

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



EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses  
Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail

Prof. Dr. Michael Goldhammer,  
LL.M. (Michigan)  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit  
Schwerpunkt Verwaltungsrecht  
Rechtsvergleichung und  
Rechtsphilosophie

EBS Law School  
Campus Wiesbaden, Atrium  
T +49 611 7102 2282  
michael.goldhammer@ebs.edu  
www.ebs.edu  
11. November 2024

## SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME

### Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zum Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen (Gesetzentwurf Drucks. 21/1151 und Änderungsantrag Drucks. 21/1171)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu oben bezeichnetem Gesetzentwurf samt  
Änderungsantrag sowie für die Übersendung der Materialien.

Meine schriftliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten erhalten Sie anbei. Für Nachfragen stehe ich Ihnen  
jederzeit bzw. im Rahmen der mündlichen Anhörung am 12.11.2024 zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Michael Goldhammer, LL.M. (Michigan)



Übersicht

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung.....</b>	<b>2</b>
1.1	Allgemeines zur Motivation des Gesetzgebers .....	2
1.2	Stärkung des Sicherheitsgefühls als legitimer Zweck .....	2
<b>2</b>	<b>Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten [§ 14 HSOG-E] .....</b>	<b>3</b>
2.1	Videoüberwachung von Angsträumen [§ 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG-E].....	3
2.1.1	Regelungsstruktur und Verfassungsrechtlicher Rahmen.....	3
2.1.2	Vorschläge .....	5
2.2	Flughäfen [§ 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E] .....	6
2.3	Religionsstätten.....	7
2.3.1	Unbestimmtheit des § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HSOG?.....	7
2.3.2	Einverständniserfordernis.....	7
2.3.3	Begriff der Gefahrenabwehrbehörde.....	8
2.4	Abgleich von Kfz-Kennzeichen.....	8
<b>3</b>	<b>Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen [§ 15d HSOG] .....</b>	<b>8</b>
3.1	Grundsätzliches.....	8
3.2	Problem: Offenheit .....	9
<b>4</b>	<b>Einsatz von Body-Cams [§ 14 Abs. 6 HSOG-E] .....</b>	<b>9</b>
4.1	Allgemeines.....	9
4.2	Einsatz in Wohnungen .....	10
4.3	Empfehlungen.....	10
<b>5</b>	<b>Identitätsfeststellung, Befragung und Durchsuchung in Waffenverbotszonen [§ 18 HSOG].</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Erweiterung der EAÜ [§ 31a HSOG] .....</b>	<b>12</b>
6.1	Allgemeines.....	12
6.2	Einzelfallanwendung und Fehlprognose.....	13
<b>7</b>	<b>Erweiterung der Möglichkeiten des Gewahrsams [§ 32 HSOG] .....</b>	<b>14</b>
7.1	Grundsätzliches.....	14
7.2	Empfehlungen.....	15



# 1 Vorbemerkung

## 1.1 Allgemeines zur Motivation des Gesetzgebers

Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition identifiziert ein stark beeinträchtigt Sicherheitsgefühl durch islamistische und rechtsextremistische Terrorakte und Gewaltdelikte. Auch häusliche Gewalt und Femizide seien angestiegen.

Um den Schutz der Bevölkerung bestmöglich gewährleisten und um ihre Sicherheitsgefühl stärken zu können, sind Änderungen im HSOG im Blick auf sechs Themenkreise vorgesehen:

- Erweiterung der Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten
- Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen
- Erweiterung des Einsatzes der Body-Cams
- Anlasslose Identitätsfeststellung auch in den Waffenverbotszonen nach dem Waffengesetz sowie Befragen der jeweiligen Personen und Durchsuchen der von ihnen mitgeführten Sachen bei entsprechenden Lageerkennnissen
- Erweiterung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung um Fälle der Gefahrenabwehr
- Ausweitung der Möglichkeiten des Gewahrsams.

## 1.2 Stärkung des Sicherheitsgefühls als legitimer Zweck

Neben dem Schutz der Bevölkerung vor Anschlägen etc. hebt der Entwurf besonders stark auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ab. Ungeachtet der Verfassungsmäßigkeit im Übrigen liegt darin ein legitimer Zweck. Dies sollte hervorgehoben werden, weil die **Stärkung des Sicherheitsgefühls** auf der *Anwendungsebene* grundsätzlich keine legitimierende Rolle spielen kann.<sup>1</sup> Die Aufgaben- und Befugnisnormen sind i.d.R. mit einem Gefahrbegriff verbunden. Die Stärkung des Sicherheitsgefühls ist hier nur *mittelbarer* (obschon erwünschter) Effekt. Dagegen ist der Gesetzgeber bei Findung und Definition seiner Motive freier. Gleichwohl spiegelt sich die Weite und Unbestimmtheit des erstrebten Zwecks in der Verhältnismäßigkeitskontrolle wider. Denn naturgemäß sind Gefühlszustände in der Bevölkerung schwerer zu fassen als konkret nachweisbare Gefahren für ein Rechtsgut. Häufig werden bestimmte Gefahrkategorien und ein defizitäres Sicherheitsgefühl ohnehin zusammentreffen. Wo es aber ausschließlich um das Sicherheitsgefühl geht, ohne dass zugleich eine Gefahrensituation auf der abstrakt-generellen Ebene vorliegt, haben gesetzliche Maßnahmen einen „schwereren Stand“ gegenüber den Grundrechten als bei konkret benennbaren Gefahren. Das Polizeirecht löst dies typischerweise durch eine Verlagerung des

---

<sup>1</sup> BeckOK PolR Nds/Albrecht/Seidl NPOG § 32 Rn. 29; BeckOK PolR Bayern/Goldhammer LStVG Art. 8 Rn. 32-36.



tragenden Zwecks auf die Anwendungsebene, wie dies auch bei vorliegendem Gesetzentwurf der Fall ist.

## 2 Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten [§ 14 HSOG-E]

### 2.1 Videoüberwachung von Angsträumen [§ 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG-E]

#### 2.1.1 Regelungsstruktur und Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Thema des „Angstraums“, von dem die Begründung zu Nr. 3 spricht, ist zwar in der polizeirechtlichen Terminologie angekommen,<sup>2</sup> und einige Vorschriften in den Ländern lassen sich so vorstehen, dass durch Kameraüberwachung diese Räume beseitigt werden sollen.

Soweit ersichtlich hat bisher aber kein Polizeigesetz den Weg gewählt, denn Hessen nun mit einer verdachts- und ereignisunabhängigen Struktur gehen will.

Anders als Nr. 1 und Nr. 2 spielt beim Entwurf des Nr. 3 weder eine Gefahrenlage eine Rolle noch sind tatsächliche Anhaltspunkte gefordert, die auf eine Gefahr hindeuten. Es reicht aus, das Orte objektiv geeignet sind. Das ist im Blick auf die Grundrechtseingriffe, v.a. in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, problematisch, so dass viel dafür spricht, dass die jetzige Fassung nicht verfassungsgemäß ist. So sagt das BVerfG klar:

*„Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf [...]“<sup>3</sup>*

In Reaktion auf die immer dringlichere Notwendigkeit der Vorfeldaktivität der Polizei bzw. der Verhütung von Straftaten hat das BVerfG im Urteil zum BKA-Gesetz mit der drohenden Gefahr den Maßstab gesetzt. Maßnahmen zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten sind bereits vor einem konkreten Kausalverlauf möglich. Es ist dann aber

*„eine hinreichend konkretisierte Gefahr in dem Sinne [zu] verlangen, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus, um den Zugriff zu rechtfertigen.“<sup>4</sup>*

Diesem Maßstab entsprechen – soweit ersichtlich – die vergleichbaren Regelungen in anderen Bundesländern, nicht aber der Fassung des § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 HSOG. Die Regelungen in den anderen Bundesländern haben alle einen Gefahrenbezug der tatsächlichen bezogen ist.<sup>5</sup> Geringe

---

<sup>2</sup> Bspw. OVG Münster, Beschl. v. 23.9.2022 – 5 B 303/21 Rn. 43; OVG Münster, Beschl. v. 16.5.2022 – 5 B 264/21 Rn. 54; Schmidbauer/Steiner/Schmidbauer PAG Art. 33 Rn. 29.

<sup>3</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688.

<sup>4</sup> BVerfGE 141, 220 Rn. 112.

<sup>5</sup> Vgl. nur einige Beispiele: § 33 Abs. 3 BWPoLG: „und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist“; Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 BayPAG: Gefahr, drohende Gefahr und tatsächliche Anhaltspunkte dass Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten begangen werden; § 31 Abs. 2 BbgPoLG: „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ... Straftaten drohen“; § 15a Abs.



