BREMISCHE BÜRGERSCHAFT **Drucksache 21/607**
Landtag 11.06.2024
21. Wahlperiode

Mitteilung des Senats vom 11. Juni 2024

Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes mit der Bitte um Beschlussfassung.

§ 150 Satz 1 Bremisches Polizeigesetz (BremPolG) normiert die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluationsberichtes über die Auswirkungen der nach §§ 41 bis 44 BremPolG möglichen Anordnungen sowie zur Anwendung des § 27 Absatz 1 Satz 2 BremPolG. Gemäß § 150 Satz 2 BremPolG sollen Schwerpunkte des Berichts die Wirksamkeit sowie die praktische Anwendung der Befugnisnormen und der Verfahrensvorschriften sein. Gemäß § 150 Satz 3 BremPolG ist der Bericht unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen sozialwissenschaftlichen und einer oder eines unabhängigen polizeiwissenschaftlichen Sachverständigen zu erstellen.

Der Senator für Inneres und Sport hat Herrn Prof. Matthias Stauch als unabhängigen polizeiwissenschaftlichen Sachverständigen und Herrn Prof. Dr. Arthur Hartmann als unabhängigen polizei- sowie sozialwissenschaftlichen Sachverständigen mit der Erstattung von Gutachten beauftragt. Herr Professor Dr. Hartmann vereint dabei die Expertise beider erforderlicher Fachgebiete. Die Evaluationsgutachten sind als Anlagen beigefügt.

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere § 43 Absatz 3 BremPolG sich bewährt hat, dass aber der Datensatz angesichts der geringen Zahl an in der Vergangenheit vollständig abgeschlossenen und damit „evaluationsreifen“ Verfahren zu klein ist, um die Wirksamkeit der Maßnahmen valide beurteilen zu können. Sie empfehlen daher, dass die Laufzeit der zu evaluierenden Vorschriften verlängert und eine erneute Evaluationspflicht gesetzlich geregelt wird, um die Wirksamkeit der Normen weiter zu beobachten und sie künftig mit umfangreicheren Daten erneut begutachten zu können.

Unter anderem zum Zwecke der Evaluation, aber auch aufgrund erkannter Rechtslücken und Unstimmigkeiten im aktuellen Gesetz schlagen die Gutachter folgende Änderungen des Bremischen Polizeigesetzes vor:

Die Löschvorschriften der §§ 35, 38 und 43 Absatz 3 BremPolG entweder zu harmonisieren oder normenklar abzugrenzen. Sofern der Empfehlung der Gutachter gefolgt wird und eine weitere Evaluation des Gesetzes durchgeführt werden soll, wäre es sinnvoll, Regelungen über das Zurückstellen von Löschungen zum Zweck der Evaluation in das Gesetz aufzunehmen.

Diese Vorschläge werden mit dem Gesetzentwurf umgesetzt.

Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Das Bremische Polizeigesetz vom 6. Dezember 2001 (Brem.GBl. Seite 441; 2002, Seite 47), das zuletzt durch das Gesetz vom 21. November 2023 (Brem.GBl. Seite 565) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 43 Absatz 3 Satz 3 wird aufgehoben.

2. § 150 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 wird die Angabe „37“ durch die Angabe „38“, die Angabe „2023“ durch die Angabe „2029“ und die Angabe „§§ 41 bis 44“ durch die Angabe „§§ 42 bis 44“ ersetzt.

   b) Folgende Sätze werden angefügt:

      „Wären für die Evaluation erforderliche, nach den §§ 42 bis 44 erhobene personenbezogene Daten vor Abschluss der Evaluation zu löschen, sind die Daten weiter vorzuhalten, sofern sie nicht auf richterliche Anordnung zu löschen sind. Der Zugriff auf die Daten ist nach dem Ablauf der Löschfrist unverzüglich einzuschränken. Die Daten dürfen nur noch zum Zwecke der Evaluation verarbeitet werden und sind soweit wie möglich zu anonymisieren, anderenfalls zu pseudonymisieren.“

3. In § 152 Absatz 4 wird die Angabe „2024“ durch die Angabe „2030“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die nach § 150 Absatz 4 geforderte Evaluation der §§ 41 bis 44 und des § 27 Absatz 1 Satz 2 wurde durchgeführt. Die Evaluation selbst und der Bericht der Sachverständigen kann sich dabei hinsichtlich der §§ 41 bis 44 nur auf diejenigen Vorgänge beziehen, die im Berichtszeitraum auch abgeschlossen wurden. Da der Zeitraum mit dreieinhalb Jahren knapp bemessen war, konnten in die Evaluation nur wenige – abgeschlossene – Vorgänge einbezogen werden. Die Maßnahmen – insbesondere § 43 Absatz 3 BremPolG – haben sich nach dem Ergebnis der Evaluation zwar grundlegend bewährt; da allerdings die Datenbasis aufgrund der Kürze der Zeit und der wenigen abgeschlossenen Sachverhalte nicht aussagekräftig genug ist, wird die Pflicht zur Evaluation erneuert, der Zeitraum verlängert und diese Gesetzesänderung von weiteren Vorschriften flankiert, die eine künftige Evaluation sichern sollen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 – Änderungen im Bremischen Polizeigesetz

Zu Nummer 1 – Änderung des § 43 Absatz 3

Die Löschungsanordnung in § 43 Absatz 3 Satz 3 wird gestrichen, da zum einen aus der bisherigen Fassung nicht klar ersichtlich war, welche „für diese Maßnahme erhobenen personenbezogenen Daten“ von der Löschungsregelung erfasst sein sollten. Zum anderen stand diese Regelung im Widerspruch zu § 35 Absatz 7 und auch zu § 51 Absatz 3 Satz 1 und behinderte die Evaluation, sodass die Streichung auch erforderlich ist, um die Daten für die Evaluation zu erhalten.

Zu Nummer 2 – Änderung von § 150

Es wird in Satz 1 zunächst ein Redaktionsversehen bereinigt und nunmehr auf den § 38 verwiesen. Zudem wird wiederum ein Evaluationserfordernis bestimmt und der Zeitraum auf weitere fünf Jahre für die nächste Evaluation festgesetzt, um dann eine ausreichende Datenbasis zur Verfügung zu haben und eine aussagekräftige Evaluation durchführen zu können. Zur Sicherung der Datenbasis für die künftige Evaluation werden mit dem neuen Satz 4 alle nach den allgemeinen oder besonderen Regelungen

vorzunehmenden Löschungen ausgesetzt. Die Daten werden nach Möglichkeit anonymisiert oder andernfalls pseudonymisiert gespeichert. Der § 41 wird aus der Evaluation herausgenommen. Die dort geregelten Befugnisse stehen seit 2001 im BremPolG (damals als § 33) und sind im Rahmen der letzten großen Novelle des BremPolG 2020 durch ein Redaktionsversehen in die Evaluationspflicht nach § 150 aufgenommen worden. Löschungen hinsichtlich der zu evaluierenden Maßnahmen nach §§ 42 bis 44 werden ausgesetzt, sofern nicht aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung eine Löschung vorzunehmen ist – in diesen Fällen stünde zur Auswertung im Rahmen der Evaluation weiter das Löschprotokoll zur Verfügung. Damit diese Daten ausschließlich zu Zwecken der Evaluation vorgehalten werden, ist der Zugriff auf die Daten anstelle der eigentlich vorgesehenen Löschung unverzüglich einzuschränken – wie es in anderen Vorschriften bereits vorgesehen ist, vergleiche § 35 Absatz 7 Satz 4 –, und besteht eine strenge Verwendungslimitierung ausschließlich auf die Zwecke der Evaluation. Die Daten sind somit dem allgemeinen Umgang entzogen und für jede andere Verwendung als die Evaluation gesperrt.

Zu Nummer 3 – Änderung von § 152 Absatz 4

In der Folge der Neufestsetzung des Evaluationserfordernisses wird die bisherige Befristung in Absatz 4 ebenfalls erneuert, um hier einen Gleichlauf zu erzeugen. Die Verlängerung des Geltungszeitraumes der zu evaluierenden Normen, insbesondere der §§ 42 bis 44 beruhen auf der Rechtsauffassung des Senators für Inneres und Sport, dass das in Artikel 15 der Landesverfassung gewährleistete Postgeheimnis einer Telekommunikationsüberwachung zum Zwecke der Gefahrenabwehr nicht entgegensteht. Dieser Rechtsauffassung schließen sich die Gutachter in ihren Evaluationsgutachten an.

Zu Artikel 2 – Inkrafttreten

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

**Die Landesbeauftragte
für Datenschutz und
Informationsfreiheit**

**Freie
Hansestadt
Bremen**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
Arndtstraße 1 • 27570 Bremerhaven

Der Senator für Inneres und Sport
Referat 32

NUR PER E-MAIL

Auskunft erteilt:
Herr Dr. Schwichtenberg

Tel. +49 421 361-98480

E-Mail:
office@datenschutz.bremen.de

T-Zentrale: +49 421 361-20 10
+ 49 471 596-20 10

PGP-Fingerprint: BF79 8782 DCFA A14E 1DD0 CD42 90EC CB74 8CE3 A7E2

Datum und Zeichen Ihres Schreibens:

Unser Zeichen: (bitte bei Antwort angeben)
42-010-10.24/10#3

Bremerhaven, 29.05.2024

Evaluation des BremPolG (§ 150 BremPolG)
hier: Stellungnahme der LfDI

Sehr geehrter Herr Schirmbeck,
sehr geehrte Damen und Herren,

in der oben genannten Angelegenheit bedanken wir uns für die Übermittlung der erstellten Gutachten sowie des Entwurfs zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes infolge der Evaluation mit der Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne nehmen wir im Folgenden diese Möglichkeit wahr.

1. Vorbemerkung

Aufgrund der sehr kurzen Frist von noch nicht einmal einer Woche kann die Stellungnahme nur auf wesentliche Kritikpunkte eingehen. Insgesamt fällt die Stellungnahme hinsichtlich der Erweiterung der polizeilichen Befugnisse sowie der Einschränkung von Löschpflichten neben den sogleich genannten Gründen auch deswegen kritisch aus, da nach der gutachterlichen Darstellung z.T. keine hinreichende polizeiliche Dokumentation erfolgte und die Einhaltung der Tatbestandsvoraussetzungen und Erfüllung der Benachrichtigungspflichten nicht durchgehend nachvollziehbar ist bzw. bestehende Zweifel nach der Lesart der LfDI nicht vollständig in belegbarer Weise ausgeräumt werden konnten.[1]

[1] S. dazu z.B. *Stauch,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 10: „[…] in 4 Fällen könnten Zweifel an der Eingriffsschwelle bestehen […].“sowie S. 15: „Nur **in einem der 75 Fälle** lässt sich aufgrund der Dokumentation feststellen, ob die Betroffenen von der durchgeführten Maßnahme benachrichtigt und über ihre Rechte belehrt wurden. [Hervorhebung hinzugefügt]“.

Eine über die Verlängerung der bestehenden Befugnisse hinausgehende Erweiterung ist daher aus der Sicht der LfDI umso kritischer zu bewerten. Unabhängig davon steht die LfDI gerne in ihrer Beratungsfunktion für die Optimierung der Dokumentationsprozesse bei den Polizeibehörden zur Verfügung.

2. § 43 Abs. 3 S. 1 BremPolG: Erweiterung der Eingriffsbefugnis durch die Tatbestandsalternative „oder der Begehung einer Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung"

Bislang ist die Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes durch den Einsatz technischer Mittel oder mittels Auskunft beim Diensteanbieter zulässig zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person. Diese Befugnis soll durch die Ergänzung des Tatbestandsmerkmals „oder der Begehung einer Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung" erweitert werden. Die Erweiterung der Befugnis geht auf eine Empfehlung des Gutachters Prof. Hartmann zurück, der anregt *„[…] in § 43 Abs. 3 BremPolG eine Anordnung explizit auch im Fall einer gegenwärtigen Gefahr der Begehung einer Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung zuzulassen."*[2] Neben einem im Gutachten geschilderten Einzelfall sieht – nach Lesart der LfDI – der Gutachter vor allem in der Divergenz zu § 42 Abs. 1 BremPolG, nach dem bereits jetzt bei der Begehung derartiger Straftaten eine Telekommunikationsüberwachung stattfinden kann (aber eben keine Ermittlung des Standortes), und zu §100i Abs. 1 StPO, der im Bereich der repressiven Strafverfolgung ebenfalls eine Standortermittlung bei diesen Straftaten zulässt, einen Anlass zur Erweiterung des Tatbestandes.

Diese Argumentation ist für die LfDI nicht vollständig nachvollziehbar. So ist aufgrund des unterschiedlichen Kontextes, in dem § 43 Abs. 3 BremPolG und § 100i Abs. 1 StPO stehen, nicht ohne Weiteres annehmbar, dass beide Vorschriften identische Tatbestandsvoraussetzungen haben sollten. Während § 100i Abs. 1 StPO im Bereich der repressiven Strafverfolgung Anwendung findet, die im Regelfall schon die erfolgreiche und erhebliche Verletzung eines bedeutsamen Rechtsgutes voraussetzt, kann eine Standorterhebung nach § 43 Abs. 3 BremPolG bereits in einem Stadium zur Anwendung gelangen, in dem eine Rechtsgutsverletzung noch nicht eingetreten ist, sondern die Einwirkung eines schädigenden Ereignisses unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Diese unterschiedlichen Anwendungsszenarien können unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen erfordern, infolgedessen die dargelegten Differenzen zwischen den beiden Vorschriften nicht zwangsläufig einen Bruch in der Reglungssystematik darstellen. Jedenfalls kann aus der Divergenz nach der Bewertung der LfDI nicht unmittelbar ein Bedürfnis zur Erweiterung des § 43 Abs. 3 BremPolG abgeleitet werden. Auch ein Gleichlauf mit § 42 Abs. 1 BremPolG ist aus der Sicht der LfDI nicht zwingend erforderlich. In diesem Zusammenhang ist auch die kumulative Anwendung von mehreren Ermittlungsmaßnahmen im Blick zu behalten. Sog. „Multi-Ermittlungsmaßnahmen" weisen angesichts des Verbots einer „Totalausforschung" eine erhebliche verfassungsrechtliche Brisanz auf.[3] Es kann daher durchaus sinnvoll sein, die unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen beizubehalten, um die kumulative Anwendung einzelner Ermittlungsmaßnahmen zu beschränken. Somit erzeugt auch die Normierung nicht gleichlautender Tatbestandsvoraussetzungen in § 42 Abs. 1 BremPolG und § 43 Abs. 3 BremPolG nach Sichtweise der LfDI nicht automatisch einen Anpassungsbedarf.

Gleichwohl kann es, trotz der geäußerten Bedenken hinsichtlich der gutachterlichen Argumentation, Anlass geben, die Befugnisse zur Standortdatenerhebung nach § 43 Abs. 3 BremPolG zu erweitern. Diesem Anlass kann grundsätzlich auch in verfassungskonformer Weise nachgegangen werden.[4]

---

[2] *Hartmann,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 17.

[3] S. dazu *Gercke,* Rechtliche Probleme durch den Einsatz des IMSI-Catchers, MMR 2003, 453, 456.

[4] Vgl. zu §§ 20a, 20b PolG NRW etwa: BeckOK PolR NRW/Kamp/Ebeling, 28. Ed. 1.2.2024, PolG NRW § 20a Rn. 66 f.

Nach der Bewertung der LfDI ist aber die gewählte Form der Ergänzung problematisch. Sie dürfte dazu führen, dass die Tatbestandsalternativen der Gefährdung der benannten Rechtsgüter (Leib, Leben oder Freiheit einer Person) einerseits und der Begehung einer Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung andererseits nicht trennscharf voneinander abzugrenzen sind. Zudem erachtet die LfDI die Verwendung des Terminus „Straftat von erheblicher Bedeutung" für ungeeignet, da dieser – anders als in der StPO – durch das BremPolG legal definiert wird. Durch diese Legaldefinition wird zum einen die Eingriffsschwelle, auch im Vergleich zu § 100i Abs. 1 StPO, erheblich abgesenkt. So ist bei einer Maßnahme nach § 100i Abs. 1 StPO schon aufgrund des Gesetzeswortlauts hinsichtlich der im Raum stehenden Straftat eine Vergleichbarkeit mit § 100a Abs. 2 StPO herzustellen, während nach § 2 Nr. 5a) BremPolG jeder Verbrechenstatbestand mit Ausnahme der §§ 154, 155 StGB ausreichend wäre. Zum anderen werden durch die Legaldefinition Delikte erfasst, bei denen sich aus der Sicht der LfDI nicht erschließt, wie eine Standortermittlung der polizeilichen Arbeit förderlich sein kann (etwa nach § 52 Abs. 1 WaffG (s. § 3 Nr. 5c)bb) BremPolG)). Diese Gründe sprechen nach Auffassung der LfDI dafür, in Übereinstimmung mit der bisherigen Normenstruktur zu prüfen, ob stattdessen die Auflistung der genannten Rechtsgüter ergänzungsbedürftig ist. So dürfte es sich anlässlich des Gutachtens von Prof. Hartmann exemplarisch anbieten, die Aufnahme des Rechtsguts der sexuellen Selbstbestimmung näher zu prüfen. Die Ergänzung der bislang benannten Rechtsgüter ist nach Auffassung der LfDI der vorzugswürdige Weg, der auch eventuellen Bedürfnissen an einer Erweiterung der Befugnis sowie an einer praktischen Handhabbarkeit der Vorschrift gerecht wird. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bereits die bestehende Normenstruktur es ermöglicht, auch von Personen den Standort zu erheben, die nicht als Opfer möglicher Taten, sondern als Täter:innen in Betracht kommen, auch wenn ausweislich der Gutachten der Hauptanwendungsfalls derzeit der Schwerpunkt der Maßnahmen bei möglichen Opfern von Rechtsgutsverletzungen liegt.

Demnach schlägt die LfDI vor, **von der derzeit vorgesehenen Erweiterung abzusehen** und stattdessen **den Katalog der aufgelisteten Rechtsgüter zu ergänzen**. Jede Ergänzung bedarf dabei einer strikten Überprüfung ihrer Erforderlichkeit.

3. § 43 Abs. 3 S. 1 BremPolG: Wegfall der Subsidiaritätsklausel

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll bei der Befugnis zur Standortdatenerhebung die Subsidiaritätsklausel gestrichen und durch eine allgemein gehaltene Verhältnismäßigkeitsklausel ersetzt werden. Ist die Erhebung des Standortes aktuell nur zulässig, wenn die Ermittlung des Aufenthaltsortes auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert ist, soll sie künftig bereits zulässig sein, soweit sie für die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes der oder des Betroffenen erforderlich ist. Damit tritt an die Stelle der Subsidiarität der Maßnahme die allgemeinere Pflicht zur Beachtung der Verhältnismäßigkeit.[5]

Der vollständige Entfall der Subsidiaritätsklausel wird von der LfDI kritisiert. Anders als in der Gesetzesvorlage dargelegt, kann die LfDI nur einem Gutachten die klare Empfehlung entnehmen, die derzeitige Subsidiaritätsklausel der allgemeinen Verhältnismäßigkeitsklausel des § 100i Abs. 1 StPO anzugleichen. Diese Empfehlung ist nur im Gutachten von Herrn Prof. Hartmann enthalten.[6] Herr Prof. Stauch legt in seinem Gutachten indes vager und differenzierter dar: *„Es sollte mindestens erwogen werden, die Standortermittlung nicht regelmäßig erst nach einer Wohnungsöffnung anzuord-*

[5] Vgl. zu den Anforderungen der Regelungen des § 100i Abs. 1 StPO auch BeckOK StPO/*Hegmann*, 51. Ed. 1.4.2024, StPO § 100i Rn. 1, der hinsichtlich der entsprechenden Regelung des § 100i Abs. 1 StPO von einer Verhältnismäßigkeit „[w]ie bei allen Ermittlungsmaßnahmen mit Eingriffscharakter" spricht.

[6] S. *Hartmann,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 19.

nen. […] Das Tatbestandsmerkmal [Anm.: der Subsidiarität] könnte – im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der zu treffenden Maßnahmen – weiter bzw. offener gefasst werden."[7] In dem Gutachten von Herrn Stauch wird mithin lediglich zu einer näheren Prüfung des Tatbestandmerkmals der Subsidiarität und ggf. zu dessen differenzierteren Ausgestaltung aufgefordert. Aus der Sicht der LfDI ist allerdings auch hier die Begründung für dieses Prüf- und Ausgestaltungserfordernis nicht gänzlich nachvollziehbar. So führt der Gutachter aus: *„Andere, bereits gegebene aber nicht die Telekommunikation betreffende Maßnahmen [Anm.: zur Aufenthaltsermittlung] sind möglicherweise (oder wahrscheinlich) im Einzelfall noch deutlich eingriffsintensiver. Im Rahmen der Polizeieinsätze ist oft zunächst die Wohnadresse des/der Betroffenen aufgesucht worden; als auf Klingeln nicht geöffnet wurde, ist häufiger die Wohnungstür mit entsprechenden Schäden aufgebrochen worden. Dies im unmittelbaren persönlichen Nahbereich ansetzende Handeln wird von nahen Dritten/von Nachbarn als massiver Polizeieinsatz wahrgenommen. Neben einer jedenfalls möglichen Rufschädigung hinterlässt diese Maßnahmen auch deutliche materielle Schäden für Betroffene."* Die – nur äußerst vage gehaltene – Mutmaßung des Gutachters, die Standortermittlung könnte im Vergleich zu den beschriebenen Folgen für die Betroffenen eine weniger eingriffsintensive Maßnahme sein, wird von der LfDI so nicht geteilt. Aus der Sicht der LfDI werden bei dieser Mutmaßung vor allem zwei Aspekte außer Acht gelassen: zum einen, dass die Standortdatenerhebung naturgemäß eine verdeckte Maßnahme ist und daher schon auf abstrakter Ebene eine erhöhte Eingriffsintensität aufweist. Bereits die Annahme betroffener Personen, die Polizeibehörden könnten über ihr Mobilfunktelefon ihren Standort ermitteln, kann sie in der Wahrnehmung der ihr zustehenden Freiheiten hindern. Zum anderen wird nach der Bewertung der LfDI nicht hinreichend berücksichtigt, dass etwa bei der Standortermittlung über einen IMSI-Catcher nicht nur in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Zielperson eingegriffen wird, sondern in das aller Personen, deren Mobiltelefone sich in die vom IMSI-Catcher erzeugte Funkzelle eingewählt haben und deren Standort – zumindest kurzfristig – gespeichert wird.[8] Die Heimlichkeit der Maßnahme sowie der Umstand, dass Dritte im Regelfall zwangsläufig mitbetroffen werden, spricht aus der Sicht der LfDI gegen die Annahme, dass etwa ein Aufbrechen der Wohnungstür zwecks Aufenthaltsermittlung eingriffsintensiver ist als die Ermittlung des Standortes via Mobiltelefon. Auch der Gutachter formuliert daher in wohl zutreffender Weise nach der oben zitierten Passage vage weiter: *„Dieses zumeist vor der Standortermittlung angewandte Mittel ist **wahrscheinlich** eingriffsintensiver als eine Standortermittlung des Handys" [Hervorhebung hinzugefügt].*[9] Entsprechend bewertet die LfDI auch die Ausführungen im Gutachten von Herrn Prof. Hartmann, der sich den Ausführungen von Herrn Prof. Stauch anschließt und als weiteres Beispiel anführt, dass nach seiner Bewertung etwa eine Öffentlichkeitsfahndung eingriffsintensiver sein „dürfte".[10]

Daneben rechtfertigt auch die aktuell bestehende Divergenz zwischen der Regelung des derzeitigen § 43 Abs. 3 BremPolG und der des § 100i Abs. 1 StPO nach der Bewertung der LfDI eine Aufhebung der Subsidiaritätsklausel in § 43 Abs. 3 S. 1 BremPolG nicht. Zwar sind die Maßnahmen identisch, ihr Kontext ist jedoch, wie oben bereits dargelegt, ein anderer: während die Maßnahme nach § 100i Abs. 1 StPO im Bereich der repressiven Strafverfolgung zum Einsatz kommt, die im Regelfall schon die erfolgreiche und erhebliche Verletzung eines bedeutsamen Rechtsgutes voraussetzt, kommt eine Standorterhebung nach § 43 Abs. 3 BremPolG bereits zur Anwendung, wenn die Einwirkung eines schädigenden Ereignisses unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Unterschiedliche Anwendungsszenarien können dabei durchaus unterschiedlicher Regelungen bedürfen, sodass zumindest aus der Nichtübereinstimmung der genannten Regelungen kein Anpassungsbedarf abgeleitet werden kann.

