



Stenografischer Bericht

öffentlicher Teil

13. Sitzung – Innenausschuss

12. November 2024 – 14:02 bis 16:41 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Thomas Hering (CDU)

CDU

Alexander Bauer
Holger Bellino
Jennifer Gießler
Hans Christian Göttlicher
Marie-Sophie Künkel
Uwe Serke
Frank Steinraths
Christin Ziegler (Schwalm-Eder)

AfD

Patrick Schenk (Frankfurt)
Pascal Schleich
Bernd Erich Vohl
Sandra Weegels

SPD

Lisa Gnadl
Tanja Hartdegen
Cirsten Kunz-Strueder
Sebastian Sack

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vanessa Gronemann
Lara Klaes
Torsten Leveringhaus
Christoph Sippel

Freie Demokraten

Moritz Promny

fraktionslos

Dirk Gaw


Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU: Johannes Schäfer
 AfD: Maximilian Radmann
 SPD: Sarah Weinreich
 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Dr. Frederik Rachor
 Freie Demokraten: Julia Bayer

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

| Name (bitte in Druckbuchstaben) | Amtsbezeichnung | Ministerium, Behörde |
|---------------------------------|-----------------|----------------------|
| Tepper | ARin | HBDI |
| Roßnagel, Alexander | HBDI | HBDI |
| Benz, Elena | HMdI/MR | HMdI |
| Wagner, Roland | LPVP | --- |
| Holland-Jopp | LPAst | HAdI |
| Mehler | Ref | HBDI |
| Brieske | Ref | HBDI |
| Hornjak | VAe | HBDI |
| Zander, Neele | RRin | HBDI |
| Link, Marc-André | RI3 | HMdI |
| Schalk, Sebastian | LMR | HMdI |
| Martin Köppler | StS | HMdI |
| Roman Paschke | M | (HAdI) |



| Sachverständige und Anzuhörende | |
|---|---|
| Hessischer Städtetag | Tanja Pflug |
| EBS – Universität für Wirtschaft und Recht | Prof. Dr. Matthias Friehe Prof. Dr. Michael Goldhammer |
| HBDI – Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit | Prof. Dr. Alexander Roßnagel |
| Hochschule der Polizei des Landes Brandenburg | Prof. Dr. Fredrik Roggan |
| HöMS – Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit | Prof. Dr. Michael Bäuerle |
| Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin | Prof. Dr. Clemens Arzt |
| Universität zu Köln | Luca Manns, M.A., LL.M. |
| BDK – Bund Deutscher Kriminalbeamter Hessen | Sascha Buschky |

Protokollführung: Henrik Dransmann

Rebecca Recebs

Vorsitzender:

Sehr geehrte Damen und Herren! Herzlich willkommen im Plenarsaal. Ich freue mich, dass wir fast vollzählig sind. Ein Anzuhörender ist noch mit der Deutschen Bahn unterwegs.

Ich eröffne hiermit die 13. Sitzung des Innenausschusses und begrüße die Damen und Herren Anzuhörende, die Kolleginnen und Kollegen Abgeordnete sowie Herrn Staatsminister Prof. Poseck und Herrn Staatssekretär Rößler. Natürlich begrüße ich auch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenministeriums sowie die Presse und die interessierte Öffentlichkeit.

Wir tagen heute grundsätzlich öffentlich. Allerdings schlage ich vor, dass wir im Anschluss an die Anhörung noch kurz nicht öffentlich tagen, um uns über besondere Vorkommnisse im Bereich des Innern unterrichten zu lassen. Können wir so verfahren? – Dann machen wir das so.

Ich rufe jetzt auf:

Öffentliche mündliche Anhörung

1. **Gesetzentwurf Fraktion der CDU Fraktion der SPD
Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen
– Drucks. [21/1151](#) –**

hierzu:

- Änderungsantrag
Fraktion der AfD
– Drucks. [21/1171](#) –**

hierzu:

Stellungnahmen von Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 21/6 –
(Teil 1 verteilt am 08.11.2024, Teil 2 am 11.11.2024,
Teil 3 am 12.11.2024)

Vielen Dank für die insgesamt 14 eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen. Sie haben nun die Gelegenheit, diese mündlich und bitte in komprimierter Form vorzutragen. Ich bitte jeden Anzuhörenden um eine kurze Stellungnahme von etwa fünf Minuten.

Folgender Verfahrensvorschlag: Wir starten mit dem Block der Kommunalen Spitzenverbände, hier liegt uns eine Zusage vor. Danach folgt der Block der Sachverständigen mit sieben Zusagen und abschließend der Block der Berufsverbände mit einer Zusage. Nach jedem Block schließt sich eine Frage-Antwort-Runde an.

Tanja Pflug:

Sehr geehrte Damen und Herren! Wir freuen uns, dass wir heute – ergänzend zu unserer Stellungnahme – Stellung zu dem Gesetzentwurf nehmen dürfen. Wir begrüßen den Gesetzentwurf. Die Erweiterung des „Werkzeugkastens“ der Gefahrenabwehrbehörden und der Polizei ist aus unserer Sicht positiv zu bewerten. Gerade die aktuelle Weltlage macht es erforderlich, dass wir uns noch mehr für die Sicherheit einsetzen und die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger voranbringen. Ich denke, dieser Gesetzentwurf kann einen Beitrag hierzu leisten.

Aus Sicht der Kommunen und der Ordnungsbehörden sind zwei Punkte in § 14 HSOG besonders relevant. Erstens § 14 Absatz 3 HSOG, der sich mit der Videoüberwachung befasst und eine Ergänzung für sogenannte Angsträume vorsieht. Das finden wir sehr gut. Das in der Begründung angeführte Beispiel aus Marburg zeigt exemplarisch, dass dies notwendig ist.

Zweitens die Bodycams. Im vergangenen Jahr haben wir uns in einem Schreiben an das Innenministerium stark dafür eingesetzt, dass die Möglichkeit der Nutzung von Bodycams nicht nur den Polizeibehörden, sondern auch den Gefahrenabwehrbehörden zuteilwerden soll. Das soll hiermit umgesetzt werden, was uns sehr erfreut.

Hierzu hätte ich noch einen ergänzenden Punkt, der über unsere Stellungnahme hinausgeht. Für die Polizeibehörden soll nun auch der Einsatz von Bodycams in Wohnungen ermöglicht werden. Meines Erachtens wäre zu überlegen, dass man dies gleichzieht mit den Gefahrenabwehrbehörden, damit diese die Bodycams auch in Wohnungen nutzen können. Nach Rücksprache mit einigen Ordnungsamtsleitern habe ich erfahren, dass diese bei Einsätzen, zum Beispiel bei Ruhestörungen und Lärmbelästigungen, durchaus auch in Wohnungen gehen. In gewissen Lagen haben wir nach § 38 HSOG die Möglichkeit dazu. Das Argument der Eigensicherung bzw. des Eigenschutzes der Kollegen ist hier genauso relevant wie für die Polizeibehörden. Deswegen würde ich anregen, dass man im Rahmen der jetzigen Gesetzesanpassung überlegt, ob man die Gefahrenabwehrbehörden direkt mit reinnimmt.

Zudem habe ich noch einen Hinweis zu § 18 Absatz 2a HSOG, der sich mit den Waffenverbotszonen und den dortigen anlassbezogenen Kontrollen befasst. Sie wissen sicherlich alle, dass das Waffengesetz auf Bundesebene kürzlich geändert wurde. Darin ist eine Ermächtigung für diese anlasslosen Kontrollen vorgesehen. Insofern dürfte sich das hier überholt haben.

Im Waffengesetz ist die zuständige Behörde benannt. Das heißt, in Hessen müsste man meines Erachtens in der Durchführungsverordnung zum Waffengesetz schauen, wie man das regelt und wer zuständig ist. In dem hiesigen Entwurf zum HSOG ist die Polizei genannt. Es wäre zu überlegen, ob man vielleicht eine Ermächtigung für beide – Polizei und Gefahrenabwehrbehörden – in die Durchführungsverordnung aufnimmt. Nach der aktuellen Durchführungsverordnung zum Waffengesetz wären ohnehin die Polizei und die Kreisordnungsbehörden für anlasslose Kontrollen in den Waffenverbotszonen zuständig.

Diese Punkte ergänzen unsere schriftliche Stellungnahme. Ansonsten sind wir mit den Punkten einverstanden.

**Vorsitzender:**

Jetzt haben Sie die Gelegenheit, Fragen an Frau Pflug zu stellen. – Offensichtlich sind keine Fragen offengeblieben.

Dann schlieÙe ich diesen ersten Block und rufe den Block der Sachverständigen auf.

Prof. Dr. Matthias Friehe:

Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Vielen Dank für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Als jemand, der das Polizeirecht gelegentlich in der Lehre vertritt, sage ich, dass es sich hier um eine ambitionierte Reform des Polizeirechts handelt. An verschiedenen Stellen werden neue Befugnisgrundlagen für das Handeln der Polizei und der Gefahrenabwehrbehörden geschaffen. Aus meiner Sicht sind diese durchweg verfassungskonform, auch wenn es einzelne Punkte gibt, über die man unter Juristen fachsimpeln kann. In meiner Stellungnahme habe ich mich auf die Punkte konzentriert, die in der ersten Lesung umstritten waren oder jetzt im politischen Raum diskutiert werden. Auf diese Punkte werde ich kurz eingehen.

Eine wesentliche Neuerung ist die Ausweitung der Videoüberwachung in sogenannten Angsträumen. Die Angsträume habe ich in meiner Stellungnahme als kriminalitätsbegünstigende Orte bezeichnet. Verfassungsrechtlich scheint mir dies ein durchaus wichtiger Punkt zu sein; denn natürlich kann man die Frage aufwerfen, ob das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger allein Anlass dafür sein kann, eine solche Befugnisnorm für eine Videoüberwachung zu schaffen. Das würde ich nicht von vorneherein verneinen; denn das Gesetz bezweckt, dass ich mich frei im öffentlichen Raum bewegen kann und auch möchte. Das sind grundrechtlich geschützte Güter.

Gleichwohl würde ich sagen, dass es auf diese Frage, die im Kreis der Verfassungsrechtler sicherlich nicht vollkommen unumstritten sein dürfte, für das Gesetz nicht abschließend ankommt. Denn der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form knüpft gerade nicht ausschließlich an subjektive Gefühle an, sondern stellt auf eine Kombination mit objektiven Umständen ab, die dann zu einem subjektiven Unsicherheitsgefühl führen können. Es wird auch darauf abgestellt, dass der Ort aufgrund seiner konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung eine günstige Tatgelegenheit schafft. Dies scheint mir eine sehr vernünftige Regelung zu sein, die auch dem Rechnung trägt, dass Bürger mit einem gesunden Menschenverstand Orte erkennen, die eine gewisse Gefährlichkeit mit sich bringen.

Von der Prävention her gedacht ist es durchaus zulässig, mit der Prävention schon vor dem ersten Opfer zu beginnen. Aus meiner Sicht ist es nicht so, dass das präventive Tätigwerden und das Gefahrenabwehrhandeln erst dann beginnt, wenn schon erste Schäden eingetreten sind; denn Sinn und Zweck des Gefahrenabwehrhandelns ist, dass man Gefahren von vorneherein bekämpft. Insofern ist hier der entscheidende Punkt, dass das Schutzgut nicht allein ein subjektives Gefühl ist, sondern ein aufgrund objektiver Umstände durchaus plausibles Unsicherheitsgefühl.



Zum Einsatz von Bodycams. In der Gesetzesbegründung gab es einen ungewöhnlich langen Text dazu, was dem Rechnung trägt, dass es dogmatisch ein nicht ganz einfacher Punkt ist.

Heute Morgen ist mir aufgefallen, dass der Gesetzentwurf nicht von der Landesregierung, sondern von CDU und SPD ist. – Ich bitte zu entschuldigen, dass ich das in meiner schriftlichen Stellungnahme ein wenig durcheinandergebracht habe.

Beim Einsatz von Bodycams teile ich im Ergebnis die Einschätzung, die in der Gesetzesbegründung dargelegt wird. Artikel 13 Absatz 7 GG ist als Schranke einschlägig, aber nicht Artikel 13 Absätze 4 und 5 GG. Wenn dem so wäre, dann wäre es sicherlich eine problematische Regelung, weil ich im Bereich des Artikel 13 Absatz 4 GG einen Richtervorbehalt habe. Dann wäre ein Bodycam-Einsatz mit dem jetzigen Artikel 13 GG kaum praktikabel auszugestalten. Nach meiner Überzeugung ist Artikel 13 Absätze 4 und 5 GG hier nicht einschlägig. Das folgt aus meiner Sicht schon aus dem Wortlaut dieser Schrankenbestimmung. Es geht nämlich nicht um eine Überwachung der Wohnung – wie man sich das historisch betrachtet vorgestellt hat, als man diese spezielle Schrankenbestimmung geschaffen hat, um einen sogenannten Lauschangriff zu ermöglichen –, sondern nur um die Aufzeichnung eines konkreten, einzelnen Vorgangs, der in dem Moment passiert, wo die Polizei die Wohnung betritt.

Zu der interessanten Frage von Bodycams bei Gefahrenabwehrbehörden. Auch hier wird grundsätzlich der Bodycam-Einsatz ausgedehnt. Aus meiner Sicht stünde einem Bodycam-Einsatz von Gefahrenabwehrbehörden in Wohnungen die eben dargestellte Schrankengrundlage nicht entgegen. Wenn man es so regelt, dass in der Wohnung nur die Polizeibehörden die Bodycam einsetzen dürfen, dann ist natürlich die Konsequenz bei der Zuständigkeitsfrage – wer ist zuständig für einen konkreten Einsatz, Polizei oder Gefahrenabwehrbehörden? –, dass die Polizei dadurch für bestimmte Situationen, die vielleicht eskalieren könnten, zuständig wird, da nur sie die entsprechenden Befugnisse in der Hand hat. Dies ist ein gewisses Wechselspiel, das man sich politisch noch einmal überlegen kann.

Bei den Waffenverbotszonen bin ich auch schlauer geworden. Ich kannte § 42c Waffengesetz nicht, bin aber der Kollegin für den Hinweis sehr dankbar. Weil das Waffenrecht eine ausschließliche Bundesmaterie ist, ist dies verfassungsrechtlich durchaus interessant. Ich hatte mich auf den Standpunkt gestellt, dass die Frage der Kontrolle in Innenstädten – auch in Waffenverbotszonen – dem Polizei- und Ordnungsrecht zugehört, was eine ausschließliche Landesmaterie ist. Der Bundesgesetzgeber hat sich jetzt offensichtlich auf den Standpunkt gestellt, dass es seine Materie ist. Wenn er damit durchkommt, dann ist eine Norm geschaffen, die weitergeht als der Vorschlag, der hier vorlag.

In § 42c Waffengesetz ist die anlasslose Durchsuchung geregelt. Diese war im vorliegenden Entwurf differenzierter geregelt. Hier wird man überlegen müssen, wie man damit umgeht. Ich nehme an, der Gesetzgeber belässt es bei der Bundesregelung. Wenn man sagt, der Bund hat hierfür keine Gesetzgebungskompetenz, weil es nicht mehr Waffenrecht ist, sondern allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, dann müsste das Land doch tätig werden. Darüber kann man in einer Staatsrechtsveranstaltung philosophieren.

Zur Ausweitung des polizeilichen Präventivgewahrsams. Ich denke, die Norm bewegt sich im Rahmen dessen, was in anderen Bundesländern schon geregelt ist. Obwohl ein gravierender Grundrechtseingriff vorliegt, halte ich ihn unter den gegebenen strikten Tatbestandsvoraussetzungen für grundsätzlich zulässig.

Bei der Frage der Verlängerung – das heißt, wie lange kann ein solcher Gewahrsam dauern – bleibt es bei der abgestuften Regelung, je nachdem, auf welcher Grundlage es zum Gewahrsam und einer entsprechenden richterlichen Anordnung kam. Da es unter einem Richtervorbehalt steht, wäre meine Frage, ob man es so kompliziert regeln muss, oder ob man nicht einfach eine einheitliche gesetzliche Höchstdauer festlegen kann. Dann kann man es der gerichtlichen Entscheidung überlassen, hier eine verhältnismäßige Regelung zu treffen. Das würde ich jedenfalls auch für verfassungsrechtlich zulässig halten.