Ausnahmen bilden Regelungen wie jene in Bayern bzw. Brandenburg. Dort ist analog zur „Ortshaftung“ bei der Identitätskontrolle die Videoüberwachung verdachtsunabhängig in oder an bestimmten Objekten bzw. Orten möglich, z.B. an Orten der Prostitution oder Asylbewerberunterkünften. Dagegen sind Orte, die der Verabredung, Vorbereitung oder Durchführung von Straftaten dienen, nur überwachbar, wenn „aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist“, dass dort Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben (Art. 33 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 a) aa) BayPAG).

Im Blick auf die hier in Rede stehende Gefahr vorbeugung herrscht Einigkeit, dass eine abstrakte Gefahr notwendig ist, die sich aber nicht durch einen geringeren Wahrscheinlichkeitsmaßstab auszeichnet, sondern nur durch die generell-abstrakte Betrachtung.<sup>6</sup> Deshalb sind auch allgemeine Erfahrungssätze und Vermutungen nicht ausreichend, sondern schon bei § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 HSOG müssen konkrete Indizien vorliegen, die die Annahme begründen, es komme mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Straftaten in absehbarer Zeit.<sup>7</sup>

Der Entwurf des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG unterscheidet sich davon, dass er keine Gefahrenschwelle bzw. tatsachenbezogene Gefahrenlage voraussetzt. Das heißt, ein „Angstraum“ im Sinne der Vorschrift könnte auch ein Ort sein, an dem noch nie Straftaten begangen wurden und werden, der aber sehr gut hierfür geeignet ist. Dies ist auch das klare Motiv des Entwurfs. Es sei „unerträglich“, dass man erst Straftaten hier hinnehmen müsse. Interessant ist freilich, dass das Beispiel „Jägertunnel“ als Kriminalitätsschwerpunkt, womöglich gar nicht die neue Regelung des Nr. 3 bräuchte, wenn und weil hier ohnehin schon tatsächlich ein Kriminalitätsschwerpunkt vorliegt.

Dabei ist völlig klar, dass Gefahrenabwehr – auch in einem Fall des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG – auch schon vor der ersten Tat beginnt. Man muss nicht bis zur ersten Straftat warten, bis Gefahrenabwehr möglich ist. Das historische Vorliegen von Straftaten erleichtert als Indiz zwar das Begründen des gefährlichen Ortes, ist aber vom Begriff der Gefahr her gedacht nicht zwingend notwendig. Was Nr. 3 von Nr. 2 daher unterscheidet, ist, dass bei Nr. 3 im Grunde eine allgemeine Lebens- bzw. Polizeierfahrung ausreichen soll.

Vor diesem Hintergrund wirft der Entwurf zu Nr. 3 Probleme der Bestimmtheit, der Normklarheit und der Verhältnismäßigkeit Probleme auf. Schon die jetzige Nr. 2 konnte sich nach der Rechtsprechung nur unter restriktiver Auslegung als „Kriminalitätsschwerpunkt“ rechtfertigen.<sup>8</sup> Blicke es beim jetzigen Entwurf, dann ließe sich – so sehr man das Motiv verstehen kann – der Norm kaum entnehmen, wo die Voraussetzungen des „Angstraums“ eigentlich einmal nicht gegeben wären. Man denke nur an die vielen schlecht beleuchteten Nebenstraßen, Parkplätze, Bahntunnels etc. Sie alle werden sicherlich „gemieden“ – ganz unabhängig davon, dass „gemieden“ ein höchst unbestimmter Begriff ist. Die unbestimmte

---

1 Nr. 1 NRW PolG: „an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden und die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden.“

<sup>6</sup> BeckOK PolR Hessen/Bäuerle HSOG § 14 Rn. 72; BeckOK PolR Bayern/Müller-Eiselt PAG Art. 33 Rn. 50.

<sup>7</sup> VG Frankfurt a. M. (5. Kammer), Urteil vom 23.09.2022 – 5 K 2739/21.F Rn. 17.

<sup>8</sup> VG Frankfurt a. M. (5. Kammer), Urteil vom 23.09.2022 – 5 K 2739/21.F Rn. 17.



Weite verstärkt das Gewicht des Eingriffs. Diese Probleme werden auch nicht durch „ortsbezogene Lagebeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit“ gem. Satz 2 des Entwurfs gelöst, denn sie beziehen sich nur auf die „günstige Tatgelegenheit“ und das „Meideverhalten“, nicht aber auf eine Begrenzung.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht verstärkt sich dieses Problem noch durch die breite Zuständigkeit, d.h. Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden allgemein, und nicht, wie etwa in Nordrhein-Westfalen gem. § 15a Abs. 3 PolG NRW durch Behördenleitervorbehalt.

## 2.1.2 Vorschläge

So, wie die Norm aktuell gestrickt ist, dürfte sie verfassungswidrig sein. Man kann noch obigen Erläuterungen – und neben dem gänzlichen Verzicht – darauf in dreierlei Hinsicht reagieren:

- (1) Entweder man fügt eine tatsachenbezogene Gefahrenschwelle ein. Dies ist bereits bei Nr. 2 geschehen, so dass Nr. 3 wohl entbehrlich wäre.
- (2) Oder man konkretisiert die Orte, die die abstrakte Gefährlichkeit aufweisen sollen. Das wäre die „bayrische Strategie“, d.h. der Verweis in die „Ortshaftung“ bei der Identitätskontrolle. Diese Strategie ist zwar auch nicht unproblematisch, zumindest aber in der Rechtsprechung anerkannt.<sup>9</sup> Damit hätte man jedoch nicht eine so breit einsetzbare Norm, wie sie dem Entwurf vorschwebt.
- (3) Eine dritte Möglichkeit, um den Angstraum in die polizeiliche Dogmatik einzuführen, bestünde – zumindest versuchsweise – darin, eine *Mindestkonkretisierung* mit einer *zeitlichen Befristung + Evaluation* zu kombinieren.

D.h., es sollte zum einen im Sinne des BKA-Gesetz-Urteils versucht werden, die Straftaten wenigstens „ihrer Art nach“ weiter zu konkretisieren. Bislang ist nur allgemein von Straftaten die Rede. In der relevanten Passage des Urteils lässt sich die drohende Gefahr so lesen, dass die Art des erwarteten Geschehens (Raub etc.) und ein bestimmtes persönliches Verhalten in einem Austauschverhältnis stehen.<sup>10</sup>

Gekoppelt mit einem strikten Evaluierungsregime könnte man die Norm als vertretbaren Versuch verstehen, auf das Problem der Angsträume zu reagieren.

Denn die Funktion des § 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG besteht schließlich darin, ein Zurechnungsproblem zu beheben. Unterhalb der tatsachenbezogenen Annahme künftiger Straftaten identifiziert die Norm Orte, die diese Zurechnung nicht zulassen, wohl aber in der Bevölkerung als gefährlich wahrgenommen werden. Während das *kollektive Angstgefühl im liberalen Rechtsstaat keine Eingriffe stützen* kann, ist umgekehrt nicht ausgeschlossen, dass das Meideverhalten auf tatsächliche

---

<sup>9</sup> Vgl. z.B. SächsVerfGH, BeckRS 2024, 1212 Rn. 363 ff.; OVG Lüneburg, Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16.

<sup>10</sup> BVerfGE 141, 220 Rn. 112.



Gefährlichkeit reagiert. Letztlich besteht hier ein Wissensproblem, das nicht zwingend zur Untätigkeit verpflichtet. Schon in der Pandemie hat das BVerfG, mit dem Argument der zeitlichen Befristung, Maßnahmen mit unklaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen akzeptiert.<sup>11</sup> Meines Erachtens wäre es – sicherlich deutlich an den Grenzen der Dogmatik – denkbar, unter dem Gesichtspunkt der Befristung und kritischen Evaluation die Überwachung solcher Orte zuzulassen.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass in Hessen jetzt schon die Pflicht zur regelmäßigen Evaluation gem. § 14 Abs. 3 Satz 3 HSOG besteht – eine Pflicht, die – soweit ersichtlich – nicht in allen anderen Bundesländern besteht<sup>12</sup>. Die Überwachung fände auch bei Nr. 3 nicht „ins Blaue hinein“ statt, sondern muss als Basis die ortsbezogene Tatgelegenheit und das Meideverhalten sorgfältig feststellen und dokumentieren (dies sieht nun explizit auch Satz 2 des Entwurfs vor).

Es soll hier aber auch klargestellt werden, dass dies nur bedingt der hergebrachten Dogmatik entspricht. Andererseits fordert das Thema der „Angsträume“ diese Dogmatik heraus. Klar ist, dass damit das Polizeirecht mehr und mehr zum Recht der Sozialgestaltung würde, wofür es im Blick auf die Begrenzung von Eingriffen nicht gedacht ist.

