

**Musterpolizeigesetz (MPolG)**  
**– Sachstandsbericht des UA RV zur Vorlage an die IMK –**  
**(Stand: 17.03.2021)**

**Inhalt:**

I. Auftragslage, Gang und <i>Status Quo</i> des Projekts „Musterpolizeigesetz“ .....	1
II. Weiterentwicklung der Polizeigesetze des Bundes und der Länder.....	3
III. Entwurfsstand des MPolG.....	4
IV. Ergebnisse aus den Rückmeldungen der Länder und des Bundes .....	9
V. Bewertung zum weiteren Vorgehen .....	12
<b>Anhang</b> – Inhaltsverzeichnis des MPolG-Arbeitsentwurfs.....	14

**I. Auftragslage, Gang und *Status Quo* des Projekts „Musterpolizeigesetz“**

Aufgrund des Beschlusses zu TOP 52 der 206. IMK-Sitzung vom 12. bis 14.06.2017 in Dresden wurde der AK II mit Schreiben vom 04.07.2017 beauftragt, zur Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes (MPolG) eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des BMI einzurichten, „um hohe gemeinsame gesetzliche Standards und eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen“ (Punkt 4 der Beschlussniederschrift). Mit Schreiben vom 14.07.2017 wurde der UA RV (unter Beteiligung von AG Kripo / UA FEK) durch den AK II zur Umsetzung dieses Auftrags betraut. Es wurden Beschlüsse dahingehend gefasst, das MPolG im Gremium zu erarbeiteten, wobei die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol das Projekt wissenschaftlich begleiten sollte.

Die Beauftragung von AK II und UA RV erfolgte auf der einen Seite vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Der Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz (19.12.2016) hatte als bislang schwerster islamistischer Terrorakt in Deutschland Handlungsbedarfe bei der Schaffung gesetzlicher Regelungen zur effektiven Bekämpfung des islamistischen Terrorismus, auch und gerade im länderübergreifenden Agieren offengelegt. Auf der anderen Seite hatte das BVerfG in seinem Urteil vom 20.04.2016 (BVerfGE 141, 220 – 378) entschieden, dass die Ermächtigung des BKA zum Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen

Terrorismus in verschiedener Hinsicht nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge. Das Urteil betraf dabei sowohl die Voraussetzungen für die Durchführung solcher Maßnahmen als auch die Übermittlung der Daten zu anderen Zwecken an dritte Behörden sowie die Weiterleitung von Daten an ausländische Behörden. Der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des UA RV (unter Beteiligung der AG Kripo / des UA FEK) zu „Gesetzgeberischen Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus“ (Stand: 11.05.2017) kam dabei zu dem Schluss, dass zur „Ertüchtigung“ der Polizeien einheitliche Eingriffsbefugnisse in den Gefahrenabwehrgesetzen des Bundes und der Länder, vor allem hinsichtlich elektronischer Aufenthaltsüberwachung, präventive Telekommunikationsüberwachung, Online-Durchsuchung und bei der Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten, erforderlich seien. Parallel dazu empfahl der Beschluss der IMK, den o.g. Bericht des UA RV in die eigene Ländergesetzgebung einzubeziehen (Punkt 3 der Beschlussniederschrift).

In ihrer 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.2018 stellte die IMK erneut die „hohe politische Priorität“ des MPoIG für einheitliche Standards und eine zeitnahe, effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit fest (siehe Punkt 2 der Beschlussniederschrift). Zur Beschleunigung der Projektarbeit und Straffung des Zeitplans wurde der AK II bis zur Frühjahrs-IMK 2019 mit der Erstellung eines Sachstandsberichts beauftragt. Das zu diesem Bericht des UA RV und der GSt-MPoIG (Stand: 16.05.2019) eingeleitete Umlaufbeschlussverfahren scheiterte im AK II jedoch im Juni 2019. Nach den Kamingesprächen der IMK vom 04. bis 06.12.2019 folgten keine weiteren Beschlüsse im AK II. Gleichwohl wurden die Arbeiten am MPoIG mit weiteren Abstimmungen innerhalb des UA RV und Konsolidierung seitens der DHPol vorangetrieben.

Ursprünglich (vgl. das Protokoll der Tagung der Arbeitsgruppe „Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes“ vom 26. bis 27.04.2018 an der DHPol, unter TOP 6) waren durch die übergreifende Arbeitsgruppe des UA RV insgesamt 16 Arbeitspakete definiert worden, welche in ihrer Gesamtheit den wesentlichen Inhalt eines MPoIG ergeben sollten. Im Zuge der über die gesamte Projektlaufzeit auf verschiedensten Ebenen intensiv geführten Besprechungs-, Abstimmungs- und Überarbeitungsprozesse und auf Grundlage der ausführlichen Vorarbeiten von vier durch Bund und Länder bestückte Arbeitsgruppen des UA RV hat die DHPol einen ersten konsolidierten Arbeitsentwurf des MPoIG (Stand: 19.09.2020) erstellt und dem UA RV zur weiteren Prüfung übermittelt (zum Inhaltsverzeichnis dieses MPoIG-Arbeitsentwurfs siehe im Anhang dieses Berichts).