Prof. Dr. Michael Goldhammer:

Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Meines Erachtens ist es zu begrüßen, dass der Entwurf aktiv das Problem des Sicherheitsgefühls aufgreift. Das sollte Erwähnung finden, weil wir beim Sicherheitsgefühl als Motiv für polizeiliches Handeln auf der Anwendungsebene immer sehr vorsichtig sind, weil die Sorge besteht, dass alle möglichen Eingriffe nur auf Basis eines Gefühls zu rechtfertigen sind. Auf der Anwendungsebene sind wir vorsichtig, der Gesetzgeber darf das natürlich.

Das Thema Angstraum, um bei § 14 Absatz 3 HSOG zu bleiben, ist ein Thema, das sicherlich hoch spannend ist. Einzelne Urteile und einzelne Gesetzesbegründungen in Nordrhein-Westfalen erwähnen dies schon. Es ist ein neues Thema bzw. ein neuer Begriff für ein altes Thema. Ich sehe die verfassungsrechtliche Bewertung etwas kritischer als Kollege Friehe. Hessen wählt beim Thema Angstraum – anders als andere Bundesländer – vor dem Hintergrund einer relativ klaren Rechtsprechungslage eine durchaus spezielle, nämlich eine verdachts- und ereignisunabhängige Regelungsstruktur, insbesondere mit Blick auf das Thema der drohenden Gefahr, die immerhin noch eine hinreichend konkretisierende Gefahr sein müsste. Das hat man in dem Gesetzentwurf nicht, weshalb es hochproblematisch ist. Insofern ist das Beispiel Jägertunnel ein sehr eindrückliches, aber nicht das ideale Beispiel, weil man da erwiesenermaßen einen Kriminalitätsschwerpunkt hat.

Ich habe mir die Frage gestellt, ob man in Subsumtion dieses Entwurfs nicht das Problem hat, dass man in eine Unbestimmtheit kommt, die verfassungsrechtlich problematisch ist. Ich komme selbst aus Frankfurt, habe bis vor Kurzem noch im Bahnhofsviertel gewohnt, und könnte Ihnen ganz viele Straßen und Ecken in Frankfurt zeigen, bei denen wir ohne Probleme das hier zusammen mit dem reichlich unbestimmten Begriff des Meidens subsumieren könnten.

Ich sehe hier ein Bestimmtheitsproblem und ein Problem im Hinblick auf die fehlende Gefahrenschwelle. Es ist anerkennungswert, dass das Thema Angstraum aufgegriffen wird. Einerseits können kollektive Angstgefühle in einem Rechtsstaat keine Eingriffe rechtfertigen. Umgekehrt können kollektive Angstgefühle auf bestehende Gefahrensituationen hinweisen. Es geht nicht nur

um die Freiheit der Betroffenen und der Adressaten, sondern auch um die Freiheit der Passanten und der Menschen, die bestimmte Ecken nicht mehr aufsuchen. Das ist auch eine Form von Freiheit. Deshalb bietet der relativ neue Begriff Angstraum vielleicht eine Gelegenheit, die Dogmatik einmal fortzubilden.

Ich würde mich absichern wollen und sagen, ich sehe es aufgrund der Weite verfassungsrechtlich hochproblematisch, wenn nicht sogar verfassungswidrig. Seit 20 Jahren, seit 9/11 preschen im Grunde immer einzelne Landesgesetzgeber vor, und das Bundesverwaltungsgericht korrigiert dann. Das ist ein Geben und Nehmen. Vielleicht wäre das hier eine Gelegenheit, wo man einfach die Dogmatik fortbilden könnte.

Wohlwissend, dass es hochproblematisch ist, könnte man überlegen, dass man zum Beispiel dieses Wissensproblem, um das es bei den Angsträumen geht, durch eine strikte Fristbindung mit Evaluation zu überbrücken und dann auf Basis einer Evaluation zu entscheiden, ob es eine Gefahr gibt oder nicht. Wissensproblem insofern, weil wir in der Abwesenheit von Gefahr nicht wissen, ob die Leute einfach aus unerklärlichen psychischen Gründen diese Straße nicht nutzen oder weil hier wirklich eine Gefahr ist. In der Pandemie haben wir unklare Wirkungszusammenhänge häufig mit einer Fristbindung gelöst, damit im Ergebnis schwierige Normen verhältnismäßig waren. Insofern warne ich, sehe aber auch das Motiv und könnte mir vorstellen, dass man das innovativ weitertreiben kann.

Die unmittelbare Nähe, die bei den Flughäfen als Vermutung neu eingeführt wird, gibt es woanders im HSOG auch, allerdings verknüpft mit Tatsachen, also einer Gefahr. Hier haben wir eine Vermutungsregel, bei der ich mich erneut frage: Wo hört die unmittelbare Nähe auf? – Sie haben ein Beispiel genannt, das überzeugt. Aber wenn Sie das Problem Laserpointer nehmen, dann könnte die unmittelbare Nähe sehr viel weiter liegen, zum Beispiel bei 100, 200 Metern. Ich würde raten, eine bestimmtere Fassung zu wählen, damit Sie auf der sicheren Seite sind.

Zu § 14 Absatz 4 HSOG habe ich in meiner Stellungnahme auf ein „halbwegs frisches“ Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs hingewiesen, wo eine vergleichbare Norm in Sachsen für verfassungswidrig erklärt worden ist. Das ist im engeren Sinne aber nicht Thema dieser Anhörung.

Bei den Religionsstätten bin ich völlig d'accord, dass die Notwendigkeit vorliegt. Ich würde nur anregen, es wie Bremen zu machen. In Bremen hat man – nur im Hinblick auf Synagogen – das Erfordernis der Zustimmung der Synagogengemeinde eingeführt. Warum? – Sie müssen sich vorstellen, wie es auf eine Religionsgemeinde wirken muss, wenn der Staat auf einmal Überwachungsmaßnahmen – sicherlich zum Schutz – vornimmt. Es könnte irgendwie auch ein Problem sein. Deswegen rate ich dazu, das Zustimmungserfordernis mit zu berücksichtigen. Man kann es auch unter das Ermessen stellen, aber mit Blick auf Artikel 4 GG rate ich dazu. Entsprechend ist auch der Begriff der Gefahrenabwehrbehörde vielleicht zu korrigieren, näheres in den Ausführungen.



Bei den Drohnen bin ich d'accord. Ich sehe ein kleines Problem bei der Offenheit. Die Überwachung mittels Drohnen ist eine offene Maßnahme. Wenn wir uns vorstellen, wir haben Straßenverkehrslärm und es ist dunkel, dann könnte dieser Einsatz sehr schnell in eine verdeckte Maßnahme kippen, die von der Rechtsgrundlage nicht mehr gedeckt ist. Deshalb ist hier sehr sorgfältig darauf zu achten, dass diese Offenheit auf dem Verfahrenswege sichergestellt wird – nicht nur mit den Beispielen, die in der Begründung genannt worden sind, sondern zum Beispiel auch durch Lautsprecherdurchsagen oder akustische Signale.

Bei den Bodycams bin ich auch d'accord. Nach langem Überlegen würde ich sagen, wir sind sogar nur in der Schranke des Artikel 13 Absatz 7 GG, weil es nicht der verdeckte Lauschangriff ist. Es ist sozusagen die Situation, dass die Polizei schon in der Wohnung ist und sich in einem laufenden Einsatz schützt. Dennoch muss man sehr sorgsam mit den Problemen umgehen, die damit verknüpft sind. In Bayern steht im Gesetz, dass die Bodycam zulässig ist, sofern damit nicht eine Überwachung der Wohnung verbunden ist. Dies könnte man zur Klarstellung ins Gesetz schreiben. Es sollte auch klar sein, dass die Bodycam idealerweise ausgeschaltet ist, bevor man die Wohnung betritt, und die sogenannte Pre-Recording-Situation nicht möglich ist. Das Einschalten soll zumindest in der Regel ein eigener Akt sein.

Bei den Waffenverbotszonen bin ich auch überholt worden. Ich danke für diesen Lerneffekt. Hier haben wir – auch wenn es eine Bundesgrundlage ist – das Problem des sogenannten Racial Profiling, das hinter der Waffenverbotszone steckt. Die anlasslose Kontrolle ist typischerweise mit den Problemen des Racial Profiling verknüpft. Ich würde sagen, dass dieses Problem innerhalb der Waffenverbotszone einigermaßen unproblematisch geregelt ist, weil die Waffenverbotszone im Vergleich zu anderen Fällen wie beispielsweise der Schleierfahndung sehr hohe Voraussetzungen hat. Ansonsten gilt, dass das Netz an Entscheidungen mit Blick auf Racial Profiling immer dichter wird, sodass es kein Spezialproblem ist – es lässt sich lösen.

Bei den elektronischen Fußfesseln bin ich d'accord. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich einige Vorschläge zur Verbesserung genannt.

Die Ausweitung des Gewahrsams ist mit klarem Motiv sicherlich verständlich. Man muss sich klarmachen, dass das Weggehen von der unmittelbar bevorstehenden Tat hin zur nur konkreten Gefahr eine relativ lange zeitliche Distanz von Wochen haben kann, sodass bei dieser Gefahrenprognose das Risiko einer Fehlprognose auftreten kann. Derjenige, der in Gewahrsam ist, trägt dieses Risiko. Das ist eine nicht zu unterschätzende Grundrechtslast. Gleichwohl lässt sich das unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf der Gesetzesebene regeln.

Ich würde vorschlagen, dass Sie bei dem Begriff der Gefahr qualifizieren, nicht die unmittelbar bevorstehende Gefahr, die sozusagen schon in Nr. 2 vergeben ist, sondern dass Sie die erhebliche Gefahr, also das Schadensausmaß, noch qualifizieren. Dann sind Sie auch auf der sicheren Seite, was die Verhältnismäßigkeit betrifft. Dann ist klargestellt, dass die Verteilung der Lasten auch zulasten desjenigen geht, der einerseits möglicherweise „unschuldig“ in Gewahrsam sitzt. Andererseits ist das Schutzbedürfnis der Öffentlichkeit mit einer erheblichen Gefahr als nur einer Gefahr noch einen Tick sorgfältiger ausformuliert.

Ansonsten verweise ich auf die Schriftfassung mit einigen Empfehlungen auf innere Verweisungsprobleme, die Sie vielleicht schon selbst gesehen haben.

Vorsitzender:

Uns ist die Expertise sehr wichtig, aber ich erinnere noch einmal an die grobe Zeitvorgabe von fünf Minuten. Ansonsten wird es schwer, eine Gerechtigkeitszuteilung durchzuführen.

Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Ich möchte mich in der mündlichen Stellungnahme auf drei Regelungen beschränken.

Nach § 14 Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 HSOG soll die Videoüberwachung zum Schutz besonders gefährdeter öffentlicher Einrichtungen und Räumlichkeiten auch auf besonders gefährdete Religionsstätten erweitert werden. Damit soll der zunehmenden Bedrohung jüdischer und islamischer Religionsstätten entgegengewirkt werden. Dies ist nachvollziehbar. Durch diese Videoüberwachung werden aber auch alle Gläubigen erfasst, die diese Religionsstätten besuchen. Für sie ist die Videoüberwachung ein tiefer Eingriff in ihre Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung und Religionsausübung.

Zudem handelt es sich beim Besuch der Religionsstätten um besondere Kategorien personenbezogener Daten. Solche Daten dürfen nach Artikel 10 JI-Richtlinie nur verarbeitet werden, wenn dies „unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person erfolgt“. Dies ist in § 43 HDSIG genauso geregelt. Zwischen dem Schutz der Religionsstätten einerseits und der sie besuchenden Gläubigen und dem Schutz ihrer Grundrechte andererseits muss nach praktischer Konkordanz gesucht werden. Hierfür enthält der Entwurf noch keine Lösung. Eine solche Lösung könnte etwa in Beschränkungen der Überwachung auf bestimmte kritische Situationen oder in geeigneten Garantien, wie etwa einer unverzüglichen Löschung der Videoaufnahmen, liegen.

Mein zweiter Punkt. Der Einsatz von Bodycams in Wohnungen ist ein tiefer Eingriff in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Artikel 13 GG und natürlich in die informationelle Selbstbestimmung. Die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe in diese Grundrechte setzt eine wirksame aufsichtsrechtliche Kontrolle voraus. Um diese zu ermöglichen, sollte die Vorschrift um eine Protokollierungspflicht ergänzt werden. Eine solche enthält auch das Polizeigesetz im Saarland. Sie sollte in § 28 HSOG mit Bezug auf § 14 Absatz 6 Satz 3 HSOG aufgenommen werden. Danach wäre zu protokollieren, wer in der Wohnung wohnt und wer durch die Bodycam erfasst worden ist. Die vorgesehenen Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sind aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen.

Meine dritte Anmerkung betrifft die elektronische Aufenthaltsüberwachung. Der bereits geltende § 31a Absatz 1 Nr. 1 HSOG sieht die elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Abwehr einer konkretisierten Gefahr einer terroristischen Straftat vor. Nun soll sie nach der neuen Nr. 3 auch

eingesetzt werden können, wenn „im Einzelfall bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise Leben, Leib oder Freiheit einer Person erheblich gefährden“. Diese Rechtsgüter werden auch durch Nr. 1 geschützt; denn die terroristische Straftat ist in § 13 Absatz 3 Satz 2 HSOG definiert. Diese Definition verweist auf den Straftatenkatalog des § 129 StGB, in dem die Straftaten gegen diese Rechtsgüter enthalten sind.

Wie unterscheiden sich Nr. 1 und Nr. 3? Warum ist die neue Nr. 3 notwendig? – Der Unterschied kann nur darin liegen, dass die terroristischen Straftaten, die durch Nr. 3 verhindert werden sollen, nicht dazu bestimmt sind, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde mit Gewalt oder Drohung zu nötigen, oder die Grundstrukturen des Staates erheblich zu beeinträchtigen. Diese Bestimmung der Tat kann bei rechtsextremen Gewalttaten oder Amokläufen, die die Begründung erwähnt, vorkommen, aber auch fehlen. Aber nur die Taten ohne diese Bestimmung werden von Nr. 3 in Abgrenzung zu Nr. 1 erfasst. Dies sollte im Text der Vorschrift, oder zumindest in der Begründung, klargestellt werden, um das Gemeinte zu verdeutlichen und zu verhindern, dass Nr. 3 bei jeglicher als gefährlich eingeschätzten Person zur Anwendung kommen kann.

Nach § 31a Absatz 5 HSOG sollen die durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung erhobenen Daten zu einem Bewegungsbild verbunden werden dürfen. Dies ist ein schwerwiegender Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil die Bewegungsprofile – verbunden mit anderen polizeilichen Maßnahmen – zur Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile beitragen können. Einzige Voraussetzung ist, dass das Bewegungsprofil für die Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist. Als Grundrechtseingriff muss die Maßnahme nicht nur erforderlich, sondern auch verhältnismäßig sein. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit soll zwar zuvor ein Richter überprüfen, aber für die Prüfung der Gesetzmäßigkeit sind weder für die Polizei noch für den Richter Kriterien im Gesetzestext oder in der Begründung enthalten. Zumindest in die Begründung sollten solche Kriterien noch aufgenommen werden.

Prof. Dr. Fredrik Roggan:

Meine Damen und Herren! Ich danke herzlich für die Einladung nach Wiesbaden. Ihnen liegt meine schriftliche Stellungnahme vor, deswegen werde ich mich an dieser Stelle bemühen, mich kurz zu fassen.

Wenn man von außen auf die hessische Rechtslage blickt, so kann man feststellen, dass der hessische Polizeigesetzgeber bei der Formulierung von Eingriffstatbeständen einen gewissen Hang zum Ungefähren hat. Ich beginne mit einem Beispiel, das die geltende Rechtslage betrifft: Der Einsatz von Bodycams ist in Hessen bereits zulässig, wenn bestimmte Umstände gegeben sind. Andere Bundesländer formulieren das präziser, indem sie sagen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssen, dass ein solcher Einsatz zum Schutz von Polizeibeamten nötig ist. Andere formulieren das mit tatsächlichen Anhaltspunkten. Bestimmter als die Wendung „Umstände“ ist das alle mal.

