



Postsendungen bitte an die Postanschrift des TLfDI, Postfach 900455, 99107 Erfurt!

Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit (TLfDI), PF 900455, 99107 Erfurt

(Aktenzeichen bei Antwort angeben)

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Ihre Nachricht vom : 29.04.2024  
Ihr Zeichen : Drs. 7/9652  
Bearbeiter/in :  
Telefon : +49 (361) 57-3112900  
Erfurt, den : 23. Mai 2024

THUR. LANDTAG POST  
23.05.2024 13:57

139131 2024

**Den Mitgliedern des**  
InnKA

**Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes - Verhinderung  
von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Drucksache 7/9652)**

hier: Bitte des Innen- und Kommunalausschusses um Äußerung gemäß § 112 Abs.4  
der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrter Herr Stöffler,



der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes - Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Drucksache 7/9652).

Hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Folgen des Gesetzentwurfs werden seitens des TLfDI deutliche Bedenken, insbesondere zu der Geeignetheit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) zur Verhinderung von Gewalt gegenüber Frauen und häuslicher Gewalt gehegt.

Zudem bestehen auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, weil nach dem Gesetzesentwurf mit der elektronischen Fußfessel Personen einer EAÜ unterzogen

Postanschrift: Postfach 900455 Dienstgebäude: Häßlerstraße 8  
99107 Erfurt 99096 Erfurt

Telefon: 0361 57-3112900  
E-Mail\*: [poststelle@datenschutz.thueringen.de](mailto:poststelle@datenschutz.thueringen.de)  
Internet: [www.tlfdi.de](http://www.tlfdi.de)

werden sollen, die weder wegen einer die Maßnahme auslösenden Tat, noch wegen strafbarer Vortaten rechtskräftig verurteilt sind oder überhaupt wegen konkreter Straftaten in Verdacht stehen. Hierbei begegnet vor allem die seitens des Gesetzentwurfs angedachte „im Einzelfall auch langanhaltende Überwachung der von Seiten der Sicherheitsbehörden als gefährlich eingeschätzten Personen gerade auch dann, wenn sich noch keine konkreten Straftaten einschließlich strafbarer Vortaten gesichert nachweisen lassen“ (Ausführungen zu Pkt. A. Problem und Regelungsbedürfnis) schwersten verfassungsrechtlichen Bedenken.

Aufgrund der Kürze der Zeit können die Fragen des Innen- und Kommunalausschusses vom TLfDI im Rahmen einer kursorischen Prüfung nur teilweise wie folgt beantwortet werden:

**1. Welche spezifischen rechtlichen Bedenken bestehen gegen die Übertragung von gerichtlichen Befugnissen auf die Polizei im Kontext des Gewaltschutzgesetzes?**

Es bestehen verfassungsrechtliche Bedenken aus den folgenden Gründen:

Anordnungen im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes können nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich vom zuständigen (Familien-)Gericht erlassen werden. Das Gewaltschutzgesetz als Bundesgesetz sieht keine speziellen Anordnungen durch die Polizei außerhalb der bisher nach dem Thüringer Polizeiaufgabengesetz (PAG) möglichen Maßnahmen vor. Werden in diesem Kontext der Polizei Maßnahmen zugebilligt, die über die kurzfristige Gefahrenabwehr, insbesondere bei Gefahr im Verzug hinausgehen, wird der Richtervorbehalt gem. Art. 104 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verletzt und in das Grundrecht des Betroffenen auf Freizügigkeit aus Art. 11 GG eingegriffen, ohne dass eine Prüfung durch den Richter erfolgte. Dies stellt möglicherweise einen Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz nach Art. 20 Abs. 3 GG dar.

**2. Halten Sie die vorgesehene Ausdehnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung(EAÜ) im Kontext für erforderlich, geeignet und angemessen um dem im Titel genannten Ziel „Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“**

**Rechnung zu tragen und erachten Sie die vorgeschlagenen Maßnahmen als verhältnismäßig?**

Die EAÜ stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der überwachten Person dar. Mittels der sogenannten elektronischen Fußfessel, die am Körper zu tragen ist, sollen lückenlos Aufenthaltsorte und Bewegungsdaten automatisch erhoben, übermittelt und gespeichert werden, so dass ein vollständiges Bewegungsprofil erstellt werden kann. Nur wenn diese Maßnahme tatsächlich für den Zweck des Schutzes vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt geeignet, erforderlich und verhältnismäßig wäre, wäre ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gerechtfertigt.

