

Prof. em. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Kiel, den 22.7.2026

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
– ehem. Lehrstuhl für Öff. Recht –

Juristisches Seminar der Universität Kiel • D-24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
– Innen- und Rechtsausschuss –
Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70
24105 K i e l

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/6829

per Mail

auch

Stellungnahme
zum Entwurf eines
Gesetzes zur Fortentwicklung polizeirechtlicher Maßnahmen für einen wirksamen Schutz der
öffentlichen Sicherheit
– Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 20/4284) –
und zum Änderungsantrag
der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Drs. 20/4284
– Umdruck 20/6786 –

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich allein mit der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs. Sie ist rechtlich angelegt, nicht politisch; für eine politische Bewertung wurde ja der Unterzeichnete augenscheinlich auch nicht benannt. – Auf das politische Feld gehört eben beispielsweise bereits die Einschätzung, wie die Gefahrenlage bezüglich der öffentlichen Sicherheit realiter zu bewerten sei, ob die Bedrohungen sich derart vermehrt bzw. verändert hat, dass sie ohne eine Fortentwicklung der Reaktionsmöglichkeiten nicht mehr zu garantieren ist, und andererseits aber ein entsprechender Ausbau der digitalen, elektronischen, automatischen bzw. KI-generierten Datenerhebung gewiss auch Besorgnisse vor dem Überwachungsstaat auslösen kann.

Und spätestens bei der Mutmaßung, ob ohne die Modernisierung oder Erweiterung der einschlägigen Handlungsmöglichkeiten das Vertrauen der Menschen in die staatliche Sicherheitsgewähr Schaden nimmt, andererseits vielleicht aber eine diesbezügliche Regierungsoffensive bei den Menschen auch die notwendige Eigenvorsorge und Selbstverantwortung unterdrücken kann bzw. eine Gefährlosigkeit des Lebens vorgaukelt, die nur kontraproduktiv wäre, stößt man auf die allenthalben durchschlagende Unterschiedlichkeit der persönlichen Präferenz von Sicherheitsbedürfnis oder Freiheitsverlangen. Politisch (und also gesetzgeberisch) kann jedenfalls eine Entscheidung über die stärkere Bewertung der einen oder eben der anderen Seite nur durch die parlamentarische Mehrheit entschieden werden.

- I. Selbst auf der Rechtsebene spielt ja die Unterschiedlichkeit der einschlägigen Vorverständnisse eine nicht unbedeutende Rolle. Denn am Ende läuft das Verfassungsmäßigkeitsattest auf eine Abwägung der Erheblichkeit des *Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung* (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und dem (aus Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 6 Eu.GRCh sowie dem allgemeinen Staatszweck sich ergebenden) *Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* hinaus. Und da hängen eben nicht nur die Einschätzung von Schwere bzw. Tiefe des in Rede stehenden Grundrechtseingriffs und die Veranschlagung der Wichtigkeit des gefährdeten Grundrechts, sondern auch die Beurteilung von Dringlichkeit bzw. Unmittelbarkeit des Einschränkungsgroundes von jeweils subjektiver Wertung ab. – Freilich wird diese Abhängigkeit bei einem später womöglich angerufenen Gericht durch dessen Kollegialbesetzung hinreichend ausgeglichen – aber schon die disparate Einbeziehung von Wirklichkeitsphänomenen kann dazu dann wieder eine subjektivierende Rolle spielen¹.

Eine definitive Aussage über das verfassungsrechtliche Abwägungsergebnis ist also gutachtlich kaum möglich. Letztlich wird ohnehin die Frage endgültig immer erst verfassungsgerichtlich zu klären sein. Nur wirklich eindeutige Abwägungsfehler sind natürlich identifizierbar und werden dann hier gewiss so auch angezeigt.

¹ So wird beispielsweise ja in der Rechtswissenschaft schon verschiedentlich konstatiert, dass heutzutage im realen Kommunikationsverhalten der Menschen das informationelle Selbstbestimmtsein immer weniger bedeutsam ist und also ein echtes Datenschutzinteresse nur bei wenigen noch existiert; das aber müsste sich dann wohl auch bei der Grundrechtsinterpretation niederschlagen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit allerdings misst beidem dogmatisch noch immer höchstes Gewicht zu.