[7] *Stauch,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 12 f.
[8] MüKoStPO/Rückert, 2. Aufl. 2023, StPO § 100i Rn. 18, 19 mwN.
[9] *Stauch,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 12.
[10] *Hartmann,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 18 f.

Vor dem Hintergrund der Eingriffsintensität der Maßnahme der Standortdatenerhebung nach § 43 Abs. 3 BremPolG und mangels anhand der Gutachten erkennbaren Anpassungsbedarfs spricht sich die LfDI für **ein Beibehalten der Subsidiaritätsklausel** in ihrer jetzigen Form aus. Aus der Sicht der LfDI bleibt die Maßnahme nach § 43 Abs. 3 BremPolG im Vergleich zu den übrigen von den Gutachtern genannten Maßnahmen die eingriffsintensivste und sollte daher erst zur Anwendung gelangen, wenn anderweitig die Ermittlung des Aufenthaltsorts weniger erfolgsversprechend oder erschwert wäre. Ggf. bestünde aber Raum, in zu definierenden und zu normierenden Einzelfällen von der Subsidiarität abzusehen. Sollte die Subsidiaritätsklausel entgegen der Empfehlung der LfDI wie vorgesehen gestrichen werden, sind aus der Sicht der LfDI jedenfalls strengere Sonderregelungen für die Erstellung von Bewegungsprofilen erforderlich.

4. § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG: Streichen der Löschanordnung

Nach dem derzeitigen § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG sind die für die Maßnahme der Standortermittlung erhobenen personenbezogenen Daten unverzüglich zu löschen, sobald die Gefahr für die Person nicht mehr besteht. Ausweislich des übermittelten Entwurfs soll diese Löschanordnung ersatzlos gestrichen werden, da zum einen aus der bisherigen Fassung nicht klar ersichtlich sei, welche „für diese Maßnahme erhobenen personenbezogenen Daten“ von der Löschungsregelung erfasst sein sollen, und zum anderen diese Regelung im Widerspruch zu § 35 Abs. 7 BremPolG und auch zu § 51 Abs. 3 S. 1 BremPolG stünde und die Evaluation behindere.
Auch aus der Sicht der LfDI ist die Regelung des § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG nicht eindeutig gefasst. Die fehlende Eindeutigkeit rechtfertigt nach der Bewertung der LfDI jedoch nicht die komplette Streichung der Löschanordnung. Stattdessen kann die Löschanordnung klarer gefasst und auf die aus der Umsetzung der Maßnahme der Aufenthaltsbestimmung gewonnenen Daten beschränkt werden. Infolgedessen wären ermittelte Standorte zu löschen. Auf diese Weise würden sowohl die in der Gesetzesvorlage skizzierten Widersprüche behoben und den Bedürfnissen an einer aussagekräftigen Evaluation Rechnung getragen als auch die Rechte betroffener Personen gewahrt. Die Normierung einer expliziten Pflicht zur Löschung der Standortdaten ist aus der Sicht der LfDI weiterhin erforderlich, da die Standortdatenerhebung eine eingriffsintensive Maßnahme ist, von der im Regelfall auch unbeteiligte Dritte betroffen sind, und betroffene Personen einen europarechtlich vorgegebenen Anspruch darauf haben, dass Daten unverzüglich gelöscht werden, sobald sie nicht mehr erforderlich sind.[11]
Eine weitere, über die Abwehr der Gefahr im Sinne des § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG hinausgehende Erforderlichkeit der Speicherung der Standortdaten ist aus Sicht der LfDI grundsätzlich nicht gegeben und ergibt sich auch nicht aus den Gutachten, infolgedessen der Gesetzgeber weiterhin deutlich festhalten sollte, dass diese Daten nach Beendigung der Gefahrenlage zu löschen sind. Aus diesem Grund regt die LfDI an, dass für die übrigen Daten, die ursprünglich im Zusammenhang mit der Maßnahme verarbeitet wurden und die sodann (nur) noch zu Zwecken der Evaluation verarbeitet (gespeichert) werden, eine Pflicht zur Anonymisierung im Rahmen des Möglichen vorgesehen wird, da für die Evaluation ein Personenbezug der Daten nicht erforderlich ist.[12]

Die LfDI schlägt daher anstelle der Streichung der Löschanordnung folgende Regelung vor:

Besteht die Gefahr für die Person nicht mehr, sind die für diese Maßnahme erhobenen Standortdaten unverzüglich zu löschen. Personenbezogene Daten, die alleine für den Zweck der Evaluation nach § 150 vorgehalten werden, sind nach Beendigung der Gefahrenlage unverzüglich soweit wie möglich zu anonymisieren, anderenfalls zu pseudonymisieren.

[11] S. Art. 16 Abs. 2 Richtlinie (EU) 2016/680 (sog. JI-Richtlinie).
[12] Auch Gutachter Prof. Stauch verweist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit einer „Verschlüsselung“, s. *Stauch,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 15.

Ggf. bestünde auch hier Raum, in zu definierenden und zu normierenden Einzelfällen insbesondere zur Bewältigung künftiger Einsatzsituationen von einer Löschung abzusehen.

Im Übrigen erlaubt sich die LfDI den Hinweis, dass sie keine Löschung der Dokumentation angeordnet hat. Das Verlangen einer vollständigen Löschung, bezog sich auf die Protokollierung nach § 81 BremPolG, sofern die betroffene Person einen berechtigten Löschanspruch geltend gemacht hat.[13]

5. § 150 BremPolG: Einführung einer Vorhaltepflicht zu Zwecken der Evaluation

Die Ausführungen unter 4. lassen sich auch auf die Einführung der Pflicht zum Vorhalten personenbezogener Daten zwecks Durchführung der Evaluation übertragen. Nach dem neu vorgesehenen § 150 S. 4 BremPolG sollen die nach §§ 41 bis 44 erhobenen personenbezogenen Daten, die vor Abschluss der Evaluation zu löschen wären, weiter vorgehalten werden, wobei der Zugriff auf die Daten nach dem Ablauf der Löschfrist unverzüglich einzuschränken ist und die Daten nur noch zum Zwecke der Evaluation verarbeitet werden dürfen.
Diese Regelung sollte nach der Bewertung der LfDI grundlegend überarbeitet werden. Zum einen ist aus der Sicht der LfDI zumindest zu differenzieren zwischen Daten, die für die Evaluation erforderlich sind, und solchen Daten, die nicht zu diesen Zwecken benötigt werden. Zum anderen ist neben der Zugriffsbeschränkung auch eine Pflicht zur Anonymisierung oder Pseudonymisierung einzuführen (siehe hierzu bereits 4.). Des Weiteren sollten Daten, die nach einer gerichtlichen Entscheidung (s. etwa § 41 Abs. 2 S. 3 BremPolG) zu löschen sind, auch stets tatsächlich gelöscht werden, um der richterlichen Entscheidung und dem mit ihr verbundenen Grundrechtsschutz durch Verfahren gerecht zu werden.

Die LfDI schlägt daher exemplarisch zumindest als Mindestschutzstandard folgende Regelung vor:

Sofern die nach §§ 41 bis 44 erhobenen personenbezogenen Daten vor Abschluss der Evaluation zu löschen wären, sind die Daten weiter vorzuhalten, sofern sie für die Zwecke der Evaluation erforderlich und nicht auf richterliche Anordnung zu löschen sind. Der Zugriff auf die Daten ist nach dem Ablauf der Löschfrist unverzüglich einzuschränken. Die Daten dürfen nur noch zum Zwecke der Evaluation verarbeitet werden und sind soweit wie möglich zu anonymisieren, anderenfalls zu pseudonymisieren.

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend bewertet die LfDI die Erweiterung des Tatbestands zur Standortdatenerhebung wie vorgesehen kritisch. Ebenso sollten nach Bewertung der LfDI weder die Subsidiaritätsklausel und/oder die Pflicht zur Löschung aus § 43 Abs. 3 BremPolG ersatzlos entfallen, noch sollte eine undifferenzierte Vorhaltepflicht eingeführt werden. Da aus der Sicht der LfDI aber durchaus ein Regelungsspielraum vorhanden ist, der genutzt werden kann, um den Bedürfnissen der Polizeibehörden unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht zu werden, regt die LfDI abschließend an, zunächst die vorhandenen Befugnisse in ihrer derzeitigen Form für ein Jahr zu verlängern. Diese Zeit

[13] S. dazu *Stauch,* Evaluation nach § 150 BremPolG, S. 14: „Von der Datenschutzbeauftragten sei eine komplette Löschung sämtlicher Unterlagen des jeweiligen Falls veranlagt worden, auch Restinformationen hätten nicht zurückbehalten werden dürfen.“ Die LfDI hat mit den zuständigen Datenschutzbeauftragten der Polizeibehörden gemeinsam versucht, diese Passage aufzuklären, die Angelegenheit konnte jedoch nicht mehr rekonstruiert werden.

kann sodann genutzt werden, um mit allen beteiligten Behörden in einen konstruktiven Austausch zu gehen und im Rahmen dessen die tatsächlichen Bedürfnisse der Polizeibehörden einerseits und alle Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen andererseits dezidiert mit dem Ziel zu evaluieren, auf Grundlage dieses Prozesses etwaige Rechtsänderungen in verhältnismäßiger und praxisgerechter Weise vorzunehmen.

Für Rückfragen zu diesen Ausführungen und weiteren sich ergebenden Fragestellungen können Sie sich gerne jederzeit an uns wenden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez. Schwichtenberg

Dr. Schwichtenberg

Prof. Dr. Arthur Hartmann

28865 Lilienthal, 30.04.2024
Im Ökodorf 6
Tel. 04298 – 466 907
arthur.hartmann@web.de
Dienstadresse
Hochschule für Öffentliche Verwaltung
Tel. 0421-361-59519
arthur.hartmann@hfoev.bremen.de

Evaluation nach § 150 BremPolG

I. Grundlagen der Evaluation

1. Auftrag und Gegenstand

Der Senator für Inneres und Sport hat mich mit Vertrag vom 06.03.2024 beauftragt, neben dem früheren Staatsrat und Präsidenten des OVG Bremen i.R. Prof. Stauch ein Gutachten nach § 150 S. 3 BremPolG im Rahmen des nach § 150 S. 1 BremPolG vorgesehenen Evaluationsberichtes über die Auswirkungen der nach §§ 41 bis 44 möglichen Anordnungen sowie zur Anwendung des § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG zu erstellen. Zweck und Ziel des Evaluationsberichtes und damit des vorgelegten Gutachtens ist es, die Wirksamkeit, praktische Anwendung der Befugnisnorm und der Verfahrensvorschriften zu prüfen und zu bewerten. Die Begutachtung bezieht sich auf das polizeiliche Handeln in den Jahren 2021 bis 2023. In Abstimmung mit dem Referatsleiter Polizeirecht (Ref. 32) beim Senator für Inneres und Sport, Herrn Schirmbeck wurde vereinbart, dass sich das Gutachten von Prof. Stauch auf die Maßnahmen nach §§ 41 bis 44 BremPolG im Bereich der Stadtgemeinde Bremen bezieht, während im hier vorliegenden Gutachten neben den entsprechenden Maßnahmen in Bremerhaven

auch die Maßnahmen nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG in der Stadtgemeinde Bremen und ggf. in Bremerhaven begutachtet werden.

2. Methodisches Vorgehen und erhobene Informationen

Zur Vorbereitung des Gutachtens wurden den Gutachtern vom Referat Polizeirecht (Ref. 32) des Senators für Inneres und Sport (SIS) einschlägige Gesetzesmaterialien und Stellungnahmen zur Verfügung gestellt. Insbesondere erhielt der Gutachter von Ref. 32 Dokumente über die Einrichtung besonderer Kontrollorte in Bremen. Darüber hinaus erhielt er über das Ref. 32 von der Ortspolizeibehörde (OPB) Bremerhaven:

- Einen Auszug aus dem polizeilichen Vorgangssystem Artus der von der OPB Bremerhaven durchgeführten Standortfeststellungen nach § 43 Abs. 3 BremPolG sowie zu diesen Vorgängen erstellte Vermerke, Mitteilungen über erhebliche soziale Notlagen und Protokolle über die Auskunft bei den Diensteanbietern. Dies erfolgte entweder in Papierform oder in gesondert verschlüsselten elektronischen Dateien über dienstliche E-Mail-Konten des Ref. 32 und des Gutachters.
- Ein Schreiben der OPB Bremerhaven vom 29.02.2024 an das Ref. 32 mit der Auskunft, dass im Zuständigkeitsbereich der OPB bisher nur Maßnahmen nach § 43 Abs. 3 BremPolG (Standortfeststellungen), jedoch keine sonstigen Maßnahmen nach den §§ 41 bis 44 BremPolG angeordnet und durchgeführt wurden.
- Ebenfalls im Schreiben vom 29.02.2024 erklärte die OPB Bremerhaven, dass in dem relevanten Berichtszeitraum im Zuständigkeitsbereich der OPB kein besonderer Gefahren- und Kontrollort nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG eingerichtet gewesen sei. Darauf gestützte Identitätsfeststellung seien deshalb nicht durchgeführt, und somit auch keine Bescheinigungen nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG ausgestellt worden. Das in Bezug genommene Schreiben der OPB liegt dem Gutachter vor.
- Dienstanweisungen zu den durchgeführten Maßnahmen soweit solche erlassen wurden.
- Dokumentation der Anordnungen der durchgeführten Maßnahmen nach § 43 Abs. 3 BremPolG.

- Exemplarische Vorgänge zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person ohne Standortfeststellung nach § 43 Abs. 3.

Von der Polizei Bremen erhielt der Gutachter über Ref. 32:

- einen Auszug aus dem polizeilichen Vorgangssystem Artus über die im Zuständigkeitsbereich der Polizei Bremen durchgeführten Maßnahmen nach §§ 41, 42 und 43 BremPolG.
- Zur Begutachtung der Maßnahmen nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG die derzeit gültige Verfahrensvorschrift, eine Übersicht über die auf Verlangen unverzüglich erteilten Bescheinigung über die Identitätsfeststellung und ihren Grund, eine Musterbescheinigung sowie eine Beschreibung der Software zur Erstellung digitaler Kontrollbescheinigungen. Hinsichtlich der Einrichtung besonderer Kontrollorte liegt dem Gutachter der derzeit gültigen Erlass des Senators für Inneres und Sport über die Einrichtung besonderer Kontrollorte vor sowie die Vorgänge über die Einrichtung der aktuell bestehenden besonderen Kontrollorte in der Stadtgemeinde Bremen und weitere Dokumente und Korrespondenz.

Darüber hinaus wurden eine Reihe von Rück- und Ergänzungsfragen des Gutachters telefonisch und per E-Mail-Verkehr von bzw. über Ref. 32 von den Polizeibehörden beantwortet.

Am 26.04.2024 fand schließlich eine Besprechung mit Vertreterinnen und Vertretern der Polizei Bremen und der OPB Bremerhaven im Polizeipräsidium statt, bei der für das Gutachten relevante Fragen erörtert und weitere Auskünfte erteilt wurden.

Alle übergebenen Vorgänge und Unterlagen wurden im Einzelnen durchgesehen, geprüft und bewertet. Darüber hinaus fließen in dieses auch Erkenntnisse ein, die sich aus dem Gutachten von Prof. Stauch ergeben. Schlussfolgerungen aus der Evaluationstätigkeit, Anregungen und Vorschläge des Gutachters werden durch kursive Schrift kenntlich gemacht.

Konkret auszuwerten waren im Zuständigkeitsbereich der OPB Bremerhaven im relevanten Zeitraum 2021 bis 2023 insgesamt 37 Standortermittlungen nach § 43 Abs. 3 BremPolG darunter zwei Fälle aus dem Jahr 2021, 18 Fälle aus 2022 und 17 Fälle aus 2023. Dabei ist zu berücksichtigen, dass weitere Fälle aus dem Jahr 2021

bereits gelöscht waren. Hierzu wurde im Vorgang 90/34-24-00 vermerkt, dass Löschungen bei Abgängigkeit von Personen aufgrund datenschutzrechtlicher Regelungen spätestens nach zwei Jahren gelöscht werden. Weitere Daten zu diesem Vorgang standen nicht mehr zur Verfügung. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die geringe Zahl der Standortermittlungen im Jahr 2021 darauf beruht, dass die meisten einschlägigen Vorgänge bereits gelöscht sind.

Als Vergleich kann hier herangezogen werden, dass in der Stadtgemeinde Bremen in den Jahren 2021 bis 2023 die Standortermittlung von Handys/Mobiltelefonen nach § 43 Abs. 3 BremPolG 75 Fälle umfasste. Darüber hinaus liegen aus der Stadtgemeinde Bremen drei Fälle einer Datenerhebung durch verdeckten Einsatz technischer Mittel nach § 41 BremPolG, zwei Fälle einer Telekommunikationsüberwachung nach § 42 BremPolG und ein Fall einer Bestandsdatenerhebung nach § 44 BremPolG vor. Die Stadtgemeinde Bremen zählt 569.396 Einwohner:innen die Bremerhavens 115.468.[1] Bezogen auf 100.000 Personen wurden in Bremen 13,2 und in Bremerhaven 32,0 Standortermittlungen durchgeführt. Damit erfolgten zwar in Bremerhaven relativ zur Bevölkerungszahl deutlich mehr Standortermittlungen als in Bremen, da die Zahlen aber insgesamt klein sind und die statistische Streuung deshalb großes Gewicht hat, sollten die Unterschied nur vorsichtig interpretiert werden. Da die Standortermittlungen häufig durch die Gefahr eines Suizids ausgelöst werden, ist es naheliegend, dass auch die schwierige wirtschaftliche Situation in Bremerhaven einen Einfluss auf die Zahl der Maßnahmen hat. Anhaltspunkte für einen Missbrauch der Maßnahme ergeben sich aus den genannten Zahlen jedenfalls nicht. Dass in Bremerhaven anders als in Bremen keine Maßnahmen nach §§ 41, 42 und 44 BremPolG durchgeführt wurden, ist bei der ohnehin sehr niedrigen einstelligen Zahl der Anordnung in Bremen ebenfalls schon unter statistischen Gesichtspunkten plausibel.

Mit Blick auf die bereits gelöschten Vorgänge des Jahres 2021 ist kritisch anzumerken, dass es keine gesonderte Vorschrift im BremPolG zur Zurückstellung von Löschungen zum Zweck dieser Evaluation nach § 150 BremPolG gibt. § 150 BremPolG regelt zwar in S. 1 eine Pflicht zur Erstellung eines Evaluationsberichtes, in S. 2 die Schwerpunkte der Berichtslegung und in S. 3 die Mitwirkung unabhängiger Sachverständiger bei der

[1] Jeweils bezogen auf den 31.12.2022; file:///C:/Users/arthu/Downloads/2022-12_AI1vj_Bevoelkerungsstand_pdfa.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.04.2024).

Berichtslegung, § 150 BremPolG enthält aber keine Regelungen über die Sicherstellung der erforderlichen Datengrundlage für den Evaluationsbericht, sondern verweist insofern dem Wortlaut nach auf § 37 BremPolG, wobei ein redaktioneller Fehler vorliegt und sachlich-inhaltlich § 38 BremPolG in Bezug genommen ist. § 38 BremPol trifft Vorsorge für die parlamentarische Kontrolle und einschlägige Berichtspflichten bei der Anordnung besonderer Mittel und Methoden der Datenerhebung, die im 2. Unterabschnitt des ersten Teils und zweiten Abschnitts des BremPolG geregelt sind (§§ 35 – 49 BremPolG). Besondere Vorkehrungen für die Evaluation nach § 150 BremPolG wurden auch in § 38 BremPolG nicht geregelt. Die Löschfristen für personenbezogene Daten, die auf der Grundlage der im o.g. zweiten Unterabschnitt „Besondere Mittel und Methoden der Datenerhebung“ erhoben wurden, bestimmt § 35 Abs. 7 BremPolG. Nach dessen S. 1 erfolgt die Löschung sobald die Daten zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind. Nach dessen S. 3 unterbleibt die Löschung soweit die Daten für eine Datenschutzkontrolle nach § 38 Absatz 6 BremPolG, eine Mitteilung an die betroffene Person nach Absatz 8 oder für eine gerichtliche Nachprüfung der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme von Bedeutung sein können. Eine Zurückstellung der Daten zum Zweck der Evaluation nach § 150 BremPolG ist auch in § 35 Abs. 7 BremPolG nicht vorgesehen. Vielmehr regelt § 38 Abs. 6 BremPolG, dass der nach § 38 Abs. 1 BremPolG zuständige Ausschuss Kontrollen im Abstand von höchstens zwei Jahren durchführt. Somit waren die personenbezogenen Daten zu Standortkontrollen für das Jahr 2021 offenbar bereits zu löschen.

Erschwerend kommt hinzu, dass § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG für Standortbestimmungen nach § 43 Abs. 3 BremPolG eine eigene, strengere Löschvorschrift enthält, die nach allgemeinen Grundsätzen als lex specialis den Vorschriften der §§ 35 und 38 BremPolG vorgeht. Letztere werden von § 43 Abs. 3 BremPolG auch nicht durch Verweis in Bezug genommen. § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG sieht vor, dass die für diese Maßnahme erhobenen personenbezogenen Daten unverzüglich zu löschen sind, sobald die Gefahr für die betroffene Person nicht mehr besteht. Demnach dürften personenbezogene Daten weder für Zwecke nach § 35 Abs. 7 S. 3 BremPolG noch nach § 38 Abs. 6 BremPolG zurückgehalten werden. Aus dem Gesetz ist nicht klar ersichtlich, wie umfassend die „für diese Maßnahme erhobenen personenbezogenen Daten“ zu verstehen sind. Sollen nur die mittels einer Standortbestimmung erhobenen Standorte von der Regelung erfasst werden oder darüber hinaus auch die personenbezogenen

Daten, die für die Durchführung der Maßnahme erforderlich waren, mithin insbesondere Name und Telefonnummer des Anschlussinhabers. Letzteres würde freilich dazu führen, dass der Vorgang insgesamt anonymisiert und dazu weitestgehend gelöscht werden müsste. Aber auch ein enges Verständnis des § 43 Abs. 3 S. 3 BremPolG würde jedenfalls bei erfolgreichen Standortbestimmungen zu einer weitgehenden Löschverpflichtung für den gesamten Vorgang führen, da weitere Maßnahmen zur Rettung der gefährdeten Person an den ermittelten Standort anknüpfen und das Ergebnis der Standortbestimmung damit offenlegen. Die oben dargelegten Regelungen für die datenschutzrechtlichen und parlamentarischen Kontrollen würden bei strikter Anwendung des § 43 Abs. 3 S. 3 das BremPolG unterlaufen.

Nach Auffassung des Gutachters besteht deshalb dringender Bedarf, die Löschvorschriften der §§ 35, 38 und 43 Abs. 3 BremPolG entweder zu harmonisieren oder normklar abzugrenzen.

Sofern eine weitere Evaluation durchgeführt werden soll, wäre es sinnvoll, Regelungen über das Zurückstellen von Löschungen zum Zweck der Evaluation in das Gesetz aufzunehmen.