## II. Weiterentwicklung der Polizeigesetze des Bundes und der Länder

Die Entwicklung der Polizeigesetze im Gefüge des Rechts der inneren Sicherheit von Bund und Ländern ist seit der Beauftragung von AK II und UA RV 2017 – wie auch die Entwicklung entsprechender Diskussionen in der Rechtswissenschaft und die Rechtsprechung – von einer hohen Dynamik gekennzeichnet. Intention von Reformdiskursen und Novellierungsbestrebungen ist es, den Normbestand sowohl an fortschreitende technologische Entwicklungen als auch an neue Bedrohungsszenarien unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung anzupassen.

Vor dem Hintergrund des BKAG-Urteils des BVerfG (2016), der Vorgaben des novellierten europäischen Datenschutzregimes, insbesondere der RL 2016/680/EU (sog. „JI-Richtlinie“) und neuer Sicherheitsbedrohungen haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern reagiert:

- Baden-Württemberg (2017/2021),
- Bayern (2017/2018/2019),
- Berlin (2021),
- Brandenburg (2019),
- Bremen (2020),
- Hamburg (2019),
- Hessen (2018),
- Mecklenburg-Vorpommern (2018/2020),
- Niedersachsen (2018/2019),
- Nordrhein-Westfalen (2018/2019),
- Rheinland-Pfalz (2020),
- Sachsen-Anhalt (2018/2019/2020),
- Sachsen (2019/2020),
- das Saarland (2020),
- Schleswig-Holstein (2021),
- Thüringen (2018) und
- der Bund (2018/2020)

haben ihre Polizeigesetze umfänglich überarbeitet bzw. novelliert, um bestehende Sicherheitslücken zu schließen und die Handlungsfähigkeit der Polizeien auch bei wachsender Gefahr durch Terror und Kriminalität sicherzustellen sowie die Gesetzeslage an die Rechtsprechung des BVerfG und das europäische Datenschutzrecht anzupassen. Weitere Anpassungen bzw. Weiterentwicklungen der Polizeigesetze fanden und finden laufend statt.

Das Recht der (polizeilichen) Gefahrenabwehr wird neben der ständigen rechtspolitischen Diskussion und dem gesetzgeberischen Tätigwerden auch und insbesondere durch die Rechtsprechung geprägt. Auf verwaltungsgerichtlicher ebenso wie auf verfassungsgerichtlicher Ebene gerät gerade auch die rechtliche Beurteilung der zunehmenden Präventionsorientierung in neueren Sicherheitsgesetzen des Bundes und der Länder in den Fokus. Nach wie vor gibt der Gefahrenbegriff Anlass zu Klärungen (vgl. BVerfG, Beschluss v. 27.5.2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13, sog. „Bestandsdaten II“, hier vor allem Rn. 147 ff.). Unter Bezugnahme auf Formulierungen im BKAG-Urteil des BVerfG haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern unterschiedliche Lösungsansätze gewählt, um die Anforderungen an die Konkretisierung des Schadensereignisses zurückzunehmen. Daneben steht das polizeiliche Informationsrecht im Zentrum gerichtlicher Befassung; jüngere Entscheidungen des OVG Lüneburg (14.01.2020, NVwZ-RR 2020, 973) zur Löschung personenbezogener Daten aus dem polizeilichen Vorgangs- und Bearbeitungssystem VBS NIVADIS, des VGH München (20.8.2019, NVwZ-RR 2019, 999) zum „Doppeltürmodell“ beim Austausch personenbezogener Daten, des EGMR (24.1.2019, NVwZ 2020, 377 – Catt ./ UK) zur Sammlung von Informationen für die Extremistendatei, und des BVerfG zur automatisierten Erfassung von Kennzeichen (18.12.2018, NJW 2019, 842), und zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung 01.12.2020, 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12) verdeutlichen dies exemplarisch. Ebenfalls deutlich wird, dass wichtige polizeirechtliche Fragestellungen mittlerweile durch die europäische Rechtsprechung begleitet werden (vgl. etwa EuGH, Ur. v. 02.10.2018 – C-207/16 – [Ministerio Fiscal], NJW 2019, 655 ff.).

Die jüngsten Entwicklungen im Polizeirecht finden damit nicht nur im Bereich der „Standardthemen“ statt, sondern betreffen zugleich seine dogmatischen Grundstrukturen. Vor dem Hintergrund der hohen Frequenz gesetzgeberischer Tätigkeit und Entscheidungen der Rechtsprechung erscheint auch künftig eine stetige Anpassung und Weiterentwicklung des MPoIG erforderlich, um seine Aktualität und Flexibilität langfristig zu erhalten und seinem Charakter als praktisch nutzbarem Bau- oder Werkzeugkasten gerecht zu werden.

