



**Fachbereich Polizei und
Sicherheitsmanagement**

**Prof. Dr. Guido Kirchhoff
Öffentliches Recht**

T +49 (0)30 30877-2865

E guido.kirchhoff@hwr-berlin.de

Alt-Friedrichsfelde 60

10315 Berlin

www.hwr-berlin.de

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg
am 09.01.2019 zu den Gesetzesentwürfen
der Landesregierung (Drs. 6/9821) und der CDU-Fraktion (Drs. 6/9828)
für ein

Zwölftes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

Stellungnahme

Prof. Dr. iur. Guido Kirchhoff

Die Ergebnisse dieses Gutachtens sind auf S. 28 f. aufgelistet.

I. Das BbgPolG und Vergleich zu Berlin

1. Grundlagen

Landesgesetzgeber müssen der Polizei zum Schutz berechtigter und grundrechtlich geschützter Sicherheitsbelange der Bürger(innen) Befugnisse einräumen, die ihr eine effektive Gefahrenabwehr ermöglichen. Verfassungsrechtlich garantierte Freiheiten nützen keiner Person, wenn sie wegen einer berechtigten Angst vor Gefahren nicht ausgeübt werden (können).

Ein hohes Maß an Sicherheit lässt sich allerdings in der Regel nur durch einen Verzicht auf Freiheiten erreichen. Je mehr Kontrollen es beispielsweise gibt, umso häufiger müssen die Bürger(innen) diese auch dann hinnehmen, wenn sie mit einer Gefahr gar nichts zu tun haben. In unserem Rechtsstaat dürfen Grundrechte aber nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingeschränkt werden. Die Bürger(innen) müssen keine Freiheitsbeschränkungen hinnehmen, die über das zur Gefahrenabwehr erforderliche Maß hinausgehen oder unangemessen sind. Räumt der Gesetzgeber der Polizei Befugnisse ein, deren Sinn von den Menschen nicht mehr erkannt wird, besteht zudem die Gefahr, dass die polizeilichen Maßnahmen von ihnen nicht mehr akzeptiert oder gar sabotiert werden. Die Gefahrenabwehr kann darunter leiden.

Es gilt daher, Freiheit und Sicherheit in ein so günstiges Verhältnis zu bringen, dass beide Interessen gleichberechtigt so weit wie möglich zur Geltung kommen.¹ Ist die Grenzziehung bei konkreten Gefahren in der Regel gut zu ziehen, ist dies bei Maßnahmen anders, die im Vorfeld konkreter Gefahren erfolgen sollen.

¹ Kirchhoff, Europa und Polizei, 2012, S. 173.



2. Vergleich zu Berlin

Mit dem aktuellen Brandenburgischen Polizeigesetz (BbgPolG) ist es dem Gesetzgeber gelungen, ein gut formuliertes, rechtsstaatliches und zugleich praxistaugliches Gesetz zu schaffen. Dass es sich hierbei um ein gutes Gesetz handelt, wird bei einem Vergleich mit der Rechtslage in Berlin (ASOG Berlin) deutlich:

Das BbgPolG ist dem ASOG Berlin durch wesentlich klarere Regelungen in vielen Fällen voraus. So können sowohl Bürger(innen) als auch Polizeibedienstete die Voraussetzungen und Grenzen polizeilichen Handelns direkt dem Gesetz entnehmen, ohne in jedem Fall die Rechtsprechung oder Literatur studieren zu müssen. Grundrechtsverletzungen werden damit seltener, die Polizeibediensteten erhalten größere Handlungssicherheit.

So ist beispielsweise § 16a BbgPolG (Wohnungsverweisung bei häuslicher Gewalt) im Vergleich zu § 29a Abs. 1 ASOG Berlin besser formuliert und somit in der Polizeipraxis besser anwendbar. § 19 Abs. 2 S. 1 BbgPolG sieht – anders als § 32 ASOG Berlin – zugunsten festgehaltener Personen ausdrücklich das Recht vor, einen frei gewählten Rechtsbeistand beizuziehen. § 29 Abs. 2 S. 1 BbgPolG erlaubt, personenbezogene Daten auch aus allgemein zugänglichen Quellen zu erheben. Dies ist im Berliner Recht (§ 18 ASOG Berlin) mangels einer eindeutigen Regelung zweifelhaft. § 59 Abs. 1 BbgPolG lässt eine mündliche Androhung von Zwangsmitteln genügen, wenn dies – wie oft bei der Abwehr gegenwärtiger Gefahren – nicht schriftlich möglich ist. Dagegen setzt der Wortlaut der §§ 6 Abs. 1, 13 VwVG i.V.m. § 8 Abs. 1 VwVfG Berlin ausnahmslos eine schriftliche Androhung voraus, was im Wege der Gesetzesauslegung für Polizeibedienstete und Bürger(innen) auf schwer nachvollziehbare Weise „korrigiert“ wird. § 64 Abs. 2 BbgPolG regelt ausdrücklich, dass Schusswaffen (nur) dann ohne Androhung gebraucht werden dürfen, wenn das zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Nach § 10 UZwG Berlin ist der Schusswaffengebrauch dagegen stets anzudrohen. Diese Vorgabe wird in der Praxis über einen rechtlich zweifelhaften Umweg über das in § 9 Abs. 4 UZwG Berlin erwähnte Notwehr- und Nothilferecht „umgangen“.

Ferner ist positiv, dass als Waffe in § 61 Abs. 3 BbgPolG auch das Distanz-Elektroimpulsgerät zugelassen ist. Dies erlaubt der Polizei einen rechtssicheren Einsatz zur Gefahrenabwehr. In Berlin, wo diese Geräte ebenfalls eingeführt wurden, ist ihr Einsatz zwar möglich, wenn er gegenüber dem sonst zulässigen Schusswaffeneinsatz das mildere Mittel ist. Da die Taser dort aber nicht im Gesetz aufgelistet sind, wird deren Zulässigkeit dennoch als zweifelhaft angesehen, so dass die Polizeivollzugsbediensteten nur zurückhaltend davon Gebrauch machen werden. In Berlin ist zudem zweifelhaft, ob sie eingesetzt werden dürfen, um beispielsweise psychisch Kranke an einem Suizid zu hindern, sofern dies auf andere Weise nicht möglich ist.

Diese Vorteile sollten durch Gesetzesänderungen weiter ausgebaut werden, damit das BbgPolG auch weiterhin den Vergleich mit anderen Polizeigesetzen nicht scheuen muss.

II. Umfang der Begutachtung

Da die für die Prüfung der Gesetzesentwürfe eingeräumte Zeit recht kurz bemessen war, war eine gründliche Begutachtung und eingehende Auseinandersetzung mit der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung nicht möglich. Dieses Gutachten beschränkt sich daher auf einige Punkte vor allem des Gesetzesentwurfes der Landesregierung und kommt lediglich zu ersten, vorläufigen Schlüssen.

Soweit nachfolgend Vorschriften des **Gesetzesentwurfes der Landesregierung** nicht besonders herausgegriffen werden, halte ich diese – nach überschlägiger Prüfung – für **verfassungsrechtlich unproblematisch** und damit zulässig. Dies ist bei den meisten Vorschriften der Fall. Der Entwurf und dessen Begründung sind insoweit überzeugend und ausgewogen. Es ist davon auszugehen, dass die Bürger(innen) durch die Polizei weiterhin in ausreichendem Maße vor Gefahren auch des Terrorismus geschützt werden können. Soweit weitere Rechtsgrundlagen diskutiert oder in dem Entwurf der CDU-Fraktion vorgeschlagen werden, führt deren Nichteinführung nicht zu verfassungswidrigen Zuständen, verstößt also nicht gegen legislative Handlungspflichten.

III. Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drs. 6/9821)

1. Kein vollständig überarbeitetes Gesetz

Die Landesregierung möchte das BbgPolG nicht in einem größeren Umfang überarbeiten, sondern es lediglich an einigen Stellen ergänzen. Da es sich bei dem BbgPolG um ein gutes Gesetz handelt, ist dieser Ansatz nachvollziehbar. Auf diese Weise wird die Einsatzfähigkeit der Polizei nicht aufgrund eines gesetzlich bedingten Anpassungsbedarfs durch bloße Paragraphenverschiebungen vorübergehend verringert.

Indem die Landesregierung keine auf eine „drohende Gefahr“ abstellende „Vorfeldgeneralklausel“² nach bayerischem Vorbild³ einführt, stellen sich auch die hiermit verbundenen Rechtsfragen⁴ in Brandenburg nicht.

