

Stellungnahme von Digitalcourage e.V. vom 12.11. 2018 zum

„Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechts des Freistaates Sachsen“,
Entwurf vom 18.09.2018, Drucksache 6/14791ⁱ

Die Grundrechtsorganisation Digitalcourage legt zur aktuellen Neustrukturierung des Sächsischen Polizeirechts folgende Stellungnahme vor und kritisiert, dass der Gesetzgeber in der ersten Anhörung bis auf eine Ausnahme, unterlassen hat, Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen einzuholen.ⁱⁱ Digitalcourage verweist auf einen öffentlichen Appell gegen Polizeigesetze und innere Aufrüstungⁱⁱⁱ, den bis dato 4.600 Menschen unterzeichnet haben. Digitalcourage verweist weiterhin auf eine Petition gegen den Entwurf, die bis dato von mehr als 18.000 Menschen unterzeichnet wurde^{iv}.

Aufgrund des Umfangs und der Tragweite des Entwurfs muss sich diese Stellungnahme lediglich punktuell auf einen Teil der geplanten Änderungen beschränken. Das bedeutet ausdrücklich nicht, dass wir zu den Punkten, die hier keine Erwähnung finden, keine Bedenken haben und verweisen auf die Stellungnahmen von Amnesty International Deutschland, insbesondere zu Meldeauflagen § 20 SächsPVDG-E, Aufenthaltsanordnungen und Kontaktverbote § 21 SächsPVDG-E, Fußfesseln § 61 SächsPVDG-E, Ausschreibung zu polizeilichen Beobachtung und Kontrolle § 60 SächsPVDG-E, Rasterfahndung § 62 SächsPVDG-E und Einschränkungen des Berufsgeheimnisschutz § 77 SächsPVDG-E.

Digitalcourage fordert, auf Grund der nicht ausreichenden Begründungslage und der unten folgenden Kritik am Entwurf, eine **Aussetzung des Gesetzgebungsprozesses**. Erforderlich machen das die **Schwere der geplanten Grundrechtseingriffe**, die entstehenden **Rechtsunsicherheiten** für die Bevölkerung und die Bediensteten der Polizei sowie die **hohe Verantwortung gegenüber Grundrechten**.

Grundsätzlich ist eine Konkretisierung, Modernisierung und eine Fortschreibung des Sächsischen Polizeirechts zu begrüßen; allerdings: **Der Entwurf ist geprägt durch die unverhältnismäßige Erweiterung von Befugnissen, eine waffentechnische Militarisierung sowie die Neuschaffung und Erweiterung von Überwachungsmaßnahmen**. Aus diesem Grund ist nach Einschätzung von Digitalcourage dringend erforderlich:

- Eine **ausführliche, öffentliche Konsultation von Nichtregierungsorganisationen** zu den Aspekten: Sicherheit, Datenschutz, Datensicherheit, Betroffenenrechte, Grundrechte und Überwachung;

- eine ausführliche, öffentliche **Konsultation deutscher, tschechischer und polnischer Nichtregierungsorganisationen zur geplanten Gesichtserkennung** mit Datenabgleich im 30-km-Grenzgebiet nach § 59 SächsPVDG-E sowie zu den aktuellen Grenzüberwachungsmaßnahmen;
- eine öffentliche und ausführliche **Grundrechtsfolgeabschätzung**;
- eine **Datenschutzfolgeabschätzung** nach dem Standard-Datenschutzmodell für die entsprechenden Regelungen;
- eine **IT-Sicherheits- und Technikfolgeabschätzung** für die entsprechenden Regelungen;
- die Erstellung einer **Überwachungsgesamtrechnung** für den Freistaat Sachsen;
- eine **umfassende, öffentliche Prüfung möglicher milderer Mittel** u.a. für § 27 § 40 § 59 § 60 § 64 § 66 § 68 § 69 § 79, § 80 SächsPVDG-E sowie zur Einführung der Terminologie der sog. „personifizierbaren Gefahrenlagen“ (Gefährder, Kontakt- und Begleitpersonen) und der abstrakten Gefahr;
- die **Veröffentlichung überprüfbarer Nachweise für die Notwendigkeit und Wirksamkeit** der oben genannten geplanten Änderungen und die
- **öffentliche Einsicht in die Methode, Dokumente und Ergebnisse der „Prüfung des Sächsischen Polizeigesetzes“** (S. 144*), die die Grundlage für neu geschaffene und erweiterte Befugnisse darstellt.

Inhalt:

- 1 Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Reform
- 2 Gesetzgebungsverfahren
- 3 Gesetzesbegründung vs. Kriminalstatistik
- 4 Kritikpunkte am Entwurf
- 5 Empfehlungen für das Gesetzgebungsverfahren

1 Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Reform

Digitalcourage beobachtet mit großer Sorge:

(1) dass Justiz und Polizei in Sachsen mit den geplanten Änderungen einen **präemptivstaatlichen Charakter** erhalten sollen (zum Begriff präemptiv: siehe S. 5 dieser Stellungnahme).