### **III. Entwurfsstand des MPoIG**

Der Auftrag zur Erstellung eines MPoIG wurde durch AK II und UA RV in Rücksprache mit dem IMK-Vorsitz dahingehend konkretisiert, die Terrorismusbekämpfung in ein ganzheitliches und umfassendes Regelungs- und Maßnahmenkonzept zu integrieren. Gleichwohl kann und soll das MPoIG nicht der Vorstellung einer vollständigen Vereinheitlichung der Polizeigesetze von Bund und Ländern folgen, wie sie etwa noch dem ersten „Musterentwurf“ der 1970er Jahre zugrunde gelegen hatte. Hatte das „Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ 1972 mit Blick auf die Zusammenarbeit der Polizeien von Bund und Ländern

angestrebt, den „schon jetzt inhaltlich nahezu übereinstimmenden Polizeigesetzen der Länder, einschließlich des Rechts der Zwangsmittel eine einheitliche Fassung zu geben“ und hierfür vorgesehen, dass der Musterentwurf eines Polizeirechts „von allen Ländern übernommen werden sollte“ (Abschnitt V Nr. 3.2 der Fassung von Juni 1972, Abschnitt X Nr. 2 der Fassung von Februar 1974; zitiert nach Heise/Riegel, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, 2. Aufl. 1978, S. 13), soll das MPolG nunmehr lediglich als „Bau- oder Werkzeugkasten“ verstanden werden, welcher von den Ländern individuell als Vorlage für die eigene Gesetzgebungstätigkeit verwendet werden kann.

Der jetzt erreichte Stand des Arbeitsentwurfs zum MPolG ist gemäß dem Auftrag des AK II als „Vollgesetz“ im o.g. Sinne konzipiert. Dabei hat sich der UA RV dazu entschieden, dass Auswahl und Ausgestaltung der Vorschriften zu den Eingriffsbefugnissen unter Ausnutzung des an der höchstrichterlichen und obergerichtlichen Rechtsprechung orientierten vertretbaren verfassungsrechtlichen Spielraums erfolgen (vgl. etwa das Protokoll der Tagung der Arbeitsgruppe „Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes“ vom 26. bis 27.04.2018 an der DHPol).

Systematisch gliedert sich der Arbeitsentwurf in folgende 13 Abschnitte:

- Allgemeine Vorschriften (§§ 1-9)
- Datenerhebung (§§ 10-14)
- Datenweiterverarbeitung (§§ 15-15.1)
- Datenübermittlung (§§ 16-21)
- Verfahrensregeln zum Datenschutz (§§ 22-26)
- Besondere Maßnahmen zur Datenerhebung (§§ 27-44)
- Aufenthaltsbestimmende Maßnahmen (§§ 45-49)
- Identitätsfeststellung, Erkennungsdienstliche Behandlung und molekulargenetische Untersuchung (§§ 50-52)
- Sicherstellung und Verwahrung (§§ 53-58)
- Durchsuchungen (§§ 59-62)
- Ingewahrsamnahme (§§ 63-66)
- Zwang (§§ 67-84)
- Vollzugshilfe (§§ 85-87).

Der Arbeitsentwurf enthält damit – neben allgemeinen Vorschriften und Abschnitten zur Vollzugshilfe und zum unmittelbaren Zwang – bewährte polizeiliche Befugnisse ebenso wie solche, die etwa im Bereich der Informationserhebung und -verarbeitung auf die Erfordernisse der Gefahrenvorsorge und vorbeugenden Verbrechensbekämpfung reagieren.

Um eine effektive Gefahrenabwehr insbesondere im Bereich des internationalen Terrorismus leisten zu können, müssen der Polizei die hierfür erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben werden. Der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des UA RV (unter Beteiligung der AG Kripo / des UA FEK) zu „Gesetzgeberischen Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus“ hatte 2017 angesichts der akuten terroristischen Bedrohungslage gesetzgeberischen Handlungsbedarf vor allem in drei Bereichen präventiv-polizeilicher Befugnisse identifiziert: Erstens im Bereich der Telekommunikationsmaßnahmen, zweitens bei den aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen und drittens im Bereich sog. „flankierender“ Regelungen, die, wie die längerfristige Observation, besonders dazu geeignet sind, Personen von der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge abzuhalten. Darüber hinaus sollten gerade die terrorismusrelevanten Befugnisse für das Vorfeld einer konkreten Gefahr ertüchtigt werden. Insoweit spiegeln die während des Gestaltungsprozesses des Arbeitsentwurfs in den UA RV-Arbeitsgruppen diskutierten Rechtsgrundlagen vornehmlich die Regelungs- bzw. Ausgestaltungsbedarfe in den drei o.g. Bereichen der Terrorismusbekämpfung wider:

In den „allgemeinen Vorschriften“ des Arbeitsentwurfs (§§ 1-9) wurde durch möglichst eindeutige Begriffsbestimmungen versucht, zunehmenden terminologischen Unklarheiten, vor allem hinsichtlich der Gefahrenbegriffe und -kategorien, zu begegnen. Die Regelungen zur Vollzugshilfe (§§ 85-87) berücksichtigen angesichts der überregionalen, zumeist internationalen Dimension islamistischer Netzwerke das Erfordernis einer intensiven Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.