2. Europäisches Datenschutzrecht

Bedauerlich ist zwar, dass die Gelegenheit nicht genutzt wird, die Vorgaben der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sowie der – (nur) die straftatenbezogene Gefahrenabwehr regelnde⁵ – Richtlinie (EU) 2016/680 („Polizeirichtlinie“) in brandenburgisches Recht zu überführen. Da hierzu wegen einiger Auslegungsschwierigkeiten nach wie vor Diskussionsbedarf besteht⁶, die Abwehr von Gefahren des Terrorismus aber zeitlich nicht aufgeschoben werden sollte, ist es nachvollziehbar, das Änderungsgesetz nicht zugunsten des Datenschutzrechts weiter hinauszuzögern. Dies ist vor allem deshalb vertretbar, weil zumindest die Vorgaben der DSGVO nicht erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen, sondern sie in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in den EU-Staaten gelten (Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV). Deren Vorgaben sind also schon jetzt einzuhalten, auch wenn sie im Wortlaut des BbgPolG noch nicht berücksichtigt sind.

² *Waechter*, NVwZ 2018, S. 458 ff., 459.

³ Art. 11 Abs. 3 bay. PAG.

⁴ Hierzu z.B. *Pieroth*, GSZ 2018, S. 133 ff., 135; *Waechter*, NVwZ 2018, S. 458 ff.; *Petri*, ZD 2018, S. 453 ff.

⁵ *Kirchhoff*, jurisPK-SGB VIII, Stand 27.08.2018, § 61 Rn. 15 m.w.N.

3. Schleierfahndung, § 12 Abs. 1 Nr. 6 BbgPolG-Reg.-Entw.

Die nach § 12 Abs. 1 Nr. 6 BbgPolG mögliche Identitätsfeststellung zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug soll über die bestehende 30-km-Grenze hinausgehend auf **Durchgangsstraßen und öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs** erweitert werden. Eine fast wortgleiche Regelung gibt es schon lange in Bayern⁷, die dort verfassungsgerichtlich bestätigt⁸ wurde.

Es handelt sich bei dieser Änderung um eine maßvolle Erweiterung, die durch die in der Gesetzesbegründung angeführten Gründe ausreichend gerechtfertigt wird, zumal es dabei bleibt, dass die Identitätsfeststellung voraussetzt, dass Erkenntnisse vorliegen, dass am Ort der Maßnahme grenzüberschreitende Kriminalität stattfindet. Die Vorgaben des Art. 23 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) zu Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebietes eines EU-Staates werden eingehalten.

Der Gesetzgeber sollte vor Verabschiedung des Gesetzes allerdings überprüfen, ob als „Durchgangsstraßen“ tatsächlich auch „Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende *Kriminalität*“ oder nicht vielmehr – wie in Bayern – „Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden *Verkehr*“ gemeint sind. Für Ersteres spricht die Gesetzesbegründung, wonach ein Ausweichen von Gefährdern allein wegen einer höheren Kontrollwahrscheinlichkeit von Autobahnen auf kleinere Straßen verhindert werden soll (die dadurch aber nur selten eine erhebliche Bedeutung für die Kriminalität erhalten werden). Für Letzteres, dass der Begriff „Durchgangsstraße“ besser passt und die Vorschrift ohnehin voraussetzt, „dass am Ort der Maßnahme derartige grenzüberschreitende Kriminalität stattfindet“.

⁶ Vgl. hierzu *Kirchhoff*, jurisPK-SGB VIII, Stand 27.08.2018, § 61 Rn. 14 ff.

⁷ Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 bay. PAG.

⁸ S. BayVerfGH v. 28.03.2003, Vf. 7-VII-00, juris.

4. Meldeauflage, § 15a BbgPolG-Reg.-Entw.

Meldeauflagen werden schon lange beispielsweise gegenüber gewaltsuchenden Personen eingesetzt, um sie davon abzuhalten, an bestimmten Veranstaltungen (z.B. Demonstrationen oder Sportveranstaltungen im In- und Ausland) teilzunehmen. Sie werden bislang auf die polizeiliche Generalklausel (§ 10 Abs. 1 BbgPolG) gestützt. Es bestehen schon lange erhebliche Bedenken, diese Rechtsgrundlage für Meldeauflagen heranzuziehen, weil mit ihnen der Sachverhalt nach der Anwendungsbereich des in § 16 Abs. 2 BbgPolG geregelten Aufenthaltsverbots erweitert wird, obwohl Spezialvorschriften die Anwendung der polizeilichen Generalklausel an sich ausschließen. Sie können aufgrund des mit ihnen verbundenen schweren Grundrechtseingriffs allenfalls vorübergehend auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden. Es ist daher zu begrüßen, dass die zur Gefahrenabwehr dringend erforderlichen Meldeauflagen nun endlich eine eigene Rechtsgrundlage erhalten, bevor dies von den Gerichten eingefordert wird.

Die Vorschrift orientiert sich an Regelungen, die auch in anderen Bundesländern eingeführt wurden.⁹ Sie orientiert sich zudem an dem Aufenthaltsverbot (§ 16 Abs. 2 BbgPolG), das der Meldeauflage im Ergebnis sehr nahe kommt. Sie ist entsprechend Art. 11 Abs. 2 GG auf die Verhütung von Straftaten beschränkt. Anders als in anderen Bundesländern sind die Straftaten, zur Abwehr derer eine Meldeauflage möglich sein soll, in der Vorschrift ausdrücklich genannt und damit darauf beschränkt. Es sind die gleichen Straftaten, die auch in § 20 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 BbgPolG aufgelistet sind.

Sofern die Meldeauflage der Verhütung von Straftaten gegen Leib oder Leben sowie Straftaten nach den §§ 125 und 125a StGB (Landfriedensbruch) oder § 26 VersG (Veranstalten oder Leiten einer verbotenen Versammlung) dient, ist die Vorschrift unbedenklich. Hinsichtlich § 27 VersG (Waffen bei Versammlungen u.a.) kann eine Meldeauflage nur bei Gefahren in Betracht kommen, die zu größeren Schäden führen können. Es wäre unverhältnismäßig, eine Meldeauf-

⁹ S. z.B. § 12a POG RP, der die Meldeauflage aber zur Abwehr aller Straftaten zulässt, oder Art. 16 Abs. 2 S. 2 bay. PAG, dort für alle Gefahren oder drohenden Gefahren möglich.

lage allein darauf zu stützen, dass eine Person beabsichtigt, bei einer Versammlung zur Tarnung eine Sturmhaube zu tragen, ohne zugleich gewalttätig werden zu wollen (strafbar nach § 27 Abs. 2 Nr. 2 VersG¹⁰). **Der Verweis auf § 28 VersG ist dagegen schon vom Wortlaut her unverhältnismäßig.** Es dürfte kaum vorstellbar sein, dass ein – durch § 28 VersG mit Strafe bedrohter – drohender Verstoß gegen das in § 3 Abs.1 VersG geregelte Uniformverbot so schwerwiegend ist, dass die betreffende Person mit einer Meldeauflage vom Besuch der Versammlung abgehalten wird. In solchen Fällen wird es ausreichen, die Gefahr vor Ort abzuwehren und den verwirklichten Straftatbestand zu verfolgen. Hier bietet sich eine entsprechende Klarstellung oder Streichung im Gesetzeswortlaut an, der dann auch beim Gewahrsam (§ 20 Abs. 1 Nr. 3 BbgPolG) erfolgen müsste. Verzichtet der Gesetzgeber hierauf, ist die Vorschrift bei der Anwendung in entsprechend reduzierter Weise anzuwenden, damit die Maßnahme dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt.

Die neue Vorschrift würde wegen ihrer Nähe zum in § 16 Abs. 2 geregelten Aufenthaltsverbot besser nach §§ 16, 16a statt hinter § 15 BbgPolG passen. Die Einsortierung als § 15a vor § 16 BbgPolG ist allerdings rechtlich unproblematisch.

Die Vorgaben zur Länge und zur – mit einem Richtervorbehalt verknüpften – Verlängerung der Meldeauflage sichern den Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen in ausreichendem Umfang ab.

¹⁰ Zu Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des § 27 Abs. 2 VersG s. z.B. *Tölle* in MüKo-StGB, 2017, § 27 VersG Rn. 3 f.; *Wache* in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtl. Nebengesetze, Aug. 2018, § 27 VersG Rn. 11.

