

Ausschussvorlage INA 21/6
öffentlich vom 11.11.2024
Teil 2

**Schriftliche und mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf zu Drucks. [21/1151](#) zu Drucks. [21/1171](#)
Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen**

Campus Gießen
Fachbereich Polizei

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.

Talstr. 3, 35394 Gießen
0611/3256-2668
Michael.Baauerle@hoems.hessen.de

Hessische Hochschule für öffentliches Management und
Sicherheit, Campus Gießen, Talstraße 3, 35394 Gießen

An den
Innenausschuss des Hessischen Landtags
– Frau Claudia Kerhein –
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

– *per E-Mail* –

**Gesetzentwurf „Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen“ (LT-Drucks. 21/1151),
Änderungsantrag hierzu (LT-Drucks. 21/1171)
Schriftliche und mündliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags am
12.11.2024,
Ihre Einladung vom 17.10.2024**

Gießen, den 7. November 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering, sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich herzlich für die Einladung zu der o.g. schriftlichen Anhörung des
Innenausschusses und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf nebst
Änderungsantrag; in Annahme dieser Einladung übersende ich die nachfolgende
Stellungnahme.

Für Ihre Bemühungen besten Dank.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD „Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen“ (LT-Drucks. 21/1151) sowie dem Änderungsantrag der Fraktion der AfD (LT-Drucks. 21/1171)

I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf enthält sechs substantielle Änderungen des zweiten Abschnitts des HSOG, mit denen die gefahrenabwehr- und polizeibehördlichen Befugnisse ausgedehnt werden. Einige dieser Änderungen sind nach hier vertretener Auffassung verfassungsrechtlich unbedenklich bzw. verfassungsrechtlich sogar geboten. Gegenüber anderen anderen werden in der rechtswissenschaftlichen Diskussion um Parallelregelungen anderer Bundesländer dagegen verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht (siehe unten). Unabhängig davon erscheinen unter rechtstechnischen bzw. –dogmatischen Gesichtspunkten Änderungen des Gesetzentwurfs angezeigt; dieser befindet sich zudem in einem Punkt nicht auf dem Stand der Bundesgesetzgebung.

II. Zu Art. 1 Nr. 2 (Änderung von § 12a Abs. 1 HSOG)

Die Aufnahme des polizeilichen Einsatzes sog. Body-Cams in Wohnungen in den Katalog des § 12a Abs. 1 HSOG¹ erscheint – ungeachtet etwaiger verfassungsrechtlicher Bedenken gegen diese Maßnahme (vgl. dazu unten) – jedenfalls geboten. Wie die Begründung des Entwurfs treffend ausführt (LT-Drucks. 21/1151, S. 7), stellt sich die Frage des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger hier nicht zuletzt in Bezug auf den weiten Wohnungsbegriff (vgl. § 38 Abs. 1 HSOG).

II. Zu Art. 1 Nr. 3 (Änderung von § 14 HSOG)

1. Zu Buchst. a)

Soweit die Begründung des Gesetzentwurfs davon ausgeht, bei der Einfügung handele es sich lediglich um eine Klarstellung (LT-Drucks. 21/1151, S. 7), verkennt sie, dass der Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen bisher durch deren abschließende Regelung in Abs. 3 und 4 für die Tatbestandsalternative Abs. 1 explizit ausgeschlossen war;² darauf wird auch in Ziff. 14.1.2 der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VVHSOG) ausdrücklich hingewiesen.

Bei der Änderung handelt es sich daher um die Schaffung einer neuen Befugnis, die indessen bei der unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gebotenen engen Auslegung – auch mit dem Blick auf den tatbestandlichen Gleichlauf mit Abs. 3 – keinen Bedenken begegnet.

¹ Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Hintergründen dieser Regelung (einschließlich einiger Bedenken) BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 12a Rn. 4-10.

² Vgl. BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 14 Rn. 44.

2. Zu Buchst. b)

Die in dem Entwurf vorgesehene neue Fassung des Abs. 3 hat zunächst den Vorzug einer übersichtlicheren Darstellung der Tatbestandsalternativen.

Soweit sie mit Nr. 3 GesE eine Tatbestandsalternative für die Videoüberwachung von – in der Begründung (LT-Drucks. 21/1151, S. 7) so genannten – Angsträumen schafft, erscheint der Tatbestand indessen bedenklich weit formuliert. Indem er es genügen lässt, dass die betreffenden Orte aufgrund bestimmter Eigenschaften „günstige Tatgelegenheiten für Straftaten“ bieten, eröffnet er nach dem Wortlaut auch die Möglichkeit, auch Orte in den Blick zu nehmen, an denen lediglich Bagatelldelikte (etwa nach § 303 Abs. 2 BGB oder § 29 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 5 BtMG) drohen.

Da in solchen Fällen eine Videoüberwachung im Hinblick auf deren – auch vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene³ – erhebliche Eingriffsintensität nicht zu rechtfertigen wäre, wird angeregt die Tatbestandsalternative auf Straftaten mit erheblicher Bedeutung i.S.d. § 13 Abs. 3 S. 1 HSOG zu beschränken. Damit wären die in der Entwurfsbegründung ins Auge gefassten Anwendungsfälle der neuen Tatbestandsalternative (LT-Drucks. 21/1151, S. 7) nach wie vor ohne weiteres abgedeckt.

Allerdings wäre eine nicht zu rechtfertigende Videoüberwachung im oben genannten Sinne auch schon dann ausgeschlossen, wenn die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden die die in Nr. 3 S. 2 GesE vorgesehene – und insoweit überzeugend formulierte – Verpflichtung, die betreffenden Orte aufgrund einer ortsbezogenen Lagebeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zu ermitteln und zu dokumentieren, ernst nehmen.

3. Zu Buchst. c)

Die vorgesehene Erweiterung der gesetzlichen Vermutung in § 14 Abs. 3a HSOG auf öffentlich zugängliche Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen erscheint aufgrund der in der Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 21/1151, S. 7) beschriebenen Gegebenheiten sehr plausibel.

Sie räumt allerdings die gegen die Rechtstechnik der gesetzlichen Vermutung in § 14 Abs. 3a HSOG unter mehreren Gesichtspunkten geltend zu machenden erheblichen Bedenken⁴ nicht aus. Diese sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens.

4. Zu Buchst. d)

Die in Abs. 4 S. 1 Nr. 1 GesE vorgesehene Erweiterung auf „besonders gefährdete Religionsstätten“ erscheint angesichts der in der Begründung geschilderten tatsächlichen Situation ohne weiteres plausibel und sinnvoll. Der Begriff der Religionsstätte dürfte – auch im Hinblick auf die strafrechtlichen Parallelbegriffe etwa in § 243 Abs. 1 Nr. 4 StGB⁵ – konkretisierbar und damit hinreichend bestimmt sein. Religionsstätten in diesem Sinne sind zudem – auch dann, wenn die

³ Vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690).

⁴ Vgl. dazu die Stellungnahme des Uz. zum GesE LT-Drucks. 20/10821 (INA-AV-20_73_T2.pdf, S. 47 ff.) sowie BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 14 Rn. 31a ff., 86a ff.

⁵ Vgl. dazu etwa MüKoStGB/Schmitz, 4. Aufl. 2021, StGB § 243 Rn. 42 ff.

jeweiligen Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst sind – nicht bereits vom Begriff der öffentlichen Einrichtung erfasst, da als solche nur von der öffentlichen Hand betriebene Einrichtungen anzusehen sind.⁶

5. Zu Buchst. e)

Mit der vorgesehenen Änderung des § 14 Abs. 6 wird die bisherige Befugnis zum Einsatz körpernah getragener technischer Mittel (Body-Cams) zum einen auf die Gefahrenabwehrbehörden erweitert, zum anderen wird der Einsatz auch in Wohnungen i.S.d. Art. 13 GG ermöglicht.

Ob ein solcher Einsatz an Art. 13 Abs. 4 GG oder an Art. 13 Abs. 7 GG zu messen und verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist, ist (verfassungs-)rechtswissenschaftlich umstritten.⁷

Nach hier vertretener – und im Nordrhein-Westfälischen Landtag bereits 2016 geäußerten – Auffassung, ist die Begründung über Art. 13 Abs. 7 GG verfassungskonform, ebenso wie die gewählte Formulierung und die nach Abs. 6 S. 2 angefügten Vorgaben für den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die nach § 13 Abs. 6 S. 10 GesE vorgesehenen Richtervorbehalt für die Verwertung der in Wohnungen durch den Einsatz der Body-Cam erlangten Erkenntnisse und die vorgesehene Hinweispflicht.

Zur weiteren verfassungsrechtlichen „Absicherung“ wird allerdings angeregt, eine Klarstellung der Anordnungsbefugnis für die Maßnahme nach dem Vorbild des Nordrhein-Westfälischen Polizeirechts zu ergänzen:

§ 15c Abs. 2 S. 2 PolG NRW lautet: „Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen in Wohnungen entscheidet außer bei Gefahr im Verzug die den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamtin oder der den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamte.“

6. Zu Art. 1 Nr. 4 (Einfügung von § 15d in das HSOG)

Im Hinblick auf das rechtsstaatliche Erfordernis einer hinreichend bestimmten, bereichsspezifischen Ermächtigungsgrundlage für polizeiliche Eingriffe ist die Schaffung der in § 15d GesE vorgesehenen Befugnisnorm für die Datenerhebung mittels eines Einsatzes von unbemannten Luftfahrtsystemen („Polizeidrohnen“) sehr zu begrüßen. Der Einsatz von Polizeidrohnen ohne eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur vielfach für zumindest bedenklich gehalten.⁸

Nach hier vertretener Ansicht ist die Ausgestaltung der Norm, die der entsprechenden Regelung in Art. 47 des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes nachempfunden ist, in rechtstechnischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht gut gelungen.

⁶ Vgl. BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 14 Rn. 95.

⁷ Vgl. die Nachweise bei Heintzen/Siegel, LKV 2023, 525 (526 f.).

⁸ Vgl. die Nachweise bei BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 13 Rn. 143a ff., insbes. 143e, § 15 Rn. 76a, 103.

Angeregt wird, in diesem Zuge auch die Schaffung für das zunehmend relevante Erfordernis einer polizeilichen Flugdrohnenabwehr zu schaffen, etwa nach dem Vorbild der Vorschrift des Entwurfs von § 39 BPolG, der sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindet (BT-Drucks. 20/10406, S. 39).

§ 39 BPolG-E lautet:

„Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme
Zur Abwehr einer Gefahr, die von unbemannten Fahrzeugsystemen ausgeht, die an Land, in der Luft oder zu Wasser betrieben werden, kann die Bundespolizei geeignete technische Mittel gegen das System, dessen Steuerungseinheit oder Steuerungsverbindung einsetzen, wenn die Abwehr der Gefahr durch andere Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Für Maßnahmen zur Abwehr der in Satz 1 bezeichneten Gefahren kann die Bundespolizei technische Mittel zur Erkennung einer Gefahr einsetzen.“

7. Zu Art. 1 Nr. 5 (Einfügung von § 18 Abs. 2a in das HSOG)

Die Regelung dürfte durch die nach Einbringung des vorliegenden Gesetzentwurfs erfolgte Einfügung von § 42c in das Waffengesetz (eingefügt mit Wirkung vom 31.10.2024 durch Gesetz vom 25.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332)) entbehrlich geworden sein.

Ausreichend wäre nunmehr eine Änderung der Hessischen Waffengesetz-DurchführungsVO; in dieser könnte an § 2a ein dritter Absatz angefügt werden (etwa: „Zuständige Behörden im Sinne des § 42c des Waffengesetzes sind die Polizeibehörden.“).

8. Zu Art. 1 Nr. 6 (Neufassung von § 31a HSOG)

Gegenüber der vorgesehenen Erweiterung der Möglichkeiten der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung bestehen – auch im Hinblick auf ausweislich der Begründung (LT-Drucks. 21/1151, S. 10 f.) sorgfältig vorgenommene verfassungsrechtliche Ausräumung des Entwurfs – nach hier vertretener Auffassung keine Bedenken. Auch die vorgesehene Regelung hinsichtlich der Verarbeitung der erhobenen Daten (§ 31a Abs. 5 GesE) erscheint gelungen.

9. Zu Art. 1 Nr. 8 (Neufassung von § 32, 35 HSOG)

Auch gegenüber der vorgesehenen Erweiterung des sog. Präventivgewahrsams durch Schaffung einer neuen Tatbestandsalternative und die Heraufsetzung der Höchstdauer bestehen nach hier vertretener Ansicht im Ergebnis keine Bedenken.

Dem Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 104 GG) wird insoweit auch künftig über das stark beschränkende Tatbestandsmerkmal der „Unerlässlichkeit“ des Gewahrsams hinreichend Rechnung getragen.