Im Bereich des internationalen Terrorismus ist zu beobachten, dass sich Personen moderner Technologien bedienen, um bei ihren Vorhaben einer Entdeckung zu entgehen und damit eine wirksame Gefahrenabwehr durch die Sicherheitsbehörden zu vereiteln. Die rasante technische Entwicklung im Bereich der Informationstechnik führt dazu, dass die Sicherheitsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben beträchtliche und kontinuierlich steigende Ressourcen benötigen. Der Ausgestaltung von Regelungen und Ermächtigungsgrundlagen im Bereich der präventivpolizeilichen verdeckten Informationserhebungseingriffe widmen sich mit „Datenerhebung“ (§§ 10-14), „Datenweiterverarbeitung“ (§§ 15-15.1), „Datenübermittlung“ (§§ 16-21), „Verfahrensregeln zum Datenschutz“ (§§ 22-26) und „Besondere Maßnahmen zur Datenerhebung“ (§§ 27-44) daher gleich vier Abschnitte des Arbeitsentwurfs. Insbesondere die Ermächtigungsgrundlagen im Telekommunikationsbereich als „Schlüsselbefugnisse“ zur Terrorabwehr rezipieren die umfangreichen technologischen Entwicklungen und sollen angesichts Bedrohung durch den internationalen Terrorismus die Handlungsfähigkeit und Durchschlagskraft polizeilichen Handelns sicherstellen. So ist bei der Aufdeckung von Anschlagplanungen oder von Befehls- oder Nachrichtenketten die Verifizierung von

Gefährdungshinweisen maßgeblich vom Zugang zu Informationen aus dem Kommunikationsaufkommen abhängig.

Die präventive Telekommunikationsüberwachung (TKÜ und Quellen-TKÜ) gestatten der Polizei das Mitlesen bzw. Mithören und Aufzeichnen laufender Telekommunikation sowie durch Infiltration informationstechnischer Systeme die Erhebung von Kommunikationsinhalten vor einer Verschlüsselung (Quellen-TKÜ). Im Hinblick auf das BKAG-Urteil des BVerfG wird bei der (Quellen-)TKÜ die Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr abgesenkt, wenn Tatsachen lediglich den Schluss auf ein wenigstens der Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen sowie auf die Beteiligung bestimmter Personen, die gezielt Adressaten einer Überwachungsmaßnahme sein können, zulassen und mit Leib, Leben oder Freiheit einer Person, dem Bestand oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder Sachen, deren Erhaltung und Schutz im besonderen öffentlichen Interesse liegt, Rechtsgüter von bedeutendem Wert gefährdet werden. Detaillierte Vorgaben zur Erhebung und Speicherung der Daten, zum Vorgehen bei Gefahr in Verzug, zur Anordnungsbefugnis und zu Form und Befristung der Maßnahme dienen angesichts der Schwere des Eingriffs der rechtsstaatlichen Sicherung, der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung.

Zur effektiven Bekämpfung des Terrorismus ebenfalls im Arbeitsentwurf geregelt wird die Maßnahme des verdeckten Eingriffs in informationstechnische Systeme. Bei den Eingriffsschwellen entsprechend strukturiert, zielt die sog. „Online-Durchsuchung“ wie die Quellen-TKÜ darauf, gespeicherte Daten und Abläufe der Polizei im Gefahrenvorfeld, unter Umgehung kryptografischer Verfahren und ohne Kenntnis des Nutzers verfügbar zu machen. Namentlich den Vorschriften zur Quellen-TKÜ und zur Online-Durchsuchung kommt die Aufgabe zu, den Entwicklungen der Informationstechnik zu folgen und eine Telekommunikationsüberwachung dort zu ermöglichen, wo dies mittels „klassischer“ Überwachungstechniken nicht (mehr) möglich ist. Beide Befugnisse versetzen Polizeibehörden in die Lage, auf die Bedrohungen des internationalen Terrorismus angemessen und durch frühzeitige Datenerhebung zu reagieren. Der hohen Intensität der Grundrechtseingriffe durch (Quellen-)TKÜ und Online-Durchsuchung wird – ebenfalls mit Blick auf das BKAG-Urteil des BVerfG – durch Vorschriften zum Kernbereichsschutz, bei der Online-Durchsuchung zusätzlich durch eine Sichtung der erhobenen Daten bei einer unabhängigen Stelle begegnet.

Die präventiv-polizeiliche Bekämpfung des Phänomens des islamistischen Terrorismus kann es wegen der hohen Mobilität und der hohen Anzahl an Reisebewegungen von Personen, die unter hinreichend bestimmten Umständen im Verdacht stehen, terroristische Straftaten zu

begehen, erforderlich machen, diese bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr zu überwachen und ihre Handlungsmöglichkeiten einzuschränken. Die Befugnis der Polizei, den Aufenthaltsort mittels „elektronischer Fußfessel“ überwachen zu können, war bislang im Wesentlichen ein im Rahmen der Führungsaufsicht (§§ 68b StGB i. V. m § 463a StPO) genutztes Instrument. Im Arbeitsentwurf sieht der Abschnitt zu den „aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen“ (§§ 45-49) die Befugnis der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) vor. Durch die EAÜ kann der Aufenthaltsort einer Person ständig überwacht werden; diese ist dazu verpflichtet, die elektronische Fußfessel in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und ihre Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Bei der Anordnung der EAÜ ist es ausreichend, wenn sich die Polizei auf bestimmte Tatsachen stützt, welche die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat begehen wird. Wie schon bei den Informationserhebungsbefugnissen muss damit unter bestimmten Voraussetzungen auch bei der EAÜ die Schwelle der konkreten Gefahr nicht erreicht werden.