5. Abwehr von Gefahren des Terrorismus

5.1 Begriffsbestimmung, § 28a BbgPolG-Reg.-Entw.

Dass die Polizei auch Gefahren des Terrorismus abzuwehren hat, ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 1 S. 1 BbgPolG, weil der Polizei danach generell die Aufgabe zukommt, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Dazu gehören auch Gefahren des Terrorismus. Der erste Satz des § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. könnte daher ersatzlos gestrichen werden.

Die Definition von „Gefahren des Terrorismus“ ist nahezu wortgleich mit der in § 5 Abs. 1 S. 2 des BKA-Gesetzes (BKAG) enthaltenen Begriffsbestimmung der „Gefahren des internationalen Terrorismus“.¹¹ Beide Vorschriften knüpfen an die in § 129a Abs. 1 und 2 StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) genannten Straftaten an. Würden die in der StGB-Vorschrift genannten Straftaten – wie in NRW¹² – direkt in § 28a BbgPolG-Reg.-Entw. aufgenommen, wäre der Paragraph zwar länger, dafür aber auch ohne das StGB direkt anwendbar.

§ 28a Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. setzt – ebenso wie § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG – nicht voraus, dass die Gefahr der Verwirklichung des Straftatbestands des § 129a StGB besteht, sondern lediglich, dass es sich um Straftaten handelt, die in § 129a Abs. 1 oder Abs. 2 StGB genannt sind. Eine Gefahr des Terrorismus setzt daher nicht voraus, dass die betroffene Person selbst eine terroristische Vereinigung im Sinne des § 129a StGB gegründet hat oder sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, so lange nur die weiteren Voraussetzungen des § 28a Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. erfüllt sind. Dies ermöglicht der Polizei ein gefahrenabwehrendes Tätigwerden nach den §§ 28a ff. BbgPolG-Reg.-Entw. auch in den Fällen, in denen ein Einzeltäter handelt oder in denen mangels entsprechender Hinweise für die Polizei (noch) nicht erkennbar ist, ob hinter dieser Person eine terroristische Organisation steht.

Für die Anwendung der §§ 28a ff. BbgPolG-Reg.-Entw. muss mindestens eine der in § 129a Abs. 1 oder Abs. 2 StGB genannten Straftaten dazu bestimmt sein, eine der drei in § 28a Abs. 1 Satz 2 BbgPolG-Reg.-Entw. genannten Vari-

¹¹ Eine ähnliche Definition enthält z.B. § 27b Abs. 1 PolG BW.

¹² § 8 Abs. 4 PolG NRW.

anten zu erfüllen sowie durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat, ein Land oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können. Diese zusätzlichen Voraussetzungen sind aus § 129a Abs. 2 StGB übernommen. In § 129a Abs. 1 StGB sind sie dagegen bei Vereinigungen, die auf die dort genannten Straftaten gerichtet sind (z.B. Mord und Totschlag), nicht genannt. Eine terroristische Vereinigung kann daher schon bestehen, wenn sie zwar nicht die Voraussetzungen des § 129a Abs. 2 StGB oder § 28a Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. erfüllt, sie aber beispielsweise darauf gerichtet ist, Menschen zu töten. Die §§ 28a ff. BbgPolG-Reg.-Entw. sind daher auch bei terroristischen Vereinigungen im Sinne des § 129a Abs. 1 StGB, nur anwendbar, wenn die weiteren Voraussetzungen des § 28a Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. erfüllt sind. Dies wird allerdings häufig der Fall sein.

Die in § 28a Abs. 3 BbgPolG-Reg.-Entw. vorgesehene Berichtspflicht gegenüber dem Landtag ermöglicht dem Landtag, die Regelungen des Polizeigesetzes zu verändern, wenn sich herausstellt, dass die Befugnisse nicht im Sinne des Gesetzgebers ausgeübt werden oder sich bei der Umsetzung des Gesetzes Regelungslücken zeigen, die geschlossen werden sollten. Dies dient auch dem Schutz der Grundrechte insbesondere der von den Maßnahmen betroffenen Menschen.

5.2 Befragung u.a., § 28b BbgPolG-Reg.-Entw.

5.2.1 Befragung

Wenn aufgrund von Lageerkennnissen anzunehmen ist, dass Straftaten im Sinne des § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. begangen werden sollen, soll die Polizei nach § 28b Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. zur Abwehr von Gefahren des Terrorismus im öffentlichen Verkehrsraum angetroffene Personen kurzzeitig anhalten, befragen, mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen und verlangen dürfen, dass mitgeführte Ausweise zur Prüfung ausgehändigt werden. Vorbild für diese Regelung ist § 11 Abs. 3 BbgPolG, der zur vorbeugenden Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität einen ähnlichen Wortlaut hat.

Diese Vorschrift ist auf den ersten Blick nicht leicht zu überblicken, dürfte aber verfassungsrechtlich unbedenklich sein: Sie setzt an erster Stelle die „Abwehr von Gefahren des Terrorismus“ voraus, also eine konkrete Gefahr des Terro-

rismus im Sinne des § 28a Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. Sie weicht daher von der Parallelvorschrift § 11 Abs. 3 BbgPolG ab, der die im Gefahrenvorfeld angesiedelte „vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ genügen lässt. Allerdings wird die weitere Formulierung „wenn aufgrund von Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass Straftaten im Sinne des § 28a Abs. 1 begangen werden sollen“ eine gewisse Lockerung darstellen, indem sie klarstellt, dass für die im Hinblick auf die zur Gefahrenbewertung zu erstellende Prognoseentscheidung die Lageerkenntnisse der Polizei ausreichend sein sollen. Bei einer solchen Prognose gilt bereits im geltenden Recht folgender Grundsatz: Je bedeutsamer das bedrohte Schutzgut und je größer der möglicherweise eintretende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit seines Eintretens;¹³ umgekehrt wachsen die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit, wenn die Bedeutung der drohenden Schädigung gering ist.¹⁴ Da im Falle des Terrorismus große Schäden für bedeutende Rechtsgüter drohen, ist es bereits jetzt so, dass sich die Gefahr, die ein Handeln der Polizei ermöglicht, bei entsprechenden Hinweisen schon in einem vergleichsweise frühen Stadium bejahen lässt. Vor diesem Hintergrund ist mit § 28b BbgPolG-Reg.-Entw. insoweit keine nennenswerte Ausweitung der Befugnisse verbunden.

Eine Ausweitung der polizeilichen Befugnisse erfolgt allerdings dadurch, dass § 28b Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. erlaubt, jede Person an jedem Ort im öffentlichen Verkehrsraum anzuhalten und zu befragen. Es entfällt damit die – in § 11 Abs. 1 BbgPolG enthaltene – Voraussetzung, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssen, dass diese Person sachdienliche Angaben machen kann. Ebenso wenig ist erforderlich, dass die angetroffene Person ein Verantwortlicher („Störer“) im Sinne der §§ 5 ff. BbgPolG ist. Diese Ausweitung wird aber durch die Voraussetzung „zur Abwehr von Gefahren des Terrorismus“ begrenzt, indem sie ausschließt, die Lageerkenntnisse als Vorwand zu nutzen, um andere Ziele (z.B. Bekämpfung von Diebstählen oder Sachbeschädigungen) zu erreichen.

¹³ S. m. w. N. Kirchhoff in jurisPK-SGB VIII, Stand: 26.11.2018, § 42 Rn. 78.

¹⁴ Kingreen/Poscher in Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2016, § 4 Rn. 7.

Da § 11 Abs. 3 S. 3 BbgPolG entsprechend gelten soll, ist die Vorschrift in verfahrensmäßiger Hinsicht ausreichend abgesichert. Die dort geregelte Anordnungsbefugnis der Behördenleitung könnte auch direkt in § 28b Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. aufgenommen werden. Sie würde dann seltener übersehen.

5.2.2 Identitätsfeststellung

Eine über § 12 Abs. 1 BbgPolG und § 28b Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. hinausgehende Identitätsfeststellung setzt nach § 28b Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. voraus, dass polizeiliche Erkenntnisse vorliegen, dass am Ort der Maßnahme Straftaten im Sinne des § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. begangen werden sollen. Daraus folgt: Im Falle von Lageerkenntnissen nach § 28b Abs. 1 darf die Polizei im öffentlichen Verkehrsraum alle Personen anhalten, befragen und die Vorlage von Ausweispapieren verlangen. Dies ermöglicht insbesondere Kontrollen auf Zufahrtswegen, um ein genaueres Bild über Personenbewegungen zu erhalten. Die Gefahr muss nicht am Ort der Maßnahme vorliegen. Führt die Person keine Ausweispapiere mit sich oder sind diese zur Identitätsfeststellung nicht ausreichend, ist eine Identitätsfeststellung – über die bisherigen Fälle des § 12 BbgPolG hinausgehend – nach § 28b Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. nur zulässig, wenn nach den polizeilichen Erkenntnissen an diesem Ort Straftaten begangen werden sollen.

