

## Stellungnahme des RAV

### zum Referentenentwurf des Senators für Inneres und Sport für ein Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes und anderer Gesetze

Verfasser: Rechtsanwalt Nils Dietrich

#### Vorbemerkung

Der Entwurf enthält neben einer Vielzahl sprachlicher und redaktioneller Anpassungen (so etwa die begrüßenswerte Änderung des Textes hin zu einer umfassenden Verwendung geschlechtergerechter Sprache) insbesondere die nunmehr ausdrückliche Regelung bereits geübter gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen und Datenerhebungen. Diese konnten und können bislang nur auf die Generalklausel des § 10 BremPolG bzw. die allgemeinen Regelungen zur Bild- und Tonaufnahme/-aufzeichnung gestützt werden. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich vor diesem Hintergrund auf die entworfenen Rechtsgrundlagen für die Meldeauflage (§ 30a BremPolG-E, **1.**), die Gefährderansprache, Gefährdetenansprache (§ 31a BremPolG-E, **2.**), die beabsichtigte Einführung einer Rechtsgrundlage für die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 34a BremPolG-E, **3.**), sowie die nunmehr ausdrückliche Regelung des Einsatzes von besatzungslosen Luftfahrtssystemen („Drohnen“, § 41a BremPolG-E, **4.**).

#### 1. Meldeauflage, § 30a BremPolG-E

Mit dem § 30a BremPolG soll nunmehr erstmals eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die gefahrenabwehrrechtliche Anordnung von Meldeauflagen geschaffen werden. Wenngleich die Norm trotz ihrer praktischen Nähe zur Vorladung aus § 30 BremPolG im Unterabschnitt Datenerhebung systematisch deplatziert wirkt, da es sich in erster Linie um ein Mittel der Anwesenheitskontrolle ohne überschießenden datenverarbeitenden Charakter handelt, ist zu begrüßen, dass die Vorschrift in tatbestandlicher Hinsicht einen im Vergleich zur Generalklausel erhöhten Prognosemaßstab voraussetzt, indem sie auf die in § 2 Nr. 3 c) BremPolG legaldefinierte erhebliche Gefahr bzw. in § 30a Abs. 1 Nr. 2 auf eine Straftat von erheblicher Bedeutung oder eine terroristische Straftat abstellt. Anzumerken ist, dass jedenfalls die Prognose der Begehung von Straftaten nach den §§ 125, 125a

StGB hiernach für sich genommen nicht geeignet wäre, die Anordnung einer Meldeauflage, etwa zur Verhinderung der Anreise zu einer auswärtigen Versammlung oder einem Fußballspiel, zu tragen. Es bleibt gleichwohl abzuwarten, ob und wie die Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage die Anordnungs- und Verwaltungspraxis gerade in diesen Bereichen beeinflussen wird.

Defizitär ist nach Ansicht des RAV die konkrete Ausgestaltung des Richter\*innenvorbehalts. Angesichts des mit der Anordnung der Maßnahme verbundenen Eingriffspotenzials (so gibt es abgesehen von der den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konkretisierenden Regelung in Abs. 2 keine „harten“ Einschränkungen etwa hinsichtlich der Meldeintervalle) vermag die Regelung in Abs. 3 S. 4 eine Korrektivwirkung nur bedingt zu entfalten. So steht es der anordnenden Behörde nach hiesiger Lesart offen, die Meldeauflage „kleinschrittig“ monatsweise zu verlängern und so das Erfordernis einer richterlichen Anordnung zu umgehen. Es wäre vor diesem Hintergrund zu befürchten, dass die Prüfung der Voraussetzungen des Abs. 3 S. 2 und das Erfordernis einer schriftlichen Begründung eine hinreichende verwaltungsinterne Kontrolle und Hemmkraft nicht bewirken können. Sollte diese Lesart nicht zutreffen, wäre jedenfalls zu kritisieren, dass Abs. 3 S. 4 eine insoweit missverständliche Formulierung beinhaltet.