Im Rahmen der „aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen“ des Arbeitsentwurfs erscheint ferner die „Ausschreibung zur gezielten Kontrolle“ besonders zur vorbeugenden Terrorismusbekämpfung geeignet: Längerfristig angelegt, dient sie dem Zweck, dass weitergehende Maßnahmen zur Identitätsfeststellung sowie der Personen- und Sachdurchsuchung getroffen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse an die ausschreibende Polizeidienststelle übermittelt werden. Die Möglichkeit, wichtige Informationen, etwa über Personenzusammenhänge und den Organisationsgrad terroristischer Gruppierungen, potenzielle Anschlagziele oder -vorbereitungen erheben zu können, korrespondieren damit, in der offenen Ermittlungsphase den Druck zu erhöhen, den Gefahrenverursacher zu verunsichern und ggf. von seinem Tun abzubringen. Wie bei der EAÜ muss auch bei der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle unter hinreichend bestimmten Voraussetzungen die Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr nicht erreicht werden.

Weitere Formulierungsvorschläge zu aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen enthält der Arbeitsentwurf in den Vorschriften zur „Bereichsverweisung“ und zu Annäherungs- bzw. Kontaktverboten.

Zuletzt verdeutlichen flankierende Vorschriften in sämtlichen Abschnitten des Arbeitsentwurfs die Integration der Terrorismusbekämpfung in ein ganzheitliches Regelungskonzept. So kann in den Fällen, in denen eine Ingewahrsamnahme dem Ziel der Verhinderung einer terroristischen Straftat dient, eine, dem überkommenen Verständnis des Polizeigewahrsams entsprechende Höchstfrist von wenigen Tagen als unzureichend erscheinen. Angesichts der besonderen planerisch-konspirativen und zeitlichen Umstände solcher Taten, welche – wie



beim Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz – gerade bei längerfristigen öffentlichen Veranstaltungen stattgefunden haben, sieht der Arbeitsentwurf in den Regelungen zur Ingewahrsamnahme (§§ 63-66) eine Höchstfrist von bis zu einem Monat mit einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit um einen weiteren Monat vor. Weitere Formulierungsvorschläge von Maßnahmen, die geeignet erscheinen, terrorismusrelevante Informationen zu gewinnen und Personen von der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge abzuhalten, enthält der Arbeitsentwurf etwa mit den Regelungen zur längerfristigen Observation oder zur Meldeanordnung.

Der Arbeitsentwurf hält bereichsspezifische und hinreichend bestimmte Normangebote als Grundlage für polizeiliches Handeln in den Ländern bereit. Auf diese Weise als umfassender und vielseitig nutzbarer gesetzlicher „Bau- oder Werkzeugkasten“ konzipiert, kann der Arbeitsentwurf im Sinne des ursprünglichen Auftrags der IMK bzw. des AK II einen Beitrag zu einer möglichen Harmonisierung des an vielen Stellen divergenten Normbestandes in Bund und Ländern und zur Zurüstung des Polizeirechts für die Zukunft, namentlich mit Blick auf die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus, leisten.

#### **IV. Ergebnisse aus den Rückmeldungen der Länder und des Bundes**

Die im Zuge der Prüfung des konsolidierten MPoIG-Arbeitsentwurfs der DHPol übermittelten Stellungnahmen des Bundes und der Länder enthalten umfangreiche, bei manchen Regelungen z.T. auch inhaltlich sehr weitgehende Änderungsvorschläge.

Vorab ist als Befund zu konstatieren, dass sich im Arbeitsentwurf ein Bestand an Regelungen und Befugnissen ausmachen lässt, der trotz zahlreicher Anmerkungen nicht im Kern umstritten ist. Dieser Bestand wird auf der einen Seite gebildet durch Normen des „Allgemeinen Teils“ des Arbeitsentwurfs (Aufgaben, Verantwortlichkeit, u.a.), Grundsätze der Datenerhebung und Datenweiterverarbeitung, auf der anderen Seite durch Befugnisse im Bereich der aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen, der Identitätsfeststellung, der erkennungsdienstlichen Behandlung und molekulargenetischen Untersuchung, Sicherstellung und Verwahrung, Durchsuchung, der Ingewahrsamnahme, des Zwangs und der Vollzugshilfe. Neben den „klassischen“ Bestandteilen eines Polizeigesetzes finden sich bei den weniger umstrittenen Normen also auch „moderne“ Eingriffsbefugnisse und Regelungen. Dazu gehören im Grundsatz auch die oben unter II. vorgestellten Normen.

Bei den Anmerkungen der Länder zum Arbeitsentwurf lassen sich drei Kategorien ausmachen. Die erste Kategorie betrifft Anmerkungen und Korrekturen ausschließlich redaktioneller Natur. Die zweite Kategorie beinhaltet durch tiefgehende formale und begriffliche Anmerkungen.