Die neue Höchstdauer liegt zudem noch unterhalb derjenigen, die kürzlich vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in Bezug auf das Bayerische Polizeiaufgabengesetz für verfassungskonform gehalten wurde.⁹

gez.

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.

⁹ Vgl. BayVerfGH, GSZ 2023, 190 ff.

Stellungnahme zu G-Entwurf LT-Drucks. 21/1151 u. 21/1171

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.

07.11.2014

Schriftliche Stellungnahme

i.R.d. Gesetzesentwurfs 21/1151

der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD

für ein Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen

– Drucks. 21/1151 –

sowie Änderungsantrag 21/1171

der Fraktion der AFD

– Drucks. 21/1171 –

Das Gesetzgebungsvorhaben zielt ausweislich der Begründung darauf ab, geplante Anschläge besser zu verhindern und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. Dabei wird ein breites Spektrum an Gefahrenlagen von terroristischen Anschlägen, Gewaltdelikten aber auch häusliche Gewalt und Femizide angesprochen.

Dieses doch sehr weit gefächerte Zielbild soll mittels einer Ausweitung bzw. Verschärfung vorhandener Einsatzmittel und zugleich der Neueinführung neuer Einsatzmittel und Einsatzrahmen erfolgen.

Inhaltsübersicht

1. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 1 HSOG	3
2. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 3 HSOG	4
3. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 3a HSOG	5
4. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 4 HSOG	6
5. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 6 HSOG	7
6. Neueinführung von § 15d HSOG – Unbemannte Luftfahrtsysteme.....	8
a) Notwendigkeit einer gesonderten Ermächtigungsgrundlage	8
b) Problematik des offenen Einsatzes	8
c) § 15d Abs. 4 HSOG-Entwurf.....	9
d) Luftverkehrssicherheit	9

7. Neueinführung von § 18 Abs. 2a HSOG-Entwurf – Anlasslose Kontrollen in Waffenverbotszonen .	10
a) Erfordernis einer eigenen Rechtsgrundlage.....	10
b) Ausgestaltung der Regelung	10
c) Wirkung der Maßnahmen, insbesondere der anlasslosen Kontrollen.....	10
8. Änderungen im Rahmen des § 31a HSOG.....	11
a. Grundsätzliche Bedenken und Einschränkungen	11
b. Betroffene Grundrechte.....	11
c. Zu erwartende Straftaten	12
d. Dauer der Maßnahme	13
e. Bewegungsbilder	13
9. Änderungen im Rahmen des § 32 HSOG.....	15
10. Änderungen im Rahmen des § 35 HSOG.....	15

Zu den Finanziellen Auswirkungen:

Der Gesetzesentwurf spricht unter Lit. E. davon, dass von dem Gesetzesentwurf keine finanziellen Auswirkungen ausgingen. Das ist so nicht zutreffend. Der vermehrte Einsatz von Bodycams, Drohnen und Fußfessel führt schon zu einem erhöhten Bedarf an diesen Einsatzmitteln, was mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Auch der Betrieb dieser Einsatzmittel verursacht monatliche Kosten. Es sei nur einmal auf die Fußfessel beispielhaft hingewiesen:

Pro überwachte Person kommen einmalige Kosten in Höhe von 170 EUR für das Überwachungsgerät und monatliche Kosten in Höhe von 500 EUR für die Überwachung der Person, inklusive der Kosten für das Anbringen und Lösen des Geräts.¹ Mit Blick auf die aktuellen Preisentwicklungen dürften diese Summen noch deutlich höher ausfallen.

Neben diesen Material- und Betriebskosten kommen zudem noch Schulungskosten und entsprechende Ausfallzeiten bei den ansonsten anderweitig eingesetzten Polizeibeamten dazu. Das Bedienen einer Bodycam muss man lernen, so auch das Fliegen einer Drohne.

Auch die Erweiterung von Videoüberwachung erfordert finanzielle Aufwendungen.

Daneben muss bei einer Maßnahmenenerweiterung auch immer daran gedacht werden, dass es genug Personal geben muss, um diese zusätzlichen Maßnahmen auch ergreifen und umsetzen zu können. Auch insofern sollte bei einer erheblichen Ausweitung von polizeilichen Befugnissen immer auch an eine Aufstockung des Personalkörpers gedacht werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 1 HSOG

Ausweislich des Entwurfs soll der bisherige § 14 Abs. 1 S. 1 HSOG mit Blick auf die Datenerhebung dahingehend erweitert werden, dass nicht nur allgemein die Möglichkeit der Erhebung personenbezogener Daten geregelt ist, sondern nunmehr als ein nicht abschließendes Beispiel aufgenommen werden soll, dass die Datenerhebung insbesondere durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen erfolgen kann.

Aus juristischer Sicht ist dabei wichtig zu betonen, dass mit der Formulierung „insbesondere“ ein halb offener Tatbestand geschaffen wird, der Einfallstor für weitere Fälle der Datenerhebung ist, die über die offenen Bild- und Tonaufzeichnung hinausgehen. Dabei sei zunächst auf die geheime (also nicht offene) Datenerhebung hingewiesen. Die Formulierung „insbesondere“ ließe es nach ihrem Wortlaut her zu, dass in bestimmten Konstellationen also auch geheime Überwachungssysteme zum Einsatz kommen. Hier sind die rechtlichen

¹ BT-Drs. 18/11163, 82.

Anforderungen indes aber deutlich höher als die bei einer offenen Überwachung. Denn im der Bürger kann sich im Rahmen einer offenen Überwachung hierzu verhalten, sich darauf einstellen oder auch beispielsweise einen entsprechend überwachten Raum meiden. Damit wirkt der Grundrechtseingriff in einem offenen und für die Bürger erkennbaren Rahmen. Bei der geheimen Überwachung ist das gerade nicht so. Grundrechte werden beeinträchtigt, ohne dass der Betroffene überhaupt die Möglichkeit hätte, sich hierauf einzustellen.

Zusätzlich ist aufgrund der Formulierung „insbesondere“ auch denkbar, dass bspw. KI-gestützte Systeme ebenfalls zum Einsatz kämen. Dies würde noch eine weitere, grundrechtsintensivere Komponente hinzutragen. Denn mittels eines KI-gestützten Systems bestünde zumindest die Gefahr, dass sich ein Grundrechtseingriff deutlich intensiviert, da ein KI System bspw. weitere Maßnahmen mit den erhobenen Bild- und Tonaufzeichnungen durchführen könnte, die automatisiert und ohne Einwirkung eines Menschen und hieran geknüpft sogar noch weitere Eingriffsentscheidungen vorbereitet oder sogar getroffen werden könnten. Mit Blick auf die fortschreitende technologische Entwicklung ist hier noch gar nicht zu erkennen, wohin diese Entwicklung und die damit verbundenen Überwachungsmöglichkeiten und Grundrechtseingriffe gehen könnten.

Mit Blick auf den damit durch die Neufassung eröffneten sehr weiten potentiellen Anwendungsbereich, sollte daher noch einmal genauestens erwogen werden, wie und ob man dieses „Einfallstor“ in dieser Form eröffnen möchte.

Wenn, wie in der Begründung formuliert, lediglich klargelegt werden soll, dass die Erhebung personenbezogener Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen erfolgen kann, so erscheint dies gesetzestechnisch nicht erforderlich, wenn an anderer Stelle eben genau diese Maßnahme mit ihren Voraussetzungen als Maßnahme der Erhebung personenbezogener Daten geregelt wird. Denn der Regelungszweck des § 14 Abs. 1 S. 1 HSOG besteht ja nicht darin, Einzelmaßnahmen und Einsatzmittel aufzulisten, sondern den allgemeingültigen Rahmen für die Erhebung von personenbezogenen Daten abzustecken.

2. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 3 HSOG

Der § 14 Abs. 3 HSOG stellt die Rechtsgrundlage für die offene Bildüberwachung (Ton nicht explizit geregelt) in Form der Beobachtung und Aufzeichnung der Bildübertragung dar. Diese ist bislang bereits in zwei Fällen möglich, nämlich 1. zur Abwehr einer Gefahr („Altfall“) und 2. wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen („Altfall“). Diese beiden bisherigen „Altfälle“ sollen um eine dritte Fallgruppe erweitert werden. Die dritte Fallgruppe soll die offene Bildüberwachung die sog. Angsträume sein. Der Begriff des Angstraums kommt eigentlich aus der Städteplanung und ist kein rechtlicher Begriff. Was in der Begründung des Gesetzesentwurfes beschrieben wird, sind Örtlichkeiten, die aufgrund ihrer Lage, Einsehbarkeit (bzw. fehlenden Einsehbarkeit), Frequentierung von Bürgern gemieden werden. Konkret wird der „Jägertunnel“ als Beispiel genannt. Rechtlich

wird aber weder mit dem Gesetzestext noch der Begründung deutlich, ob es sich hierbei um einen gefährlichen Ort i.S.d. § 18 HSOG handeln soll. So klingt es erst einmal nicht, da sowohl der Entwurf als auch die Begründung andere Anknüpfungspunkte und Begrifflichkeiten verwenden. Die städtebauliche Struktur eines öffentlichen Raums ist hier der Anknüpfungspunkt und nicht, wie bei den gefährlichen Orten eine Lageerkenntnis und –bewertung die auf tatsächlichen Anhaltspunkten im Hinblick auf die Begehung von Straftaten basiert. Rechtlich handelt es sich bei der Entwurfsformulierung um Orte, die nicht einmal zwingend eine erhöhte Delinquenz aufweisen müssen, es müssen nicht vermehrt Straftaten an diesen Orten begangen oder versucht werden. Vielmehr ist quasi die städtebauliche Struktur der Örtlichkeit Grund für ihre abstrakte Gefährlichkeit.

So wichtig und nachvollziehbar die städtebauliche Bewältigung von sog. Angsträumen ist, so schwierig ist es dieses Raumkonstrukt auf die Ebene einer polizeirechtlich relevanten abstrakten Gefahrenlage zu heben. Dies wäre aber nötig, um einen solchen Ort für das Gefahrenrecht „greifbar“ zu machen. Die Kategorie des sog. Angstraums als Grundlage polizeilichen Eingriffshandelns und damit auch dem Eingriff in Grundrechte der Bürger begegnen damit erhebliche Bedenken. Während die Regelungen zu den sog. gefährlichen Orten inzwischen weitgehend von der Rechtsprechung als dem Gebot der Normenklarheit aus Art. 20 Abs. 3 GG genügend angesehen werden, kann dies von dem im Gesetzesentwurf beschriebenen sog. Angsträumen nicht gesagt werden. Es fehlen die für das Polizeirecht üblichen Überprüfungs-kategorien der Gefahr für ein Schutzgut, dem Mehr als einer bloßen Vermutung, sondern durch konkrete Anhaltspunkte / Erkenntnisse zugänglichen Überprüfbarkeit.² Diese polizeirechtlichen Kategorien sind die Rechtfertigung dafür, dass Bürger Eingriffe durch Bildüberwachung in ihr Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung, ihr Allgemeines Persönlichkeitsrecht und ihre Allgemeine Handlungsfreiheit möglicherweise hinzunehmen haben. Es darf nicht vergessen werden, dass die staatliche Bildüberwachung (auch und eben durch die Polizei) einen solchen erheblichen Grundrechtseingriff darstellt. Um es etwas zugespitzt zu formulieren: Eine verfehlte Städtebaupolitik kann derartige Grundrechtseingriffe nicht rechtfertigen.

Die politische (und städtebauliche) Bewältigung dieser Angsträume ist dennoch eine wichtige politische Aufgabe. Die Verortung dieser Aufgabe im Polizeirecht erscheint jedoch im Hinblick auf die gewählte Regelung rechtlich nicht haltbar.

3. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 3a HSOG

Bereits in den zurückliegenden Gesetzgebungsverfahren wurde vom Verfasser Kritik an den gewählten Örtlichkeiten des § 14 Abs. 3a HSOG (nämlich Flughafen, Personenbahnhöfe, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen), geäußert. Diese Kritik bleibt bestehen und verschärft sich nun noch um den Aspekt, dass nicht nur die öffentlich zugänglichen Bereiche

² Hierzu im Kontext der sog. gefährlichen Räume: Brockmann/Lücke, NVwZ 2022, 1189 (1190).

von Flughäfen, sondern auch noch Bereiche in unmittelbarer Nähe zu Flughäfen erfasst werden sollen.