## **2. Gefährderansprache, Gefährdetenansprache, § 31a BremPolG-E**

Auch im Hinblick auf § 31a BremPolG-E ist zunächst zu begrüßen, dass eine bislang auf die Generalklausel gestützte gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme ausdrückliche Regelung erfährt. Auch die angedachte Regelung in Abs. 2 S. 2, die den mit einer öffentlichkeits- oder sozialwirksamen Gefährderansprache verbundenen Nachteilen (etwa Stigmatisierung im beruflichen oder familiären Umfeld) zu begegnen versucht, ist grundsätzlich zu begrüßen, reicht jedoch nicht weit genug. So wäre hier nach Ansicht des RAV eine verbindlichere Regelung, etwa dergestalt, dass eine Kenntnisnahme der Gefährderansprache durch Unbeteiligte, insbesondere infolge ihrer Durchführung an der Arbeitsstätte der betroffenen Person, zu vermeiden ist, es sei denn, die Gefährderansprache wäre ansonsten undurchführbar, vorzugswürdig.

Ein stärkerer Schutz der betroffenen Person vor beruflichen und sozialen Nachteilen erscheint gerade angesichts der vergleichsweise niedrigen tatbestandlichen Voraussetzungen erforderlich, auch um etwaiges Missbrauchspotenzial einzuhegen. In der ganz überwiegenden Zahl der Anwendungsfälle wird die Gefährderansprache – sofern sie mündlich erfolgt – zudem an der Wohnanschrift der betroffenen Person erfolgen können, sodass für ein polizeiliches Aufsuchen etwa der Arbeitsstätte ohnehin keine Notwendigkeit bestehen dürfte.

## **3. Elektronische Aufenthaltsüberwachung, § 34a BremPolG-E**

Mit der im Entwurf enthaltenen Einführung einer Grundlage für die gefahrenabwehrrechtliche Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung („elektronische Fußfessel“) betritt der

Referentenentwurf für das Land Bremen gefahrenabwehrrechtliches Neuland, da es sich um eine Maßnahme handelt, die angesichts ihrer Eingriffsqualität in Ermangelung einer Spezialermächtigung bislang nur schwerlich auf die Generalklausel zu stützen war.

Auch wenn grundsätzlich begrüßenswert erscheint, dass Abs. 8 einen, von Eilfällen abgesehen, umfassenden Richter\*innenvorbehalt vorsieht, ist zu problematisieren, dass die misslungene Regelungstechnik des Abs. 1 aus Sicht des RAV eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs weit über die in der Entwurfsbegründung und auch in Abs. 1 S. 1 Nr. 2 angesprochenen Zwei-Personen-Konstellationen hinaus befürchten lässt. Es leuchtet vor dem Hintergrund des in der Entwurfsbegründung dargelegten Zuschnitts des Anwendungsbereichs schon grundsätzlich nicht ein, weshalb es Abs. 1 S. 1 Nr. 1 als alternative tatbestandliche Voraussetzung überhaupt bedarf, zumal der angesprochene Anwendungsbereich bereits vollständig in den Voraussetzungen des Abs. 1 S. 1 Nr. 2 aufgehen dürfte. Jedenfalls eröffnet Abs. 1 S. 1 Nr. 1 in dessen Ausgestaltung als alternative (und nicht etwa kumulative) Tatbestandsvoraussetzung den Anwendungsbereich der Vorschrift entgegen der in der Entwurfsbegründung erklärten Absicht, dass die konkretisierte Gefahr personenbezogen sei und Zielrichtung der Norm gerade nicht befürchtete Massenauseinandersetzungen von Personengruppen, beispielsweise Fußballfans, seien, eben doch in bedenklicher Weise über die von Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ohnehin erfassten Konstellationen hinaus.

Wenn sich der Entwurf an den in der Begründung gegebenen Erwägungen festhalten lassen will, wäre eine Streichung von Abs. 1 S. 1 Nr. 1 unschädlich und aufgrund des dort angelegten umfassenden Anwendungspotentials angezeigt. Zumindest aber sollten Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 als kumulative Tatbestandsvoraussetzungen („und“ statt „oder“) ausgestaltet werden, um den Anwendungsbereich der Vorschrift sinnvoll und gemäß den gesetzgeberischen Erwägungen zu beschränken.