Diese Regelung ist verfassungsgemäß. Sie führt zwar im Vergleich zu § 28b Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. zu einem tiefergehenden Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen, insbesondere auch deshalb, weil die in § 12 Abs. 2 BbgPolG vorgesehenen weiteren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung auch hier zugelassen werden (z.B. Durchsuchung des Betroffenen und der von ihm mitgeführten Sachen). Dies wird aber dadurch ausgeglichen, dass die Polizei über § 28b Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. hinausgehend Erkenntnisse haben muss, dass am Ort der Maßnahme Straftaten im Sinne des § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. begangen werden sollen. Zudem wird über § 12 BbgPolG hinausgehend durch den Verweis auf § 11 Abs. 3 S. 3 BbgPolG vorgegeben, dass die Maßnahme nur durch die Behördenleitung angeordnet werden darf (was allerdings ohne

den Verweis auf § 11 direkt in § 28b Abs. 2 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. ausformuliert werden könnte).

Zwar begründet die Vorschrift ähnlich wie § 12 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a BbgPolG für kriminalitätsbelastete Orte eine „Ortshaftung“, weil nahezu jeder überprüft werden kann. Im Unterschied zu § 12 Abs. 1 Nr. 2 BbgPolG lässt § 28b Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. sogar ein „Antreffen“ genügen und verlangt nicht einen darüber hinausgehenden „Aufenthalt“. Hier werden die Bürger(innen) zwar noch weniger als im Falle kriminalitätsbelasteter Orte wissen, dass die Polizei Lageerkenntnisse zur Terrorismusgefahr hat. Wer weiß, dass es sich um einen kriminalitätsbelasteten Ort handelt, kann den Ort und damit auch die möglichen Personenkontrollen meiden. Dies gilt sowohl für potenzielle Straftäter als auch für Unbeteiligte. Dies bezweckt die an den kriminalitätsbelasteten Ort anknüpfende Vorschrift aber gerade: Sie soll die Personen abschrecken, die sonst dort Straftaten begehen würden, um die Kriminalitätsbelastung so zu verkleinern. Anders ist es im Falle der Lageerkenntnisse zur Terrorismusgefahr. Hier sollen zur Abwehr der erheblichen Gefahren gerade die Personen erkannt werden, die als Gefährder in Betracht kommen. Es ist nicht Ziel der Maßnahme, bestimmte Personen von dem Ort fernzuhalten. Die Abwehr der Gefahr ist daher nur möglich, wenn keiner weiß, dass die Polizei hier erweiterte Kontrollbefugnisse hat. Angesichts der drohenden schwerwiegenden Schäden ist der geringe Eingriff gegenüber Unbeteiligten daher verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt.

5.2.3 Erkennungsdienstliche Maßnahmen

§ 28b Abs. 3 S. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. erlaubt erkennungsdienstliche Maßnahmen und orientiert sich dabei an dem bestehenden § 13 Abs. 2 Nr. 1 BbgPolG. § 28a Abs. 3 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. erlaubt sie zudem für weitere Fälle. Die dort genannten Voraussetzungen orientieren sich an den Vorgaben des BVerfG¹⁵ und sind verfassungsrechtlich unbedenklich. Diese Norm wird eine größere Bedeutung haben als der bestehende § 13 Abs. 2 Nr. 2 BbgPolG: Da sie auch strafrechtlich bislang nicht in Erscheinung getretene Personen erfassen soll und deshalb keinen Straftatverdacht voraussetzt, wird die Norm

¹⁵ BVerfG v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, juris, Rn. 112.

nicht in den meisten Fällen durch den vorrangig geltenden § 81b Alt. 2 StPO verdrängt.

Erkennungsdienstliche Maßnahmen sind auch zur Abwehr von Terrorgefahren geeignet, weil die Gefährder bei Vorbereitungshandlungen leichter identifiziert und anschließend an der weiteren Ausführung des Tatplans gehindert werden können.

5.3 Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot, § 28c BbgPolG-Reg.-Entw.

Mit § 28c Abs. 1 u. Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. soll eine Aufenthaltsvorgabe sowie ein Kontaktverbot in das brandenburgische Polizeirecht eingeführt werden. Die Vorschrift ist nahezu wortgleich mit § 55 BKAG. Auch andere Länder haben vergleichbare Vorschriften.¹⁶

Danach kann die Polizei einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten anderen Bereich zu entfernen. Dies stellt eine Art „umgekehrtes Aufenthaltsverbot“ dar. Es ermöglicht auch gegenüber Inländern eine bislang nur gegenüber bestimmten ausländischen Staatsangehörigen mögliche Residenzpflicht.¹⁷

Trotz – oder wegen – der Übernahme der BKA-Regelung ist die in Abs. 1 enthaltene weitere Variante der „Aufenthaltsgabe“ aber unbefriedigend. Der Person soll auch untersagt werden können, sich an bestimmten Ort aufzuhalten. Auf den ersten Blick könnte im Hinblick auf den dort definierten Begriff „Aufenthaltsgabe“ der Schluss naheliegen, dass hier genau das Gegenteil gemeint ist und zwar, dass die Person verpflichtet werden kann, sich an bestimmten Orten aufzuhalten. Dies kommt in Betracht, wenn sich die Person im Zeitpunkt der Bekanntgabe der Aufenthaltsgabe nicht an ihrem Wohnort aufhält und daher verpflichtet werden soll, den Wohnort aufzusuchen und diesen dann nicht mehr ohne Erlaubnis der Polizei zu verlassen. So sind auch der Platzverweis (s. § 16 Abs. 1 BbgPolG: von einem Ort verweisen oder ihr das Betreten verbieten) und die Wohnungsverweisung und das Rückkehrverbot (s. § 16a Abs. 1 BbgPolG: aus einer Wohnung verweisen und ihr die Rückkehr un-

¹⁶ S. z.B. § 34b PolG NRW, § 27b PolG BW, Art. 16 Abs. 2 bay. PAG.

¹⁷ *Pieroth*, GSZ 2018, S. 133 ff., 137.

tersagen) geregelt. Aus der Begründung des Entwurfs ergibt sich aber, dass der Wortlaut des § 28c Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. dagegen tatsächlich die **Unter-sagung meint, sich an bestimmten Orten aufzuhalten**.¹⁸ Dies ist unbefriedigend, weil es sich insoweit **nicht um eine Aufenthaltsvorgabe, sondern um ein Aufenthaltsverbot** handelt. Hier wird sich in der Praxis die Frage stellen, wann ein solches Aufenthaltsverbot auf § 16 Abs. 2 BbgPolG und wann auf § 28c Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. zu stützen ist. Es liegt nahe, bei Aufenthaltsverboten den § 28c Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. zu ignorieren, weil § 16 Abs. 2 BbgPolG keinen Richtervorbehalt enthält. Sollte § 28c Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. dagegen als Spezialregelung den bestehenden § 16 Abs. 2 BbgPolG verdrängen, würden Aufenthaltsverbote für Gefährder im Sinne des § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. durch die Begrenzung auf Straftaten nach § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. beschränkt. Die §§ 28a ff. BbgPolG-Reg.-Entw. sollen aber sicher nicht die polizeilichen Befugnisse beschränken.

Ursache hierfür ist die unveränderte Übernahme des § 55 BKAG und die Tatsache, dass das BKAG neben dem § 55 BKAG keine weitere Vorschrift über ein Aufenthaltsverbot enthält. Es ist damit in § 55 Abs. 1 BKAG selbst enthalten. Die in Brandenburg entstehende Dopplung der Aufenthaltsverbote konnte damit durch den Wortlaut des § 55 Abs. 1 BKAG für das Polizeirecht des BKA nicht entstehen.

Ich empfehle, den Halbsatz „oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten“ zu streichen. Für Fälle des Terrorismus könnte dem § 16 Abs. 2 BbgPolG die in § 28c Abs. 4 S. 4 BbgPolG-Reg.-Entw. enthaltene Verlängerungsmöglichkeit um jeweils drei Monate hinzugefügt werden.

Ebenso wie § 16 Abs. 2 BbgPolG werden auch Aufenthaltsvorgaben sowie Kontaktverbote nach § 28c Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. bei deutschen Staatsbürgern häufig oder gar regelmäßig einen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG (Freizügigkeit)¹⁹ darstellen. Daher müssen die Vorgaben des Art. 11 Abs. 2 GG eingehalten werden. Dies ist der Fall, weil die Vorschrift allein auf die Verhinderung von Straftaten ausgerichtet ist.

