

Problematische Entwicklungen im Polizeirecht: Anmerkungen zum Gesetz zur Reform des Berliner Polizei- und Ordnungsrechts 2025

1. Einleitung

Seit Jahrzehnten ist das Polizeirecht Gegenstand von politischen und rechtswissenschaftlichen Kontroversen, die auch grundlegende Fragen zur Stellung der Polizei im demokratischen Verfassungsstaat aufwerfen (hierzu bereits Denninger 1978). Das Polizeirecht regelt polizeiliche Handlungsoptionen für Zwecke der Gefahrenabwehr und damit Befugnisse zum Eingriff in Grund- und Menschenrechte. Die Gesetzgebungskompetenz für das Gefahrenabwehrrecht liegt in Deutschland bei den Bundesländern für ihre jeweilige Landespolizei; allerdings führt die Koordination im kooperativen deutschen Föderalismus zu starken Ähnlichkeiten zwischen den Polizeigesetzen der Länder. Die Polizeigesetzgebung der Länder und des Bundes reagiert auf (vermeintliche oder tatsächliche) neue Gefahrenquellen und technische Entwicklungen. Die Schwerpunkte variieren; je nach politischer Präferenz werden rechtsstaatliche Begrenzungen für das Polizeihandeln in hinzukommenden oder geänderten Befugnisnormen für polizeiliche Grundrechtseingriffe mehr oder minder stark in den Mittelpunkt gerückt. Dabei ist eine Tendenz hin zu mehr und weiterreichenden Eingriffsbefugnissen zu beobachten, die oft die Grenzen des noch gerade mit den Grund- und Menschenrechten Vereinbaren ausschöpfen, manchmal auch überschreiten. Die Grenzen zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sind unschärfer geworden, weil manche Straftatbestände auf die Verursachung von Gefahren ausgeweitet wurden. Zugleich tendiert die Polizeigesetzgebung in zahlreichen Fallkonstellationen dazu, die Anforderungen an die Konkretisierung von Gefahren abzusenken, sodass polizeirechtliche Eingriffsbefugnisse bereits im Vorfeld von Gefahren genutzt werden können (vgl. auch Bäcker 2015; Baldus 2014; Aden/Fährmann 2018; 2019; Weißlau 1989).

Im Sommer 2025 legte die Regierungskoalition aus CDU und SPD, die seit 2023 den Berliner Senat stellt, einen 736 Seiten umfassenden Entwurf zur Reform des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) vor (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553), der nach kontroverser Debatte im Dezember mit einigen Änderungen verabschiedet wurde und an Weihnachten 2025 in Kraft trat.ⁱ Der vorliegende Beitrag zeigt eine Reihe von Unschärfen und problematischen Entwicklungen auf, die sich in ausgewählten Teilen dieses Änderungsgesetzes widerspiegeln. Einen Schwerpunkt bilden die Risiken zusätzlicher polizeilicher Eingriffsbefugnisse im digitalen Raum und bei der Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI).ⁱⁱ

2. Fehlende Betrachtung der Gesamtbelastung für die Grund- und Menschenrechte

Die grund- und menschenrechtliche Perspektive beleuchtet das Spannungsfeld zwischen staatlichen Schutzpflichten und der Verhältnismäßigkeit von staatlichen Eingriffen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung 2010 den normativen Anspruch formuliert, nicht

nur einzelne Überwachungsmaßnahmen isoliert, sondern die Summe aller Maßnahmen – ihre kumulative Belastung – im Blick zu haben. Der Zugewinn an Sicherheit muss mit den beabsichtigten grund- und menschenrechtlichen Beschränkungen insgesamt in Beziehung gesetzt werden. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie nach Inkrafttreten des Gesetzes seine Wirkung auf die tatsächliche Entwicklung überprüft werden soll (Weingärtner 2021). Für die grund- und menschenrechtliche Bewertung der Gesetzesnovelle werden im Folgenden drei Aspekte betrachtet: die sogenannte *Überwachungsgesamtrechnung*, die *Grundrechtsbelastung* und der *Gesetzeszweck*.

2.1 Überwachungsgesamtrechnung

Das BVerfG unterscheidet die Überwachungsgesamtrechnung vom additiven Grundrechtseingriff. Letzterer bezieht sich auf mehrere, kumulativ angeordnete Maßnahmen zur selben Zeit gegen denselben Grundrechtsträger (BVerfGE 112, 304ff. – GPS). Die Überwachungsgesamtrechnung hat hingegen das Maß der Überwachung aller Bürger*innen im Fokus. Daher darf bei der Implementierung neuer Überwachungsmaßnahmen nicht unbeachtet bleiben, welchem Maß an Überwachung die Menschen insgesamt schon ausgesetzt sind (BVerfGE 125, 260ff. – Vorratsdatenspeicherung).

Das BVerfG hat für verschiedene Regelungsbereiche des Sicherheitsrechts festgestellt, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Wirkungen von Gesetzen zu beobachten und auf notwendige Nachbesserungen zu überprüfen, insbesondere ihre Übereinstimmung mit dem Grundgesetz. Der neue § 42c Abs. 8 ASOG enthält darauf einen Hinweis, ist als Grundlage für eine Evaluation aber nicht ausreichend. Die Vorschrift des § 70 ASOG über die Evaluation verschiedener Vorschriften wurde ersatzlos entfernt. Eine gesteigerte Pflicht besteht dort, wo die Eignung von gesetzlichen Maßnahmen und künftige Entwicklungen ungewiss sind. Hier besteht eine Pflicht zur planmäßigen Erhebung und Auswertung von Daten zur Nutzung der Eingriffsbefugnisse in der Praxis. Diese Grundsätze finden besonders auf Fälle verdeckter Informationsbeschaffung Anwendung, wie etwa die geänderten §§ 24g Abs. 2, 25a, 25b, 26, 26a und 26b ASOG.

Durch die Reform des ASOG steigt die Summe staatlicher Überwachungs- und Eingriffsmöglichkeiten und damit die grund- und menschenrechtliche Gesamtbelastung der Berliner*innen (Braun/Albrecht 2017). Auch wenn eine entsprechende Gesamtrechnung auf Bundes- und Landesebene bisher fehlt und methodisch auf Herausforderungen trifft, sind entsprechende Anstrengungen des Gesetzgebers notwendig. Die Pilotstudie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht für die Konzeption und Durchführung einer Überwachungsgesamtrechnung hat Vorarbeiten geleistet, die für Berlin genutzt werden können (Poscher et al. 2022).

2.2 Grundrechtsbelastung

Die Analyse des Schutzbereiches und der Schranken der von der Reform betroffenen grund- und menschenrechtlichen Normen erlaubt eine erste Bestimmung der damit verbundenen Grundrechtsbelastung.

Die tatsächliche Belastung ergibt sich erst aus dem Zusammenspiel der betroffenen Rechte mit ihren tatsächlichen Anwendungs- und Missbrauchsmöglichkeiten.

Zu messen sind insbesondere die Auswirkungen auf die Telekommunikationsfreiheit (Art. 10 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) sowie auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf die Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme (grundlegend BVerfGE 120, 274 – Online-Durchsuchung) als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Aus der Orientierungswirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergeben sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 8 EMRK weitere relevante Maßstäbe für die Interessenabwägung zwischen Sicherheitszweck und Eingriffsfolgen polizeilicher Maßnahmen.ⁱⁱⁱ Die Rolle der EMRK in der polizeilichen Praxis wird weder im Gesetzestext noch in der Reformbegründung erwähnt. Die Gesetzesänderungen und -begründungen verweisen an mehreren Stellen auf die Umsetzung von Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union (EU), etwa in §§ 18 Abs. 5, 19, 45b, 48a, 50 und 51a ASOG. Damit wird der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (EU-GRC) zumindest für die Anwendung dieser Bestimmungen eröffnet. Art. 7 und 8 EU-GRC als parallel ausgerichtete Normen zum Schutz der Privatheit vor digitalen Anwendungsmöglichkeiten sind für die polizeiliche Praxis besonders relevant.