(2) Die Aufrüstung von Spezialeinheiten mit Maschinengewehren und Handgranaten stellt eine **unverhältnismäßige Militarisierung** dar.

(3) Die geplante präemptive Telekommunikations- und Videoüberwachung inklusive der Datenverarbeitungsbefugnisse verlagern den Fokus polizeilicher Arbeit von Ermittlungsarbeit zu **Überwachungsarbeit**.

Der vorgelegte Entwurf begründet in keiner Weise ausreichend die geplanten Erweiterungen von Befugnissen zur Überwachung, die Absenkung von Eingriffsschwellen sowie die Ausweitung von Gefahrenbegriffen. Der vorgelegte Entwurf enthält keine faktische und überprüfbare Begründung (ab S. 141*), die allerdings die gesetzgeberische Sorgfaltspflicht bei derart tiefen Grundrechtseinschnitten verlangt.

Nach Ansicht von Digitalcourage liegt es in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers, **Gesetze so zu gestalten, dass Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen nicht gegen die gesamte Bevölkerung eingesetzt werden können.** Notwendigkeit und Wirksamkeit sind insbesondere bei

§ 4 (Neuschaffung des Begriffs der abstrakten Gefahr)

§ 27 (Personendurchsuchung),

§ 40 (Handgranaten und Maschinengewehre),

§ 59 (präemptive, automatisierte Gesichtserkennung im Grenzbereich)

§ 60 (präemptive automatisierte Gesichtserkennung und Datenabgleich im 30-km-Grenzgebiet),

§ 64 (V-Personen, Verdeckte Ermittler) und

§ 66 SächsPVDG-E (präemptive Überwachung der Telekommunikation)

nicht ausreichend und nachvollziehbar begründet. Die Einschränkungen von Grundrechten sowie die Gefahren für Rechtsstaat und Freiheit, sind nach Ansicht von Digitalcourage als unverhältnismäßig zu bewerten.

2 Gesetzgebungsverfahren

Die Digitalcourage auf Anfrage zugängliche Faktenlage ist für die geplanten Neustrukturierung des Sächsischen Polizeirechts nicht ausreichend. Zudem liegen Digitalcourage auf Anfrage **keine Studien und andere Fakten zu den geplanten Mitteln vor.** Darum muss zum jetzigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass **mildere Mittel nicht hinreichend überprüft** wurden.

Nichtregierungsorganisationen wurden in nicht genügendem Umfang konsultiert. U.a. für die Ausweitung der Videoüberwachung liegt **keine Datenschutzfolgeabschätzung** vor.

3 Gesetzesbegründung vs. Kriminalitätsstatistik

Im allgemeinen Teil der Begründung des Entwurfs wird unter „Gesetzesfolgen“ (5.) ausgeführt:

„Die Regelungen des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen tragen zum besseren Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei und verbessern die Rechte der durch die Datenverarbeitung betroffenen Personen.“ S. 148*

Angesichts der geplanten Verschärfungen von Repressions- und Überwachungsmaßnahmen in Form des Einsatzes von Maschinengewehren und Handgranaten durch Spezialeinheiten, von großflächiger, präemptive automatisierter Gesichtserkennung, der Absenkung von Eingriffsschwellen und der Ausweitung von Gefahrenbegriffen, ist die **Gesetzesfolgeabschätzung des Entwurfs in keiner Weise ausreichend**. Die gesetzgeberische Einschätzung der Gesetzesfolgen ist für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar und nicht nachprüfbar und damit als Grundlage der Neustrukturierung nicht ausreichend. Insbesondere vor dem Hintergrund der polizeilichen Kriminalstatistik des Bundes und des Landes Sachsen ist diese Begründung nicht nachvollziehbar:

Im Mai 2018 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die polizeiliche Kriminalstatistik sowie die Fallzahlen für die politisch motivierte Kriminalität für das Jahr 2017 vorgestellt. Zu verzeichnen ist die niedrigste Zahl an verübten Straftaten seit 1992.

Bundesinnenminister Seehofer erklärte:

„Die Häufigkeit von unter 7.000 Fällen pro 100.000 Einwohner wurde sogar im 30-jährigen Vergleich nie erreicht!“

Diebstahlszahlen befinden sich bundesweit auf einem 30-Jahres-Tiefststand, die Aufklärungsquote ist die beste seit fast 60 Jahren.

Trotz dieser Zahlen greifen viele Bundesländer bei verschärfenden Reformen von Polizei- und Geheimdienstgesetzen einschränkend in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger ein und haben entsprechende Pläne angekündigt.