Auch dieser Vorschrift kann lediglich auf eine Vermutungsregelung gestützt eine Videoüberwachung grundsätzlich bspw. auf jedem Sportplatz (als Sportstätte) und in jedem Shopping-Center oder an jeder Packstation erfolgen. Dies folgt ausweislich der ursprünglichen Entwurfsbegründung zum heutigen § 14 Abs. 3a HSOG daraus, dass erfahrungsgemäß an diesen besonderen Gefahrenpunkten regelmäßig die Annahme gerechtfertigt sei, dass Straftaten drohen.³ Es blieb jedoch, auch nach einem erneuten Änderungsentwurf offen, welche Straftaten hier angenommen werden und wie die Entwurfsverfasser rechtlich die Annahme stützen, dass an Alltagsorten regelmäßig davon ausgegangen werden könne, dass Straftaten drohen. Selbiges gilt für die unterstellte Gefahrenlage. Da es sich um Alltagsorte handelt, die in ihrer Auflistung im Entwurfstext divers und nicht auf einen gemeinsamen „Gefahrennenner“ zu bringen sind, bleibt offen, warum an diesen Orten eine derart weitreichende Maßnahme gerechtfertigt sein sollen.

Im Hinblick auf die im hiesigen Gesetzesentwurf vorgelegte zusätzliche Erweiterung ist zudem anzumerken, dass der Begriff der „unmittelbaren Nähe“ unbestimmt ist. Wie genau definiert sich die unmittelbare Nähe? Wie weit reicht der Radius, auf den die Maßnahme in der Nähe eines Flughafens ausgeweitet werden darf. Vor dem Hintergrund, dass es auch hier um eine grundrechtsbeschränkende Maßnahme geht, ist die Bestimmtheit der Eingriffsnorm zu wahren.

4. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 4 HSOG

Der Gesetzesentwurf sieht zum Schutze bspw. jüdischer Gemeinden oder Moscheen die Erweiterung der offenen Bildbeobachtung vor. Dabei sieht der Entwurf nicht per se vor, dass Religionsstätten umfasst sein sollen, sondern – wie bei den öffentlichen Einrichtungen oder Räumlichkeiten sollen auch hier „besonders gefährdete Religionsstätten“ umfasst sein.

Im Sinne einer Schutznorm, die dem Schutzauftrag des Staates eine spezifische Gestalt und ein spezifisches Einsatzmittel verleiht, erscheint die Regelung begrüßenswert. Sie setzt zugleich ein klares politisches Statement, was die Bedeutung der Religionsfreiheit und ihres Schutzes für die freiheitlich demokratische Grundordnung und den Pluralismus in unserer Gesellschaft bedeutet.

Für den politischen Prozess sei jedoch zu bedenken gegeben, dass eine Maßnahme, die zum Schutz einer Einrichtung normiert und später in der Praxis ergriffen wird, nicht dabei „stehen bleiben muss“. Man stelle sich nur einmal vor, dass über eine zunächst zu schützende, besonders gefährdete Religionsstätte sich die Lagekenntnisse plötzlich dahingehend verändern, dass von dieser Religionsstätte potentielle Gefahren ausgehen (sei es durch erfolgte Radikalisierung, Unterwanderung, etc.). In diesem Falle würde eine Maßnahme

³ Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 19.

entstehen, die in die Religionsfreiheit eingreift. Ein derartiger Eingriff und dessen Rechtfertigung unterliegen hohen Hürden des Rechts. Die derzeitige Fassung würde dem nicht gerecht werden.

5. Änderungen im Rahmen des § 14 Abs. 6 HSOG

Die Ausweitung des Einsatzes von sog. Bodycams lässt sich aktuell als ein gewisser Trend erkennen.⁴

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten von Bodycams auf Wohnungen sehr umstritten ist. Mit dem Betreten der Wohnung mit Bodycam wird auch verfassungsrechtlich eine besondere Schwelle überschritten. Der Einsatz von Bodycams muss nun auch am besonderen Persönlichkeitsrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 4 GG gemessen werden. Dies ist insbesondere im Hinblick auf das ausdifferenzierte Schrankengefüge des Art. 13 GG von großer Bedeutung. Zentral ist dabei, wo und wie die Maßnahme in dieses Schrankengefüge eingeordnet wird.⁵

Die im Gesetzesentwurf enthaltene Regelung sieht – auch ausweislich der Begründung – keinen Richtervorbehalt vor. Die Maßnahme wird in Art. 13 Abs. 7 GG als „Übrige Maßnahme“ eingeordnet. Dem begegnen erhebliche Bedenken, wie auch schon in der in der Expertenanhörung im Rahmen des Berliner Gesetzgebungsverfahrens vom 12.11.2023.⁶

Die Regelung des Art. 13 Abs. 7 GG ist aber lediglich ein sog. Auffangtatbestand, was auch mit der Formulierung „im Übrigen“ deutlich wird. Eine Maßnahme nach Art. 13 Abs. 7 GG stellt das (schlichte) Betreten der Wohnung gegen den Willen der Wohnungsberechtigten dar. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Betretens der Wohnung kann sich aus einer gemeinen oder Lebensgefahr oder unterhalb dieser Gefahrenschwelle aus den bestehenden polizei- und nebensetzlichen Betretungsrechten ergeben.

Demgegenüber ist der Einsatz technischer Mittel im geschützten Wohnraum über Art. 13 Absatz 4 GG geregelt. Ergeben sich aber die Anforderungen für einen Bodycameinsatz in Wohnungen aus Art. 13 Abs. 4 und nicht aus Art. 13 Abs. 7 GG, so ist der Einsatz von Body-Cams im besonders geschützten Wohnraum nur unter der Voraussetzung der Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit möglich. Dringend ist eine Gefahr bei unmittelbar bevorstehendem Schadenseintritt und hoher Schadenswahrscheinlichkeit für ein hochrangiges Rechtsgut.⁷

Dabei kommen schwere Körperverletzungs- und Tötungsdelikte und Sexualstraftaten in Betracht. Für die Praxis hat dies aber zur Folge, dass der Einsatz von Body-Cams in Wohnungen in den Fällen häuslicher Gewalt nur bei schwerer Körperverletzungs- und Sexualdelikte in

⁴ Zur Berliner Gesetzesänderung: Heintzen/Siegel, LKV 2023, 525.

⁵ Hierzu ausführlich: Schäfer, NVwZ 2022, 360.

⁶ Zur Berliner Gesetzesänderung: Heintzen/Siegel, LKV 2023, 525.

⁷ Hierzu: Schäfer, NVwZ 2022, 360 (363 f.).

Betracht kommt. Wichtig für die Praxis ist zudem, dass in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Einsatz von Bodycams in Wohnungen zwingend einem Richtervorbehalt unterstellt ist.

Eine demgegenüber verfahrensrechtlich „einfachere“ Konstellation könnte über den Sonderfall des Art. 13 Abs. 5 GG geschaffen werden. Art. 13 Abs. 5 GG sieht einen präventiven Sonderfall vor, der allerdings auf eine rein defensiven Wohnungsüberwachung zur Eigensicherung der eingesetzten Polizeibeamten konzipiert ist. Die Schutzrichtung einer solchen Befugnisnorm ist dabei der Schutz der in der Wohnung eingesetzten Polizeibeamten. Diese Konstellation ist ohne Richtervorbehalt möglich. Allerdings geht die Schutzkonzeption des Art. 13 Abs. 5 GG auf den verdeckten Einsatz von Überwachungsmitteln. Gleichzeitig darf nach dem Wortlaut des Art. 13 Abs. 5 GG das Ziel der Maßnahme ausschließlich der Schutz der eingesetzten Polizeibeamten sein. Dies ist jedoch nach der Begründung des hier vorliegenden Gesetzesentwurfs nicht das (ausschließlich) vorgestellte Einsatzszenario. Im Übrigen entspricht es auch nicht der allgemeinen Rechtfertigung für den Einsatz von Bodycams, der ja häufig damit begründet wird, dass der Einsatz deeskalierend auf den Bürger und die Situation einwirken soll.

6. Neueinführung von § 15d HSOG – Unbemannte Luftfahrtsysteme

Der Einsatz sog. Drohnen oder unbemannter Luftfahrtsysteme hat für die Polizei und polizeiliche Arbeit viele Vorteile. Sie ermöglicht eine kostengünstigere Nutzung als der Einsatz von Helikoptern und hat zugleich eine erhebliche Reichweite. Als Mittel der luftgestützten Lageaufklärung hat der Drohneneinsatz daher viele Vorteile.⁸

a) Notwendigkeit einer gesonderten Ermächtigungsgrundlage

In einem ersten Schritt sei betont, dass für den Einsatz von Drohnen eine gesonderte Ermächtigungsgrundlage geboten ist. Dies liegt nicht alleine im Einsatz von Drohnen begründet, sondern in der Modalität ihrer Verwendung. Erfolgt – wie nach dem Gesetzesentwurf beabsichtigt – eine Datenerhebung durch die Drohne, so ist insbesondere eine andere Intensität durch die Agilität und Reichweite einer Drohne gegeben, als beim Einsatz klassischer Videogeräte. Da dieser Aspekt vom Gesetzesentwurf aber dem Grunde nach berücksichtigt wurde, wird an dieser Stelle nur nochmals darauf hingewiesen und klargestellt, dass eine § 15d HSOG-Entwurf eine neue Ermächtigungsgrundlage darstellt und keine bloße Klarstellungsnorm.

b) Problematik des offenen Einsatzes

Die Datenerhebung wird klassisch in offene und verdeckte Maßnahmen unterschieden. Entsprechend muss auch eine Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Drohnen klar und im Sinne des Bestimmtheitsgrundsatzes benennen, in welcher Form eine Maßnahme durchgeführt werden darf. Dabei ist zu bedenken, dass – wie vorstehend bereits ausgeführt –

⁸ Buckler, GSZ 2019, 23, 23 ff.

verdeckte Maßnahmen grundsätzlich stärker in Grundrechte der Betroffenen eingreifen, als offene Maßnahmen.

Im Bereich des – wie in § 15d Abs. 1 Nr. 1 HSOG-Entwurf – genannten offenen Einsatzes von Drohen ist jedoch zu bedenken, dass diese Offenheit beim Drohneinsatz nicht ohne weiteres gegeben ist. Denn anders als bei Helikoptern sind Drohnen typischer Weise aufgrund ihrer geringen Größe und der von ihnen ausgehenden Geräuschemissionen viel weniger wahrnehmbar.⁹ In der Praxis werden sie häufig eine faktisch verdeckte Maßnahme darstellen. Um den offenen Charakter der Maßnahme zu sichern, sind daher Vorgaben erforderlich, die beispielsweise optische oder akustische Signale, die von der Drohne ausgehen.

c) § 15d Abs. 4 HSOG-Entwurf

Besondere Aufmerksamkeit soll i.R.d. Stellungnahme dem Entwurf des neuen § 15d Abs. 4 HSOG gewidmet werden.

Dieser sieht bislang vor, dass Drohen nicht bewaffnet werden und nur mit der Ausrüstung, die technisch zur Durchführung der Maßnahmen notwendig sind, ausgestattet werden dürfen.

Diese Regelung ist mit Blick auf mögliche Einsatzerweiterungen und Ausrüstungsoptionen zu wenig weitreichend. Schon jetzt können Drohen mit zahlreichen Systemen ausgestattet werden. Insbesondere ist ein Einsatz von Künstlicher Intelligenz im Bereich der Drohnen bereits möglich und wird sich in naher Zukunft noch deutlich weiterentwickeln. Die Einschränkung, dass nur eine solche Ausrüstung für die Drohne verwendet werden darf, die zur Durchführung der Maßnahme nach Abs. 1 notwendig ist, liefert dabei kaum Einschränkungen. Sie macht die Ausstattung der Drohne dabei nur von der Maßnahme nach Abs. 1 abhängig und davon, wie diese Maßnahme ausgestaltet ist. Wollte man hier wirklich klare Begrenzungen vornehmen, so müsste man diese auch im Sinne des Bestimmtheitsgrundsatzes klar und deutlich formulieren, um keine Einfallstore offen zu lassen.

d) Luftverkehrssicherheit

Nur als Hinweis sei an dieser Stelle erwähnt, dass die allgemeine Luftverkehrssicherheit zu beachten ist und dem Einsatz von Drohen insbesondere in der Nähe von Flughäfen, aber auch besonders gesicherten anderen Plätzen (Militär, Justizvollzugsanstalten, etc.) Grenzen gesetzt sind. Denn Drohnen gelten gem. § 1 Abs. 2 S. 3 LuftVG¹⁰ als Luftfahrzeuge.

⁹ Buckler, GSZ 2019, 23, 27.

¹⁰ Ebenfalls als Luftfahrzeuge gelten unbemannte Fluggeräte einschließlich ihrer Kontrollstation, die nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden (unbemannte Luftfahrtsysteme).

