STAATSMINISTERIUM
DES INNERN

Freistaat
SACHSEN

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN
01095 Dresden

Per E-Mail:

[redacted]

Ihr/-e Ansprechpartner/-in
Dr. Doreen Rossmanith

Durchwahl
Telefon +49 351 564-3366
Telefax +49 351 564-3369
(Ref.)

Doreen.Rossmanith@
smi.sachsen.de*

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
36-0127/57/1-2018/87544

Dresden,
12. Dezember 2018

Neustrukturierung des Polizeirechts im Freistaat Sachsen – Bürgeranfrage des Vereins Digitalcourage e. V.
E-Mail des Vereins Digitalcourage e.V. vom 23. Oktober 2018,
zuletzt E-Mail vom 13. November 2018

Sehr geehrter [redacted]
sehr geehrter
sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben sich mit verschiedenen Informationsanliegen zur Novellierung des Sächsischen Polizeirechts an das Staatsministerium des Innern gewandt und dies auch als „Antrag nach dem SächsUIG/VIG" überschrieben, verbunden mit dem Hinweis, dass die Anfrage ein Antrag auf Aktenauskunft nach § 4 Abs. 1 des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes (SächsUIG) sei, „soweit Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) betroffen sind, sowie nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (VIG), soweit Verbraucherinformationen betroffen sind". Sollten diese Gesetze nicht einschlägig sein, bitten Sie darum, „die Anfrage als Bürgeranfrage zu behandeln."

§ 4 Absatz 1 des Umweltinformationsgesetzes für den Freistaat Sachsen (SächsUIG) vom 1. Juni 2006 kann vorliegend nicht als Rechtsgrundlage für die von Ihnen erbetenen Auskünfte herangezogen werden. Dies gilt auch für das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG), für das bereits der Anwendungsbereich nach § 1 Absatz UIG nicht eröffnet ist. Zwar hat nach § 4 SächsUIG jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne von § 3 Abs. 3 SächsUIG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

Bei den von Ihnen angefragten rechtlichen Darlegungen und Begründungen zur der Erarbeitung des Entwurfes des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen handelt es sich jedoch nicht um Umweltinformationen. Nach der hier allein in Betracht kommenden Legaldefinition des § Abs. 2 SächsUIG sind Umweltinformationen unabhängig von

Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium des Innern
Wilhelm-Buck-Str. 2
01097 Dresden

www.smi.sachsen.de

Verkehrsanbindung:
Zu erreichen mit den Straßenbahnlinien 3, 6, 7, 8, 13

Besucherparkplätze:
Bitte beim Empfang Wilhelm-Buck-Str. 2 oder 4 melden.

*Informationen zum Zugang für verschlüsselte / signierte E-Mails / elektronische Dokumente sowie De-Mail unter www.smi.sachsen.de/kontakt.htm.

der Art ihrer Speicherung alle Daten über 1.) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen, 2.) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken, 3.) Maßnahmen oder Tätigkeiten, die a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne von Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne von Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme, 4.) Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts, 5.) Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne von Nummer 3 verwendet werden, und 6.) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit einschließlich der Kontamination der Lebensmittelkette, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne von Nummer 2 und 3 betroffen sind oder sein können.

In Übereinstimmung mit dem weiten Begriffsverständnis der Umweltinformationsrichtlinie, zu deren Umsetzung das Sächsische Umweltinformationsgesetz u. a. dient, ist auch der Begriff der Umweltinformationen im Sinne des § 3 Abs. 2 Nrn. 1 bis 6 SächsUIG weit auszulegen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13.07 -, juris Rn. 13). Insbesondere das in § 3 Abs. 2 Nr. 3 SächsUIG enthaltene Begriffspaar "Maßnahmen oder Tätigkeiten" wird weit verstanden; es soll alle menschlichen Tätigkeiten erfassen. Hinsichtlich § 3 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b SächsUIG (Schutz von Umweltbestandteilen) muss der Schutz der Umweltmedien der Zweck - wenn auch nicht der Hauptzweck - der Maßnahme sein. Erfasst werden unmittelbar wie mittelbar den Umweltschutz fördernde Aktivitäten. Erforderlich ist auch hier lediglich eine hinreichend enge Beziehung zwischen der jeweiligen Tätigkeit oder Maßnahme und dem angestrebten Erfolg für die Umwelt (OVG NRW, Urteil vom 01.03.2011 - 8 A 2861/07 -, juris Rn. 58).

Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass die Umweltinformationsrichtlinie und damit auch § 4 Abs. 1 SächsUIG kein allgemeines und unbegrenztes Zugangsrecht zu allen bei Behörden verfügbaren Informationen gewähren, die auch nur den geringsten Bezug zu einem Umweltgut aufweisen (EuGH, Urteil vom 12.06.2003 - C-316/01 - juris Rn. 25; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 16.10.2014 - 10 S 2043/14 -, juris Rn. 7). Vielmehr fallen Informationen nur dann unter das Zugangsrecht, wenn sie einen nicht nur entfernten Umweltbezug aufweisen, sondern sich auf Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken können. Dabei wird nicht unterschieden zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme. Das Kriterium der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit des Umweltschutzes hat keinen Eingang in die Umweltinformationsrichtlinie gefunden und ist - wie das Bundesverwaltungsgericht bereits klargestellt hat - zur Abgrenzung einer Umweltinformation von anderen, einem Antragsteller nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich (BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07 -, juris Rn. 13). Für die Auswirkungen auf Umweltbestandteile oder Faktoren im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 3 a SächsUIG ist ein potentieller Wir-

kungszusammenhang ausreichend; er muss allerdings hinreichend wahrscheinlich sein (OVG NRW, Urteil vom 01.03.2011 - 8 A 2861/07 -, juris Rn. 56, zum inhaltsgleichen § 2 Abs. 3 Umweltinformationsgesetz - UIG -, BGBl. I 2014, 1643). Dabei ist eine „Auswirkung" eine neutral zu bewertende Veränderung des Zustandes des Umweltbestandteils, wobei es keine Rolle spielt, ob der Umweltbestandteil positiv oder negativ verändert wird (Fluck/Theuer in: Fluck/Fischer/Martini, Kommentar zum Informationsfreiheitsrecht, Stand Mai 2016, § 2 UIG RdNr. 310).

Gemessen an diesen Maßstäben handelt es sich bei den von Ihnen angefragten rechtlichen Darlegungen und Begründungen zur der Erarbeitung des Entwurfes des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen selbst bei dem gebotenen weiten Verständnis nicht um Umweltinformationen im Sinne des § 3 Abs. 2 SächsUIG. Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen und etwaigen vorausgehenden Vorarbeiten stehen insoweit thematisch keinerlei Umweltbezüge im Sinne der verschiedenen Nummern des § 3 Abs. 2 SächsUIG im Raum, sondern das Paket dient allein der Zwecksetzung, ein komplexes und modernes polizeiliches Instrumentarium zu schaffen, um - in Übereinstimmung mit den Maßgaben der umzusetzenden EU-Datenschutzreform und der Entscheidung des BVerfG zum BKAG - effektive Gefahrenabwehr leisten zu können.

Auch der Anwendungsbereich des § 2 des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) ist analog den obigen Darlegungen nicht eröffnet, da keine „Informationen" i. S. des § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 VIG betroffen sind.

Wir kommen daher Ihrer Bitte nach und behandeln die Anfrage als eine Bürgeranfrage an das Sächsische Staatsministerium des Innern.

Wir möchten zunächst klarstellend betonen, dass es sich um eine Gesamtnovellierung handelt, nicht um einzelne Änderungen. Das von Ihnen angesprochene Dokument „Polizeirechtsnovelle in Sachsen" bietet in der Tat nur einen Überblick über in anderen Ländern bereits eingeführte polizeiliche Befugnissen, die nunmehr – zum Teil – auch für das Polizeirecht in Sachsen vorgeschlagen werden. Hinsichtlich der Einzelheiten zu Neuerungen verweisen wir auf die Landtagsdrucksache LT-Drs. 6/14791, die neben Darstellung des neuen Gesetzestextes in der Begründung auch auf die Änderungen zum bisherigen Recht (soweit bestehend) eingeht. Zu den spezifischen Gefahrenbegriffen verweisen wir auf die entworfenen Definitionen in § 4 SächsPVDG-E.

Die von Ihnen angesprochenen Passagen aus dem allgemeinen Teil der Begründung (S. 144 und S. 149) sind zusammenfassende Feststellungen, die sich aus dem Gesamtprozess der Novellierung ergeben. So ist etwa Anspruch der umgesetzten EU-Datenschutzreform die Verbesserung der Rechte der betroffenen Personen.

Die Novellierung des sächsischen Polizeirechts befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren. Die Ergebnisse und die beteiligten Sachverständigen der von Ihnen in der Korrespondenz angesprochenen Anhörung zum Gesetzentwurf am 12. November 2018 sind durch den sächsischen Landtag veröffentlicht. Sie finden die Unterlagen einschließlich des Wortprotokolls der öffentlichen Anhörung im Vorgang unter der LT-Drs. 6/14791. Der an einer Stelle geäußerte Vorwurf, zur Vorbereitung einer Neustrukturierung erfolge keine ausführliche öffentliche Konsultation von Nichtregierungsorgani-

sationen ist unrichtig. Diese Konsultation hat gerade ihren Platz im parlamentarischen Verfahren.

„Datenschutzfolgeabschätzungen" als formalisiertes Prüfverfahren mit festem Prüfprogramm wie etwa in § 23 SächsDSUG neu für ganz oder teilweise automatisierte Datenverarbeitungen vorgesehen, sind so nicht Verfahrensschritt/Bestandteil im Normsetzungsverfahren. Entsprechendes gilt für „IT-Sicherheits- und Technikfolgenabschätzungen" und „Grundrechtsfolgenabschätzungen". Das Gesetz gebietet vielmehr - teils in Umsetzung übergeordneten Rechts - die Beachtung im konkreten Datenverarbeitungsvorgang. Die Grundrechtsrelevanz der Normen ist Gegenstand von Verhältnismäßigkeitsprüfungen, die Niederschlag ggf. in der Begründung finden. Die Ausgestaltung der Rechtsnormen eines Gesetzgebungsvorhabens ist Ergebnis eines langfristigen und komplexen Analyse-/Bewertungs-/Entscheidungsprozesses, bei dem die in die Betrachtung mit einbezogenen bzw. letztlich bestimmenden Faktoren nicht enumerativ aufgeführt und verbindlich zuordenbar bilanziert werden.