3. Begriff der Evaluation und Abgrenzung

Unter „Evaluation“ wird hier ebenso wie im Teilgutachten von Prof. Stauch verstanden, dass die in einem gesetzten Zeitraum abgeschlossenen Fälle und Sachverhalte darauf überprüft werden, ob die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale eingehalten, wie sie im Einzelnen umgesetzt wurden und welche polizeiliche Praxis sich in dem jeweils fraglichen Feld entwickelt hat. In der sich anschließenden Bewertung geht es darum, ob diese Praxis den tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen gerecht wird, wo gegebenenfalls Verbesserungsmöglichkeiten und wo möglicherweise Handlungslücken gegenüber den betroffenen sozialen Sachverhalten bestehen. Diese sollten durch die Evaluation bezeichnet und weiterer Reflexion und Diskussion unter den Handelnden, der Fachaufsicht, Parlamentariern und gegebenenfalls der interessierten Fachöffentlichkeit eröffnet werden. Letzteres kann angesichts der umfangreichen rechtlichen, kriminologischen und politischen Diskussion zu digitalen Überwachungsmaßnahmen nicht allgemein, sondern allenfalls anhand der hier aufgeworfenen konkreten Sachverhalte angesprochen werden.

Eigene empirische Datenerhebungen, die über die durch den Auftraggeber zur Verfügung gestellten Daten und Befunde hinausgehen, sind vom vorliegenden Gutachtenauftrag nicht umfasst und konnten auch deshalb nicht durchgeführt werden, weil für die Gutachtenerstellung nur zwei Monate zur Verfügung standen. Die von § 150 S. 2 BremPolG vorgesehene Einschätzung der Wirksamkeit der Maßnahmen ist damit begrenzt durch das zur Verfügung gestellte Datenmaterial. Sollten vertiefte Wirkungsanalysen für sinnvoll erachtet werden, müsste insoweit ein eigenständiger Forschungsauftrag vergeben werden.

Zu den im Rahmen dieser Evaluation aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen hat bereits Prof. Stauch unter Gliederungspunkt I. 4. „Rechtliche Grundsätze und -Anforderungen“ ausführlich Stellung genommen. Diesen Ausführungen schließt sich der Verfasser dieses Teilgutachtens an. Ergänzenden Ausführungen erfolgen nur zu Fragestellungen, die sich aus den hier untersuchten Fällen und der Begutachtung besonderer Kontrollorte nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 2 BremPolG ergeben.

II. Die Evaluation im Einzelnen

1. Umfang und Vorgehensweise der Evaluation

Die nachfolgende Evaluation betrifft entsprechend der mit dem Haus Inneres und Sport vereinbarten Arbeitsteilung der Gutachter die Maßnahmen nach den §§ 41 bis 44 BremPolG, die seitens der OPB Bremerhaven angeordnet wurden, sowie die Anwendung des § 27 Abs. 1 Satz 2 BremPolG in der Stadtgemeinde Bremen und ggf. in Bremerhaven.

Die Vorgehensweise orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben des § 150 S. 2 BremPolG und wertet die vorliegenden Daten und Befunde nach den Gesichtspunkten Wirksamkeit, praktische Anwendung der Befugnisnormen und Einhaltung der Verfahrensvorschriften aus. Dabei bietet es sich an, die praktische Anwendung einerseits unter dem Gesichtspunkt „Einhaltung der Verfahrensvorschriften“ und andererseits unter dem Gesichtspunkt „Wirksamkeit“ zu bewerten. Als Datengrundlage vorangestellt wird jeweils eine quantitative und qualitative Darstellung der Vorgänge bzw. Fälle.

2. Maßnahmen nach §§ 41 bis 44 BremPolG

Wie bereits oben dargelegt, wurden im Evaluationszeitraum der Jahre 2021 bis 2023 seitens der OPB Bremerhaven keine Telekommunikationsüberwachungen nach § 42 BremPolG, keine Bestandsdatenerhebungen nach § 44 BremPolG und hinsichtlich der Verkehrsdatenerhebung, Nutzungsdatenerhebung und Standortermittlung nach § 43 BremPolG nur letztere angeordnet und durchgeführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anordnung einer Standortermittlung nach § 43 Abs. 3 BremPolG die Dienste-anbieter nach § 43 Abs. 4 BremPolG dazu verpflichtet, zum Zweck der Standortermittlung vorhandene oder künftig anfallende Verkehrs- und Nutzungsdaten (Abs. 4 Ziff. 1 und 2) zu übermitteln sowie Kennungen, insbesondere die Geräte- und Anschlusskennung mitzuteilen (Abs. 4 Ziff. 3). Dies erfolgte in Einzelfällen wie z.B. dem unten näher dargestellten Fall 12.[2]

Telekommunikationsüberwachungen, Verkehrs- und Nutzungsdatenerhebungen wurden von der OPB Bremerhaven ausschließlich zur Verfolgung von Straftaten auf der Grundlage der §§ 100a ff. StPO genutzt und dementsprechend im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft und auf deren Antrag durch das zuständige Strafgericht angeordnet. Diese Ermittlungsmaßnahmen sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Im Rahmen der Besprechung am 26.04.2024 mit Vertretern der Polizei Bremen und der OPB Bremerhaven wurde deshalb erörtert, ob die OPB Bremerhaven grundsätzliche Bedenken oder Vorbehalte gegen die einschlägigen Maßnahmen des BremPolG hat oder solche Maßnahmen für die Gefahrenabwehr als untauglich oder überflüssig erachtet. Dies wurde von dem Vertreter der OPB Bremerhaven nachdrücklich verneint. Vielmehr werden die in das BremPolG aufgenommenen Maßnahmen nach §§ 41 ff. BremPolG ausdrücklich begrüßt und als ebenso notwendig wie sinnvoll bewertet. Entsprechende Maßnahmen seien aber zurecht auf gewichtige Einzelfälle beschränkt, die im Evaluationszeitraum in Bremerhaven nicht in Erscheinung getreten seien. Es wurde aber u.a. von einem Tötungsdelikt berichtet, das wahrscheinlich hätte verhindert werden können, wenn seinerzeit bereits entsprechende gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen zur Verfügung gestanden hätten. Deshalb wird die Aufnahme dieser Maßnahmen in das BremPolG ausdrücklich begrüßt, aber eben nur genutzt, wenn entsprechende gravierende Einzelfälle auftreten. Dies sei zwar im Evaluationszeitraum nicht

[2] Die dem Gutachter überlassenen Vorgänge wurden intern nummeriert. Die zugehörige Vorgangsnummer der Polizei oder der Vorgang selbst können auf Anfrage übermittelt oder ausgehändigt werden. Aus Gründen der Datensparsamkeit werden sie dem Gutachten nicht beigefügt.

geschehen, es könne aber jederzeit ein solcher Fall auftreten, in dem die OPB Bremerhaven dann auf die neuen Möglichkeiten zurückgreifen würde.

3. Standortermittlungen von Mobilfunkendgeräten nach § 43 Abs. 3 BremPolG

3.1. Quantitative und qualitative Darstellung der Vorgänge bzw Fälle

Für die Jahre 2021 bis 2023 wurden dem Gutachter von der OPB Bremerhaven Dokumente zu 37 Standortermittlungen vorgelegt. Davon betrafen 26 Vorgänge Fälle, bei denen ex ante eine Suizidgefahr im Raum stand. Bei zehn weiteren Vorgängen bestand aus sonstigen Gründen eine Gefahr für Leib und Leben und in einem Fall waren einschlägige Unterlagen aus datenschutzrechtlichen Bestimmungen bereits gelöscht worden, sodass eine nähere Einordnung nicht mehr möglich ist.

Die zehn Fälle, bei denen aus sonstigen Gründen eine Gefahr für Leib und Leben angenommen wurde, betrafen unterschiedliche Sachverhalte.

Nur eine Standortermittlung wurde allein aus dem Grund angeordnet, eine hilflose, an Parkinson erkrankte Person, die zunächst durch Bremerhaven irrte, aufzufinden. Sie konnte schließlich am Hauptbahnhof in Bremen in Obhut genommen werden. In einer ganzen Reihe von Fällen mischen sich dagegen schwere Erkrankungen, Lebensgefahr wegen Medikamentenpflichtigkeit und Suizidgedanken. Diese Fälle wurden zu den Fällen von Suizidgefahr gezählt.

Sieben weitere Fälle weisen unterschiedliche Bezüge zu Straftaten auf. In einem Fall richtete sich die Standortermittlung gegen den Täter eines versuchten Tötungsdeliktes, dem das Opfer gerade noch entkommen konnte und deshalb zu befürchten war, dass der Täter dem Opfer weiterhin auflauert. In einem ähnlich gelagerten Fall lag zwar noch kein versuchtes Tötungsdelikt, jedoch eine Bedrohung mit einer Schusswaffe vor. Ein weiterer Fall betrifft die Entführung eines fünfjährigen Mädchens in die Türkei durch die Mutter, der das Sorgerecht u.a. wegen einer Alkoholerkrankung gerichtlich entzogen und dem Vater allein zugesprochen worden war. Die Mutter nutzte einen Besuch der Tochter für die Entführung. In einem weiteren Fall wurde eine Entführung vorgetäuscht, um einen Freund der vermeintlich Entführten zu veranlassen, Geld für einen Freikauf zur Verfügung zu stellen, da die Entführte angeblich Schulden zu begleichen hatte. In zwei weiteren Fällen haben minderjährige Mädchen ihre Familie verlassen, weil sie den neuen Partner ihrer Mutter ablehnten und ihm fälschlicherweise sexuellen

Missbrauch vorgeworfen haben. Ein weiteres minderjähriges Mädchen, das sich in einer schwierigen Familiensituation nicht mehr wohl fühlte, hat sich heimlich auf den Weg zu einer Internetfreundschaft gemacht und konnte aus einer Situation sexuellen Missbrauchs durch einen sehr viel älteren Mann, der sich online als 17-Jähriger ausgegeben hatte, gerettet werden.

Zwei der Fälle betrafen Personen (13 und 29 Jahre alt), die nicht in den häuslichen Lebenskreis zurückgekehrt waren und von Angehörigen nicht erreicht werden konnten, ohne dass sie zuvor Suizidgedanken geäußert hatten.

Auch zwei Fälle, bei denen Suizidgefahr bestand, hatten Bezüge zu Straftaten. In einem Fall, in denen der Ehemann seine Frau zunächst als vermisst und suizidgefährdet gemeldet hatte, verdichtete sich im Verlauf der Suche nach der Frau der Verdacht, dass der Ehemann seine Frau fortwährend bedroht und möglicherweise getötet hat. Der Vorgang mündete deshalb in ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren. Eine weitere Standortermittlung betraf einen wegen Besitzes kinderpornographischen Materials dringend tatverdächtigen Mann, der sich aus Verzweiflung über das Ermittlungsergebnis das Leben nehmen wollte und in wohl letzter Minute vor einem Selbstmord durch Erhängen gerettet werden konnte. Die Fälle mit strafrechtlichen Bezügen zeigen, dass auch im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen die Voraussetzungen für Standortermittlungen zur Gefahrenabwehr vorliegen und diese sowohl den Tatverdächtigen als auch das mögliche Opfer betreffen können.

Unter den Fällen, bei denen Suizidgefahr Anlass zur Standortermittlung gab, ist insbesondere über Minderjährige zu berichten, die mit der Situation in ihren Familien oder mit einer Heimunterbringung offenbar sehr unglücklich waren. Ihr Aufenthalt musste von der Polizei in einigen Fällen im Begutachtungszeitraum mehrfach ermittelt werden, wobei in einem solchen Fall der Suizid eines jugendlichen Paares wohl gerade noch verhindert werden konnte. Auch eine bereits 46-jährige Frau und Mutter einer Tochter war über die Trennung ihres Freundes so verzweifelt, dass sie sich mit Insulin, das sie aus ihrer Arbeitsstelle entwendet hatten, das Leben nehmen wollte. Sie konnte schlussendlich nur durch den Einsatz der Hundestaffel gerade noch rechtzeitig gerettet werden. Infolge von Beziehungskrisen kam es andererseits auch zur Vermisstenmeldung einer Frau, die sich mit der falschen Behauptung an die Polizei wandte, der Ehemann sei mit der gemeinsamen minderjährigen Tochter im Auto unterwegs und wolle das Leben beider beenden, indem er mit hoher Geschwindigkeit an einen Baum fährt.

Tatsächlich hat der Mann ein Familienfest besucht und darüber war es zuvor zum Streit gekommen.

Schließlich findet sich unter den Fällen auch der vollzogene Suizid einer 77-jährigen Frau, die infolge einer Erkrankung des Ehemannes den Lebensmut verloren hatte.

Um einen Gesamteindruck vom Lebensalter der vermissten Personen zu vermitteln, wurden diese den folgenden Altersgruppen zugeordnet.

Tabelle 1: Altersgruppen der vermissten Personen

Alter	Altersgruppe	Anzahl der Personen
0 - 13	Kinder	5
14 – 17	Jugendliche	9
18 – 21	Heranwachsende	3
22 – 29	Junge Erwachsene	4
30 – 59	Erwachsene	15
60 – 69	Sechzigjährige	1
70 – 79	Siebzigjährige	1
	Keine Angabe	1
Summe		37

Tabelle 1 zeigt, dass die Erwachsenen zwar mit 15 Personen die stärkste Altersgruppe bilden, in den Altersgruppen der Kinder und der Jugendlichen zusammen jedoch 14 Personen und damit nahezu ebenso viele vermisst wurden, obwohl diese Gruppe nur eine Lebensspanne von 17 Jahren umfasst, während die Altersgruppe der Erwachsenen eine Lebensspanne von 29 Jahren umfasst. Ähnliche Verteilungen sind auch aus der Kriminologie und Viktimologie bekannt und zeigen die besondere Vulnerabilität dieser Altersgruppe. Allerdings ist die Grundgesamtheit zu klein, um aus den dargestellten Zahlen weiterreichende Schlüsse zu ziehen. Zudem sind die Fallgestaltungen, die der Suche nach einer Person zugrunde liegen, wie gezeigt heterogen.

Hinsichtlich ihres Geschlechts waren 18 der vermissten bzw. gesuchten Personen weiblich und weitere 18 männlich; eine andere sexuelle Identität oder Orientierung wurde nicht vermerkt. Die Daten eines dem Gutachter übermittelten Vorgangs waren bereits gelöscht worden, sodass keine Auswertung durchgeführt werden konnte. Der Vorgang bestand lediglich aus dem Vermerk über die Löschung.

3.2. Einhaltung der Anordnungsvoraussetzungen

Standortermittlungen nach § 43 Abs. 3 BremPolG setzen a) eine gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person voraus und b) darf die Maßnahme nur angeordnet werden, wenn die Ermittlung des Aufenthaltsortes auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre (sog. Subsidiaritätsklausel).

a) Ob eine gegenwärtige Gefahr vorliegt, ist auf der Grundlage der Erkenntnisse bei der Anordnung der Maßnahme d.h. „ex ante“ zu bewerten. Maßstab ist ein gewissenhafter Polizeibeamter bzw. eine gewissenhafte Polizeibeamtin.[3] Unter Berücksichtigung einer Ex-ante-Betrachtung und des genannten Sorgfaltsmaßstabes liegen nach der Einschätzung des Gutachters in allen vorliegenden Fällen die Voraussetzungen vor, um eine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben anzunehmen.

Auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur geschäftsmäßigen Suizidbeihilfe darf die Polizei bei Anhaltspunkten für einen Suizid grundsätzlich Maßnahmen ergreifen, um eine Gefahr für Leib oder Leben abzuwenden.[4] Das BVerfG hat in dieser Entscheidung zwar das Recht auf selbstbestimmtes Sterben als Aspekt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und damit als existenziell bedeutsames Recht und Ausdruck persönlicher Autonomie anerkannt (Rn. 209 f.), jedoch an der Pflicht des Staates festgehalten, die Autonomie Suizidwilliger und das hohe Rechtsgut Leben zu schützen (Rn. 223). Mit Blick darauf hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass der Entschluss zu einem Suizid tatsächlich auf einem freien Willen beruht. Ein Suizidentschluss geht nur dann auf einen autonom gebildeten, freien Willen zurück, wenn der Einzelne seine Entscheidung auf der Grundlage einer realitätsbezogenen, am eigenen Selbstbild ausgerichteten Abwägung des Für und Wider trifft. Eine freie Suizidentscheidung setzt hiernach zunächst die Fähigkeit voraus, seinen Willen frei und unbeeinflusst von einer akuten psychischen Störung oder Krise

[3] OVG Münster v.15.07.2002 – 7 A 1717/01 Rn. 89 – juris.
[4] BVerfG v. 26.02.2020 – 2 BvR 2347/15 – BVerfGE 153, 182-310.

zu bilden und nach dieser Einsicht zu handeln. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass der Freiheitsanspruch nicht losgelöst von der tatsächlichen Möglichkeit zu freier Willensentschließung beurteilt werden kann.[5] Von einem auf freien Willen beruhenden Entschluss zur Selbsttötung kann erst dann ausgegangen werden, wenn der Entschluss, aus dem Leben zu scheiden, von einer gewissen "Dauerhaftigkeit" und "inneren Festigkeit" getragen ist.[6] Suizidwünsche beruhen nach den Erkenntnissen einschlägiger Untersuchungen regelmäßig auf einem komplexen Motivbündel und das Verlangen zu sterben ist häufig ambivalent und wechselhaft. Empirische Daten belegen insoweit, dass ein kurzfristig gefasster Suizidentschluss – wenn die Selbsttötung misslingt – im Nachhinein von den Betroffenen in etwa 80 bis 90 % der Fälle als Fehlentscheidung gewertet und revidiert wird. Suizidwünsche sind danach – selbst wenn sie sich nach außen als bilanzierende Entscheidung erscheinen – ganz überwiegend von begrenzter Dauer und nicht anhaltend.[7] In keiner der hier zu untersuchenden Standortermittlungen bestand ex ante eine Erkenntnislage, die die Voraussetzungen eines autonomen und dauerhaft bestehenden „Bilanzsuizids“ nahegelegt hätte. Damit verbleibt es bei der schon zuvor in der Rechtsprechung anerkannten Bewertung, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hergeleitete staatliche Schutzpflicht für das Leben im Falle einer Suizidgefahr polizeiliche Schutzmaßnahmen erforderlich macht.[8]

Aus den vorliegenden Fällen ergibt sich, dass im Zeitpunkt der ersten Information der Polizei über eine Gefahrenlage im Allgemeinen kaum eingeschätzt werden kann, wie konkret und dringend die Gefahr für Leib und Leben tatsächlich ist. Dies zeigt sich am besten an Fall 15.[9]

Die Tochter einer älteren Dame rief in ziemlich aufgelöstem Zustand bei der Polizei an und äußerte gegenüber der Streifenwagenbesatzung, die sie daraufhin gegen 14.00 Uhr aufsuchte sinngemäß und auszugsweise das Folgende:

> *Mein Vater hat mich angerufen und mir mitgeteilt, dass meine Mutter seit gestern Abend vermisst wird. Meine Mutter hat nach Angaben meines Vaters ihren*

[5] Vgl. BVerfGE 153, 182 ff. Rn. 241 mwN.
[6] Vgl. BGH, v. 3.7.2019 - 5 StR 132/18 - NJW 2019, 3092, 3093 f. m.w.N.
[7] Vgl. BVerfGE 153, 182 ff. Rn. 244 mwN.
[8] Vgl. BVerfGE 142, 313, 337 Rn. 69.
[9] Die dem Gutachter überlassenen Fälle wurden von diesem nummeriert. Die zugehörige Vorgangsnummer der Polizei kann für eine Zuordnung und Einsichtnahme jederzeit übermittelt werden. Aus Gründen der Datensparsamkeit und des Datenschutzes wird im Rahmen des Gutachtens auf die Nennung von Vorgangsnummern verzichtet.

Schlüsselbund (Haustür- und Fahrzeugschlüssel) mitgenommen. Das Bein meines Vaters wurde vor Kurzem amputiert, sodass er schlecht zu Fuß ist. Meine 77-jährige Mutter ist dagegen gut zu Fuß, fährt des Öfteren mit ihrem Auto, ist psychisch sowie physisch fit und ist auch nicht auf irgendwelche Medikamente angewiesen. Dennoch mache ich mir Sorgen, weil es nicht üblich ist, dass sie ohne Bescheid zu geben das Haus verlässt. Vom Wesen her ist sie ziemlich bockig und in letzter Zeit sagte sie schon öfter, „dass sie keine Lust mehr habe". Ich glaube und hoffe jedoch nicht, dass sie mit dieser Aussage mögliche Suizidgedanken äußerte. Mit der Aussage waren sicherlich nur mein Vater sowie das Eheleben gemeint.

Der Streifenwagen lief daraufhin die Wohnanschrift der Mutter an und die Besatzung konnte dort mit dem Ehemann sprechen, der den Sachverhalt bestätigte und sinngemäß ergänzte:

Meine Frau hat augenscheinlich neben dem Schlüsselbund auch ihre Handtasche mit Portemonnaie, BPA und EC-Karte mitgenommen. Heute Morgen entdeckte ich in der Küche eine Einkaufsliste, die sie für mich geschrieben hatte. Ihr Kleiderschrank ist gut gefüllt, alle Koffer sind vorhanden und ihre Zahnbürste ist auch dort, wo sie hingehört. Unsere Ehe läuft seit meiner Beinamputation nicht mehr gut. Meine Frau sagte in den letzten Tagen sehr oft, dass sie keine Lust mehr auf das Ganze habe. Damit meinte sie unsere Ehe. Sie musste mich permanent pflegen und wirkte diesbezüglich ausgelaugt. Alle Familienmitglieder und Freunde wurden von dem Vorfall in Kenntnis gesetzt, aber niemand hat etwas von meiner Frau gehört.

Eine Nachschau auf dem gesamten Grundstück nach der Ehefrau verlief negativ. In der Garage war ihr Fahrzeug nicht vorhanden. Nach Rücksprache mit dem KDD wurde entschieden, dass keine Sofortmaßnahmen erfolgen und zunächst von einer Vermisstenanzeige abgesehen wird. Zwei Tage später nahm die Polizei erneut Kontakt zur Tochter auf und erfuhr, dass die Mutter noch nicht zurückgekehrt war, dass ihr Mobiltelefon nicht erreichbar ist und dass Nachbarn gesehen hatten, wie sie zwei Tage zuvor gegen 19.30 Uhr mit einer Decke unter dem Arm das Haus verließ und dann mit ihrem Auto losfuhr. Der Ehemann bestätigte auf Rückruf, dass seine Frau nicht zurückgekehrt sei und sich nicht gemeldet habe. Das Mobiltelefon seiner Frau konnte

bisher nicht erreicht werden und es sei nicht klar, ob sie es mit sich führt. Der gemeinsame Sohn habe auf Facebook eine Suchmeldung mit einem Foto und einer Beschreibung des Autos veröffentlicht. Seitens der Polizei wurde nun u.a. eine Vermisstenmeldung und eine Funkfahndung nach dem Fahrzeug veranlasst. Mögliche Aufenthaltsorte und Lieblingsplätze wurden abgesucht, alle Krankenhäuser im Umkreis abtelefoniert und Gespräche mit Familienangehörigen, Freunden und Bekannten der Dame geführt. Am folgenden Tag wurde eine Öffentlichkeitsfahndung nach der Vermissten und dem Fahrzeug eingeleitet und eine Ortung des unter Umständen mitgeführten Mobiltelefons veranlasst. Der zuletzt verwendete Funkmast konnte nicht mehr bestimmt werden. Aufgrund der Fahndungsmaßnahmen und der Suchmeldung bei Facebook ergaben sich zahlreiche Hinweise u.a. auf möglicherweise besuchte Lokale, denen die Polizei mit großem Aufwand aber ohne Erfolg nachging. Eine Woche nach der ersten Kontaktaufnahme der Tochter ergab sich aus der Öffentlichkeitsfahndung, dass das Fahrzeug der Vermissten von einem vorbeifahrenden Fahrzeugführer auf einem Parkplatz am Weserpark gesehen wurde. Dieses wurde daraufhin von der Polizei Bremen aufgesucht und identifiziert. Die Frau selbst wurde auf der Rückbank in eine Decke gehüllt tot aufgefunden. Im Fahrzeug wurden u.a. ein kurzer Abschiedsbrief und das Klapphandy der Toten gefunden. Der Todesursachenermittlungsbericht konnte keine Zeichen frischer äußerlicher Gewalteinwirkungen feststellen und geht aufgrund weiterer Anhaltspunkte von einer selbständigen Medikamentenintoxikation aus. Ein Todeszeitpunkt konnte nicht bestimmt werden.