7. Neueinführung von § 18 Abs. 2a HSOG-Entwurf – Anlasslose Kontrollen in Waffenverbotszonen

Die Neuregelung des § 18 Abs. 2a HSOG-Entwurf lehnt sich an die bereits existierenden Befugnisse nach dem HSOG im Bereich der sog. kriminalitätsbelasteten Orte (auch Gefahrenorte genannt) an. Die Polizei ist hiernach ermächtigt an solchen Orten, für die eine abstrakte Gefährlichkeit im Vorhinein festgestellt wurde, polizeiliche Maßnahmen wie die Identitätsfeststellung oder aber die Durchsuchung von Personen durchzuführen. Entsprechend dieser Befugnisse soll nun auch im Bereich der Waffenverbotszonen eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage eingeführt werden.

a) Erfordernis einer eigenen Rechtsgrundlage

Für eine derartige Ausweitung von Eingriffsbefugnissen der Polizei in Waffenverbotszonen bedarf es einer eigenständigen Ermächtigungsgrundlage. Bei den Waffenverbotszonen handelt es sich nicht per se um sog. Gefahrenorte, auch wenn es in der Praxis häufig Überschneidungen gibt. Dennoch unterstehen die Waffenverbotszonen einem anderen Rechtsregime und auch einer anderen Gefahrendiagnose als dies bei den sog. Gefahrenorten der Fall ist.

b) Ausgestaltung der Regelung

Im Hinblick auf den Grundrechtseingriff, der mit den Maßnahmen des neuen § 18 Abs. 2a HSOG-Entwurf einhergeht ist positiv hervorzuheben, dass in der Regelung eine Abstufung vorgenommen wird. Während das kurzfristige Anhalten und die Feststellung der Identität ohne weitere Voraussetzungen, also anlasslos im Gebiet der Waffenverbotszone möglich sein soll, bedarf es für die grundrechtsintensivere Befragung und Durchsuchung der Person und der von ihr mitgeführten Sachen konkreten Lageerkenntnissen, dass die Person verbotenen Waffen, Messer oder sonstige gefährliche Gegenstände bei sich führt. Mithin erfordert die Ermächtigungsgrundlage insofern eine Gefahr bzw. einen Anfangsverdacht, basierend auf konkreten Einzelfallerkenntnissen in der Situation selbst. Dies ist zu begrüßen und schützt die Grundrechtsträger vor anlasslosen Befragungen und Durchsuchungen, die grundrechtlich nur schwerlich zu rechtfertigen wären.

c) Wirkung der Maßnahmen, insbesondere der anlasslosen Kontrollen

Im Hinblick auf die Wirkung der Maßnahmen, insbesondere der anlasslosen Kontrollen in Waffenverbotszonen sei auf eine wichtige Lehre aus der Einführung der anlasslosen Kontrollen an Gefährlichen Orten hingewiesen. Anlasslose Kontrollen können ein Einfallstor für racial profiling sein. Denn dort, wo ich ohne weitere Voraussetzungen zu erfüllen und begründen zu müssen, Personen einer polizeilichen Maßnahme unterziehen kann, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ich die zu kontrollierende Person auswähle. Das Einfallstor für racial profiling und racial profiling Vorwürfe ist damit deutlich größer, als wenn für die

Maßnahme bestimmte, konkreten Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sein müssen. Aus diesem Grunde hat sich in der wissenschaftlichen Literatur aber auch in der Rechtsprechung ein breites Spektrum an rechtlichen Rahmenbedingungen für anlasslose Kontrollen entwickelt. So hat bspw. Bremen eine Quittung eingeführt, die im Rahmen einer solchen Kontrolle von den durchführenden Beamten an die Bürger auf Verlangen ausgegeben werden muss. Andere Stimmen in der Rechtswissenschaft fordern anlasslose Kontrollen nur nach dem Zufallsprinzip, um dem Vorwurf eines Verstoßes gegen Art. 3 GG zu begegnen. Diese Aspekte sollten in einem politischen Prozess möglicherweise mitgedacht und für die Entscheidung über diese Vorschrift berücksichtigt werden.

8. Änderungen im Rahmen des § 31a HSOG

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung wurde 2011 zunächst im Rahmen der Strafverfolgung (§ 68b 1 Nr. 12 StGB (Führungsaufsicht), § 463b Abs. 4 StPO)¹¹ und ab 2017 im § 56 BKAG und im § 56a AufenthG eingeführt.¹² Viele Bundesländer zogen im Bereich des präventiven Einsatzes der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach. Seitdem geht der Trend dahin, den Anwendungsbereich dieser Kontrollmaßnahme zu erweitern. So soll es nun auch nach dem hier vorliegenden Entwurf geschehen.

a. Grundsätzliche Bedenken und Einschränkungen

Häufig wird die Fußfessel als ein Instrument zur Verhinderung von Gefahren beschrieben. Dem sei insofern sogleich begegnet, als dass die Fußfessel ein Überwachungsmedium ist, die Begehung von Straftaten aber nicht verhindern kann. Sie ermöglicht es vielmehr den Polizeibehörden durch diese Form der Überwachung konkrete Aufenthaltsdaten zu erheben und zu einer Verhaltensänderung bzw. Verhaltensanpassung der Träger der Fußfessel führen. Gerade mit Blick auf bspw. junge dynamische, zT hochgradig aggressive Gefährder, mehrfach vorverurteilte Straftäter, Intensivtäter und „überzeugte“ Gefährder oder Straftäter erscheint es äußerst fraglich, ob eine Fußfessel hier eine relevante Einwirkung auf den Täter überhaupt leisten kann.¹³ Insofern muss die Frage beantwortet werden, ob die Fußfessel ein geeignetes Mittel ist, um das Ziel ihres Einsatzes auch zu erreichen. Ist dem nicht so, so wäre die Maßnahme schon aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht verhältnismäßig.

b. Betroffene Grundrechte

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (auch elektronische Fußfessel genannt) greift erheblich in die Grundrechte des Betroffenen ein. Neben einem Eingriff in Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als informationelles

¹¹ vgl. ausführlich BVerfGE 156, 63 ff.

¹² Guckelberger DVBl 2017, DVBL 1121 (1121).

¹³ Wissenschaftlicher Dienst des B-Tag Nr. 08/17 v. 15.2.2017, S. 2 aE; Guckelberger DVBl 2017, 1121 (1121 f.); BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Brandenburg-Hofrichter/Fickenscher, § 10 Rn. 127.

Selbstbestimmungsrecht, sind auch die Freizügigkeit nach Art. 11 GG und die (Bewegungs-)Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und ggf. sogar noch weitere Grundrechte.¹⁴ Wie diese Darstellung deutlich macht, handelt es sich also um einen durchaus schweren Grundrechtseingriff, der nicht leichtfertig im Rahmen einer polizeilichen Maßnahme durchgeführt werden darf.

Dabei hat das BVerfG in seiner Entscheidung aus 2020¹⁵ aber betont, dass ein solcher tiefgreifender Grundrechtseingriff noch deswegen verhältnismäßig sei, weil sie erheblichen Einschränkungen sowohl hinsichtlich des Adressatenkreises einer solchen Weisung als auch hinsichtlich der Schwere der zu erwartenden Straftaten unterliege. Ferner dürfe eine entsprechende Weisung nur erlassen werden, wenn die hinreichend konkrete Gefahr bestehe. Damit hat das BVerfG deutlich hervorgehoben, dass hohe Hürden bei der Ausgestaltung der Eingriffsbefugnis zu beachten sind.

c. Zu erwartende Straftaten

Mit der Neuregelung soll der Anwendungsbereich der elektronischen Fußfessel deutlich erweitert werden. Neben den terroristischen Taten soll nunmehr ein Einsatz der elektronischen Fußfessel auch „zur Gefahrenabwehr“ möglich sein, wenn „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nah konkretisierte Weise Leben, Leib oder Freiheit einer Person erheblich gefährden oder eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die im Mindestmaß mit wenigstens drei Monaten Freiheitsstrafe bedroht ist, begangen wird.“

Damit wird der Anwendungsbereich der elektronischen Fußfessel auf deutlich mehr Delikte erweitert, die in ihrer Straferwartung auch sehr unterschiedlich sind. Die Schwelle für den Einsatz der elektronischen Fußfessel wird dabei erheblich herabgesetzt.

Dies zeigt auch der Vergleich mit anderen Bundesländern. So normiert bspw. das Niedersächsische POG in § 17b, dass nur bei schweren organisierten Gewaltstraftaten, die nach § 2 Nr. 16 NPOG legaldefiniert sind, eine solche elektronische Fußfessel möglich sein soll. Es geht dabei um Delikte gegen sexuelle Selbstbestimmung, Leben, Gesundheit, Freiheit der organisierten Kriminalität.

Mit Blick auf die Anforderungen der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung erscheint die hier mit dem Gesetzesentwurf geplante Erweiterung auf eine solche Vielzahl an Delikten nicht vereinbar mit der Schwere der Grundrechtseingriffe. Es bedarf mit Blick auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs einer Begrenzung auf eine besondere Schwere der zu erwartenden Straftaten. Wie genau diese Schwere gesetzlich ausgeformt wird, obliegt dem jeweiligen Gesetzgeber. Aber es bedarf – wie bspw. in Niedersachsen durch die Begrenzung auf organisierte Kriminalität – eben einer gewissen Schwelle, die die Schwere der

¹⁴ BVerfG, BeckRS 2020, 40592 Rn. 188 ff.

¹⁵ (BVerfG, Beschluss vom 01.12.2020 - 2 BvR 916/11).

Tat deutlich macht und den Katalog der zu erwartenden Straftaten, bei denen eine Fußfessel angelegt werden darf, deutlich eingrenzt.

Um dies ganz konkret zu machen: Nach der aktuell vorliegenden Entwurfsfassung könnte eine elektronische Fußfessel angelegt werden, wenn es um den Verdacht einer (einfachen) Körperverletzung nach § 223 Abs. 1 StGB ginge. Eine Maßnahme wie die Fußfessel im Kontext einer solchen Straftat wäre indes grundrechtlich außer Verhältnis zu dem mit der Fußfessel einhergehenden Grundrechtseingriff. Es besteht daher dringender Korrekturbedarf.

d. Dauer der Maßnahme

Hinsichtlich der Dauer der erstmaligen Anordnung einer elektronischen Fußfessel soll der Zeitraum von jetzt drei Monaten auf vier bzw. nach dem Änderungsantrag der Fraktion der AfD auf sechs Monate verlängert werden. Dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht abzulehnen.

Einer derartigen Ausweitung der erstmaligen Anordnung der Maßnahme begegnen erhebliche Bedenken, zumal hierfür in der Gesetzesentwurfsbegründung auch keine sachlichen Gründe angeführt werden. In der Begründung wird lediglich darauf verwiesen, dass vier Monate statt drei Monate eine effektivere Zweckerreichung ermöglichen würden. Warum dies so sein soll, bleibt aber offen. Sollte der Maßnahmenzweck nicht nach der erstmaligen, dreimonatigen Überwachung erreicht worden sein, so ist auch nach heutiger Rechtslage eine Verlängerung möglich. Dieser geht eine erneute Prüfung der Maßnahme voraus, was auch rechtsstaatlich geboten ist.

Die zeitliche Befristung einer grundrechtsintensiven Maßnahme dient der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme und soll ein Übermaß an staatlicher Gewalt (Übermaßverbot) verhindern. Zudem führt die Befristung zu einer notwendigen Kontrolle der Maßnahme und ihrer ggf. erforderlichen Verlängerung. Eine für sechs Monate ohne erneute Kontrolle und Überprüfung mögliche erstmalige Anordnung der Maßnahme geht dabei deutlich zu weit.

Dies zeigt auch der Vergleich mit anderen Bundesländern, die im Rahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung Fristen von regelhaft drei Monaten (so bspw. § 56 Abs. 8 BKAG, § 17c Abs. 3 S. 6 NPOG, Art. 34 Abs. 4 S. 2 BayPAG) aufweisen.

Mit der Möglichkeit einer Verlängerung ist dem Bedürfnis eine längere Maßnahmendauer zu ermöglichen hinreichend Rechnung getragen. Die erneute Prüfung der Verlängerung ist dabei zum Schutz von Grundrechten ein gebotenes Instrument, dass der Verhältnismäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit der Maßnahme dient.

e. Bewegungsbilder

Neu in das HSOG soll die Möglichkeit aufgenommen werden, Bewegungsbilder aus den Daten, die die elektronische Fußfessel übermittelt, zu erstellen.

Dadurch käme eine neue Befugnis mit neuer Eingriffsqualität in das HSOG. Die Erstellung von Bewegungsbildern unterscheidet sich qualitativ vom bloßen Fußfesseleinsatz. Denn anders als das Anlegen und Tragen der Fußfessel als offene Maßnahme, handelt es sich bei der Erstellung von Bewegungsbildern um eine verdeckte Maßnahme, die schon deswegen eine höhere Eingriffsintensität hat. Zudem bietet diese Form der Datenzusammenführung eine ganz andere Auskunftslage über das Leben einer Person, da Verbindungen zwischen Aufenthaltsorten, der Dauer des Aufenthalts und darauf erfolgende, also damit verbundene Verhaltensmuster erstellt werden können.