„Die Zahl der Straftaten im Freistaat Sachsen ist im vergangenen Jahr gesunken. (...) Das ist ein Rückgang von 0,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Gesunken sind die Anzahl der Wohnungseinbruchs- und Kraftfahrzeugdiebstähle sowie Fälle von Grenz- und Gewaltkriminalität. Demgegenüber hat sich die Zahl der registrierten Rauschgiftdelikte erhöht. Auch die Fälle von Cyberkriminalität sind gestiegen. Die Aufklärungsquote ist um 3,4 Prozentpunkte gestiegen und lag im Jahr 2017 bei 59,2 Prozent. (...) Die Zahl der Delikte im Bereich Gewaltkriminalität ist im vergangenen Jahr um 8,5 Prozent auf 7.973 Fälle gesunken.“ (PM der Polizei Sachsen vom 23.03.2018^v)

3.1. Begründung: A. Allgemeiner Teil, a) Zielsetzung

„Die Prüfung des Sächsischen Polizeigesetzes hat zu dem Ergebnis geführt, dass (...) zum Zweck der Gewährleistung der öffentliche Sicherheit dem Polizeivollzugsdienst als Mittel der Aufgabenerfüllung neue Befugnisse zugewiesen werden müssen (...).“ (S. 144)

Digitalcourage erhielt auf Nachfrage keine Informationen zur „Prüfung des Sächsischen Polizeigesetzes“ und muss darum die **Methode, die Faktenlage und das Ergebnis der Prüfung als intransparent** und für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar bewerten.

„Im Einklang mit der Sächsischen Verfassung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden die erforderlichen polizeilichen Befugnisse geschaffen und bestehende Ermächtigungen angepasst, um technische Entwicklungen und eine veränderte Gefährdungslage bei der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung berücksichtigen zu können.“ S. 142

Mildere Mittel für alle neu geschaffenen und erweiterten Befugnisse des Entwurfs sind dringend öffentlich nachvollziehbar zu prüfen. Konsequenzen aus der nachgewiesenen Gefährdungslage durch **Behördenversagen und Geheimdienstverstrickungen im Fall Amri und im Fall des NSU-Komplexes** wurden nicht gezogen.

4 Kritikpunkte am Entwurf

Vorbemerkung zu allen präventiven bzw. präemptiven Maßnahmen: Präemptive, in Abgrenzung zu präventiven polizeilichen Maßnahmen, können die Ursachen von Kriminalität nicht bearbeiten und dürfen darum als Mittel nicht genutzt werden, um Zwecke zu erreichen oder zu kompensieren. **Prävention im Sinne der Vorbeugung von Kriminalität ist zu unterscheiden von präemptiven, also lediglich einer Straftat vorgreifenden Maßnahmen, deren vorbeugende Wirkung vielleicht erwünscht, aber nicht nachgewiesen ist.** Präemptive polizeiliche Maßnahmen der Überwachung und Repression können in einem Rechtsstaat keine Antwort auf soziale Konflikte sein. Der Begriff der Prävention im polizeilichen Kontext meint nach Ansicht von Digitalcourage gesellschaftliche Polizei-Beratung im Sinne einer öffentlichen Aufklärung zu Verkehrssicherheit, Drogen, Einbruch und ähnlichen Sachverhalten. Digitalcourage kritisiert, dass durch die ausgeweitete Verwendung des Begriffs „Prävention“ Unklarheit für Polizei und Bevölkerung entsteht. Für die Ausweitung polizeilicher Befugnisse in das Vorfeld polizeilicher Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sieht Digitalcourage keinen faktisch nachgewiesenen Bedarf und keinen verhältnismäßigen Nutzen. **Präemptive Maßnahmen sind unübersichtlich im Entwurf verwoben, aber nicht explizit und klar benannt** und nach Einschätzung von Digitalcourage nicht ausreichend reflektiert. Als mildere Mittel zu präemptiven Maßnahmen sind bevorzugt weniger grundrechtsinvasive **Maßnahmen zur Gefahrenforschung** zu erwägen.

Vorbemerkung zum Richtervorbehalt

Nach Ansicht von Digitalcourage sind gesetzliche Richtervorbehalte (richterliche Anordnung als Eingriffsvoraussetzung) keine angemessenen Mittel, um Maßnahmen gesetzlich zu verankern, die

verfassungsrechtlich zweifelhaft sind. Vielmehr müssen die Maßnahmen so geregelt sein, dass sie verfassungsrechtlich unzweifelhaft sind und Richtervorbehalte lediglich einen zusätzlich absichernden Charakter erhalten (Rechtsschutzmechanismus), aber in der Praxis nicht die Rolle einer verfassungsrechtlichen Prüfung übernehmen können:

„In immer noch zu vielen Fällen werden die Vorgaben der Verfassung bzw. der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht genügend beachtet.“
Bundesrechtsanwaltskammer Stellungnahme Nr.22/2017)^{vi}

Richtervorbehalte dürfen nach Ansicht von Digitalcourage nicht genutzt werden, um unverhältnismäßige Ausweitungen von Grundrechtseingriffen gesetzgeberisch und politisch zu legitimieren. Verfassungsrechtlich sind Richtervorbehalte in vielen Fällen sinnvoll und notwendig. In der Praxis erweisen sie sich allerdings als ineffizient und oft unwirksam. Zum einen ist die Ablehnungsrate nachweislich sehr gering, zum anderen können Richter:innen lediglich auf Grundlage der Aktenlage und unter Zeitdruck entscheiden. Beispielsweise kann notwendiges Fachwissen bei einem Einsatz von V-Personen nicht kurzfristig erworben werden, und Begriffe wie „drohende Gefahr“ öffnen einen bedenklich weiten Raum an möglichen Annahmen über die Notwendigkeit einer Maßnahme.