In den nächsten Minuten möchte ich auf folgende Frage eingehen: Was ist die Anforderung des Bestimmtheitsgrundsatzes? – Das Bundesverfassungsgericht möchte, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden. Daraus resultiert nach der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle vornehmen können. Der Gesetzgeber ist demzufolge gehalten – es ist also keine Freiwilligkeit –, seine Regelung so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Nebensachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht formuliert also ein Gebot, das jeglicher Gesetzgeber bei der Formulierung von Eingriffstatbeständen zu beachten hat. Mit anderen Worten: Immer dann, wenn ein Eingriffstatbestand bestimmter gefasst werden kann, als es möglicherweise angedacht ist, so hat sich der Gesetzgeber für die bestimmtere Fassung zu entscheiden.

Als roten Faden habe ich in dem vorliegenden Gesetzentwurf Bestimmtheitsdefizite an ganz unterschiedlichen Stellen entdeckt habe. Ich fange mit der Möglichkeit der Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen an, die bereits gilt und fortgeschrieben werden soll. Schon jetzt ist man sich offenbar einig, dass die jetzige Regelung nur unter der Bedingung einer verfassungskonformen Auslegung akzeptabel ist. Was bedeutet das? – Eine verfassungskonforme Auslegung ist eigentlich nichts anderes als ein Reparaturbetrieb, in der Regel durch die Gerichte. Dem vorausgegangen ist eine gesetzgeberische Schlechtleistung oder, etwas weniger pointiert gesagt, eine „Noch-nicht-so-gut-Leistung“ oder „Nicht-gut-genug-Leistung“; eine Leistung, die Defizite aufweist. Diese Unbestimmtheit, die fortgeschrieben werden soll, könnte verbessert werden.

Ich habe Ihnen konkrete Regelungen vorgeschlagen, wie man die Kriminalitätsschwerpunkte, die videoüberwacht werden dürfen, gesetzlich umschreiben kann, um sowohl die jetzige, aber auch die geplante Rechtslage wesentlich zu verbessern. Mit anderen Worten: Mit diesem Defizit sollten Sie sich nicht zufriedengeben.

Bei den Angsträumen verlangen Sie im Gesetz das Vorliegen von negativen Tatsachen. Das geht nicht. Sie können in ein Gesetz nicht hineinschreiben, dass etwas nicht geschieht bzw. dass es eine nicht bekannte Anzahl von Menschen gibt, die einen bestimmten Ort nicht betreten dürfen. Wie wollen Sie das feststellen? – Das ist unmöglich. Eine negative Tatsache ist nicht überprüfbar, zumal jeglicher Maßstab fehlt, zu welchem Zeitpunkt ein Ort möglicherweise noch gemieden worden ist, unter der Bedingung einer Videoüberwachung aber nicht mehr gemieden wird.

Nächstes Beispiel für Unbestimmtheit. Die geplante Erweiterung der Regelvermutung in § 14 Absatz 3a HSOG – Videoüberwachung in unmittelbarer Nähe von Flughäfen. Ich habe gelesen, dass Sie einen bestimmten Ort im Blick haben. Das kann man bestimmter fassen, indem man sich zum Beispiel vergegenwärtigt, in welcher absoluten Entfernung die Gefahren drohen, die Sie offenbar im Kopf haben. Dann könnte man eine metrische Angabe ins Gesetz aufnehmen. Dies ist im Polizeirecht durchaus üblich, dass in das Gesetz zum Beispiel direkt hineingeschrieben wird, dass eine Schleierfahndung nur in einem 30 Kilometer breiten Streifen zulässig ist. In diesem Fall wären das mit Sicherheit keine 30 Kilometer, die man vorsehen dürfte, aber eine präzisere Angabe ist in jedem Fall möglich. Ich wiederhole noch einmal: Das ist ein Gebot. Sie sind nicht frei, unbestimmtere Eingriffsbefugnisse in Ihr Gesetz aufzunehmen.

Letztes Beispiel: Kurzfristigkeit beim Pre-Recording. Warum schreibt der hessische Gesetzgeber in sein Gesetz nicht hinein – so wie es übrigens andere Gesetzgeber tun –, dass das Pre-Recording für 30 Sekunden, 60 Sekunden oder zwei Minuten zulässig ist? – Das wäre in jedem Fall präziser, als einfach nur die Wendung „kurzfristig“ hineinzuschreiben. Abermals: Es geht bestimmter, und wenn es bestimmter geht, dann müssen Sie es bestimmter machen.

Der rote Faden, von dem ich vorhin gesprochen habe, ist so gesehen ein Faden der verfassungsrechtlichen Unzulänglichkeit unter dem Gesichtspunkt der Normbestimmtheit. Damit ist das Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung immanent. Ein solches Risiko sollte ein Gesetzgeber im Wohlverstand und im Eigeninteresse nicht eingehen.

Abschließend eine Bemerkung zu den Gewahrsamsfristen, die Sie verdoppeln wollen. Es ist eine Binse, dass derjenige, der die Freiheit beschränken möchte, die Beweislast trägt. Wenn man in Ihre Begründung hineinschaut, dann sieht man an dieser Stelle gerade einmal sechs Zeilen, die auch noch Allgemeinplätze bzw. rechtsstaatliche Selbstverständlichkeiten enthalten. Das ist eine an Sprachlosigkeit des Gesetzgebers grenzende Nicht-Genug-Leistung; denn immerhin reden wir über Grundrechtseingriffe von höchster Intensität. Insofern wären dort, insbesondere angesichts der Eingriffsintensität, wesentlich gründlichere Erwägungen wünschenswert.

Prof. Dr. Michael Bäuerle:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich gehe chronologisch vor.

Zunächst begrüße ich die Aufnahme der Maßnahme des Bodycam-Einsatzes in Wohnungen in die Regelung des § 12a HSOG, weil diese Maßnahme in der Tat das Thema des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger betrifft. Die Erweiterung des § 14 Absatz 1 HSOG um die Möglichkeit des Einsatzes technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen ist entgegen der Begründung des Entwurfs nicht lediglich eine Klarstellung, sondern die Schaffung einer neuen Befugnis. Bei der unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gebotenen engen Auslegung, begegnet die Norm im Ergebnis meines Erachtens keine Bedenken.

Die neue Tatbestandsalternative des § 14 Absatz 3 HSOG – die Regelung über die Angsträume – ist auch meines Erachtens bedenklich weit gefasst. Ich schlage vor, diese Variante der Videoüberwachung zumindest auf die Gelegenheit zu Straftaten mit erheblicher Bedeutung, die im HSOG definiert sind, zu beschränken. Über die vorgesehene Erweiterung des § 14 Absatz 3a HSOG – das ist die Flughafen-Regelung – ließe sich isoliert betrachtet reden, auch wenn sie recht unbestimmt gefasst ist. Da jedoch schon die bisherige Fassung mit dieser gesetzlichen Vermutung zugunsten eines Grundrechtseingriffs eindeutig verfassungswidrig ist, unterfällt auch die Erweiterung unzweifelhaft diesem Verdikt.

Rechtspolitisch durchaus nachvollziehbar erscheint mir die Erweiterung des § 14 Absatz 1 Nr. 1 HSOG auf die besonders gefährdeten Religionsstätten. Insoweit hat mich allerdings der Hinweis von Kolleginnen und Kollegen überzeugt, dass die Videoüberwachung solcher Stätten mindestens vom Einverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft abhängig gemacht werden sollte.



Hinsichtlich des Einsatzes von Bodycams in Wohnungen teile ich im Ergebnis die verfassungsrechtlichen Einwände einiger Kolleginnen und Kollegen nicht. Herr Friehe, ich glaube, wir sind uns das erste Mal in einer Anhörung einig. Ich schlage aber vor, für diese Maßnahme eine Klarstellung der Anordnungsbefugnis zu schaffen. Ein Vorbild findet sich im Polizeigesetz NRW. In einer Stellungnahme wurde kritisiert, dass hier der Begriff der dringenden Gefahr verwendet wird. Das halte ich für unproblematisch; denn dieser Begriff kommt noch an vier anderen Stellen im HSOG vor. Den sind wir gewohnt, zu definieren.

Die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz sogenannter Polizeidrohnen in § 15d HSOG erscheint mir, nachdem diese in Hessen schon seit einigen Jahren im Einsatz sind, überfällig. Hinsichtlich der Formulierung teile ich die Bedenken einiger Kolleginnen und Kollegen im Ergebnis nicht. Mich überzeugt, dass der Einsatz ausdrücklich in Bezug auf Wohnungen geregelt ist. Beim Überfliegen mit Drohnen kann natürlich auch in Hochhaussiedlungen oder befriedetes Besitztum hineingeschaut werden kann, was dem weiten Wohnungsbegriff unterfällt. Hier ist eine Regelung erforderlich.

Da Sie gerade dabei sind, das HSOG zu ändern, würde ich bei dieser Gelegenheit vorschlagen, nach dem Vorbild eines Entwurfs zur Änderung des Bundespolizeigesetzes gleich eine Ermächtigungsgrundlage für die polizeiliche Flugdrohnenabwehr zu schaffen, weil dieses Thema immer relevanter wird.

Zur vorgeschlagenen Einfügung von § 18 Absatz 2a HSOG wurde alles gesagt. In meiner Stellungnahme habe ich schon geschrieben, dass dies mit § 42c Waffengesetz erledigt ist. Ich würde vorschlagen, § 2a Hessisches Waffengesetz-DurchführungsVO zu ändern.

Hinsichtlich der Erweiterungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in § 31a HSOG und des Gewahrsams in den §§ 32 und 35 HSOG teile ich die Bedenken einiger Kolleginnen und Kollegen ebenfalls nicht. Ich halte das für gut machbar.

Prof. Dr. Clemens Arzt:

Herr Vorsitzender! Ich bin zu dem Gesetzentwurf nicht ganz so optimistisch gestimmt wie Kollege Prof. Bäuerle, sondern schließe mich eher den von Kollegen Prof. Roggan ausgeführten Unbestimmtheitsproblemen an. Deswegen denke ich, dass es dringend einer Nachbesserung bedarf. Selbst wenn man diesen Gesetzentwurf inhaltlich mehr oder weniger so umsetzen wollte, sollten Sie doch zumindest auf die Kolleginnen und Kollegen hören, die Ihnen hier viele Detailhinweise gegeben haben. Hessen hat eine reiche Geschichte, in Karlsruhe zu scheitern, zum Beispiel 2008: Kennzeichenerfassung, 2018: Kennzeichenerfassung, 2023: Data-Mining und 2024: Verfassungsschutzgesetz. Morgen werden wir vor dem Staatsgerichtshof über das Versammlungsfreiheitsgesetz diskutieren. Ich glaube, auch das wird nicht unbedingt positiv ausgehen.

Zu meinem Background: Ich habe 24 Jahre lang angehende Polizistinnen und Polizisten unterrichtet und bin deshalb kein großer Fan von verfassungskonformen Auslegungen, weil die auf der Straße meistens nicht gefunden werden. Der Gesetzgeber hat meines Erachtens die primäre Aufgabe, seine Normen so zu formulieren, dass sie eindeutig sind – und zwar nicht nur eindeutig

für die Gerichte und Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, sondern eindeutig für die polizeiliche Praxis. Auf Auslegung alleine kann man sich hier nicht verlassen.

Der Gesetzentwurf reiht sich aus meiner Sicht in eine Serie sogenannter Sicherheitspakete ein. Wir haben das Sicherheitspaket des Bundes, ein Sicherheitspaket in NRW und jetzt auch ein Sicherheitspaket in Hessen. Wir alle wissen, wie es mit dem Bundessicherheitspaket ausgegangen ist. Also sollte man hier etwas Achtung walten lassen.

Geschützt werden soll vor Anschlägen bzw. deren Planung und vor Messern im öffentlichen Raum, die es bald wieder auf Weihnachtsmärkten wohlfeil zu kaufen gibt oder eben im nächsten Supermarkt. Kriminologischer Sachverstand wird dabei – wie immer in der Sicherheitsgesetzgebung – ignoriert; nicht aber die Rufe von Polizei und den sogenannten Gewerkschaften, die eigentlich nicht primär gewerkschaftliche Debatten führen, sondern als Akteure der Sicherheitspolitik unterwegs sind.

Ausgewertet werden soll als Allheilmittel der Einsatz von Videoüberwachung, statt über ernsthafte Präventionsmaßnahmen und -ansätze zu diskutieren. Aber diese kosten natürlich deutlich mehr Geld als eine Videoüberwachung und sind in der allgemeinen Stimmung auch nicht so gut zu verkaufen. Das Sicherheitspaket in NRW hat beispielsweise einen wesentlich anderen Schwerpunkt gesetzt, indem es zum einen Verschärfungen des Polizeirechts mit neuen Eingriffsbefugnissen schafft, zum anderen aber einen sehr klaren Ansatz fährt, was die Prävention angeht, vor allem, wenn es um mögliche terroristische Übergriffe wie in Solingen oder Mannheim geht, die Sie aber auch mit diesen Maßnahmen nicht verhindern werden können. Auch hier fehlt der Innenpolitik die Ehrlichkeit, klar zu bekennen, was erreichbar ist und was nicht.

Die polizeiliche Videoüberwachung dient faktisch vorrangig der Verfolgungsvorsorge, die aber als repressiv-polizeiliche Maßnahme dem Strafprozessrecht angehört. Im hessischen Polizeigesetz verankern wir also Strafprozessrecht als Landesstrafprozessrecht. Wenn man das so macht – in gewissen Bereichen mag das nach der Rechtsprechung sogar zulässig sein –, dann sollte man es wenigstens entsprechend deklarieren. Aber wen interessieren solche rechtlich feinziselierten Petitessen im modernen bundesrepublikanischen Rechtsstaat, der mehr und mehr von der Idee einer „rule of law“ ersetzt wird durch eine „rule by law“.

Die Voraussetzung einer Videoüberwachung war früher, dass es belegbare Tatsachen dafür gibt, dass an einem bestimmten Ort Straftaten begangen werden. Heute reicht es aus, dass dort nach der Lagebeurteilung der Polizei etwas passieren könne. Eine Lagebeurteilung, so das OVG Hamburg in einer wichtigen Entscheidung, ist keine hinreichende Tatbestandsvoraussetzung für einen Grundrechtseingriff. Aufgrund von Einschätzungen der Legislative – und weniger der Empirie – wird vermutet, dass bestimmte Räume oder Orte überwachungsbedürftig sind. Natürlich kann der Gesetzgeber Sicherheitsgefühle bedienen, aber es endet nicht bei der Bedienung durch den Gesetzgeber, sondern in der Überwachung, und damit in einer exekutiven Maßnahme. Das wird nicht zulässig sein.

Drohnen sollen für eine ganze Reihe von Maßnahmen eingesetzt und als neues Mittel polizeilicher Eingriffsbefugnisse eingeführt werden. Sie sollen – selbstredend – für die überwachten Personen erkennbar sein, wobei man sich natürlich fragen muss, wie das geht. Mir ist noch nicht ganz klar, wie eine Drohne in Wohnungen eingesetzt werden soll. Wenn Daten aus einer Wohnung erhoben werden sollen, ist es mir klarer. Aber bei einem Drohneneinsatz in der Wohnung, hier sind wir wieder bei sprachlichen Inpräzisionen, wird das wahrscheinlich nicht funktionieren. Wie eine Drohne in IT-Systeme eingreifen soll und die Sicherheit von IT-Systemen und deren Vertraulichkeit überwinden soll, habe ich auch noch nicht ganz nachvollziehen können, aber vielleicht ist die Technik an diesem Punkt weiter als mein Wissen.

Zur Durchsuchung nach Messern. Unabhängig von der Frage, ob es dann Bundesrecht oder Landesrecht ist, wird hinterher – wenn es eine bundesrechtliche Regelung gibt – eine landesrechtliche Ermächtigung zur Durchsuchung und zur Identitätsfeststellung eingeführt. Es wird ein auffälliges „polizeiliches Gegenüber“ durchsucht. Polizeifachlich ist der Betroffene immer das Gegenüber. Ich weiß nicht, ob es schon eine moderne Form des Genderns ist oder ob hinter dieser Begrifflichkeit möglicherweise doch andere Ideen stehen. Ziemlich häufig werden Menschen mit Migrationshintergrund in eine solche Maßnahme geraten, was eher eine soziologische Einordnung darstellt als Racial Profiling.