Auch wenn der Gesetzgeber in der Erstellung von Bewegungsbildern ein erhebliches Potenzial zur Aufdeckung terroristischer oder anderer schwerwiegender Gefahrenlagen sieht, darf eine solche Maßnahme nur innerhalb strenger rechtlicher Grenzen erfolgen. Insbesondere darf eine solche Maßnahme nur erfolgen, soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist. Insoweit gelten besonders strenge Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Es darf in keinem Fall dazu kommen, dass Bewegungsbilder automatisch mit jeder Fußfessel beantragt oder angeordnet werden. Vielmehr muss die Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme besonders begründet werden.¹⁶

Da es sich bei der Erstellung von Bewegungsbildern auch im Rahmen des Tragens der Fußfessel innerhalb der geschützten Wohnung um eine Maßnahme nach Art. 13 Abs. 4 GG handelt, ist die Erstellung von Bewegungsbildern grundsätzlich nur zur Abwehr dringender Gefahren möglich. Denn es wird sich rein praktisch kaum ausschließen lassen, dass sich der Träger einer Fußfessel damit eben auch und vermutlich schwerpunktmäßig in seiner Wohnung aufhält.

Eine dringende Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 4 GG liegt vor, wenn eine konkrete Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in allernächster Zukunft einen größeren Schaden verursachen wird. Das Kriterium der Dringlichkeit bezieht sich auf das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit des Schadens.¹⁷

Dabei ist eigentlich insbesondere der Bereich der besonders geschützten Wohnung von Bewegungsbildern freizuhalten. Entsprechend sieht etwa die Regelung in § 17c Abs. 2 S.3 NPoG vor:

„Soweit es technisch möglich ist, ist sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der betroffenen Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten erhoben werden.“

Auch bedarf es hierzu einer richterlichen Anordnung, wie dies auch in Art. 34 Abs. 3 BayPAG normiert ist:

¹⁶ BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern-Schröder, 24. Edition Stand: 01.03.2024 Art. 34 Rn. 44 ff.

¹⁷ BVerfGE 141, 220, 296 Rn. 184; BVerfG, GSZ 2023, 98, 100 Rn. 125.

„Soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist, dürfen die erhobenen Daten auf Anordnung durch den Richter zu einem Bewegungsbild verbunden werden.“

9. Änderungen im Rahmen des § 32 HSOG

Mit der Neueinführung von § 32 Abs. 1 Nr. 5 HSOG-Entwurf soll ein neuer Tatbestand der Ingewahrsamnahme ins HSOG aufgenommen werden. Hiernach sollen Ingewahrsamnahmen nunmehr auch möglich sein, wenn sie der Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder der Länder, Leib, Leben oder Freiheit der Person, die sexuelle Selbstbestimmung soweit Straftatbestände mindestens drei Monate Freiheitsstrafe vorsehen und Anlagen der kritischen Infrastruktur oder Kulturgütern von mindestens überregionalem Rang möglich sein. Dies stellt eine erhebliche Ausweitung der Gewahrsamsvorschrift dar.

Auch hier findet sich in der Gesetzesbegründung keine sachliche Begründung dafür, warum eine derartige Ausweitung erforderlich ist.

Es stellt sich auch die Frage, welcher andere Anwendungsbereich als der des § 32 Abs. 1 Nr. 2 HSOG hiermit beabsichtigt ist. Denn schon nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 HSOG kann eine Person in Gewahrsam genommen werden, wenn dies unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit mit erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern.

10. Änderungen im Rahmen des § 35 HSOG

Gewahrsam meint den polizeilichen Entzug der Freiheit einer Person und deren anschließende „Verwahrung“ durch die Polizei.¹⁸ Damit ist jede Ingewahrsamnahme ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG. Hieraus folgt weiter, dass die Verfassungsmäßigkeit nur gewahrt ist, wenn die Schranken aus Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG eingehalten werden und der Richtervorbehalt von Art. 104 Abs. 2 GG berücksichtigt wird. Die Ingewahrsamnahme ist eine besonders eingreifende und für betroffene Bürger sehr schwerwiegende Grundrechtsbeschneidung. Es muss daher vom Gesetzgeber sehr genau gerechtfertigt werden, warum eine Erhöhung im Sinne einer Verdoppelung der Dauer der Freiheitsentziehung gerechtfertigt sein soll.

Eine sachliche Darlegung der Gründe, warum zwölf statt sechs (§ 35 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 HSOG-Entwurf), zehn statt zwanzig (§ 35 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 HSOG-Entwurf) und vier statt zwei Tage (§ 35 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 HSOG-Entwurf) gewollt sind, findet sich in der Begründung zum Gesetzesentwurf aber nicht. Dies gilt erst recht für die im Änderungsantrag formulierte Dauer des Gewahrsams von 28 Tagen in den Fällen des § 32 Abs. 1 Nr. 5 HSOG-Entwurf.

¹⁸ Lisken/Denninger PolR-HdB-Graulich Rn. 481.

Ein Mehr an Gewahrsamszeiten führt aber nicht automatisch zu einem Mehr an Sicherheit. Es ist vielmehr entscheidend, dass der Gewahrsam als seiner Natur nach nur vorübergehende Maßnahme in den jeweiligen Fällen von anschließenden geeigneten und erfolgsversprechenden Maßnahmen abgelöst wird (so denn erforderlich). Sollte es im Einzelfall angezeigt sein, dass eine Gewahrsamszeit verlängert wird, dann sollte dies nach Ablauf der vorhandenen Fristen und einer Überprüfung durch einen Richter möglich sein. Damit wäre sowohl eine verlängerte Gewahrsamsdauer möglich, gleichsam wäre aber auch den Grundrechten des Betroffenen Rechnung getragen.

Es sei zudem noch einmal der Hinweis auf Art. 104 Abs. 2 S. 3 GG erlaubt, der bereits verfassungsrechtlich eine Höchstgrenze des polizeilich angeordneten Gewahrsams vorschreibt:

„Die Polizei darf aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen in eigenem Gewahrsam halten.“

Und an dieser Stelle sei noch einmal der ausdrückliche Hinweis darauf gestattet, dass sich eine Ingewahrsamnahme für viele Betroffene wie eine Inhaftierung anfühlt. Der Entzug der eigenen Bewegungsfreiheit und der Freiheit darüber zu entscheiden, wann man was und wie tun möchte, stellt eine ganz massive Grundrechtsbeeinträchtigung dar. Dieser Weg sollte nicht leichtfertig in einem Rechtsstaat beschritten werden, indem Freiheit und Sicherheit in einen vernünftigen Ausgleich gebracht werden müssen.

Hamburg, den 08.11.2024

Prof. Dr. Stefanie Grünewald



Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Herrn Thomas Hering MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail

Köln, 10.11.2024

Öffentliche Anhörung zu LT-Drs. 21/1151

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

haben Sie vielen Dank für Ihre Bitte um Stellungnahme zu dem vorbezeichneten Entwurf der Fraktionen von CDU und SPD für ein Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen, der wir gegenüber dem Innenausschuss des Hessischen Landtags hiermit gerne nachkommen.

Mit Blick auf den Entwurfsumfang haben wir uns wie üblich auf aus hiesiger Sicht besonders wesentliche Aspekte begrenzt.

Im Rahmen der mündlichen Anhörung steht der Unterzeichner Manns für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Markus Ogorek)

(Luca Manns)

Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre

**Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek,
LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)**

Telefon: 0221 470 – 76545
Telefax: 0221 470 – 76570
Markus.Ogorek@uni-koeln.de

Luca Manns, M.A., LL.M.

Telefon: 0221 470 – 76544
Telefax: 0221 470 – 76570
Luca.Manns@uni-koeln.de

Institutssekretariat: Susanne Braunsfeld
Telefon: 0221 470 – 7889
Telefax: 0221 470 – 76570
Susanne.Braunsfeld@uni-koeln.de

Postanschrift
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

Besuchsanschrift
3. Obergeschoss
Bernhard-Feilchen-Feld-Straße 9
50969 Köln

KVB Pohlstraße



Stellungnahme zum Entwurf der Fraktionen von CDU und SPD über ein Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen (LT-Drs. 21/1151)

– Markus Ogorek und Luca Manns –

A. Erweiterung der Videoüberwachung besonders gefährdeter Orte (§ 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG-E)

Gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG-E soll eine Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte künftig unter anderem dann möglich sein, wenn diese aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit oder Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für rechtswidrige Handlungen bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie – unausgesprochen: durch die breite rechtstreue Bevölkerung – gemieden werden. Unabhängig von der primär politischen Frage, ob ein solcher Zustand wie nach Wertung der regierungstragenden Fraktionen nichts weniger als „unerträglich“ ist, kann mit Blick auf verschiedene Orte im Lande Hessen das Bestehen öffentlicher „Angsträume“ und ein daraus resultierendes gesetzgeberisches Handlungspotential nicht von der Hand gewiesen werden. Dass es sich hierbei um kein grundsätzlich neues Phänomen handelt, steht parlamentarischem Tätigwerden zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht entgegen.

Die Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist jedoch nicht schrankenlos möglich, sondern geht für die Betroffenen mit einem nicht unerheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einher, zumal diese oftmals nicht ohne Weiteres auf eine Anwesenheit an den überwachten Stellen verzichten können. An der erheblichen Maßnahmenintensität ändern insbesondere auch praktische Umsetzungshürden wie die eventuelle Notwendigkeit der Zustimmung von betroffenen Kommunen zur Installation der Überwachungskameras oder eine durch Private (Ladeninhaber, Infrastrukturbetreiber) an den betroffenen Orten ebenfalls durchgeführte Videoüberwachung nichts. Die Eingriffsintensität verstärkt sich überdies dadurch, dass die allermeisten Besucherinnen und Besucher zu überwachender öffentlicher Orte keinen Anlass zu gefahrenabwehrrechtlichem Einwirken geben, und würde nicht dadurch abgemildert, wenn ein (Groß-)Teil der Betroffenen die Videoüberwachung subjektiv nicht stören würde oder sie diese sogar begrüßten.

Vielfach enthalten Polizeigesetze – wie auch § 14 Abs. 3 HSOG in seiner geltenden Fassung – als Grundsatz für Videoüberwachungen die Regel, dass sie zulässig sind, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte“ an einer bestimmten Örtlichkeit „die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen“. Die geplante Regelung des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG-E verzichtet auf einen solchen Konnex von Örtlichkeit und konkreter Bedrohungslage, sondern knüpft nur an theoretisch günstige Tatgelegenheiten für Straftaten sowie zum die subjektive Meidung entsprechender Orte durch (wie große?) Teile der Bevölkerung an. In der Entwurfsbegründung wird die Notwendigkeit zur Videoüberwachung von „Angsträumen“ am Beispiel des Jägertunnels in Marburg erläutert. In diesem seien verschiedene Straftaten (z.B. exhibitionistische Handlungen, Vergewaltigung, schwere sexuelle Nötigung und Raub) verübt worden, weshalb viele Bürgerinnen und Bürger ihn mieden. Damit wird in dem vonseiten der Regierungsfractionen selbst bemühten Beispiel jedoch gerade

nicht nur an die Beschaffenheit des Ortes (schlecht einsehbarer Tunnel) und das hieraus (angeblich/tatsächlich) resultierende geringe Sicherheitsgefühl der Passanten angeknüpft, sondern maßgeblich an dort begangene Straftaten, die auf den ersten Blick die künftige Straftatbegehung dort nicht unwahrscheinlich wirken lassen.

Die Entwurfsbegründung verdeutlicht insoweit die Problematik um die Videoüberwachung von „Angsträumen“ in gleich zweifacher Hinsicht:

- I. Zum einen bedarf es, wenn das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger mit der objektiven Lage übereinstimmt, keiner Neuregelung. In diesem Fall lässt sich eine Videoüberwachung regelmäßig auf die bereits geltende Fassung des § 14 Abs. 3 HSOG stützen. Fallen subjektives Sicherheitsgefühl und objektive Lage dagegen auseinander, ist zu fragen, ob allein die Stärkung des Sicherheitsgefühls den nicht unerheblichen Grundrechtseingriff durch die Videoüberwachung rechtfertigen kann (vgl. zur Problematik: *Petri*, in: Lisken/Denninger, HdB PolR, 6. Aufl. 2018, G., Rn. 770.).