¹⁸ LT-Drs. 6/9821, Begründung, S. 17.

Während es sich insbesondere bei einem Aufenthaltsverbot (§ 16 Abs. 2 BbgPolG) nur um eine Freiheitsbeschränkung handelt, rücken zumindest sehr weitgehende Aufenthaltsvorgaben in die Nähe einer Freiheitsentziehung. Da der Betroffene – anders als bei einem Aufenthaltsverbot – das gesamte Bundesgebiet außerhalb des vorgegebenen Ortes grundsätzlich nicht ohne eine gesonderte Erlaubnis betreten darf, kommt dies einem Hausarrest nahe, ist letztlich aber noch ein gutes Stück weit von einer Freiheitsentziehung entfernt, da der Betroffene nicht auf eng umgrenzten Raum festgehalten wird.

Schon deshalb ist es sinnvoll, dass die Vorschrift in Abs. 3 – anders als beispielsweise das bayerische Recht²⁰ – einen Richtervorbehalt vorsieht. Die vorgegebenen Bereiche dürfen aber bei der Umsetzung der Vorschrift in der Praxis von vornherein nicht zu eng gezogen werden.

Die in § 28c Abs. 1 genannten Voraussetzungen einer Aufenthaltsvorgabe orientieren sich an den Vorgaben des BVerfG²¹ und sind, auch weil in den Abs. 3 bis 5 grundrechtsschützende Verfahrensvorschriften vorhanden sind, verfassungsrechtlich unbedenklich.

Entsprechendes gilt für § 28c Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw., der ein Kontaktverbot regelt. Es kann in Art. 2 Abs. 2 S. 2 und Art. 11 Abs. 1 GG eingreifen, ist aber durch die dortigen Gesetzesvorbehalte gedeckt.²²

5.4 Gewahrsam, § 28d BbgPolG-Reg.-Entw.

5.4.1 Gewahrsamnahme

Zur Verhinderung von Straftaten nach § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. soll § 28d BbgPolG-Reg.-Entw. der Polizei ermöglichen, eine Person in Gewahrsam zu nehmen. Die Vorschrift geht in Abs. 1 der Sache nach nicht über den bestehenden § 17 Abs. 1 Nr. 2 u. Nr. 3 BbgPolG hinaus. Sie konkretisiert lediglich, dass sich die Annahme, dass eine Person eine Straftat nach § 28a Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. begehen wird, auch darauf stützen kann, dass sie einer Anordnung nach § 28c Abs. 1 oder Abs. 2 (der dort genannte Hinweis auch auf

¹⁹ Bei ausländischen Staatsbürgern: Art. 2 Abs. 1 GG.

²⁰ S. Art. 16 Abs. 2 bay. PAG.

²¹ BVerfG v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, juris, Rn. 112.

Abs. 3 ist nicht zwingend erforderlich) zuwiderhandelt, begrenzt dies jedoch im Interesse der betroffenen Person auf die Fälle, in denen dadurch der Zweck der Anordnung der Aufenthaltsvorgabe oder des Kontaktverbots gefährdet wird.

Die Vorschrift ist insbesondere mit den Vorgaben des Art. 5 EMRK vereinbar, der für eine Freiheitsentziehung voraussetzt, dass sie von einem der in Art. 5 Abs. 1 EMRK genannten Gründe erfasst wird. Hier kommt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zwar nicht die in Art. 5 Abs. 1 Buchst. c EMRK genannte Variante („wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat ... zu hindern“) in Betracht. Denn diese erfasse nur Freiheitsentziehungen in Verbindung mit einem Strafverfahren und damit lediglich die Untersuchungshaft, nicht aber den Präventivgewahrsam, bei dem der Betroffene nicht unter dem Verdacht steht, bereits eine Straftat begangen zu haben.²³ § 28b BbgPolG-Reg.-Entw. wird aber durch Art. 5 Abs. 1 Buchst. b EMRK gerechtfertigt. Danach ist eine Freiheitsentziehung „zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung“ zulässig. Hierzu gehört auch die Verpflichtung, eine Straftat nicht zu begehen, wenn „Ort und Zeitpunkt der bevorstehenden Begehung der Straftat sowie ... ihre potenziellen Opfer hinreichend konkretisiert wurden“.²⁴ Da § 28d Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. auf die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat abstellt, ist diese Voraussetzung erfüllt. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b EMRK verlangt weiter, dass der Betroffene im Vorfeld seiner Ingewahrsamnahme versäumt haben muss, seine Verpflichtung, eine Straftat zu unterlassen, zu erfüllen, was der Fall sei, wenn der Betroffene eindeutige und aktive Schritte unternommen hat, die darauf hindeuten, dass er seine Verpflichtung nicht erfüllen wird.²⁵ Dies ist der Fall, wenn der Betroffene gemäß § 28d Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. einer Anordnung nach § 28c Abs. 1 oder Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. zuwidergehandelt hat. Fehlt eine solche, muss der Betroffene zuvor auf die konkrete Handlung, die er zu unterlas-

²² So zu Recht *Pieroth*, GSZ 2018, S. 133 ff., 138.

²³ EGMR v. 07.03.2013, 15598/08, juris, Rn. 66-68 u. 82. Hierzu s. auch BVerfG v. 18.04.2016, 2 BvR 1833/12, NVwZ 2016, S. 1079 ff.

²⁴ EGMR v. 07.03.2013, 15598/08, juris, Rn. 93.

²⁵ EGMR v. 07.03.2013, 15598/08, juris, Rn. 94.

sen hat, hingewiesen worden sein.²⁶ Dem Gewahrsam muss daher eine andere Maßnahme der Gefahrenabwehr vorhergehen, die nicht befolgt wird.²⁷ Dies ist nicht nur bei konkreten Verbotsverfügungen, Platzverweisen, Aufenthaltsverboten oder Vorgaben nach § 28c BbgPolG-Reg.-Entw. der Fall. Es dürfte auch eine qualifizierte Gefährderansprache genügen, die dem Betroffenen vor Augen führt, welches Verhalten (auch für ihn) als Straftat verboten ist. Das Bundesverfassungsgericht lässt bei einem eindeutig auf die Verwirklichung von Straftaten gerichteten Verhalten des Betroffenen einen Gewahrsam sogar schon zu, ohne ihn zuvor „noch einmal ausdrücklich auf die zu erfüllende Verpflichtung hinzuweisen und die etwaige Nichtbefolgung abzuwarten“.²⁸

Da die bestehenden Vorschriften zum Gewahrsam (§§ 18 bis 20 BbgPolG) entsprechend gelten sollen, stellen sich hier keine neuen verfassungsrechtlichen Probleme.

5.4.2 Gewahrsamsdauer

Neu ist allerdings, dass der bisherige maximale Gewahrsam von vier Tagen für den Bereich der Abwehr von Terrorismusgefahren auf zwei Wochen erweitert werden soll, was einmal um maximal zwei Wochen verlängert werden kann. Zwar handelt es sich bei einem Gewahrsam um einen sehr schwerwiegenden Eingriff in das Freiheitsrecht des Betroffenen, der mit zunehmender Dauer immer schwerer wiegt. Insbesondere präventive Eingriffe in das Freiheitsrecht sind nur zulässig, wenn der Schutz hochwertiger Rechtsgüter dies unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfordert, wobei der Freiheitsanspruch des Betroffenen im jeweiligen Einzelfall gegen das Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit abzuwägen ist.²⁹ Bei Terrorgefahren geht es in der Regel um die Abwehr sehr schwerer Straftaten. Angesichts der hohen Anordnungsvoraussetzungen, die die Richter(innen) in jedem Fall eines Richtervorbehalts eigenverantwortlich zu prüfen haben,³⁰ ist die Verhältnismäßigkeit dieser Maß-

²⁶ Vgl. EGMR v. 07.03.2013, 15598/08, juris, Rn. 94.

²⁷ *Waechter*, NVwZ 2014, S. 995 ff., 996.

²⁸ BVerfG v. 18.04.2016, 2 BvR 1833/12, NVwZ 2016, S. 1079 ff., 1081 Rn. 36.

²⁹ S. z.B. m.w.N. BVerfG v. 18.04.2016, 2 BvR 1833/12, NVwZ 2016, S. 1079 ff., 1079 Rn. 25.