Gegenstimmen aus den Frauenhäusern oder Verbänden von Frauenhäusern und der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen kritisieren, dass nicht in Maßnahmen investiert wird, die der häuslichen Gewalt als Problem versuchen nahezukommen. Stattdessen wird auch hier primär auf eine neue Überwachungstechnologie gesetzt. Wenn diese nicht funktioniert, dann wird eben in Gewahrsam genommen.

Das Thema Gewahrsam wurde auch schon angesprochen. Wir verdoppeln einfach, also es findet nicht die geringste rationale Begründung für diese Verlängerung statt, sondern wenn wir schon bei einem verdoppeln, verdoppeln wir doch lieber gleich bei allen die Fristen entsprechend. Hier hat mir noch nicht eingeleuchtet, wie ich eigentlich bei einem unmittelbar bevorstehenden Rechtsbruch hinterher für zehn Tage in Gewahrsam nehmen kann, weil zumindest bisher das Verständnis eines unmittelbar bevorstehenden Rechtsbruchs doch deutlich enger war.

Auch hier wird schlechtweg Rechtspolitik oder Symbolpolitik betrieben, aber nicht rationale evidenzbasierte Gesetzgebung. Aber eine rationale evidenzbasierte Gesetzgebung ist in der Sicherheitspolitik offenkundig ein Fremdwort und nicht möglich. Deshalb werden die neu eingeführten Maßnahmen nach zwei Jahren auch nicht evaluiert, um zum Beispiel beurteilen zu können, ob Angsträume eingeschränkt werden konnten. Stattdessen wird dann vermutlich die nächste Runde der Verbesserung der Sicherheitsgesetzgebung eingeläutet.

Vorsitzender:

Ich schlage vor, dass wir Herrn Manns nachher zur Rede kommen lassen, wenn er noch erscheinen sollte. Für den Moment schließe ich daher den Block der Sachverständigen und eröffne die Frage-Antwort-Runde.

Abgeordneter Moritz Promny:

Besten Dank an die Sachverständigen für die Ausführungen. Ich habe Rückfragen an Prof. Goldhammer, Prof. Roßnagel, Prof. Roggan und Prof. Arzt.

Erste Frage: Wie bewerten Sie die Effizienz und die Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung im Vergleich zu anderen Maßnahmen zur Kriminalitätsprävention? Prof. Roßnagel hat gesagt, der Begriff der Angsträume käme aus dem städtebaulichen Bereich. Dort wären durchaus mildere Maßnahmen möglich, beispielsweise die Beleuchtung eines dunklen Platzes. Wenn Sie hierauf noch einmal eingehen könnten, da wäre ich Ihnen dankbar.

Zweite Frage: Wie beurteilen Sie es, wenn die Voraussetzungen des Fußfesseleinsatzes im HSOG an die Voraussetzungen in der Strafprozessordnung angeglichen werden? § 463a Absatz 4 Nr. 4 StPO spricht von einer erheblichen gegenwärtigen Gefahr, im Gesetzentwurf von CDU und SPD dagegen wird nur von einer erheblichen Gefahr gesprochen. Wie nehmen Sie hier die Einschätzung vor?

Meine dritte Frage beschäftigt sich mit dem Präventivgewahrsam. Sie haben ausgeführt, dass eine schwerwiegende Straftat unmittelbar bevorstehen muss und es unerlässlich ist, die betroffene Person in Gewahrsam zu nehmen. Dies muss – unabhängig davon, ob eine Obergrenze besteht oder nicht – von einem Richter überprüft und bestätigt werden. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund den Umstand, dass man sich mit einer längeren Dauer des Gewahrsams eine größere Flexibilität schafft?

Vierte Frage: Inwiefern könnte die Drohnennutzung Ihrer Meinung nach verfassungskonform ausgestaltet werden?

Fünfte Frage: Auf welche Grundlage stützen Sie Ihre Einschätzung zur Diskriminierungsgefahr bei anlasslosen Identitätskontrollen in Waffenverbotszonen? Für eine Präzisierung wäre ich Ihnen dankbar.

Sechste und letzte Frage: Welche Normen müssen aus Ihrer Sicht angepasst werden, um die Verfassungsmäßigkeit der Novelle sicherzustellen?

Abgeordnete Vanessa Gronemann:

Auch von meiner Seite vielen Dank für die Stellungnahmen. Meine Fragen richten sich an Herrn Prof. Dr. Arzt, Herrn Prof. Dr. Roggan und Herrn Prof. Dr. Roßnagel.

Prof. Dr. Roßnagel, es gab den Vorschlag – ich glaube, von Herrn Goldhammer –, dass man bei der Videoüberwachung der Religionsstätten eine Einverständnisregelung einführt. Sie hatten gesagt, dass man dort im Sinne der Religionsfreiheit und der informationellen Selbstbestimmung besonders Rücksicht nehmen muss. Wie bewerten Sie den Vorschlag?

Nächste Frage: Könnten Sie objektivierbare Kriterien für die sogenannten Angsträume aufstellen, oder haben Sie Ideen, wie diese aussehen könnten? Schließlich braucht es Anknüpfungspunkte bzw. eine Definition, um an dieser Stelle eine Art der Überprüfbarkeit zu haben.



Die grundsätzliche Frage zum Einsatz von Drohnen haben viele von Ihnen beantwortet mit, dass es gut sei, dass es eine gesetzliche Regelung gibt. Meine Frage ist: Greift diese nicht zu weit? Im Prinzip sagt die gesetzliche Regelung, dass die Polizei Drohnen auch bei Grundrechtseingriffen einsetzen darf.

Zu den Bewegungsprofilen hatten noch nicht alle etwas gesagt. Müssen für diesen weiteren Eingriff nicht besondere Voraussetzungen definiert werden, die gegeben sein müssen, damit Bewegungsprofile erstellt werden? Ist Ihnen die geplante Formulierung ausreichend? Wo ist die Abgrenzung zu dem Überwachungszweck, der die Grundlage für die elektronische Aufenthaltsüberwachung ist?

Abgeordnete **Cirsten Kunz-Strueder**:

Auch ich bedanke mich recht herzlich für die Stellungnahmen, die ich sehr aufmerksam gelesen habe. Viele Themen wurden mehrfach aufgegriffen, unter anderem der Jägertunnel. Es wurde gesagt, dass man im Jägertunnel zwar überwachen könnte. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass erst etwas passieren muss, obwohl man weiß, dass früher oder später etwas passieren wird. Es geht auch um die Freiheit aller, die da nichts Böses tun wollen, insbesondere die Freiheit der Passantinnen und Passanten, die dort unbesorgt entlanglaufen wollen. Das war meine ganz allgemein gestellte Frage.

Herr Prof. Dr. Roßnagel, verstehe ich es richtig, dass die Protokollierungspflicht bei den Bodycam-Aufnahmen in Wohnungen nur dafür sorgt, dass es für diejenigen, die dort gefilmt wurden, nachvollziehbarer wird und dass sie dem Protokoll entnehmen können, dass sie gefilmt wurden, dass also eine zusätzliche Datenerfassung erfolgt, damit die Betroffenen nachvollziehen können, was passiert ist?

Abgeordnete **Sandra Weegels**:

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Goldhammer. In Ihren Ausführungen bezüglich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung hatten Sie im Besonderen die Bedeutung von Gefährlichkeitsprognosen zur Minimierung von Fehlprognosen aufgezeigt. Möchten Sie hiermit zum Ausdruck bringen, dass die Verfassungskonformität dieser Vorschrift auch mit einer zu leistenden dezidierten und fundierten Gefährdungslagenbeurteilung und -prognose steht oder fällt?

Meine nächste Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Arzt. In Ihrer schriftlichen Ausführung über die Erweiterung des Anwendungsbereichs der sogenannten Bodycam hatten Sie die fehlenden Begründungen für die Erforderlichkeit und Erweiterung angemahnt. Ich zitiere aus Ihrer Stellungnahme:

„Was der Regelungsvorschlag absichert ist allein das übliche polizei(gewerkschaft)liche Narrativ, welches sozialwissenschaftlicher Überprüfung nicht standhält, dass nämlich regelmäßig „das polizeiliche Gegenüber“ eskaliert und die Polizei mittels Bodycam deeskaliert (...).“



Verstehe ich Sie richtig, dass Sie aufgrund dieses Narrativs, wie Sie es nennen, die Wirksamkeit von Bodycams generell in Zweifel ziehen und auch deshalb dieser Novellierung kritisch gegenüberstehen?

Abgeordneter Patrick Schenk (Frankfurt):

Vielen Dank an die Anzuhörenden. Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Roßnagel. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme dargelegt, dass Sie es als problematisch ansehen, wenn sich eine – ich gebe Ihre Stellungnahme sinngemäß wieder – Öffnung des polizeilichen Gefahrenabwehrrechts losgelöst von den in Rechtsprechung und Lehre etablierten Begriffen etablieren würde. Können Sie noch einmal klarstellen, ob Sie damit zum Ausdruck bringen wollen, dass sogenannte rechtliche Realakte zur Stärkung des Sicherheitsgefühls einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung von Unbeteiligten, also im Endeffekt den in den §§ 6 und 7 HSOG genannten Personen, nach sich ziehen könnten? Das wäre insgesamt sehr problematisch.

Die zweite Frage stelle ich Herrn Prof. Roggan. Sie hatten insbesondere zum sogenannten Bestimmtheitsgrundsatz einige Ausführungen gemacht. Mich interessiert bezüglich der angedachten Videoüberwachung in den sogenannten Angsträumen aufgrund begrifflicher Unschärfen, wie Sie das genau meinen. Da hatten Sie sich kritisch geäußert. Darf ich Ihren Äußerungen entnehmen, dass gerade aufgrund der Entgrenzung eine Verfassungswidrigkeit auch deswegen zu besorgen ist, weil viele Unbeteiligte, die Nichtverantwortliche im Sinne der §§ 6 und 7 HSOG sind, von den Maßnahmen betroffen wären?

Die letzte Frage stelle ich an Herrn Prof. Arzt. Bezüglich der Novellierung des § 35 Absatz 1 HSOG, also den angedachten Verlängerungen der Gewahrsamsdauer, hatten Sie moniert, die neuen Zeiträume seien mit dem Übermaßverbot unvereinbar. Gleichzeitig hatten Sie kritisiert, dass bis dato keine ausreichende sachliche Begründung für die avisierten Verlängerungen ins Feld geführt wurden. Habe ich Sie richtig verstanden, dass bei einer entsprechenden Begründung für die Erforderlichkeit der Verlängerung ein Verstoß gegen das Übermaßverbot vermieden werden könnte? Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat eine Gewahrsamsdauer von einem Monat, mit der Möglichkeit der Verlängerung um einen weiteren Monat, für verfassungskonform erklärt. Da haben wir schon einmal ein Indiz.

Prof. Dr. Clemens Arzt:

Ich sehe natürlich das Dilemma beim Jägertunnel. Man muss erst warten, bis etwas passiert. In § 14 Absatz 3 der Novelle sehen wir eine Abstufung. Die Polizei darf zur Abwehr einer Gefahr Videoüberwachung betreiben. Wobei ich Ihnen sagen muss: Schon da taucht bei mir das erste Fragezeichen auf. Die Gefahr meint die konkrete Gefahr, das ist dogmatisch relativ einfach. Aber anders als in NRW – darauf hatte ich in meiner schriftlichen Stellungnahme auch hingewiesen – fordern Sie nicht, dass die Polizei jederzeit einsatz- bzw. eingriffsfähig sein muss. Wenn ich, wie in NRW, fordere, dass Polizei eingreifen kann, dann kann ich eine Gefahr abwehren, weil die Gefahr ist hinreichend wahrscheinlich, es ist eine überschaubare Zeit. Aber das gibt es hier nirgendwo. Wie wollen Sie eine Gefahr ernsthaft abwehren, außer Sie glauben ernsthaft daran, dass



sich jeder von einer Videokamera abschrecken lässt, Straftaten zu begehen. – Schön wäre es. Es gibt auch ganz wenig Empirie zu der Frage, wie es funktionieren kann und ob es sich verändert, wenn es Videoüberwachung gibt.

Ich komme noch einmal zurück auf die Dogmatik. Sie haben die Gefahr, und dann haben Sie als Zweites den – wie wir es in Berlin nennen – gefahrgeneigten oder gefährlichen Ort. Tatsächliche Anhaltspunkte rechtfertigen die Annahme, dass dort Straftaten drohen. Satz 2 fügt hinzu, dass Sie das vernünftig dokumentieren müssen. Auch hier sind die Anforderungen nicht wahn-sinnig hoch. Es wird nicht wirklich sehr viel gefordert für die Frage: Gab es in der Vergangenheit – und dann müsste man eigentlich überlegen, an welchen Orten – vergleichbare Probleme? – Sie können einen absolut ruhigen Ort nicht mit einem Hotspot vergleichen. Dann müsste man es substantieren.

Dann kommt eben Nr. 3, wo es sehr vage bzw. eigentlich nicht mehr feststellbar wird. In meiner Stellungnahme habe ich versucht, etwas pointiert zu formulieren, was die Empirie sein müsste. Sie bräuchten Empirie darüber, warum Menschen diesen Ort nicht mehr besuchen. Dann müssten Sie Menschen befragen können, die diesen Ort nicht mehr besuchen. Aber wie soll das funktionieren, dass Sie das schlüssig nachweisen?

Meine kühne These lautet: Darum geht es auch gar nicht. Bei der Videoüberwachung geht es primär darum, dass wir den Bürgerinnen und Bürgern zeigen, dass wir etwas tun. Wenn man Polizei an diesem Ort abstellt, dann kostet das Geld, und deswegen installiert man lieber eine Videokamera. Die Kamera ist häufig ein wohlfeiles Mittel. Sie gewährleistet im Regelfall nicht den Einsatz. Ich würde davon ausgehen, wir haben eine absteigende Wahrscheinlichkeit in der Abfolge der Nummern 1, 2 und 3. Wenn Sie überhaupt irgendwann einmal Polizei hinstellen, dann bei Nr. 1, aber nie bei Nr. 3.

Mindestens bräuchte man eine Evaluationspflicht, damit Sie über zwei Jahre hinweg aufzeichnen, dass es ernsthaft funktioniert hat. Eine solche Evaluation können Sie natürlich nur mit einer vernünftigen ethnografischen, soziologischen Begleitforschung betreiben. Diese kann aber nicht vom Innenminister in Auftrag gegeben werden, sondern müsste von einer unabhängigen Stelle, zum Beispiel vom Parlament, in Auftrag gegeben werden. Ich habe vorhin geschaut, und wenn ich mich nicht geirrt habe, gibt es keine einzige Evaluationsklausel im HSOG. Da sind andere Bundesländer deutlich weiter und legen bei experimentellen neuen Befugnissen fest: Nach zwei oder drei Jahren evaluieren wir. Dann gibt es Differenzen in der Frage, wer evaluiert. Wenn Polizei oder Innenminister die Evaluation in Auftrag geben, kennen wir das Ergebnis: Es hat wunderbar funktioniert. – Ich überspitze etwas, vielleicht ist es in Hessen anders.

Ich sehe das Problem, aber ich glaube nicht, dass es ein taugliches Mittel ist. Meines Erachtens wird hier eine Scheinsicherheit geschaffen. Sie werden mit der Videokamera bestimmte Menschen abschrecken können, aber Sie werden andere Menschen eben auch nicht abschrecken können. Ich glaube, es funktioniert nicht. Wenn überhaupt, funktioniert es nur, wenn die Polizei einsatzfähig und einsatzbereit ist. Das heißt, sie müsste in der Nähe sein. Im Gesetz in NRW steht sinngemäß: Keine Videokamera im öffentlichen Raum, ohne dass Polizei schnell eingreifen kann.



Nun komme ich zur Beantwortung der Fragen der FDP. Zum Thema der Effizienz der Videoüberwachung bzw. der Frage, inwieweit Videoüberwachung Straftaten tatsächlich verhindern kann, gibt es sehr wenig Empirie. Ich glaube, das wäre der erste Ansatz. Aber das ist im Moment ein Kernproblem von Sicherheitspolitik. Beim überhasteten Sicherheitspaket auf Bundesebene ging es darum, mit neu eingesetzten Elementen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Ich sehe natürlich das Problem – was ich in der ersten Frage versucht habe zu thematisieren –, dass es Orte gibt, an denen sich Menschen nicht sicher fühlen. Da wäre ich dann aber auch bei Herrn Roßnagel und anderen, dass man zunächst überlegen muss, wie man diese Räume möglicherweise umgestalten kann. Danach muss man hier und da über Polizeipräsenz und andere Maßnahmen nachdenken.