Bei der häufig verwendeten Tatbestandsvariante „wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen“ wird überwiegend angenommen, dass bloße Vermutungen und allgemeine Erfahrungssätze hinsichtlich drohender Straftaten nicht ausreichen, den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen (vgl. nur *Bäuerle*, in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG, § 14, Rn. 80). Vielmehr soll es nach den Maßgaben der Rechtsprechung unter Rückgriff auf verfassungsgeprägte Verhältnismäßigkeitsüberlegungen zur Videoüberwachung erforderlich sein, dass es sich bei den in Bezug genommenen Orten um sog. Kriminalitätsbrennpunkte handelt (so *BVerwG NVwZ* 2012, 757, 762; vgl. auch *OVG Hamburg MMR* 2011, 128, 130 f.; *VGH Mannheim NVwZ* 2004, 498, 503; *VG Frankfurt/M. ZD* 2023, 123, 124 Rn. 17). Vor diesem Hintergrund dürfte eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Videoüberwachung von „Angsträumen“ ohne jegliche Gefährdungsanknüpfungen den grundgesetzlichen Vorgaben an die Balance von Freiheit und Sicherheit nicht mehr entsprechen. Zwar ist es möglich, das Eingriffsgewicht abzumildern, wenn beispielsweise die Videoaufzeichnung nicht dauerhaft läuft, sondern per Tastendruck durch Passanten an abgelegenen Orten temporär aktiviert werden muss. Solche Begrenzungen sieht der Gesetzentwurf indes nicht vor.

- II. Zum anderen liegt es nahe, dass die Entwurfsbegründung in ihrem Beispiel doch wieder auf die Begehung von Straftaten rekurriert, weil deren wiederholte Begehung vor allem mithilfe von Kriminalitätsstatistiken feststellbar ist, wohingegen die neuen Kriterien nach § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG-E kaum greifbar sind. Dem Normentwurf lässt sich bereits kein konkreter Maßstab für die Bestimmung des Lage- bzw. Frequenzierungs-Merkmals entnehmen, obwohl sich für die Begünstigung von Straftaten je nach Delikt sowohl besonders verlassene Orte (etwa für Raub oder Vergewaltigung) als auch übermäßig frequentierte Bereiche (insbesondere für Taschendiebstahl) verstärkt eignen. Insofern ist zweifelhaft, ob die Regelung dem Gebot der Normenklarheit- und -bestimmtheit gerecht wird. Doch selbst wenn sich eine solche Ortsbestimmung



noch herleiten ließe, bleibt offen, unter welchen Gesichtspunkten „deshalb anzunehmen ist, dass sie [gerade durch die erhöhte Tatgelegenheit, Anm. d. Uz.] gemieden werden“. Mit Blick auf das politisch durchaus nachvollziehbare Ziel der Fraktionen von CDU und SPD zur Vermeidung so empfundener „Angsträume“ müsste eine ihr Entstehen bekämpfende Bestimmung konsequenterweise anhand der subjektiven Haltung der betroffenen Bevölkerung erfolgen, was sie unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten disqualifizieren würde. Eine objektivierte Bestimmung scheint dagegen kaum möglich, sodass in der Praxis zu erwarten wäre, dass gerade nur an die Beschaffenheit des jeweiligen Ortes für Tatgelegenheiten angeknüpft würde – und somit eine Umgehung des zusätzlichen Kriterium „deshalb gemieden werden“ einträte. Würde die Norm indes nur auf Tatgelegenheiten abstellen, die sich wie aufgezeigt an einer schier unergündlichen Vielzahl öffentlicher Orte herleiten ließen, wäre sie völlig entgrenzt. So aber geht die versuchte Begrenzung zulasten des Grundsatzes der Bestimmtheit und Normenklarheit, der nicht mehr hinreichend gewahrt wird.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG-E erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken sowohl mit Blick auf die Eingriffsschwelle, die keine wiederholte Begehung von Straftaten voraussetzt und damit einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung voraussichtlich nicht rechtfertigen kann, als auch hinsichtlich seiner begrifflichen Bestimmtheit begegnet.

B. Erweiterung der Videoüberwachung in unmittelbarer Nähe von Flughäfen (§ 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E)

Nach § 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E soll die Vermutung des § 14 Abs. 3a Satz 1 HSOG künftig ebenfalls für öffentlich zugängliche Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen gelten. § 14 Abs. 3a Satz 1 HSOG wurde durch Gesetz vom 29.06.2023 eingefügt und sieht vor, dass widerleglich vermutet wird, die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung nach Abs. 3 seien in öffentlich zugänglichen Bereichen von Flughäfen, Personbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen in ganz Hessen erfüllt.

Bereits im seinerzeitigen parlamentarischen Anhörungsverfahren wurde diese, zunächst sogar als unwiderleglich vorgeschlagene, Vermutungsregelung durch die Sachverständigen quasi einheitlich und mit durchaus scharfen Worten als verfassungswidrig angesehen (vgl. etwa *Bäuerle*, LT-Ausschuss-Drs. 20/73, Teil II, 04.05.2023, S. 44-51; *Grünwald*, ebd., S. 25-43; *Ogorek*, ebd., S. 123-132). Richtigerweise ist Voraussetzung für eine gesetzliche Vermutung mindestens das Bestehen ausreichender Anhaltspunkte dafür, dass die vermutete Tatsache in der Regel vorliegt. Es müsste also zumindest an der Mehrzahl der im Lande Hessen befindlichen, gesetzlich in Bezug genommenen Orte aufgrund realer Vorerkenntnisse wie bereits angefallenen Straftaten deren künftige Begehung zu besorgen sein. Den Nachweis dessen hat der Gesetzgeber jedoch nicht geführt, was schlicht darauf beruhen dürfte, dass insbesondere nicht an mehr als der Hälfte aller Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen in Hessen wenigstens tatsächliche Anhaltspunkte in diesem Sinne vorliegen. Der Gesetzgeber wäre gehalten gewesen – und ist dies aus-



drücklich auch weiterhin –, die Vermutungsregelung differenzierter, nämlich räumlich wesentlich enger, zu gestalten, indem zum Beispiel statt aller Bahnhöfe nur (bestimmte) Fernbahnhöfe und statt aller Sportstätten nur solche von einer gewissen Größe sowie mit hohem Publikumsaufkommen aufgenommen werden, an denen bei typisierender Betrachtung legitimerweise von besonderen Gefahren ausgegangen werden kann und wo dies objektivierbar ist. Es muss erneut mit Nachdruck an den Hessischen Landtag appelliert werden, § 14 Abs. 3a Satz 1 HSOG einer weitreichenden Reduzierung zu unterziehen.

Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf die geplante Regelung des § 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E zunächst festzuhalten, dass sie sich lediglich auf die Flughäfen bezieht. Hinsichtlich der Flughäfen in Hessen – Frankfurt/M. und Kassel – darf zumindest für den Flughafen Frankfurt/M. davon auszugehen sein, dass die Voraussetzungen des Abs. 3 (also tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass Straftaten drohen) vorliegen und dass damit auch eine gesetzliche Vermutung für Flughäfen landesweit zulässig sein dürfte. Dennoch bestehen hinsichtlich § 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E verfassungsrechtliche Bedenken:

- I. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ist zumindest nicht unzweifelhaft. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG verleiht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis über den Luftverkehr. Dieser Kompetenztitel erfasst den Flugverkehr und alle mit dem Flugwesen unmittelbar zusammenhängenden Tätigkeiten und Anlagen (*StGH Hessen*, Beschl. v. 14.01.1982 – P.St. 947 –, juris, Rn. 103; *Uhle* in: Dürig/Herzog/Scholz GG, Art. 73, Rn. 135). Als Annex zur Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG kann unter die Kompetenz des Bundes auch die Abwehr von Gefahren fallen, wenn diese spezifisch aus dem Luftverkehr herrühren (BVerfGE 132, 1, 6 Rn. 18) oder für diesen bestehen (*Uhle* in: Dürig/Herzog/Scholz GG, Art. 73, Rn. 137). Dafür ist jedoch ein enger Zusammenhang zwischen der Regelung des Luftverkehrs und der Gefahrenabwehr erforderlich, der etwa gegeben sein kann, wenn „bei dezentraler Regelungskompetenz [...] unzureichend abwehrwirksame Regelungen eines einzelnen Landes erhebliche negative Folgen für die Sicherheit [hätten], die mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht im Wesentlichen auf das betreffende Land beschränkt wären“ (BVerfGE 132, 1, 7 Rn. 19).

Mit Blick auf § 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E ergibt sich ein solcher Zusammenhang zur Abwehr luftverkehrsspezifischer Gefahren zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Norm. Die Entwurfsbegründung legt einen solchen aber (unnötigerweise) nahe: die Notwendigkeit der Regelung wird nämlich damit begründet, dass vor allem die Straße zum Luftbrückendenkmal in Frankfurt/M. zum öffentlichen Verkehrsraum gehöre, aber gute Möglichkeiten der Einwirkung auf im Landeanflug befindliche Flugzeuge biete. Dadurch bestehe an der Straße zum Luftbrückendenkmal mit Blick auf mögliche Terroranschläge eine erhöhte Gefahr. Derartige mögliche Anschläge auf Flugzeuge stellen eine luftverkehrsspezifische Gefahr dar, sodass dahingehende Regelungen zur Gefahrenabwehr der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 72 Abs. 1 Nr. 6 GG unterfallen dürften und es an einer Kompetenz des Landes Hessen fehlen könnte. Jedenfalls mit derartiger Begründung ließen sich Maßnahmen der Videoüberwachung nicht auf § 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E stützen.



Anders gelagert könnte dies sein, wenn man den Blick auf Gefahren bzw. Straftaten in der Nähe von Flughäfen richtet, die nicht unmittelbar mit dem Luftverkehr zusammenhängen. Dies könnte beispielhaft die Verhütung von Straftaten des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln betreffen, die über den Flugverkehr ins Land gebracht wurden und dann in der Nähe des Flughafens an den Abnehmer gegeben werden, oder das Horten und Weiterverteilen von im dichten Flughafenbetrieb entwendeten (Wert-)Gegenständen. Der Gesetzgeber sollte kritisch prüfen, ob er bei möglicherweise fehlender Kompetenz für die Abwehr luftverkehrsspezifischer Gefahren mit Blick auf den dann verringerten Anwendungsbereich noch an der Norm festhalten will; zumindest sollte bei einer Beibehaltung der Regelung die Begründung angepasst werden oder – besser – eine Klarstellung im Normwortlaut erfolgen.

- II. Nimmt man an, dass die genannten Bedenken noch nicht zu einer Unvereinbarkeit des § 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E mit dem Grundgesetz führen, ist zu beachten, dass die Nichtigkeit des § 14 Abs. 3a Satz 1 HSOG zu einer Verfassungswidrigkeit auch des Satz 2 führen könnte. Im Falle einer Kontrolle der Vermutungsregelung des Satzes 1 durch das BVerfG oder den StGH Hessen ist davon auszugehen, dass die Regelung mit Blick auf die fehlende Darlegung von wiederholten Straftaten an Einkaufszentren, Sportstätten, Packstationen und Bahnhöfe für verfassungswidrig erachtet würde. Sollten in der Folge nicht nur diese Alternativen, sondern gleich die gesamte Vorschrift des Abs. 3a Satz 1 HSOG für nichtig erklärt werden, dürfte der Verweis des Satzes 2 hierauf auch zu seiner eigenen Dysfunktionalität führen. Es liegt an den Regierungsfractionen, dieses Risiko für sich zu bewerten.

C. Erweiterung der Videoüberwachung zum Schutze besonders gefährdeter Einrichtungen (§ 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HSOG-E)

Die Regelung des § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HSOG-E sieht eine Erweiterung der Möglichkeit der Videoüberwachung zum Schutze besonders gefährdeter öffentlicher Einrichtungen und Räumlichkeiten um besonders gefährdete Religionsstätten vor. Dadurch soll der steigenden Gefährdung jüdischer Glaubenseinrichtungen, aber auch etwa von Moscheen begegnet werden. Zunächst ist festzustellen, dass die Norm in ihrer derzeitigen Fassung anders als § 14 Abs. 3 HSOG grundsätzlich keine allgemein zugänglichen Orte in Bezug nimmt. Die Regelung dürfte damit nur die zu schützenden Einrichtungen und Räumlichkeiten selbst, nicht aber zum Beispiel den öffentlichen Straßenraum davor erfassen (vgl. auch *Bäuerle* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG, § 14, Rn. 95: „einschließlich ihres umfriedeten Besitztums“).