Im Rahmen einer abschließenden Bewertung ist festzuhalten, dass hier offenbleiben muss, ob der Suizid durch sofortige Fahndungsmaßnahmen der Polizei einschließlich einer Standortbestimmung hätte verhindert werden können, ob also im Zeitpunkt der Erstinformation eine gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben bestand oder diese sich bereits realisiert hatte. Die Entscheidung, aufgrund der zunächst geringen Anhaltspunkte für einen Suizid abzuwarten, soll nicht kritisiert werden, sondern liegt nach Auffassung des Gutachters im Rahmen rechtmäßiger Ermessensausübung. Der Fall zeigt aber deutlich, dass es in derartigen Fällen nicht möglich ist, auch nur halbwegs sicher einzuschätzen, ob eine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben vorliegt, sich schon realisiert hat oder von vorne herein nicht besteht. Die übliche Formel, dass eine konkrete oder dringende Gefahr vorliegt, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahr-

scheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut schädigen wird,[10] hilft hier ersichtlich nicht weiter. Vielmehr verlangt bei Suizidgefahr das Gewicht des gefährdeten Rechtsgutes und die objektive Schwierigkeit, die Gefahr im Zeitpunkt ex ante hinreichend genau einzuschätzen, dass nur in offensichtlichen Fällen falscher oder unplausibler Angaben der Anzeigenden, das Bestehen einer gegenwärtigen Gefahr im Zeitpunkt ex ante rechtlich zwingend abgelehnt werden muss. Die zu begutachtenden Standortfeststellungen der OPB Bremerhaven umfassten keine solchen Fälle. Insbesondere bei vermissten minderjährigen Personen wurden auch auf der Grundlage geringer Erkenntnisse zutreffenderweise sofort Maßnahmen eingeleitet.

Aufschlussreich und einer näheren Darstellung wert erscheint auch der Fall 20.[11] Er betrifft ein 13-jähriges Mädchen, das das Elternhaus zunächst mit unbekanntem Ziel vermutlich gegen 22:00 Uhr des Tages 1 verlassen hat. Dies war den Eltern erstmals am Morgen des Tag 2 gegen 7:30 Uhr aufgefallen, weil die Tochter nicht zu Hause war, aber einen Brief des Inhalts hinterlassen hatte, dass ihr im Moment alles zu viel sei und sie wegmüsse, um den Kopf frei zu bekommen. Um 10:45 Uhr des Tages 2 gab der Vater eine Vermisstenanzeige an der Wache auf. Er berichtete darüber hinaus, dass seine Tochter in schulpsychologischer Betreuung sei, denn sie habe sich sehr zurückgezogen, weil sie sehr unter einer sexuellen Belästigung durch den Bruder des Vaters leide, was die Familie veranlasst hatte, nach Bremerhaven umzuziehen. Freundinnen oder Freunde der Tochter vor Ort seien nicht bekannt. Seine Tochter sei aber viel im Internet unterwegs und habe bei SnapChat einen Freund, zu dem sie sich möglicherweise auf den Weg gemacht habe. Die Tochter habe ihr Mobiltelefon und etwas Geld dabei. Der Vater ging nicht davon aus, dass sich seine Tochter etwas antun könne. Eine telefonische Rücksprache mit der Mutter ergab, dass der Internetfreund angeblich 17 Jahre alt sei, was die Mutter allerdings nicht glaube. Briefe, die die Mutter im Zimmer ihrer Tochter gefunden hat, und Aussagen der Geschwister der Tochter deuteten darauf hin, dass ihre Tochter diesem Freund hörig sei, von ihm Verhaltensmaßregeln erhalte. Familienmitglieder hätten die Tochter im Bad dabei beobachtet, wie sie sexuelle Handlungen an sich vornahm und sich dabei filmte. Allem Anschein

[10] Vgl. Lisken/Denniger, Greulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage, Kapitel E, Rn. 154.
[11] Die dem Gutachter überlassenen Fälle wurden von diesem nummeriert. Die zugehörige Vorgangsnummer der Polizei kann für eine Zuordnung und Einsichtnahme jederzeit übermittelt werden. Aus Gründen der Datensparsamkeit und des Datenschutzes wird im Rahmen des Gutachtens auf die Nennung von Vorgangsnummern verzichtet.

nach sei sie von dem Freund dazu veranlasst worden. Der Freund soll ihr auch verboten haben, an Veranstaltungen teilzunehmen. Um 11:48 Uhr wurde aufgrund der Erkenntnisse eine erste Ortung des Mobiltelefons der Vermissten durchgeführt, die um 12:01 Uhr einen Funkmast westlich der Stadt Stendal ergab. Das Mobiltelefon der Vermissten konnte erreicht werden, der Anruf wurde allerdings nicht entgegengenommen.

Auf der Grundlage der o.g. Ausführungen zur gegenwärtigen Gefahr von Leib und Leben bei Suizidgefahr soll die Annahme einer Gefahr für Leib und Leben des vermissten Mädchens auch hier nicht als unbegründet bewertet werden, obwohl sie hier eher fernliegend und als eine Hilfskonstruktion der handelnden Polizeikräfte erscheint, um eine kurzfristig erfolgversprechende Fahndungsmaßnahme anordnen zu können. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten sehr viel mehr auf ein bevorstehendes Verbrechen des sexuellen Missbrauchs eines Kindes nach § 176 StGB hin, als auf eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit i.S. der Fortbewegungsfreiheit des vermissten Mädchens. Im Ergebnis konnte das vermisste Mädchen schließlich in der Wohnung des 41 Jahre alten vermeintlichen Freundes aus einer eindeutigen und massiven Missbrauchssituation gerettet werden.

Zur Verhinderung einer solchen besonders schwerwiegenden Straftat iSd. § 42 Abs. 1 S. 2 Ziff. 1 BremPolG darf nach § 42 Abs. 1 BremPolG die Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet werden, es dürfen nach dem Wortlaut des Gesetzes jedoch keine Verkehrs-, Nutzungs- oder Standortdaten nach § 43 Abs. 1 bzw. Abs. 3 erhoben werden. Fall 20 gibt nach Auffassung des Gutachters Anlass dafür, die Anordnungsvoraussetzungen der genannten Normen zu überdenken. Anlass dazu gibt auch § 100i StPO, der repressive Standortermittlungen bereits bei Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung zulässt. Entsprechendes gilt für die repressive Erhebung von Verkehrsdaten nach § 100g StPO.

Der Gutachter regt an, in § 43 Abs. 3 BremPolG eine Anordnung explizit auch im Fall einer gegenwärtigen Gefahr der Begehung einer Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung zuzulassen.

b) Die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 3 BremPolG sieht vor, dass Standortfeststellungen nur angeordnet werden dürfen, wenn die Ermittlung des Aufenthaltsortes auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre. Demgegenüber lautet die Subsidiaritätsklausel des § 100i Abs. 1 StPO, dass Standortfeststellungen

nach § 100i Abs. 1 Ziff. 2 immer schon dann zulässig sind, wenn dies für die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten erforderlich ist, was nicht mehr voraussetzt als die ohnehin zu beachtende Verhältnismäßigkeit.[12] Demnach ist die Subsidiaritätsklausel der präventiven Standortabfrage nach § 43 Abs. 3 BremPolG strenger als diejenige einer repressiven nach § 100i StPO, was angesichts der hochrangigen Rechtsgüter, die bei § 43 Abs. 3 BremPolG gefährdet sein müssen, verwundert.

Mit Blick auf die Subsidiaritätsklausel kritisiert das parallele Gutachten von Prof. Stauch, dass in Bremen Standortfeststellungen in großem Umfang erst nach einer gewaltsamen Öffnung der Wohnungstür durchgeführt wurden. Der Wortlaut der Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 3 BremPolG lege es nahe, dass andere Möglichkeiten der Feststellung des Aufenthaltsortes zunächst ausgeschöpft werden müssen, bevor eine Standortermittlung durchgeführt wird. Er rät deshalb dazu, die Formulierung der Subsidiartätsklausel mit Blick auf die Grundrechte, die durch andere Maßnahmen beeinträchtigt werden, und die Interessenlage der Betroffenen weiter bzw. offener zu fassen.

Auch die OPB Bremerhaven führt regelmäßig andere Ermittlungsmaßnahmen vorrangig durch und entspricht damit der Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 3 BremPolG. Auf Nachfrage wurde seitens der OPB Bremerhaven mitgeteilt, dass die Standortermittlung keine Standardmaßnahme sei. Eine Standortermittlung werde durchgeführt, sofern anderweitige Maßnahmen erfolglos blieben.[13] Naheliegenderweise wird, sofern eine Mobilfunknummer bekannt ist, zunächst versucht, die vermisste Person durch einen offenen Anruf zu erreichen. Eine Wohnungsöffnung erfolgte auch in Bremerhaven vorrangig z.B. im Fall 7.[14] Darüber hinaus werden vorrangig zahlreiche weitere Maßnahmen wie etwa telefonische Nachfragen bei Bekannten und Verwandten, in Krankenhäusern und in Einzelfällen auch Öffentlichkeitsfahndungen durchführt. Solche Maßnahmen vorrangig durchzuführen, dürfte im Allgemeinen nicht der Interessenlage der vermissten Person entsprechen, da damit im Bekanntenkreis und ggf. darüber hinaus die sensible Information bekannt wird, dass die Person vermisst wird. Sehr deut-

[12] Hartmann, HKGS, 5. Aufl., § 100i Rn. 4.
[13] E-Mail Nachricht vom 17.04.2024 übermittelt durch Ref. 32 am 22.04.2024.
[14] Die dem Gutachter überlassenen Fälle wurden von diesem nummeriert. Die zugehörige Vorgangsnummer der Polizei kann für eine Zuordnung und Einsichtnahme jederzeit übermittelt werden. Aus Gründen der Datensparsamkeit und des Datenschutzes wird im Rahmen des Gutachtens auf die Nennung von Vorgangsnummern verzichtet.

lich wird dies im oben dargestellten Fall 20. Auch in diesem Fall wäre bei einer Bewertung ex ante eine Öffentlichkeitsfahndung nicht weniger erfolgversprechend oder schwerer durchzuführen gewesen als eine Standortermittlung. Erstere hätte das 13-jährige Mädchen aber auf Jahre hinaus stigmatisiert.

Der Gutachter schließt sich deshalb dem Votum des Mitgutachters Prof. Stauch an und schlägt vor,

die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 3 BremPolG derjenigen des § 100i Abs. 1 StPO anzugleichen.

Diese gibt den anordnenden Beamtinnen und Beamten einen deutlichen Hinweis, die Verhältnismäßigkeit unterschiedlicher, aber ex ante jeweils erfolgversprechender Maßnahmen sorgfältig abzuwägen, gibt dabei jedoch den Umständen des Einzelfalls den Vorrang vor einer gesetzlichen Formulierung der Subsidiaritätsklausel, die auf typisierenden und generalisierenden Erwägungen beruht.

3.3. Beachtung der gesetzlich geregelten Anordnungsbefugnis

Anordnungsbefugt ist nach § 35 Abs. 2 S. 8 BremPolG die Behördenleitung, die nach S. 9 die Anordnungsbefugnis auf besonders beauftragte Beamtinnen oder Beamte der Laufbahngruppe 2 ab dem zweiten Einstiegsamt übertragen kann. Diese Übertragung erfolgte nach Auskunft der OPB Bremerhaven im Rahmen des Geschäftsverteilungsplanes. Wer die einzelnen Maßnahmen nach § 43 Abs. 3 BremPolG angeordnet hat, wurde vom Gutachter anhand der vorgelegten Dokumente vollständig überprüft. Die festgestellten anordnenden Beamten gehören ausweislich ihres Dienstranges der Laufbahngruppe 2 ab zweitem Einstiegsamt an und gehen laut Auskunft der OPB aus dem Geschäftsverteilungsplan als anordnungsbefugt hervor.

3.4. Unterrichtung der betroffenen Personen

Die Unterrichtung der betroffenen Personen nach § 35 Abs. 8 BremPolG erfolgt nach Auskunft der OPB Bremerhaven bei Standortermittlungen regelmäßig unmittelbar im Anschluss an das Auffinden der vermissten Person im Rahmen der Erörterung der Situation und des weiteren Vorgehens. Gesonderte Aufzeichnungen oder Vermerke darüber werden nicht angefertigt.

3.5. Wirksamkeit der Maßnahme

Die mir vorliegenden Vorgänge habe ich wie in § 150 S. 2 BremPolG vorgesehen auf ihre Wirksamkeit hin analysiert. Die Wirksamkeit der durchgeführten Standortermittlungen wurde dazu aus den überlassenen Vorgängen nach den folgenden Kategorien erhoben und codiert.

0. Auf der Grundlage der Standortermittlung konnte kein (aktueller) Standort ermittelt werden. Dieser Fall tritt insbesondere auf, wenn das Mobiltelefon zur Zeit der Ortung ausgeschaltet war.
1. Auf der Grundlage der Standortermittlung konnte ein Standort festgestellt werden, die vermisste Person jedoch nicht gefunden werden. Dies kann z.B. dadurch begründet sein, dass der festgestellte „Standort“ d.h. der Funkmast und der Abstrahlwinkel der Ortung ein relativ weites Gebiet umfassen, in dem die eingesetzten Polizeikräfte die vermisste Person nicht finden konnten.
2. Auf der Grundlage der Standortermittlung konnte ein Standort festgestellt werden und die vermisste Person dadurch gefunden werden. Die anfänglich bestehende Gefahrenlage war aber bereits zuvor durch andere Maßnahmen, durch Freunde, Angehörige oder die vermisste Person selbst beseitigt worden, z.B. indem sie aufgrund einer Telekommunikation mit Angehörigen oder von sich aus nach Hause zurückkehrt. Schließlich kann sich bei Auffinden der vermissten Person ergeben, dass es sich um eine Anscheinsgefahr handelte und Leben, Leib oder Freiheit der vermissten Person tatsächlich nie gefährdet waren.
3. Aufgrund des festgestellten Standortes konnte die vermisste Person gefunden und die Gefahr beseitigt werden.
9. Ergebnis bzw. Erfolg der Standortbestimmung ergibt sich nicht aus den vorliegenden Unterlagen, insbesondere weil der Fall im Rahmen einer Strafverfolgung weiterbearbeitet wurde.

Tabelle 2: Erfolg der Standortermittlungen nach den o.g. Kategorien

Kategorie	Anzahl	Kurztext
0	7	Kein Standort ermittelbar.
1	10	Standort ermittelt, vermisste Person (vP) nicht gefunden.
2	4	VP aufgefunden, Gefahr wurde auf andere Weise gebannt.
3	10	Gefahr konnte aufgrund Standortermittlung gebannt werden.
9	6	Erfolg der Standortermittlung unbekannt; z.B. Strafverfahren.

Tabelle 2 zeigt die Bedeutung der Standortermittlung in einschlägigen Fällen. Geht man von den 31 Fällen aus, bei denen das Ergebnis der Maßnahme bekannt ist, so konnte eine Realisierung der zuvor bestehenden Gefahr fast in einem Drittel dieser Fälle durch eine Standortermittlung verhindert werden. Neben einer Suizidgefahr betrifft dies z.B. auch medikamentenpflichtige und verwirrte Personen, die Rückführung von Kindern und Jugendlichen in die Obhut der Eltern oder eines Heims oder die Bedrohung einer Person mit einer schweren Straftat. Die Standortermittlung nach § 43 Abs. 3 ist damit eine Maßnahme, die zwar nicht stets zum Erfolg führt, aber unter allen ansonsten zur Verfügung stehenden Maßnahmen eine relativ hohe Erfolgsquote aufweist, die Interessen und Rechtsgüter der vermissten Personen schont und damit als unverzichtbar zu bewerten ist. Aus der Perspektive der Polizei und der Allgemeinheit stehen Aufwand und Erfolg darüber hinaus in einer sehr guten Relation. Anzumerken ist allerdings auch, dass gerade Jugendliche, die sich bewusst und z.T. mehrfach der Obhut der Erziehungsberechtigten entzogen haben, eine erfolgreiche Standortermittlung dadurch zu verhindern wussten, dass sie ihr Mobiltelefon nur für kurze Telefonate oder Mitteilungen eingeschaltet haben, sodass der Versuch, ihren Standort über das Mobiltelefon zu ermitteln, regelmäßig scheiterte.

Unabhängig von quantitativen Überlegungen ist zu berücksichtigen, dass durch die Maßnahme schwerste Straftaten wie in Fall 20 und mehrere Selbsttötungen z.T. in letzter Minute verhindert werden konnten. Dies allein legitimiert die Maßnahme.

Insgesamt ist unter den 31 Fällen, bei denen sich das Gesamtergebnis aus den zur Verfügung stehenden Vorgängen ergibt, nur ein Fall (Fall 15), in dem sich die vermisste Person das Leben genommen hat.

3.6. Streichung der Maßnahme durch ein Redaktionsversehen

Aufgrund eines unbeabsichtigten Verweisfehlers ist der § 43 BremPolG (Verkehrsdatenerhebung, Nutzungsdatenerhebung und Standortermittlung) zum 31.12.2021 außer Kraft getreten.[15] Dass es sich um ein Redaktionsversehen handelte, ergibt sich daraus, dass § 35 Abs. 1 Ziff. 6 „die Verkehrs- oder Nutzungsdatenauskunft nach § 43 Absatz 1," und Ziff. 8 „die Standortfeststellung nach § 43 Absatz 3," im Gesetz ebenso verblieben sind, wie § 35 Abs. 2 S. 8 und 9, die die Anordnungsbefugnis für Standortermittlungen regeln und schließlich § 150 S. 1 BremPolG nicht geändert wurde, der einen Evaluationsbericht zu den Maßnahmen nach §§ 41 bis 44 BremPolG vorsieht.

Daraufhin hat der Senator für Inneres angeordnet, dass die Polizeivollzugsbehörden für den Zeitraum von sechs Monaten in den vorgenannten Fällen unter Beachtung des ursprünglich in § 43 aF BremPolG und in § 35 Abs. 2 BremPolG vorgesehenen Verfahrens die Standortermittlung im Rahmen einer „Übergangslösung" auf die Generalklausel des § 10 Abs. 1 BremPolG i.V.m. § 41 Abs. 1 BremPolG stützen können, da insbesondere die Ermittlung des Aufenthaltsortes einer vermissten, suizidgefährdeten oder hilflosen Person eine sehr wichtige Maßnahme zum Schutze eines hochrangigen Rechtsgutes ist. Diese Anordnung hat der Senator für Inneres am 20.06.2022 für weitere drei Monate verlängert, am 20.09.2022 für eine weitere Woche und schließlich am 28.09.2022 für den Zeitraum bis zur Verkündung des geänderten BremPolG im Gesetzblatt, längstens für die Dauer von 48 Stunden. § 43 trat am 30.09.2022 mit dem Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes und weiterer Gesetz vom 20.09.2022 wieder in Kraft.[16]

Die Entscheidung des Senators ist aus materiellrechtlicher Sicht mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 GG zweifellos gerechtfertigt, wie auch die oben dargestellte Auswertung zur Wirksamkeit der Standortermittlung zeigt. In formeller Hinsicht regelt § 10 Abs. 1 S. 1, Halbsatz 2 BremPolG ausdrücklich, dass Maßnahmen nicht auf die Generalklausel des § 10 Abs. 1 BremPolG gestützt werden können, wenn die §§ 11 bis 70 BremPolG die Befugnisse der Polizei besonders regeln. Dies galt und gilt auch für die Verkehrs-, Nutzungsdaten und Standortermittlung nach § 43 Abs. 1 und Abs. 3 BremPolG, was einen Rückgriff auf die Generalklausel grundsätzlich ausschließt. Verdeckte Eingriffe in das Telekommunikationsgrundrecht erfordern nach ständiger Rechtsprechung des

[15] BremBG Drs. 20/1474 v. 17.05.2022, S. 7 unter Art. 4 lit. B und S. 8 unter „Zu Nummer 12".
[16] Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 94 vom 29.09.2022, S. 512 ff., in Kraft getreten am Tage nach der Verkündung gem. seines Art. 5.

Bundesverfassungsgerichts spezifische, bestimmte, und normklare Rechtsgrundlagen, mit denen der Gesetzgeber Eingriffe begrenzt und messbar macht.[17] Aufgrund der vorliegenden besonderen Umstände, insbesondere des unbeabsichtigten Außerkrafttretens einer vom Gesetzgeber zuvor erlassenen spezifischen Eingriffsnorm erscheint dem Gutachter die vom Senator für Inneres und Sport verfügte Ausnahmeregelung in Anbetracht der Schutzpflicht des Staates für die hohen Rechtsgüter Leib, Leben und Freiheit vertretbar, zumal die Anordnungsbefugnis in § 35 Abs. 2 BremPolG weiterhin gesetzlich geregelt war.

4. Regelungen zu besonderen Gefahrenorten nach § 27 Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 und S. 2 BremPolG

Im Rahmen dieses Gutachtens soll nach den Absprachen unter den beiden Gutachtern und mit dem Haus SIS die Ausstellung von Bescheinigungen über Identitätsfeststellungen nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG geprüft und bewertet werden. Der gesetzliche Auftrag aus § 150 Abs. 1 S. 1 und 3 BremPolG umfasst auch insoweit, die Wirksamkeit sowie die praktische Anwendung der Befugnisnormen und der Verfahrensvorschriften zu begutachten. Dazu sollen zunächst die gesetzlichen Vorgaben und sodann deren praktische Umsetzung vorgestellt und schließlich auf dieser Grundlage die Einhaltung der spezifischen Verfahrensvorschrift nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG begutachtet werden.

4.1. Gesetzliche Regelungen des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 2 BremPolG

§ 27 BremPolG betrifft die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen durch die Polizei. Sein Abs. 1 regelt die Anordnungsvoraussetzungen, wobei Nr. 1 die allgemeine Identitätsfeststellung zur Gefahrenabwehr betrifft und die Nr. 2 bis 4 Sonderregeln an bzw. in besonderen Örtlichkeiten enthalten. Der Evaluationsauftrag betrifft nach den Vorgaben des § 150 S. 1 BremPolG nur die Ausstellung von Bescheinigungen über die Identitätsfeststellung, die nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG nur auf Verlangen der betroffenen Person und nur dann ausgestellt werden, wenn die Identitätsfeststellung an einem sog. besonderen Gefahrenort auf der Grundlage des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG durchgeführt wird.

[17] Vgl. BVerfGE v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 - juris Rn. 85 ff. m.W.N.

Solche besonderen Gefahrenorte setzen nach der geltenden Fassung des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG voraus, dass aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte erfahrungsgemäß anzunehmen ist, dass entweder gemäß Nr. 2 lit. a dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden oder gemäß Nr. 2 lit. b sich dort Straftäterinnen oder Straftäter verbergen und die Identitätsfeststellung zur Verhütung von Straftaten geboten erscheint. Die nähere Ausgestaltung des § 27 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG war im Gesetzgebungsverfahren umstritten.

Regelungen zu besonderen Kontrollorten, an denen die Polizei anlasslos oder unter erleichterten Voraussetzungen die Identität von Personen feststellen kann, enthalten auch andere Polizeigesetze wie etwa § 23 Abs. 2 Nr. 1 Bundespolizeigesetz, § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW, § 27 Abs. 1 Nr. 3 oder Nr. 6 PolG Baden-Württemberg, Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 BayPAG. Alle diese Regelungen sind insbesondere deshalb umstritten, weil anlasslose Identitätsfeststellungen sog. „Racial Profiling“ begünstigen können bzw. den Verdacht nähren, eine Identitätsfeststellung beruhe auf rassistischen oder sonst diskriminierenden Motiven.[18] Auf solchen Motiven beruhende polizeiliche Maßnahmen verletzen Art. 3 Abs. 3 GG und sind rechtswidrig.[19] Unter diesem Gesichtspunkt war die Ausgestaltung des § 27 BremPolG auch im Gesetzgebungsverfahren zur aktuellen Fassung umstritten. Die im Gesetzentwurf des Senats in § 27 Abs. 1 Nr. 2 lit. a vorgesehene Formulierung „von auf die Person bezogenen Anhaltspunkten“ wurde schließlich durch die von Gutachterinnen und Gutachtern im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagene Fassung „auf Grund des Verhaltens der Person erforderlich ist“ ersetzt.[20]

Mit Blick auf die Gefahr rassistisch oder sonst unzulässig diskriminierender Vorgehensweisen bei der Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG und gleichermaßen um entsprechenden Verdachtsmomenten gegen die Polizei zu begegnen, ist diese Fassung des Gesetzes zu begrüßen, auch wenn die Formulierung des

[18] Vgl. *Aden, Hartmut, Fährmann, Jan & Bosch, Alexander* (2020) Intransparente Polizeikontrollen – rechtliche Pflichten und technische Möglichkeiten für mehr Transparenz, in: Hunold, Daniela & Ruch, Andreas (Hrsg.), Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung, Wiesbaden: Springer VS, 3-22; *Belina, Bernd* (2016): Predective Policing, in: Monatszeitschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, , 85 ff. (95); *Cremer, Hendrik* (2013): Studie „Racial Profiling“. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf

[19] Vgl. OVG Münster v. 07.08.2018 - 5 A 294/16 - NVwZ 2018, 1497; Hamburgisches Oberverwaltungsgericht v. 31.01.2022 – 4 Bf 10/21 – NVwZ 2022, 1219.