#### **4. Einsatz besatzungsloser Luftfahrtsysteme, § 41a BremPolG-E**

§ 41a des Entwurfs soll eine Rechtsgrundlage für den präventiv-polizeilichen Einsatz besatzungsloser Luftfahrtsysteme („Drohnen“) schaffen. Während Abs. 2 der Vorschrift maßgeblich auf die Voraussetzungen der Datenerhebung nach § 32 Abs. 1 bis 3 S. 1 BremPolG Bezug nimmt, beinhaltet Abs. 1 eine Grundlage für die Fertigung von Übersichtsaufnahmen in besonderen polizeilichen Einsatzlagen. Die Fertigung von Aufzeichnungen ist insoweit im Regelfall nicht gestattet. Die grundsätzlich begrüßenswerte Einschränkung dahingehend, dass die Übersichtsaufnahmen offen anzufertigen sind und weder aufgezeichnet noch zur Identifikation von Personen genutzt werden dürfen, wenn nicht die Absätze 2 bis 4 vorliegen, dürfte jedoch in der praktischen Anwendung leerlaufen. Einer polizeilicherseits behauptete Notwendigkeit zur Identifikation von Personen im Verlauf eines wie von Abs. 1 S. 1 skizzierten Einsatzpräges dürfte im Regelfall die Annahme einer

individuellen oder gruppenbezogenen Gefahrenprognose zugrunde liegen, sodass die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BremPolG in vielen Fällen ohnehin einhergehend vorliegen dürften.

Auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Offenheit der Datenerhebung bestehen Bedenken. Abs. 3 S. 2 des Entwurfs sieht insoweit vor, dass die Polizei mit geeigneten Mitteln auf die Datenerhebung durch die Verwendung des Luftfahrtsystems gesondert hinweisen soll, sofern dies den Erfolg der polizeilichen Maßnahme nicht zu gefährden droht. Eine Hinweispflicht ist in besonderem Maße notwendig, da sich betroffenen Personen – anders als bei stationärer bzw. erdgebundener Videotechnik – aufgrund des nicht ungewöhnlichen Überflugs privat oder gewerblich genutzter Kameradrohnen selbst bei einem Bemerkten des Luftfahrtsystems nicht von vornherein erschließt, dass es sich um eine staatliche Datenerhebung handelt. Die gewählte Gesetzesformulierung („Die Polizei soll mit geeigneten Mitteln auf die Datenerhebung durch die Verwendung des Luftfahrtsystems gesondert hinweisen, sofern dies den Erfolg der polizeilichen Maßnahme nicht zu gefährden droht“) trägt diesem Erfordernis nach Auffassung des RAV nur unzureichend Rechnung und fällt trotz der im Vergleich zur traditionellen stationären Videoüberwachung besonderen Qualität der Datenerhebung, die in der Mobilität sowie dem hiermit verbundenen Überwachungsdruck und Einschüchterungseffekt begründet liegt, hinter die allgemeine Regelung des § 32 Abs. 3 S. 9 BremPolG zurück. Vorzugswürdig wäre etwa folgende Formulierung:

*„Die Polizei hat mit geeigneten Mitteln auf die Datenerhebung durch die Verwendung des Luftfahrtsystems gesondert hinzuweisen, sofern dies den Erfolg der polizeilichen Maßnahme nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit entfallen ließe.“*

Soweit die Umstände einen Hinweis auf die Datenerhebung mittels eines besatzungslosen Luftfahrtsystems nicht zulassen, hat die Datenerhebung, abgesehen von polizeitaktischen Ausnahmefällen (siehe 2. HS.), angesichts der Bedeutsamkeit der Hinweispflicht zu unterbleiben. Praktikabilitätserwägungen haben hinter dem Erfordernis einer transparenten, für betroffene Personen nachvollziehbaren und hierdurch erst (verwaltungsgerichtlich) überprüfaren Datenerhebung zurückzustehen.

\*\*\*\*\*

**Berlin, 11.06.2025**