹⁰⁹ BVerfGE 129, 208 (243); 125, 260 (329).

¹¹⁰ Gesetz Nr. 1840 zur Änderung des Polizeirechts (Polizeirechtsänderungsgesetz – PRÄnG) vom 12. November 2014, Abl. Saarland 2014 I, S. 1465.

Mittel verfügte.¹¹¹

Die neue Regelung orientiert sich im operativen Teil an § 36a BbgPolG.¹¹² Der Gesetzgeber wählte diese Norm als Vorbild, da sie vom BVerfG als eng genug zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eingestuft wurde.¹¹³ Demnach kann die Vollzugspolizei automatisiert Kennzeichen erheben, soweit dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person erforderlich ist (§ 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SPolDVG), zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich ist und die Voraussetzungen einer Identitätsfeststellung vorliegen (§ 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SPolDVG) oder eine Person oder ein Fahrzeug nach § 40 Abs. 1 SPolDVG ausgeschrieben sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die für die Ausschreibung relevante Begehung von Straftaten unmittelbar bevorsteht. Es ist anzunehmen, dass diese Anforderungen auch mit den jüngsten Ausführungen des BVerfG zur Verhältnismäßigkeit von Kennzeichenkontrollen im Einklang stehen.¹¹⁴ Diese Gerichtsentscheidung war für den Gesetzgeber auch Maßstab bei der Schaffung von § 39 Abs. 3 SPolDVG.¹¹⁵ So gab er mit dieser Vorschrift umfassende Protokollierungspflichten vor, deren Fehlen das BVerfG in der bayerischen Norm als verfassungswidrig eingestuft hat.¹¹⁶

E. Fazit

Der Beitrag sollte einen kurzen Überblick über Zielsetzungen und zentrale Bestimmungen des neuen saarländischen Polizeirechts geben. Sicher konnte in diesem Umfang keine vollständige Ausbreitung aller Vorschriften erfolgen. Es sollte aber dem Grunde nach deutlich geworden sein, dass der Gesetzgeber einer Vielzahl politischer, unions- und verfassungsrechtlicher Vorgaben unterlag, die er versuchte durch die Neustrukturierung umzusetzen. Während im Rahmen der allgemeinen Vorschriften die Verwirklichung datenschutzrechtlicher Standards im Vordergrund stand, ging es bei den einzelnen Befugnisnormen um den in den letzten Jahren immer akuter gewordenen Ausgleich zwischen Sicherheitsinteressen und Freiheitsrechten des Einzelnen. Dabei wurde unter Zuhilfenahme externen Sachverständigen versucht, den verfassungsrechtlichen Vorgaben hinreichend Rechnung zu tragen. Dieses Vorhaben kann in weiten Teilen als verwirklicht angesehen werden. Einige

¹¹¹ *Guckelberger/Kollmann*, LKRZ 2015, 315 (316).

¹¹² LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 80.

¹¹³ BVerfGE 120, 378 (433).

¹¹⁴ Vgl. die Forderung nach hinreichend gewichtigem Rechtsgüterschutz bei BVerfG, NJW 2019, 827 (835).

¹¹⁵ LT-Drucks. Saarland 16/1180, S. 80.

¹¹⁶ BVerfG, NJW 2019, 827 (840).

Zweifel bleiben jedoch bestehen und es wird sich zeigen, ob die hier aufgeworfenen Bedenken hinsichtlich Bestimmtheit und Angemessenheit einiger Vorschriften verfassungsrechtlich Gehör finden werden. Während der Ausarbeitung dieses Beitrags wurde eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht und beim saarländischen Verfassungsgerichtshof erhoben.¹¹⁷ Es ist daher mit etwas Glück in den nächsten Jahren mit einer verbindlichen Entscheidung dieser Fragen zu rechnen.

¹¹⁷ Pressemitteilung der Jungen Liberalen Saarland vom 10.02.2021, abrufbar unter <https://julis-saar.de/verfassungsbeschwerde-gegen-neues-polizeigesetz/10/02/2021/> (abgerufen am 21.02.2021).