[20] Vgl. u.a. Gutachten von Prof. Dr. Aden vom 07.09.2020 S. 6 – 8; Prof. Dr. Wiese vom 7.9.2020 S. 13.

Gesetzentwurfs des Senats als solche wohl nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen hätte.[21]

Die Formulierung des Gesetzes wirft freilich die Frage auf, worin der Unterschied zwischen den Anforderungen des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BremPolG liegt. Denn nach Nr. 2 lit. a muss die Identitätsfeststellung aufgrund des Verhaltens einer Person erforderlich sein. Dies bedeutet, dass die Maßnahme für die Erfüllung einer der in § 1 BremPolG bestimmten Aufgaben der Polizei erforderlich sein muss. Im typischen Fall des § 1 Abs. 1 BremPolG bedeutet das nichts anderes, als dass die Maßnahme erforderlich sein muss, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Nichts anderes verlangt § 27 Abs. 1 Nr. 1 BremPolG. Auch nach dieser Vorschrift darf die Identität einer Person nur zur Abwehr einer Gefahr, die im Aufgabenspektrum der Polizei nach § 1 BremPolG liegt, angeordnet werden, wenn sie gem. § 3 BremPolG verhältnismäßig ist d.h. ein geeignetes, erforderliches (sic.) und angemessenes Mittel zur Abwehr der Gefahr darstellt.

§ 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. a BremPolG ermöglicht auch keine anlasslose Identitätsfeststellung, denn das Verhalten der betroffenen Person muss dazu einen Anlass gegeben haben.

Eine sinnvolle Interpretation der gesetzlichen Vorgaben gelingt wohl am ehesten durch eine feine Abstufung der Anforderungen an das Entschließungsermessen. Da die Gefährlichkeit eines besonderen Kontrollortes in einem umfangreichen Verfahren aufgrund objektiver Merkmale generell festgestellt worden ist, kann im Einzelfall ein Verhalten, dessen konkrete Gefährlichkeit im Augenblick seiner Wahrnehmung durch Polizeikräfte nicht klar zu Tage tritt, an besonderen Kontrollorten eher als gefährlich bewertet werden und die Anordnung einer Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG begründen als außerhalb solcher Gefahrengebiete und gestützt auf § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BremPolG.

Es ist freilich nicht Aufgabe dieses Gutachtens, das Gesetz im Einzelnen zu kommentieren, sondern die praktische Anwendung der Befugnisnormen, deren Wirksamkeit sowie die Einhaltung von Verfahrensvorschriften zu untersuchen und zu bewerten (§ 150 S. 2 BremPolG). Dazu ist es allerdings erforderlich, die gesetzlichen Regelungen in wesentlichen Grundzügen zu reflektieren. Die Auslegung der Befugnisnorm des §

[21] Hamburgisches Oberverwaltungsgericht v. 31.01.2022 – 4 Bf 10/21 – NVwZ 2022, 1219.

27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG und die Untersuchung ihrer praktischen Anwendung sind im Rahmen dieses Gutachtens notwendige Voraussetzungen, um die nach § 150 S. 2 BremPolG vorgesehene Begutachtung der Einhaltung der Verfahrensvorschrift des § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG, der bei Identitätsfeststellungen nach § 27 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BremPolG das Ausstellen einer entsprechenden Bescheinigung regelt, durchführen zu können.

4.2. Einrichtung besonderer Kontrollorte

Identitätsfeststellungen nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG können an besonderen Gefahrenorten vorgenommen werden, was voraussetzt, dass aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte erfahrungsgemäß anzunehmen ist, dass entweder gemäß Nr. 2 lit. a dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden oder gemäß Nr. 2 lit. b sich dort Straftäterinnen oder Straftäter verbergen und diese Maßnahme zur Verhütung von Straftaten geboten erscheint.

Ein Erlass des Senators für Inneres und Sport, der zum Zeitpunkt dieses Gutachtens in seiner Fassung vom 17.08.2021 (Az.: 21/04) mit Wirkung vom 01.09.2021 gilt, bestimmt, dass nicht die Polizeikräfte vor Ort entscheiden, ob die Identitätsfeststellung an einem besonderen Gefahrenort stattfindet. Vielmehr regelt Ziff. 2 des Erlasses, dass besondere Gefahrenorte nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG einer förmlichen Festlegung durch die jeweilige Behördenleitung der Polizeien des Landes Bremen oder von ihr bestimmter Beamtinnen oder Beamter des zweiten Einstiegsamtes der zweiten Laufbahngruppe bedürfen. Darüber hinaus bestimmt Ziff. 4 des Erlasses, dass für die Festlegung besonderer Gefahrenorte das Einvernehmen mit dem Senator für Inneres und Sport erforderlich und die Festlegung zeitlich zu befristen ist. Erst dadurch wird ein besonderer Gefahrenort zu einem besonderen Kontrollort, an dem Identitätsfeststellungen auf der Grundlage des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG angeordnet und durchgeführt werden können.

Derzeit bestehen auf der Grundlage des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i.V.m. mit dem o.g. Erlass in Bremen vier besondere Kontrollorte und zwar 1. im Bereich Hauptbahnhof, Fernbusterminal und Nelson-Mandela-Park, 2. Ostertor-/Steintorviertel, 3. Gröpelingen/Grünzug West incl. JVA und 4. Neustadt. Deren Einrichtung ist jeweils befristet bis zum 30.06.2024. In Bremerhaven besteht derzeit kein besonderer Kontrollort.

Ziff. 1 des Erlasses erläutert, dass § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG unter den darin genannten Voraussetzungen an sog. besonderen Kontrollorten eine Identitätsfeststellung erlaubt, „ohne dass eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr vorliegt“.

Nach Auffassung des Gutachters erscheint diese Formulierung auf der Grundlage der oben dargestellten Erläuterungen zu § 27 BremPolG als missverständlich und sollte geändert werden.

Diese Auffassung wird dadurch erhärtet, dass der von einer Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG betroffenen Person nach dessen S. 2 eine Bescheinigung über die Maßnahmen und über deren Grund auszustellen ist. Der Grund für die Maßnahme kann nicht beliebig sein, sondern muss eine polizeiliche Aufgabe i.S.d. § 1 BremPolG betreffen, mithin nach dessen Abs. 1 S. 1 insbesondere dazu dienen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

Der Erlass formuliert in Ziff. 3 bis 7 spezifische Anforderungen an die Einrichtung besonderer Kontrollorte. Die Antragsunterlagen zu den o.g. vier in Bremen eingerichteten Kontrollorten lagen dem Gutachter vor und wurden von diesem geprüft. Einwände gegen die Einrichtung dieser Kontrollorte ergaben sich auf der Grundlage der Regelungen des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG und der Regelungen des Erlasses nicht. Die materiellen Voraussetzungen sind sorgfältig dokumentiert und tragfähig, die Anforderungen an das vorgesehene Verfahren wurden soweit ersichtlich eingehalten. Da sich aus den genannten Unterlagen nur die absoluten Zahlen des Kriminalitätsaufkommens im Bereich des jeweiligen besonderen Kontrollortes ergeben, wurde um Vergleichszahlen zu „normalen Orten“ gebeten. Insbesondere erschien die Einrichtung eines besonderen Kontrollortes im Nelson-Mandela-Park nicht ohne weiteres als plausibel. In Beantwortung der Anfrage des Gutachters wurden der Nelson-Mandela-Park (beantragter besonderer Kontrollort - Innenstadt) und der Huckelrieder Park (kein beantragter besonderer Kontrollort – Bremer Süden) gegenübergestellt und eine Auswertung des Deliktskataloges (Straftaten von erheblicher Bedeutung) zur Begründung eines Antrages für einen besonderen Kontrollort gem. § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG i.V.m.

§ 2 Abs. 5 BremPolG durchgeführt. Bei beiden Parkanlagen handelt es sich um öffentliche Grünflächen/Naherholungsbereiche, die ohne zeitliche Einschränkung oder Einfriedung, öffentlich zu jeder Tages- und Jahreszeit betretbar sind, über Sitzgelegenheiten verfügen und grundsätzlich zur kurzfristigen Verweildauer dienen. Zugleich liegen beide Parkanlagen an verkehrsgünstigen Punkten, sodass die Möglichkeit der Anbindung an den öffentlichen Personalnahverkehr (BSAG) gegeben ist. Im betrachteten Zeitraum, 01.11.2022 – 31.07.2023 registrierte die Polizei Bremen im Bereich des Nelson-Mandela-Parks 16 Straftaten von erheblicher Bedeutung, die näher aufgeschlüsselt wurden. Hingegen wurde im Huckelrieder Park ein Delikt von erheblicher Bedeutung registriert. Im direkten Vergleich ist der Hucklelrieder Park damit deutlich weniger kriminalitätsbelastet, obwohl beide Parks nicht nur über eine ähnliche Größe verfügen, sondern auch eine ähnliche Nutzung (Naherholung, Parkbänke, etc.) bieten, was die Einrichtung eines besonderen Kontrollortes im Nelson-Mandela-Park mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben rechtfertigt.

Darüber hinaus wurde um eine Karte von einem besonderen Kontrollort und seiner Umgebung gebeten, aus der zu erkennen ist, dass gerade im Bereich eines besonderen Kontrollortes ein hohes Kriminalitätsaufkommen vorliegt, während in der Umgebung, die nicht Teil des besonderen Kontrollortes ist, gerade ein niedriges Kriminalitätsaufkommen festgestellt werden kann. In Beantwortung dieser Frage wurde durch das Landeskriminalamt eine Gesamtauswertung für die Stadt Bremen gefertigt. Aus dieser ist optisch die Häufung der Straftaten von erheblicher Bedeutung im Bremischen Stadtgebiet ersichtlich. In diese Karte wurden die bestehenden besonderen Kontrollorte (rote Grenzen) sowie die potenziellen neuen besonderen Kontrollorte (blaue Grenzen) eingezeichnet. Mittels dieser Grafik konnte verdeutlicht werden, dass im Rahmen des Prozesses zur Festlegung von besonderen Kontrollorten eine Gesamtbetrachtung für die Stadt Bremen vorgenommen wird.[22] Dieser quantitative Überblick führt allerdings nicht zwangsläufig zur Festlegung und Einrichtung besonderer Kontrollorte, vielmehr betonte die Polizei Bremen in Beantwortung der Anfrage, dass darüber hinaus ein Abgleich mit qualitativen polizeilichen Erkenntnissen aus den Regionen vorgenommen wird.

Damit ergaben sich auch aus den zusätzlich angeforderten Analysen keine Einwände gegen die in Bremen eingerichteten besonderen Kontrollorte.

[22] Die genannten Dokumente können auf Anfrage vorgelegt werden.

4.3. Ausstellen der Bescheinigungen nach § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG

§ 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG sieht vor, dass im Falle einer Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG der davon betroffenen Person auf Verlangen unverzüglich eine Bescheinigung über die Identitätsfeststellung und ihren Grund auszustellen ist. Dies gilt nicht für Identitätsfeststellungen auf der Grundlage der § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 3 und 4 BremPolG. Der Inhalt der Bescheinigung wird von § 27 BremPolG nicht näher bestimmt. Nähere Regelungen hierzu enthält der Erlass 21/04 vom 17.08.2021 in seinen Nr. 8 und 9. Nummer 8 bestimmt zunächst, dass die Bescheinigungen Personen auf deren Verlangen ausgehändigt werden müssen, die auf der Grundlage von § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. a oder lit. b BremPolG kontrolliert oder auf Grundlage von § 17 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BremPolG durchsucht wurden. Hier verwundert, dass der Erlass Personen nicht berücksichtigt, deren Sachen auf der Grundlage von § 18 Abs. 1 Nr. 1 BremPolG durchsucht wurden. Zwar regelt § 17 Abs. 1 S. 3 BremPolG spezifisch bezogen auf dessen Abs. 1 S. 1 Nr. 4, dass eine Bescheinigung über die Durchsuchung und ihren Grund auszustellen ist. Aber § 18 Abs. 2 S. 3 BremPolG sieht dies generell für alle Anordnungsgründe vor.

Der Gutachter regt an, die Formulierung des Erlasses deshalb und insoweit zu überdenken und zur Klarstellung explizit Personen zu berücksichtigen, deren Sachen auf der Grundlage von § 18 Abs. 1 Nr. 1 BremPolG durchsucht wurden.

Weiter bestimmt der Erlass, dass die Bescheinigung unverzüglich vor Ort auszustellen ist, nachdem die Kontrolle abgeschlossen und dies aus Eigensicherungsgründen möglich ist. Dies erscheint als sinnvolle und angemessene Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

Der Erlass regelt auch, welche Informationen die Bescheinigung enthalten muss. Dies sind: die Vorgangsnummer, das Datum der Kontrolle, Beginn und Ende der Kontrolle, Bezeichnung des Kontrollortes, Art der Kontrolle (Identitätsfeststellung, Personendurchsuchung, Sachendurchsuchung [sic] und Benennung der einschlägigen Paragra-

phen, eine kurze Begründung (standardisiert und/oder durch Freitext), die der kontrollierten Person die Gründe für ihre Kontrolle benennt, sowie die Dienstnummer der die Kontrolle durchführenden Beamtinnen oder Beamten.

Diese Bescheinigung kann in elektronischer Form als digitaler Beleg oder in Papierform ausgehändigt werden. Hierzu wurde auf den Diensthandys der Polizei die Applikation „PerKonDo“ installiert, die das Erstellen und Aushändigen der Bescheinigungen nach Einschätzung des Gutachters deutlich vereinfacht und beschleunigt. Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) wurde von Beginn an in die Erstellung der Applikation einbezogen, alle datenschutzrechtlich relevanten Unterlagen wurden mit ihr nach Auskunft der Polizei abgestimmt. Die Applikation kann den Kontrollort automatisch aus Geodaten bestimmen, persönliche Daten der kontrollierten Person wie Name, Geburtsdatum, -ort und die Adresse durch Scannen eines Ausweisdokuments übernehmen, sofern die oder der Kontrollierte damit einverstanden ist. Der Grund der Maßnahme kann mittels eines Drop-down-Menüs, aber auch in ein Freitext Feld eingetragen werden. Die Bescheinigung kann sodann mittels eines mobilen Druckers, mit dem die Einsatzkräfte ausgerüstet wurden und der über Near-Field-Communication (NFC) mit dem Diensttelefon verbunden werden kann, ausgedruckt werden. Vorzugsweise soll die Bescheinigung aber digital übermittelt werden. Dies geschieht, indem die kontrollierte Person mit ihrem Smartphone einen QR-Code vom Diensthandy abscannt, der dann auf den meisten Smartphones über das E-Mail-Programm der betroffenen Person eine Kontrollquittung erzeugt, ohne dass ein E-Mail-Verkehr mit der Polizei Bremen stattfindet. Seitens der Polizei wird die Erfahrung mit der Applikation als positiv bewertet. Der Prozess sei schnell, arbeitsökonomisch und intuitiv.[23]

Polizeikräfte, die in den besonderen Kontrollgebieten eingesetzt sind, werden in der Handhabung dieser Applikation geschult, darüber hinaus wurden ein nach Auffassung des Gutachters sehr instruktiver User-Guide erstellt.

Eine Kontrollbescheinigung muss der betroffenen Person gemäß § 27 Abs. 1 S. 2, § 17 Abs. 1 S. 3 und § 18 Abs. 2 S. 3 BremPolG nur auf Verlangen ausgestellt werden. Dennoch bestimmt die Verfahrensanweisung zur Ausstellung analoger Kontrollbescheinigungen innerhalb besonderer Kontrollorte vom 30.08.2021 in Randnummer 101, dass vor dem Hintergrund der Leitlinie der Transparenz polizeilichen Handelns

[23] Siehe Vorlage VL 20/7909 für die staatliche Deputation für Inneres vom 11.01.2023.

die betroffene Person im Rahmen der polizeilichen Maßnahme am besonderen Kontrollort über die gesetzliche Möglichkeit des Verlangens einer Kontrollbescheinigung zu informieren ist, um die Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen.

Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen.

Darüber hinaus bestimmt die o.g. Verfahrensanweisung in Randnummer 103: „Sofern die betroffene Person im örtlichen Bereich des besonderen Kontrollortes aufgrund einer anderen Rechtsnorm als dem § 27 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG kontrolliert wurde –

also auch, wenn aufgrund von § 27 Abs. 1 Nr. 1, 3 oder 4 BremPolG am besonderen Kontrollort kontrolliert wird – und eine Quittung verlangt, ist die Person über die rechtlichen Hintergründe aufzuklären und auf die offiziellen Beschwerdewege zu verweisen.

Die Kontrollbescheinigung gilt nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich für § 27 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG."

Diese Regelung ist zwar rechtlich zutreffend, nach Auffassung des Gutachters aber sachlich zweifelhaft. Denn die Ausstellung derartiger Kontrollquittungen erfordert aufgrund der genutzten mobilen Applikation und entsprechender Geräte keinen besonderen Aufwand, nur sehr wenige kontrollierte Personen verlangen eine Kontrollquittung und bei denjenigen die dies tun, könnten im Falle einer Verweigerung der Ausstellung und Verweisung auf den Beschwerdeweg der Eindruck entstehen, dass die Polizei willkürlich handelt, da sie die feinen rechtlichen Differenzierungen der Anordnungsbefugnisse wohl kaum nachvollziehen können. So verweist die o.g. Verfahrensanweisung in Randnummer 102 zurecht darauf, dass im Fall der Durchsuchung von Sachen nach § 18 Abs. 2 S. 3 BremPolG generell eine Bescheinigung auf Verlangen auszustellen ist.

Es wird deshalb angeregt zu überdenken, ob bei der Identitätsfeststellung und der Durchsuchung von Personen und Sachen an besonderen Kontrollorten generell eine Bescheinigung über die Maßnahme und deren Grund ausgestellt wird, wenn Betroffene das wünschen.

Nach § 27 Abs. 1 S. 2, § 17 Abs. 1 S. 3 und § 18 Abs. 2 S. 3 BremPolG muss die Bescheinigung den Grund der Maßnahme nennen. Dafür wurden von der Polizei Bremen Standardbegründungen vorformuliert, die z.B. über ein Drop-down-Menü der Applikation eingetragen werden können. Diese sind:

1. Fahndungslage nach Kenntnis eines örtlich nahen und zeitlich unmittelbar vorhergehenden Deliktes
2. Ansprechen offenbar unbekannter Personen; auch mehrfach
3. Erkennbar konspiratives Verhalten; sich verstecken / verdecken eigener Handlungen
4. Verhalten entgegen der üblichen Verhaltensweisen sonst dort verkehrender Nutzergruppen (Bsp.: Reiseverkehr Hbf.)
5. Ähnlichkeit zu einer aktuell gesuchten Person oder Personengruppe durch Kleidung, Erscheinung, etc.
6. Anderer Grund mit Freitext Eintrag.

Bedenken bestehen gegen Ziffer 4 der aufgelisteten Gründe, da damit ein derart breites Spektrum möglicher Verhaltensweisen in Bezug genommen ist, dass damit der gesetzlichen Pflicht zur Begründung der Maßnahme nach Auffassung des Gutachters nicht nachgekommen wird.

Der Gutachter regt an, den Standardkatalog der Gründe für einschlägige Maßnahmen an besonderen Kontrollorten zu überarbeiten.

Nach Auskunft der Polizei Bremen verlangen nur sehr wenige kontrollierte Personen eine Kontrollbescheinigung. Eine Auswertung, die dem Gutachter von der Polizei Bremen für den Zeitraum 24.01.2024 bis 24.04.2024 vorgelegt wurde, ergab für die vier besonderen Kontrollorte neun Identitätsfeststellungen nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG, fünf damit in Zusammenhang stehende Durchsuchungen von Personen und eine Durchsuchung von Sachen. Keine der betroffenen Personen wünschte eine Kontrollmitteilung.

Eine Auswertung zur Vorlage für die Sitzung der Innendeputation am 11.01.2023 ergab für den Zeitraum vom 01.06. bis 31.12.2022, dass 25 Bescheinigungen mittels

der Applikation „PerKonDo“ und weitere 11 Bescheinigungen analog ausgestellt worden waren.[24] Wie viele einschlägige Maßnahmen insgesamt in dem Zeitraum durchgeführt wurden, ergibt sich aus der Auswertung nicht, sodass keine Bescheinigungsquote errechnet werden kann.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde einerseits angeregt, im Gesetz vorzusehen, dass in allen einschlägigen Fällen zwingend Kontrollbescheinigungen erstellt werden müssen,[25] andererseits wurde der mit dem Ausstellen von Kontrollbescheinigungen verbundene Mehraufwand kritisiert.[26] Demgegenüber wird hier vertreten, dass aufgrund der transparenten Aufklärung über das Recht auf eine Kontrollbescheinigung der Verzicht der vielfache Betroffenen akzeptiert werden sollte, statt ihnen eine Bescheinigung aufzudrängen, die sie nicht wünschen. Darüber hinaus ist der Unterschied zwischen einer Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und derjenigen nach Nr. 2 BremPolG nur graduell, sodass kaum begründbar wäre, dass im Fall der Nr. 1 keine Bescheinigung ausgestellt werden müsste und im Fall der Nr. 2 dies dann zwingend zu erfolgen hätte. Der Mehraufwand für das Erstellen von Bescheinigungen war zunächst sicher ein bedenkenswertes Argument, scheint sich aber durch die Einführung einer mobilen Applikation und Nutzung entsprechender Geräte in engen Grenzen zu halten, sodass nach Auffassung des Gutachters diesbezüglich kein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht.

4.4. Wirksamkeit der Regelung des § 27 Abs. 1 S. 2 BremPolG

In der Besprechung mit Vertreterinnen und Vertretern der Polizei Bremen und der OPB Bremerhaven erläuterte ein Vertreter der Polizei Bremen, dass sich die Belehrung über das Ausstellen einer Kontrollbescheinigung als Möglichkeit erwiesen habe, mit den betroffenen Personen im Rahmen eines Gesprächs den Sinn und Zweck der Maßnahme zu erläutern und dadurch Vorbehalte abzubauen und möglicherweise den Zweck der Maßnahme zu fördern. Die geringe Anzahl von Kontrollbescheinigungen, die seitens der betroffenen Personen nachgefragt werden, könnte darauf beruhen, dass die mündliche Begründung der Maßnahme verstanden und akzeptiert werde. Darüber hinaus könnten ggf. bestehende Bedenken hinsichtlich einer willkürlichen, auf

[24] Siehe Vorlage VL 20/7909 für die staatliche Deputation für Inneres vom 11.01.2023, S. 2.
[25] Vgl. Gutachten Prof. Dr. Aden vom 07.09.2020, S. 7 f.
[26] Vgl. Gutachten Petra Rump, BDK LV Bremen vom 08.09.2020, S. 3.

rassistischen oder sonst diskriminierenden Gründen beruhenden Anordnung und Durchführung der Maßnahme erörtert und wohl zumeist ausgeräumt werden. Auf Nachfrage erläuterte der Vertreter der Polizei Bremen zudem, dass es nur in sehr wenigen Einzelfällen Beschwerden gegen die Durchführung einschlägiger Maßnahmen gegeben habe.