2.3 Gesetzeszweck

Ein wichtiger Maßstab für die Grundrechtsbelastung einzelner Regelungen in der polizeilichen Praxis ist der Zweck, der mit der jeweiligen Änderung erreicht werden soll (Gerson 2022). Die Gesetzesbegründung verweist zunächst auf die Kriminalitätsstatistik und die begrenzte Aufklärungsquote von Straftaten und damit nur auf einen Teilaspekt der Gefahrenabwehr. Die den Senat tragenden Parteien möchten die Freiheit und Offenheit der Berliner Stadtgesellschaft mit der dafür erforderlichen Sicherheit aller Bürger*innen verbinden. Dies hänge auch davon ab, welche gesetzlichen Möglichkeiten die Polizei und Ordnungsbehörden haben, um zur Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr von Gefahren tätig zu werden. Neue Phänomene der Kriminalität, der Fortschritt der Technik und soziale Entwicklungen machten eine Reform des ASOG erforderlich. Außerdem würde der Abstand zum BPolG und den Polizeigesetzen der Länder geschlossen und die Forderungen, die das EU-Recht und die Rechtsprechung des BVerfG an ein grundrechts- und datenschutzkonformes Polizei- und Ordnungsrecht stellen, umgesetzt. Allerdings sind die empirischen Grundlagen der vorgeschlagenen Änderungen jenseits eines sicherheitspolitischen Trends nicht ohne Weiteres zu erkennen. Damit wurde auch eine Gelegenheit verpasst, die Besonderheiten einer Metropole gegenüber den Flächenstaaten grundsätzlicher zu erfassen und polizeirechtlich umzusetzen. Für zukünftige Evaluationen, ob die gesetzlichen Maßnahmen den Gesetzeszweck tatsächlich erreichen, ist die Begründung ungeeignet.

3. Zulassung diskriminierender Personenkontrollen

Die Novellierung des Gesetzes enthält auch eine Reihe neuer und bislang unbekannter Regelungen. Das gilt etwa für den neu in das Gesetz eingefügten § 12 Abs. 3 ASOG. Diese Regelung bestimmt in der unverändert

in Kraft getretenen Fassung:

„Die Auswahl der von einer Maßnahme betroffenen Person anhand gruppenbezogener Merkmale im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes, Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung von Berlin und § 2 des Landesantidiskriminierungsgesetzes ohne hinreichenden sachlichen, durch den Zweck der jeweiligen Maßnahme gerechtfertigten Grund ist unzulässig.“

Der Gesetzesbegründung zufolge soll diese Vorschrift allein „klarstellenden Charakter“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 138) haben.^{iv} Dort heißt es: „Berlin duldet keine Diskriminierung. Darum darf das physische Erscheinungsbild, etwa Hautfarbe oder Gesichtszüge, einer Person keine zulässige Entscheidungsgrundlage für polizeiliche oder ordnungsbehördliche Maßnahmen wie Personenkontrollen, Ermittlungen oder Überwachungen sein.“ Die Regelung solle klarstellen, „dass die Auswahl der von einer polizeilichen Maßnahme betroffenen Person anhand gruppenbezogener Merkmale ohne hinreichenden sachlichen, durch den Zweck der jeweiligen Maßnahme gerechtfertigten Grund – wie bisher schon – unzulässig ist“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 116).

Die Annahme eines nur klarstellenden Charakters der Regelung ist jedoch unzutreffend. § 12 Abs. 3 des Gesetzes weicht vielmehr klare verfassungsrechtliche Vorgaben auf, die sich aus Art. 3 GG ergeben. Dessen Abs. 1 bestimmt: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Diese Regelung wird als „Willkürverbot“ verstanden; sie verbietet Ungleichbehandlungen ohne vernünftigen, sachlich einleuchtenden Grund (Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 23.07.2025 – 2 BvL 9/14, Rn. 71 m.w.N.). Dem entspricht die Orientierung an einem sachlichen Grund im neu geschaffenen § 12 Abs. 3 ASOG. Indes nimmt diese Regelung ausdrücklich auf Art. 3 Abs. 3 GG Bezug, der bestimmt, dass niemand wegen der dort genannten Kriterien – wie Geschlecht, Abstammung, „Rasse“ und Herkunft – benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Art. 3 Abs. 3 GG enthält ein Verbot, bei staatlichem Handeln an die dort genannten Merkmale anzuknüpfen („Anknüpfungsverbot“; grundlegend Sachs 1987: 428ff.). In den Worten des BVerfG (Urt. v. 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82 u.a., Rn. 52 – Nachtarbeitsverbot für Frauen): „Die Vorschrift [...] verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG [...]. Die darin genannten Merkmale dürfen nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden.“ Während Art. 3 Abs. 1 GG ein Verbot sachlich ungerechtfertigter Differenzierungen enthält, darf der Staat die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale schon nicht zum Anlass für staatliches Handeln nehmen.

Es hat Versuche gegeben, diesen verfassungsrechtlich eindeutigen Befund mit Blick auf angebliche praktische Bedürfnisse abzumildern. So soll eine Ausnahme vom Anknüpfungsverbot möglich sein, wenn eines der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Kriterien nur eines unter mehreren in einem „Motivbündel“ bildet (Vgl. OVG NRW, Urt. v. 07.08.2018 – 5 A 294/16, Rn. 60 ff. (juris) – racial profiling). Das kann nicht funktionieren, weil es sich um eine digitale Entscheidung handelt. Ein Kriterium ist für eine Auswahlentscheidung ausschlaggebend – oder eben nicht (Koch 2024: 397). Illustriert sei dies an einer Entscheidung des EGMR, die die polizeiliche Kontrolle eines Schweizers mit dunkler Hautfarbe im Züricher Hauptbahnhof betraf (ECHR, Wa Baile v. Switzerland – 43868/18 und 25883/21 v. 20.02.2024). Die Kontrolle wurde später damit gerechtfertigt, dass der Betroffene den Blick abgewendet habe, nachdem er die Polizeibeamten wahrgenommen hatte. Hierbei stellt sich die Frage, ob beliebige andere Personen wegen dieses Verhaltens ebenfalls kontrolliert worden wären. Nur wenn dies zu bejahen sein sollte, läge keine Anknüpfung an ein unzulässiges Merkmal vor.

Ein anderer Ansatz knüpft auch für polizeiliche Kontrollen daran an, dass sich Grundrechte mit Blick auf andere Rechtsgüter von Verfassungsrang einschränken lassen (Vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 21.04.2016 – 7 A 11108/14, Rn. 132 (juris); OVG NRW, Urt. v. 07.08.2018 – 5 A 294/16, Rn. 56 ff. (juris); OVG Hamburg, Urt. v. 31.01.2022 – 4 Bf 10/21, Rn. 82 (juris)); man spricht von verfassungsimmanenten Schranken. Das mag auch mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 GG grundsätzlich in Betracht kommen. Nicht möglich ist aber, beliebige gegenläufige Belange zu Rechtsgütern von Verfassungsrang zu erklären, um an die Kriterien des Art. 3 Abs. 3 GG anknüpfen zu können, da durch ein ausdehnendes Operieren mit kollidierendem Verfassungsrecht die Unterscheidung zwischen Differenzierungsverbot und Anknüpfungsverbot eingeebnet würde. Im praktischen Ergebnis liefe dies auf ein Willkürverbot hinaus. Eine Einschränkung setzt daher voraus, dass besonders hochrangige Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit oder Freiheit der Person in Rede stehen (vgl. Koch 2024: 398f.).

Allerdings enthält § 12 Abs. 3 ASOG keinen solchen Vorbehalt. Eine derartige Beschränkung kann auch nicht in die Norm hineingelesen werden, da dies den Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit polizeilicher Ermächtigungsgrundlagen widersprechen würde, die in der neueren BVerfG-Rechtsprechung formuliert worden sind. So hat es das Gericht 2022 abgelehnt, eine Vorschrift zur verdeckten Datenerhebung im Landesrecht von Mecklenburg-Vorpommern dahin verfassungskonform zu interpretieren, dass sie eine Gefahr für Leib oder Leben erfordere. Eine verfassungskonforme Auslegung in diesem Sinne scheide aus, weil dies den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit nicht genüge (BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022, 1 BvR 1345/21, Rn. 121 – SOG M.-V.). Noch deutlicher wird das Gericht in einer Entscheidung zum nordrhein-westfälischen Polizeigesetz von 2024. Demzufolge ist es grundsätzlich nicht angängig, dass die Polizei ohne nähere gesetzliche Vorgaben über die Grenzen der Freiheit der Bürger*innen entscheidet und sich die Maßstäbe dafür selbst zurechtlegen muss (BVerfG, Beschl. v. 14.11.2024 – 1 BvL 3/22, Rn. 104 – Observation nach PolG NRW). Es ist daher nicht möglich, zu weit gefasste Eingriffsermächtigungen durch ungeschriebene Tatbestandsmerkmale auf einen verfassungskonformen Gehalt zu reduzieren (vgl. Koch 2025: 505).