4.1. Die abstrakte Gefahr soll nach § 4 Nr. 3 f) SächsPVDG-E zur Eingriffsvoraussetzung werden für

- präemptive offene Ton- und Videoüberwachung (§ 57 SächsPVDG-E),
- präemptive Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume (§ 30 SächsPBG-E) und
- präemptives Alkoholkonsumverbote (§ 33 SächsPBG-E)

und soll definiert werden als:

„eine Sachlage, bei der nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ty- pischerweise Gefahren für ein polizeiliches Schutzgut entstehen;“ (§ 4 Nr. 3 f) SächsPVDG-E).

Die Beschreibung des Gefahrenpotentials ist nach Einschätzung von Digitalcourage unklar und **für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar**. Insofern ist durch die Regelung einer abstrakten Gefahr die rechtsstaatliche **Garantie der Bestimmtheit von Rechtsvorschriften nicht erfüllt** (Art. 20 Abs. 3 und Art. 103 Grundgesetz). Deutsches Polizeirecht bestimmt in der Regel eine konkrete Gefahr als Eingriffsvoraussetzung für polizeiliches Handeln. Eine abstrakte Gefahr hat eine geringere Wahrscheinlichkeit des Eintritts als eine konkrete Gefahr. Insofern ist sie als Eingriffsvoraussetzung zu beschränken, beispielsweise auf Straftaten von erheblicher Bedeutung und kann keine Eingriffsvoraussetzung für alle polizeilichen Schutzgüter sein. Insbesondere **Eingriffe in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger erfordern im Regelfall eine**

konkrete Gefahr, insofern ist die Videoüberwachung nach § 57 SächsPVDG-E und § 30 SächsPBG-E unverhältnismäßig.

4.2. Die Begriffsbestimmung zu „**Kontakt- und Begleitpersonen**“ soll geregelt werden in § 4 Nr. 8 SächsPVDG-E und wird zur Eingriffsvoraussetzung für

- präemptive längerfristige Observation und Einsatz besonderer technischer Mittel (63§ SächsPVDG-E),
- präemptive Befugnis zur Datenweiterverarbeitung (§ 80 SächsPVDG-E) und
- präemptive Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle (§ 60 SächsPVDG-E).

Eine Kontakt- und Begleitperson soll definiert werden als:

„(...) eine Person, die mit einer anderen Person, bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird, nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt steht und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

- a) sie von der Vorbereitung einer solchen Straftat Kenntnis hat,
- b) sie aus der Tat Vorteile zieht oder
- c) die andere Person sich ihrer zur Begehung der Straftat bedienen könnte.“ (§ 4 Nr. 8 SächsPVDG-E)

Straftaten von erheblicher Bedeutung sind definiert unter § 4 Nr. 4 SächsPVDG-E. Die Formulierung „**Tatsachen die Annahme rechtfertigen**“ ist behandelt unter 4.4. in dieser Stellungnahme. Digitalcourage bewertet diese Regelung als unverhältnismäßig, da rechtskonform lebende Menschen u.a. zum Ziel langfristiger Überwachung werden können.

4.3. Zum Schutz von „**Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist**“ sind folgende Maßnahmen geplant:

- Gewahrsam zur Durchsetzung einer Aufenthaltsanordnung (§ 22 SächsPVDG-E),
- präemptive elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 61 SächsPVDG-E),
- präemptive längerfristige Observation und verdeckte Bild- und Tonaufzeichnungen (§ 63 SächsPVDG-E),
- präemptiver Einsatz von V-Personen (§ 64 SächsPVDG-E) und
- präemptiver Überwachung von Telekommunikation (§ 66 SächsPVDG-E).

Nach Einschätzung von Digitalcourage ist diese Norm **unklar und unbestimmt**. Wir weisen eindringlich auf die in seiner Stellungnahme geäußerten Zweifel des Sächsischen Datenschutzbeauftragten hin und ergänzen:

Aufgrund der unklaren und unbestimmten Begriffsfassung befürchten wir eine ausufernde Anwendung der Maßnahmen und eine damit einhergehende Einschränkung von Grundrechten der Bürgerinnen und Bürgern in Sachsen. Die Formulierung wurde dem BKA-Urteil vom 16. April

2016 entnommen, das in diesem Punkt auf Terrorismusabwehr begründet ist. Eine ausweitende Übertragung auf andere Straftaten bewertet Digitalcourage als **verfassungswidrig**.

4.4. Neu geregelt werden sollen „**Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung**“ (§ 4 Nr. 6 SächsPVDG-E):

„Ordnungswidrigkeiten, bei deren Begehung ein Schaden für bedeutende Sach- und Vermögenswerte, zu befürchten ist oder wenn die Vorschrift ein sonst bedeutsames Interesse der Allgemeinheit schützt;“ (§ 4 Nr. 6 SächsPVDG-E)

Dieser Regelung mangelt es an Bestimmtheit und Klarheit. Nach Einschätzung von Digitalcourage können Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehen, wann eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung vorliegt und wann nicht. In der Begründung des Entwurfs sind keine Gründe für diese Neuregelung angegeben (S. 156*). Nach Ansicht von Digitalcourage ist § 4 Nr. 6 SächsPVDG-E zu streichen.