Dies betrifft Klarstellungen in den Formulierungen (etwa bezüglich der Überschriften der einzelnen Abschnitte), die systematische Stellung von Normen oder Hinweise auf widersprüchliche Ausführungen im Normtext bzw. in den umfangreichen Begründungen. Beispielsweise wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, die Norm des § 20 (Datenübermittlung an die Polizei) sei systemfremd, da sie sich nicht an die Polizei, sondern an eine andere öffentliche Stelle wende. Eine dritte und letzte, dabei aber sehr umfangreiche Kategorie, betrifft mannigfaltige inhaltliche Anmerkungen zum Arbeitsentwurf. Einige Anmerkungen spiegeln die unterschiedliche „Kultur“ der Länderpolizeigesetze wider. Die Übernahme dieser inhaltlichen Anmerkungen wird hinsichtlich des übergeordneten Zwecks des MPoIG als „Bau- oder Werkzeugkasten“ geprüft werden. Einige dieser Anmerkungen, wie z.B. die Aufnahme des Nichtstörers in § 4 (Polizeiliche Verantwortlichkeit), sind dabei fakultativer Natur.

Viele Anmerkungen betreffen allerdings umstrittene Kerngehalte des Entwurfs. Beim „allgemeinen Teil“ des Polizeirechts konzentrierten sich diese Anmerkungen im Wesentlichen auf drei Punkte, zunächst auf die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Mehrfach angemerkt und damit im Detail noch klärungsbedürftig ist beispielsweise, inwieweit mit Blick auf BVerfGE 113, 348 ff. bei der Verhütung und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten die Strafverfolgungsvorsorge von der Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst ist. Zweitens ist weiter strittig, ob dem Arbeitsentwurf ein rechtsgutsbezogener oder straftatenbezogener Ansatz zugrunde liegen sollte. Besonders deutlich wird das „Nebeneinander“ beider Ansätze in der Entwurfsfassung in den „Begriffsbestimmungen“, hier vor allem in § 3 Nr. 4 und Nr. 5, aber auch in den Maßnahmen zur Datenerhebung (§§ 27 ff.). Für einen rechtsgutsbezogenen Ansatz wurde in den Rückmeldungen insbesondere auf Aussagen aus dem BKAG-Urteil des BVerfG und die Praktikabilität des rechtsgutsbezogenen Ansatzes (einschränkender und praxisferner Charakter eines Straftatenkatalogs) verwiesen, für den straftatenbezogenen Ansatz die Normbestimmtheit angeführt. Einen dritten Punkt stellen weiterhin die Gefahrenbegriffe dar. Nahezu einhellig geht aus den Rückmeldungen der Wunsch hervor, die Definition der „dringenden Gefahr“, wie er dem Arbeitsentwurf gegenwärtig zugrunde liegt, zu modifizieren. Ein Bedürfnis, mit der „drohenden Gefahr“ eine neue Gefahrkategorie in den Arbeitsentwurf zu übernehmen, kam hingegen nur sehr vereinzelt zum Ausdruck.

Der Fokus der inhaltlichen Anmerkungen zum Arbeitsentwurf liegt indessen auf dem polizeilichen Informationsrecht. Während im Bereich der Datenerhebung, beispielsweise bei der Problematik einer „Einwilligung“ (§§ 10 und 11) in die Erhebung personenbezogener Daten in Bezug auf Erwägungsgrund Nr. 35 der JI-Richtlinie weitreichender Konsens bzw. jedenfalls Konsenspotenzial besteht, ist der Abschnitt, zu dem am weitreichendsten und

kontroversesten, dabei z.T. bis ins Detail kommentiert wurde, jener zu den Verfahrensregeln zum Datenschutz (§§ 22-26) sowie den besonderen Maßnahmen der Datenerhebung (§§ 27-44). Überaus divergierende Auffassung kommen beispielsweise bei der Datenerhebung durch Observation (§ 27) zum Ausdruck; bei dieser Norm reichen die Anmerkungen zu den einzelnen Absätzen vom Hinweis auf eine atypische Reihenfolge und eine Unbestimmtheit des Wortlauts über den Hinweis, Teile könnten gestrichen oder vereinheitlicht werden, bis hin zu Dissensen bei Verfahrensregelungen (vor allem der Richtervorbehalt, aber auch das Entscheidungserfordernis durch den Behördenleiter), bei den Eingriffsschwellen und beim Kernbereichsschutz. Ähnliche Kontroversen bestehen etwa bei der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 29), bei der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in und aus Wohnungen (§ 30) oder der Datenerhebung durch verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme (§ 34). Von erheblicher Bedeutung für die Kontroversen in diesen Abschnitten dürfte sein, dass die Regelungen zum einen z.T. stark durch die Vorgaben des BVerfG geprägt sind; so wurde bei § 37, der die Bestandsdatenabfrage regelt, mehrfach angemerkt, dass dieser nicht allen verfassungsrechtlichen Vorgaben aus der Entscheidung des BVerfG v. 27.05.2020 gerecht werde. Zum anderen ist die JI-Richtlinie in den Ländern sehr heterogen umgesetzt worden. Besonders gravierende inhaltliche Divergenzen bestehen ferner bei der Befugnis zum Einsatz körpernah getragener Aufzeichnungsgeräte (§ 40). Streitig sind hier nicht nur die Umsetzung grundlegender Fragen, wie z.B. der Kernbereichsschutz (etwa zu Art. 13 GG) und die rechtliche Einordnung des Pre-Recording, sondern z.T. sogar die Verwendung einzelner (Rechts-)begriffe.