Im Ergebnis ist die Relativierung der Anknüpfungsverbote aus Art. 3 Abs. 3 GG durch die neue Regelung in § 12 Abs. 3 ASOG daher verfassungsrechtlich nicht zulässig. Art. 3 Abs. 3 GG gilt im Übrigen unmittelbar und ist aus sich heraus unmissverständlich; irgendeiner (relativierenden) „Klarstellung“ durch ein einfaches Gesetz bedarf es daher nicht. Das Anknüpfungsverbot ist vielmehr ernst zu nehmen.

4. Videoüberwachung an kriminalitätsbelasteten Orten (§24e ASOG) - Diskriminierungsschutz als Regulativ informationeller Eingriffe

Kriminalitätsbelastete Orte (kbOs) sind als gefahrenabwehrrechtliches Konzept umstritten. Seit der Novelle des ASOG sind die kbOs nun ein Rechtsbegriff (§ 17a ASOG). Damit geht eine Ermächtigung zur Datenerhebung und automatisierten Auswertung einher (§ 24e ASOG). Mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m Art. 1 Abs. GG) und den Diskriminierungsschutz (Art. 3 GG) sind Fragen offen.

4.1 Diskriminierungsanfälligkeit kriminalitätsbelasteter Orte

Gesetzlicher Referenzpunkt der kbOs war bis zur Novelle § 21 Abs. 2 Nr. 1 a ASOG. Dieser Paragraph erlaubt Polizei und Ordnungsbehörden an Orten mit – nach polizeilichen Lageerkenntnissen – spezifischen Gefahrenkomponenten eine Identitätsfeststellung.^v Maßnahmen an kbOs sind im Vorfeld konkreter Gefahren angesiedelt und führen zu Grundrechtseingriffen gegenüber Personen, die dazu keinen Anlass gegeben haben. Aufgrund dieses verdachtsunabhängigen Charakters ist das Einschreiten an kbOs anfällig für Stereotype (vgl. Hunold et. al 2025). Grundrechtlich übersetzen sich solche Stereotype in Diskriminierungstatbestände des Art. 3 Abs. 3 GG bzw. des Art. 3 Abs. 1 GG.^{vi} Diese Tatbestände unterliegen dem Anknüpfungsverbot. Davon ausgenommen dürfte nach der vielfältigen Verwaltungsgerichtsrechtsprechung *maximal* der Schutz überwiegender verfassungsrechtlich geschützter Güter sein, und dies unter strenger Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Tomerius 2023). Komplexe grundrechtliche Einordnungen sind damit an Beamt*innen vor Ort ausgelagert.

4.2 Die ASOG-Novelle 2025: Neue Befugnisse, ungelöste Probleme

Mit § 17a ASOG haben die kbOs eine explizite Rechtsgrundlage erhalten. Gleichzeitig erweitert § 24e ASOG die polizeilichen Befugnisse: An kbOs sind nun Bildaufnahmen, -aufzeichnungen und deren automatisierte Auswertung zulässig. Die Idee folgt dem „Mannheimer Modell“ (Schwarzbeck 2025): Software analysiert Bewegungsmuster, und sobald ein Verhalten potenziell gefährlich erscheint, wird ein Alarm ausgelöst (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 118). Nach menschlicher Überprüfung der Daten oder der Lage vor Ort besteht die Grundlage für polizeiliches Einschreiten. Ausgeschlossen ist die Nutzung der Daten für biometrische Fernidentifizierung. Offen lässt das Gesetz, ob es sich um regelbasierte oder (nicht) ausgelernte maschinell lernende Verhaltenserkennung handeln soll (vgl. § 42d ASOG).^{vii}

Mit Datenerhebung, -speicherung und automatisierter Analyse berechtigt § 24e ASOG zu informationellen Eingriffen, die nicht notwendig durch zweckwahrende Weiterverwendung verbunden sind (für die Speicherung vgl. den Verweis von § 24e III ASOG auf § 24a III ASOG). Die automatische Auswertung ist als eigenständiger Eingriff zu werten, der im Gefahrenvorfeld des § 24e Abs. 4 ASOG eine hohe Eingriffs-

intensität verwirklichen dürfte (vgl. BVerfG, Urt. v. 16.2.2023, 1 BvR 1547/19; 1 BvR 2634/20, Rz. 73 - Automatisierte Datenanalyse). Ob eine solche Eingriffsintensität als verhältnismäßig anzusehen ist, bemisst sich nach der Judikatur des BVerfG in Relation zum Gewicht der geschützten Rechtsgüter und der Eingriffsschwelle (BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15 - KFZ Kennzeichenkontrollen 2). Über den Verweis auf § 100a der Strafprozessordnung (StPO) in § 17a i.V.m. § 17 Abs. 3 Satz 1 ASOG ist der Kreis an im Rahmen von kbOs geschützten Rechtsgütern relativ weit.^{viii} Das wirft Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des § 24e Abs. 4 ASOG auf. Erhärtet werden diese durch die große Streubreite der ausgewerteten Daten. So ist deren Nutzung zum Testen und Trainieren von KI (neuer § 42d ASOG) nicht ausgeschlossen. Auch eine Nutzung im Rahmen des § 47a ASOG („Super-Datenbank“) dürfte möglich sein.

4.3 Diskriminierungsschutz als Regulativ der informationellen Eingriffsintensität

Gesetzgeberisch regulieren lässt sich die Eingriffsintensität etwa über Schutz vor Diskriminierung. Automatisierte Polizeiarbeit sieht das BVerfG in ambivalenter Funktion (BVerfG, Urt. v. 16.2.2023, 1 BvR 1547/19; 1 BvR 2634/20, Rz. 77 - Automatisierte Datenanalyse). Am Beispiel des § 24e ASOG illustriert: KbOs sind, wie dargelegt, anfällig für diskriminierenden Ermessensfehlgebrauch. Unterstützt ein maschinelles System die „Aufmerksamkeit der eingesetzten Kräfte“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 118), kann das über diskriminierungsfreie Algorithmen abschwächend wirken. Identifizieren Algorithmen umgekehrt weniger normalisierte Bewegungsmuster – etwa von Menschen mit Behinderung – als gefährlich, tritt ein Diskriminierungsrisiko hinzu. Mit dem § 42d Abs. 1 S. 2 ASOG hat die Gesetzgebung einen entsprechend regulativen Schritt gesetzt. Dieser sieht vor, dass bei der Weiterverarbeitung von polizeilichen Daten zum Zweck des Trainierens und Testens von KI-Systemen „durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen [ist], dass diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden“. Losgelöst von der Praktikabilität dieser Regelung ist allerdings nicht davon auszugehen, dass mit Inkrafttreten des § 42e ASOG sofort gemäß § 42d Abs. 1 S. 2 ASOG (weiter-)entwickelte Verhaltenserkennung zum Einsatz kommt. Diskriminierungsrisiken an kbOs bleiben also bestehen und gewinnen mit der technologischen Überformung an Komplexität.

5. Körperliche Untersuchung (§ 21b ASOG)

Das neueste Gesetz zur Reform des Berliner Polizei- und Ordnungsrechts führt den § 21b ins ASOG ein und regelt die körperliche Untersuchung. Diese Vorschrift steht in einem systematischen Zusammenhang mit § 21a Abs. 1, welcher 2017 in das ASOG eingefügt wurde (Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes und des Berliner Datenschutzgesetzes, GVBl S. 598) und medizinische Untersuchungen normiert. Bei genauerer Betrachtung stellt sich heraus, dass § 21a ASOG keinesfalls das gefahrenabwehrrechtliche Pendant zu § 81a StPO ist, denn die Norm hat nur einen relativ kleinen Anwendungsbereich. Die *medizinische Untersuchung* (zur Kritik des Begriffs: Knappe/Schönrock 2016: § 21a Rn. 5) ist danach nur zulässig zur Identifizierung Verstorbener oder Hilfloser. Ein Blick in die deutschen Polizei- und Ordnungsgesetze zeigt, dass nur ein Teil der Bundesländer eine solche Untersuchung erlaubt.^{ix} Die meisten dieser Regelungen sind aber nicht auf die Identifizierung gerichtet, sondern sollen dem Schutz von Personen vor Übertragung mit ansteckenden Krankheiten dienen. Gedacht ist dabei an Fallgestaltungen, in denen Polizeibeamt*innen, medizinisches Personal oder Rettungspersonal sich an benutzen Injektionsnadeln von durchsuchten Personen oder Patienten stechen, die jeweilige Person keine Auskunft

über etwaige Infektionen geben kann, aber einen Bluttest verweigert.