4.5. Neuregelung der **präemptive Videoüberwachung** (§ 57 SächsPVDG-E) auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen bei erhöhter Kriminalitätsbelastung ergehenden massiven Grundrechtsverletzungen und hohen finanziellen Kosten. **Der Gesetzgeber hat keine empirischen Daten vorgelegt, die die Annahme begründen, dass Videoüberwachung ein verhältnismäßiges und signifikant wirksames Mittel gegen Kriminalität ist. Studien belegen das Gegenteil:**

Für eine Stellungnahme im Landtag NRW, hat der Kriminologe Thomas Feltes diverse Studienergebnisse zur Wirksamkeit der Videoüberwachung analysiert und zusammengetragen^{vii}.

Feltes führt an, dass eine Kriminalitätsreduktion durch Videoüberwachung am ehesten bei Eigentumsdelikten auf Parkplätzen Erfolg hat, wenn an den entsprechenden Orten auch eine verbesserte Beleuchtung vorhanden ist. Entscheidend ist dabei, dass durch die Einführung solcher Maßnahmen gezeigt wird, dass man sich um den entsprechenden Ort kümmert.

(weitere Informationen zur Videoüberwachung: Materialsammlung zur Wirksamkeit der Videoüberwachung unter ^{viii} in den Endnoten)

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder kommt in ihrer Entschließung vom 30. März 2017 zum Ergebnis:

„Der Einsatz von Videokameras mit biometrischer Gesichtserkennung kann die Freiheit, sich in der Öffentlichkeit anonym zu bewegen, gänzlich zerstören. Es ist kaum möglich, sich solcher Überwachung zu entziehen oder diese gar zu kontrollieren.
(Datenschutzkonferenz 2017)“^{ix}

Digitalcourage bewertet die Nutzung der nach § 57 Absatz 2 und 3 erhobenen Daten zum Zwecke der Ordnungswidrigkeitenverfolgung als unverhältnismäßig, weil die Erhebung der Daten der Straftatenverhütung dienen soll.

Die geplante Videoüberwachung auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen mit hoher Kriminalitätsbelastung § 57 SächsPVDG-E sowie die geplante Videoüberwachung bei abstrakter Gefahr stellt eine deutliche Erweiterung der Überwachung des öffentlichen Raumes dar, bedingt durch den offenen Konstruktionscharakter der abstrakten Gefahr. Nach Einschätzung von Digitalcourage widerspricht das dem Wesensgehalt von Artikel 15 der Verfassung des Freistaates Sachsen:

Artikel 15: Allgemeine Handlungsfreiheit: „Jeder Mensch hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“ (Verfassung des Freistaates Sachsen)

Artikel 37: Einschränkung von Grundrechten: „(...) (2) In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.“

Als Eingriffsvoraussetzung für die neu geregelte **präemptive Videoüberwachung** soll gelten:

„... **soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen**, dass dort **künftig Straftaten** begangen werden, die durch Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden.“

Digitalcourage bewertet diese Formulierung als unverhältnismäßig, da Dritte unvermeidbar von Videoüberwachung im öffentlichen Raum betroffen sind, ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung somit angegriffen wird und die Eingriffsbefugnis der Maßnahme sehr weit ins spekulative Vorfeld von Straftaten verlagert ist. **Nach § 57 SächsPVDG-E könnten beispielsweise Menschen massenhaft an öffentlichen Plätze videoüberwacht werden, wenn aus Sicht der Polizei, Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person künftig Leistungen erschleicht, wie etwa beim Schwarzfahren (§ 265a StGB).**

Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, geplant nach (4), kann kein nachträglicher Zweck für die angefertigten Ton- und Bildaufnahmen sein. Das Bundesverfassungsgericht erwägte eine nachträgliche Nutzung von Überwachungsdaten für die Bekämpfung von Terrorismus, **eine Nutzung zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist unverhältnismäßig** und wird von Digitalcourage als verfassungswidrig eingeschätzt.

4.6. Neu geregelt werden soll die **präemptive automatisierte Gesichtserkennung und Datenabgleich im 30-km-Grenzgebiet**, einschließlich der Weiterverarbeitung für gezielte Kontrolle nach § 59 SächsPVDG-E:

Zur intensiven Überwachungszone vorgesehen sind 30 % bis 50 % der gesamten Fläche des Freistaates, genauer: nahezu die gesamten Landkreise Görlitz, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, der Erzgebirgskreis, weite Teile des Vogtlandkreises sowie des Landkreises Mittelsachsen. Das

definierte Grenzgebiet erstreckt sich bis Dresden und Chemnitz. Nach Einschätzung von Digitalcourage würde § 59 SächsPVDG-E dieses Gebiet in eine Art **dauerhaften polizeilichen Ausnahmezustand** versetzen. Die minimalen Einschränkungen durch den Ausschluss einer komplett flächendeckenden und komplett dauerhaften Überwachung schwächen diesen Eindruck nicht ab.