## 2.2 Flughäfen [§ 14 Abs. 3a Satz 2 HSOG-E]

Die Erstreckung der Vermutung auf öffentlich zugängliche Bereiche *in unmittelbarer Nähe* von Flughäfen erweitert die räumliche Vermutungsregel nach Satz 1 um einen Vorfeldbereich des Flughafens, der nicht näher bestimmt ist. Mit der „unmittelbaren Nähe“ wird, anders als bei Satz 1, nur eine *relative* örtliche Begrenzung vorgenommen.

Das HSOG verwendet den Begriff auch in § 18 Abs. 2 Nr. 3 HSOG [Identitätsfeststellung] und in § 37 Abs. 2 Nr. 3 HSOG [Durchsuchung]. In beiden Fällen müssen jedoch „Tatsachen“ bzw. „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass in oder an diesen Objekten Straftaten begangen werden sollen“. Eine nähere Bestimmung der „unmittelbaren Nähe“ oder auch der maximalen Entfernung lässt sich dem nicht entnehmen. Klar ist in diesen Konstellationen jedoch, dass eine Person sich so nah an dem Objekt befinden muss, dass sie ernsthaft als potenzieller Täter in Betracht kommt, d.h. in kürzester Zeit einen Anschlag o.ä. unternehmen kann.<sup>13</sup>

Während die Tatsachenanknüpfung in § 18 Abs. 2 Nr. 3 HSOG [Identitätsfeststellung] und in § 37 Abs. 2 Nr. 3 HSOG [Durchsuchung] jedenfalls im konkreten Fall eine Bestimmung der Unmittelbarkeit zulässt, ist dies bei der Vermutungsregel gerade nicht möglich. Ausweislich der

---

<sup>11</sup> Z.B. BVerfG, NVwZ 2020, 876.

<sup>12</sup> Vgl. eine Jahresfrist gem. § 15a Abs. 4 PolG NRW.

<sup>13</sup> BeckOK PolR Hessen/Leggereit/Müller/J. Müller HSOG § 36 Rn. 14.



Begründung geht es hier – beispielsweise – um die Gefahr der „Einwirkung“ auf startende oder landende Flugzeuge. Der Start- und Landevorgang (incl. Anflug und Steigflug) selbst erstreckt sich schon über viele Kilometer, so dass sich die Frage stellt, ob von dieser Regel nicht auch schon der Lerchesberg in Sachsenhausen, der Bereich des Eintrachtstadions etc. erfasst wäre; man denke nur an die Nutzung von Laserpointern u.ä. Die insoweit schon zu § 14 Abs. 3a HSOG a.F. bestehende Kritik, wird hier noch einmal verstärkt.<sup>14</sup>

Wollte man also sichergehen, so wäre eine bestimmtere Fassung anzuraten.

## 2.3 Religionsstätten

Beim Schutz „besonders gefährdeter Religionsstätten“, wie z.B. Moscheen oder Synagogen, gibt es der Sache nach an sich nichts zu erinnern. Zwei Probleme bleiben jedoch offen:

### 2.3.1 Unbestimmtheit des § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HSOG?

Mit Urteil des SächsVerfGH v. 25.1.2024 (GVBl. S. 277) wurde die vergleichbare Norm des § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG für verfassungswidrig erklärt. Die Norm ermöglichte Datenerhebung „soweit dies insbesondere zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen erforderlich“ ist.<sup>15</sup> Das Gericht sieht hier mangelnde Bestimmtheit und Normklarheit.

Die Hessische Norm unterscheidet sich alleine durch die Qualifikation „besonders gefährdet“, während die Sächsische Norm „gefährdet“ ausreichen ließ.

In Hessen ist damit zwar klarer als es in Sachsen war, dass ein abstraktes Risiko nicht ausreicht, sondern dass sich die Gefährdungslage der konkreten Gefahr annähern muss.<sup>16</sup> Wollte man sicher gehen, so könnte man die Novelle zum Anlass nehmen, im Sinne der Sächsischen Weitergeltungsanordnung zu ergänzen: „soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden.“<sup>17</sup>

### 2.3.2 Einverständniserfordernis

Dessen ungeachtet wirft die Überwachung von Religionsstätten Fragen auf. Sie könnte Erinnerungen an totalitäre Registrierungen und Überwachung von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften auslösen. Religionsgemeinschaften bzw. deren Gläubige könnten sich in deren freier Religionsausübung gehindert sehen („chilling effect“). Aus diesem Grunde kann die Überwachung nur begrenzt ohne oder gegen das Einverständnis der verantwortlichen Religionsgemeinschaften erfolgen. Die Frage des Einverständnisses ist aber bislang nicht im Entwurf vorgesehen. Man wird es gut in das Ermessen lesen können, d.h. die Überwachung entgegen dem Willen der Gemeinschaft, wäre – sehr wahrscheinlich – ermessensfehlerhaft.

---

<sup>14</sup> BeckOK PolR Hessen/Bäuerle HSOG § 14 Rn. 86a ff.

<sup>15</sup> SächsVerfGH, BeckRS 2024, 1212 Rn. 363 ff.

<sup>16</sup> BeckOK PolR Hessen/Bäuerle HSOG § 14 Rn. 95.

<sup>17</sup> SächsVerfGH, BeckRS 2024, 1212, Tenor Nr. 12.



Richtigerweise muss auf diesem grundrechtssensiblen Feld das Einverständnis jedoch als wesentliche Frage explizit positiviert werden – mit Ausnahmen für dringende Gefahren u.ä.

Entsprechend findet sich in § 32 Abs. 3 BremPolG die Regelung: „Die Anordnung nach Satz 1 Nummer 1 bis 3 darf [...] nur mit Zustimmung der die Synagoge betreibenden Gemeinde [erfolgen].“

### 2.3.3 Begriff der Gefahrenabwehrbehörde

Die Bestimmungshoheit des Hausrechtsinhabers ergibt sich auch nach § 14 Abs. 4 Satz 2 HSOG. Diese Norm ist jedoch ersichtlich auf Behördengebäude u.ä. gemünzt, für die Behörden das Hausrecht ausüben. Durch die Fiktion werden sonstige Behörden, d.h. solche, die nicht Polizei- oder Ordnungsbehörden sind (Schulen etc.) zu Sonderordnungsbehörden gem. § 90 HSOG. Ein islamischer Kulturverein o.ä. als Inhaber des Hausrechts wird davon sicherlich nicht erfasst sein.

Satz 2 wäre also zu ergänzen, wonach die Anordnung voraussetzt, dass private Inhaber des Hausrechts grundsätzlich damit einverstanden sind.

## 2.4 Abgleich von Kfz-Kennzeichen

Bei der Gelegenheit könnte man § 14 Abs. 5 HSOG streichen, der durch BVerfGE 120, 378 für nichtig erklärt worden ist.

## 3 Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen [§ 15d HSOG]

### 3.1 Grundsätzliches

Mit § 15d HSOG wird der Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme im HSOG ermöglicht. Die Norm etabliert den Einsatz von Drohnen akzessorisch zu schon bestehenden Datenerhebungsmaßnahmen gem. §§ 14, 15-15c HSOG. Die Datenerhebung bestimmt sich nach den dort genannten Normen bzw. Befugnissen, d.h. der Drohneneinsatz weitet die Datenhebung nicht aus, wohl aber führt er zu möglichen zusätzlichen Eingriffen bzw. zu einer neuen Eingriffsqualität (360 Grad-Blick, extrem gute Auflösung, Bilder aus unzugänglichen Orten ...).<sup>18</sup> Die Akzessorietät setzt sich bei der Offenheit der Maßnahme (Abs. 2) und beim Richtervorbehalt (Abs. 3) fort.

Mit der präzisierenden Klarstellung des Gesetzgebers in § 15d HSOG dürfte er den Anforderungen an eine normklare und bestimmte Rechtsgrundlage genügen.<sup>19</sup> Mit der jüngsten Rechtsprechung des BayVGh wurde nur die allgemeine Datenverarbeitungs-

---

<sup>18</sup> Lisken/Denninger PolR-HdB/Müller/Schwabenbauer G. Rn. 688.

<sup>19</sup> Zu den Anforderungen BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluß vom 23. 2. 2007 - 1 BvR 2368/06 Rn. 21.



Generalklausel des Art. 4 Abs. 1 BayDSG für einen Drohneneinsatz zur Ermittlung der Geschossflächenzahl als ungenügend angesehen.<sup>20</sup> Mit § 15d HSOG i.V.m. den jeweiligen Datenerhebungsbefugnissen dürfte der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs hinreichend präzise definiert sein.