Während in Berlin eine Testung der Person auf übertragbare Krankheiten bisher gegen ihren Willen nicht möglich war, soll § 21b ASOG diese gesetzgeberische Lücke schließen (so bereits die Forderung von Knappe/Schönrock 2016: § 21a Rn. 2). Ausweislich der Entwurfsbegründung können die Einsatzkräfte von Polizei und Rettungsdiensten, medizinische Pflegepersonen und Angehörige ähnlicher Berufsgruppen, aber auch Opfer von Gewalttaten, in engen körperlichen Kontakt mit Personen kommen, bei denen Infektionen mit gefährlichen Krankheitserregern vorliegen (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 125). Ziel dieser Norm soll es sein, eine eventuelle spätere Erkrankung zweifelsfrei auf das Ereignis zurückzuführen und im Fall, dass die mögliche Überträgerperson positiv getestet wird, möglichst bald mit einer medizinischen Behandlung der Person zu beginnen, die sich möglicherweise angesteckt hat.^x Gerade im Fall einer möglichen Übertragung von HI-Viren muss unverzüglich – die ärztlichen Leitlinien empfehlen einen Beginn innerhalb eines Zeitraums von zwei bis maximal 24 Stunden – nach der Exposition, mit einer Postexpositionsprophylaxe begonnen werden. In der Praxis erweist sich die Anwendung dieser Norm jedoch als weniger einfach als es auf den ersten Blick erscheint.

Als Rechtsfolge erlaubt § 21b Abs. 1 S. 1, dass eine Person körperlich untersucht werden darf. § 21b Abs. 1 S. 2 ASOG führt aus, dass u. a. Entnahmen von Blutproben zulässig sind. Der Begriff des *körperlichen Eingriffs* ist aus § 81a StPO bekannt. Ein solcher liegt vor, wenn unter Zufügung auch nur geringfügiger Verletzungen in das haut- und muskelumschlossene Gewebe eingedrungen wird, um Körperzellen zu entnehmen oder dem Körper Stoffe zuzuführen (Trück 2023, § 81a Rn. 11; Goers 2026, § 81 a Rn. 8). Eine körperliche Untersuchung wird also erst dann zum körperlichen Eingriff, wenn es zu einer Substanzverletzung kommt.

Darüber hinaus müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Krankheitserreger übertragen worden sind. Hier bleibt der Wahrscheinlichkeitsmaßstab hinter dem einer *konkreten Gefahr* zurück (BVerfGE 165, 1, 52; Petersen-Thrö/Beger 2024). Allerdings reichen nicht bloße Vermutungen aus, sondern es ist eine tatsachenbasierte Prognose zu erstellen. Fraglich ist, welche auf eine Infektionsübertragung hindeutende Tatsachen hier in Betracht kommen können. Nicht alle Krankheiten haben dieselben Übertragungswege (vgl. Tomerius 2015: 415).^{xi} Allein die Vielzahl an möglichen Krankheiten und die Unterschiedlichkeit der Übertragungswege macht deutlich, dass die Norm zu unbestimmt ist. Nicht jede Exposition mit Körperflüssigkeiten dürfte zudem die Annahme rechtfertigen, dass auch Krankheitserreger übertragen worden sind. Es müssten weitere Umstände hinzukommen, wie dass die Person Krankheitssymptome aufweist, selbst den Verdacht einer Infektion äußert oder dass sie nachweislich erst kürzlich aus einem Gebiet, in dem es beispielsweise einen Ebola-Ausbruch gegeben hat, zurückgekehrt ist. Daran wird deutlich, dass auch die Gefahr einer diskriminierenden Anwendungspraxis basierend auf der tatsächlichen oder vermeintlichen Herkunft oder einem vermuteten Aufenthaltsort besteht.

Im Ergebnis lassen sich also in § 21b ASOG erhebliche Defizite in der Normenklarheit erkennen. Dies liegt an der Vielzahl der möglichen Krankheitsbilder und der Unterschiedlichkeit ihrer Übertragungswege. So sehr die Intention des Gesetzgebers, Polizei-, sowie Rettungs- und Pflegekräfte zu schützen, auch zu begrüßen ist, wird die Norm nur einen sehr kleinen Beitrag dazu leisten können und führt zu Grundrechtsrisiken für die von der Untersuchung Betroffenen.

6. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 29b ASOG)

Mit der Einführung des § 29b ASOG Berlin schafft der Berliner Landesgesetzgeber die Möglichkeit, Personen zur Duldung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung („elektronische Fußfessel“) zu verpflichten. Ziel der Regelung ist es, in Hochrisikofällen schwerster Gewalt- und Sexualdelikte sowie terroristischer Straftaten einen effektiveren Schutz potenzieller Opfer zu gewährleisten und bestehende Annäherungs- oder Kontaktverbote wirksam durchzusetzen. Der Landesgesetzgeber betont dabei ausdrücklich den präventiven Opferschutz, insbesondere im Kontext häuslicher und partnerschaftlicher Gewalt, und stellt einen Bezug zur Umsetzung der Istanbul-Konvention her (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 245f.). Die elektronische Aufenthaltsüberwachung wird somit als ergänzendes Instrument zur Gefahrenabwehr verstanden, das bestehende Schutzanordnungen technisch absichern soll (kritisch: Kinzig/Rebmann 2025: 51). Die Maßnahme stellt einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar und wirft sowohl verfassungsrechtliche als auch praktische Fragen auf.

6.1 Gefahrenprognose und Tatsachenerfordernis

Zentrale tatbestandliche Voraussetzung des § 29b Abs. 1 ASOG sind Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines „übersehbaren Zeitraums“ „auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise“ eine besonders schwere Straftat begehen wird. Erfasst sind insbesondere terroristische Straftaten, Straftaten gegen das Leben sowie bestimmte Sexual- und Freiheitsdelikte. Alternativ genügt die Annahme, dass die Person in erheblichem Maße Körper, Gesundheit, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung einer anderen Person verletzen wird, sofern sie bereits zuvor eine entsprechende Straftat begangen hat. Damit knüpft die Norm an eine qualifizierte Gefahrenprognose an, die über einen bloßen Gefahrenverdacht hinausgeht. Gleichwohl verbleibt der Maßstab der „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“, in einem prognostischen Bereich. Gerade im präventiven Polizeirecht ist diese Prognoseproblematik besonders virulent, da die Maßnahme vor der Begehung einer erneuten Tat ansetzt (BVerfG, Beschl. v. 1.12.2020, 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12; - Elektronische Aufenthaltsüberwachung). Dies gilt umso mehr für die Variante des Abs. 1 Nr. 2, wonach das „individuelle Verhalten dieser Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums“ eine der genannten Straftaten begehen wird.

6.2 Technische Umsetzung und Überwachungspflichten

§ 29b Abs. 1 ASOG ermöglicht es, die betroffene Person zu verpflichten, ein technisches Überwachungsgerät am Körper zu tragen, dieses ständig betriebsbereit zu halten und seine Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Die Maßnahme erschöpft sich somit nicht in einer abstrakten Aufenthaltsauflage, sondern beinhaltet eine fortdauernde technische Kontrolle des Aufenthaltsortes. Die Eingriffsintensität ist entsprechend hoch, da Bewegungsprofile erstellt und fortlaufend überwacht werden können.

Gemäß Abs. 3f. erfolgt die elektronische Aufenthaltsüberwachung grundsätzlich durch gerichtliche Anordnung oder unterliegt einer richterlichen Kontrolle. Damit reagiert der Gesetzgeber auf die erhebliche Grundrechtsrelevanz der Maßnahme und versucht, ein Mindestmaß an rechtsstaatlicher Kontrolle sicherzustellen. Die konkrete Ausgestaltung der Verfahren, insbesondere hinsichtlich Anhörung, Dauer und Überprüfung der Maßnahme, bleibt jedoch in Teilen offen. Es stellt sich zudem die Frage der Geeignetheit der Maßnahme (auf die an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen werden soll).