Quantitative Analysen der einschlägigen Maßnahmen sind nicht möglich. Die Aufbewahrungsfrist für ausgestellte Kontrollquittungen beträgt drei Monate.[27] Danach erfolgt grundsätzlich eine Löschung oder Vernichtung, sofern nicht Prüfvorgänge wie etwa eine Beschwerdelage eine längere Aufbewahrung erfordern. Maßnahmen wie Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen von Personen und Sachen werden zwar in den üblichen polizeilichen Vorgangs- und Berichtssystemen erfasst. Die Kontrollen an besonderen Kontrollorten nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 17 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und darauf beruhende Durchsuchungen von Sachen nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 BremPolG lassen sich nach Auskunft der Polizei jedoch nicht mit einem vertretbaren Aufwand valide erfassen und auswerten.[28] Insoweit fehlt es für eine Überprüfung der Wirksamkeit an der dafür erforderlichen Datengrundlage.

4.5. Wirksamkeit der Regelung des § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG

Hinsichtlich der Wirksamkeit der einschlägigen Regelung war zunächst auffällig, dass die OPB Bremerhaven keine besonderen Kontrollorte nach geltendem Recht eingerichtet hat. Dies könnte darauf hindeuten, dass dort Zweifel an der Wirksamkeit entsprechender Maßnahmen bestehen. In der Besprechung mit Vertreterinnen und Vertretern der Polizeien des Landes Bremen am 26.04.2024 erläuterte der Vertreter der OPB Bremerhaven allerdings, dass derzeit die Voraussetzungen für die Einrichtung eines besonderen Kontrollortes in Bremerhaven nicht vorlägen. Das bremerhavener Rotlichtviertel um die Lessingstraße habe sich während der Corona-Pandemie deutlich beruhigt. Die Kriminalitätsbelastung sei noch immer geringer als in Zeiten vor der Pandemie. Die OPB Bremerhaven würde aber besondere Kontrollorte einrichten, wenn die Voraussetzungen vorlägen.

[27] Verfahrensanweisung zur Ausstellung analoger Kontrollbescheinigungen innerhalb besonderer Kontrollorte vom 30.08.2021, Randnummer 602.
[28] Siehe Vorlage VL 20/7909 für die staatliche Deputation für Inneres vom 11.01.2023, S. 2.

Die Wirksamkeit besonderer Kontrollorte ist im Sinne einer echten Effektevaluierung nur schwer zu überprüfen. Diese Schwierigkeit zeigte sich exemplarisch an einer Korrespondenz zwischen dem Haus Senator für Inneres und Sport und der Direktion Einsatz der Polizei Bremen über die Nr. 5 des Erlasses 21/04 vom 17.08.2021, die dem Gutachter zur Verfügung gestellt wurde.

Es ging darum, dass in Nr. 5 des Erlasses u.a. bestimmt wird, dass besondere Kontrollorte nur eingerichtet werden dürfen, wenn diese Maßnahme zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung geeignet ist. Eine darauf gerichtete Prognose ist jeweils vorzunehmen, zu dokumentieren und nach Ablauf der zeitlichen Befristung zu überprüfen. Eine Verlängerung der Maßnahme darf nur erfolgen, wenn die Maßnahme zu entsprechenden Ergebnissen geführt hat oder aufgrund besonderer Erkenntnisse anzunehmen ist, dass diese Ergebnisse im Verlängerungszeitraum zu erwarten sind. Die Befristung der Maßnahme soll nach Ziff. 2 des Erlasses sechs Monate nicht unterschreiten und darf neun Monate nicht überschreiten.

Seitens der Direktion Einsatz wurde darauf hingewiesen, dass ein tatsächlicher Erfolg i.S. einer Verminderung der Anzahl von Straftaten von erheblicher Bedeutung in keinem der seinerzeit bestehenden besonderen Kontrollorte nachweisbar war und diese nicht hätten verlängert werden können, wenn Nr. 5 des Erlasses in dieser Weise zu verstehen sei.

Seitens des Hauses SIS wurde auf diese Anfrage geantwortet, dass Nr. 5 des Erlasses entgegen seinem Wortlaut nicht so zu verstehen sei, dass für die Verlängerung einer Maßnahme konkrete Ergebnisse im Sinne von sinkenden Kriminalitätszahlen gefordert werden. Sinn und Zweck der gesetzlichen Ermächtigung zur Einrichtung sei es, der Polizei mit der Möglichkeit der verdachtsunabhängigen Kontrolle ein weiteres Instrumentarium an die Hand zu geben, um zu verhindern, dass bestimmte Orte zum Sammelpunkt von Straftätern werden.[29] Durch die Anordnung einer Identitätsfeststellung kann hierbei einerseits die Gefährlichkeit des Ortes weiter erforscht werden, um Klarheit über die dort verkehrenden und sich aufhaltenden Personen zu erlangen. Darüber hinaus sollen Straftäter verunsichert und in Bewegung gehalten werden, um ihnen die Begehung von Straftaten zu erschweren.[30]

[29] Siehe BVerfG v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 – BVerfGE 150, 244 Rn. 119.
[30] Siehe OVG Hamburg v. 31.01.2022 – 4 Bf 10/21 – juris.

Aus der Sicht des Gutachters sind hierzu mehrere Gesichtspunkte anzumerken.

- *Ein Erlass des Senators für Inneres und Sport sollte nicht dauerhaft entgegen seinem Wortlaut zu verstehen und anzuwenden sein, sondern innerhalb angemessener Zeit so formuliert werden, dass er aus sich heraus verständlich ist.*
- *Bei der Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG handelt es sich nach der oben dargestellten Auslegung nicht um eine verdachtsunabhängige Maßnahme im eigentlichen Sinn. Vielmehr unterscheiden sich Nr. 1 und Nr. 2 des § 27 Abs. 1 S. 1 BremPolG nur graduell im Rahmen des Entschließungsermessens bei der Anordnung der Maßnahme. Deshalb dürften insoweit die besonders strengen Maßstäbe der Rechtsprechung für verdachtsunabhängige Kontrollen nicht mit ganzer Schärfe heranzuziehen sein.*
- *Nach den vorliegenden Dokumenten wird die Einrichtung und Verlängerung besonderer Kontrollorte derzeit zurecht auf eine hohe Belastung mit besonders schweren Straftaten gestützt und mit dem polizeilichen Ziel begründet, diese Bereiche für die präventive und repressive Bekämpfung dieser Straftaten wieder zugänglich zu machen. Auf Dauer wird es allerdings unumgänglich sein, den angestrebten Erfolg der Maßnahme mit nachprüfbaren Daten zu hinterlegen, selbst wenn die strengen Kriterien einschlägiger Rechtsprechung nur abgemildert zur Anwendung kommen.*

Die derzeit erhobenen Daten zu präventiven Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen von Personen und Sachen – jedenfalls soweit sie dem Gutachter zugänglich waren – ermöglichen eine Darstellung des Beitrags dieser Maßnahmen zu den damit verfolgten polizeilichen Zielen nicht ansatzweise, da sie nicht einmal ihrer Anzahl nach erfasst werden. Andererseits ist eine Überprüfung einer wie auch immer näher definierten Wirksamkeit dieser Maßnahmen in Zeitabschnitten von sechs bis neun Monaten nach Auffassung des Gutachters von vorne herein unmöglich. Zurecht wurde in der o.g. Anfrage der Direktion Einsatz zu Nr. 5 des Erlasses 21/04 darauf hingewiesen, dass Kriminalitätsbelastungszahlen bei einer Intensivierung polizeilicher Kontrollen typischerweise zumindest vorübergehend ansteigen.

Nach Auffassung des Gutachters erscheint es vor diesem Hintergrund sinnvoll und notwendig, ein Konzept zu entwickeln, mit dem die Wirksamkeit der mit der Einrichtung der besonderen Kontrollorte verfolgten polizeilichen Zielsetzungen überprüft oder zumindest plausibilisiert werden kann, dieses Konzept mit einer durchaus längerfristigen Perspektive umzusetzen und sodann erneut zu evaluieren.

5. Abschließende Gedanken und Danksagung

Auf eine Zusammenstellung der Ergebnisse und Vorschläge, die im Verlauf des Gutachtens bereits formuliert wurden, wird hier verzichtet, weil diese Ergebnisse und Vorschläge nur im Rahmen des Kontextes, in dem sie formuliert wurden, nachvollzogen werden können. Alle einschlägigen Ergebnisse und Vorschläge wurden kursiv gesetzt und sollten dadurch gut auffindbar sein.

Abschließend sei dem Auftraggeber für das Vertrauen gedankt, das durch die Beauftragung mit einem Gutachten über die hier zu behandelnden durchaus drängenden und komplexen Fragestellungen zum Ausdruck kommt. Ich hoffe, dass das Gutachten Anregungen zu einer Fortentwicklung des Gesetzes, der Ausführungsvorschriften und der polizeilichen Praxis geben kann.

Darüber hinaus möchte ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Hauses Inneres und Sport, und der Polizeien des Landes Bremen herzlich danken für die stets freundliche, schnelle und umfassende Unterstützung bei der Erstellung dieses Gutachtens.

Schließlich möchte ich dem Gutachterkollegen Prof. Stauch für die sehr vertrauensvolle und angenehme Zusammenarbeit danken. Es war und ist ein Ehre, zusammen mit ihm gutachterlich tätig werden zu dürfen.

LOYFORT

LOYFORT • Hansator 17 • 28217 Bremen

Professor Matthias Stauch
Rechtsanwalt

ASSISTENZ
Elvira Poulsen

TELEFON
+49 421 365 137-165

E-MAIL
stauch@loyfort.de

AKTENZEICHEN
00429/24 MS/ep

Bremen, 13. Mai 2024

Evaluation nach § 150 BremPolG

I.

Grundlagen der Evaluation

1. Auftrag und Gegenstand

Der Senator für Inneres hat mich mit Vertrag vom 27.02.2024 beauftragt, neben Prof. Dr. Hartmann von der Hochschule für Öffentliche Verwaltung, ein Gutachten zur gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation zur Praxis der §§ 41 bis 44 des BremPolG zu erstellen. Die Begutachtung bezieht sich auf das polizeiliche Handeln in den Jahren 2021 bis 2023. In Abstimmung mit dem Referatsleiter Polizeirecht beim Senator für Inneres Herrn Schirmbeck ist vereinbart, dass sich mein Auftrag allein auf die Maßnahmen im Bereich der Stadtgemeinde Bremen bezieht und dass Prof. Dr. Hartmann neben den entsprechenden Maßnahmen in Bremerhaven auch die Maßnahmen an Gefahrenorten begutachtet.

LOYFORT Rechtsanwaltsgesellschaft mbH & Co. KG

Hansator 17 | Hauptsitz
28217 Bremen
T +49 421 365 137-0
F +49 421 365 137-123

Barkhausenstr. 2
27568 Bremerhaven
T +49 471 482 193-0
F +49 471 482 193-123

kontakt@loyfort.de
www.loyfort.de

Amtsgericht Bremen
HRA 29629 HB

Martin Bastobbe [1, 8]
Rechtsanwalt

Dr. Monika Beckmann-Petey [1, 2, 8]
Rechtsanwältin | Notarin

Dr. Matthias Boehme [1, 2, 8]
Rechtsanwalt

Jan Büsing [1, 2, 3, 7, 8]
Rechtsanwalt

Birte Busse [8]
Rechtsanwältin

Mark-Bernhard von Busse [1, 2, 8]
Rechtsanwalt | Notar

Dr. Siegfried Eden [8]
Rechtsanwalt | Steuerberater

Dr. Frieder Grashoff [1, 3, 8]
Rechtsanwalt

Dr. Michael Heil [1, 2, 8]
Rechtsanwalt | Notar

Dieter Janßen [1, 4, 5, 8]
Rechtsanwalt | Notar

Thorsten John [9]
Rechtsanwalt

Dr. Jan Nollmann [1, 6, 8]
Rechtsanwalt

Christian Odebrecht [8]
Rechtsanwalt

Dr. Philipp Reinhold [1, 2, 8]
Rechtsanwalt | Notar

Dr. Amel Sarić [1, 4, 8]
Rechtsanwalt

Dr. Heinz August Schmidt [1, 2, 4, 8]
Rechtsanwalt | Notar

Jörg Schulz [9]
Rechtsanwalt

Prof. Matthias Stauch [8]
Rechtsanwalt

Leif Winterstein [1, 3, 8]
Rechtsanwalt

[1] Geschäftsführer:in, [2] Fachanwält:in für Handels- und Gesellschaftsrecht, [3] Fachanwalt für Steuerrecht, [4] Fachanwalt für Arbeitsrecht, [5] Fachanwalt für Transport- und Speditionsrecht, [6] Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz, [7] Fachanwalt für Verwaltungsrecht, [8] Bremen, [9] Bremerhaven, phG: LOYFORT Management Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Amtsgericht Bremen HRB 37972 HB

2. Methodisches Vorgehen und erhobene Informationen

Zur Vorbereitung der Prüfung und Evaluation der Tätigkeiten und Maßnahmen habe ich Herrn Schirmbeck gebeten, mir eine durchnumerierte Tabelle mit allen in der Stadtgemeinde Bremen getroffenen Maßnahmen der §§ 41 bis 44 BremPolG erstellen zu lassen. Es wurde vereinbart, dass mir neben der Tabelle alle schriftlichen Informationen zu den einzelnen Maßnahmen übergeben werden. Die danach erstellte Tabelle, die alle getroffenen Maßnahmen übersichtlich darstellt und zugänglich macht, füge ich diesem Gutachten bei. Die Tabelle und sämtliche Unterlagen über die Einzelmaßnahmen wurden mir in Papierform übergeben, eine elektronische Übermittlung fand aus Sicherheitsgründen nicht statt. Zumindest die Unterlagen über die betreffenden Einzelfälle enthalten fast durchgängig auch personenbezogene Informationen. Sie werden mit diesem Gutachten ebenfalls übergeben, sie dürfen aber nur unter den gebotenen datenschutzrechtlichen Maßstäben gesichert und überwacht zugänglich gemacht werden. Einzelne Fälle, die gegebenenfalls wegen der Maßstabsbildung besondere Aufmerksamkeit verdienen, können über die Tabelle leicht identifiziert und dann über die Vollinformation des Vorgangs eingesehen und nachvollzogen werden. Die Vorgänge sind wegen der Übersichtlichkeit durch mich mit den gleichen Nummern versehen, die der Tabelle entsprechen.

Alle übergebenen Vorgänge sind von mir im Einzelnen durchgesehen und geprüft worden. Auf einzelne Fälle, die aus meiner Sicht möglicherweise besondere Bedeutung verdienen, weise ich in diesem Gutachten hin. Daneben wird es zu den einzelnen Handlungsfeldern im Weiteren eine summarische Gesamtbewertung nach meiner Einschätzung geben.

Zum Umfang der Fallgestaltungen und der Unterlagen:

Das umfangreichste Feld betrifft § 43 BremPolG, die Standortermittlung von Handys/Mobiltelefonen: 75 Fälle in den Jahren 2021 bis 2023 in Bremen Stadt.

§ 41 BremPolG Datenerhebung durch verdeckten Einsatz technischer Mittel in diesen Jahren in Bremen Stadt: insgesamt 3 Fälle.

§ 42 BremPolG Telekommunikationsüberwachung und Eingriff in die Telekommunikation in diesen Jahren in Bremen Stadt: insgesamt 2 Fälle.

§ 44 BremPolG Bestandsdatenerhebung: dito 1 Fall.

Zum Begriff der **Evaluation und** zur **Abgrenzung**:

Ich verstehe Evaluation dahin, dass über einen gesetzten Zeitraum abgeschlossene Fälle und Sachverhalte darauf überprüft werden, ob die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale eingehalten, wie sie im Einzelnen umgesetzt wurden und welche strukturelle polizeiliche Praxis sich in dem jeweils fraglichen Feld entwickelt hat. In der sich anschließenden Bewertung geht es dann darum, ob diese Praxis den gesetzten tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen gerecht wird, wo gegebenenfalls Verbesserungsmöglichkeiten und wo möglicherweise Handlungslücken gegenüber den betroffenen sozialen Sachverhalten bestehen. Diese sollten durch die Evaluation bezeichnet und weiterer Reflexion und Diskussion unter den Handelnden, der Fachaufsicht. Parlamentariern und gegebenenfalls der interessierten Fachöffentlichkeit eröffnet werden. Letzteres kann angesichts der umfangreichen rechtlichen und politischen Diskussion zu digitalen Überwachungsmaßnahmen nicht allgemein, sondern allenfalls anhand der hier aufgeworfenen konkreten Sachverhalte angesprochen werden.

Zu den Maßnahmen nach § 41 BremPolG sind mir bis auf den ersten Fall lediglich die gerichtlichen Entscheidungen (zum Teil geschwärzt) zugänglich gemacht worden. Die Evaluation richtet sich aber vor allem auf die konkrete Durchführung von Maßnahmen, also auf das, was nach der gerichtlichen Zulassung tatsächlich durchgeführt wurde. Die Evaluation richtet sich dann auf die Wirksamkeit der Maßnahmen, auf die Verhältnismäßigkeit und auch die Eingriffstiefe für die Betroffenen gemessen an den Maßstäben, die sich aus der Rechtsprechung des BVerfG ergeben. Eine Evaluation in diesem Sinne ist nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich anhand der die Maßnahmen allein zulassenden Gerichtsentscheidung. Die getroffenen und durchgeführten Maßnahmen müssten für eine Evaluation in den Blick genommen werden. Das ist bei den Maßnahmen Nr. 2 und 3 nach § 41 BremPolG im Rahmen dieses Gutachtens deshalb nicht oder nur sehr begrenzt möglich. Es handelt sich zum Teil um noch laufende Maßnahmen und die Evaluation müsste sich aber auf die vollständige, zugängliche und abgeschlossene Fallakte stützen können. Eine Evaluation kann sich ihrem Zweck und ihrem Ziel nach nicht auf eine Begleitung von laufenden Maßnahmen richten. Die Auswertung und Kontrolle liegt für diesen Bereich und diesen Zeitraum der Maßnahmen beim Parlamentarischen Kontrollausschuss der Bremischen Bürgerschaft. Soweit abgeschlossene Maßnahmen vorliegen, wird im Folgenden darauf eingegangen.

Neben den dargelegten erhobenen schriftlichen Unterlagen habe ich ein eingehendes Gespräch und eine mündliche Befragung mit den handelnden und verantwortlichen Beamten und Beamtinnen bei Anwesenheit des Referatsleiters Polizeirecht des Innenressorts durchgeführt,

diese fand am 4.4.2024 im Polizeipräsidium statt. Dabei wurde auch die Einsatzleitzentrale besichtigt, von wo aus die Maßnahmen mindestens zum Teil veranlasst und gesteuert werden. Anwesend waren bei dem Gespräch EKHK Christian Rudolph – Leiter Zentrale LKA- Aufgaben sowie die beiden Referatsleiter Islamismus und Rechts- und Linksextremismus, bei der Einsatzleitstelle Frau Wenneborg.

Die Vorergebnisse meiner Prüfung der schriftlichen Unterlagen wurde dabei erörtert. Dadurch aufgeworfenen Fragen wurde nachgegangen und es wurden weitere Fragen über das jeweilige Umfeld der Sachverhalte und des Handlungsfeldes angesprochen. Vier umfangreiche Verfahrensanweisungen für die betroffenen Handlungsfelder wurden mir übergeben, dabei handelt es sich jeweils um Verschlusssachen – Nur für den Dienstgebrauch -. Sie werden diesem Gutachten ebenfalls beigefügt.

3. Rechtliche Grundsätze und -anforderungen

Neben den gesetzlichen Anforderungen des BremPolG für die Einzelmaßnahmen ist vor allem auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe abzustellen, weil die Maßnahmen im Kern die Grundrechte berühren, im Besonderen das Recht auf informelle Selbstbestimmung und das Persönlichkeitsrecht. Diese enthalten die wesentlichen Vorgaben auch für die einfachgesetzliche Umsetzung und für die Auslegung und Anwendung solcher Normen. Die grundlegenden Maßstäbe ergeben sich hier aus der Rechtsprechung des BVerfG. Die bundesrechtlichen Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht konkretisiert, sind gegenüber jeder landesrechtlichen Norm – also auch der Landesverfassung – geltend und zu beachten (Art. 31 GG – siehe dazu bereits zutreffend Gutachten Böckenförde: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Rolf Grawert, Rechtsgutachten zu der Frage, inwieweit Bestimmungen der Bremischen Landesverfassung durch das Grundgesetz oder anderes Bundesrecht außer Kraft getreten sind, 18.3.1970)). Die Landesverfassung Bremens kann allein dann eigenständige Bedeutung erlangen, soweit sie über die Grundrechte hinausgehende Rechte einräumt und diese ihrerseits mit Bundesrecht vereinbar sind (überzeugend für alles bereits Böckenförde). Soweit die Landesverfassung Regelungen enthält, die die Gesetzgebungskompetenz des Bundes berühren, sind diese Regelungen gegenstandslos, wenn der Bund eigene gesetzliche Norm geschaffen hat (Böckenförde, a.a.O.).

Soweit die Anwendung der einfachgesetzlichen Normen (BremPolG) im Lichte der Grundrechte einzuschätzen sind, wird dies hier der Evaluation zugrunde gelegt. Die Evaluation setzt voraus, dass die in ihrer Anwendung zu überprüfenden Normen gelten, auch das wird hier zugrunde gelegt.

Der Gutachtenauftrag umfasst nicht eine eigene verfassungsrechtliche Prüfung und Bewertung, ob die entsprechenden Normen des BremPolG möglicherweise verfassungswidrig sind und welche rechtlichen Folgen dies hätte. Das wäre Gegenstand eines eigenen Gutachtens. Die vorgetragenen Einwände sind nach meiner Einschätzung jedenfalls nicht so durchgreifend, dass von vornherein auf jede Umsetzung und damit auch die Evaluation verzichtet werden sollte. Hier soll deshalb zumindest kurz auf die Regelungen der bremischen Landesverfassung eingegangen werden.

Berührt sind Art. 14 Abs. 2 (Unverletzlichkeit der Wohnung) und Art. 15 Abs. 4 der LV Bremen (Unverletzlichkeit des Postgeheimnisses, das auch die Telekommunikation umfasst). Art. 14 Abs. 2 BremLV ist im Rahmen der Evaluation schon deshalb nicht betroffen, weil allein Maßnahmen außerhalb von Wohnungen angeordnet und durchgeführt wurden. Unabhängig von den hier zu prüfenden Normen der Telekommunikation und deren Anwendung hat es bei den zu berichtenden Fällen eine ganze Reihe von Sachverhalten gegeben, bei denen die Wohnungstür der Betreffenden aufgebrochen wurde, um die jeweilige Person in der Wohnung aufzufinden und eine angekündigte Selbsttötung einstweilen zu unterbinden, den Ankündigungen kommt in praktisch allen hier dokumentierten Fällen Appellcharakter zu. Wollte man Art. 14 Abs. 2 BremLV dahin verstehen, dass Einschränkungen nur im Rahmen des Satzes 2, nämlich zur Bekämpfung von Seuchengefahren oder zum Schutz gefährdeter Jugendlicher, zulässig wären, wären diese lebenserhaltenden Maßnahmen, aber auch Maßnahmen zur Wohnraumüberwachung bei drohenden, gegenwärtigen Gefahren für Leben und körperliche Unversehrtheit bereits verfassungswidrig und unzulässig (die hier zwischen 2021 und 2023 nicht vorlagen). Die Kommentierung zur BremLV (Blackstein, in: Fischer-Lescano, Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Rn. 14 zu Art. 14) misst der Einschränkung der BremLV keine eigene Bedeutung bei, Maßnahmen zur akustischen Wohnraumüberwachung seien allein am Maßstab von Art. 13 Abs. 3 bis 6 GG zu messen. Im Übrigen wären – wollte man besondere Maßnahmebeschränkungen über das Bundesrecht hinaus durch die BremLV annehmen – im Rahmen der immanenten Schranken der Grundrechte das Gewicht des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Rahmen einer gegenseitig grundrechtseffektivierenden Auslegung in eine Abwägung einzustellen (Konkordanz im Rahmen der Grundrechtsauslegung). Durch Art. 5 Abs. 2 der BremLV wird die Unverletzlichkeit der Person gewährleistet. Das schließt das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit ein (Sperlich, in: Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Rn. 13 zu Art. 5). Dem Recht auf Leben wird in den hier angesprochenen Fällen regelmäßig gegenüber der Unverletzlichkeit der Wohnung ein höheres Gewicht zukommen.