Abbildung 1: Quelle der Grafik: Hochschulpiraten Dresden

Soweit Digitalcourage Informationen vorliegen, existiert kein Nachweis, der faktisch begründet, dass die bereits bestehende anlassbezogene mobile automatisierte Kennzeichenerkennung nach § 19a SächsPolG nicht ausreicht. Im Gegenteil ist nach Einschätzung von Digitalcourage die Kennzeichenerkennung nach § 19a SächsPolG einer Datenschutz- und Grundrechtsfolgeabschätzung zu unterziehen und ggf. auf Grund der reduzierten grenzbezogenen Kriminalität zurückzufahren. Weitere Bestimmungen für **Massenüberwachungsmaßnahmen** im Grenzgebiet sind nach Ansicht von Digitalcourage unverhältnismäßig, nicht begründbar und unnötig:

Die Kriminalität an der sächsischen Außengrenze ist weiter zurückgegangen. Im Jahr 2016 wurden insgesamt 18.052 Straftaten (ohne ausländerrechtliche Verstöße) registriert, 2015 waren es noch 20.250. Die Rückgänge betreffen die polnische und tschechische Grenze gleichermaßen. (PM des Sächsisches Staatsministerium des Innern vom 29. März 2017)^x

Die Zahl der Straftaten in den Gemeinden entlang der sächsischen Außengrenze zu Polen und Tschechien ist so niedrig, wie seit zehn Jahren nicht mehr.“ (PM der Polizei Sachsen vom 23.03.2018)^{xi}

Digitalcourage verweist auf **Artikel 12 der Verfassung des Freistaates Sachsen**, der eine grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit und eine nachbarschaftliche Beziehung fordert, keine Massenüberwachung von „rechtstreuen, polizeilich irrelevanten“^{xii} Bürgerinnen und Bürgern:

Artikel 12: Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit: „Das Land strebt grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit an, die auf den Ausbau nachbarschaftlicher Beziehungen, auf das Zusammenwachsen Europas und auf eine friedliche Entwicklung in der Welt gerichtet ist.“ (Verfassung des Freistaates Sachsen)

Nach Einschätzung von Digitalcourage greifen die geplanten Änderungen in § 59 SächsPVDG-E den Wesensgehalt von Artikel 15 der Verfassung des Freistaates Sachsen an, weil eine **massenhafte, automatisierte, biometrische Gesichts- und Bewegungserkennung mit automatischem Datenabgleich einer Massenüberwachung entspricht, für die keine hinreichenden Begründungen vorliegen**, aber Bürgerinnen und Bürger klar in ihrer Handlungsfreiheit einschränken:

Artikel 15: Allgemeine Handlungsfreiheit: „Jeder Mensch hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“ (Verfassung des Freistaates Sachsen)

Weiterhin verweist Digitalcourage auf die erheblichen **technischen Mängel** von Anlagen zur automatisierten Gesichtserkennung mit Datenabgleich:

„Die biometrische Videoüberwachung ist mit zahlreichen technischen Problemen behaftet und erweist sich erneut als untauglich. Aber das weit größere Problem für jeden Passanten, dessen Gesicht gescannt wird, liegt in der Technologie selbst: Menschen werden nicht wie mit anderen Videosystemen einfach nur beobachtet, sondern während der Überwachung durch ihre Körpermerkmale identifiziert. Werden solche Systeme ausgebaut, stehen wir vor einer anlasslosen biometrischen Personenüberwachung im öffentlichen Raum, die mit der heutigen Videoüberwachung technisch nicht vergleichbar ist. (Stellungnahme des Chaos Computer Clubs zum Testversuch am Berliner Bahnhof Südkreuz: „Biometrische Videoüberwachung: Der Südkreuz-Versuch war kein Erfolg“ vom 13.10.2018^{xiii})“

Grundsätzlich kritisiert Digitalcourage den politischen und gesetzgeberischen Kurs der geplanten Massenüberwachung nach § 57 und § 59 SächsPVDG-E. Technisch wird das Erheben, Sammeln, Verknüpfen und Auswerten von Daten über Bürgerinnen und Bürger immer präziser, kostengünstiger und umfassender. Damit steigt das **Ungleichgewicht zwischen den Freiheitsrechten der Bürgerinnen und Bürger und den Zugriffsbefugnissen des Staats**. Nach Bewertung von Digitalcourage wird Überwachungsgesetzgebung seit Jahren stetig erweitert aber kaum überprüft oder nach Ende der angeführten Gefahrenlage wieder zurückgenommen. Darum fordert Digitalcourage eine **Überwachungsgesamtrechnung**^{xiv}.