Zur Frage der Anpassung der Fußfesseln an die StPO – ich habe die genaue StPO-Regelung nicht im Kopf –: Natürlich ist die erhebliche gegenwärtige Gefahr eine ganz andere Tatbestandsvoraussetzung. Ich kann natürlich die Idee verstehen, dass Sie jetzt vor allem im Bereich der häuslichen Gewalt versuchen, über Fußfesseln eine gewisse Überwachung herzustellen. Wobei hier dann die Überlegung sein müsste, dass die Frau auch noch ein Tracking-Instrument bekommt, damit sie jederzeit reagieren kann, falls sich der Mann annähert. Nur was ist, wenn sich beide bewegen? – Ich glaube, das funktioniert nicht. Wenn überhaupt, muss man überlegen, dass man einen Radius von zum Beispiel 500 Metern rund um die Wohnung zieht. Ich glaube, nur darum geht es in dem Gesetzgebungsvorschlag, und nicht um beide sich Bewegenden.

Wenn der Radius bei 500 Metern liegt – 500 Meter habe ich in kürzester Zeit überwunden –, bräuchte es wieder polizeiliche Interventionsfähigkeit. Letztendlich vor allem, wenn die Frau nicht die Mitteilung bekommt, dass der Mann jetzt in der Nähe ist. Dann müsste man über etwas ganz Anderes nachdenken. Aus meiner Sicht kann man das allenfalls tun, wenn es stationär begrenzt ist. Sie können zwei sich bewegende Subjekte nicht unentwegt gegenseitig überwachen. Man muss auch sehen, dass dies polizeilich gar nicht mehr zu handeln wäre.

Ich glaube, wir müssen wegkommen von der Idee, dass Überwachung immer Vorteile für die polizeiliche Arbeit bringt. Wir haben vor vielen Jahren versucht, ein datenschutzkonformes Modell für das Tracking von gestohlenen Fahrrädern zu entwickeln, weil in Berlin pro Jahr 32.000 Fahrräder gestohlen werden. Das haben wir dann der Polizei präsentiert. Die Polizei sagte nur: Um Himmels Willen, lasst das Ding in der Schublade. Wie sollen wir 32.000 verschwundene Fahrräder jemals aufsuchen? Das bekommen wir zeitlich und personell gar nicht hin. Beim Thema Überwachung muss man daher von Anfang an überlegen, was eigentlich leistbar ist.

Präventivgewahrsam bringt mehr Flexibilität, da haben Sie recht. Ich glaube, dass der Gesetzgeber zunächst entscheiden muss, was das Maximum ist, erst danach entscheiden das die Gerichte. Ich bin mir nicht sicher, wie es in Hessen ist. – In Berlin bringen Sie so ziemlich alles durch, was Sie bei Gericht vorlegen. Ich habe schon in anderen Bereichen – nicht beim Gewahrsam – gesehen, dass es durchaus Bundesländer gibt, wo die Polizei den Briefkopf des Gerichts auf dem Rechner hat, die Anordnung schreibt, diese dem Richter per E-Mail sendet und der Richter unterschreibt die Anordnung nur noch.

Vor vielen Jahren gab es eine lange empirische Untersuchung des Max-Planck-Instituts zur Frage, wie häufig Anträge auf richterliche Entscheidung abgelehnt werden. Die Quote ging gegen Null. Wir sollten nicht glauben, die Richterüberwachung wäre des Pudels Kern und die Lösung. Ich persönlich tendiere mittlerweile eher dazu, bestimmte schwerwiegenden Maßnahmen, wie die Wohnungsüberwachung, unter Behördenleitervorbehalt zu setzen. Warum? – Wenn der Behördenleiter dreimal Mist gebaut hat, ist er weg. Der Richter wird mit Blick auf die Unabhängigkeit logischerweise nie belangt bzw. hinterfragt werden.

Drohnennutzung und Verfassungskonformität: Grundsätzlich ist die Drohnennutzung verfassungskonform. Ich würde mich auch anschließen, dass Sie gleich die Drohnenabwehr mitregeln. Wir haben ein intensives Forschungsprojekt mit einem Regelungsvorschlag gemacht. Zumindest der im ersten Bundespolizeigesetz war grottenschlecht, der im zweiten ist jetzt schon etwas besser. Kommen wir zurück zur Drohnennutzung.

Das Problem mit der Norm ist aus meiner Sicht, dass die Norm null tatbestandliche Voraussetzungen ansetzt, wann ich bei den fünf verschiedenen Maßnahmen, die ich mit der Drohne durchführe, wie das Abhören von Telefonen, auf die Drohnennutzung übergehen darf. Im Regelfall hat die Drohnennutzung natürlich eine höhere Eingriffsintensität, zumindest bei einigen dieser Anwendungsfälle. Es braucht eine Tatbestandsvoraussetzung. Aus meiner Sicht reicht es nicht aus, zu sagen, die Tatbestandsvoraussetzung habe ich schon in der Ausgangsmaßnahme. Ich halte Drohnennutzung nicht für per se unzulässig, aber sie hat – wie Prof. Roßnagel auch darauf hinwies – ihre Implikationen.

Die Frage der Sichtbarkeit und Erkennbarkeit ist ein ganz großes Problem. Bei verdeckten Maßnahmen soll sie natürlich nicht erkannt werden, das ist klar. Trotzdem muss man mit Blick auf die potenzielle Diskriminierungsgefahr genauer steuern. Es gibt eine wunderbare jüngst erschienene empirische Studie von der Polizeiakademie in Niedersachsen. Jacobsen/Bergmann zeigen typische potenzielle Diskriminierungsansatzpunkte in der polizeilichen Tätigkeit.

Ein Beispiel: Wenn der Dispatcher, der jemanden zum Einsatz hinlenkt, sagt, dort hatten wir schon fünfmal das und das, dann geht die Polizei doch sofort anders an diese Person ran, als wenn sie diese Information nicht bekommt. Natürlich gibt es Fälle, wo ich personen- bzw. einsatzbezogene Hinweise brauche und haben will. Aber, so war die Quintessenz: Jemand, der das intelligent händelt, entscheidet selbst, ob er die Daten von der Einsatzzentrale in diesem Moment weitergibt oder nicht.

Die Studie von Jacobsen/Bergmann kann ich nur empfehlen, da sie nicht sagt, da diskriminiert Polizei, sondern versucht, sehr differenziert sozialwissenschaftlich zu belegen, in welchen Einsatzsituationen es Diskriminierungspotenziale gibt. Herr Romann, Präsident des Bundespolizeipräsidiums, macht es sich einfach und sagt: Im Grundgesetz ist Ungleichbehandlung verboten, also machen wir kein Racial Profiling. – Das finde ich einen strammen Glauben an das Recht, aber das ist natürlich absurd. Mittlerweile gibt es in Deutschland eine Menge an Gerichtsurteilen zum Thema Racial Profiling. Eines dieser wesentlichen Urteile musste bis zum EuGH, weil das Bundesverfassungsgericht an diesem Thema selbst noch nicht so richtig sensibel zu sein schien.

Bezüglich der Frage nach dem Anpassungsbedarf würde ich auf meine, aber auch auf die schriftliche Stellungnahme von vielen anderen verweisen. Ich habe mich eher in Kritik und nicht in Anpassungsvorschlägen geübt. Die Anpassungsvorschläge müssen andere erbringen.

Dann gab es die Frage von Frau Gronemann zu den Religionsräumen. Die Problemlage bei Religionsräumen ist schon lange diskutiert worden. Man könnte natürlich bei allen Videoüberwachungsmaßnahmen überlegen, ob man die Zwangsverpixelung von Bildern nicht aufgibt. Die Eingriffsintensität der Videoüberwachung sinkt natürlich in dem Moment, in dem jedes der erhobenen Bilder sehr schnell gelöscht wird. Natürlich darf bei der Bodycam nicht der erhebende Beamte über die Löschung entscheiden, sondern das muss jemand anderes entscheiden.

Eine Option wäre aus meiner Sicht, dass ich erst einmal jedes Gesicht oder jedes Kfz-Kennzeichen verpixele und es dann im Einzelfall entpixele, also deanonymisiere. Natürlich braucht es hierzu viele technische und organisatorische Vorgaben. Bei personenbezogenen Daten ist die deutsche Polizei – hierauf hat Prof. Roßnagel schon hingewiesen – noch immer sehr unsensibel. Die JI-Richtlinie wurde einfach abgeschrieben, am besten ins Datenschutzrecht, das liest es nie ein Polizeibeamter und bekommt es deshalb gar nicht mit. Das ist offenkundig schon ein bisschen der Ansatz gewesen. Hier muss man aus meiner Sicht eine Menge tun: Wie lange wird gespeichert, wann darf gelöscht werden, wann darf nicht gelöscht werden etc.?

Bei den Drohnen fehlen die Tatbestandsvoraussetzungen, wann ein Drohneneinsatz Bewegungsprofile rechtfertigt. Ich finde den Tatbestand, wann es ein Bewegungsprofil geben darf, nämlich wenn es zur Bewegungsüberwachung erforderlich ist, in der Norm nicht besonders plausibel dargelegt. Ja, es ist zirkulär. Aber hier bräuchte es schon noch mehr.

Zur Frage von Frau Weegels bezüglich der Themen Bodycam, Evaluation und Deeskalation. Da gibt es mittlerweile eine Menge an sozialwissenschaftlicher Empirie. Polizei ist immer deeskalierend tätig, das „polizeiliche Gegenüber“ ist immer das, was eskaliert, und dann braucht es die Bodycam, um wieder zu deeskalieren. Das ist wirklich Nonsense. Wenn Sie jemals einen Polizeieinsatz in der Feldforschung gesehen oder in der Begleitung mitgemacht haben, dann wissen Sie: Es gibt robustere Kolleginnen und weniger robuste Kollegen, es gibt sprechfähigere Kolleginnen und weniger sprechfähige Kollegen, und es gibt den sogenannten Widerstandsbeamten, der bei jedem Einsatz hinterher eine Anzeige wegen Widerstand schreibt.

(Prof. Dr. Michael Bäuerle: Frau Weegels ist Polizistin!)

– Gut, Frau Weegels ist Polizistin. Das habe ich offen gestanden schon gedacht, weil ich schon sehe, dass Sie wissen, worüber ich rede. Ich habe es 24 Jahre lang mitgemacht, zwar nicht als Polizist, sondern an der Hochschule als Jurist.

Die Bodycam wurde vor allem aufgrund einer GdP-/DPoIG-Kampagne eingeführt. Bundesweit mag etwa die Hälfte der Polizistinnen und Polizisten die Idee gar nicht. Warum? – Die Frühstückspause wird mit überwacht, vor allem wenn es ein Pre-Recording gibt. Auch in der Polizei ist dieses Thema sehr umstritten. Mir haben zumindest viele gesagt, das eskaliert doch erst recht. Dafür gibt es viel Empirie, vor allem aus dem Ausland, dass das Einschalten der Videokamera gerade

eine eskalierende Wirkung hat, weil der andere dann sagt: Wenn du mich jetzt auch noch filmst, dann knalle ich dir eine. – Das ist nicht zulässig, darüber brauchen wir uns nicht lange zu unterhalten. Es ist wirklich ein Narrativ, das nicht funktioniert.

Die Videokamera wird zur Verfolgungsvorsorge angemacht. Deswegen wurde seinerzeit gefordert, dass man nicht nur das Bild, sondern auch den Ton bekommt, weil dann höre ich schon die Beleidigung und kann hinterher eine Strafanzeige stellen.

Schauen Sie doch bitte einmal in die Zulässigkeit der Videoüberwachung in Berlin. Die Videoüberwachung können Sie nur anschalten, wenn dem Betroffenen eine Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit droht und nicht, weil eine Beleidigung droht. Dazu dient dann das Pre-Recording. Deswegen halte ich – und nicht nur ich – Pre-Recording für schlichtweg unzulässig, weil wenn die Tatbestandsvoraussetzungen für die Videoüberwachung nicht vorliegen, dann können Sie nicht filmen. Man sollte davon wegkommen, dieses Pre-Recording als zulässig anzusehen. Wenn man es schon für zulässig ansieht – da gebe ich dem Kollegen Roggan recht –, dann schreiben Sie bitte wenigstens rein, wie lange statt „kurzfristig“.

Zur Frage der Gewahrsamsdauer von Herrn Schenk. Es gibt in der Literatur keine eindeutige Meinung, wie lange der Gewahrsam maximal zulässig ist, sondern nur die Diskussion darüber, wann das Übermaßverbot verletzt ist. Mir scheint es so, dass im Polizeirecht eine Tendenz zwischen sieben und 14 Tagen als noch zulässig angesehen wird. Vier Wochen werden überwiegend für nicht zulässig angesehen.

Zum Gewahrsam sagt § 32 Absatz 1 Nr. 2 HSOG:

„Die Polizeibehörden können eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn dies unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat (...) zu verhindern.“

Unmittelbar bevorstehend meint eine gegenwärtige Gefahr. Die gegenwärtige Gefahr wird regelmäßig als ein sehr kurzer Zeitraum definiert. Eine gegenwärtige Gefahr für zehn Tage gibt es schon qua Definition nicht. Das Landgericht Hamburg hat vor wenigen Wochen eine Gewahrsamnahme gegen einen Klimaaktivisten für rechtswidrig gehalten, weil der Klimaaktivist erklärt hat, er gehe sowieso wieder auf die Straße und werde morgen eine neue Maßnahme ergreifen. Das Gericht hat entschieden, wenn er schon sagt, dass er sich morgen wieder auf die Straße setzen wird, dann ist die Maßnahme ungeeignet und damit unzulässig.

Das ist eine spannende Ansicht, die man aber auch anders sehen kann. Eine unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat kann sich nicht über zehn, 20 oder noch mehr Tage hinziehen. Aus meiner Sicht ist das dogmatisch abwegig.

Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Ich beginne mit der Frage nach der Effizienz von Videoüberwachungen und Alternativmaßnahmen. Wir haben eben ausreichend gehört, dass die Abschreckung von Videomaßnahmen in ihrem Umfang bzw. ihrer Effizienz wissenschaftlich nicht belegt ist und nur Vermutungen bestehen. Ob die Videoüberwachung immer genau den Effekt erzielt, den man erreichen will oder ob es Verdrängungseffekte und ähnliches gibt, ist von Situation zu Situation unterschiedlich zu beurteilen. Auf jeden Fall muss man aber die Tiefe des Grundrechtseingriffs als Maßstab dafür nehmen, was man tun darf. Solange mildere Mittel möglich sind – zum Beispiel Beleuchtung oder Umbaumaßnahmen –, dann sind diese milderen Maßnahmen zu ergreifen, weil sie nicht mit Grundrechtseingriffen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern verbunden sind. Erst wenn dies nicht möglich ist, kann man sich überlegen, ob die Schutzgüter so groß und die Gefahr so stark sind, dass – abhängig vom konkreten Umstand – ein Grundrechtseingriff gerechtfertigt werden kann.

Meine Kenntnis zur Diskriminierungsgefahr in Waffenverbotszonen beruht auf Zeitungslektüre. Aber die zeigt mir, dass es oft Racial Profiling gibt. Deswegen ist es eine Aufgabe des Gesetzgebers, Maßnahmen zu ergreifen oder Regelungen zu treffen, mit denen erreicht wird, dass Racial Profiling nicht stattfindet. Ich denke, in diesem Kontext ist es auf jeden Fall eine schwierige Aufgabe. Zuerst muss man natürlich das Verbot des Waffentragens durchsetzen, aber gleichzeitig vermeiden, dass man bestimmte Personen damit besonders belastet.