Auch die aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen (§§ 45-49) – insbesondere die EAÜ (§ 48) mit Blick auf den Schutz vor Nachstellungen – werden teilweise als zu einschränkend formuliert bewertet; z.T. besteht auch hier Dissens über die Ausgestaltung von Verfahrensvorschriften. Anmerkungen zu den Abschnitten Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Behandlung und molekulargenetische Untersuchung, Sicherstellung und Verwahrung, Durchsuchungen, Ingewahrsamnahme und Zwang sind zwar ebenfalls umfangreich. Diese betreffen jedoch, beispielsweise mit der Höhe des Zwangsgeldes (§ 70 des Arbeitsentwurfs), nicht (mehr) den Regelungskern der dort geregelten Vorschriften.

Deutlich wird auf der einen Seite, dass ein erheblicher Teil des Regelungsgehalts des Arbeitsentwurfs im Wesentlichen Zustimmung findet, und dass sich diese Zustimmung nicht nur auf die bereits etablierten Regelungen eines Polizeigesetzes bezieht. Auf der anderen Seite ist jedoch hinsichtlich des Auftrags des AK II, das MPolG als Vollgesetz zu entwerfen, gerade im Bereich der besonderen Maßnahmen der Datenerhebung, hier insbesondere hinsichtlich der Ausgewogenheit der Ausgestaltung der Befugnisse (Abgleich und Anpassung

der Eingriffstiefen und -schwellen) und der Verfahrensvorgaben (z. B. das Erfordernis des Richtervorbehalt) insgesamt eine weitergehende Vereinheitlichung und fachliche Prüfung des Entwurfs erforderlich. Aber auch mit Blick auf den „Allgemeinen Teil“ des Arbeitsentwurfs und hinsichtlich der Frage der (landes-)kompetenzrechtlichen Problematik und der Frage nach einem rechtsgutsbezogener/straftatbezogener Ansatz, besteht weiter Abstimmungsbedarf.

Hinzu kommt die Einarbeitung von Vorschlägen, welche – beispielsweise die Einrichtung von Daten- und Übermittlungssperren (vgl. § 4 ZSHG), die automatisierte Kennzeichenerfassung, oder die optische und akustische Überwachung von Gewahrsamsräumen – noch nicht im Arbeitsentwurf enthalten sind, sowie die Einarbeitung formaler und begrifflicher Anmerkungen.

## **V. Bewertung zum weiteren Vorgehen**

Mit der Vorlage eines ersten vollständigen Arbeitsentwurfs zum MPoIG ist ein wichtiger Meilenstein für die Erstellung eines MPoIG erreicht. Die weitergehende Konsolidierung des Arbeitsentwurfs erfordert mit Blick auf den Auftrag der IMK allerdings weiterhin eine vertiefte Befassung mit dem gesamten Entwurf und bedarf deshalb weiter eines ganz erheblichen Ressourceneinsatzes in allen Ländern. Es ist außerdem absehbar, dass alle weiteren Abstimmungen unter der ganz erheblichen Herausforderung politischer Vorfestlegungen und bereits umgesetzter Gesetzgebungsvorhaben in den Ländern stehen werden. Die jetzt noch offenen Fragen sind von den meisten Ländern bereits in eigenen Gesetzgebungsverfahren behandelt und – nicht selten nach aufwändigen politischen Abstimmungen und mit erheblicher Öffentlichkeitswirkung – in unterschiedliche Richtungen entschieden worden. Selbst bei einem ausdrücklichen Verständnis des MPoIG als Ideenpool und „Bau- oder Werkzeugkasten“ mit Lösungsvorschlägen ohne Regelungsauftrag an die Länder erschwert dies die Findung gemeinsamer Ergebnisse.

Eine Möglichkeit, die aufwändigen bisherigen Arbeiten zeitnah und ohne die Gefahr ergebnisloser (rechts- und sicherheits-) politischer Diskussionen zu einem Ergebnis zu bringen, könnte es sein, die weitere Finalisierung aus einer Hand, mit wissenschaftlicher Expertise und ungebunden von widerstreitenden Länderinteressen erfolgen zu lassen. Die DHPol war bislang durch die Beauftragung durch AK II und UA RV mit der wissenschaftlichen Begleitung betraut. Auf Basis der bisherigen Arbeiten und der Rückmeldungen der Länder könnte die DHPol den Arbeitsentwurf weitergehend und in Eigenregie konsolidieren.

Angesichts der rasanten Entwicklungen im technologischen Bereich ebenso wie in der Gesetzgebung und Rechtsprechung und mit Blick auf das Erfordernis, auf neue Bedrohungsszenarien möglichst schnell gesetzgeberisch reagieren zu können, erscheint

ferner eine stetige Fortschreibung des MPoIG sinnvoll. Diese Fortschreibung des MPoIG könnte ebenfalls durch die DHPol erfolgen.