Es bestehen seitens des TLfDI erhebliche Zweifel daran, ob tatsächlich ein Präventionseffekt zu erzielen und damit die EAÜ zur Erfüllung des Zwecks des Schutzes vor Gewalt **geeignet** wäre. Dass der gewünschte Abschreckungseffekt tatsächlich eintritt und die EAÜ Übergriffe auf Frauen oder im Rahmen der häuslichen Gemeinschaft verhindert, ist nach Kenntnis des TLfDI bislang nicht wissenschaftlich belegt und wird auch im Rahmen der Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU nicht nachgewiesen.

Bisher wird die EAÜ lediglich im Rahmen der Führungsaufsicht ausschließlich auf Weisung des Gerichts gegenüber **verurteilten** Personen gem. § 68b Abs. 1 Nr. 12 Strafgesetzbuch eingesetzt. Dennoch gibt es immer wieder erneute einschlägige Straftaten in diesem Personenkreis.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bestätigte zwar im Rahmen seiner Entscheidung vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11, dass die EAÜ **verurteilter** Personen im Rahmen der Führungsaufsicht verfassungsgemäß sei. Gleichzeitig verwies es aber auf eine im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vorgenommene Evaluierung, wonach eine gesicherte Schlussfolgerung zur Wirksamkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Hinblick auf die Rückfallhäufigkeit nicht möglich sei. Es seien jedoch zum Teil erhebliche Einschränkungen festzustellen, von denen einige potentiell die Resozialisierung beeinträchtigen

könnten, so z.B. berufliche Schwierigkeiten, körperliche Beschwerden, Vermeidung bestimmter Orte (über etwaige Gebots- oder Verbotszonen hinaus) aus Angst vor Stigmatisierung, Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche (siehe ausführlicher BVerfG vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11 zitiert nach juris, Rdn.175 und 177).

In der Regel liegen im Rahmen der präventiv verhängten EAÜ – anders als bei der repressiven Verhängung im Rahmen der Führungsaufsicht – keine fachlichen Einschätzungen von TherapeutInnen oder anderen Sachverständigen zu der betroffenen Person vor. Es fehlt daher an einer fachlich fundierten Prognose, was letztendlich auch die Geeignetheit der EAÜ als Maßnahme im Einzelfall infrage stellen kann.

Hinsichtlich der **Erforderlichkeit** geht der TLfDI davon aus, dass eine dauerhafte Observation durch PolizeibeamtInnen im Vergleich zur automatisierten Erhebung des Aufenthaltsorts einen schwerwiegenderen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellen würde, so dass ein milderes Mittel zur ständigen Bestimmung des Aufenthaltsorts nicht ersichtlich und die Erforderlichkeit zu bejahen wäre – vorausgesetzt die fortlaufende Ermittlung des Aufenthaltsortes wäre geeignet zur Verhinderung von Übergriffen. Der seitens des Gesetzentwurfs angeführte personelle Mangel der Polizei kann und darf bei der Beurteilung der Erforderlichkeit jedoch keine Rolle spielen.

Eine Maßnahme, deren Geeignetheit bereits nicht nachgewiesen ist, die jedoch erhebliche Einschränkungen über die eigentliche Aufenthaltserfassung hinaus nach sich zieht, wie Schwierigkeiten bei der Ausübung beruflicher Tätigkeiten, Angst vor Stigmatisierungen und körperliche Beschwerden, ist nach hiesiger Auffassung im Rahmen präventiver Maßnahmen unverhältnismäßig, d.h. **nicht angemessen**. Wenn bereits Bedenken bestehen, dass diese Beeinträchtigungen eine Resozialisierung stören: Wie wirken sich derartige Maßnahmen auf eine nicht verurteilte Person aus? Die Störung des Erhalts oder der Schaffung geordneter Strukturen, wie der Berufsausübung oder Arbeitssuche, der Suche einer Wohnung oder der Ausübung einer sportlichen Betätigung begünstigt bekanntermaßen strafrechtliche Ver-

stöße. Möglicherweise kommt es zudem zu einer zusätzlichen Gefährdung potentieller Opfer aus Wut und Verärgerung, weil dieses die Ursache für die Einschränkungen setzte.