³⁰ Vgl. z.B. BVerfG v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, juris, Rn. 118.

nahme noch gegeben.³¹ Da es sich hierbei **nicht um eine pauschal vorgegebene Dauer der Freiheitsentziehung** handelt, sondern nur um eine **Höchstgrenze**, ist in jedem Einzelfall darauf zu achten, dass der Gewahrsam in einem angemessenen Verhältnis zur Gefahr steht. **Die Höchstfrist darf also nicht als Regelfrist verstanden werden.**³² Bei verfassungskonformer Anwendung ist die Vorgabe einer solchen Höchstgrenze verfassungsrechtlich unbedenklich.³³ Ein länger als wenige Tage andauernder Gewahrsam zum Schutz vor schweren Gefahren für Leben und Gesundheit ist auch durch die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG folgende staatliche Schutzpflicht gerechtfertigt.³⁴ Das Ziel, schwere Straftaten zu verhindern, wiegt schwerer als das Interesse potenzieller Täter, vor Eingriffen zur Verhinderung der Taten verschont zu bleiben.³⁵

In anderen Polizeigesetzen sind sehr unterschiedliche Vorgaben vorhanden: Neben kürzeren Höchstgrenzen, wie z.B. einer maximalen Dauer von vier Tagen im Bundespolizeigesetz (BPolG³⁶), im noch geltenden § 20 Abs. 1 Nr. 3 S. 3 BbgPolG oder in Berlin³⁷, zehn Tagen in Hamburg³⁸, zwei Wochen in Baden-Württemberg³⁹ oder – in Bayern⁴⁰ – drei Monaten, die um maximal drei Monate verlängert werden kann, gibt es Bundesländer, die keine ausdrückliche Begrenzung⁴¹ vorsehen. Im Vergleich zu den Ländern, die gar keine Höchstgrenze vorgeben, ist eine zeitliche Grenze sogar eher als grundrechtsschonend zu verstehen. Dies gilt erst Recht, wenn die entsprechende Anwendung des FamFG angeordnet wird: § 425 Abs. 1 FamFG sieht für die Gerichte für Freiheitsentziehungen vor, dass „eine Frist für die Freiheitsentziehung **bis zur Höchstdauer eines Jahres** zu bestimmen ist, soweit nicht in einem anderen Gesetz eine kürzere Höchstdauer der Freiheitsentziehung bestimmt ist“.

³¹ In diese Richtung wohl auch BVerfG v. 10.02.2004, 2 BvR 834/02, juris, Rn. 111; anders dagegen z.B. *Pieroth*, GSZ 2018, S. 133 ff., 136 f.

³² *Rachor/Graulich* in Liskin/Denninger, Hdb. des Polizeirechts, 2018, Kap. E Rn. 552.

³³ Vgl. auch BayVGh v. 02.08.1990, Vf. 3-VII-89, NVwZ 1991, S. 664 ff., 670; SächsVerfGH v. 14.05.1996, Vf. 44-II-94, NVwZ 1996, 784 f.

³⁴ So auch *Schenke*, Polizei- u. Ordnungsrecht, 2018, Rn. 146; *Rachor/Graulich* in Liskin/Denninger, Hdb. des Polizeirechts, 2018, Kap. E Rn. 551

³⁵ So BayVGh v. 02.08.1990, Vf. 3-VII-89, NVwZ 1991, S. 664 ff., 670 zur Höchstfrist von zwei Wochen.

³⁶ § 42 Abs. 1 S. 3 BPolG.

³⁷ § 33 Abs. 1 Nr. 3 ASOG.

³⁸ § 13c Nr. 2 SOG HH.

³⁹ § 28 Abs. 3 S. 5 PolG BW.

⁴⁰ Art. 20 Nr. 3 bay. PAG.

Eine Änderung des bestehenden § 17 BbgPolG wegen der o.g. Rechtsprechung des EGMR zum Gewahrsam ist nicht zwingend erforderlich, da die Vorschrift entsprechend der Vorgaben des Art. 5 EMRK ausgelegt werden kann⁴² und auch so auszulegen ist⁴³.

5.5 Datenerhebung durch Eingriffe in informationstechnische Systeme, § 28e BbgPolG-Reg.-Entw.

§ 28e Abs. 1 S. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. ermöglicht der Polizei zur Abwehr von Gefahren des Terrorismus personenbezogene Daten durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation auch in der Weise zu erheben, dass mit technischen Mitteln in informationstechnische Systeme eingegriffen wird („Quellen-TKÜ“).

Die Vorschrift ist an dem schon bestehenden § 33b BbgPolG sowie an § 49 BKAG orientiert und hält die Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht zum BKAG festgelegt hat,⁴⁴ durch die ausführlichen Regelungen in der Vorschrift ein, die dem Schutz der von den Maßnahmen betroffenen Personen dienen.

5.6 Strafvorschrift, § 28f BbgPolG-Reg.-Entw.

Eine weitere Neuerung soll § 28f BbgPolG-Reg.-Entw. bringen, der dem § 87 BKAG inhaltlich entspricht.⁴⁵ Danach soll bestraft werden, wer einer gerichtlich angeordneten Aufenthaltsvorgabe oder einem Kontaktverbot nach § 28c BbgPolG-Reg.-Entw. zuwiderhandelt und dadurch den Zweck der Anordnung gefährdet. Auch hier würde ein Verweis auf § 28c Abs. 1 und Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. genügen.

Dass eine vergleichbare Strafvorschrift im geltenden Polizeirecht nicht enthalten ist, führt nicht dazu, dass sie unzulässig ist. Auch in anderen Gesetzen des Gefahrenabwehrrechts sind Strafvorschriften enthalten.⁴⁶

⁴¹ S. z.B. § 18 BremPolG, § 204 LVwG SH.

⁴² Hierzu s. *Waechter*, NVwZ 2014, S. 995 ff., 997.

⁴³ Hierzu s. *Kirchhoff*, Europa und Polizei, 2012, S. 30 f.; *Rachor/Graulich* in Lisken/Denninger, Hdb. des Polizeirechts, 2018, Kap. E Rn. 493.

⁴⁴ Siehe hierzu im Einzelnen: BVerfG v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, juris, Rn. 108 ff.

⁴⁵ Vergleichbare Regelungen sind auch in anderen Bundesländern zu finden, s. z.B. § 34d PolG NRW, § 84b PolG BW.

⁴⁶ S. z. B. die Strafvorschriften im VersG oder im SGB VIII.

Im Interesse der Gefahrenabwehr wird durch die Strafandrohung der Druck auf den Betroffenen erhöht, sich an die Anordnungen zu halten. In Einzelfällen wird der Straftatbestand zu einer strafprozessualen Untersuchungshaft führen. Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn die Gefährder sich der Strafverfolgung durch Untertauchen entziehen möchten.

Da der Bund in diesem Bereich von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) keinen Gebrauch gemacht hat, darf das Land Brandenburg gemäß Art. 72 Abs. 1 GG derartige Straftatbestände gesetzlich einführen.

Der in der Vorschrift vorgesehene Strafantrag der Polizei kollidiert auch nicht mit dem bundesrechtlich angeordneten Legalitätsprinzip. Erstens lässt Art. 2 Nr. 2 EGStGB landesrechtliche Vorschriften ausdrücklich zu, die bei landesrechtlichen Straftatbeständen unter besonderen Voraussetzungen die Strafflosigkeit vorsehen. Zudem gilt, dass das Landesrecht eine Begrenzung vorsehen kann, wenn es befugt ist, Straftatbestände einzuführen. Der Sache nach wird damit ein bestimmtes Verhalten nur unter einer weiteren Voraussetzung (Antrag) unter Strafe gestellt.

Problematischer ist dagegen die Vorgabe, dass die Tat **nur auf Antrag der Polizeibehörde** verfolgt wird, die die Maßnahme angeordnet oder beantragt hat. Ohne weitere gesetzliche Vorgaben könnten Gerichte dies als Verstoß gegen den in Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Gleichheitsgrundsatz ansehen. Denn es bleibt völlig offen, warum die dem Legalitätsgrundsatz verpflichtete Polizei in einem Fall einen solchen Antrag stellen, in einem anderen dagegen nicht stellen können soll. Anders als bei anderen Antragsdelikten, in denen das Opfer aus guten Gründen grundsätzlich in der Hand haben soll, ob der Tatverdächtige strafrechtlich verfolgt wird, ist die Polizei selbst schon gar nicht durch den Verstoß gegen die Aufenthaltsvorgabe benachteiligt. Der Nachteil tritt bei der Bevölkerung ein, die dadurch einer höheren Gefährdung ausgesetzt wird.