6.3 Herausforderungen, Risiken und (viele) offene Fragen

Das BVerfG hat sich im Kontext der strafrechtlichen Führungsaufsicht bereits mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung befasst. Demzufolge stellt die elektronische Fußfessel grundsätzlich keinen Eingriff in den unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung dar, sofern sie normenklar ausgestaltet ist und strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügt (BVerfG, Beschl. v. 1.12.2020 – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12; Rn. 251 u. a. - Elektronische Aufenthaltsüberwachung; vgl. Kinzig 2021). Maßgeblich sind danach insbesondere der Nachweis einer konkreten Gefährdung, die zeitliche Begrenzung der Maßnahme und wirksame Kontrollmechanismen.

Die zentrale Herausforderung der Norm liegt in der Prognose zukünftiger schwerer Straftaten. Das BVerfG hat wiederholt betont, dass präventive Maßnahmen, die an zukünftiges Verhalten anknüpfen, besonders strengen Anforderungen an Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit unterliegen.^{xii} Unverhältnismäßige Maßstäbe bei der Tatsachenbewertung könnten dazu führen, dass Personen weitreichenden Freiheitsbeschränkungen ausgesetzt werden, ohne dass sich die prognostizierte Gefahr realisiert.

§ 29b ASOG Berlin ermächtigt zu polizeilichen Maßnahmen auf Grundlage prognostischer Annahmen, die unter anderem an einen „übersehbaren Zeitraum“ sowie an „eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise“ der drohenden Handlung anknüpfen. Diese Tatbestandsmerkmale werfen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 3 GG sowie die Wesentlichkeitstheorie des BVerfG auf. Danach muss der Gesetzgeber die Voraussetzungen und Grenzen grundrechtsrelevanter Eingriffe so genau wie möglich regeln (BVerfG, Urt. v. 18.07.1978 – 1 BvL 20/76 u. a. - Numerus-clausus II; BVerfG, Beschl. v. 31.10.1990 - 2 BvF 1/89 u. a. - Ausländerwahlrecht).

Den Anforderungen, dass sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung durch Auslegung hinreichend begrenzen lassen, genügt der Begriff des *übersehbaren Zeitraums* nur sehr eingeschränkt. Er enthält keine objektivierbaren Kriterien zur zeitlichen Nähe der prognostizierten Gefahr und erlaubt weder eine klare

Abgrenzung zur bloßen Fern- oder Dauergefahr noch eine verlässliche Kontrolle behördlicher Prognosen. Damit bleibt ein für die Eingriffsintensität zentraler Aspekt - die zeitliche Reichweite polizeilicher Befugnisse - normativ unterstrukturiert. Vergleichbar problematisch ist das Erfordernis einer „zumindest ihrer Art nach konkretisierten Weise“. Zwar soll damit ersichtlich eine bloß abstrakte Gefahrenannahme ausgeschlossen werden. Dabei bleibt jedoch unklar, welches Maß an Konkretisierung erforderlich ist. Die Formulierung unterschreitet die klassische Schwelle der konkreten Gefahr, ohne diese Absenkung normativ klar zu konturieren.

In der Gesamtschau bewirken der *übersehbare Zeitraum* und die lediglich *artbezogene Konkretisierung* der drohenden Handlung eine doppelte tatbestandliche Entgrenzung. Die Norm verschiebt wesentliche Konkretisierungsentscheidungen auf die Verwaltung und eröffnet erhebliche Einschätzungs- und Prognosespielräume. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur Wesentlichkeitstheorie, derzufolge gerade bei tiefgreifenden Grundrechtseingriffen die maßgeblichen Leitentscheidungen parlamentarisch zu treffen sind.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung greift tief in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie mittelbar in die Bewegungsfreiheit ein. Erfasst werden potenziell umfassende Standortdaten, deren Speicherung, Verarbeitung und Nutzung datenschutzrechtlich sensibel ist. Unklar bleibt insbesondere, welche Stellen Zugriff auf die Daten haben, wie lange diese gespeichert werden und wie Missbrauch effektiv verhindert werden kann. Hier besteht die Gefahr einer faktischen „Rundumüberwachung“, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren kann.

Auch wenn eine richterliche Anordnung vorgesehen ist, stellen sich zahlreiche Fragen zur praktischen Kontrolle der Maßnahme. Erforderlich sind klare Regelungen zur Dauer, zur regelmäßigen Überprüfung der Erforderlichkeit sowie zu effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen. Ohne solche Mechanismen besteht die Gefahr, dass die Maßnahme länger oder intensiver angewendet wird, als es zur Gefahrenabwehr notwendig ist.

Schließlich ist das Risiko eines *Mission Creep* nicht zu unterschätzen. Ist die technische Infrastruktur einmal etabliert, besteht die Versuchung, sie auch in weniger gravierenden Fällen einzusetzen. Gleichzeitig hängt die tatsächliche Schutzwirkung der Maßnahme maßgeblich von ausreichenden personellen und technischen Ressourcen ab. Ohne eine funktionierende Echtzeitüberwachung und schnelle Reaktionsmöglichkeiten der Behörden droht die elektronische Aufenthaltsüberwachung ineffektiv zu sein, was den schwerwiegenden Grundrechtseingriff kaum rechtfertigen würde.

§ 29b ASOG Berlin stellt einen paradigmatischen Schritt hin zu technisch gestützter präventiver Gefahrenabwehr dar. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung kann in eng begrenzten Ausnahmefällen einen wirksamen Beitrag zum Opferschutz leisten. Gleichzeitig birgt sie erhebliche Risiken für Freiheits- und Datenschutzrechte. Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit hängt entscheidend von einer restriktiven Anwendung, klaren Verfahrensregeln und effektiven Kontrollmechanismen ab. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, die weitere Entwicklung der Praxis kritisch zu begleiten und gegebenenfalls nachzusteuern, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Freiheit zu gewährleisten.

7. Quellen-Telekommunikationsüberwachung und Online-Durchsuchung (§§ 26a und 26b ASOG)

Mit der Einführung der §§ 26a und 26b ASOG hat der Berliner Landesgesetzgeber erstmals ausdrücklich Befugnisse zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) und zur Online-Durchsuchung auch in das Polizeirecht aufgenommen. Entsprechende repressive Befugnisse kennt die Strafprozessordnung seit einigen Jahren (vgl. Braun/Roggenkamp 2019). Der Berliner Gesetzgeber reagiert damit insbesondere darauf, dass traditionelle Formen der Telekommunikationsüberwachung bei weit verbreiteten Ende-zu-Ende-verschlüsselten Kommunikationsdiensten regelmäßig ins Leere laufen. Die §§ 26a und 26b ASOG verlagern den Zugriff daher vom Übertragungsweg auf das informationstechnische Endgerät selbst (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 196). Diese technische Verschiebung ist zugleich der Grund für die besondere rechtliche und rechtspolitische Sensibilität der neuen Befugnisse.

7.1 Technischer und funktionaler Hintergrund

Die klassische Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) knüpft an den Kommunikationsvorgang zwischen zwei Anschlüssen an und ermöglicht die Eins-zu-eins-Ausleitung der übertragenen Inhalte an die Polizei durch „Anzapfen“ der Übertragungswege. Messenger-Dienste (WhatsApp, Signal etc.), Voice-over-IP-Anwendungen und andere App-basierte Kommunikationsformen sind dem durchgängigen Zugriff jedoch entzogen, da ihre Inhalte heute überwiegend vollumfänglich „Ende-zu-Ende“ verschlüsselt übertragen werden. Mit der herkömmlichen Eins-zu-eins-Ausleitung kann die Polizei mangels Entschlüsselungsmöglichkeit nichts anfangen.

Mittels Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung wird der Polizei der Zugriff auf das Endgerät der Zielperson ermöglicht. Das erfolgt mit Hilfe einer Software, die (heimlich) auf dem Zielsystem installiert wird und mit der die Polizei die gewünschten Inhalte vor der Verschlüsselung oder nach der Entschlüsselung ausleiten kann.

7.2 Abgrenzung von Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung

Die §§ 26a und 26b ASOG unterscheiden – entsprechend der verfassungsgerichtlichen Terminologie – zwischen zwei qualitativ unterschiedlichen Maßnahmen. Die Quellen-TKÜ (§ 26a ASOG) soll sich auf Kommunikationsinhalte beschränken und damit der klassischen TKÜ funktional entsprechen. Gleichwohl bleibt sie strukturell ein Eingriff in das informationstechnische System selbst, da ohne ein Eindringen in das Endgerät eine Überwachung technisch nicht möglich ist.