### 3.2 Problem: Offenheit

In der Praxis dürfte freilich die Wahrung der „Offenheit“ Schwierigkeiten bereiten. Zwar ist darunter nicht das positive Wissen um eine Überwachung zu fordern; so ist es beispielsweise unschädlich, wenn man als Passant nicht immer auf eine fest installierte Kamera aufmerksam wird. Offenheit dürfte aber auch mehr sein als die theoretisch mögliche Kenntnisnahme, d.h. mehr als ein Gegenbegriff zur verdeckten Maßnahme. Vielmehr sollte aufgrund der konkreten Umstände die Kenntnisnahme für den durchschnittlichen Adressaten erwartbar sein.<sup>21</sup>

Dies wird bei einer Drohne, die in deutlicher Entfernung fliegt und deren Fluggeräusch von (Straßen-) Lärm etc. verdeckt wird, de facto häufig nicht der Fall sein. Der gesonderte Hinweis auf die Überwachung als „Soll-Vorschrift“ nach § 15d Abs. 2 Satz 2 HSOG hilft dem Problem sicherlich theoretisch ab. Realistischerweise wird man aber davon ausgehen müssen, dass in vielen Einsatzszenarien die Verwendung der Drohne in eine verdeckte und damit verbotene Maßnahme umkippt.<sup>22</sup> Nicht der Drohneneinsatz ist das Problem, sondern der Verlust der Offenheit. Zur Vermeidung eines „konspirativen“ Eindrucks stehen nicht nur die beiden Beispiele zur Verfügung, die der Entwurf nennt, sondern auch regelmäßige Lautsprecherdurchsagen oder ein von der Drohne ausgesendetes akustisches oder optisches Signal.<sup>23</sup>

Die Norm lehnt sich hier ersichtlich an die Rechtslage in Bayern an (Art. 47 BayPAG). Zu erwägen wäre, noch klarer den Abbruch der Maßnahme vorzuschreiben, wenn die Offenheit nicht möglich ist.

Im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung ist die Norm des § 17 HVFG vorrangig und speziell. War der Drohneneinsatz vor der Neuregelung des § 15d HSOG womöglich noch unter Bildaufnahme subsumtionsfähig, so kann dies im Gegenschluss zu § 15d HSOG nicht mehr der Fall sein. Der Drohneneinsatz im Kontext einer Versammlung bedürfte auf jeden Fall einer Spezialregelung.<sup>24</sup>

## 4 Einsatz von Body-Cams [§ 14 Abs. 6 HSOG-E]

### 4.1 Allgemeines

Mit der Neuregelung des Einsatzes von Body-Cams zum Eigenschutz folgt Hessen vergleichbaren Regelungen in zahlreichen Bundesländern und im Bund. Der Schutz

---

<sup>20</sup> BayVGH, ZD 2024, 293.

<sup>21</sup> BeckOK PolR Bayern/Müller-Eiselt PAG Art. 33 Rn. 29a.

<sup>22</sup> Lisken/Denninger PolR-HdB/Müller/Schwabenbauer G. Rn. 688.

<sup>23</sup> BeckOK PolR Bayern/Buckler PAG Art. 47 Rn. 18.

<sup>24</sup> Lisken/Denninger PolR-HdB/Müller/Schwabenbauer G. Rn. 688, 689.



zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger nach § 12a wird durch die Aufnahme des § 14 Abs. 6 Satz 1 und 3 in den dortigen Katalog der Datenerhebungsmaßnahmen um den offenen Einsatz der Body-Cam erweitert.

Die Beurteilung der Maßnahme unterscheidet sich zwischen dem allgemeinen Einsatz und dem Einsatz in Wohnungen, weil bei letzterem mit Art. 13 GG und dem unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung ein gravierender grundrechtlicher Sprung ausgelöst wird.

Zutreffend wird generell die Hinweispflicht vorgeschrieben (§ 14 Abs. 7 HSOG-E).<sup>25</sup> Dies kann mündlich erfolgen oder durch einfache technische Funktionen, wie Blinken oder Leuchten bei der Aufnahme. Dies trägt dem Charakter der „Offenheit“ der Beobachtung Rechnung. Der Bürger sollte wissen, ob und wann er gerade aufgezeichnet wird.

## 4.2 Einsatz in Wohnungen

Mit dem Einsatz in Wohnungen, den die Sätze 2 ff. behandeln, wird die Frage nach der einschlägigen Schranke in Art. 13 GG ausgelöst. Nach wohl herrschender, aber sicherlich umstrittener Ansicht,<sup>26</sup> fällt der Einsatz der Body-Cam in Wohnungen „nur“ unter die Schranke des Art. 13 Abs. 7 GG.<sup>27</sup> Dieser Meinung schließt sich der Entwurf an – umgekehrt, d.h. bei einem Abstellen auf Art. 13 Abs. 4 oder 5 GG, wäre eine Rechtfertigung kaum erreichbar bzw. nicht praktikabel.

Freilich ist diese Unterscheidung existenziell für die Funktion des Art. 13 GG. Eine Überwachung des Wohnraums darf sich keinesfalls durch Umgehung der Art. 13 Abs. 4 und Abs. 5 GG erschlichen werden. Andernfalls würden die dortigen hohen Voraussetzungen entwertet werden. Aber selbst bei höchster Grundrechtssensibilität ist die Situation, die hier mit dem Body-Cam Einsatz in Wohnungen geregelt werden soll, eine andere als die verdeckte Wohnraumüberwachung („Lauschangriff“). Beim hiesigen § 14 Abs. 6 Satz 2 HSOG ist die Polizei vielmehr schon ganz offen in der Wohnung und dokumentiert mit Bildern den Einsatz zum Eigenschutz.

## 4.3 Empfehlungen

- Zur Klarstellung könnte in Hessen die Wendung hinzugefügt werden, wie sie auch in Bayern (Art. 33 Abs. 4 Satz 3 BayPAG) Anwendung findet: „sofern damit nicht die Überwachung der Wohnung verbunden ist.“
- Um den Charakter des Eigenschutzes hervorzuheben und um den bösen Schein der verkappten und überrumpelnden Wohnraumüberwachung zu vermeiden, sollte grundsätzlich die Kamera vor dem Einsatz ausgeschaltet sein und erst mit dem Einsatz

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu Lisken/Denninger PolR-HdB/Graulich E. Rn. 394.

<sup>26</sup> Schäfer, NVwZ 2022, 360 ff.

<sup>27</sup> BeckOK PolR Bayern/Müller-Eiselt PAG Art. 33 Rn. 70.; Lisken/Denninger PolR-HdB/Graulich E. Rn. 396.



– je nach Lage – aktiviert werden. Richtigerweise sollte daher auch die Pre-Recording Funktion nicht möglich sein; vgl. dazu Art. 33 Abs. 4 Satz 6 BayPAG.<sup>28</sup>

- In Absatz 6 sollten die internen Verweise auf Sätze noch einmal überprüft werden. Mehrfach ist von Satz 3 die Rede, wo ggf. Satz 2 gemeint ist.
- Eine Regelung, wie sie § 27a Abs. 2 BPolG vorsieht, wäre auch für Hessen zu empfehlen, d.h. eine Norm, die auch den Fall adressiert, dass Dritte unvermeidlich betroffen sind.

## 5 Identitätsfeststellung, Befragung und Durchsuchung in Waffenverbotszonen [§ 18 HSOG]

Die Regelung stellt eine weitere Fallgruppe verdachts- und ereignisunabhängiger „Ortshaftung“ dar, wie sie mittlerweile sehr weitgehend in den Polizeigesetzen zu finden sind und als solche verfassungsrechtlich bestätigt wurden. Dies galt zuletzt auch für eine vergleichbare Befugnis in § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG.<sup>29</sup> Anders als bei anderen Fällen der Orthaftung gilt für die Rechtsverordnung nach § 42 Abs. 5 WaffG (§ 42 Abs. 6 WaffG zwar schon genannt, aber noch nicht verabschiedet), dass deren tatbestandliche Voraussetzungen an Gefahren- und Tatsachenbezug nicht zweifeln lassen. Die Waffenverbotszone ist daher ein vergleichsweise unproblematischer Fall der „Ortshaftung“.

Soweit ersichtlich hat neben Sachsen und nun ggf. Hessen nur noch Hamburg solche Befugnisse eingeführt. Die Regelung in Hamburg (§ 13 Abs. 2 HmbPolDVG) lässt die Identitätskontrolle nur zu, „soweit auf Grund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass diese Personen verbotene Waffen oder gefährliche Gegenstände mit sich führen.“

Hamburg ist damit eine Stufe weiter von der Gefahr des racial profilings entfernt, das typischerweise mit Identitätsfeststellungen in solchen Situationen zu verbinden ist. Je anspruchsvoller eine Befugnisnorm, bis hin zur konkreten Gefahr, desto geringer ist das Risiko für racial profiling. Das ist aber nicht ein Spezialproblem der Waffenverbotszonen, sondern generell von Ermessenstatbeständen, die verdachts- und ereignisunabhängig auszuüben sind.<sup>30</sup>

So gesehen besteht auch ganz klar die Gefahr des racial profiling im Kontext der Waffenverbotszone. Mit der Norm steht der Polizei eine weitere Möglichkeit zur Verfügung, verdachts- und ereignisunabhängig zu kontrollieren. Die Gefahr des racial profilings spricht aber nicht per se gegen die Befugnis. Vielmehr ist hier höchste Sensibilität im Blick auf die ohnehin geltenden Maßstäbe geboten. Solange Auswahlentscheidungen sachlich gut begründet werden können, ist die Gefahr der verbotenen Diskriminierung gering.