Mangels vorgegebener oder sich aus dem Gesetzeszweck ergebender Kriterien besteht daher die Gefahr, dass die Polizei über solche Strafanträge entscheidet, ohne die Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 GG im gesamten Land Brandenburg sachlich begründet und einheitlich zu beachten. Daran ändert auch die Ver-

gleichbarkeit zu § 145a StGB (Verstoß gegen Weisungen während der Führungsaufsicht, Strafverfolgung nur auf Antrag der Aufsichtsstelle) sowie § 87 BKAG (Verstoß gegen Anordnungen, Verfolgung der Tat nur auf Antrag des BKA) nichts. Gegen die Antragsbefugnis in diesen Vorschriften bestehen dieselben Bedenken.

6. Bildaufzeichnungen an öffentlich zugänglichen Orten, § 31 Abs. 2 BbgPolG

Die Neufassung des § 31 Abs. 2 Satz 1 BbgPolG macht die Vorschrift übersichtlicher, was sehr zu begrüßen ist. Sie enthält eine Änderung, indem die Datenerhebung auf die unmittelbare Nähe besonders gefährdeter Objekte ausgedehnt wird. Diese maßvolle und sachlich gut begründete Erweiterung ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

Eine weitere Änderung enthält Satz 3 dieser Vorschrift, indem die maximale Speicherdauer von 48 Stunden auf zwei Wochen verlängert wird. Angesichts der hohen Schäden, die durch Terrorismus drohen, dürfte diese längere Speicherfrist verfassungsrechtlich unproblematisch sein. Es ist allerdings sicherzustellen, dass die Löschung dann auch tatsächlich erfolgt.

7. Datenerhebung zur Eigensicherung, § 31a BbgPolG

Auch in dem bestehenden § 31a Abs. 1 BbgPolG, der Bildaufnahmen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen zur Eigensicherung der Polizeibediensteten zulässt, wird die zulässige Speicherdauer verlängert. Dies verbessert zugleich den Grundrechtsschutz der von Polizeimaßnahmen betroffenen Bürger(innen), weil so auch für sie günstige Beweismittel länger verfügbar sein können.

Neu hinzukommen soll § 31a Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. Danach sollen die Aufzeichnungen nicht nur aus Polizeifahrzeugen heraus erfolgen dürfen, sondern auch durch den Einsatz körpernah getragener technischer Mittel (Bodycams). Die Regelung stellt den Grundrechtsschutz der betroffenen Personen in ausreichendem Umfang sicher, indem sie nicht nur auf öffentlich zugängliche Räume beschränkt ist (und so die sich bei einem Einsatz in Wohnungen stel-

lenden verfassungsrechtlichen Fragen nicht aufkommen⁴⁷), sondern die Aufnahmen unter weitere Voraussetzungen gestellt werden. Zwar setzt die Vorschrift keine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder die Freiheit einer Person voraus, sondern lässt es genügen, dass die Aufzeichnung „nach den Umständen zum Schutz“ dieser Rechtsgüter erforderlich ist. Auch gegen eine solche Formulierung bestehen aber keine verfassungsrechtlichen Einwände.⁴⁸ Durch die Anknüpfung an Personen- und Fahrzeugkontrollen werden anlasslose Aufnahmen ausgeschlossen. Eine hinreichende Transparenz wird dadurch sichergestellt, dass der Einsatz durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen oder der betroffenen Person mitzuteilen ist. Die Betroffenenrechte werden zudem durch die in § 31a Abs. 3 S. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. vorgesehene Benachrichtigungspflicht sichergestellt.

Problematischer ist, dass im Bereitschaftsbetrieb zu Beginn einer solchen Kontrolle Daten in einem Zwischenspeicher erfasst werden, diese aber automatisch nach spätestens 60 Sekunden spurlos zu löschen sind, sofern die Aufzeichnungsfunktion (bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen) nicht aktiviert wird. Hierin könnte eine unzulässige Speicherung auf Vorrat gesehen werden. Kein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt allerdings vor, wenn Daten unmittelbar nach ihrer Erfassung technisch spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden.⁴⁹ Nach § 31a Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. werden die Daten sehr kurze Zeit nach ihrer Erfassung spurlos wieder gelöscht und gerade nicht für eine nennenswerte Zeit für eine weitere Nutzung vorgehalten. Von einem „Datenvorrat“ kann kaum die Rede sein, wenn die Daten so schnell wieder verschwunden sind. Letztlich stellt diese kurze Vorhaltung der Daten daher keinen Grundrechtseingriff dar.⁵⁰ Der Speicher hat lediglich den Zweck, den Polizeibediensteten die Prüfung der Voraussetzungen des § 31a Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. zu ermöglichen. Dies dient dem Grundrechtsschutz, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass die Kamera „zur Sicherheit“ nahezu in jedem Fall aktiviert wird. Soll-

⁴⁷ Hierzu s. *Petri*, ZD 2018, S. 453 ff., 458; *Ruthig*, GSZ 2018, S. 12 ff., 14 f.

⁴⁸ So auch *Ruthig*, GSZ 2018, S. 12 ff., 17.

⁴⁹ BVerfG v. 11.03.2008, 1 BvR 2074/05, juris, Rn. 68.

⁵⁰ In diese Richtung auch *Ruthig*, GSZ 2018, S. 12 ff., 18.

te in dieser kurzfristigen Speicherung doch ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu sehen sein, wäre dieser durch die Vorschrift gerechtfertigt.

Der Einsatz von Bodycams ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich und im Interesse eines besseren Grundrechtsschutzes zu begrüßen. Sie dienen nicht nur dem Schutz der Polizeivollzugsbediensteten, sondern zugleich den von der Polizeimaßnahme Betroffenen: Die Kameras werden dazu führen, dass auch die Polizeivollzugsbediensteten noch sorgfältiger darauf achten werden, rechtmäßig zu handeln.

8. Längerfristige Observation, § 32 BbgPolG

In § 32 BbgPolG soll die längerfristige Observation erst ab 48 Stunden bzw. an mehr als drei Tagen eine solche sein. Kann sie bislang durch den Behördenleiter angeordnet werden, soll dies nun nur noch durch das Gericht und ausschließlich bei Gefahr im Verzug durch den Behördenleiter zulässig sein. Kurzfristige Observationen, die von anderen Vorschriften erfasst werden, sind daher in einem größeren Maße möglich, was den Handlungsspielraum der Polizei deutlich erweitert. Andererseits werden die Anforderungen bei langfristigen Observationen durch den Richtervorbehalt gestärkt. Ein Missbrauch durch die Polizei ist so deutlich erschwert. Die Ausweitung des § 32 BbgPolG dürfte sich noch im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen halten.

9. Datenübermittlung an die Öffentlichkeit, § 44 Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw.

Der derzeit geltende § 44 BbgPolG regelt die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs. Hierunter wurden bislang auch die Fälle gefasst, in denen sich die Polizei mit solchen Daten an die Öffentlichkeit gewandt hat. Nunmehr soll die Information der Öffentlichkeit speziell durch § 44 Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. geregelt werden. Dies ist zu begrüßen. Die Ordnungsbehörden sollen hiervon ausgenommen sein (Art. 2 Reg.-Entw.). Die in der Vorschrift vorgesehenen Voraussetzungen sichern die Grundrechte der von der Datenübermittlung betroffenen Personen in ausreichendem Umfang ab.

10. Explosivmittel, §§ 61, 69 BbgPolG-Reg.-Entw.

Bislang sind zum Sprengen bestimmte explosionsfähige Stoffe (Sprengmittel) als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt in § 61 Abs. 2 BbgPolG vorgesehen. Sie werden beispielsweise benötigt, um Türen zu öffnen. Sie dürfen nicht gegen Personen angewendet werden (§ 69 BbgPolG).

§ 61 Abs. 3 BbgPolG-Reg.-Entw. soll nunmehr Explosivmittel auch als Waffen zulassen. Sie werden definiert als „besondere Sprengmittel, die regelmäßig von einem festen Mantel umgeben sind“ (z.B. Handgranaten, großkalibrige, explosionsfähige Munition⁵¹). Im Anschluss daran, soll der neugefasste § 69 Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. die Anwendung von Explosivmitteln ausnahmsweise zur Abwehr von Gefahren des Terrorismus durch Spezialeinheiten in den Fällen des § 67 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2a BbgPolG auch gegen Personen erlauben (Einsatz zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben oder um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung eines Verbrechens zu verhindern). Dies wird in § 69 Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. aber auf die Fälle beschränkt, in denen diese Personen Kriegswaffen oder Sprengmittel mit sich führen, andere Waffen durch die Polizei erfolglos angewendet sind oder deren Gebrauch offensichtlich keinen Erfolg verspricht und eine Gefährdung Unbeteiligter mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann. Sie sollen nach § 69 Abs. 3 BbgPolG-Reg.-Entw. nicht gebraucht werden, um zu töten oder fluchtunfähig zu machen, nicht gegen Kinder oder Schwangere oder gegen Personen in einer Menschenmenge eingesetzt werden. Der Gebrauch von Explosivmitteln gegen Personen bedarf der Anordnung des Behördenleiters (Abs. 4).