Als Nächstes möchte ich auf die Frage nach der Videoüberwachung von Religionsstätten eingehen. Der Vorschlag, die Religionsgemeinschaften um Zustimmung zu bitten, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht ungenügend. Aus dem Blickwinkel des Datenschutzrechts können keine Gemeinschaften über Grundrechte entscheiden, weil die Grundrechte ein Recht des Individuums sind. Nur das Individuum kann in Form einer Einwilligung zustimmen. Das wird schwer zu erreichen sein, weshalb es kein sinnvoller Weg sein wird.

Das Datenschutzrecht sieht den Weg vor, den man beschreiten muss. Die JI-Richtlinie, die für das Handeln der Polizei die entscheidende europäische Rechtsnorm ist, enthält entsprechende Regelungen, dass bei besonders sensiblen personenbezogenen Daten, wie dem Glauben und der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, besondere Vorsicht geboten ist.

Es muss eine Abwägung erfolgen zwischen dem Schutz derjenigen, die die Religionsstätten aufsuchen – es ist richtig und wichtig, dass man hier Schutz bietet –, und dem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Menschen, für die man Schutz leisten soll. Durch Videoaufnahmen wird festgehalten, wer wann und mit wem zusammen in die Religionsstätte geht und sie wieder verlässt.

Deswegen muss man versuchen, eine Lösung zu finden, die praktische Konkordanz gewährleistet: Schutz, soweit notwendig, und Reduzierung des Grundrechtseingriffs, soweit möglich. Diese praktische Konkordanz kann nicht darin bestehen, dass man die Kamera die ganze Zeit laufen lässt. Möglicherweise sind Videoaufnahmen am Freitag und Samstag sinnvoll, an den anderen Tagen aber nicht. Oder man macht Videoaufnahmen für eine gewisse Zeit, wenn eine besondere Gefahrenlage besteht, und für die andere Zeit dann wieder nicht.

Die JI-Richtlinie fordert zweitens, dass man besondere Schutzmaßnahmen vornimmt. Diese können zum Beispiel in Verschlüsselungen bestehen oder man arbeitet – wie es § 14 Absatz 2 HSOG regelt ist – mit einer unmittelbaren Löschung der Daten, sodass die Daten nicht genutzt werden können, um nachträglich auszuwerten, wer wann in der Religionsstätte war. Wenn die Situation, die man beobachten will, vorbei ist und aktuell keine Gefahr mehr besteht, dann braucht man diese Aufnahme nicht mehr und könnte sie unmittelbar danach löschen.

Die Protokollierungspflicht dient nicht dazu, den mit der Videoüberwachung aufgenommenen Personen in Papier oder in Elektronik zu bestätigen, dass sie aufgenommen wurden. Im Datenschutzrecht wird die Protokollierungspflicht oft vorgesehen als Mittel für die Aufsichtsbehörden, um eine Situation infolge einer Beschwerde nachträglich nachvollziehen zu können. So könnte man drei Monate später noch nachvollziehen, wer damals in der Wohnung war und wer der Mieter oder Eigentümer der Wohnung war. Dies ist unter Umständen zu diesem späten Zeitpunkt ohne Protokollierung gar nicht mehr möglich. Sowohl im Polizeirecht als auch im Datenschutzrecht wird an vielen Stellen gefordert, dass man Situationen, die mit einem Grundrechtseingriff verbunden sind, protokolliert.

Meine Antwort zum Jägertunnel: Ich denke, dass es schwierig ist, von den bewährten polizeilichen Begriffen wegzugehen. Das Regelungsbedürfnis kann ich nachvollziehen. Meine Vorstellung geht in die Richtung, dass man die bestehende Anforderung, dass es ein Kriminalitätsschwerpunkt ist, vielleicht etwas unterschreitet und die im Gesetzentwurf genannten objektiven Kriterien – die konkrete Lage, die Einsehbarkeit, die Frequentierung und das Meiden des Ortes, soweit man das als negative Tatsache feststellen kann – nimmt und etwas reduziert, um tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme zu haben, die normalerweise einen Kriminalitätsschwerpunkt begründen. Man muss nicht bis zum ersten Opfer warten, hätte aber konkretere, präzisere objektive Kriterien, an denen man sich orientieren kann und die dann auch von einer Aufsichtsbehörde oder einem Gericht nachvollzogen werden können.

Prof. Dr. Fredrik Roggan:

Zum Thema Videoüberwachung möchte ich betonen, dass mit Videoüberwachung immer die Erwartung verbunden ist: Wo eine Videokamera ist, da bin ich sicherer, da kann mir weniger schnell etwas passieren. Diese Vorstellung lässt sich natürlich nur dann mit Leben füllen, wenn die Bedingung erfüllt ist, dass tatsächlich konkret abwehrende Maßnahmen durch die Polizei ergriffen werden können. Existiert diese Möglichkeit nicht, dann geht die Erwartung, die von der Bevölkerung möglicherweise gepflegt wird, ins Leere. Wenn man wollte, dass eine Videoüberwachung nur dann zulässig ist, wenn die jederzeitige Möglichkeit zum polizeilichen Einschreiten besteht, dann könne man dies in das Gesetz hineinschreiben. Das wäre ehrlich.

Zur Flexibilität und zur Gewahrsamsdauer. Ich hatte Ihnen in meine schriftliche Stellungnahme schon hineingeschrieben, dass ich über die Sprachlosigkeit der Entwurfsbegründung halbwegs entsetzt bin. Das ist eine „Fast-Nicht-Leistung“, wo eine Begründung für einen so schwerwiegenden Grundrechtseingriff zwingend bestanden hätte. Da es nun vorgesehen ist, stellt sich die

Frage: Kann und soll man das machen? – Angesichts der Sprachlosigkeit der Entwurfsbegründung muss man sich gewissermaßen etwas ausdenken, was die Motivation tatsächlich gewesen sein könnte.

Sie müssen sich allerdings immer veranschaulichen, dass ein Gewahrsam nur so lange dauert, wie eine Gefahr besteht, die abzuwehren ist. Mit anderen Worten: In dem Augenblick, wo die Gefahr nicht mehr eintreten würde, wenn jemand entlassen würde, ist der Gewahrsam nicht mehr zulässig. Jetzt stellt sich die Frage, ob Sie in Hessen in der Vergangenheit Situationen hatten, in denen die bisherigen Fristen nicht ausgereicht haben. Ich drehe den Spieß einfach um. Da die Entwurfsbegründung keine Begründung liefert, sage ich einfach: Sie haben in Hessen solche Situationen nicht, weshalb Sie die Regelung ohne Probleme folgenlos streichen können.

Zum letzten Punkt, nach dem ich gefragt worden bin: die Angsträume. Ich mache eine Norm- bzw. Entwurfsanalyse. Die bisherige Regelung sieht vor, dass zwei Voraussetzungen gegeben sein müssen. Erstens, günstige Tatgelegenheiten und zweitens, dass die Orte gemieden werden. Zur Frage des Meidens hatte ich schon gesagt, das können Sie nicht feststellen. Wie wollen Sie das machen, wo soll da der Maßstab sein? – Da ist das erste Problem.

Das zweite Problem besteht darin, dass die günstigen Tatgelegenheiten offenbar durch bestimmte Umstände gegeben sein sollen. Welche Umstände das sind, beantwortet der vorgeschlagene Entwurf nicht. Hier steht: Die konkrete Lage soll dafür sprechen, dass es eine günstige Tatgelegenheit ist. Ich habe ehrlich gesagt keine Vorstellung davon, wo nicht eine konkrete Lage irgendwo existiert. Also inwiefern ist das begrenzend, oder ist es vielleicht eine Leerformel?

Dann ist von Einsehbarkeit die Rede. Was ist gemeint: gut oder schlecht einsehbar, und von wem? – Die Krönung ist die Frequentierung, die offenbar als beschreibendes Element für die günstigen Tatgelegenheiten fungieren soll. Da stellt sich die Frage: Was ist eigentlich gemeint, eine hohe Frequentierung? – Möglicherweise begünstigt eine hohe Frequentierung eines Ortes Taschendiebstähle. Das könnte sein, aber weil es uns nicht erklärt wird, wissen wir es nicht. Es könnte aber auch gemeint sein, dass eine schwache Frequentierung günstige Tatgelegenheiten bietet. An Orten, wo wenig los ist, stehen aus Täterperspektive mutmaßlich wenig Zeugen zur Verfügung, was dazu führen könnte, dass eine günstige Tatgelegenheit existiert.

Wenn man das in seine Einzelteile zerlegt, dann wird man nicht wirklich schlauer, was das Gesetz eigentlich meint. Das heißt, die Angsträume werden durch diese Umschreibung nicht hinreichend präzise definiert, sondern man hat nach dem Lesen den Eindruck, das könnte – je nachdem, wie man die Wertung zusammensetzt – an praktisch allen dunklen Ecken in Hessen gegeben sein. Das kann unmöglich gemeint sein.

Jetzt bin ich wieder bei meinem Thema. Das muss der Gesetzgeber so machen, dass die Verwaltung – in diesem Fall die Polizei – steuernde handlungsleitende Elemente vorfindet. Das tut die Polizei bei einer solchen Formulierung evident nicht. Deswegen sehe ich diese Regelung auch so kritisch.

Prof. Dr. Michael Goldhammer:

Herzlichen Dank für die Nachfragen. Kurz zu den Religionsgemeinschaften: Ja, natürlich reicht die Zustimmung der Religionsgemeinschaften nicht aus, aber sie ist auch nicht entbehrlich, weil Religionsausübung typischerweise körperschaftlich – insbesondere von den Körperschaften des öffentlichen Rechts, was im Judentum der Fall ist – wahrgenommen wird. Hier kommen wir nicht an den Religionsgemeinschaften vorbei. Das heißt aber nicht, dass wir nicht auch den einzelnen Gläubiger in den Blick nehmen, wie es richtigerweise gesagt wurde. Beides muss sozusagen in den Blick genommen werden.

Zur Effizienz von Videoüberwachung. Wir bräuchten eine Überwachungsgesamtbilanz, die – wenn ich mich recht erinnere – Seehofer in seiner Zeit als Bundesinnenminister angekündigt hatte.

(Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich glaube nicht, dass er es war!)

Unabhängig vom parteipolitischen Hintergrund ist es eine spannende Frage, wenn man die Überwachung bilanzieren und die Freiheitsgewinne und -verluste abwägen könnte. Wir sagen immer, dass wir Abwägung machen, aber nicht im metrischen Sinne, was gelegentlich auch das Frustrierende ist. Das Bundesverfassungsgericht sagt, dass es ein schwerer Eingriff ist, weil viele Menschen betroffen sind, und dieser deshalb höchst rechtfertigungsbedürftig ist. Daher meine Skepsis mit Blick auf die Angsträume.

Mit Blick auf die Fußfessel wurde die Frage gestellt: Geht das überhaupt? 300 Meter oder 500 Meter. Wie wirkt eigentlich die Videoüberwachung? – Ich weiß es auch nicht, aber der Gesetzgeber muss nur ein geeignetes Mittel ergreifen, der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, ein Optimum zu ergreifen. Das heißt, der Gesetzgeber ist vor der szientistischen Versuchung geschützt, es gäbe irgendwo die richtigste Lösung. Die gibt es möglicherweise bei den Meta-Physikern, aber nicht in der angewandten Praxis. Deshalb muss der Gesetzgeber auch nur das geeignete Mittel ergreifen, also ein Mittel, das zum gesetzten Ziel beiträgt. Das schützt natürlich den Gesetzgeber, letztlich auch vor dem Verfassungsgericht, sodass die Schlacht frustrierenderweise bei der Abwägung auf letzter Stufe der Verhältnismäßigkeit geführt wird.

Das führt dazu, dass die Gesetzesbegründungen oft frustrierend sind – vielleicht auch hier in dem Fall –, aber das sind natürlich auch Folgen dieser Maßgabe. Der Gesetzgeber muss eben nicht erst eine sozialwissenschaftliche Expertise zugrunde legen. Idealerweise macht er das, er muss es aber nicht. Unser Altmeister Isensee hat gesagt: Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz. – Er schuldet theoretisch noch nicht einmal eine Begründung.

Insofern dürfen wir den Gesetzgeber, gerade auch bei diesen Fragen, nicht überfordern. Das heißt nicht, dass wir nicht sehr scharf hinschauen. Die Videoüberwachung bei den Angsträumen ist deshalb auch hoch problematisch. So wie es in der jetzigen Fassung geschrieben steht, ist es meines Erachtens verfassungswidrig, weil ich die Räume gar nicht eingrenzen kann.

Das führt mich zur Jägertunnel-Frage. Der Jägertunnel ist auch frustrierend. Müssen wir erst warten, bis der erste Fall geschehen ist? – Nein, theoretisch nicht, weil das Gefahrenabwehrrecht

schon vor der ersten Tat beginnt. In der Praxis ist es natürlich so, dass erst eine ganze Kette an Straftaten und Opfern da sein muss, bis die Anreicherung an Indizien vorhanden ist, sodass wir sehr viel leichter von einer Gefahr sprechen können als an einem Ort, an dem noch nie etwas geschehen ist. Das ist das Problem, weshalb ich sage, dass die Regelung des Angstraums auf Basis der bestehenden Dogmatik höchst problematisch ist. Wie Sie zurecht sagen, geht es auch um die Freiheit von Passantinnen und Passanten, und auch die Freiheit derjenigen, die vielleicht doch, auch wenn es eine Negativtatsache ist – – Wir wissen auch nicht, dass es dieses Meideverhalten als Gegenteil nicht gibt.

Eigentlich bräuchten wir die Evaluation, die Sie gesetzestechnisch ganz einfach hinbekommen, indem Sie sagen: Diese Evaluation ist verpflichtend, also Befristung plus strikte Evaluation. Wenn der Fall vorliegt, dass ein vorher menschenleerer Bahntunnel nach Installation einer Kameraüberwachung auf einmal bevölkert ist, dann kann mir niemand erzählen, dass ein Verwaltungsrichter auf Basis der richterlichen Überzeugungsbildung nicht mit guten Gründen auf eine Gefahrenlage rückschließt. Ich glaube, das lässt sich vertreten und ist auch nicht ganz unbekannt.

Auf dieses Wissensproblem so zu reagieren, dass kennen wir aus der Pandemie. Das ist auch nicht um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz herumgeschummelt, sondern ist schlicht und ergreifend der Umgang mit diesem Wissensdefizit. Streng genommen würde ein Wissensdefizit sonst dazu führen würde, dass Hoheitsträger immer dann zur Handlungsunfähigkeit verdammt wären, wenn sie nicht wissen, was los ist. Das ist sicherlich nicht die Vorstellung, die wir von einem handlungsfähigen Staat haben sollten. Den Angstrom in der jetzigen Regelung halte ich für verfassungswidrig. Es gibt aber Möglichkeiten, das zu beheben. Das heißt, die Überwachungsgesamtbilanz, wir können es nicht beantworten. Das Verfassungsrecht zwingt auch nicht dazu. Das heißt aber nicht, dass wir nicht einfach doch diese Studien anstellen können.

Zur Frage der Fehlprognose bei der Fußfessel in Situationen, in denen wir nur eine drohende Gefahr haben. Die drohende Gefahr gilt typischerweise als die Gefahr mit einem abgesenkten Maßstab. Seit dem Urteil zum BKA-Gesetz wissen wir, dass das stimmt. Zugleich ist die Begründungslast bzw. die Beweislast aber nicht nur abgesenkt, sondern auch anspruchsvoller geworden, weil wir uns in der Abwesenheit eines Kausalverlaufs sehr genau die Personen anschauen müssen. Wir kennen das vom Gefährder, von der Sicherungsverwahrung und jetzt eben auch in solchen Tatbestandsmerkmalen.

Das heißt, das Risiko der Fehlprognose ist kein Problem des Gesetzgebers, deshalb würde ich sagen, das Gesetz ist in Ordnung. Das Risiko bzw. das Problem der Fehlprognose liegt bei den Anwendern: der Verwaltung, der Exekutive und der Polizei. Eine Fehlprognose kann man ihnen gar nicht vorwerfen, weil wir in die Blackbox Mensch nicht immer reinschauen können. Das ist sehr schwierig.