Versteht man „öffentliche Einrichtungen oder Räumlichkeiten“ so, dass ihr Träger öffentlich-rechtlich organisiert sein muss (als Körperschaft des öffentlichen Rechts), ist die Videoüberwachung besonders gefährdeter Religionsstätten – wie der Westend-Synagoge der Jüdischen Gemeinde Frankfurt/M. – bereits nach geltender Rechtslage möglich, da es sich dann um öffentliche Einrichtungen handelt. Nach Abs. 4 Satz 2 ist die Religions-

gemeinschaft hierbei als Hausrechtsinhaberin selbst Gefahrenabwehrbehörde. Als Vereine oder in sonstiger Weise anders organisierte Religionsgemeinschaften dagegen können die Videoüberwachung ihres eigenen Grundstücks aktuell im Rahmen des Privatrechts nach Maßgabe der einschlägigen Datenschutzvorgaben durchführen. Die Videoüberwachung ist damit im Ergebnis für alle Religionsgemeinschaften unabhängig von ihrer Organisationsform zu heute möglich.

Eine Veränderung dürfte die Neuregelung indes bei der Einbindung von Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden in die Überwachung bewirken: Während diese bei der Durchführung in von Körperschaften des öffentlichen Rechts getragenen Einrichtungen und Räumlichkeiten gemäß § 14 Abs. 4 HSOG neben den Hausrechtsinhaber treten können, bleibt ihnen diese Möglichkeit bei privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften bislang verwehrt, sofern nicht die allgemeinen Voraussetzungen für Videoüberwachungen vorliegen. Künftig könnte eine Videoüberwachung durch die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden bei privatrechtlichen gefährdeten Religionsgemeinschaften ermöglicht werden, indem für sie durch ihre Aufnahme in § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HSOG-E nach dem aktuellen Formulierungsvorschlag auch der Satz 2 anwendbar würde. Eben dieser Satz 2 bedürfte jedoch noch der Anpassung: soweit privatrechtliche Religionsgemeinschaften von Satz 1 erfasst werden, können sie mangels öffentlich-rechtlicher Organisation nicht ohne Weiteres selbst zur polizeirechtlichen Gefahrenabwehrbehörde erklärt werden, sodass Satz 2 künftig richtigerweise nach den einzelnen Varianten aus Satz 1 Nr. 1 differenzieren sollte.

Unabhängig von der Organisationsform der gefährdeten Religionsgemeinschaft fehlt § 14 Abs. 4 HSOG-E überdies die Klarstellung, dass eine Videoüberwachung durch die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden nach Abs. 4 nur mit dem Willen der Religionsgemeinschaft zulässig sein kann, ihr der Schutz also nicht aufgedrängt werden darf. Die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch den Staat, wie sie durch den Einsatz von Videotechnik mit erfolgen kann, dient zwar unter anderem dem Schutz bedeutsamer Individualrechtsgüter und damit nicht nur der Unversehrtheit der Religionsgemeinschaft als solcher, sondern auch derjenigen ihrer Besucherinnen und Besuchern. Dem gegenüber steht aber die verfassungsrechtlich herausgehobene Ausübung der Religionsfreiheit. Wollte man sich etwa vorstellen, in – hoffentlich nie eintretender – Zukunft übernehmen politische Kräfte in Hessen die Regierungsgewalt, die dezidiert antisemitisch oder antimuslimisch orientiert wären, dürfte schnell einleuchten, warum die Überwachung der jeweiligen Religionsstätten mit der damit einhergehenden faktischen Möglichkeit zur Erfassung jener Menschen, die sie betreten oder verlassen, überaus problematisch wäre. Da der hessische Gesetzgeber eine Beobachtung gegen den Willen der Religionsgemeinschaften freilich nie beabsichtigt haben dürfte, würde er durch die Klarstellung auch nichts einbüßen.

Zusammenfassend gilt, dass die geplante Neuregelung in weiten Teilen deklaratorischer Natur sein dürfte, jedoch keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Zudem kann sie die besondere Schutzbedürfnis gefährdeter Religionsstätten unterstreichen und weiterentwickeln. Dabei sollten allerdings Kriterien der Freiwilligkeit von polizeilicher- und ordnungsbehördlicher Einbindung einerseits und eine Ausklammerung



der privatrechtlichen Religionsgemeinschaften aus der Zuweisung, wonach sie als (Sonder-)Gefahrenabwehrbehörde anzusehen sind, andererseits noch geschaffen werden.

D. Regelung des Einsatzes von sog. Body-Cams (§ 14 Abs. 6 HSOG-E)

Nach § 14 Abs. 6 Satz 1 HSOG-E soll den Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden ausdrücklich der Einsatz sog. Body-Cams ermöglicht werden. Mithilfe dieser kann eine Person kurzfristig offen technisch erfasst (Nr. 1) oder offen beobachtet und aufgezeichnet (Nr. 2) werden. Die Nutzung von Body-Cams ist bereits von einer Vielzahl der Polizeigesetze – darunter dem HSOG – umfasst, jedoch oftmals nur über die allgemeine Befugnis zur technischen Erfassung bzw. zur Beobachtung mittels Bild- und Tonübertragung. Es ist insofern unter Gesichtspunkten der Rechtsklarheit erfreulich, dass sich die Regierungsfractionen entschlossen hat, die Nutzung von Body-Cams künftig explizit zu normieren.

Zum Einsatz gebracht werden können die Geräte zum Schutz der Beschäftigten von Polizeibehörden oder von Dritten gegen eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit oder zum Schutz sonstiger gewichtiger Rechtsgüter. Angesichts des Rangs der bedrohten Rechtsgüter muss nicht in jedem Fall eine konkrete Gefahr vorliegen (vgl. *Schenke*, *VerwArch* 2019, 436, 449 f.), stattdessen kann ein qualifizierter Gefahrenverdacht genügen. Das HSOG sieht bereits heute in § 14 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 einen solchen vor („erforderlich erscheint“). Auch differenziert es bereits zwischen der nur-kurzfristigen Erfassung (Nr. 1) und der offenen Beobachtung bzw. Aufzeichnung (Nr. 2), wobei für letztere an das Vorliegen einer konkreten Gefahr angeknüpft wird.

Die inhaltlichen Neuerungen gegenüber der derzeitigen Regelung bestehen nun im Wesentlichen darin, dass die Maßnahme ausdrücklich den Einsatz körpernah getragener technischer Mittel vorsieht, nicht mehr zwingend an eine Identitätsfeststellung geknüpft ist, neben Polizei- auch durch andere Gefahrenabwehrbehörden vorgenommen werden kann und hinsichtlich ihrer örtlichen Anwendbarkeit erweitert wird:

- I. Nach derzeitiger Rechtslage sind Maßnahmen nach § 14 Abs. 6 HSOG nur gegenüber Personen zulässig, deren Identität nach dem HSOG oder anderen Rechtsvorschriften festgestellt werden soll. Diese Einschränkung findet sich im vorliegenden Entwurf nicht mehr. Damit wird der Anwendungsbereich der Norm erheblich erweitert. Der Einsatz von Body-Cams wäre so auch bei auftretenden Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit im Rahmen anderer Maßnahmen als der Identitätsfeststellung zulässig. Dies wird nicht nur dem Umstand gerecht, dass eine Eigensicherung der Beschäftigten der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden auch bei weiteren Gefahrenabwehrmaßnahmen erforderlich werden kann, sondern entspricht ebenfalls den insoweit aus hiesiger Sicht unproblematischen Normen anderer Polizeigesetze (z.B. Art. 33 Abs. 4 Satz 1 BayPAG).
- II. Anders als in der bisherigen Fassung soll sich der Einsatz von Body-Cams nicht mehr ausdrücklich auf öffentlich zugängliche Orte beziehen müssen. Versteht man „öffentlich zugänglich“ nicht als öffentlich-rechtlich dem allgemeinen Verkehr gewidmet, sondern als jedermann zugänglich, sind bereits von der geltenden Regelung auch private,



aber allgemein zugängliche Räumlichkeiten wie Einkaufszentren erfasst. Orte, die nicht jedermann zugänglich sind, dürften in vielen Fällen dem Begriff der Wohnung nach Art. 13 GG und § 38 Abs. 1 HSOG unterfallen. Indem der Einsatz in Wohnungen mit § 14 Abs. 6 Satz 3 HSOG-E gesondert geregelt wird, dürfte die fehlende Beschränkung des Abs. 6 Satz 1 auf „öffentlich zugänglich Orte“ insoweit keinen Bedenken unterliegen (vgl. zur Regelung in NRW, die ebenfalls auf die Beschränkung auf öffentlich zugängliche Orte verzichtet: *Schenke*, VerwArch 2019, 436, 444 ff.).

Der soeben angesprochene Einsatz in Wohnungen ist (auch) an Art. 13 GG zu messen. Für die Nutzung von Body-Cams ist namentlich Art. 13 Abs. 7 GG einschlägig. Demnach muss ein Eingriff an das Vorliegen einer dringenden Gefahr geknüpft werden. Dem genügt § 14 Abs. 6 Satz 3 HSOG-E, indem der Einsatz von Body-Cams in Wohnungen nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person zulässig sein soll. Mit Blick auf (das Nichtvorliegen der Voraussetzungen des) Art. 13 Abs. 4 GG ist sicherzustellen, dass die Nutzung von Body-Cams nach § 14 Abs. 6 Satz 1, 3 HSOG-E nicht mit einer Überwachung der Wohnung verbunden ist. Der bayerische Gesetzgeber hat dies bei seiner den hessischen Plänen ähnlichen Regelung berücksichtigt, indem Art. 33 Abs. 4 Satz 3 BayPAG vorsieht, dass der Einsatz körpernah getragener Aufzeichnungsgeräte in Wohnungen nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr zulässig ist, sofern damit nicht die Überwachung der Wohnung verbunden ist. Eine solche Ergänzung in § 14 Abs. 6 HSOG-E wird stark empfohlen.

Bei der Durchführung von Maßnahmen in Wohnungen soll der Kernbereich privater Lebensgestaltung durch die Vorschriften des § 14 Abs. 6 Sätze 5 ff. HSOG-E geschützt werden. Ob der Kernbereich durch den Einsatz von Body-Cams betroffen ist und Normierungen zum Kernbereichsschutz erforderlich sind, wird uneinheitlich beurteilt (vgl. *Schenke*, VerwArch 2019, 436, 469 f.; *Schäfer*, NVwZ 2022, 360, 364 f.; *Zarrema*, LKV 2021, 193, 197; *Arzt* in: BeckOK POR NRW, § 15c, Rn. 73 ff.). Sofern man die Notwendigkeit entsprechender Schutzvorschriften bejaht, dürften die im Entwurf vorgesehenen Regelungen jedenfalls einen ausreichenden Schutz vermitteln.

- III. Mit der Novelle des HSOG wird § 14 Abs. 6 HSOG abgesehen vom Einsatz in Wohnungen auch auf die Gefahrenabwehrbehörden erstreckt. Dass ihre Beschäftigten m erfasst werden sollen, wird den tatsächlichen Lebensumständen gerecht, in denen diese etwa im Rahmen von Kontrollen des ruhenden Verkehrs, Waffen- oder Hundekontrollen sowie bei der Bekämpfung von Lärmbelästigungen ebenfalls leicht in gefährliche Situationen gelangen können und auch insofern zunehmend Maßnahmen zur Eigensicherung erforderlich werden.
- IV. Durch die Einfügung des § 14 Abs. 7 HSOG-E soll die notwendige Hinweispflicht gesetzlich normiert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Einsatz von Body-Cams transparent erfolgt und für Betroffene gut wahrnehmbar ist. Da hessische Polizeibeamte schon heute gehalten sind, die Aufzeichnung mitzuteilen und dies nach subjektivem Erfahrungsschatz der Unterzeichner bislang weitgehend unproblematisch erfolgt, dürften die Änderung keine praktischen Unzumutbarkeiten mit sich bringen.

Insgesamt begegnet die Norm keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken und ist in Teilen durchaus begrüßenswert; die Einfügung eines Zusatzes analog Art. 33 Abs. 4 Satz 3 BayPAG wäre gleichwohl angezeigt.

E. Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen (§ 15d HSOG-E)

In § 15d HSOG-E soll der Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme bei bestimmten Maßnahmen normiert werden. Hierbei werden keine neuen Tatbestände geschaffen, sondern bestehende Regelungen lediglich um eine besondere Erhebungsmodalität erweitert. Teilweise wird angenommen, dass die Nutzung unbemannter Luftfahrtsysteme bereits ohne ausdrückliche Normierung im Rahmen von Maßnahmen, die etwa Bildaufnahmen ermöglichen, zulässig sei. Eine explizite Regelung des Einsatzes ist davon unabhängig aus Gründen der Rechtsklarheit jedenfalls zu begrüßen. Die Verfassungskonformität entsprechender Vorschriften hängt im Einzelfall davon ab, ob die Nutzung von Drohnen das Eingriffsgewicht einer Maßnahme verändert und diese dadurch insgesamt unverhältnismäßig wird. Dies steht indes durch die Anpassung nicht zu besorgen, soll § 15d HSOG-E ja gerade nicht erweitern, welche Daten erhoben werden dürfen, sondern in erster Linie die Modalität der Datenerhebung anpassen.