Aufgrund der sehr engen Voraussetzungen ist die Vorschrift verfassungsgemäß. Eine andere Frage ist, ob es aufgrund der engen Voraussetzungen überhaupt jemals zur Anwendung der Explosivmittel gegenüber Menschen kommen wird.

Fehlerhaft ist allerdings die **Formulierung in § 69 Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw.** Dort muss es „**Sprengmittel**“ statt „**Explosivmittel**“ heißen, weil sicher nicht

⁵¹ LT-Drs. 6/9821, Begründung, S. 37.

beabsichtigt ist, den Einsatz von Sprengmitteln nach § 61 Abs. 2 BbgPolG nunmehr auch gegenüber Personen zuzulassen. Dies soll nur für die Untergruppe der „Explosivmittel“ gelten, die in § 69 Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. geregelt sind. Als Überschrift wäre dann „Spreng- und Explosivmittel“ geeigneter.

IV. Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion (Drs. 6/9828)

Der sehr umfangreiche Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion enthält einige positive Regelungen.

So fördern beispielsweise die in § 3 BbgPolG-CDU-Entw. auch enthaltenen lehrbuchartigen Definitionen unbestimmter Rechtsbegriffe das Verständnis des Gesetzes (wenn auch der Begriff der öffentlichen Ordnung nicht vollständig der Definition des BVerfG entspricht: Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden *und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden* sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird⁵²). Ich halte insbesondere die den Begriff der „drohenden Gefahr“ vermeidende Definition in § 3 Nr. 4 Buchst. b BbgPolG-CDU-Entw. für zutreffend.

Bestehende Vorschriften des BbgPolG werden in dem Entwurf nun geschlechtsneutral formuliert und alte Schreibweisen an die geltende Rechtschreibung angepasst.

Manche Regelungen werden als zusammengehörig erkannt und sind in einer Vorschrift geregelt (s. z.B. § 20 BbgPolG-CDU-Entw. zur Platzverweisung, Kontaktverbot, Aufenthaltsanordnung und Wohnungsverweisung). Zugleich wird diese Vorschrift dadurch aber etwas unübersichtlich, so dass es besser sein könnte, sie zwar im Zusammenhang, aber hintereinander in einzelnen Paragraphen zu regeln.

Schon in den in § 42 Abs. 1 BbgPolG-CDU-Entw. genannten Grundsätzen der Datenerhebung wäre ein Hinweis darauf sinnvoll, dass personenbezogene Da-

⁵² S. z.B. BVerfG v. 23.06.2004, 1 BvQ 19/04, BVerfGE 111, S. 147 ff., Rn. 21.

ten nur dann bei Behörden erhoben werden dürfen, wenn ihnen die Datenübermittlung nach den für sie geltenden Vorschriften überhaupt rechtlich möglich ist (dies folgt erst an späterer Stelle in § 64 Abs. 2 BbgPolG-CDU-Entw.). Hierbei sollte die Verantwortung für die Prüfung aber, wie in § 64 Abs. 2 BbgPolG-CDU-Entw., bei der ersuchten Behörde verbleiben.

Die in § 44 Abs. 4 BbgPolG-CDU-Entw. zu Bodycams enthaltene Regelung fällt insoweit hinter dem Vorschlag der Landesregierung zurück (§ 31a Abs. 2 BbgPolG-Reg.-Entw.), als dort keine automatische Löschung der zunächst erhobenen Daten geregelt ist.

Insgesamt stellt sich die Frage, warum durch den Entwurf nahezu jede Vorschrift geändert werden soll, ohne von vornherein ein vollständig neues Gesetz zu formulieren.

Der Nachteil dieses Entwurfes besteht darin, dass nahezu alle Abläufe der Polizei als Gefahrenabwehrbehörde an die neuen Vorschriften angepasst werden müssen. So ist beispielsweise jedes Formular und jeder Textbaustein für polizeiliche Schreiben an die neuen Paragraphennummerierungen anzupassen. Jede Polizistin und jeder Polizist hat sich mit den neuen Vorschriften vertraut zu machen, wobei dies auch für inhaltlich unveränderte Regelungen gilt, die nun in anderen Paragraphen zu finden sind. Alle Lehrmaterialien der FHPol sind zu ändern. Dies wird viel Arbeitszeit binden, ohne dass hierdurch die Sicherheitslage konkret gebessert wird.

V. Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen

Die Prüfung des Gesetzesentwurfes der Landesregierung hat ergeben:

1. Die von der Landesregierung geplanten Gesetzesänderungen sind überzeugend begründet und – soweit nachfolgend nicht anders angegeben – verfassungsgemäß.
2. Es ist davon auszugehen, dass die Bürger(innen) weiterhin in ausreichendem Maße vor Gefahren auch des Terrorismus geschützt werden. Der Gesetzgeber verstößt nicht gegen legislative Handlungspflichten, indem er weitere Vorschriften zur Gefahrenabwehr nicht einführt.
3. Die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/680 sind möglichst bald ebenfalls im BbgPolG umzusetzen.
4. § 12 Abs. 1 Nr. 6 BbgPolG-Reg.-Entw. halte ich für verfassungsgemäß. Die Formulierung „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden *Verkehr*“ halte ich aber für besser anwendbar.
5. Die Einführung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für Meldeauflagen ist zu begrüßen. Ebenso wie in dem bestehenden § 20 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 BbgPolG sind die dort genannten Straftatbestände für diese Maßnahmen aber nicht vollständig verhältnismäßig.
6. § 28a Abs. 1 S. 2 BbgPolG-Reg.-Entw. wäre klarer, wenn die einbezogenen Straftatbestände direkt in der Vorschrift genannt würden und nicht nur über einen Verweis auf § 129a StGB erfolgen.
7. In § 28c Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. ist durch die Formulierung „untersagen, sich ohne Erlaubnis ... an bestimmten Orten aufzuhalten“ die Abgrenzung zu § 16 Abs. 2 BbgPolG unklar und sollte zugunsten § 16 Abs. 2 gestrichen werden. Es bringt keinen Vorteil, das Aufenthaltsverbot doppelt zu regeln.
8. Bei verfassungskonformer Anwendung ist die Vorgabe einer Höchstfrist für Gewahrsamnahmen (§ 28d BbgPolG-Reg.-Entw.) – gerade im Vergleich zu einem Verzicht auf eine im Gesetz genannte Höchstfrist – verfassungs-

rechtlich unbedenklich. Bei dem Verweis auf § 28c BbgPolG-Reg.-Entw. muss nicht auch dessen Abs. 3 genannt werden.

9. Die Strafvorschrift des § 28f BbgPolG-Reg.-Entw. könnte hinsichtlich der dort vorgesehenen Antragsregelung gegen das Gleichbehandlungsgebot verstoßen. Der Strafantrag sollte daher gestrichen werden. Bei dem Verweis auf § 28c BbgPolG-Reg.-Entw. muss nicht auch dessen Abs. 3 genannt werden.
10. In § 69 Abs. 1 BbgPolG-Reg.-Entw. ist „Explosivmittel“ durch „Sprengmittel“ zu ersetzen. Die Überschrift wäre mit „Spreng- und Explosivmittel“ präziser.

Eine Sichtung des Gesetzesentwurfes der CDU-Fraktion hat ergeben:

Der umfangreiche Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion enthält einige positive Regelungen (einschließlich der Änderung auf geschlechtsneutrale Sprache sowie die Anpassung an die aktuelle Rechtschreibung) aber auch andere, die noch nicht ausgereift sind. Angesichts des Umfangs wäre es einfacher, ein neues Gesetz zu formulieren anstatt nahezu jede Vorschrift zu ändern und an eine andere Stelle zu schieben. Eine Änderung in diesem Umfang hat den Nachteil, dass nahezu alle Abläufe der Polizei als Gefahrenabwehrbehörde an die neuen Vorschriften angepasst werden müssen. Dies wird viel Arbeitszeit binden, ohne dass hierdurch die Sicherheitslage konkret gebessert wird.

Berlin, 06. Januar 2019

Prof. Dr. Guido Kirchhoff