## **Anhang – Inhaltsverzeichnis des MPoIG-Arbeitsentwurfs**

### Allgemeine Vorschriften

- § 1 Aufgaben der Polizei
- § 2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- § 3 Begriffsbestimmung
- § 4 Polizeiliche Verantwortlichkeit
- § 5 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen
- § 6 Verantwortlichkeit für das Zustand von Sachen
- § 7 Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen
- § 8 Einschränkungen von Grundrechten
- § 9 Generalklausel

### Datenerhebung

- § 10 Datenerhebung
- § 11 Einwilligung
- § 12 Grundsätze der Datenerhebung
- § 13 Befragung und Auskunftspflicht
- § 14 Vorladung und Vorführung

### Datenweiterverarbeitung

- § 15 Weiterverarbeitung und Zweckbindung und hypothetische Datenneuerhebung
- § 15.1 Datenabgleich

### Datenübermittlung

- § 16 Allgemeine Regeln der Datenübermittlung
- § 17 Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich
- § 18 Datenübermittlung im Bereich der Europäischen Union und deren Mitgliedsstaaten
- § 19 Datenübermittlung im internationalen Bereich
- § 20 Datenübermittlung an die Polizei
- § 21 Rasterfahndung

## Verfahrensregeln zum Datenschutz

- § 22 Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Weiterverarbeitung von Daten
- § 23 Benachrichtigung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen
- § 24 Benachrichtigung im Falle der Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten
- § 25 Protokollierung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen
- § 26 Datenschutzkontrolle

## Besondere Maßnahmen der Datenerhebung

- § 27 Datenerhebung durch Observation
- § 28 Datenerhebung durch offene Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen
- § 29 Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen
- § 30 Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in und aus Wohnungen
- § 31 Datenerhebung durch den Einsatz verdeckt ermittelnder Personen
- § 32 Datenerhebung durch den Einsatz von Vertrauenspersonen
- § 33 Telekommunikationsüberwachung, Quellen-Telekommunikationsüberwachung
- § 34 Datenerhebung durch verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme („Online-Durchsuchung“)
- § 35 Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten
- § 36 Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten
- § 37 Bestandsdatenabfrage
- § 38 Unterbrechung und Verhinderung von Telekommunikationsverbindungen
- § 39 Aufzeichnung behördlicher Kommunikation
- § 40 Einsatz körpernah getragener Aufzeichnungsgeräte
- § 41 Datenerhebung durch den Einsatz fahrzeuggebundener Aufnahme-geräte
- § 42 Datenerhebung durch den Einsatz unbemannter Fahrzeugsysteme
- § 43 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle
- § 44 Meldeauflage

### Aufenthaltsbestimmende Maßnahmen

- § 45 Platzverweisung
- § 46 Wohnungsverweisung, Rückkehrverbot
- § 47 Bereichsverweisung, Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot
- § 48 Elektronische Aufenthaltsüberwachung
- § 49 Strafvorschrift

### Identitätsfeststellung, Erkennungsdienstliche Behandlung und molekulargenetische Untersuchung

- § 50 Identitätsfeststellung, Prüfung von Berechtigungsscheinen
- § 51 Erkennungsdienstliche Behandlung
- § 52 Molekulargenetische Untersuchung

### Sicherstellung, Verwahrung

- § 53 Sicherstellung
- § 54 Verwahrung
- § 55 Verwertung, Vernichtung, Einziehung
- § 56 Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses, Kosten
- § 57 Sicherstellung von Vermögensrechten
- § 58 Aussonderung, Aushändigung, Öffnung und Verwertung von Postsendungen

### Durchsuchungen

- § 59 Durchsuchung von Personen
- § 60 Durchsuchung von Sachen
- § 61 Betreten und Durchsuchung von Wohnungen
- § 62 Verfahren bei der Durchsuchung von Wohnungen

### Ingewahrsamnahme

- § 63 Ingewahrsamnahme
- § 64 Dauer der Freiheitsentziehung
- § 65 Richterliche Entscheidung
- § 66 Behandlung festgehaltener Personen



## Zwang

- § 67 Rechtliche Grundlagen
- § 68 Zwangsmittel
- § 69 Ersatzvornahme
- § 70 Zwangsgeld
- § 71 Ersatzzwangshaft
- § 72 Unmittelbarer Zwang
- § 73 Androhung
- § 74 Festsetzung
- § 75 Zulässigkeit des unmittelbaren Zwangs
- § 76 Begriffsbestimmung, zulässige Waffen
- § 77 Handeln auf Anordnung
- § 78 Hilfeleistung für Verletzte
- § 79 Androhung unmittelbaren Zwanges
- § 80 Fesselung von Personen
- § 81 Allgemeine Vorschriften für den Schusswaffengebrauch
- § 82 Besondere Vorschriften für den Schusswaffengebrauch gegen Personen
- § 83 Besondere Vorschriften für den Schusswaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge
- § 84 Einsatz besonderer Waffen

## Vollzugshilfe

- § 85 Vollzugshilfe
- § 86 Verfahren
- § 87 Vollzugshilfe bei Freiheitsentziehung.