---

<sup>28</sup> BeckOK PolR Bayern/Müller-Eiselt PAG Art. 33 Rn. 71.

<sup>29</sup> VerFGH Sachs, GSZ 2024, 83 Rn. 270.

<sup>30</sup> BeckOK PolR Bayern/Goldhammer PAG Art. 5 Rn. 31-34a.



Das langsam aber sicher dichter werdende Netz an Entscheidungen in diesem Kontext gibt hier Maßstäbe an die Hand. So ist einerseits geklärt, dass es kein Totalverbot der Anknüpfung an Merkmale des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gibt; d.h. Merkmale, wie die Hautfarbe dürfen zur Beschreibung herangezogen werden.<sup>31</sup> Gleiches gilt beim Vorliegen einer Gefahr oder eines Gefahrenverdachts. Alleine das Vorhandensein eines verpönten Merkmals führt nicht zur verfassungswidrigen Diskriminierung, wenn die Person Störer ist.<sup>32</sup>

Andererseits reicht es schon aus, wenn ein verpöntes Merkmal, z.B. die Hautfarbe auch nur ein Element im Motivbündel für das Ergreifen einer Maßnahme ist.<sup>33</sup> Und schließlich ist – auch mithilfe des EGMR – geklärt, dass auch in den Fällen des bloß kurzfristigen Anhaltens und Kontrollierens Rechtsschutz gegeben sein muss, wenn damit ein schwerwiegender Grundrechtseingriff im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbunden ist.<sup>34</sup>

Das führt zwar immer noch – ganz verständlich – dazu, dass das subjektive Empfinden des Betroffenen, der womöglich häufiger Adressat solcher Maßnahmen ist, deutlich von der Sicht des „objektiven Durchschnittsbeamten“ abweicht.<sup>35</sup> Insofern spricht daher viel dafür, mit OVG Koblenz zwar keine generelle Beweislastumkehr aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zu entnehmen, wohl aber eine Darlegungs- und Beweislast der Behörde, wenn die Begründung für die Auswahl nicht belastbar und nachvollziehbar ist.<sup>36</sup>

## 6 Erweiterung der EAÜ [§ 31a HSOG]

### 6.1 Allgemeines

Die geplante Änderung bei der EAÜ besteht im Wesentlichen aus einer Ausweitung der Gründe, der Ausweitung der Dauer sowie der Möglichkeit ein Bewegungsbild zu erstellen.

Die präventivpolizeiliche EAÜ soll nun auch für Personen möglich sein, die für eine hinreichend konkretisierte Gefahr für Leben, Leib, Freiheit und sexuelle Selbstbestimmung verantwortlich sind. Damit wird die EAÜ von der Terrorabwehr weit in den Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr erweitert.

Der Kreis der Schutzgüter ist auf besonders bedeutende, höchstpersönliche Güter beschränkt. Damit soll u.a. auch den Hochrisikofällen häuslicher Gewalt besser beigesteuert werden.

Ein Problem dabei ist sicherlich der im Vergleich zur konkreten Gefahr abgesenkte Maßstab. Es reicht die drohende Gefahr, die seit dem Urteil zum BKA-Gesetz als dogmatische Kategorie der Vorbeugung im Vorfeld dient. Konkrete Tatsachen müssen dabei den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> OVG Hamburg, Urt. v. 31.1.2022 – 4 Bf 10/21.

<sup>32</sup> VG Frankfurt a. M. (5. Kammer), Urteil vom 11.07.2023 – 5 K 2545/19.F.

<sup>33</sup> OVG Münster, Urt. v. 7.8.2018 – 5 A 294/16.

<sup>34</sup> BVerwG, Urt. v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 (OVG Münster); EGMR 215/19, NVwZ 2022, 1883 – Basu/Deutschland.

<sup>35</sup> VG Frankfurt a. M. (5. Kammer), Urteil vom 11.07.2023 – 5 K 2545/19.F. Rn. 37.

<sup>36</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 21.4.2016 – 7 A 11108/14.OVG.

<sup>37</sup> BVerfG Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21; BVerfGE 141, 220.



Zutreffend hat das BVerfG dies mittlerweile auch außerhalb des Terrorismus-Kontextes angewandt.<sup>38</sup> Der Grundgedanke besteht darin, dass an die Stelle des konkreten Kausalverlaufs eine personenbezogene Gefährlichkeitsprognose tritt. Man weiß zwar nicht was, wann, wie passieren wird, aber mit hinreichender Wahrscheinlichkeit wissen wir, dass etwas geschehen wird.<sup>39</sup> So gesehen liegt darin zwar eine „Absenkung“ im Blick auf die Vorhersehbarkeit eines Kausalverlaufs. Dies muss aber zwingend kompensiert werden durch eine sehr genaue Fundierung der konkretisierten Gefahr in der Person des Störers. Das BVerfG ist daher sehr ernst zu nehmen, wenn es klar macht, dass allgemeine Erfahrungssätze nicht ausreichen.

## 6.2 Einzelfallanwendung und Fehlprognose

Der Entwurf selbst dürfte daher verfassungsgemäß sein – auch wenn er die Verhältnismäßigkeit sehr weitgehend ausreizt. Dafür dürften aber auf der Anwendungsebene eine große Last und gewisse Fehleranfälligkeit liegen. Die Verfassungsmäßigkeit der Anwendung steht und fällt mit der genauen Begründung der Gefährlichkeit in der Person. Der Behördenleiter- und Richtervorbehalt (§ 31a Abs. 3 HSOG) helfen dem zwar etwas ab, aber auch hier muss klar sein, dass die Einzelfallanwendung nicht Opfer von „Alltagserfahrung“ zu Lasten der konkreten Begründung in der Person wird.

In der Abwesenheit eines konkreten Kausalverlaufes, rückt die Gefährlichkeit der Person in den Vordergrund, die zu bestimmen naturgemäß schwierig und höchst fehleranfällig ist. Die Probleme sind aus der „Gefährderdiskussion“<sup>40</sup> oder aus der „Sicherungsverwahrung“ in anderen Kontexten bekannt. So gesehen ist auch die Ausweitung der Anordnungsdauer nicht unproblematisch. Mit der zeitlichen Ausweitung um ein Drittel von 3 auf 4 Monate geht Hessen an die Spitze der Bundesländer.

Das heißt, nicht die grundsätzliche Möglichkeit der EAÜ ist das Problem, sondern die Begründung in der Person bei Anordnung zum einen und die Frage, wie mit dem Risiko der Fehlprognose umgegangen wird. Je länger eine Anordnung gilt, desto höher ist das Risiko der Fehlprognose. Das Gesetz stellt das eher defensiv in Rechnung. Mit der Maßgabe der Beendigung mit Entfall der Voraussetzungen (§ 31a Abs. 3 Satz 5 HSOG), muss die Behörde zwingend auf veränderte Umstände reagieren. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Abänderung des Beschlusses nach FamFG. Wollte man dies verbessern, so ließe sich an eine verpflichtende Zwischenüberprüfung – gerade bei länger dauernden Maßnahmen – denken. Zugleich ließe sich überlegen, ob man nicht die verpflichtende persönliche Anhörung bei Erlass der Maßnahme durch das Gericht vorschreibt, wie dies bei § 33 Abs. 2 HSOG der Fall ist. Nach jetziger Rechtslage liegt dies im Ermessen.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> BVerfG, Beschl. v. 1.12.2020 (2 BvR 916/11) Rn. 205.

<sup>39</sup> Goldhammer, Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht, 2021, S. 144 ff.; 165 ff.

<sup>40</sup> Vgl. dazu die Beiträge Kulick/Goldhammer, Der Terrorist als Feind?, 2020.

<sup>41</sup> Dazu BeckOK PolR Hessen/Leggereit/Müller/J. Müller HSOG § 31a Rn. 17b ff.



## 7 Erweiterung der Möglichkeiten des Gewahrsams [§ 32 HSOG]

### 7.1 Grundsätzliches

Die Möglichkeit des Gewahrsams soll nun auch für die Abwehr bestimmter konkreter Gefahren für hochwertige Rechtsgüter möglich sein. Von § 32 Abs. 1 Nr. 2 StGB unterscheidet sich dies durch die fehlende „unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat“. Die schon bestehende Möglichkeit zur Straftatenverhütung wird nun nicht der Sache nach erweitert, sondern im Blick auf die zeitliche Nähe. § 32 Abs. 1 Nr. 5 HSOG-E lässt die „normale“ konkrete Gefahr genügen.