Die Online-Durchsuchung (§ 26b ASOG) geht darüber hinaus. Sie ermöglicht den Zugriff auf das gesamte IT-System einschließlich gespeicherter Inhalte sowie eine laufende Überwachung der gesamten – auch nicht-kommunikations- oder internetbezogenen – Systemnutzung. Ihre Eingriffsintensität ist daher deutlich höher. Das BVerfG hat sie wiederholt als besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriff qualifiziert.

7.3 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Neuregelungen bewegen sich im Spannungsfeld mehrerer Grundrechte. Zentrale Bedeutung kommt dem vom BVerfG im Jahr 2008 entwickelten Grundrecht auf „Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ (BVerfG Urteil 1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07 – Online-Durchsuchung) zu. Dieses sogenannte IT-System-Grundrecht schützt IT-Systeme als eigenständige Lebens- und Freiheitsräume und trägt der Tatsache Rechnung, dass digitale Endgeräte heute wesentliche Teile der persönlichen Lebensführung abbilden.

In seiner neueren Rechtsprechung – insbesondere in den Entscheidungen zu sogenannten Staatstrojanern und zum Polizeigesetz Mecklenburg-Vorpommern – hat das BVerfG klargestellt, dass jeder Einsatz entsprechender Überwachungssoftware einen besonders schwerwiegenden Eingriff in Grundrechte darstellt (vgl. u.a. BVerfG Beschluss 1 BvR 180/23 – Trojaner II, Rn. 200; BVerfG Beschluss 1 BvR 2466/19 – Trojaner I). Er ist weder mit der klassischen TKÜ noch mit herkömmlichen Durchsuchungsmaßnahmen vergleichbar. Daraus folgen hohe Anforderungen an den Eingriffsanlass, die Ausgestaltung der Befugnisse und die verfahrensrechtlichen Sicherungen. Zulässig sind präventive Maßnahmen dieser Art nur zum Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter, insbesondere von Leib, Leben und Freiheit, oder zur Abwehr besonders schwerer Straftaten mit hoher Strafandrohung. Hinzu treten ein zwingender Richtervorbehalt, strenge Anforderungen an den Kernbereichsschutz sowie – je nach Maßnahme – eine vor- oder nachgelagerte Kontrolle durch eine unabhängige Stelle.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Möglichkeit der heimlichen Installation der Überwachungssoftware durch verdeckte Wohnungsbetretung. Das BVerfG ordnet solche Maßnahmen Art. 13 Abs. 7 GG zu, gestattet sie aber nur bei einer konkretisierten Gefahr für ein Rechtsgut von sehr hohem Gewicht sowie unter Richtervorbehalt. Die Verbindung von digitalem Systemzugriff und physischem Eindringen in die Wohnung verstärkt die Eingriffsintensität erheblich und erfordert daher eine besonders sorgfältige gesetzliche Ausgestaltung (BVerfG Beschluss 1 BvR 1345/21 – Polizeigesetz Mecklenburg-Vorpommern, Rn. 132ff.).

7.4 Die Regelungen der §§ 26a und 26b ASOG im Überblick

Die ASOG-Novelle sieht den Einsatz von Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung bei drohenden terroristischen Straftaten sowie drohenden besonders schweren und organisiert begangenen Straftaten im Sinne des § 100b StPO vor. Damit orientiert sich der Berliner Gesetzgeber an den vom BVerfG gezogenen materiellen Eingriffsschwellen.

Verfahrensrechtlich enthält die neue Regelung mehrere Sicherungen: Beide Maßnahmen unterliegen dem Richtervorbehalt. Die heimliche Installation im Wege der Wohnungsbetretung ist ausdrücklich geregelt. Die bei der Online-Durchsuchung erhobenen Daten sind vor ihrer Auswertung dem anordnenden Gericht vorzulegen; bei der Quellen-TKÜ besteht bei Zweifeln hinsichtlich einer möglichen Kernbereichsrelevanz eine Vorlagepflicht. Insgesamt folgt die Systematik erkennbar dem Ziel, die verfassungsgerichtlich entwickelten Mindestanforderungen formell umzusetzen.

7.5 Regelungslücken und offene Fragen

Trotz dieser Absicherung bleiben rechtspolitisch und -systematisch relevante Fragen offen. Der Entwurf enthält kein Verbot der Nutzung sogenannter Zero-Day-Sicherheitslücken. Die staatliche Ausnutzung unbekannter oder nicht behobener Sicherheitslücken in IT-Systemen steht seit längerem in der Kritik (vgl. Pohl 2007), da sie die allgemeine IT-Sicherheit beeinträchtigen und staatliche Schutzpflichten gegenüber der digitalen Infrastruktur der Bevölkerung berühren kann.

Ebenfalls fehlen spezifische Vorgaben zur Beschaffung und Auswahl der eingesetzten Überwachungssoftware. Angesichts eines international agierenden Marktes für entsprechende Produkte stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Gesetzgeber selbst qualitative oder normative Mindeststandards für Anbietende festlegen sollte.

Rechtspolitisch sind die §§ 26a und 26b ASOG Ausdruck einer Entwicklung, in der polizeiliche Gefahrenabwehr zunehmend in digitale Lebensbereiche hineinwirkt. Der Zugriff auf ein IT-System bedeutet den Zugriff auf einen hoch verdichteten Ausschnitt persönlicher Lebensgestaltung. Die Neuregelungen

verdeutlichen damit die strukturelle Verschiebung polizeilicher Eingriffsbefugnisse von punktuellen Maßnahmen hin zu umfassenden digitalen Zugriffsmöglichkeiten.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung den rechtlichen Rahmen inzwischen präzise vorzeichnet. Der Berliner Gesetzgeber versucht sich mit den neuen Befugnissen im Bereich des verfassungsrechtlich Zulässigen zu bewegen. Die zentrale Debatte, so sie denn überhaupt nochmals bezüglich Online-Durchsuchung etc. geführt wird, dürfte sich weniger auf die Frage der formalen Verfassungsmäßigkeit beziehen als vielmehr auf die rechtspolitische Bewertung der Reichweite solcher Instrumente innerhalb eines freiheitlich-demokratischen Polizeirechts.

Die §§ 26a und 26b ASOG markieren einen weiteren Schritt in der Anpassung des Polizeirechts an die Bedingungen digitaler Kommunikation. Sie schließen aus Sicht der Gefahrenabwehr bestehende Zugriffslücken, eröffnen zugleich aber neue, tiefgreifende Eingriffsmöglichkeiten. Für die weitere Diskussion wird entscheidend sein, wie diese Befugnisse in der Praxis angewendet, kontrolliert und gegebenenfalls fortentwickelt werden. Im Rahmen der ASOG-Novelle stehen sie exemplarisch für die grundlegende Herausforderung, Sicherheitserfordernisse und digitale Freiheitsrechte in ein dauerhaft tragfähiges Verhältnis zu setzen.

8. Datennutzung für das Trainieren und Testen von Systemen Künstlicher Intelligenz (§ 42d ASOG)

Die seit einigen Jahren zu beobachtende schnelle Entwicklung der KI führt auch bei Polizeibehörden zu Bestrebungen, arbeitsintensive Prozesse mit KI-Anwendungen zu vereinfachen, etwa die Suche von Beweismitteln in sehr großen Datenbeständen, die in manchen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren anfallen. 2024 verabschiedete die EU die Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Verordnung (EU) 2024/1689, EU-KI-VO), den sogenannten *Artificial Intelligence Act*. Anders als beim Datenschutz, bei dem neben der EU-Datenschutz-Grundverordnung 2016/679 (DSGVO) die gesonderte Richtlinie (EU) 2016/680 für Polizei und Strafverfolgung (JI-Richtlinie) gilt, regelt die EU-KI-VO auch die polizeiliche KI-Nutzung. Allerdings enthält die EU-KI-VO zahlreiche „Hintertüren“, die für die Strafverfolgung mehr zulassen und weniger Verfahrensvorkehrungen treffen als für andere Anwendungsfelder (Übersicht und Kritik bei Kleemann/Aden 2025). Die EU-KI-VO regelt nur die Rahmenbedingungen – Eingriffsbefugnisse für die behördliche KI-Nutzung müssen im mitgliedstaatlichen Recht etabliert werden. Dabei sind die Mitgliedstaaten an die Grundrechte und an die Vorgaben der EU-KI-VO gebunden.