Art. 15 Abs. 4 BremLV lässt - jedenfalls seinem Wortlaut nach - Einschränkungen des Postgeheimnisses, zu dem die Telekommunikation zu rechnen ist, allein im Rahmen von Strafverfahren zu. Im Rahmen der Kommentierung zur Landesverfassung hält Rühl (a.a.O., Rn. 16 zu Art. 15) zwar das Postgeheimnis wegen des Anwendungsvorrangs des Bundesrechts für praktisch bedeutungslos, Böckenförde würde feststellen: gegenstandslos; Art. 15 Abs. 4 BremLV wirke sich aber dahin aus, dass Maßnahmen im Rahmen des bremischen Polizeirechts als gesetzliche Beschränkung des Postgeheimnisses nicht zulässig seien, so heißt es im Schlusssatz. Eine nähere Begründung enthält die Kommentierung dazu nicht. In einem Aufsatz ist die Auffassung vertreten worden, nicht dem Strafverfahren dienende Maßnahmen der Gefahrenabwehr durch die Polizei seien allein wegen des Wortlauts des Art. 15 Abs. 4 BremLV landesverfassungswidrig (Nele Austermann, NordÖR 2023, Seiten 233 ff.). Die hier berichteten Fälle zu § 42 BremPolG zeigen mindestens in den Fällen 1 und 3 konkret und belegt auf, dass eine gegenwärtige Gefahr für Leben und körperliche Unversehrtheit Dritter bestand. Das wird auch für den berichteten Fall nach § 43 BremPolG klar und unmittelbar gelten. Art. 15 Abs. 4 BremLV betrifft ein Grundrecht, es ist im Rahmen der weiteren zustehenden Grundrechte der BremLV auszulegen. Art. 5 Abs. 2 BremLV muss in die Abwägung eingestellt werden, insoweit können sich – wie dargelegt - immanente Schranken für das Grundrechts aus Art. 15 Abs. 4 ergeben. In den besonders engen Grenzen, die sich entsprechend auch aus dem Bundesrecht ergeben, wird aller Voraussicht nach eine polizeirechtliche Regelung dieser besonderen Gefahrenlagen auch im Rahmen der Bremer Landesverfassung jedenfalls nicht ausgeschlossen sein. Zur bundesrechtlichen Zulässigkeit verweise ich auf die Entscheidung des BVerfG zum SOG Mecklenburg-Vorpommern (BVerfG, Beschl. vom 9.12.2022). Mit strengen Maßstäben zum gefährdeten Rechtsgut und zum Gefahrengrad und Begleitregelungen zur Dokumentation, werden solche polizeirechtlichen Maßnahmen für zulässig gehalten. Einen Anlass, die zu evaluierenden Normen von vornherein als nicht anzuwenden anzusehen, sehe ich daher nicht. Keine gesetzliche Grundlage für diese Gefahrenlagen zu haben, also auch bei Kenntnis dieser Lagen von jedem Handeln abzusehen, halte ich für schwer begründbar und vertretbar. Ohnehin ist von den verantwortlichen Beamten/Beamtinnen berichtet worden, dass zumindest in einer Reihe von Fällen wegen der besonders strengen Maßstäbe von vornherein darauf verzichtet wurde, diese Maßnahmen zu beantragen. Der Anwendungsbereich ist demnach von vornherein extrem eng gefasst, dies zeigt auch die geringe Zahl der Anwendungsfällen in einem mittelfristigen Zeitraum (3 Jahre). Unbenommen und geboten ist, die Wirksamkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen regelmäßig eingehend zu prüfen und Regelungen gegebenenfalls anzupassen und zu ändern. Wenn gleichwohl verfassungsrechtliche Bedenken wegen Art. 15 Abs. 4 BremLV gesehen werden, könnte insoweit ein Verfahren beim

Staatsgerichtshof zur Prüfung der Verfassungsgemäßheit dieser Normen des BremPolG beantragt werden. Dies ist bereits in einer ganzen Reihe von bekannten Fällen so gehandhabt worden.

Für die bundesverfassungsrechtlichen Maßstäbe kann auf eine ganze Reihe eingehender Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht zurückgegriffen werden:

BVerfG, Beschluss vom 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 –

entsprechende und deutlich weitere Befugnisse nach dem Sicherheits- und Ordnungsgesetz SOG Mecklenburg-Vorpommern

BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 357

BVerfGE 158, 170 <184 ff. Rn. 26 ff.>; zur Schutzpflicht

BVerfGE 158, 170 <191 f. Rn. 49 ff.> zu den Darlegungsanforderungen

BVerfGE 141, 220 <282 Rn. 134> m.w.N.; stRspr

BVerfGE 133, 277<365 f. Rn. 204>;

BVerfGE 125, 260 <329 f.>;

BVerfGE 100, 313 <395>;

BVerfGE 65, 1 <44 ff.>;

„Im Fall heimlicher Überwachungsmaßnahmen, von denen die Betroffenen kaum Kenntnis erlangen und gegen die Rechtsschutz in der Regel nicht möglich ist, ergeben sich aus dem jeweiligen Grundrecht in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besondere Anforderungen (vgl.); sie folgen im Wesentlichen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. BVerfGE 141, 220<267 Rn. 98>). Vorschriften, die etwa Benachrichtigungspflichten, Auskunftsrechte, Berichtspflichten und die Datenschutzaufsicht regeln, sichern so die Verfassungsmäßigkeit der Eingriffsermächtigungen. Rn 75 Seite 38“

Die sich daraus ergebenden Maßstäbe werden im Folgenden kurz zusammenfasst dargestellt.

Für die verfassungsrechtliche und polizeirechtliche Einordnung und Bewertung der betreffenden Maßnahmen ist auf folgende Prüfungsschritte abzustellen:

a) Gewicht des betroffenen **Rechtsgut**s

b) **Gefahrengrad** für das Rechtsgut

c) Auswahl der **Maßnahme** (in Bezug auf Rechtsgut und Gefahr) und milderes Mittel möglich?)

Gegenstand der Evaluation sind hier die konkret getroffenen Maßnahmen, die in Relation auf Rechtsgut und Gefahrengrad betrachtet werden müssen.

Bei den Maßnahmen selbst muss nach meiner Ansicht noch einmal vordifferenziert werden jeweils nach den Betroffenen/polizeirechtlich: Störern oder Nichtstörern der ausgeführten Maßnahme.

Für die hier angesprochenen Informationserhebungen macht es einen grundlegenden Unterschied, ob es sich um / oder

Einzelpersonen	Personen in einem organisierten Zusammenhang mit einer weiteren Zahl von Personen
Einzelsachverhalt auf der Grundlage des Handels einer Person	In einem gemeinsamen oder abgestimmten Sachverhalt einer Personenmehrzahl

handelt. Für Sachverhalte der zweiten Spalte richtet sich das Aufklärungsinteresse der angesprochenen Maßnahmen auch konkret auf den Kontakt und Art und Inhalt des Zusammenwirkens der Personenmehrzahl, auch wenn sich die Maßnahme zunächst nur gegen eine Einzelperson richtet, aber ein konkreter Anhalt für eine Personenmehrzahl im Zusammenwirken besteht. Je nach Art und Eingriffstiefe der Maßnahme müssen jedoch die jeweils hohen Anforderungen an die Art des betroffenen Rechtsguts und den Grad und die Konkretisierung der drohenden Gefahr vorliegen. Bei Maßnahmen, die sich über die Einzelperson auch auf die Personenmehrzahl richtet, müssen diese hohen Anforderungen nach der Rechtsprechung des BVerfG auch bereits bei Beginn der Maßnahmen vorliegen, das gilt insbesondere für eine erforderliche konkretisierte Gefahr bezogen auf das Rechtsgut.

Die Auswertung und Bewertung der konkreten Maßnahmen unterliegt im folgenden Prüfungsschritt zusätzlich dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** nach

Geeignetheit,

Angemessenheit,

und

Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Diese Maßstäbe werden hier der Evaluation im Rahmen der praktischen Prüfung und der Bewertung zugrunde gelegt.

Die Rechtsprechung verlangt (zur Sicherung der Maßstäbe und zu ihrer Prüfung und wegen des Gewichts der in Frage stehenden Grundrechtseingriffe u.a. in das Persönlichkeitsrecht) ausdrücklich eine **Dokumentation** der tatsächlich getroffenen Maßnahmen. Die Dokumentation ist Teil der verfassungsrechtlichen Anforderungen (BVerfGE 141, 220, 267, Rn 75) und Bezugnahme in der Entscheidung vom 9.12.2022).

Eine Dokumentation muss **regelmäßig** und stetig **geführt** werden, sie muss **vollständig** sein und sie muss **nachvollziehbar** und **übersichtlich** sein. Die Dokumentation muss auch die Handelnden und Verantwortlichen bezeichnen. Die Evaluation nach dem BremPolG wird deshalb hier auch die Art und die Verlässlichkeit der Dokumentation der Maßnahmen genauer prüfen und bezeichnen. In diesem Sinne wird wohl auch die regelmäßige Evaluation der Maßnahmen zu den im Kern verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Durchführung der berührten Maßnahmen zu rechnen sein. Daraus können Erkenntnisse gewonnen werden, die für künftige eingreifende Maßnahmen Schlussfolgerungen zulassen und auch bestimmend sein könnten, in mehrere Richtungen.

Schließlich sind die Betroffenen nach Abschluss der Maßnahme zu benachrichtigen und über ihre Rechte zu unterrichten. Die Evaluation hat sich auch darauf zu richten, ob diese Benachrichtigung erfolgt ist. Die Reaktionen und Wirkungen auf die Betroffenen sollten in Betracht genommen werden, soweit sich in Folge der Benachrichtigungen dazu Informationen ergeben. Die Benachrichtigungen sind auch erforderlich, um die Betroffenen in den Stand zu setzen, überhaupt effektiven Rechtsschutz zu erlangen, Art. 19 Abs. 4 GG.

Zum Ganzen - Dokumentation, Benachrichtigung, Datenschutzrechte - dabei Löschungsanspruch nach Abschluss: BVerfGE 141, 220<267 Rn. 75.

Schließlich zur rechtssystematischen Einordnung: Die hier zu evaluierenden Maßnahmen sind polizeirechtlich und richten sich in der Regel auf das Vorfeld von Straftaten. Soweit der hinreichende Verdacht auf Straftaten besteht, richten sich die Maßnahmen nach der StPO. Es gibt also ein Feld sehr nah verwandter Maßnahmen, die hier nicht Gegenstand der Untersuchung sind, weil sie auf einer anderen Rechtsgrundlage eingeleitet und durchgeführt werden. Es wird damit sicher nur ein Teil einer Maßnahmenart in den Blick genommen.

II.

Die Evaluation im Einzelnen

1. Standortermittlungen von Mobilfunkgeräten § 43 BremPolG

1.1. Zusammenfassende Bewertung und Einschätzung:

In den Jahren 2021 bis 2023 (Untersuchungszeitraum) haben im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen nach dem Bericht des Landeskriminalamtes insgesamt **75 Standortermittlungen von Handys** stattgefunden (siehe anliegende Tabelle).

Bei **63** dieser Fälle lag dem Einschreiten eine **Suizidankündigung** oder Hinweise auf einen bevorstehenden Suizid zugrunde, 6 Fälle betrafen die Suche nach hilflosen Personen (6, 10, 11, 33, 43, 48), 4 Fälle betrafen mögliche Freiheitsberaubungen oder Gewaltgefährdungen (8, 24, 28, 29), 2 Fälle Gewaltandrohungen (13, 23) und 1 Fall ein vermisstes Kind (49).

In einigen Fällen fehlt der Aktenvorgang (bis zu 7), in einigen Fällen ist aus den übermittelten Unterlagen nicht feststellbar, ob und ggf. welche Maßnahme getroffen wurde (8) und in 4 Fällen könnten Zweifel an der Eingriffsschwelle bestehen (40, 44, 49, 72).

Dieses Maßnahme-Feld ist strukturell dadurch gekennzeichnet, dass ein besonders hochrangiges Rechtsgut betroffen ist; ein handelt sich fast durchgängig um das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, letzteres mit möglichen gravierenden und irreparablen Rechtsgutverletzungen. Fast durchgängig liegt allen Fällen eine unmittelbar

bevorstehende, konkrete Gefahr zugrunde, die direkte Eilmaßnahmen erforderte. Das Gesetz verlangt eine „gegenwärtige Gefahr", das war in den Fällen zweifellos gegeben. Die Maßnahme selbst – nämlich die bloße Aufenthaltsermittlung – ist für sich von eher geringer Eingriffstiefe. Bezogen auf das gefährdete Rechtsgut und den Gefahrengrad, liegen Rechtsverletzungen durch diese Ermittlungsmaßnahme eher fern. Das entspricht den Reaktionen der Betroffenen auf die Einsätze, Kritik oder Rechtsschutz gegen Maßnahmen nach § 43 BremPolG konnte ich für den Untersuchungszeitraum nicht feststellen.

Wie sich aus allen Sachverhaltsschilderungen ergibt wurde die Standortermittlung in aller Regel erst nachrangig angewandt. Das entspricht dem Wortlaut der Norm. Zur Klärung des Standortes der gefährdeten Personen wurden zunächst durchgängig Wohnadressen oder andere bekannte Orte aufgesucht. Die Polizei war nicht selten mit mehreren Einsatzfahrzeugen in kürzester Zeit unterwegs, um den angekündigten bevorstehenden Suizid zu verhindern. Der Aufwand war nicht selten erheblich und er war auch sehr effektiv. Nicht selten wurden dabei auch Wohnungstüren gewaltsam aufgebrochen, oft war die Feuerwehr auch am Einsatz beteiligt. Angesichts dieses „Normalverlaufs" wird nicht angenommen werden können, dass die Standortermittlungen zur Abwendung der drohenden Gefahr unverhältnismäßig waren. Die zuvor durchgeführten Maßnahmen – wie die Wohnungsaufbrüche – müssen in aller Regel wahrscheinlich als eingriffsintensiver angenommen werden als die Maßnahme nach § 43 BremPolG.

75 Fälle in drei Jahren können in Ansehung des im Einzelfall mitunter erheblichen Aufwands auch der Zahl nach (meiner Meinung nach) nicht als übermäßige Belastung oder als unangemessener Schwerpunkt der Tätigkeit für die öffentliche Sicherheit angesehen werden. 12 Fälle davon beziehen sich im Übrigen auf die Auffindung hilfloser Personen und durch Gewalt Dritter bedrohter Personen. Im Durchschnitt wird man danach etwa alle zwei Wochen mit einem solchen Einsatz rechnen müssen. Drohende Suizide und Situationen von physischer Hilflosigkeit oder Gewaltgefährdung abzuwenden, gehört zu Kernaufgaben der öffentlichen Sicherheit. Ich habe im oben angesprochenen Gespräch nachgefragt, ob die Polizei bei diesen Einsätzen auch auf einen vollendeten Suizid getroffen ist, das war offenbar nicht der Fall. Danach liegt es nahe, die Gruppe der Suizidankündigungen – zumindest nach den hier ausgewerteten Fällen – abzugrenzen von den Fällen der vollendeten Suizide. Die Polizeieinsätze hier müssen danach eher als Fälle von Hilfe gegenüber Menschen mit einer akuten Suizidgefährdung angesehen werden, bei

denen ein Entschluss jedenfalls nicht unabänderlich gefasst ist. Die Standortfeststellung und Aufsuchung dieser Menschen sind danach sinnvoll, um noch auf sie einwirken zu können, was sie sich vielleicht auch erhoffen. Nicht selten wird die Hilfe damit auch geleistet für weitere Beteiligte, neben unmittelbar berührten Familienangehörigen und Freunden und gegenüber Menschen in der Öffentlichkeit, in deren unmittelbarer Nähe und Anwesenheit ein Suizidversuch stattfindet oder stattfinden würde. Unter den hier vorliegenden Fällen findet sich ein Fall, in dem ein Mensch bei Anwesenheit mehrerer Personen, die helfen wollten, Anstalten machte, vom Weserwehr aus in dem Wehrstrudel zu springen. In einem weiteren Fall wurde eine Betroffene im Gleisbett der Bahn aufgefunden, so auch in einem weiteren Fall. Es sind dabei Suizidversuche aufgehalten worden, die besonders gravierend waren und bei denen die Vollendung nicht entfernt lag.

Die in den Jahren 2021 bis 2023 in diesem Feld stattgefundenen Maßnahmen waren wirksam, sie waren als begrenztes Mittel einer aktuellen Standortermittlung maßvoll und angemessen. Die Polizei hat sehr schnell und engagiert gehandelt, inhaltlich konnte ich Kritikpunkte nicht feststellen. Die Sachverhaltsschilderungen haben mich positiv beeindruckt. Die entsprechende gesetzliche Ermächtigung ist unbedingt erforderlich und sollte dauerhaft bestehen.

Andere, bereits gegebene aber nicht die Telekommunikation betreffende Maßnahmen sind möglicherweise (oder wahrscheinlich) im Einzelfall noch deutlich eingriffsintensiver. Im Rahmen der Polizeieinsätze ist oft zunächst die Wohnadresse des/der Betroffenen aufgesucht worden; als auf Klingeln nicht geöffnet wurde, ist häufiger die Wohnungstür mit entsprechenden Schäden aufgebrochen worden. Dies im unmittelbaren persönlichen Nahbereich ansetzende Handeln wird von nahen Dritten/von Nachbarn als massiver Polizeieinsatz wahrgenommen. Neben einer jedenfalls möglichen Rufschädigung hinterlässt diese Maßnahme auch deutliche materielle Schäden für Betroffene. Dieses zumeist vor der Standortermittlung angewandte Mittel ist wahrscheinlich eingriffsintensiver als eine Standortermittlung des Handys. Es sollte mindestens erwogen werden, die Standortermittlung nicht regelmäßig erst nach einer Wohnungsöffnung anzuordnen. Das BremPolG lässt allerdings die Standortermittlung über Telekommunikation erst zu, wenn die Ermittlung des Aufenthaltsortes auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre. Das spricht dem Wortlaut nach für eine Maßnahme, die vom Ansatz her nachrangig anzuordnen ist. Wenn ein Hinweis darauf vorliegt, dass sich die betroffene Person in der Wohnung aufhält, ist klar, dass die Wohnungsöffnung das angezeigte Mittel

ist. Wenn aber gar kein Hinweis auf den Aufenthalt vorliegt, die Ermittlung des Ortes aber wegen gegenwärtiger Gefahr dringend ist, halte ich es für fraglich, dass die Maßnahme nach § 43 BremPolG regelmäßig erst nach einer Wohnungsöffnung erfolgen dürfte. Der Wortlaut der Norm legt das nahe und dem entsprach die polizeiliche Praxis. Das Tatbestandsmerkmal könnte – im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der zu treffenden Maßnahmen - weiter bzw. offener gefasst werden. Das würde sehr wahrscheinlich auch im Interesse der Betroffenen liegen.

Die gesetzliche Regelung lässt zu, dass die hier angesprochene Maßnahme bei Eilbedürftigkeit auch nicht von einem Richter/einer Richterin, sondern von Beamten/Beamtinnen des höheren Dienstes der Polizei angeordnet werden darf (§ 35 Abs. 2 Satz 8 BremPolG). Das war durchgängig der Fall, es war jeweils erforderlich und es ist auch rechtlich und tatsächlich vertretbar.

Verbessert werden kann allerdings die **Dokumentation und** die **Auswertung** der getroffenen Maßnahmen. Die Dokumentation der ergriffenen und durchgeführten Maßnahmen ist auch direkt gesetzlich im BremPolG angeordnet (§ 35 Abs. 6 BremPolG). Sie entspricht im Übrigen auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an diese Maßnahmen (siehe die zitierte Rechtsprechung des BVerfG). Wie oben dargestellt sollte die Dokumentation einen Überblick und eine Auswertung der Fälle erlauben.

1.2. Einzelfälle:

Mindestens die konkret getroffene Maßnahme sollte sich direkt aus der Dokumentation ergeben. Das ist hier bei 7 von den 75 Fällen nicht der Fall (Nr. 20 keine Maßnahme, 23 Js Aktenzeichen angegeben – ev. StPO-Maßnahme, 64 keine Maßnahme, 65 keine Maßnahme, 66 keine Maßnahme, 68 keine Maßnahme, 71 keine Maßnahme). Der Schwerpunkt der Dokumentation liegt in den Fallakten bei der Darstellung des Sachverhalts. Das ist gut und erlaubt auch eine fundierte Einschätzung der Erforderlichkeit, der Angemessenheit des Vorgehens und des tatsächlichen Ablaufs. Es sollte aber nicht die ausdrückliche Feststellung und die konkrete Beschreibung der Maßnahme selbst fehlen. In einigen Fällen ist es zu einer Standortfeststellung des Handys aufgrund des Verlaufs offenbar gar nicht gekommen. Also sind wohl auch Fälle aufgenommen worden, die gar nicht zu dokumentieren waren. Das in Bremen verwandte Deckblatt enthält auch nur die abstrakte Bezeichnung, aber keine eigene Kategorie für die konkrete Maßnahme selbst. Sie kann deshalb aus dem Blick geraten (Anlage 2 der Verfahrensanweisung Standortermittlung

vom 29.09.2022). Jedenfalls führt die abstrakte Bezeichnung mitunter dazu, dass die konkrete und bestimmte Maßnahme nicht genau bezeichnet wird und nachvollzogen werden kann. Die Verwaltungsanweisung enthält zwar die Aufforderung, die Maßnahme selbst zu bezeichnen, das soll nach Nr. 600 der Verfahrensanweisung im Freifeldtext „Bemerkungen" erfolgen. Die tatsächlichen und rechtlichen Gründe sollen dort erfasst und dargelegt werden. Solche Schilderungen finden sich jedoch in den artus-Einträgen kaum. Ein Feld mit der Bezeichnung „Bemerkungen" legt das auch nicht unbedingt nahe. Es mag den Eindruck erwecken, dort könnten allein zusätzlich, nicht unbedingt erforderliche Informationen vermerkt werden. Das ist in Bremerhaven anders, die Dokumentation ist dort klar Maßnahme bezogen (siehe den Vorgang 41). Ein stärker darauf bezogenes Formblatt wie in Bremerhaven könnte hilfreich sein oder eine Änderung des Bremer Formblattes. Es ist bei den Fällen in Bremen-Stadt möglich, dass sich Angaben zur Maßnahme noch im angewandten digitalen Erfassungssystem (artus) befinden, das vermag ist aber anhand der vorliegenden Dokumentation nicht festzustellen. Ich gehe aber doch davon aus, dass die ausgedruckten Vorgänge der artus-Erfassung entsprechen. Insoweit sollte die direkte Dokumentation ergänzt werden.

Ich würde auch empfehlen, die Dokumentation auf die beschriebenen Anforderungen hin von Zeit zu Zeit – während eines laufenden Zeitraumes - überprüfen zu lassen.

In 7 der 75 Fälle fehlt der Vorgang selbst (Nr. 19 keine Informationen, unter 21: zu Vorgang 189788/2021 überhaupt keine Information - ohne eigene Nummer in der Tabelle, 23 möglicherweise StPO-Maßnahme, 41 – Standortermittlung für Bremerhaven ohne Sachverhalt, 47: möglicherweise auch eine StPO-Maßnahme weil ein Js Aktenzeichen angegeben ist, 66 Js Aktenzeichen möglicherweise auch StPO-Maßnahme, 72 kein Vorgang – enthält nur die Benachrichtigung).