4.7. Gegenüber der vorgeschlagenen, präemptiven elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 61 SächsPVDG-E hat Digitalcourage erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit:

„Für die Abwehr terroristischer Gefahren ist die Fußfessel eine Scheinlösung, deren Wirksamkeit nicht belegt ist. Belegt ist hingegen, dass Attentate trotz getragener Fußfessel bereits verübt wurden^{xv}. Zudem hat auch bei verurteilten Straftätern eine elektronische Aufenthaltsüberwachung keine Auswirkungen auf die Rückfallquote.“^{xvi} (Stellungnahme des Chaos Computer Clubs an den niedersächsischen Landtag vom 7.8.2018^{xvii})

4.8. Die Polizei soll Maßnahmen zur präemptiven Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation (§ 69 SächsPVDG-E) u.a. gegen eine Person richten dürfen, bei der

„Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Straftat im Sinne des §100a Absatz 2 der Strafprozessordnung, die sich gegen die Rechtsgüter nach Nummer 1 richtet, begehen wird“. (§ 69 SächsPVDG-E)

Die Maßnahme soll u.a. der Abwehr einer Gefahr „für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt“ dienen. Diese Formulierung ist unter 4.3. beanstandet. Zulässig soll die Regelung nur sein, wenn „die Gefahr durch andere Mittel nicht abgewehrt werden kann“. Hier entstehen in der Praxis nach Einschätzung von Digitalcourage Schwierigkeiten beim Nachweis. Zudem liegen Digitalcourage auf Anfrage **keine Studien und andere Fakten zu den geplanten Mitteln** vor und es ist zum Zeitpunkt davon auszugehen, dass mildere Mittel nicht überprüft wurden.

Digitalcourage hat Zweifel an der Notwendigkeit, der Klarheit und der Bestimmtheit von §69. Laut Begründungstext betrifft die Regelung „beispielsweise die technisch mögliche Fernzündung eines Sprengsatzes per Mobilfunkgerät. (...) Als weiterer Anwendungsfall kommen vor allem Geiselnahmen oder andere Fälle schwerer Straftaten in Betracht (...).“ (S. 202*). Die Begründung ist wesentlich enger gefasst als die Abwehr einer Gefahr „für Sachen von bedeutendem Wert“. Insofern fehlt weiten Teilen von § 69 SächsPVDG-E eine fundierte Begründung, die in Anbetracht möglicher erheblicher Grundrechtseinschränkungen vorliegen müsste. Nach Einschätzung von Digitalcourage kann die geplante Regelung in der vorliegenden Form durch den Einsatz von **Jammern, Störsendern, Abschaltung von Funkzellen** unter Absatz (3) beispielsweise zur **Verhinderung von Kommunikation bei Demonstrationen** führen, was einen unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte darstellt. Eine weitere Gefahr ist dabei beispielsweise die Nichterreichbarkeit von Rettungskräften.

4.9. Grundsätzlich ist die Einrichtung einer **Vertrauens- und Beschwerdestelle** nach § 98 SächsPVDG-E als überfällig zu begrüßen, allerdings soll diese laut Entwurf im Staatsministerium des Innern angesiedelt sein, wodurch sie aus Sicht von Digitalcourage innerhalb eines **ständigen strukturellen Interessenkonflikts** arbeiten würde und insofern nicht unabhängig wäre.

4.10. Laut vorgeschlagener Regelung der Voraussetzung zum **Einsatz von V-Personen und Verdeckter Ermittler** (§ 64 SächsPVDG-E (bislang ohne Rechtsgrundlage)) sollen nach den Voraussetzungen von § 63 Absatz 2 Satz 1 V-Personen und Verdeckte Ermittler eingesetzt werden dürfen gegen verantwortliche Personen nach § 6 und § 7 und **gegen nicht verantwortliche Personen** nach § 9, wenn:

- „1. eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren ist,
2. Maßnahmen gegen die Verantwortlichen nach § 6 oder § 7 nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,
3. die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch beauftragte Dritte abwehren kann und
4. die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.“ (§ 9 SächsPVDG-E)

Digitalcourage lehnt den Einsatz von V-Personen entschieden ab. Durch diese Regelung wird das rechtsstaatliche **Trennungsgebot** zwischen ermittelnden Strafverfolgungsbehörden und überwachenden Geheimdiensten gebrochen. Digitalcourage beobachtet mit Sorge, dass die Sächsische Landesregierung **keine notwendigen Konsequenzen aus der Gefährdung der Bevölkerung durch Behördenversagen und Verstrickungen von V-Personen beispielsweise im NSU-Komplex und dem Fall Amri** zieht und statt dessen unter ungenügend klaren und engen Voraussetzungen V-Personen und Verdeckte Ermittler einsetzen will. Digitalcourage warnt ausdrücklich vor dieser polizeirechtlichen Entwicklung. V-Personen und Verdeckter Ermittler sollen nach dem Entwurf Urkunden fälschen und manipulieren dürfen. Als V-Personen sollen **vorbestrafte Personen** eingesetzt werden dürfen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei einer kurzfristigen gegenwärtigen Gefahr unter 1. oder Zeitdruck V-Personen oder Verdeckte Ermittler eingesetzt werden sollen.