Weitere Fragen der Korrespondenz betreffen die Neuregelungen zur Bewaffnung, gestellt wird insbesondere die Frage, für welche konkreten Anwendungsszenarien der Einsatz von Handgranaten und Maschinengewehren vorgesehen sei. Der Gesetzentwurf gibt die angedachten „Anwendungsszenarien" für die genannten besonderen Waffen in § 46 SächsPVDG-E konkret an. Ihr Einsatz ist weiterhin personell wie anordnungsseitig beschränkt, indem allein der Landespolizeipräsident (oder sein Vertreter) den Einsatz „frei geben" kann und allein Spezialeinheiten sich ihrer bedienen können. Über die Anzahl anzuschaffender Waffen können derzeit keine Zahlen in den Raum gestellt werden, aber schon die Beschränkung auf Spezialeinheiten macht deutlich, dass es sich um eine schmale Ausstattung handeln wird.

Zu einem umfangreichen Katalog einzelner Normen wird hinterfragt, ob „mildere Maßnahmen oder die Wirksamkeit" mit welchem Ergebnis geprüft wurden. Die Integration der polizeilichen Befugnisse in das SächsPVDG-E beruht auf der hier gewonnenen Einschätzung, dass diese Instrumente und Befugnisse geeignet und als Mittel auch erforderlich sind, um den PVD in künftigen Situationen in die Lage zu versetzen, eintretende Gefahren abwehren zu können. Bei der legislatorischen Ausstattung der Polizei mit Handlungsbefugnissen bedarf es gesetzgeberischer Prognosen darüber, welche Szenarien/Arten von Gefahren ggf. eintreten könnten, die jedoch als prognostische Einschätzungen nicht in Details umrissen sein können. Um die polizeiliche Handlungsfähigkeit für eine Vielzahl unterschiedlichster Situationen der Gefahrenabwehr sicherstellen zu können, bedarf es daher eines möglichst diversifizierten polizeilichen Instrumentariums, das baukastenartig und bedarfsentsprechend zur Anwendung gebracht werden kann.

Zu unterbleiben hat die Normierung von Eingriffsbefugnissen, die zwar geeignet wären, eine Gefahr abzuwehren, bei denen jedoch der mit ihnen verbundene Eingriff in Grundrechte eines Betroffenen so erheblich wäre, dass er zu einer abzuwehrenden Gefahr und den durch diese bedrohten Rechtsgütern im keinem Verhältnis stünde. Derartige Eingriffsbefugnisse sind im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht enthalten.

Mit Blick auf die Frage der Wirksamkeit und des Bedarfes ist darauf hinzuweisen, dass es sich - mit einer Ausnahme - um Befugnisse handelt, die in anderen Ländern, teils im Bund, eingeführt sind.

Die legislatorische Ausstattung mit polizeilichen Handlungsbefugnissen hat sich für eine effektive und im Bedarfsfall sofort realisierbare Gefahrenabwehr am rechtlich Möglichen zu orientieren. Dass Mittel, die als solche in ihrer Art und Wirkungsweise zur Verfügung gestellt werden, im konkreten Fall nur dort und dann angewendet werden, wenn dies durch die Art der abzuwehrenden Gefahr veranlasst ist, wird durch die in den Tatbeständen enthaltenen Voraussetzungen und Eingriffsschwellen, begleitende verfahrensseitige Maßgaben und schließlich die sowohl im SächsPVDG-E in § 5 und im SächsPBG-E in § 13 enthaltene Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sichergestellt.

In Bezug auf § 59 SächsPVDG-E ist anzumerken, dass die Verhütung grenzüberschreitender Kriminalität im Freistaat Sachsen Aufgabe der hiesigen Polizei ist. Eine besondere Betroffenheit ausländischer Bürger im Verhältnis zu deutschen Bürgern ist nicht festzustellen.

Dem Gesetzentwurf liegt keine explizite Bezugnahme auf die Auswertung der Sachverhalte Anis Amri oder Oury Jalloh, bzw. dem NSU-Komplex zugrunde. Gleichwohl ist auch dieser Gesetzentwurf getragen von der Erkenntnis, dass der Informationsaustausch der Behörden von essentieller Bedeutung und daher unter Wahrung datenschutzrechtlicher Belange bestmöglich auszugestalten ist und dass auch die Bediensteten der Polizei eine besondere Garantenstellung hinsichtlich der in ihrer Obhut befindlichen Personen haben.

Mit freundlichen Grüßen

[redacted]

Referatsleiter