Mit Blick auf den Einsatz bei Maßnahmen nach § 14 HSOG besteht dennoch Konkretisierungsbedarf: § 15d Abs. 1 Nr. 1 HSOG-E nennt die „offene Beobachtung und Aufzeichnung mittels Bildübertragung nach § 14 Abs. 1, 3 und 4 Satz 1 und 3“. § 14 Abs. 1 HSOG erlaubt jedoch gar keine offene Beobachtung und Aufzeichnung mittels Bildübertragung, diese ist abschließend in den Abs. 3 bis 4 geregelt (*Bäuerle* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG, § 14, Rn. 44 f.). Insoweit wäre es erforderlich, entweder Abs. 1 gänzlich aus dem Anwendungsbereich des Drohneneinsatzes auszunehmen oder aber gesondert auf diesen zu verweisen. In letzterem Fall wäre für eine verfassungskonforme Ausgestaltung zumindest die Klarstellung notwendig, dass der Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme gerade nicht zur Beobachtung und Aufzeichnung mittels Bildübertragung zulässig ist. Stattdessen käme als Einsatzzweck wohl lediglich die Fertigung von Fotografien in Betracht, sofern man diese nach § 14 Abs. 1 HSOG für zulässig erachtet (vgl. *Bäuerle* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG, § 14, Rn. 45).

Im Rahmen von Videoüberwachungen nach § 14 Abs. 3, 4 HSOG dürfte die Nutzung von Drohnen zulässig sein. Besondere Bedeutung kommt in diesem Fall der Erkennbarkeit ihres Einsatzes zu. § 15d Abs. 2 HSOG-E sieht insoweit vor, dass unbemannte Luftfahrtsysteme nur genutzt werden dürfen, wenn die Offenheit der Maßnahme gewahrt bleibt, indem auf den Einsatz von Drohnen gesondert hingewiesen wird. Bei verdeckten Maßnahmen dagegen dürften sich keine besonderen Anforderungen ergeben. Auch hier gilt, dass der Einsatz nicht ändert, unter welchen Voraussetzungen und welche Daten erhoben werden dürfen. Insoweit dürfte das Eingriffsgewicht nicht maßgeblich beeinflusst werden, sodass die Nutzung für verdeckte Maßnahmen nicht zu beanstanden sein dürfte.



Zusammenfassend gilt, dass beim Verweis auf § 14 Abs. 1 HSOG nachzubessern ist, § 15d HSOG-E im Übrigen aus rechtlicher Sicht aber unproblematisch sein dürfe.

F. Identitätskontrollen und Durchsuchungen in Waffen- bzw. Messerverbotzonen (§ 18 Abs. 2a HSOG-E)

§ 18 Abs. 2a HSOG-E sieht die Möglichkeit der anlasslosen Identitätsfeststellung sowie anlassbezogenen Durchsuchung in Bereichen vor, die i.S.v. § 42 Abs. 5 WaffG als Waffenverbotszone oder § 42 Abs. 6 WaffG als Messerverbotzzone ausgewiesen sind. Abs. 5 und 6 des § 42 WaffG a.F. wurden indes mit Wirkung zum 31.10.2024 zu einer gemeinsamen Norm (§ 42 Abs. 5 WaffG n.F.) zusammengefasst, sodass im hiesigen Entwurf zunächst eine redaktionelle Anpassung erforderlich ist. Die Neuregelung begegnet durch die bundesgesetzliche Anpassung jedoch auch hinsichtlich ihrer materiell-rechtlichen Ausgestaltung durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

Nach § 18 Abs. 2 Nr.1 a) aa) HSOG soll eine anlasslose Identitätsfeststellung schon heute an sog. gefährlichen Orten zulässig sein. Zwar wird teilweise aus Verhältnismäßigkeitsgründen diskutiert, ob doch noch – wenigstens minimale – Anhaltspunkte zu einer konkret kontrollierten Person anfallen müssten (vgl. zur NRW-Spiegelnorm *Thiel*, in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, PolG, § 39 Rn. 40 m.w.N.). Jedenfalls dann, wenn der Gesetzgeber wie nun in Hessen ausweislich der vorliegenden Begründung keinen Zweifel an seiner Interpretation der jede und jeden umschließenden Norm lässt, kann diese Diskussion dahinstehen. Zu fragen ist vielmehr nach den vorgesehenen Hürden für die geplante Erweiterung der polizeilichen Kontrollbefugnisse. Bislang gingen die Voraussetzungen für die (gesondert geregelte) Waffenverbotszone nach § 42 Abs. 5 a.F. WaffG über die des § 18 Abs. 2 Nr.1 a) aa) HSOG in nicht unerheblicher Weise hinaus, sodass jede dieser Zonen zugleich ein gefährlicher Ort i.S.v. § 18 HSOG gewesen sein dürfte. Anlasslose Identitätsfeststellungen wären so zumindest nach polizeilicher Lesart bereits auf Grundlage des § 18 Abs. 2 Nr.1 a) aa) HSOG möglich und würden angesichts der noch gesteigerten Schwellen der „alten“ Waffenverbotszone keine erheblichen Bedenken begründen.

Durch die angesprochene Neuregelung des WaffG ist die Waffen- jedoch mit der anforderungsbezogen sehr viel leichter einzurichtenden Messerverbotzzone i.S.v § 42 Abs. 6 WaffG a.F. zusammengelegt worden. Unter die heutige Waffen- bzw. Messerverbotzzone nach § 42 Abs. 5 WaffG n.F. fallen pauschalierend öffentliche Straßen, Wege oder Plätze (Nr. 2) sowie sonstige öffentliche Gebäude und Flächen (Nr. 3), auf denen (irgendwelche) Menschenansammlungen auftreten können. In Betracht kommen auch Jugend- und Bildungseinrichtungen (Nr. 4). Gefordert wird in Ergänzung jeweils bloß noch, dass die Verbotzzone zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich sein müsse, was als bloße Verankerung des ohnehin geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie des Maßnahmeziels auf einfachgesetzlicher Ebene zu qualifizieren sein dürfte.

Nach § 42 Abs. 5 WaffG n.F. ist also weder erforderlich, dass es in der Vergangenheit wiederholt zu bestimmten Straftaten gekommen wäre, noch, dass eine Gefahr für be-



stimmte Rechtsgüter bestünden müsste (wie es nach § 42 Abs. 5 a.F. für die Waffenverbotszone erforderlich war und heute für die Waffen- bzw. Messerverbotszone noch in § 42 Abs. 5 Nr. 1 n.F. als eine Option genannt wird). Die Einrichtung der heutigen Waffen- bzw. Messerverbotszone ist damit an sehr niedrige Voraussetzungen geknüpft, die im Grunde in breiten Teilen deutscher und auch hessischer (Innen-)Städte vorliegen dürften. Als Anknüpfungspunkt für polizeiliche Kontrollmaßnahmen disqualifiziert sich § 42 Abs. 5 WaffG n.F. damit eindeutig. Die Möglichkeit anlassloser Identitätskontrollen greift nicht nur erheblich in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Sie kann im Rahmen der Auswahl von Maßnahmedressaten ferner das Phänomen des Racial Profiling verstärken und so zu vermehrten Verletzungen von Art. 3 Abs. 3 GG führen. Auch die geringen Eingriffsschwellen für die Befragung und Durchsuchung nach § 18 Abs. 2a Satz 2 HSOG-E lassen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Grundgesetz aufkommen. Insgesamt ist die – vor Änderung durch den Bundesgesetzgeber gut nachvollziehbare – Anknüpfung an das WaffG kein tauglicher Ansatzpunkt mehr für eine verfassungskonforme Ausweitung von Kontrollbefugnissen im öffentlichen Raum.

G. Ausweitung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (§ 31a HSOG-E)

Mit § 31a HSOG-E soll die – bislang nur zur Verhütung terroristischer Straftaten sowie über § 30 Abs. 2 Satz 3 HSOG kurzfristig zur Durchsetzung der Wohnungsverweisung mögliche – elektronische Aufenthaltsüberwachung auch zur sonstigen Gefahrenabwehr ermöglicht werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise Leben, Leib oder Freiheit einer Person erheblich gefährden oder eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die im Mindestmaß mit wenigstens drei Monaten Freiheitsstrafe bedroht ist, begehen wird.

Bei der Anordnung einer „Fußfessel“ handelt es sich um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff. Sie ist nach der Judikatur des BVerfG nur dann verfassungskonform, wenn sie dem Schutz oder der Bewehrung hinreichend gewichtiger Rechtsgüter dient, für deren Gefährdung oder Verletzung im Einzelfall wenigstens belastbare tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen (BVerfGE 156, 63, 144 Rn. 275). Zwar scheint der hessische Wortlaut den verfassungsgerichtlichen Mindestanforderungen recht nahe zu kommen, dennoch dürfte es der Normgestaltung zumindest zuträglich sein, die abzuwehrenden Gefahren noch näher zu konkretisieren. Dies betrifft insbesondere die in Nr. 3 genannte erhebliche Gefährdung von Leben, Leib oder Freiheit – wann eine solche „erhebliche Gefährdung“ vorliegen soll, bleibt nämlich offen. Insoweit würde beispielsweise eine Anknüpfung an konkrete Straftaten bzw. ein Strafmaß eine höhere Bestimmtheit der Vorschrift bewirken.

H. Ausweitungen des Gewahrsams (§§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 35 Abs. 1 Satz 2 HSOG-E)

Durch die Einfügung einer Nr. 5 in den Katalog über Gewahrsamsgründe des § 32 Abs. 1 Satz 1 HSOG soll nach der Entwurfsbegründung „bei gravierenden, personifizierbaren Gefährdungslagen“ eine weitere Option zum Festsetzen von Personen etabliert werden.



Bereits heute ist die Anordnung von sog. Sicherheitsgewahrsam in Hessen möglich, wenn dies „unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit mit erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern“ (Nr. 2). Auf der einen Seite sieht die Norm also mit dem (umschriebenen) Kriterium der gegenwärtigen Gefahr eine sehr hohe Eingriffsschwelle vor, andererseits verzichtet sie auf eine Differenzierung innerhalb der Katalog der Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, solange diese nur erhebliche Bedeutung für die Allgemeinheit aufweisen (vgl. *Leggereit/Müller/J. Müller* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG § 32 Rn. 20). Die Norm soll – trotz Streitigkeiten, etwa zur Einbindung des OWiG, verfassungs- und menschenrechtskonventionkonform sein (vgl. *Leggereit/Müller/J. Müller* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG § 32 Rn. 17 ff).

Mit der neuen Nr. 5 erfolgt eine veränderte Bauart: Ausreichen soll nach der ergänzenden Variante schon eine konkrete Gefahr, allerdings nur für bedeutende Rechtsgüter. Die Fraktionen von CDU und SPD knüpfen insofern an Art. 17 Abs. 3 BayPAG an, wonach die Ingewahrsamnahme „zur Abwehr einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut unerlässlich ist“, führen die bedeutenden Rechtsgüter aber explizit auf und tragen insofern dem Grundsatz der Bestimmtheit und Normklarheit verstärkt Rechnung. Hinsichtlich der materiell-verfassungsrechtlichen Bewertung ist nicht erkennbar, inwiefern die geplante Nr. 5 das bisherige Niveau der Gewahrsamsoptionen unzulässig unterlaufen könnte. Dass die Neuregelung keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken von hieraus begegnet, wird zudem von dem Umstand des fortwährend geltenden Richtervorbehalts für Maßnahmen über den geringen Zeitraum des 104 Abs. 2 GG hinaus getragen.

Aus diesem Grunde und in Ansehung dessen, dass sie trotz jeweiliger zeitlicher Verdoppelung immer noch nicht unerträglich lang wirken, ist auch die Anpassung der verschiedenen Gewahrsamshöchstfristen nach § 35 Abs. 1 Satz 2 HSOG-E als verfassungsmäßig zu bewerten. Anders als bei manchen, sich den Unterzeichnern nicht unmittelbar aus Sachgründen heraus erschließenden Reformvorhaben in der hessischen Innenpolitik kann zudem nicht geleugnet werden, dass die Fristerhöhungen im Gewahrsamsbereich auf tatsächlichen Entwicklungen fußen, die nicht nur im Bereich von „Klimaklebern“ zu suchen sind, sondern vor allem im Widerstarken des islamistischen Terrorismus (vgl. etwa den Langzeitgewahrsam für mutmaßliche ISPK-Angehörige wegen Terrorgefahr am Kölner Dom zur Weihnachtszeit des vergangenen Jahres).