- 1) Ein erstes – und nicht gerade unbedeutendes – Problem um das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt sich schon bei der 'Aufbohrung' überkommener Eingriffsermächtigungen, wie sie dem Gesetzentwurf nach jetzt ermöglicht werden soll. Denn seit einem initialen BVerfG-Urteil vor über 40 Jahren steht nun einmal fest, dass die Erhebung personenbezogener Daten nicht nur voraussetzt, dass der Gesetzgeber den Zweck für deren Erhebung bereichsspezifisch und präzise bestimmt und genau eben für diesen Zweck als geeignet und erforderlich ausweist, sondern mithin auch eine Datensammlung quasi auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken mit dem Grundrecht nicht zu vereinbaren wäre: „Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt; (und zur Rechtssicherung muss) ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote“ bestehen². Grundrechtssystematisch stellt dann also eine später veränderte Weiterverarbeitung der (rechtmäßig erhobenen) Daten einen neuen Eingriff dar³. Und dieser hat mithin auch einem eigenen legitimen Zweck zu dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen.

Die Anpassung erprobter Eingriffsermächtigungen an informationstechnische Entwicklungen und die dadurch erreichte Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheitsgewährleistung stellt insoweit gewiss einen legitimen Zweck dar. Und die geplante Zulassung einer automatisierten Datenanalyse gemäß §§ 188 c und d LVwG-E erfüllt zweifellos auch die nötigen Verhältnismäßigkeitsanforderungen (dies nämlich hat das Bundesverfassungsgericht bereits zu den parallelen Vorschriften in Hessen bzw. Hamburg entschieden)⁴.

Ob letzteres allerdings auch für die neuen Befugnisse zur (KI-betriebenen) biometrischen Fernidentifizierung gemäß §§ 184 b und c bzw. 195 Abs. 2, 195 b und c LVwG-E gesagt werden kann, ist weniger eindeutig. Denn dass die vorgesehenen Normen doch der Verordnung des Eu. Parlaments und des Rates v. 13. 6. 2024 (EU-VO 2024/1689) entsprechen, genügt jedenfalls – wie die Gesetzesbegründung (S. 32) indessen annimmt – für das verfassungsrechtliche Unbedenklichkeitsattest noch nicht (zumal die betreffende EU-VO bisher auch vom EuGH gar nicht geprüft wurde). Vielmehr hat der Gesetzentwurf eigenständig den besonderen speziellen Rechtfertigungskriterien zu genügen, die das BVerfG für eine zulässige, zweckändernde Daten-Weiternutzung aufgestellt hat⁵. Danach dürfte

² BVerfG, U. v. 15.12.1983, E 65, 1 (46) – Volkszählungsurteil.

³ BVerfG, U. v. 20.4.2016, E 141, 220 (324), sowie B. v. 27.5.2020, E 156, 11 (39).

⁴ BVerfG, U. v. 16.2.2023, E 165, 363 (390 Rn. 55 ff.).

⁵ BVerfGE 165, 363 (409 Rn. 103 ff.).

zunächst die neuerliche Verarbeitung wohl als 'Eingriff von höherem Gewicht' gelten, weil der Grundrechtsträger den Ansatz für die neue Datennutzung ja nicht selber ausgelöst hat. Und ein angemessenes Verhältnis zu dieser Schwelle des Eingriffs verlangt dann, dass er nur für ein besonders wichtiges Rechtsgut zugelassen wird, die Gefahr für dieses Rechtsgut sich schon hinreichend konkretisiert hat und die verfahrensmäßige Transparenz, der individuelle Rechtsschutz und die aufsichtliche Kontrolle erhöhten Anforderungen genügt. Dem indessen trägt m. E. der Gesetzentwurf einerseits in §§ 195 Abs. 2 Satz 2 sowie 195 b LVwG-E und andererseits in § 195 c LVwG-E hinreichend Rechnung. Dass man bei dieser Abwägung auch zu anderem – sprich: negativem – Ergebnis kommen kann⁶, ist bei der (s. o.) unvermeidbaren Wertungssubjektivität freilich zu konzedieren. Ein offenkundiger Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs liegt m. E. aber sicher nicht vor.

- 2) Die vorgesehene Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und (nichtspezifischen) Ansammlungen sowie an allgemein zugänglichen Orten gemäß § 184 LVwG-E dürfte, was die gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht) Verfassungskonformität insoweit vorgenommener Bild- und Tonaufzeichnungen anbetrifft, durch höchstrichterliche Entscheide zu vergleichbaren Fällen im Grundsatz geklärt sein⁷. Einer gesonderten Prüfung bedarf dann jedoch die Ermächtigung (auch) zur automatisierten Anwendung zur Erkennung und Auswertung von individuellen Bewegungsmustern nach § 184 Abs. 5 LVwG-E.

Diese besondere, neuartige Datenverwendung stellt nun zweifellos nicht bloß einen eigenen, sondern auch einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar, der mithin auf jeden Fall einem strengen, sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsdiktat unterliegt. Sie muss deshalb dem Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter vorbehalten sein, was indes durch § 184 Abs. 5 Satz 1 LVwG-E („Leben, Leib, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung einer Person“) gewährleistet wird. Ob dann die gezielte, spezielle Daten-Inanspruchnahme auch geeignet, erforderlich und angemessen ist, kann freilich beim letzten Kriterium problematisch scheinen. Sie am Ende aber als akzeptabel auszuweisen, lässt sich m. E. nicht als offenkundige Fehlbewertung ansehen.

⁶ So beispielsweise die BfDI, Stellungnahme v. 6.2.2026, S. 2 ff., zu den jüngst präsentierten parallelen Gesetzentwürfen von BMI und BMJV zur Stärkung digitaler Ermittlungs- bzw. Strafverfolgungsbefugnisse.

⁷ z. B. BVerfG, B. v. 11.3.2008, E 120, 378; BVerfG (Kammer I), B. v. 23.2.2007, DÖV 2007, 606; BVerwG, B. v. 2.5.2024, NJW 2024, 2489; VGH BW, U. v. 21.7.2003, ESVGH 54, 34; oder zuletzt VG Berlin, U. v. 6.5.2026 (42 K 73/25).

- 3) Der Ausbau eingeführter sicherheitsrechtlicher Instrumente wie Polizeigewahrsam (§§ 204 bis 205a LVwG-E) oder elektronische Aufenthaltsüberwachung (§§ 201 b bis d LVwG-E) schließlich muss verfassungsrechtlich zwar ebenfalls einer Grundrechtsprüfung standhalten. Diese entscheidet sich aber weniger am allgemeinen Persönlichkeitsrecht als vielmehr am 'Recht der Freiheit der Person' nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG.

Im ersten Falle (Polizeigewahrsam) stellen sich dazu auch im Grunde keinerlei sonderliche Verfassungsfragen. Es geht stattdessen um Gesetzgebungsform und -technik; laut Entwurfsbegründung soll der Regelungsbereich ja „umfassend novelliert und systematisch geschlossen“ werden. Dabei wird aber schon bei §§ 204 bis 205 a LVwG-E deutlich, wie sehr heutige Gesetzgebung – offenbar im Banne gerichtlich einmal ausdifferenzierter Verfassungsvorgaben oder aus Misstrauen gegenüber einer von sich aus korrekt handelnden Verwaltung – leider dazu neigt, Aspekte, die im verantwortlichen, rechtsbewussten Gesetzesvollzug eigentlich selbstverständlich sind, normativ ausführlich auszudifferenzieren, umständlich zu katalogisieren und dadurch erst richtig zu komplizieren. Der politisch allenthalben proklamierte Kampf gegen Normenflut und Bürokratie wird dadurch auf jeden Fall konterkariert. Rechtlich Neues, bisher Unerkanntes und jetzt also dringend Normierungsbedürftiges gegenüber der geltenden Gesetzesfassung sucht man in den auf vier Entwurfsseiten ausgewalzten §§ 204 bis 205 a LVwG-E wenigstens vergebens.