4.11. Die **präemptive Überwachung der Telekommunikation und der in Datenspeichern abgelegten Inhalte** nach § 66 SächsPVDG-E soll ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr möglich werden. Die Maßnahmen richten sich u.a. gegen Personen

- „bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Straftat im Sinne des § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung, die sich gegen die Rechtsgüter nach Nummer 1 richtet, begehen wird.“ (§ 66 SächsPVDG-E)

„Die Datenerhebung ist nur zulässig, wenn die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.“ (§ 66 SächsPVDG-E) Der Halbsatz „wesentlich erschwert wäre“ ist zu streichen, da er unklar ist und die Eingriffsvoraussetzung für eine präemptive Überwachung unverhältnismäßig absenkt.

5 Empfehlungen für das Gesetzgebungsverfahren

Nach Ansicht von Digitalcourage ist der Gesetzgebungsprozess zur Polizeigesetzreform abubrechen. Der Entwurf enthält unverhältnismäßig grundrechtsinvasive Regeln, die zum Teil unklar und nicht ausreichend begrenzt, und damit für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar, sind. Darunter fallen die massive Ausweitung von Datenverarbeitungsbefugnissen von bereits bestehender Polizeibefugnissen, die militärische Aufrüstung und präemptivstaatliche Überwachung durch Video- und Tonaufzeichnungen sowie automatische Gesichtserkennung mit Datenabgleich. Die Begründung für die Regelungen des vorgelegten Entwurfs sind in keiner Weise ausreichend. Der Entwurf ignoriert die nachweislichen Gefahren durch Behördenversagen und den Einsatz von V-Personen im Fall des NSU-Komplexes und im Fall Amri.

- i [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?
dok_nr=14791&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=0&dok_id=undefined](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=14791&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=0&dok_id=undefined)
- ii [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?
dok_nr=14849&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=0&dok_id=undefined](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=14849&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=0&dok_id=undefined)
- iii <https://digitalcourage.de/blog/2018/appell-gruen-spd-fdp-hoeren-sie-auf-ihre-buergerrechtsfluegel>
- iv <https://weact.campact.de/petitions/grundrechte-schutzen-neues-polizeigesetz-in-sachsen-verhindern>
- v https://www.polizei.sachsen.de/de/MI_2017_55718.htm
- vi Bestandsdaten außer Kontrolle. Richard Gutjahr
<https://netzpolitik.org/2013/bestandsdaten-auser-kontrolle/>
Wirksamkeitsbedingungen von Richtervorhalten bei Telefonüberwachungen
Studie der Universität Bielefeld. Christoph Gusy et.al, 2003
<https://www.confront.news/wp-content/uploads/2017/03/Wirksamkeitsbedingungen-von-Richtervorhalten-bei-Telefonu%CC%88berwachungen.pdf>
Untersuchung des Max-Planck-Institiuts: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO mund anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, 2003
http://www.gesmat.bundesgerichtshof.de/gesetzesmaterialien/16_wp/telekueberw/rechtswirklichkeit_%20abschlussbericht.pdf
Der Richtervorbehalt – prozedurale Grundrechtssicherung oder rechtsstaatliches Trostpflaster? Bernd Asbrock in: ZRP 1998, S. 17-19
Wer kontrolliert die Telefonüberwachung? Eine empirische Untersuchung zum Richtervorbehalt bei der Telefonüberwachung Peter Lang Frankfurt, 2003
Der Richtervorbehalt – ein zahnloser Tiger? Über die verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Richtervorhalts und seine Ineffizienz in der Praxis. Janique Brüning
http://www.zis-online.com/dat/artikel/2006_1_4.pdf
- vii Feltes, Thomas (2016): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am Dienstag, 27.09.2016 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum.
- viii <https://digitalcourage.de/videoueberwachung/materialsammlung>
- ix https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/en/20170330_en_gesichtserkennung.pdf
- x <https://www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/LKA/023XPMXPXSX2016.pdf>
- xi https://www.polizei.sachsen.de/de/MI_2017_55718.htm
- xii siehe Stellungnahme des Sächsischen Datenschutzbeauftragten vom 24.5.2018, S. 7
- xiii <https://www.ccc.de/de/updates/2018/debakel-am-suedkreuz>
- xiv <https://digitalcourage.de/ueberwachungsgesamtrechnung/einfuehrung>
- xv So im Juli 2016 in Frankreich: IS-Anhänger gelang Anschlag in Kirche trotz Fußfessel,
<https://www.welt.de/politik/ausland/article157318999/IS-Anhaenger-gelang-Anschlag-in-Kirche-trotz-Fussfessel.html> vom 27. Juli 2016
- xvi Vgl. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht,
<https://www.mpg.de/11984921/fussfessel-rueckfallquote> vom 26. März 2018.
- xvii <https://www.ccc.de/system/uploads/264/original/ccc-staatstrojaner-niedersachsen.pdf>

* Sammeldokument:

[http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?
dok_nr=14791&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=&dok_id=249920](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=14791&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=&dok_id=249920)