Darin liegt ein Unterschied, wie das BVerfG – unter deutlicher Kritik bzgl. der Definition<sup>42</sup> – festgestellt hat:

*„Der traditionelle polizeirechtliche Begriff der „konkreten Gefahr“ setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung eines polizeilichen Schutzguts führt [...]. Ein noch engerer zeitlicher Zusammenhang wird gefordert, wenn es nach der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage auf eine „unmittelbar bevorstehende“ oder „gegenwärtige Gefahr“ ankommt [...].“<sup>43</sup>*

Das heißt, auch die konkrete Gefahr setzt eine zeitliche Dimension im Sinne einer „absehbaren Zeit“ voraus, unterscheidet sich von der unmittelbar bevorstehenden Gefahr vom dort maßgeblichen „noch engeren zeitlichen Zusammenhang“.

Diese Begriffe sind nur sehr bedingt absolut zu verstehen, sondern im Kontext von Wahrscheinlichkeit und Rechtsgut durch und durch normativ (je-desto-Formel). Das heißt die „absehbare Zeit“ kann durchaus eine Distanz von Wochen beschreiben. Weil mit zeitlicher Distanz das Risiko der Fehlprognose steigt, beschränkt der Entwurf die Anwendung richtigerweise auf einen Katalog hochwertiger Rechtsgüter.

Dennoch erweist sich der Entwurf als hochproblematisch. Wir haben es hier mit einem gravierenden Freiheitseingriff zu tun, der nicht dem Schuldausgleich dient, sondern dem Schutz von Rechtsgütern auf der Basis einer Prognose. Der Betroffene trägt hier eine erhebliche Last der Fehlprognose. Das BVerfG hält dies zwar für zulässig, in der konkreten Entscheidung jedoch nur in Bezug auf eine „unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung“ einer Straftat nach § 18 Abs. 1 Nr. 2a NPOG. Das heißt, die Entscheidung des BVerfG bezog sich auf einen Fall, der mit § 32 Abs. 1 Nr. 2 HSOG bereits normiert ist, nicht auf den Entwurf.

Damit ist nicht gesagt, dass sich der Entwurf nicht rechtfertigen lässt, wohl aber ist in Rechnung zu stellen, dass die in der Entscheidung des BVerfG genannten Maßstäbe, hier deutlich zulasten

---

<sup>42</sup> Vgl. m.w.N. Möstl, in Kulick/Goldhammer, Der Terrorist als Feind?, 2020.

<sup>43</sup> BVerfGE 141, 220 Rn. 111.



des Entwurfs sprechen. Die „strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“ (auf der Ebene der Einzelfallanwendung) war hier kein Problem, weil die Begehung in „allernächster Zeit“ bevorstand.<sup>44</sup>

## 7.2 Empfehlungen

1. Zwar lässt die je-desto-Formel auch eine konkrete Gefahr – auf abstrakt-genereller Ebene – ausreichen, so dass im Grunde das Problem weniger die Norm selbst als die Einzelfallanwendung ist. Doch wäre dringend zu überlegen, ob man nicht die Gefahr qualifiziert, um dem Verhältnismäßigkeitsgedanken schon auf der Normebene Ausdruck zu geben. Will man nicht die zeitliche Dimension verschärfen („dringend“) so kommt hier die „erhebliche“ Gefahr in Betracht, um klarzustellen, dass der drohende Schaden nach Art und Ausmaß bedeutend sein muss.

2. Der EGMR und in der Folge das BVerfG legen zurecht großen Wert darauf, dass die Straftat in präventiver Perspektive nicht nur hinreichend bestimmt ist, sondern, dass der Betroffene sich auch unwillig gezeigt hat, sie zu unterlassen.<sup>45</sup>

Der Entwurf schildert in der Begründung zwar einige zutreffende Szenarien, bei denen sich die Unwilligkeit manifestiert. Dies vorausgesetzt liegt in der Regel auch die Notwendigkeit der Maßnahme vor. Zu überlegen wäre, ob man dieses Element der Verhältnismäßigkeit nicht positiviert und – von Ausnahmen abgesehen – den Hinweis, die Gefährderansprache, die Verletzung von Distanzgeboten etc. als Regelbeispiele einer verfahrensrechtlichen Sicherung der Verhältnismäßigkeit normiert.

---

<sup>44</sup> BVerfG, NVwZ 2016, 1079 Rn. 35.

<sup>45</sup> BVerfG, NVwZ 2016, 1079 Rn. 33.



An den Innenausschuss  
des Hessischen Landtags

**Prof. Dr. Matthias Friehe**

Qualifikationsprofessur für Staats- und Ver-  
waltungsrecht  
Campus Rheingau, Schloss  
T +49 611 7102 2207  
matthias.friehe@ebs.edu  
www.ebs.edu

11. November 2024

## STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF

### der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen (Drs. 21/1151)

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

vielen Dank für die Gelegenheit, zum vorgenannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf beinhaltet eine substanzielle Reform des HSOG. An verschiedenen Stellen werden Befugnisse maßvoll ausgedehnt, um neuen Herausforderungen gerecht zu werden, oder in der Praxis aufgetretenen Unzulänglichkeiten zu begegnen. Nach meiner Überzeugung ist der Gesetzentwurf durchgehend verfassungskonform, wobei einige Fragen bisher nicht von der Rechtsprechung geklärt sind. Die Regelungen orientieren sich aber im Wesentlichen an Vorbildern aus anderen Bundesländern.

Die Reform ist in der ersten Lesung grundsätzlich auf überparteiliche Zustimmung gestoßen. In meiner Stellungnahme konzentriere ich mich deswegen auf diejenigen Änderungen, die in der ersten Lesung kritisch diskutiert worden sind, oder die aktuell im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen.

#### **Ausweitung der Videoüberwachung an kriminalitätsbegünstigenden Orten („Angsträume“)**

Der Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung der offenen Videoüberwachung für kriminalitätsbegünstigende Orte vor. In der öffentlichen Debatte wird dabei von so genannten „Angsträumen“ gesprochen. Bereits bisher sieht § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG die Möglichkeit der Videoüberwachung u. a. dann vor, „wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen“. Der Satz soll durch Art. 1 Nr. 3 lit. b des Änderungsgesetzes neu gefasst werden. Die nunmehr drei Varianten werden durchnummeriert; die Ausweitung findet sich in der künftigen Nr. 3: „sofern diese Orte aufgrund



ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie gemieden werden“.

In der Literatur ist die bisherige Vorschrift so verstanden worden, dass es sich um einen Kriminalitätsschwerpunkt handeln müsse, was anhand einer fundierten prognostischen Lagebeurteilung zu ermitteln sei (BeckOK-HSOG/Bäuerle, § 14 HSOG, Rn. 80 f.). Diesem Maßstab hat sich 2022 auch das VG Frankfurt a. M. in seiner Entscheidung zur Videoüberwachung an Hauptwache und Konstablerwache angeschlossen (VG Frankfurt, Urt. v. 23.9.2022, Az.: 5 K 2739/21.F, Rn. 27 – juris). Ausweislich der Gesetzesbegründung wird in der Verwaltungspraxis davon ausgegangen, dass nach derzeitiger Rechtslage zunächst Straftaten hingenommen werden müssen, bevor ein Kriminalitätsschwerpunkt festgestellt werden kann, der nach § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG in seiner bisherigen Fassung die Einrichtung einer Videoüberwachung ermöglicht. Genau dies will der Gesetzentwurf ändern. In der Gesetzesbegründung wird dabei maßgeblich zumindest auch auf den Begriff der „Angsträume“ abgestellt und darauf verwiesen, dass „die Regelung der Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger“ diene (S. 7).

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung wirft das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung als Schutzgut eine Reihe bisher nicht abschließend geklärter Fragen auf. Die Videoüberwachung ist ein intensiver Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, für den es eines besonders spezifischen rechtfertigenden Grundes bedarf (siehe nur Huber/Voßkuhle GG/Eichberger, Art. 2 Rn. 333). Grundsätzlich halte ich es für möglich, bereits das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung als rechtfertigenden Grund heranzuziehen. Die freie Bewegung im öffentlichen Raum ist ihrerseits Ausdruck des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der damit verbundenen allgemeinen Handlungsfreiheit. Wenn Menschen bestimmte Orte wie Unterführungen meiden, geht dies mit Freiheitsverlusten einher. Jedenfalls aus der Alltagserfahrung erscheint es plausibler, dass Menschen öffentliche Orte aus einem Gefühl der Unsicherheit heraus meiden, als dass sie videoüberwachte Orte meiden, weil sie sich vor staatlicher Videoüberwachung fürchten würden.