Insoweit gibt es keine eingehendere und nachvollziehbare Darstellung des Sachverhalts. Einige Fällen werden sich eventuell dadurch erklären lassen, dass sie im Rahmen des Strafverfahrens einzuordnen sind, dazu sind Js Aktenzeichen angegeben. Sie würden dadurch hier aus der Evaluation auf der Grundlage des Polizeirechts herausfallen. Im Übrigen: Im Gespräch mit den zuständigen Beamten ist auch die Vermutung geäußert worden, es könne sich zum Teil um Fälle handeln, in denen nach der Benachrichtigung der Betroffenen die Löschung des Vorgangs beantragt wurde. Von der Datenschutzbeauftragten sei eine komplette Löschung sämtlicher Unterlagen des jeweiligen Falls verlangt worden, auch Restinformationen hätten nicht zurückbehalten werden dürfen.

Die Dokumentation müsste in diesen Fällen aber zumindest die Information enthalten, dass der Vorgang auf Verlangen des/der Betroffenen gelöscht wurde (§ 35 Abs. 7 Satz 2 BremPolG – die Löschung ist zu dokumentieren). Die nicht vollständige Nachvollziehbarkeit aller Maßnahmen würde ansonsten diese Pflicht zur Dokumentation verletzen. Der Name könnte verschlüsselt werden, der Sachverhalt müsste jedoch jedenfalls knapp bezeichnet sein.

Aus der Gesamtheit der Vorgänge und in einer summarischen Bewertung habe ich aber keinen begründbaren Zweifel, dass hier Maßnahmen von Gewicht ausgeklammert worden sein könnten. Es geht mit diesen Feststellungen allein um die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der gesetzlich angeordneten und auch verfassungsrechtlich gebotenen Dokumentation. Soweit möglich, sollten diese Fälle noch weiter nachgeprüft werden, in Zukunft sollten ähnliche Konstellationen durch die beschriebenen Anregungen vermieden werden.

Nur in einem der 75 Fälle lässt sich aufgrund der Dokumentation feststellen, ob die Betroffenen von der durchgeführten Maßnahme benachrichtigt und über ihre Rechte belehrt wurden. Die **Benachrichtigung** ist aber gesetzlich vorgeschrieben (§ 36 Abs. 8 BremPolG) und sollte nachweisbar und dokumentiert erfolgen (so die Rechtsprechung des BVerfG – siehe oben – und dementsprechend die Verfahrensanweisung unter Nr. 7). Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine solche Benachrichtigung immer erfolgt ist, das kann hier aber nicht festgestellt werden. Möglich und nicht ausgeschlossen wäre immerhin, dass die Benachrichtigung auch häufiger unterbleibt. Die Dokumentation sollte insoweit mindestens die Feststellung für jeden dieser Fälle enthalten. Die Benachrichtigung ist auch in der Verfahrensanweisung bindend angeordnet (Nr. 7). Die Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe erfordert die Unterrichtung der Betroffenen (siehe BVerfG, oben).

Herauszuhebende gewichtige Einzelfälle zu § 43 BremPolG:

Eine Betroffene tritt mehrfach in Vorgängen in Erscheinung, einmal verletzt sie sich in der Straßenbahn schwer durch Schnitte in ihren Arm, eine helfende Beamtin verletzt sie mit einer Rasierklinge, die sie offenbar regelmäßig versteckt bei sich führt. Ein zweites Mal bewegt sie sich mit ernsthaft erklärten Selbstmordabsichten im Gleisbett der Strecke Hamburg-Bremen bei Oberneuland, auch hier trägt sie versteckt Rasierklingen mit sich, der Zugverkehr musste zeitweise eingestellt, ein Zug im Schritttempo auf sie zu fahren. Sicherung der Person jeweils mit Widerstand.

Eine aus dem ZKH Bremen-Ost verschwundene Person wird direkt im Gleiskörper der Bahnstrecke festgestellt und in das ZKH zurückgebracht.

Ein Betroffener trifft direkte Anstalten vom Weserwehr in die Wehrwasserwalze zu springen, bei Anwesenheit mehrerer Passanten, die helfen wollen.

Fälle, bei denen umgekehrt die Schwelle des Einschreitens geprüft werden könnte:

Nr. 40, 44, 49 und 72. Es handelt sich dabei um jeweils sehr allgemeine Drohungen aus Familien- und Beziehungszusammenhängen, bei denen der Drohcharakter eher taktisch erscheint und die Ernsthaftigkeit der Gefahr hinterfragt werden könnte.

Angesichts der Gesamtzahl der Fälle handelt es sich damit um eine sehr geringe Zahl und die Abwägung zwischen Einschreiten und Nichteinschreiten ist angesichts zumeist angedrohter Lebensgefahr nicht zu eng zu bewerten. Ich spreche diese Fälle hier nur an, um zu belegen, dass mit hoher Regelmäßigkeit davon auszugehen ist, dass das polizeiliche Handeln angezeigt und auch angemessen war. Einen Anlaß zur Kritik an der Praxis sehe ich angesichts dieser wenigen und durchaus auch etwas unklaren Fälle nicht.

2. Datenerhebungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel (§ 41 BremPolG)

2.1. Zusammenfassende Bewertung und Einschätzung

Die gesetzliche Tatbestandsnorm des § 41 Abs. 1 BremPolG ist für vergleichbare Fälle, mit denen nach den gegenwärtigen Verhältnissen und Erkenntnissen gerechnet werden muss, unbedingt erforderlich. Das zeigen die drei vorliegenden Fälle. Sie sollte verlängert werden. Zugleich zeigt die Auswertung aber auch, dass es sich um eine vergleichsweise geringe Zahl handelt. Es ist nicht zu befürchten, dass ein ganz neues, breites Handlungsfeld für ein staatliches Einschreiten entsteht. Allerdings stammen alle drei Anwendungen der Norm aus dem Jahre 2023, ob sich aufgrund einer Änderung der sozialen Strukturen ein größerer Handlungsbedarf in den kommenden Jahren zeigt, ist zumindest nicht ganz ausgeschlossen.

Die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahmen sind besonders hoch. Es sind daher umgekehrt auch Fälle denkbar, bei denen ein Handeln in Betracht käme, aber die gesetzlichen Voraussetzungen es möglicherweise nicht zuließen. Ich habe im persönlichen Gespräch mit den zuständigen Beamten nachgefragt, ob sie in den Jahren 2021 bis 2023 Fallkonstellationen hatten, bei den nach Prüfung der Anforderungen von entsprechenden

Anträgen bei Gericht abgesehen wurde: Maßnahmen nach §§ 41 und 42 BremPolG würden kaum beantragt, wegen der sehr hohen Gefahrenschwelle seien sie kaum zu begründen, häufig seien die Sachverhalte dann schon so fortgeschritten und konkretisiert, dass Maßnahmen im Rahmen des Strafverfahrens veranlasst würden. Die Maßnahmen seien auch technisch sehr schwer umzusetzen und sie seien auch sehr personalintensiv. § 42 BremPolG werde eigentlich als ein stumpfes Schwert angesehen, es habe Fälle gegeben, bei denen es sachlich geboten gewesen sei. Ich habe dann um Mitteilung von Fallkonstellationen gebeten, die das verdeutlichten. Die Informationen dazu, die ich erhalten habe, füge ich als Anlage dem Gutachten bei.

Die drei vorliegenden Fälle zeigen, dass es sich jedes Mal um mögliche Vorbereitungen von Straftaten von erheblichem Gewicht handelte. In allen drei Fällen musste davon ausgegangen werden, dass die Taten gezielt oder mindestens auch Gefahren für Leib und Leben Dritter herbeiführen könnten. Im Fall 2 sind insoweit die vorliegenden Informationen am wenigstens nachprüfbar, konkret und auf mögliche Taten bezogen, dort richteten sich die Maßnahmen vor allem auf die Erhebung von Informationen über eine Gruppe und deren organisiertes Verhalten. Für die beiden anderen Fälle ist der Sachverhalt bestimmt, nachprüfbar und konkret.

2.2. Einzelfälle

In den Jahren 2021 bis 2023 gibt oder gab es drei Fälle des verdeckten Einsatzes technischer Mittel nach § 41 BremPolG, alle Fälle sind aus dem Jahre 2023. Zwei Fälle bezogen sich auf islamistischen Terrorismus, ein Fall auf Straftaten aus dem Bereich des Linksextremismus.

Zu den beiden Fällen der ersten Kategorie liegen mir jeweils die Beschlüsse des Amtsgerichts Bremen vor, die die Maßnahmen zugelassen haben, im ersten Fall auch eine ausführliche Sachverhaltsschilderung. Diese Unterlagen werden hier beigefügt.

Im **ersten Fall** werden religiös-paranoide Äußerungen des Betroffenen geschildert, die sich auf Vorfälle in Deutschland aber auch in Arabien bezogen. Der Betroffene äußerte sich als eine religiös beauftragte Person, die allein nach Allahs Willen handele, dem er folge, auch wenn er jemanden verletzen oder töten müsse. Nach eigenen Angaben habe er auch bereits Menschen ernstlich verletzt. Ein laufender Radikalisierungsprozess wurde angenommen. Es handelt sich um einen 36-jährigen mit syrischer Staatsangehörigkeit. Er ist in der Folge schengenweit zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben worden. Die

Wohnung der Person wurde durchsucht. Ebenso wurden Beschlüsse beantragt und erlassen, nach denen die Person längerfristig observiert und verdeckt mit technischen Mitteln, auch der Bild- und Tonaufzeichnung, einen Monat lang beobachtet werden konnte. Diese Beschlüsse wurden, aufgrund des Verlaufes der durchgeführten polizeilichen Maßnahmen, nicht umgesetzt. Die Maßnahmen der Begutachtung und der Wohnungsdurchsuchung haben jedenfalls keinerlei Hinweise auf einen organisierten Zusammenhang des Betroffenen ergeben, es wurde dabei auch das Handy ausgewertet und die Wohnung und die Person des Betroffenen eingehend dokumentiert. Seine Aussagen auch während der Maßnahmen wurden genau dokumentiert. Sie entsprachen dem geschilderten Sachverhalt. Eine psychiatrische Begutachtung ergab nach dem Gutachter keine Hinweise auf Eigen- oder Fremdgefährdung, eine Ingewahrsamnahme wurde durch das Amtsgericht Bremen abgelehnt, weil es an den rechtlichen Voraussetzungen fehle. Der letzte Vermerk stammt vom 22.08.2023. Weitergehender Sachverhalt zu dieser Person ist mir nicht bekannt.

Das Handeln war in diesem Fall in den Maßnahmen umfassend, es entsprach damit aber auch dem Sachverhalt. Es lag nicht entfernt, eine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben Dritter aufgrund der eigenen Äußerungen des Betroffenen anzunehmen. Diese erschienen kategorisch, gerichtet und jedenfalls im Handeln gezielt und nicht irrational. Es wäre nachlässig und vorhaltbar gewesen, der angezeigten Gefahr nicht mit allen Mitteln nachzugehen, die angeordneten Mittel sind hier auch komplett angewandt worden. Insbesondere auch die gezielte Aufklärung, ob organisatorische Verbindungen bestehen, war angemessen, um die sich nach dem Sachverhalt aufdrängende Gefahr genauer zu prüfen (Gefahrerforschung). Sie musste auch mit den verdeckten technischen Mitteln durchgeführt werden, um angesichts des Gewichts der Gefahr verlässliche Informationen zu erhalten. Der Fall zeigt aber auch den sachlichen Zusammenhang der verschiedenen Maßnahmen, die bei vergleichsbaren Fallkonstellationen zusammen angewandt werden müssen. Die Evaluation der durchgeführten Maßnahmen muss hier im Ganzen als positiv und angemessen bewertet werden.

Zum **Fall Nr. 2** zu § 41BremPolG liegen mir allein 8 teilweise geschwärzte Beschlüsse des Amtsgerichts Bremen vor, die jeweils zeitlich begrenzt den Einsatz technischer Mittel außerhalb der Wohnung des/der Betroffenen zulassen. Die Unterlage enthält den Vermerk „laufendes Verfahren, daher Schwärzungen". Im Wesentlichen handelt es sich um verdeckte Beobachtungen einer Person, die seine/ihre Anbindung und seine/ihre Kontakte

zur jihadistischen Szene in Bremen und über das Land hinaus ermitteln sollten. Die Maßnahmen werden in den gerichtlichen Beschlüssen darauf gestützt, dass der/die Betroffene nach einer Gesamtbewertung eine fortdauernde Nähe / Kontaktpflege zu Personen der salafistischen / radikal jihadistischen Szene unterhalte (Beschluss vom 22.6.2023 und weitere). Auf ein bei der Generalstaatsanwaltschaft Hamburg anhängiges Strafverfahren mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen gegen Bremer Beschuldigte wird Bezug genommen, ohne dass sich daraus konkret der Bezug zum hier Betroffenen ergibt. Die Beschlüsse enthalten nur sehr rudimentäre Gründe, die eine Bewertung der getroffenen Maßnahmen nicht zulassen. Über einen längeren Zeitraum sind offenbar umfassend die Kontakte und die räumlichen Bewegungen des/der Betroffenen ermittelt und aufgezeichnet worden.

Die Evaluation dieser Maßnahmen nach § 41 BremPolG müsste sich darauf richten, die nach den gerichtlichen Entscheidungen tatsächlich durchgeführten Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit zu untersuchen. Das ist hier nicht möglich, weil die tatsächlich durchgeführten Maßnahmen nicht mitgeteilt wurden. Sie werden aber zum Teil in den gerichtlichen Beschlüssen wiedergegeben; es handelt sich insoweit um Einzelfeststellungen der aufgesuchten Orte und Wohnungen. Wie sie sich auf das Ziel der Maßnahmen im Ganzen beziehen, ist daraus jedoch nicht festzustellen, insbesondere zur Rechtsgutgefährdung und zum Gefahrengrad enthalten diese Beschlüsse keine Angaben. Ich gehe aber davon aus, dass alle Maßnahmen umfassend und detailliert dokumentiert werden und dass eine spätere Auswertung damit noch möglich sein wird. Sie ist jedenfalls verfassungsrechtlich geboten (siehe oben BVerfG).

Das Gesamtverfahren ist offenbar – nach den Angaben, die ich erhalten habe - auch noch nicht abgeschlossen. Eine Evaluation setzt aber – wie oben bereits ausgeführt – den Abschluss eines Verfahrens voraus, die durchgeführten Maßnahmen sollen danach rechtlich und tatsächlich ausgewertet und eingeschätzt werden. Dies muss zu diesem Verfahren offenbar noch später geschehen. Der letzte überreichte Beschluss ist vom 18.08.2023, der erste vom 23.05.2023. Es sollte geprüft werden, ob danach noch Maßnahmen gegen den/die Betroffenen angeordnet und durchgeführt wurden. Im Gespräch mit den zuständigen Beamten ist mir zu diesem Verfahren mitgeteilt worden, dass zu dem Verfahren die Einzelheiten der Maßnahmen und des Vorgehens jedenfalls im Parlamentarischen Kontroll-Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft berichtet wurden. Es seien in diesem Fall Observationen erforderlich gewesen, die Maßnahmen hätten sich

mehr auf Einzelpersonen als Mitglieder einer Gruppe gerichtet, diese sei ständig im Wandel und auch überregional vernetzt gewesen.

Zum Fall 3 zu § 41 BremPolG liegt ein Beschluss des Amtsgerichts Bremen vom 26.06.2023 vor. Die Maßnahmen (längerfristige Observation und verdeckter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen) waren danach bis zum 25.07.2023 befristet. Der übermittelte Beschluss ist ebenfalls mit dem Vermerk versehen „laufendes Verfahren, daher Schwärzungen". Ob nach dem 25.7.2023 weitere Maßnahmen durchgeführt wurden, kann ich nicht sagen, sie wurden jedenfalls nicht mitgeteilt. Möglicherweise handelt es sich auch um Maßnahmen auf der Grundlage der StPO und nicht des BremPolG. Der Beschluss des Amtsgerichts vom 26.6.2023 begründet aber – völlig anders als die Beschlüsse zu Nr. 2 – genau welches herausgehobene Rechtsgut gefährdet wird (schwere Brandstiftung mit der Möglichkeit von Personenschäden, ein vergleichbarer Fall lag bereits vor) sowie dass es sich um eine gegenwärtige Gefahr handelt (der auslösende Anlass wird geschildert und festgestellte Vorbereitungshandlungen, die auf ein entsprechendes Vorgehen konkret schließen lassen) und genaue Schilderungen eines organisierten und sehr konspirativen Handlungszusammenhanges, zu dem die Person/Personen aufgrund eines konkreten Sachverhalts zu rechnen waren. Der Beschluss selbst begründet im letzten Absatz, dass die Anordnung der Maßnahmen für einen Monat angemessen ist. Und wenn sich im angeordneten Zeitraum keine neuen Erkenntnisse ergäben, wären die Maßnahmen zu beenden und eine Verlängerung käme nicht in Betracht. Der Beschluss ordnet insoweit selbst eine Art von Evaluation im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang der Maßnahmen an. Dies entspricht beispiel- und vorbildhaft den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zur Eingriffstiefe ist dabei auch noch relativierend in Rechnung zu stellen, dass es sich allein um Maßnahmen außerhalb von Wohnungen handeln. Denkbar, aber nicht angeordnet wären damit auch noch Maßnahmen, die deutlich stärker eingreifend wären, aber hier offenbar nicht für angezeigt gehalten wurden.

Die angeordneten Maßnahmen sind auf Grundlage des Beschlusses und des dort mitgeteilten Sachverhalts als den gesetzlichen Anforderungen des BremPolG entsprechend und als geeignet, angemessen und auch als verhältnismäßig anzusehen. Es hat sich um polizeiliches Handeln zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung gehandelt. Die Polizei hätte möglicherweise durch erlangte Informationen vielleicht sogar direkt in ein Tatgeschehen zu schweren Brandstiftungen mit drohenden Personenschäden

noch eingreifen können. Wie weit diese Maßnahmen letztlich wirksam waren und welche Perspektiven sich für dieses Handlungsfeld beim Einsatz technischer Mittel nach § 41 Abs. 1 BremPolG ergeben, könnte nur geprüft und festgestellt werden, wenn die durchgeführten Maßnahmen berichtet und ausgewertet werden würden. Dazu liegen mir aber keine Informationen vor. Eine insoweit weitergehende Evaluation ist daher aufgrund der bisher übermittelten Informationen nicht möglich. Inwieweit es sich dabei um ein laufendes Verfahren handelt – wie auf der Unterlage vermerkt ist und wie mir auch mündlich mitgeteilt wurde – vermag ich nicht zu überprüfen. Die letzte und einzige vorliegende Information besteht in dem Beschluss vom 26.6.2023. Was danach insoweit veranlasst und durchgeführt wurde, ist hier nicht bekannt.

3. Datenerhebungen nach § 42 BremPolG Telekommunikationsüberwachung TKÜ

3.1. Zusammenfassung und Bewertung

Die Telekommunikationsüberwachung kommt offenbar so gut wie nicht zum Einsatz. Im Gespräch wiesen die zuständigen Beamten darauf hin, dass gegenwärtig etwa die Telefonie über Whatsapp nicht abgehört werden könne, das seien verschlüsselte Inhalte. Die Verantwortlichen von Whatsapp behaupteten, dass ihnen selbst eine Entschlüsselung nicht möglich sei. Ein erheblicher Teil der Verabredung von Straftaten oder von polizeilichen Gefahrenlagen sei damit der Ermittlung ganz entzogen. Sie verwiesen auf Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren, die im Innenressort vorlägen.

3.2. Einzelfälle

Der Fall der laufenden Nr. 1 zu § 42 betrifft das Video eines Betroffenen, in dem er unter Zeigen einer Schusswaffe seinen Suizid ankündigt. Das wurde an seine Mutter über Whatsapp geschickt. Über die Maßnahme steht unter Bemerkungen in artus „Sicherstellung des Aufenthaltsortes des Betroffenen zur Sicherstellung seines gesundheitlichen Befindens". Auch in diesem Fall ist nicht ganz klar, ob und ggf. welche konkrete Maßnahme der TKÜ durchgeführt wurde. Vermutlich handelt es sich um eine Falschangabe unter artus. Zu einer TKÜ liegt jedenfalls keine Anordnung vor. Wenn es sich um eine bloße Standortermittlung gehandelt haben sollte, würde ein Fall nach § 43 BremPolG vorgelegen haben. Auf der Suche nach der Waffe wurde aber auch das Handy des Betroffenen, mit dessen Einvernehmen, nach Informationen durchgesehen. Es handelt

sich um einen Fall unklarer rechtlicher Zuordnung mit einem aber unproblematischen Sachverhalt. Aufgrund seines psychisch verwirrten, wohl krankhaften Zustands wurde der Betroffene in das Krankenhaus Bremen Ost gebracht.

Der Fall Nr. 2 betrifft eine TKÜ zur Überwachung des gesamten Datenverkehrs und dessen Aufzeichnung einschließlich der Verkehrsdaten, der Geo-Daten und regelmäßiger Positionsmeldungen in Echtzeit; sie beruhte auf einem Beschluss des Amtsgerichts Bremen vom 29.1.2021. Dem lag zugrunde, dass zwischen mehreren Beteiligten offenbar Kokain in größerem Umfang abhandengekommen war (behauptet durch einen Wohnungseinbruch) und die letzten Besitzer und ihre Familienmitglieder durch den Betroffenen, gegen sich die Maßnahme richtete, mit mindestens lebensgefährlichen Verletzungen bedroht wurden. Einer aus dem bedrohten Personenkreis hatte sich mit Informationen an die Polizei gewandt. Zur Umsetzung der Drohung waren offenbar bereits zwei weitere Personen angereist, das hatten Observationen ergeben, die Wohnung der bedrohten Personen sei dabei offenbar gezeigt worden. Aus einer außer dem gerichtlichen Beschluss mit vorgelegten mail zwischen den Dienststellen ergibt sich, dass die Überwachung nach Ablauf des genehmigten dreimonatigen Überwachungszeitraumes am 28.4.2021 beendet wurde. Andere Informationen liegen mir dazu nicht vor, insbesondere ist nicht bekannt, ob und wie die erlangten Informationen beim polizeilichen Handeln eingesetzt wurden und was sich aus der Bedrohungslage entwickelt hat. Eine weitere Evaluation ist daher nicht möglich.

4. Bestandsdatenerhebung nach § 44 BremPolG

Zusammenfassung und Einzelfall

Der einzige vorliegende Fall einer Bestandsdatenerhebung betrifft die Ermittlung eines Anschlussinhabers eines Festnetzanschlusses. Nachdem er eine Mahnung der Landeshauptkasse erhalten hatte, rief er das Bürgertelefon an, wollte nicht an die Landeshauptkasse weitergeleitet werden, drohte aber, er gehe heute noch zur Polizei, werde eine Waffe ziehen und das könne schlimm enden. Nach Ermittlung des Anschlusses und seiner Wohnanschrift, wurde die Wohnung mit negativem Ergebnis durchsucht und der Betroffene dem Sozialpsychiatrischen Dienst vorgeführt. Vorgehen und Durchführung der Maßnahme sind unproblematisch. Der Fall zeigt aber auch, dass die gesetzliche Norm erforderlich und angemessen ist.

LOYFORT

Empfehlung:

Neben der oben bereits empfohlenen Verlängerung der Einzelnormen empfehle ich ausdrücklich auch eine Verlängerung der Anordnung der Evaluation, die in regelmäßigen Zeitabständen erfolgen sollte. Das folgt aller Voraussicht nach bereits aus der Rechtsprechung des BVerfG, das wegen des Charakters und des Inhalts der Maßnahmen zur Telekommunikation und der betroffenen Grundrechte (Recht auf informelle Selbstbestimmung, Persönlichkeitsrecht) die Dokumentation und die nachträgliche Benachrichtigung der Betroffenen sowie datenschutzrechtliche Ansprüche bis zur Löschung der Daten verlangt. Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen kann wahrscheinlich nur bei gleichzeitiger und begleitender Evaluation gewährleistet werden. Die Auswertung der Anwendungsfälle eines mittelfristigen Zeitraums ist auch geeignet, die rechtliche Zulässigkeit der Maßnahmen aufzuzeigen oder jedenfalls nachzujustieren. Die Bedeutung der Tatbestände wird erst so nachvollziehbar.

Matthias Stauch