Mit der ASOG-Reform 2025 ist die KI-Nutzung auch im Berliner Polizeirecht angekommen: „Um den Einsatz von Künstlicher Intelligenz zu fördern, schafft der § 42d ASOG für Polizei und Feuerwehr eine Regelung, die die Nutzung von Daten zum Testen und Trainieren von KI-Systemen ermöglicht. Der Kreis der Daten, die für Test- und Trainingszwecke verarbeitet werden dürfen, wird begrenzt; die verwendeten Daten sind grundsätzlich zu anonymisieren, hilfsweise zu pseudonymisieren“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19/2553: 122). Diese sehr knappe Begründung übersieht jedoch weitreichende Probleme, die sich aus der nun eingefügten Regelung ergeben. Problematisch ist zunächst, dass die Eingriffsintensität der Regelung in Kombination mit anderen Vorschriften des Gesetzes steigt, die weitreichende Befugnisse zur

Erhebung und Verarbeitung teils sensibler personenbezogener Daten ermöglichen (siehe auch Abschnitte 4 und 7). Als äußerst problematisch erweist sich auch die konkrete Ausgestaltung des neu eingefügten § 42d. So gestattet § 42d Abs. 1 S. 1 die weitere Verarbeitung von Daten, über die (gesetzlich) vorgesehene Speicherdauer hinaus. Diese Regelung erlaubt nicht nur zusätzliche, potenziell folgenreiche Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Sie gefährdet auch die Effektivität polizeilicher KI-Nutzung, da veraltete Trainings- und Testdaten notwendig die Qualität des KI-Systems beeinträchtigen (vgl. Kleemann/Aden 2025). Im Ergebnis kann es daher nicht nur zu Diskriminierungen kommen, sondern auch zu ungerechtfertigten Eingriffen in weitere Grundrechte, etwa wenn Menschen aufgrund fehlerhafter KI-Ergebnisse in den falschen Verdacht geraten, Gefahren zu verursachen.

Weitere gravierende Grundrechtsrisiken entstehen durch die Befugnis, auch nicht anonymisierte oder pseudonymisierte Daten für KI-Test- und Trainingszwecke zu nutzen, wenn Anonymisierung oder Pseudonymisierung „nur mit unverhältnismäßigem Aufwand“ möglich sind (Abs. 2). Die weitreichenden Befugnisse zur Übermittlung personenbezogener Daten an externe Firmen, die mit der KI-Entwicklung im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung beauftragt werden, stellt zwar sicher, dass ausländische Firmen nicht beauftragt werden dürfen. Den dabei sonst entstehenden Grundrechtsrisiken wird die Regelung aber kaum gerecht (vgl. Botta 2025: 7). Die nähere Ausgestaltung soll in Verwaltungsvorschriften erfolgen, deren Transparenz allerdings nicht vorgeschrieben ist (Abs. 4).

9. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die kritische Würdigung ausgewählter Beispiele aus den umfangreichen Änderungen des Berliner ASOG, die Ende 2025 in Kraft getreten sind, hat gezeigt, dass politisches Bemühen um Gewährleistung von Sicherheit durch weitreichende Handlungsoptionen für die Polizei in einem Spannungsverhältnis mit den Grund- und Menschenrechten der Betroffenen steht. Die Gesetzgebung vernachlässigt dabei eine evidenzbasierte Begründung der Erforderlichkeit teils sehr weitreichender Grundrechtseingriffe.

Die dynamische Entwicklung der Rechtsprechung von BVerfG, EGMR und EuGH zu Grund- und Menschenrechten im Mehrebenensystem stellen die Polizei Berlin vor die Herausforderung, entsprechende Entscheidungen in der Praxis unmittelbar umzusetzen. Mit den sehr umfangreichen, teils technisch voraussetzungsvollen Regelungen steigt die Komplexität des Polizeirechts weiter. Das Polizeirecht wird damit zur Materie für Spezialist*innen und kann seine Funktion, Polizeibeamt*innen einen klaren Handlungsrahmen für ihre alltägliche Arbeit zu bieten, immer weniger erfüllen.

Die Reform des ASOG ist aus grund- und menschenrechtlicher Sicht nicht unbedenklich. Einige der Vorschriften dürften einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung kaum standhalten. Eine umfassende und fortgesetzte Evaluation ihrer praktischen Anwendung ist zur Erreichung des Anlasses der Gesetzesänderung dringend erforderlich.

Prof. Dr. Hartmut Aden ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) und stellvertretender Direktor des

Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin). Seit 2014 gehört er der Redaktion der *vorgänge* an. Webseite: www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden.

Prof. Dr. Gritt Beger ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht mit dem Schwerpunkt Polizeirecht am Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement an der HWR Berlin. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind polizeiliche Eingriffsbefugnisse im Bereich der Gefahrenabwehr und deren Schnittstellen zur Strafverfolgung.

Apl. Prof. Dr. Thorsten Koch ist außerplanmäßiger Professor an der Universität Osnabrück und Gastprofessor an der HWR Berlin, Veröffentlichungen insbesondere zum Parteienrecht, Gefahrenabwehrrecht und Versammlungsrecht.

Prof. Dr. Jan Roggenkamp ist Professor für Öffentliches Recht, IT-Sicherheit und Datenschutzrecht. Er befasst sich insbesondere mit der Schnittstelle zwischen Informationstechnologie und (Polizei-)Recht.

Prof. Dr. Sabrina Schönrock ist Professorin für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Grund- und Menschenrechte sowie besonderes Verwaltungsrecht am Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin. Sie ist seit dem 1. Juli 2024 Erste Vizepräsidentin für Studium und Lehre. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Grund- und Menschenrechte, Polizei- und Ordnungsrecht, Versammlungsrecht sowie Beamten- und Disziplinarrecht. Von 2014 bis 2024 war sie Richterin des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin.

Prof. Dr. Ekkehard Strauß ist Professor für öffentliches Recht, insbesondere Grund- und Menschenrechte und Polizeirecht am Fachbereich 5 der HWR Berlin.

Prof. Dr. Petra Sußner hat die Gastprofessur für Recht, insbesondere mit Schwerpunkt Geschlechterfragen im Recht an HWR Berlin inne. Zuvor war Sußner wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt Universität zu Berlin in der DFG-Forschungsgruppe Recht – Geschlecht – Kollektivität; Promotion an der Universität Wien ("Flucht – Geschlecht – Sexualität. Eine menschenrechtsbasierte Perspektive auf Grundversorgung und Asylstatus", 2020).

Literatur

Aden, Hartmut/Fährmann, Jan 2018: Polizeirecht vereinheitlichen? Kriterien für Muster Polizeigesetze aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive, Berlin, https://www.boell.de/sites/default/files/endt_e-paper_polizeirecht_vereinheitlichen.pdf.

- Aden, Hartmut/Fährmann, Jan 2019: Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP), Jg. 52, S. 175–178.
- Bäcker, Matthias 2015: Kriminalpräventionsrecht. Eine rechtsetzungsorientierte Studie zum Polizeirecht, zum Strafrecht und zum Strafverfahrensrecht, Tübingen.
- Baldus, Manfred 2014: Entgrenzungen des Sicherheitsrechts – Neue Polizeirechtsdogmatik? In: *Die Verwaltung*, Jg. 47, S. 1–23.
- Botta, Jonas 2025: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Berliner Polizei- und Ordnungsrechts und zur Änderung des Gesetzes zu Artikel 29 der Verfassung von Berlin, https://www.parlament-berlin.de/ados/19/InnSichO/vorgang/iso19-0228-v_Stellungnahme-2.pdf.
- Braun, Frank/Albrecht, Florian 2017: Der Freiheit eine Gasse? Anmerkungen zur „Überwachungsgesamtrechnung“ des Bundesverfassungsgerichts, in: *Verwaltungsrundschau*, H. 5, S. 151–155.
- Braun, Frank/Roggenkamp, Jan Dirk 2019: 0Zapftis v2.0 - Repressive Staatstrojaner; in: *Privacy in Germany (PinG)*, H. 2, S. 53–60, <https://doi.org/10.37307/j.2196-9817.2019.02.09>.
- Denninger, Erhard 1978: Polizei und demokratische Politik, in: Ders./Lüderssen, Klaus (Hrsg.): *Polizei und Strafprozess im demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt am Main, S. 143–167.
- Gerson, Oliver 2022: Wunsch und Wirklichkeit einer sog. „Überwachungsgesamtrechnung“ – Rechtstheoretische Grundlagen eines innovativen Evaluationsinstruments in der Sicherheitsgesetzgebung, in: *Kriminalpolitische Zeitschrift*, H. 6, S. 404–419.
- Goers, Matthias 2026: § 81a StPO, in: Graf, Jürgen-Peter (Hrsg.): *BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra*, 58. Aufl., München.
- Graulich, Kurt 2021: Das Handeln von Polizei und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, in: Liskén, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.): *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., München.
- Hunold, Daniela/Aden, Hartmut/Thurn, Roman/Berger, Anja/Ohder, Claudius/Sticher, Birgitta/Strauß, Ekkehard 2025: Polizei und Diskriminierung. Risiken, Forschungslücken und Handlungsbedarf, Baden-

Baden,

https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie

Kinzig, Jörg 2021: Die elektronische Aufenthaltsüberwachung: verfassungsmäßig, aber unter Beobachtung, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, S. 467-473.