Für die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach §§ 201 b bis d LVwG-E gilt im Grunde das Gleiche. Auch hier ist die geplante Neuformulierung des (bisher nur zwei Vorschriften brauchenden) Regelungsbereiches deutlich extensiver ausgefallen, als rechtlich notwendig gewesen wäre, und über den dabei erzielten Gewinn an „systematischer Geschlossenheit“ lässt sich weidlich streiten. Immerhin aber gibt es jetzt eine gewisse Erweiterung bei den Einsatztatbeständen, und die grundrechtlichen Eingriffsschwellen werden präzisiert. Insgesamt aber kann man nur wieder über die offenbar unauslöschliche Idealvorstellung staunen, dass es bloß immer weitere Detaillierung und Ausdifferenzierung der Vorschriften brauche, um die zu regelnden Sachverhalte dann lückenlos und überraschungsfrei zu erfassen. Die Vielfalt des Lebens ist allemal größer als die Phantasie der Gesetzesmacher (und die eventuelle rechtliche Fehlbarkeit der Gesetzesanwendung).

III. Der umfangreiche Änderungsantrag der beiden Koalitionsfraktionen schließlich überzeugt schon einmal durch seine augenscheinliche Praxisbezogenheit sowie Aktualität. Das Reformvorhaben gewinnt dadurch nicht nur an fachlicher Überzeugungskraft, sondern auch an konzeptioneller Geschlossenheit.

Insofern ist m. E. als erstes auf jeden Fall die Neufassung der LVerwG-E-Paragrafen 179 Abs. 6 (Standortdaten geographischer Koordinationssysteme), 181 b (Rechtsgrundlage für Kontrollen des Landes in Küstengewässern), 184 d (Vorkehrung für die Feststellung straßenverkehrlicher Ablenkungsverstöße) sowie 185 c und d (Überwachung unbemannter Fahrzeugsysteme) zu befürworten. Aus systematischer Sicht sollten aber die vorgesehenen landespolizeilichen Kontrollbefugnisse auf See doch noch einmal genauer mit den verschiedenen Parallel- sowie Konkurrenzzuständigkeiten des Bundes abgeklärt werden. Und zum Fraktions-Änderungsantrag zu § 186 a Abse. 1 bis 4 LVwG-E (Feinjustierung des Kernbereichsschutzes bei Eingriffen in den informationelle Selbstbestimmungsrecht) sollte vielleicht auch das neueste Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts zum abwägungsfesten persönlichkeitsrechtlichen Kernbereich noch in die Überlegungen mit einbezogen werden, wonach von einem solchen eben bei Übergriffen auf den Rechtskreis dritter Grundrechtsträger möglicherweise gar nicht mehr die Rede sein kann⁸.

Dagegen scheint mir bei den neu formulierten Befugnissen zu § 183 Abse. 1 und 2a (erkennungsdienstliche Behandlung plus deren biometrische Datennutzung), § 185 Abs. 2 (längerfristige Observation sowie verdeckte Datenerhebung durch technische Mittel) und § 185 a Abse. 1 und 2 (Erhebung von Verkehrsdaten) die Verhältnismäßigkeit der informationellen Grundrechtseingriffe noch nicht zweifelsfrei genug normiert zu sein. Insbesondere gilt dies wohl bezüglich der verfassungsrechtlich besonderen Anforderungen an die vorgesehene Eingriffsschwelle⁹.

IV. Insgesamt aber erweist sich das Reformgesamtwerk (bei manchen gesetzgebungstechnischen Überziehungen) m. E. als erfreulich kompakt und nachhaltig.

gez. Schmidt-Jortzig.

⁸ BVerfG, B. v. 21.5.2026 (2 BvR 1096/22, 2 BvR 1097/22).

⁹ Dazu vor allem BVerfG, B. v. 14.11.2024 (1 BvL 3./22), BVerfGE 170, 247 (Rn. 87 ff.); sowie BVerwG, U. v. 2.12.2025 (6 C 1.25), NVwZ 2026, 1133 Rn. 14 ff.