Deshalb hätte ich mir gewünscht, dass wir hier im Gesetz das Risiko der Fehlprognose mehr in Rechnung stellen, da wir nicht immer wissen, was in diesen Menschen – ähnlich wie bei der Sicherungsverwahrung – vorgeht. Zum Beispiel, indem wir eine verpflichtende Zwischenevaluation berücksichtigen. Wenn wir die Zeiträume ausdehnen, müssen wir gleichzeitig die Polizei dazu

zwingen, dass sie damit rechnet, dass die Prognose einfach falsch war. Dann ist diese Maßnahme viel verhältnismäßiger, weil die Last der Fehlprognose nicht einseitig verteilt ist, sondern sich auf beide Schultern verteilt.

Zur Verfassungsmäßigkeit der Drohne würde ich sagen, so wie es jetzt ist, ist sie verfassungsmäßig mit zwei, drei Hinweisen, die ich gegeben habe.

Die Diskriminierungsgefahr bei der Waffenverbotszone – egal, ob wir es Racial Profiling nennen oder wie auch immer – ist vorhanden. Wir haben leider gar nicht so viele OVG-Urteile, obwohl es wahrscheinlich eine Masse an Racial Profiling gibt. Es wäre ein eigenes Forschungsthema. Aber das Netz an OVG-Urteilen zieht sich doch enger, wir haben EGMR, das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht mit Ruhm bekleckert. Wir haben auch diese Stoßrichtung, dass wir mehr mit Beweislastumkehr arbeiten. Das ist alles noch nicht befriedigend, hier bräuchten wir mehr sozialwissenschaftliche Daten. Ich würde sagen, die Waffenverbotszone fügt dem Racial-Profilings-Problem nichts Neues hinzu, was wir nicht ohnehin schon hätten.

Abgeordneter Alexander Bauer:

Ich habe eine Nachfrage an Prof. Arzt, der Anregungen zur Evaluation gegeben hat. Ich wollte ihn darauf hinweisen, dass § 14 Absatz 3 Satz 3 HSOG eine zweijährige Evaluation vorsieht. Alle zwei Jahre muss die Legitimität von Videosicherheitstechnik dahingehen evaluiert werden, ob sie an ihrem Standort noch gebraucht wird und zulässig ist. Reicht diese zweijährige Evaluation nicht aus?

Bei der Frage der Videoüberwachung hat Prof. Arzt erwähnt, dass der Nutzen für die Strafvermeidung seiner Meinung nach sehr überschaubar sei, und dass es hierfür gar keine richtigen Daten gäbe. Die Videokamera soll nicht nur die Kriminalität vermeiden, sondern sie hat auch noch andere Funktionen im rückblickenden Aufklärungsbereich. Manchmal hilft eine Kamera auch, um Täterbewegungen zu rekonstruieren oder auch Tatverdächtige zu ermitteln, die vielleicht im Umfeld aufgetaucht sind. Sehen Sie das als einen Nutzen von Videosicherheitstechnik? Beinhaltet die Videosicherheitstechnik neben der Kriminalitätsverhinderung und -vermeidung noch weitergehende Aufgaben wie Aufklärung, Prävention, Herstellen eines Sicherheitsgefühls?

Prof. Dr. Clemens Arzt:

Ich habe die Evaluation nicht gefunden, weil es sie nicht gibt. § 14 Absatz 3 HSOG sagt nur, dass, wenn eine Videoüberwachung stattfindet, von der Polizei oder der videoüberwachenden Behörde nach zwei Jahren geprüft werden muss, ob die Voraussetzungen für den Betrieb noch vorliegen. Das heißt, sie muss prüfen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für diesen Ort noch erfüllt sind. Das ist etwas völlig anderes als die unabhängige Evaluation eines Gesamtkonzeptes durch Sachverständige, die prüfen, ob die Maßnahme zu dem führt, was versprochen wurde. Wenn die Videoüberwachung funktioniert, dürfte es keine Straftaten mehr geben. Theoretisch müssten Sie die Videokamera nach einer gewissen Zeit abbauen und warten, was dann passiert.

Das ist der Hintergrund. Sie können die Videoüberwachung nicht mehr legitimieren, wenn sie wirklich gegriffen hat. Es sei denn, wir würden in neue Sphären gehen und für das allgemeine Sicherheitsgefühl Videokameras haben wollen. Dann müsste man aber noch einmal sehr genau über die tatbestandlichen Anforderungen nachdenken, wann es geht und wann nicht.

Zur Frage der Videoüberwachung. Wir haben über die Themen Sicherheitsgefühl und Aufklärung bereits viel gesprochen. Eine Grundidee des Polizeirechts bzw. des rechtsstaatlichen Polizeirechts war früher die polizeiliche Verantwortlichkeit: Ich kann nur dann polizeilichen Maßnahmen ausgesetzt werden, wenn ich für das Entstehen einer konkreten Gefahr verantwortlich bin. Dann haben wir die Grundidee von Polizeirecht in Richtung der Verhütung von Straftaten ausgeweitet, und es vielleicht auch ein bisschen sauberer dogmatisch sortiert. Natürlich hat die Polizei auch die Aufgabe, Straftaten zu verhüten. Das ist völlig unstrittig ein Element der Gefahrenabwehr, das lange mit dem Blick auf die JI-Richtlinie diskutiert wurde.

Dann haben wir den dritten Bereich, die sogenannte Verfolgungsvorsorge. Das Bundesverfassungsgericht hat 2005 in einer Entscheidung zum Niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz herausgearbeitet, dass die Verfolgungsvorsorge eine vorgezogene Repression, und damit Strafprozessrecht, ist. Damit fällt die Verfolgungsvorsorge grundsätzlich in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Wenn der Bund es nicht geregelt hat, können es die Länder regeln. Bei den Maßnahmen, die wir zur Verfolgungsvorsorge nutzen, stellt sich immer wieder die Frage: Hat der Bund es geregelt, oder hat er ausdrücklich entschieden, dass es nicht geregelt werden soll? – Alles ein bisschen kompliziert durchzudeklinieren.

Meine auf der Hochschulpraxis basierende These ist: Die Videokamera und insbesondere die Bodycams sind vor allem ein Mittel zur Verfolgungsvorsorge. Ich bin froh, wenn ich die Bilder habe. Dann müsste sich der Gesetzgeber aber einmal ehrlich machen und müsste prüfen, ob es im Bundesrecht nicht bereits entsprechende Normen gibt. Offen gestanden finde ich, dann müsste er sich auch beim Sicherheits- und Ordnungsgesetz einmal ehrlich machen und ein Landesstraftprozessrecht einführen, weil dann ist es eben Strafprozessrecht. Es sollte zumindest nach außen hin sauber durchdekliniert werden. Das fehlt aus meiner Sicht.

Es ist völlig richtig, dass die Videoüberwachung im Tunnel oder woanders hinterher zur Aufklärung dienen kann. Nur, und das war der Anfang: Wen darf ich jetzt eigentlich überwachen? Darf ich jeden Nutzer, jede Nutzerin eines solchen Tunnels, eines solchen Ortes in der Nähe des Flughafens etc. überwachen, obwohl er oder sie nichts getan hat und sein/ihr Verhalten optimal darauf eingestellt hat, niemals eine Gefahr oder gar eine Straftat hervorzurufen? Trotzdem wird er oder sie überwacht, und die Bilder werden möglicherweise für längere Zeit gespeichert.

Dann kommt der nächste Schritt, schauen wir nach Hamburg oder Mannheim. Irgendwann bauen wir KI-Maßnahmen ein, zum Beispiel Bewegungs- oder Gesichtserkennung. An nicht wenigen Orten in Deutschland findet ohne Rechtsgrundlage eine illegale Gesichtserkennung statt. Wir haben letzte Woche im Kontext eines Kongresses gelernt: Wenn Sie eine Bewegungserkennung machen, dann sind Sie in der KI-Verordnung, und dann wird es noch einmal komplizierter als unter der JI-Richtlinie, weil Sie dann auch noch all die Regelungen der KI-Verordnung beachten müssten.



Strich drunter: Ja, Aufklärung kann zulässig sein, aber bisher können Sie im Regelfall nicht einfach mit dem Zweck der Verfolgungsvorsorge filmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass ich auch Verfolgungsvorsorge machen darf, wenn es zur Verhütung von Straftaten beiträgt. Ich glaube, das Bundesverwaltungsgericht nimmt hier eine unsaubere Abgrenzung vor. Die Realität ist ein sehr häufiger Einsatz, der nur darauf abzielt, Bilder für die Verfolgungsvorsorge zu gewinnen. Wenn ich das mache, muss ich zumindest sehr kurze Löschfristen einsetzen. Ich kann die Bilder nicht für ein Jahr speichern, weil es ja sein könnte, dass sich irgendwann einmal jemand meldet. Das geht aus meiner Sicht nicht.

Abgeordneter Alexander Bauer:

Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Roßnagel. Wir sprechen momentan über die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern bezüglich der Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Geschäfte, Supermärkte und Tankstellen können mein Einkaufsverhalten aufnehmen, wenn sie durch kleinste Hinweisschilder am Eingang des Marktes auf den Einsatz von Videotechnik hinweisen. Wie ist es für mich als juristischer Laie nachvollziehbar erklärbar, dass mein Kaufverhalten in Geschäften durch Videotechnik lückenlos dokumentiert wird – um das Marketing zu fördern und Produktplatzierungen zu optimieren –, aber der öffentliche Raum derart geschützt ist und große Hürden bestehen, um Präventivmaßnahmen durch Anwendung von Videotechnik durchzuführen, um Gefahren abzuwehren? Dieses Ungleichgewicht überrascht mich.

Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Wir haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Im nicht öffentlichen Bereich, zu dem Tankstellen und Supermärkte zählen, darf Videoüberwachung durchgeführt werden, wenn die Geschäfte ein überwiegendes berechtigtes Interesse haben. Die Platzierung von irgendwelchen Produkten ist mit Sicherheit kein berechtigtes Interesse, sondern die Geschäfte müssen dann behaupten, sie hätten ansonsten mit Ladendiebstählen oder ähnlichem zu rechnen. Das Interesse der betroffenen Personen muss dann überwiegen. Es muss erforderlich sein, damit der Diebstahl tatsächlich verhindert wird. Es muss ein überwiegendes berechtigtes Interesse vorhanden sein, also das Interesse muss überwiegen. Es hängt davon ab, wie umfangreich die Videoüberwachung ist, also ob die Videoüberwachung auf die Bereiche beschränkt ist, in denen Diebstahl stattfinden kann. Es kann vorkommen, dass Videoaufnahmen an Tankstellen oder in Kaufhäusern gemacht werden, die nach dieser Regelung unzulässig sind.

Umgekehrt haben wir die Regelung, dass, wenn staatliche Stellen eine Überwachung durchführen, spezifische Regelungen, wie zum Beispiel im HSOG, gelten müssen. Die öffentlichen Stellen können nicht mit überwiegenden berechtigten Interessen argumentieren, sondern sie müssen eine Ermächtigungsgrundlage haben, die sehr präzise beschreibt, was sie dürfen und was nicht.

Der Hintergrund ist, dass bestimmte Maßnahmen, zum Beispiel jemanden verhaften oder Bußgelder auferlegen, nur öffentliche Stellen durchführen können. Weil die Handlungsmöglichkeiten, die an die Videoüberwachung anknüpfen, aufgrund des Eingriffs in Grundrechte viel intensiver sind, sind diese Regelungen für staatliche Stellen entsprechend strenger als für Privatpersonen.

Mit dem Hinweisschild wird man beim Betreten des Marktes auf die Videoüberwachung aufmerksam gemacht. Bei IKEA zum Beispiel wird gefilmt, und dann kann man sich überlegen, ob man da wirklich seine Möbel kaufen will. Im öffentlichen Raum hat man keine Chance, dem zu entgehen. Man müsste schon sehr Slalom laufen, um jeder Kamera zu entkommen. Die Streubreite, was die Grundrechtseingriffe angeht, ist bei der Polizeiüberwachung im öffentlichen Raum deutlich größer. Das erklärt die Unterschiede. Ob das dann im Einzelfall jeweils überzeugt, ist eine andere Frage. Ich denke, vom Grundsatz her kann man nachvollziehen, dass die Situation im privaten und öffentlichen Bereich doch unterschiedlich ist.

Prof. Dr. Matthias Friehe:

Bei der Frage zum Jägertunnel ging es allgemein um die Frage zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Da ist aus meiner Sicht zuletzt doch einiges durcheinandergelassen. Ich will beginnen bei dem, was uns Prof. Roggan zu der Frage, ob die Vorschrift hinreichend bestimmt ist, vorgetragen hat. Ich glaube, da wurde etwas verwechselt. Es macht nämlich einen Unterschied, ob ich den Bestimmtheitsgrundsatz beachte oder ob mir die Gefahrenschwellen materiell nicht gefallen. Ihre Frage war, ob wir diese Neuregelung in § 14 HSOG überhaupt brauchen. Durch die Neuregelung werden die Gefahrenschwellen abgesenkt. Bisher brauche ich hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte. Jetzt habe ich die neue Norm in § 14 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG:

(...) „sofern diese Orte aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequenzierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie gemieden werden,“(...)

Aus meiner Sicht ist das keine Frage hinreichender Bestimmtheit – die Vorschrift enthält mehrere subsumtionsfähige Begriffe –, sondern es ist eine Frage, ob ich die Gefahrenschwelle für richtig oder für falsch halte. Ich denke, die Absenkung der Gefahrenschwelle ist eine politische Entscheidung des Gesetzgebers. Man kann durchaus darüber diskutieren, ob man das auch unter der bisherigen Norm so subsumieren konnte. Das hat allerdings Herr Bäuerle in seiner Kommentierung im BeckOK, die immer sehr wirkmächtig ist, anders gesehen. Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat sich dem angeschlossen. Jetzt muss der Gesetzgeber klarstellen, was gemeint war, bzw. gegebenenfalls die Schwellen absenken.

Ich glaube, bei der Evaluationspflicht sprechen wir über ganz unterschiedliche Begriffe, was mit Evaluationspflicht überhaupt gemeint ist. Teilweise wird die Evaluationspflicht so verstanden, dass sich der Gesetzgeber die Norm dahingehend anschauen soll, ob es eine vernünftige Regelung ist. Da bin ich deswegen skeptisch, weil diese Evaluation im Parlament jederzeit stattfinden kann. Es steht dem Plenum frei, Änderungsgesetze einzubringen. Daher ist es regelmäßig möglich, die Gesetze zu evaluieren und Änderungsgesetze anzunehmen oder abzulehnen.

Die andere Frage ist, ob ich die einzelne Maßnahme evaluieren muss. Wir haben eben ganz klar gesehen, dass im Gesetz durchaus vorgesehen ist, dass die Maßnahme regelmäßig überprüft wird. Ich sehe nicht, dass die Videokamera wieder abzustellen ist, wenn keine Straftaten begangen wurden. Die Norm soll ja gerade anhand der – das will ich noch einmal betonen – objektiven

Kriterien „konkrete Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung“ die Räume regeln, die besonders gefahrgeneigt sind. Es wäre zynisch zu sagen, wenn das Instrument eine gewisse Zeit gewirkt hat, müssen wir zunächst alles abbauen und warten, bis eine Reihe von Straftaten begangen wurde, damit wir es wieder aufbauen können. Das scheint mir rechtspolitisch nicht schlüssig und ist auch nicht Gegenstand der Auslegung dieser Norm, die neu geschaffen wird.

Letzte Bemerkung. Es ist behauptet worden, diese Begriffe könne man nicht näher definieren, da sie alle so weit und offen seien. Prof. Roggan verstand diese Norm so, dass eine Videoüberwachung an besonders häufig frequentierten Orten eingerichtet werden könne. Das kann ich der Norm überhaupt nicht entnehmen. Sie ist ganz klar auf die Angsträume zugeschnitten, weil es heißt: „und deshalb anzunehmen ist, dass sie gemieden werden.“ Ich kann nicht nachvollziehen, wie man diese Begriffe so verdrehen kann und sagt: Jeder Ort, auch ein besonders häufig frequentierter Ort, kann überwacht werden; denn ein besonders häufig frequentierter Ort ist ganz offensichtlich kein Ort, von dem anzunehmen ist, dass er aufgrund seiner „konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung“ gemieden wird.

Aus dem Grunde glaube ich schon, dass man sich die Begriffe dahingehend genau anschauen muss, dass sie hinreichend konkret und bestimmt sind. Insofern ist es ein gangbarer Weg, diese Norm so zu verabschieden.