**6. Wie könnte eine optimale Zusammenarbeit zwischen Polizei und Opferberatungsstellen aussehen?**

Sofern eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und Opferberatungsstellen im Rahmen der präventiven EAÜ angedacht werden sollte, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu beachten, dass weder der Opferberatungsstelle noch der gefährdeten Person sämtliche Aufenthaltsdaten oder das Bewegungsprofil der überwachten Person bekanntgegeben werden dürfen. Nach § 34 f Abs. 2 PAG-E darf die Polizei mit Hilfe der von der verantwortlichen Person mitgeführten technischen Mittel automatisiert Daten über deren Aufenthaltsort sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung erheben und speichern. Eine Übermittlungsbefugnis an Dritte beinhaltet die Vorschrift nicht und kann aufgrund der Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch nicht ohne Weiteres aus der allgemeinen Übermittlungsbefugnis aus § 41 Abs. 2 Nr. 2 PAG hergeleitet werden.

**7. Wie könnte eine optimale Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gewaltpräventionsberatungsstellen aussehen?**

Die Ausführungen zu Frage 6 gelten ebenfalls für die Gewaltpräventionsstellen.

**8. Ist die vorgesehene elektronische Aufenthaltsüberwachung aus ihrer Sicht praktikabel um dem Ziel „Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ Rechnung zu tragen und liegen Ihnen Erkenntnisse vor, wonach die Effektivität dieses Instruments wissenschaftlich gestützt, belegt oder widerlegt wurde, wenn ja welche Angaben können sie dazu vornehmen?**

Zu der hier bekannten wissenschaftlichen Erhebung und den daraus resultierenden Zweifeln, siehe Ausführungen unter Frage 2 und BVerfG vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11 ab Rdn. 174 mit weiteren Ausführungen zu der im Auftrag des Bundes-

ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz durch das Institut für Kriminologie der Universität Tübingen unter Leitung von Prof. Kinzig zur EAÜ im Rahmen der Führungsaufsicht durchgeführten Evaluation.

**16. Das ThürPAG legt bislang in keinem einzigen Regulationsfall bei der Eingriffsschwelle die „drohende Gefahr“ zugrunde. Ist es in Hinblick auf den Grundrechtsschutz angemessen, diese abgesenkte Eingriffsschwelle bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung vorzuverlagern?**

Das BVerfG definierte im Rahmen seiner Entscheidung zum BKAG die drohende Gefahr nicht als eine konkrete, aber als eine hinreichend konkretisierte Gefahr in dem Sinne, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen müssen (BVerfG vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 – juris- Rdn. 112). Es entwickelte diesen Gefahrbegriff zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und gab zu bedenken, dass bei der Prüfung der Angemessenheit der angegriffenen (BKAG) Vorschriften zu beachten sei, dass es sich nicht um Normen handelt, die in ihrer Eingriffswirkung mit großer Streubreite gleichsam die gesamte Bevölkerung betreffen. Es gehe vielmehr ganz überwiegend um Bestimmungen, die die Sicherheitsbehörden einzelfallbezogen in den Stand setzen sollen, schwerwiegende Gefahren für Rechtsgüter von Verfassungsrang abzuwehren und Straftaten von großem Gewicht zu verhüten (Vgl. BVerfG vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 –juris- Rdn. 101).

Auch wenn im Rahmen der Vorbeugung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sehr wohl hohe Schutzgüter gegeben sind, stellt sich hier keine mit Terroranschlägen vergleichbare Situation dar, so dass diese Herabsetzung der Intensität der Gefahr grundsätzlich nicht übernommen werden kann.

Im Hinblick auf die tiefen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Art. 11 GG einerseits und der üblicherweise fehlenden sachverständigen therapeutischen Beurteilung der betroffenen Person im Rahmen des präventiven Einsatzes der EAÜ andererseits hält der TLfDI die Herabsetzung der Eingriffsschwelle derzeit nicht für angemessen.

**18. Wäre analog zu Bayern der Begriff der "drohenden Gefahr" und eines „bedeutenden Rechtsguts" im Gesetzestext zu definieren?**

Aus Gesichtspunkten der Normenklarheit sollte eine Definition in das Gesetz aufgenommen werden. Auf die unter Frage 16 dargelegten Bedenken hinsichtlich der Herabsetzung der Eingriffsschwelle wird verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen