



Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen Änderungen des HSOG

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der SPD
Drucksache 21/1151 vom 1. Oktober 2024**

**Stellungnahme zur Anhörung im
Innenausschuss des Hessischen Landtags
am 12. November 2024**

und

**Anmerkung zu Drs. 21/1171
Änderungsantrag der Fraktion der AfD**

Prof. Dr. Clemens Arzt

Gründungsdirektor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit
der HWR Berlin (FÖPS Berlin)



Inhalt

I. VORBEMERKUNGEN	2
II. NEUREGELUNGEN IM HSOG	5
§ 14 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen.....	5
Absatz 1	5
Absatz 3	6
Absatz 3a	7
Absatz 6	8
§ 15d Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen	10
§ 18 IIa Maßnahmen in Waffenverbotszonen	12
§ 31a Elektronische Aufenthaltsüberwachung	13
§ 35 I Dauer der Freiheitsentziehung.....	14
Fazit.....	15

I. Vorbemerkungen

Die Stärkung des so genannten **Sicherheitsgefühls** hat wieder einmal Konjunktur, wie die überstürzte und rechtlich breit kritisierte Einbringung des Sicherheitspaketes der Bundesregierung in den Deutschen Bundestag vor wenigen Wochen zeigte, das nach einer Sachverständigenanhörung deutlich überarbeitet werden musste, bevor es im Bundestag verabschiedet und dann im Bundesrat blockiert wurde, um noch weitergehende Gesetzesverschärfungen durchzusetzen. Auch die hessische Landesregierung bringt, nach der in NRW, nun also ein Sicherheitspaket ein und suggeriert, dass die Bevölkerung sofort vor „geplanten“ Anschlägen geschützt werden müsse, wobei unklar bleibt, ob der Schutz vor Anschlägen oder der Planung derselben gemeint ist oder ob der Landesregierung Planungen bekannt sind, die nunmehr dringend ein Handeln erfordern. Dabei wird so getan, also ob Kriminalität und gerade schwerste Gewaltdelikte ernsthaft durch Gesetze verhindert werden können. Hier wäre eine Anhörung kriminalistischen Sachverständigen sinnvoll, um diesen Ansatz endlich einmal fundiert zu diskutieren.

Das wesentliche Regelungsanliegen in diesem Gesetzentwurf liegt in der Ausweitung polizeilicher Grundrechtseingriffe durch Videoüberwachung im öffentlichen Raum o-



der zum Schutz von Flughäfen vor Protesten und Terroranschlägen, im breiten Einsatz von Drohnen für polizeiliche Tätigkeiten, dessen Kontext zur Problembeschreibung für diesen Gesetzentwurf nicht erkennbar ist. Weitere Regelungsvorschläge betreffen die Ausweitung der Nutzung der elektronischen Fußfessel zum Schutz vor häuslicher Gewalt. Und natürlich, das darf nach den schrecklichen Straftaten in Mannheim und Solingen nicht fehlen, in Messerverboten, als ob diese damit verhindert worden wären. Gerade häusliche Gewalt wird zuhause mit dort ubiquitär anzutreffenden Messern begangen und nicht im öffentlichen Raum. Wird durch die vorgeschlagenen Maßnahmen das allgemeine Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ernsthaft verbessert? Wurde dieses **empirisch untersucht**, um nach einem Jahr oder zwei zu eruieren, ob diese Maßnahmen hier tatsächlich zu einer Verbesserung des Gefühls beigetragen haben? Wurde auch nur in einem der hier diskutierten Vorschläge **evidenzbasiert argumentiert** oder geht es – wie so oft in der Innenpolitik – vor allem um Symbolpolitik?

Nicht die **Freiheit der Menschen** vor immer weiter zunehmender Überwachung steht im vorliegenden Gesetzentwurf im Vordergrund, sondern der vermeintlich bessere Schutz der „Sicherheit“ durch Grundrechtseinschränkungen. Art. 2 I HVerf setzt einen anderen Akzent: „Der Mensch ist frei. Er darf tun und lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt oder die verfassungsmäßige Ordnung des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt.“ In der als „Problem“ benannten Intention des Gesetzentwurfs (nachfolgend GE) steht hingegen die „**Sicherheit der Hessinnen und Hessen**“ einschließlich ihres „Sicherheitsgefühls“ an oberster Stelle, wobei unklar bleibt, ob Hessinnen und Hessen im Sinne des Art. 1 I HVerf zu verstehen ist. Dabei wird nicht im Ansatz empirisch untermauert, wo „Sicherheitslücken“ im bisherigen Polizeirecht verortet werden und weshalb diese durch neue Beschränkungen der Freiheitsrechte geschlossen werden könnten, um mehr „Sicherheitsgefühl“ zu erzeugen.

Das **Sicherheitsgefühl** ist indes nicht Schutzgut der **öffentlichen Sicherheit** (vgl. § 1 I HSOG) und kann behördliche Verfügungen und Realakte nicht begründen (*Thiel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., § 8 Rn 9). Dabei bleibt festzuhalten, dass „die Wahrung der Sicherheit im Kern Rechtsgüterschutz ist“ (*Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Kap. 5 Rn. 5), nicht also der Befriedung von (Un-)Sicherheitsgefühlen, die noch dazu vom Gesetzgeber hier einfach unterstellt werden: „Sie gewinnen im Idealfall solche Orte wieder als öffentliche Räume zurück, die sie vorher gemieden haben“ (Begründung S. 7 zu Nr. 3 b). Staatliche Schutzpflichten zielen auf den Grundrechtsschutz von Leib, Leben, Freiheit, Gesundheit, nicht aber auf eine Beseitigung negativer Gefühle Einzelner. Ob das „Sicherheitsgefühl“ im Rechtsgüterschutz aufgeht, ist deutlich zu bezweifeln. Anders als im Ausnahmefall im Versammlungsrecht mit Blick auf aggressiv militantes Auftreten, findet das Sicherheitsgefühl im Polizeirecht weder in der öffentlichen Ordnung noch in der öffentlichen Sicherheit einen Anknüpfungspunkt (so überzeugend *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, S. 229 f.), da subjektiv bedingt und ausgeformt.



Wohl kann der **Gesetzgeber** auch Maßnahmen auch zur **Verbesserung des Sicherheitsgefühls** treffen, soweit diese mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Zur Hebung des Sicherheitsgefühls kann aber die **Polizei** nicht zu **Grundrechtseingriffen** befugt werden. Genau dies ist aber Ziel der Änderung bspw. in § 14 III 1 Nr. 3, wie die Gesetzesbegründung unzweideutig klarstellt: „Insofern dient die Regelung der **Stärkung des Sicherheitsgefühls** der Bürgerinnen und Bürger“ (Begründung S. 7 zu Nr. 3 b). Und weiter wird darauf abgestellt, es sei „unerträglich, trotz Kenntnis von begünstigenden Tatgelegenheiten an bestimmten öffentlichen Orten erst Straftaten hinnehmen zu müssen, bevor dort präventive Abhilfe geschaffen werden kann“ (ebd.). Im Widerspruch hierzu wird im Absatz zuvor für den „Jägertunnel“ in Marburg dargelegt, dass es dort wiederholt zu Straftaten gekommen sei, wobei weder Fakten zu der Anzahl noch der Verteilung über die Jahre hinweg belegt werden.

Wenn es an einem Ort vermehrt (und empirisch belegbar) zu Straftaten kommt, ist dies ein Problem der **öffentlichen Sicherheit**, eines der öffentlichen Ordnung ist es nach gängigem Verständnis dieser gefahrenabwehrrechtlichen Schlüsselbegriffe nicht (zur Kritik an diesem Tatbestandsmerkmal vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Rn. 42 ff.). Eröffnet der Gesetzgeber indes den Polizeibehörden im weiteren Sinne – die in concreto über die Einrichtung und Nutzung der Videoüberwachung etwa nach § 14 III 1 Nr. 3 entscheiden – nunmehr auch ohne eine konkrete Gefahr im Sinne von § 14 III 1 Nr. 1 und ohne tatsächliche Anhaltspunkte, dass Straftaten drohen nach § 14 III 1 Nr. 2 dennoch nach Nr. 3 die Möglichkeit der **Videoüberwachung**, wird diese zu einem ubiquitär einsetzbaren Mittel, wo auch immer die Polizei die Ansicht vertritt, dass dies **Angsträume** seien und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu einer Meidung dieser Orte führe. Notwendig ist nicht der mit Tatsachen empirisch unterlegte Nachweis der Polizei, dass dort in der Vergangenheit vermehrt Straftaten begangen wurden und auch in Zukunft drohen, sondern die nicht nachweisbedürftige Annahme der Behörde, dass bestimmte Orte „gemieden“ würden.