Abgeordneter Moritz Promny:

Herr Prof. Goldhammer, Sie bezogen sich auf Herrn Seehofer mit Blick auf die Überwachungsgesamtrechnung. Wenn ich es richtig im Kopf habe, war es das Bundesverfassungsgericht, das das Konzept angeregt hat. Mich interessiert – vielleicht könnte Herr Prof. Roßnagel dazu ausführen –, inwieweit das insgesamt sinnvoll ist oder ob man nicht im Interesse der Freiheit darauf verzichten sollte. Mich interessiert, wie Sie das einschätzen, Herr Prof. Roßnagel.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Roggan, der wahrscheinlich gerade auf dem Sprung ist.

(Prof. Dr. Fredrik Roggan: Zum Sprinter!)

– Zum Sprinter. Schade. Ich hätte die Frage an Sie gehabt, wie Sie die Ausführungen von Herrn Prof. Friehe bewerten im Zusammenhang mit Ihren vorherigen Ausführungen.

Prof. Dr. Alexander Roßnagel:

Die Überwachungsgesamtrechnung geht zurück auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung. Ich habe dieses Urteil in der NJW im Jahr 2010 besprochen und dort den Begriff der Überwachungsgesamtrechnung eingeführt. Der Begriff stammt also nicht von Herrn Seehofer, sondern von mir.

Gemeint ist damit, dass man schaut, welche Gewinne Sicherheitsgesetze haben bezogen auf die Grundrechte. Diese können bezogen auf den Schutz der Grundrechte positiv sein. In Bezug auf die Eingriffe können sie negativ sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat angedeutet, dass mit der seinerzeitigen Vorratsdatenspeicherung eine Grenze der Überwachung der Bevölkerung erreicht sein könnte. Diese Überlegung führt dazu, dass man eine Gegenüberstellung machen kann, was positiv und negativ ist. Das Max-Planck-Institut in Freiburg bearbeitet ein solches Projekt.

Die Ampelregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung eine solche Überwachungsgesamtrechnung vorgesehen. Sie wollte das einführen. Das Justizministerium hat dazu auch eine Ausschreibung gemacht. Das Projekt, das aufgrund dieser Ausschreibung begonnen wurde, ist noch nicht abgeschlossen. Daher weiß man nicht genau, nach welcher Methode das geschehen soll und was da alles einbezogen werden soll oder nicht einbezogen werden soll. Auf jeden Fall ist das eine Überlegung, die in der rechtspolitischen Diskussion aufgegriffen wurde und dort kontrovers diskutiert wird.

Vorsitzender:

Jetzt rufe ich den mittlerweile erschienen Master of Laws Luca Manns auf.

Luca Manns:

Meine Damen und Herren, Herr Staatsminister! Ich will es nicht in die Länge ziehen. Sie sitzen seit zweieinhalb Stunden hier und haben alles schon fünf Mal gehört. Einen Teil der Impulse habe ich hören können, andere Dinge aber nicht. Deswegen sehen Sie es mir bitte nach, wenn das eine oder andere aus der Stellungnahme von Markus Ogorek und mir schon erwähnt wurde. Herr Ogorek lässt Sie herzlich grüßen. Ihm geht es seit dem letzten Termin besser. Er feiert heute aber seinen 50. Geburtstag und kann deshalb nicht bei uns sein.

Ich steige ein mit der Videoüberwachung. Das ist ein Klassiker im INA. Wir hatten ja die 3a-Anhörung mit viel Presse und allem, was dann folgte. Aus unserer Sicht ist es irritierend und bedauerlich – ich glaube, das teilen alle Sachverständigen mehr oder weniger stark –, dass dieser Absatz 3a so in § 14 HSOG verankert ist.

Wir können ja darüber reden – und das ist vorhin auch diskutiert worden –: Macht es im modernen Polizeirecht eigentlich noch Sinn, die konkrete Gefahr zu verlangen? Tatsächliche Anhaltspunkte, eigentlich fast Nachrichtendienstliches, kommen immer weiter rein. Das ist eine Entwicklung, die man mögen oder auch nicht mögen kann. Darüber kann man auch reden. Aber diese Fiktionstatbestände sind eine ganz schön ärgerliche Angelegenheit. Die mögen an Flughäfen und Bahnhöfen noch gehen. In Einkaufszentren und Sportstätten und auf Treckingpfaden in Nordhessen sind sie rechtlich aber einfach abwegig. Das hat sich auch nicht geändert.

Wir hatten die Hoffnung, die neue Hausleitung des Innenministeriums ändert das. Das ist im Entwurfspaket aber nicht enthalten. Es geht sogar noch um eine Ausweitung auf die Flughafenbereiche. Das ist der einzige Bereich, für den man vielleicht sagen kann: Die Vermutungsregelung liegt vor. Wir haben zwei Flughäfen, nämlich in Frankfurt und in Kassel. Frankfurt wird wohl ein gefährlicher Ort sein. Dann mag das typischerweise zutreffen.

Dann haben Sie die terroristische Gefahr als Abwehrgrund festgelegt. Ob das wirklich Landeskompetenz ist, weiß ich nicht. Da überzeugt uns die Anpassung nicht wirklich.

Wir wollen allgemein sagen: Gehen Sie den 3a noch einmal kritisch an. Ich rede lieber über die Absenkung von Schwellen, wie dies in § 14 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 vorgesehen ist, als über Fiktionen, weil da, auch wenn sie widerlegbar ist, faktisch zu jeder Kamera Rechtsschutz beantragt werden muss. Das macht das so unattraktiv und sorgt für potenziell massive Grundrechtseingriffe.

Ob der bisherige § 14 Absatz 3 in der klassischen Variante zulässig oder unzulässig ist, dazu gibt es Stimmen, die wir heute gehört haben. Das muss ich insofern nicht wiederholen. Wenn man annimmt, dass sie zulässig ist, hat man mit der neuen Regelung, die die Angsträume angreift, eine deutliche Absenkung des Schwellenwertes.

Ich habe gerade während des Beitrags von Herrn Friehe gegoogelt. Eigentlich Normenklarheit und Bestimmtheit. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob das die einzige Kategorie ist, unter die man das fassen kann. Das kann man so oder so sehen. Eine Norm ist nicht mehr normenklar, weil sie so weit und so subjektiv ist, dass der Bürger sie nicht voraussehen kann. Oder wir senken die Schwellen so weit ab, dass der Bürger sie deswegen nicht voraussehen kann. Das ist eigentlich gehopst wie gesprungen.

Am Ende haben wir halt einen Tatbestand, der, was die Frequentierung von Orten angeht, auf eine Vielzahl von öffentlichen Orten zutrifft. Außerdem ist es so, dass wir dann das Verhältnis von „man kann sich frei bewegen, außer an besonders bedrohten Orten“ – das ist das, was wir als Kriminalitätsschwerpunkt kennen, vielleicht auch ein bisschen abgesenkt, wie es Herr Roßnagel angesprochen hat –, umkehren und zu einer Regelvermutung in allen Bereichen kommen. Da überzeugt es mich auch nicht, zu sagen, eine hohe Frequentierung könne nicht darunterfallen.

Ich kenne durchaus ältere Menschen, die sagen, die Innenstadt sei ihnen zu wuselig, da gebe es so viele Taschendiebstähle. Auf der Zeil fühlen sich diese Menschen nicht mehr wohl. Das lässt sich schon hören. Ich verstehe, dass das nicht die Intention war. Ich verstehe auch, dass der Tunnel und diese Orte abgedeckt werden sollen. Ob man das aber in diesen Wortlaut nicht hineinlesen kann, weiß ich nicht.

Das heißt, wenn Sie das wirklich nicht wollen, dann stellen Sie bitte zumindest einmal klar, was Sie wollen. Dann haben Sie zumindest eine Eingrenzung.

Hinten raus versuchen Sie das Ganze abzudecken, indem Sie auf die Angst der Bevölkerung verweisen. Das ist auch eine gute Idee. Ich bin gar nicht einer von denen, die sagen: Wenn sich

die Bevölkerung unsicher fühlt, haben die halt gelitten. Dann müssen sie irgendwie zusehen. Der Ort ist doch gar nicht gefährlich. – Ich finde es durchaus legitim, wenn sich der Gesetzgeber im Ansatz daran orientiert, was die Menschen für bedrohlich halten. Für eine gerichtliche Überprüfung brauchen wir aber Dinge, die sich objektivieren lassen. Ich habe erhebliche Zweifel, dass sich das objektivieren lässt.

Dann greift es auch nicht, zu sagen: Wenn der Tunnel wieder voll ist, nachdem die Kamera dorthin gehängt worden ist, dann ist das ja bewiesen. – Das ist ein Zirkelschluss. Die Frage ist auf die vorherige Situation zu beziehen: Hätte ich die Kamera nicht aufgehängt, wäre er dann leer geblieben? – Diesen Beweis können Sie nicht führen. Das ist das strukturelle Problem der Norm.

Das Thema Bodycams usw. lasse ich beiseite. Ich glaube, dazu haben Sie heute genug gehört. Herr Bäuerle war eher goodwill-mäßig dabei. Wir sehen das jetzt auch nicht so problematisch im Ansatz wie manch anderer.

Ich möchte noch etwas zum Thema Messerverbotzonen sagen. Wir haben sehr oft Presseanfragen für Hintergrundformate, zuletzt von der „ZDF Rechtsredaktion“. Die fragen uns, wie man anlasslos mit Blick auf Messer kontrollieren kann. Dazu bestand bislang eine große Unkenntnis, was auch naheliegt, weil der Konnex zwischen einem gefährlichen Ort laut Landespolizeigesetz und dem zufälligen Bestehen einer Waffen- oder Messerverbotzone nicht intuitiv dazu führt, dass das erklärbar ist.

Insofern habe ich Verständnis dafür, wenn Sie die Waffenverbotszone explizit als Ansatzpunkt nehmen und nicht über Bande spielen. In Hessen ist das § 18, also der gefährliche Ort. Nun hat Ihnen halt der Bundesgesetzgeber eine Schnippe geschlagen, indem er § 42 Waffengesetz – die alte Waffenverbotszone, sehr hohe Anforderungen, vermutlich höhere als die des gefährlichen Ortes – mit der Messerverbotzone – sehr geringe Anforderungen – Absatz 6 – zusammengelegt hat. Der neue Absatz 5, die Waffen- bzw. Messerverbotzone, hat halt einheitlich niedrige Voraussetzungen. Nummern 2 bis 5. Nummer 1 bezieht sich auf die hohen Anforderungen der Waffenverbotszone.

Das ist wieder so ein Kriterium: viel frequentierte Orte, Menschenansammlungen. – Jetzt muss ich einmal in den Wortlaut schauen, was das andere ist: Für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich sein muss. – Meine Güte. Das ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Es gibt also Orte mit viel Verkehr und das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Ich finde es nicht so cool, da anlasslos kontrolliert zu werden.

Ich verstehe, wenn Sie sagen, dass Sie da ein Problem mit Messern haben. Das ist ein Wahrnehmungsproblem und in Teilen der Bevölkerung auch ein tatsächliches Problem. Sie wollen da etwas machen. Das Waffengesetz hat sich durch die Anpassung selbst disqualifiziert, weil Sie jetzt mit den niedrigen Anforderungen arbeiten müssen, die den § 18 HSOG deutlich unterschreiten. Deswegen ist die Idee zwar gut, aber jetzt eigentlich nicht mehr fortsetzungsfähig.

Letzter Punkt: Gewahrsam. Schwierige Angelegenheit. Einerseits fühlt sich das für die Betroffenen an wie Haft. Wenn ich mehrere Wochen ins Gewahrsam gehe, sagt mein Arbeitgeber vermutlich etwas. Dann habe ich möglicherweise auch mit meiner Wohnung ein Problem. Dass da Dinge dranhängen, die über die reine Freiheitsentziehung hinausgehen, kann niemand leugnen.

Wir müssen aufpassen – da ist Bayern immer so ein bisschen der Vorreiter –, dass wir nicht in eine Richtung marschieren und Leute wochenlang in der Haft halten. Vorhin ist nach einem Beispiel aus Hessen gefragt worden. Ich kenne keines, aber eines aus Köln, aus der Stadt, aus der ich gerade komme.

Weihnachten vergangenen Jahres war eine Gruppe des ISPK sehr aktiv und hat mutmaßlich Anschläge auf den Kölner Dom geplant. Diese Gruppe wurde in einer Stufe ausgehoben, in der ihr das noch nicht gerichtsfest nachgewiesen werden konnte. Am 15. Januar war der israelische Botschafter zu Gast an der Uni Köln mit zwei Hundertschaften und allem, was dazu gehört. Das war für uns vor der Veranstaltung furchtbar. Wir hatten ernsthafte Sorge, weil diese ISPK-Leute wieder draußen waren, weil in NRW die Frist nicht besonders lang ist. Die waren zwar unter Wind, aber man weiß ja, wie das mit der Observation so ist.

Rechtspolitisch habe ich das Gefühl, dass es durchaus den realen Bedarf gibt, an die Fristen zu gehen, und zwar nicht für die Klimakleber, sondern primär für diese Fälle. Wo die Grenze ist, ab wie vielen Tagen man in welcher Konstellation nicht mehr reingehen kann, weiß Gott. Das werden wir bei der Überprüfung im Einzelfall in Karlsruhe sehen. Uns schienen die Fristen nicht unerträglich lang. Das kann man natürlich anders sehen.

Aber wie bei vielen Maßnahmen in diesem Paket ist dieses Mal für uns zumindest klar gewesen, was der Hintergrund ist und dass das in der Regel vernünftige Überlegungen waren, auch wenn an vielen Stellen größerer oder kleinerer Nachbesserungsbedarf besteht.

Was wir überhaupt nicht verstehen – deshalb appellieren wir an dieser Stelle der Anhörung –, ist Absatz 3a. Da muss man eine Methode finden. Wenn man das nach Karlsruhe bringt, ist das Ding so was von tot. Damit ist dann auch der Satz 2, den Sie jetzt einführen, weg. Nehmen Sie es doch selbst heraus. Dann haben Sie nicht die Schmach nicht. Es ist immer unangenehm – das betraf Herrn Beuth am Ende der vergangenen Legislatur öfter –, wenn man andauernd verliert. Damit tut man sich wirklich keinen Gefallen. Passen Sie das mit den Orten und der Angst besser an und gehen in diese Richtung, wenn Sie das wirklich machen wollen, anstatt den 3a weiter bestehen zu lassen.

Vorsitzender:

Gibt es noch Fragen zu dieser Stellungnahme? – Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zum letzten Block der Anzuhörenden, nämlich zu den Berufsverbänden.

Sascha Buschky:

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für Möglichkeit zur Stellungnahme. Die schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor.

Ich kann nur durch die praktische Brille geschaut berichten. Das ist für uns ein weiteres Hilfsmittel auf der Klaviatur, auf der wir spielen dürfen und mit der wir unseren täglichen Dienst bestreiten müssen. Die Feinheiten, die ich soeben reichhaltig mit anhören durfte, kann und darf ich nicht beurteilen. Das steht mir gar nicht zu. Wir müssen aber damit arbeiten. Deswegen plädiere ich dafür, dass es so konkret wie möglich wird, damit der Beamte draußen eindeutig damit umgehen kann und damit es nicht zu irgendwelchen Rechtsstreitigkeiten kommt.

Ansonsten begrüßen wir das ganze HSOG-Anpassungspotpourri – so darf ich es jetzt einmal nennen – und werden das auch in Zukunft konstruktiv begleiten als Berufsvertretung der Kriminalpolizei.

Vorsitzender:

Gibt es Fragen aus den Reihen der Abgeordneten? – Das ist nicht der Fall.

Dann ist auch dieser Block abgeschlossen und damit auch die Anhörung insgesamt. Ich danke Ihnen für Ihre Stellungnahmen und dafür, dass Sie hier Rede und Antwort gestanden haben. Ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg.

Beschluss:

INA 21/13 – 12.11.2024

Der Innenausschuss hat eine öffentliche mündliche Anhörung durchgeführt.

(Ende des öffentlichen Teils der Sitzung: 16:37 Uhr –
Weiter mit nicht öffentlichem Teil)

Wiesbaden, 20. November 2024

Protokollführung:

Vorsitz:

Henrik Dransmann

Thomas Hering