Kinzig, Jörg/Rebmann, Florian 2025: Der Einsatz der elektronischen Fußfessel bei Partnerschaftsgewalt, in: *ZRP – Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 48-51.

Kleemann, Steven/Aden, Hartmut 2025: Die Nutzung Künstlicher Intelligenz durch Strafverfolgungsbehörden – „Hintertüren“ der Verordnung der Europäischen Union über Künstliche Intelligenz; in: Honekamp, Wilfried/Kemme, Stefanie/Struck, Jens (Hrsg.): *Auswirkungen von Künstlicher Intelligenz auf die zukünftige Polizeiarbeit. Technologische Potenziale, rechtliche Rahmenbedingungen, kriminologisch-sozialwissenschaftliche Erkenntnisse*, Wiesbaden, S. 3-30.

Knape, Michael/Schönrock, Sabrina 2016: *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin: Kommentar für Ausbildung und Praxis*, Hilden.

Koch, Thorsten 2024: Das Unterscheidungsverbot bei polizeilichen Personenkontrollen, in Coelln, Christian von et al. (Hrsg.): *Konsistenz und Dogmatik des Rechts – Gedächtnisschrift für Michael Sachs*, München, S. 385-401.

Koch, Thorsten 2025: Anmerkung zu BVerfG, Beschluss v. 14.11.2024 - 1 BvL 3/22 (Observation nach PolG NRW) in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 504-505.

Petersen-Thrö, Ulf/Beger, Gritt 2024: *Polizeirecht Sachsen, Baden-Baden*.

Pohl, Hartmut 2007: Zur Technik der heimlichen Online-Durchsuchung; in: *Datenschutz und Datensicherheit (DuD)*, Jg. 2007, H. 9, S. 684 – 688, <https://doi.org/10.1007/s11623-007-0224-8>.

Poscher, Ralf/Kilchling, Michael/Landerer, Lukas 2022: *Überwachungsbarometer für Deutschland. Ein Modellkonzept*, Berlin, <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1168>.

Sachs, Michael 1987: Grenzen des Diskriminierungsverbots, München.

Schwarzbeck, Martin 2025: Verhaltensscanner im Mannheim: Hier wird die Überwachung getestet, die so viele Städte wollen, in: *Netzpolitik* vom 18.10.2025, <https://netzpolitik.org/2025/verhaltensscanner-im-mannheim-hier-wird-die-ueberwachung-getestet-die-so-viele-staedte-wollen/>.

Tomerius, Carolyn 2015: Teilnichtigkeit des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 412-416.

Tomerius, Carolyn 2019: »Gefährliche Orte« im Polizeirecht – Straftatenverhütung als Freibrief für polizeiliche Kontrollen? Eine Beurteilung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Perspektive; in: *DVBl. - Das Deutsche Verwaltungsblatt*, H. 9, S. 257–264.

Tomerius, Carolyn 2023: Einhegung der präventiv-polizeilichen Identitätsfeststellung durch Gesetz, in: *DVBl. - Das Deutsche Verwaltungsblatt*, H. 22, S. 1381–1389.

Trück, Thomas 2023: § 81 a StPO, in: Knauer, Christoph/Kudlich, Hans/Schneider, Hartmut (Hrsg.): *Münchener Kommentar zur StPO*, 2. Aufl., München.

Weingärtner, Dieter 2021: Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Grund- und menschenrechtliche Anforderungen, Berlin.

Weßlau, Edda 1989: Vorfeldermittlungen, Probleme der Legalisierung „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“ aus strafprozeßrechtlicher Sicht, Berlin.

Anmerkungen

¹ Gesetz zur Reform des Berliner Polizei und Ordnungsrechts und zur Änderung des Gesetzes zu Artikel 29 der Verfassung von Berlin, GVBl. Berlin vom 23.12.2025, S. 590 – vgl. Art. 10 zum Inkrafttreten am 24.12.2025.

[ii](#) Aufgrund des sehr umfangreichen Gesetzes erhebt der vorliegende Beitrag nicht den Anspruch, die ASOG-Reform umfassend zu kommentieren und zu bewerten, sondern beschränkt sich auf wenige ausgewählte Elemente.

[iii](#) Vgl. etwa Helme v. Estonia, Application no. 3023/22, 7. October 2025; Bild GmbH & Co. KG v. Germany, Application no. 9602/18, 31 October 2023; Uzun v. Germany, Application no. 35623/05, 2 September 2010.

[iv](#) Ähnliche Regelungen finden sich in § 42c des Waffengesetzes (seit 2024) und in § 181 Abs. 3 LVerw-G Schl.-H. (seit 2021).

[v](#) Dazu treten Ermächtigungen zur Durchsuchung von Personen (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 ASOG) und Sachen (§ 35 Abs. 2 Nr. 2 ASOG).

[vi](#) Ein bekanntes Beispiel ist das Racial Profiling; vgl. EGMR, Basu v. Germany, Urt. v. 18.10.2022, 215/19.

[vii](#) Geht man von der im Abgeordnetenhaus debattierten „KI gestützte Videoüberwachung“ (Abgeordnetenhaus Berlin, 19/76, 4.12.2025, 7529) aus, liegt Letzteres nahe (vgl. Art. 3 der VO (EU) 2024/1689 (KI-VO)).

viii Mit umfasst sind etwa auch Urkundendelikte oder die Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung.

ix Zum Beispiel § 36 Abs. 5 HSOG, § 18 Abs. 3 RhPfPOG, § 54 Abs. 1 SOGMV, § 27 Abs. 4 SächsPVDG; §§ 183a und b LVwGSH, § 15 Abs. 4 HambSOG, § 41 VI SOG LSA.

x Mit Blick auf den Umfang der Ausführungen muss der Streit um die Frage, ob § 25 IfSG eine Sperrwirkung gegenüber einer landesgesetzlichen Regelung entfaltet, außer Betracht bleiben; vgl. LVerfG LSA, Urt. V. 11.11.2014, LVG 9/13, RN 211 ff. - juris.

xi Während bei den Hepatitis Formen B, C und D sowie HIV ein Kontakt mit Blut erforderlich ist, ist eine Übertragung des Rabiesvirus von Mensch zu Mensch durch Bisse denkbar. Beim Ebolavirus wäre eine Übertragung auch durch Kontakt mit anderen Körperflüssigkeiten wie Speichel oder Erbrochenem möglich, und der SARS-Virus wird durch Tröpfcheninfektion übertragen.

xii Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.4.2016 - 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Rn. 110, 110 u.a. - BKAG - Antiterrordatei; BVerfG, Urt. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, Rn. 206 f. - Online-Durchsuchung - IT-Grundrecht; BVerfG, Urt. v. 04.05.2011 - 2 BvR 2365/09 u.a., Rn. 112, 113 - Sicherungsverwahrung (präventiver Freiheitsentzug); BVerfG, Beschl. v. 17.02.2023 - 1 BvR 1345/21, Rn. 96, 97 - „Drohende Gefahr“ – Bayerisches PAG.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-253/publikation/problematische-entwicklungen-im-polizeirecht-anmerkungen-zum-gesetz-zur-reform-des-berliner-polizei-und-ordnungsrechts-2025/>

Abgerufen am: 16.08.2026