Allerdings kommt es für die verfassungsrechtliche Beurteilung des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht entscheidend auf diese Problematik an. Denn das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ist jedenfalls nur eines der Schutzgüter, die der vorliegende Entwurf verfolgt. Hauptsächlicher Zweck bleibt nach wie vor die Prävention von Straftaten an sich. Bereits dieser Zweck rechtfertigt die vorgesehene Regelung. Der konkrete Tatbestand von § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 n. F. lässt es gerade nicht genügen, dass sich Menschen an einem bestimmten Ort unsicher fühlen. Vielmehr setzt der Tatbestand zunächst objektive Umstände wie „Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung“ voraus, die eine „günstige Tatgelegenheit für Straftaten bieten“. Insoweit gehen das Unsicherheitsgefühl, das die Regelung adressiert, mit objektiven Umständen Hand in Hand. Schutzgut der Norm ist also die Bekämpfung eines aufgrund objektiver Umstände plausiblen Unsicherheitsgefühls.

Dieser Regelungsansatz überzeugt. Prävention darf schon vor dem ersten Opfer ansetzen. Es wäre zynisch, wenn eine Videoüberwachung stets zunächst die Begehung einer bestimmten Anzahl von



Straftaten voraussetzen würde, obwohl schon aufgrund objektiver Umstände im Vorfeld vermutet werden kann, dass ein Ort zum Kriminalitätsschwerpunkt wird. Eine flächendeckende Videoüberwachung, die allerdings verfassungsrechtlich unzulässig wäre, wird durch eine solche Regelung gerade nicht eingeführt. Im Gegenteil verbleibt es bei punktueller Videoüberwachung anhand von Orten, die sich nach objektiven Kriterien bestimmen lassen. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird dabei in jedem Einzelfall Rechnung zu tragen sein, wofür der neu eingefügte § 14 Abs. 3 S. 2 HSOG eine klare Verfahrensgrundlage schafft.

### **Einsatz von Bodycams**

Die Ermächtigungsgrundlage zum Einsatz von Bodycams (§ 14 Abs. 6 HSOG) soll durch den Gesetzesentwurf grundlegend neugestaltet werden. Dabei ist zunächst zu begrüßen, dass die neue Vorschrift, die sich wohl an § 44 Abs. 5 PolG BW orientiert, insgesamt viel klarer gefasst ist. Insbesondere macht die Formulierung „Einsatz körpernah getragener technischer Mittel“ klar, dass es um den Einsatz so genannter Bodycams geht, was in der bisher geltenden Gesetzesfassung nur undeutlich zum Ausdruck kommt. Die Ausdehnung ihres Einsatzes auch auf die Gefahrenabwehrbehörden ist plausibel. Der Einsatz von Bodycams bezweckt zum einen die Deeskalation konfliktgeladener Begegnungen zwischen Polizeibeamten und den Adressaten polizeilicher Maßnahmen. Zum anderen sollen die betroffenen Beamten in einem möglicherweise nachfolgenden Verfahren geschützt werden. Diese Zwecke haben einen hohen Stellenwert. Zu den besonderen Belastungen und Herausforderungen des Berufsbildes Polizist gehört, dass sich Polizisten stets korrekt zu verhalten haben, auch dann, wenn sie selbst beschimpft, bedroht oder sogar körperlich angegriffen werden. Zu Recht drohen bei Fehlverhalten von Polizisten einschneidende persönliche Konsequenzen, etwa ein Disziplinar- oder Strafverfahren. Umso wichtiger ist es umgekehrt, Polizisten vor ungerechtfertigten Anschuldigungen zu schützen.

§ 14 Abs. 6 S. 2 HSOG erlaubt künftig den Einsatz von Bodycams – nur durch die Polizeibehörden – auch in Wohnungen. Hierin liegt – auch nach Auffassung der Landesregierung – ein selbständiger Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG). Die Landesregierung geht davon aus, dass insofern nur die Schranken des Art. 13 Abs. 7 GG greifen (S. 8). Die Frage, welche Schranken für den Einsatz von Bodycams einschlägig sind, ist bisher nicht höchstrichterlich geklärt. Art. 13 Abs. 4 und 5 GG sehen qualifizierte Voraussetzungen für die Überwachung von Wohnungen durch technische Mittel vor. Nach Abs. 4 bedarf eine solche Überwachung regelmäßig einer richterlichen Anordnung. Dies wäre für den Einsatz von Bodycams ersichtlich nicht praktikabel, weil hier jeweils eine kurzfristige und situative Entscheidung erforderlich ist.

Die Landesregierung geht aber zu Recht davon aus, dass für die vorliegende Neuregelung lediglich Art. 13 Abs. 7 GG gilt. Gegen eine Anwendung von Art. 13 Abs. 4 und 5 GG spricht schon der Wortlaut, da eine Bodycam nur eine konkrete Situation in der Wohnung aufzeichnet, aber nicht die Wohnung an sich überwacht. Die hier vertretene Auffassung wird auch von der Entstehungsgeschichte von Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG gestützt. Die Einfügung dieser Spezialvorschriften in das Grundgesetz erfolgte im Wege einer Verfassungsänderung im Jahr 1997. Die Änderung sollten in bestimmten Fällen



schwerer Kriminalität den „kleinen“ und den „großen Lauschangriff“ zur Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr ermöglichen (vgl. im Einzelnen die Gesetzesbegründung auf BT-Drs. 13/8650). „Großer“ Lauschangriff meint dabei die optische oder akustische Ausspähung von Lebensvorgängen innerhalb der Wohnung, „kleiner“ Lauschangriff meint die Aufzeichnung von Vorgängen innerhalb der Wohnung durch verdeckte Ermittler (Huber/Voßkuhl GG/Gornig, Art. 13 Rn. 66). An den nur kurzzeitigen, offenen Einsatz von Bodycams durch Polizeikräfte hat der verfassungsändernde Gesetzgeber seinerzeit nicht gedacht, zumal es damals noch gar keine Kameras gab, die für einen Einsatz als Bodycam geeignet gewesen wären. Abgesehen vom historischen Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers ist der Einsatz von Bodycams auch in der Sache nicht mit dem „kleinen“ Lauschangriff vergleichbar, da der Eingriff nach zeitlicher Dauer, in seinem Umfang und im Hinblick auf seine Offenheit von viel geringerem Gewicht ist. All dies spricht dafür, dass Art. 13 Abs. 4 und 5 GG nicht einschlägig sind, sodass es bei der allgemeinen Schrankenbestimmung des Abs. 7 bleibt. Insofern ist als Gefahrenschwelle eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich, die im Gesetzesentwurf verankert ist.

Eine gewisse Unklarheit enthält der Gesetzesentwurf meiner Ansicht nach durch den neu vorgesehenen § 14 Abs. 6 S. 11 HSOG, was die Verwertung der Daten zu repressiven Zwecken anbelangt. Die Vorschrift könnte so verstanden werden, dass eine Verwertung generell nur zu präventiven Zwecken zulässig ist. Dabei liegt es im Sinne des Legalitätsprinzips nahe, dass rechtmäßig gewonnene Erkenntnisse auch zur Strafverfolgung eingesetzt werden dürfen. Dies sollte entsprechend klargestellt werden. Davon abgesehen wäre es vielleicht übersichtlicher, wenn der Kernbereichsschutz und die Frage der Weiterverwendung in eigene Absätze „ausgelagert“ würden.

### **Identitätsfeststellung und Durchsuchung von Sachen in Waffenverbotszonen**

Nach dem Gesetzesentwurf soll mit § 18 Abs. 2a HSOG eine Befugnisnorm zur anlasslosen Identitätsfeststellung in so genannten Waffenverbotszonen (§ 42 Abs. 5, 6 WaffG) geschaffen werden. Bei konkreten Lageerkenntnissen, dass die entsprechende Person verbotene Waffen mit sich führen könnte, ist zudem eine Durchsuchung mitgeführter Sachen möglich, beispielsweise eine Taschenkontrolle.

Die Vorschrift entspricht der Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern, die dem Bund zwar die alleinige Kompetenz für das Waffenrecht zuspricht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG), aber das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht den Ländern vorbehält. Erforderlich ist ein Ineinandergreifen von Bundes- und Landesrecht, da nur der Bund eine Waffenverbotszone regeln kann, was in § 42 Abs. 6, 7 WaffG geschehen ist, während nur die Länder Ermächtigungsgrundlagen für Identitätsfeststellungen und Kontrollen im öffentlichen Raum schaffen können.

In der öffentlichen Debatte wird dabei gelegentlich die Besorgnis geäußert, dass die Befugnis zu anlasslosen Kontrollen zu einem Racial Profiling führen könne. Diese Problematik wird insbesondere zu § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG diskutiert. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Frage der richtigen Gesetzesanwendung. Nach einer Entscheidung des OVG Münster darf eine polizeiliche Standardmaßnahme wie die Identitätsfeststellung nicht ausschließlich an die Hautfarbe des Betroffenen



angeknüpft werden. Andererseits ist ein Motivbündel nach der Entscheidung differenziert zu beurteilen. Daher kann eine Maßnahme „bei Vorliegen belastbarer Anhaltspunkte für eine bestimmte äußerlich erkennbare Tätergruppe bei der polizeilichen Arbeit auch auf die entsprechenden Charakteristika innerhalb eines Motivbündels“ gestützt werden, „und zwar auch dann, wenn diese Charakteristika eines der Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG betreffen“ (OVG NRW, Urt. v. 7.8.2018, Az.: 5 A 294/16, Rn. 68). Dieser Maßstab wird auch bei der Anwendung der neuen Vorschrift zu beachten sein.

Keine Abhilfe würde es demgegenüber schaffen, konkrete Voraussetzungen für die Identitätsfeststellung zu schaffen. Eine solche Einschränkung widerspräche dem Charakter einer Waffenverbotszone. Diese kann nur dann effektiv durchgesetzt werden, wenn grundsätzlich jeder, der sich dort aufhält, entsprechend kontrolliert werden kann. Selbst dann, wenn beispielsweise die im Entwurf formulierten Voraussetzungen für eine Durchsuchung schon auf die Ebene der Identitätsfeststellung „hochgezogen“ würden, würde dies nichts an der vorbeschriebenen Problematik und der Erforderlichkeit einer rechtskonformen Anwendung im Einzelfall ändern.

#### **Ausweitung des polizeilichen Präventivgewahrsam**

Die – unter Richtervorbehalt stehende – Befugnis der Polizei, Personen in Präventivgewahrsam zu nehmen, wird durch den Gesetzentwurf in zweierlei Hinsicht ausgedehnt. Zum einen wird mit der neuen Nr. 5 in § 32 Abs. 1 HSOG eine neue Tatbestandsalternative geschaffen. Zum anderen wird die zulässige Höchstdauer des Präventivgewahrsams angehoben.

Was zunächst die Ausweitung des Tatbestandes anbelangt, so können nach § 32 Abs. 1 Nr. 5 HSOG Personen in Gewahrsam genommen werden, um konkrete Gefahren für im Einzelnen näher bezeichnete hochrangige Rechtsgüter abzuwehren. Im Unterschied zur bestehenden Nr. 2, die schon bisher einige in Betracht kommende Fälle abdeckt, ist dabei nicht erforderlich, dass die Begehung der Straftat mit erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit unmittelbar bevorsteht. Die Voraussetzungen in der Nr. 5 sind also insofern gegenüber Nr. 2 zurückgenommen, als auf das Merkmal der Unmittelbarkeit verzichtet wird. Unmittelbarkeit meint im Polizeirecht einen sehr engen zeitlichen Zusammenhang, womit zumeist auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einhergeht. Die Straftat muss in aller nächster Zukunft mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten (so zur bestehenden Norm BeckOK HSOG/Leggereit/Müller/Müller, § 32 Rn. 20). Umgekehrt sind die Anforderungen in Nr. 5 insofern erhöht, als die Rechtsgüter konkreter und enger gefasst sind als in Nr. 2. Einem „Mehr“ an drohendem Schadenseintritt steht damit einem „Weniger“ an Gefahrenschwelle gegenüber. Das ist insofern sachgerecht, als sich das maßgebliche zu bekämpfende Risiko als Produkt aus Schadensmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit formulieren lässt.

In der ersten Lesung des Landtags ist konkret auch die Frage aufgeworfen worden, ob der Schutz der kritischen Infrastruktur und von Kulturgütern von mindestens überregionaler Bedeutung ein ausreichend gewichtiger Schutzzweck sei bzw. ob diese Schutzgüter einer näheren Definition bedürften. Verfassungsrechtlich sind die Schutzgüter und ihre Formulierung aus meiner Sicht nicht zu



beanstanden. Die Regelung entspricht dem bayerischen Vorbild, das allgemein Anlagen kritischer Infrastruktur und Kulturgüter von mindestens überregionalem Rang als bedeutende Rechtsgüter definiert (Art. 11a Abs. 2 Nr. 4 BayPolG). Das Schutzgut der kritischen Infrastruktur ist auch im Bundesrecht etabliert (§ 22a Nr. 3 lit. a BVerfSchG). Das Bundesverfassungsgericht hat – wenn auch in anderem Kontext – „wesentliche Infrastruktureinrichtungen“ als Rechtsgüter von gehobener Bedeutung anerkannt und insoweit auf deren Bedeutung für das Gemeinwesen abgestellt (vgl. BVerfGE 162, 1 [Rn. 243]). Entscheidend ist also, dass es sich nicht „nur“ um Eigentumsschutz an und für sich handelt, sondern um den Schutz von Gütern, die für die Allgemeinheit eine besondere Bedeutung haben. Das trifft auch auf Kulturgüter mit überregionaler Bedeutung zu. Insofern lassen sich die Begriffe auch hinreichend klar definieren.

Was die maximale Dauer anbelangt, so bleibt es bei der differenzierten Regelung des § 35 Abs. 1 S. 2 HSOG, wo bereits jetzt nach Anlass des Präventivpolizeigewahrsams unterschieden wird. Nur für den sehr speziellen Fall, dass eine elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhinderung terroristischer Straftaten durchgesetzt werden muss, wird künftig ein Gewahrsam von bis zu zwanzig Tagen zulässig sein (§ 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 HSOG n. F.). Im Regelfall gilt künftig eine maximale Gewahrsamsdauer von bis zu vier Tagen (§ 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 HSOG n. F.), insbesondere auch für die neu eingefügte Tatbestandsalternative des § 32 Abs. 1 Nr. 5 HSOG. Die Regelung der Aufenthaltsdauer erscheint maßvoll. In Bayern beispielsweise kann der Präventivgewahrsam bis zu einem Monat betragen (Art. 20 Abs. 2 S. 2 BayPolG), und zwar für alle Fälle des Gewahrsams. Insofern dürfte das Gesetz die verfassungsrechtlichen Grenzen für die höchstzulässige Dauer des Gewahrsams noch nicht ausschöpfen. Das Erfordernis einer richterlichen Anordnung schützt überdies im Einzelfall ausreichend vor einer unverhältnismäßig langen Dauer des Präventivgewahrsams.

### Schlussbemerkung

Abschließend empfehle ich, in den Ausschussberatungen

- zu prüfen, ob die Auswertung von Aufzeichnungen mit Bodycams auch zum Zwecke der Strafverfolgung zulässig sein soll, und ggf. eine Klarstellung in den Gesetzestext aufzunehmen,
- zu prüfen, ob der neue § 14 Abs. 6 HSOG durch Untergliederung in Absätze übersichtlicher gestaltet werden kann, und
- zu prüfen, ob die Höchstdauer für den Gewahrsam abgestuft geregelt bleiben soll, oder ob insoweit der Richtervorbehalt ausreichenden Schutz im Einzelfall gewährleistet.

Der Gesetzentwurf verbessert in verfassungskonformer Weise die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Gefahrenabwehr in einer Reihe von Fällen und ist daher zu begrüßen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Matthias Friehe

DPoIG Hessen • Rheinstraße 99 • 65185 Wiesbaden

Der Vorsitzende  
des Innenausschusses  
Herr Thomas Hering, MdL

z.Hd. Henrik Dransmann

per E-Mail an:  
[h.dransmann@ltg.hessen.de](mailto:h.dransmann@ltg.hessen.de)  
[c.kehrein@ltg.hessen.de](mailto:c.kehrein@ltg.hessen.de)

Wiesbaden, den 07.11.2024

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD  
Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen  
Drucksache 21/1151**

und zum

**Änderungsantrag der Fraktion der AfD– Drucks. 21/1171 –**

**Az. I P 2.5**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering,  
sehr geehrter Herr Dransmann,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die ständige Veränderung der Sicherheitslage und die Veränderung moderner Sicherheitstechnik machen es erforderlich, das HSOG immer wieder den Gegebenheiten neu anzupassen. Von daher stehen wir der Anpassung des HSOG mit dieser Gesetzesvorlage positiv gegenüber.

Sämtliche technischen Erweiterungen ermöglichen der Polizei ihrer Aufgabe besser gerecht zu werden. Auch die anlasslosen Identitätsfeststellungen in Waffenverbotszonen, in denen die Örtlichkeit gem. §18 (2) Nr. 1 nicht gegeben sind, erleichtern die Kontrollmöglichkeit der Polizei.

Die Rahmenbedingungen werden durch die Gesetzesvorlage verbessert. Allerdings müssen die Möglichkeiten auch umgesetzt werden, dazu reicht das bisher eingesetzte Personal nicht. Die Hessische Polizei hat zwar insgesamt so viel Personal wie nie zuvor, andererseits sind auch immer mehr Aufgaben außerhalb der Gefahrenabwehr und der eigentlichen

Kriminalitätsbekämpfung dazu gekommen, so dass im „operativem Geschäft“ kaum Entlastung spürbar ist.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Werminghaus'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Björn' and last name 'Werminghaus' clearly distinguishable.

Björn Werminghaus

Landesvorsitzender