Auch wenn vermutlich eine Vielzahl von Menschen eine weitergehende Videoüberwachung im öffentlichen Raum begrüßen würde, kann dies Grundrechtseingriffe bei allen Nutzer*innen des öffentlichen Raums nicht rechtfertigen, wenn in deren **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** eingegriffen wird, was allein zur Befriedung eines vermeintlichen **Unsicherheitsgefühls** bei anderen nicht zu rechtfertigen wäre. Die Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen richtet sich nicht nach den Gefühlen eines Teils der potentiell Betroffenen. Die hierfür vorgeschlagene Ermächtigung der Polizei und Gefahrenabwehrbehörden geht im **freiheitlichen Rechtsstaat** (der sich durch das Prinzip der *rule of law* und nicht der *rule by law* definiert; siehe nur *Pichl*, Law statt Order, 2024) zu weit, weil die Maßnahme (anders als nach Nr. 2) nicht einmal mehr eine Verhütung vergleichbarer, dort in der Vergangenheit nachweisbar begangener, Straftaten in der Zukunft zum Gegenstand



hat, sondern allein die polizeiliche Annahme, das Sicherheitsgefühl von Menschen sei beeinträchtigt.

II. Neuregelungen im HSOG

§ 14 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen

§ 14 gewährt den Polizeibehörden weitreichende Befugnisse zur Erhebung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten bei Ansammlungen, Versammlungen und an bestimmten Orten. Dies ist ausdrücklich zulässig auch gegen andere als die in den §§ 6 und 7 genannten Personen (**Verantwortliche**). Es stellt also **nicht** mehr das **Verhalten** einer Person den Anlass dar, sondern allein von der Polizei definierte Umstände am Ort. Das grundlegende Prinzip des Gefahrenabwehrrechts, dass Maßnahmen gegen die eine Gefahr verursachende Person zu richten sind, ist aufgehoben und allein die **Anwesenheit an einem Ort** genügt, um einen **Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** zu legitimieren. Dies soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Verhütung von Straftaten auf der präventiv-polizeilichen Ebene dienen, wie auch der Verfolgungsvorsorge auf der repressiv-polizeilichen Ebene, die Teil des Strafprozessrechts (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04) ist, das hier gleichsam als Landesstrafprozessrecht im HSOG verankert wird. Ob diese Maßnahme in der Vergangenheit tatsächlich zu einem Rückgang von Kriminalität insgesamt und nicht nur der Verdrängung vom so überwachten Raum gedient hat, wird empirisch nicht im Ansatz unterlegt.

Absatz 1

Die bisherige Regelung in **§ 14 I** soll nun auf den „**Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen**“ ausgeweitet werden. Interessanterweise soll dies für Absatz 2 offenbar nicht gelten, dort sind nach der ausdrücklichen Änderung des Absatz 1 Bild- und Tonaufzeichnungen nicht zulässig. Es handelt sich dabei in **Absatz 1** um Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Einschüchterungswirkung und bei **Absatz 2** um einen ebensolchen mit erheblicher Einschüchterungswirkung im **Schutzbereich des Art. 8 GG**. Dabei bleibt unklar, weshalb § 14 II Eingriffe in die **Versammlungsfreiheit** durch Bild- und Tonaufzeichnungen nach dem **Polizeirecht** erlaubt, während Bild- und Tonaufzeichnungen anlässlich von Versammlungen (ansonsten) in **§ 17 VersFG** Hessen im **Versammlungsrecht** geregelt sind, wo diese mit Blick auf den Grundrechtseingriff und nach dem Grundsatz der Spezialität (*lex specialis*) zumindest zutreffend verankert sind. Es stellt sich daher die Frage, ob **§ 14 II überhaupt noch anwendbar** sein kann, wenn doch **§ 17 VersFG die Frage der Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen spezialgesetzlich regelt**. Aus meiner Sicht ist dies zu



verneinen. Aber vielleicht soll die Regelung aufrechterhalten werden, weil der Hessische StGH am 13. November 2024 über die Verfassungsmäßigkeit des VersFG verhandelt, das mangels Gesetzesvorbehalts jenseits der Anmeldung von Art. 14 HVerf nach der hier vertretenen Auffassung nicht gedeckt und im Übrigen in vielen Teilen mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht vereinbar ist.

Absatz 3

In § 14 III sieht der Gesetzentwurf eine deutliche Ausweitung der Videoüberwachung mittels **Bildübertragung** und deren **Aufzeichnung** vor. Es handelt sich auch hier um einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch Datenerhebung, Nutzung dieser Daten und Speicherung. Dieser soll nach **Nr. 1** zulässig sein zur Abwehr von Gefahren. Dies kann nach gängigem Verständnis nur die Abwehr **konkreter Gefahren** meinen (§ 1 I und IV). Die Maßnahme muss hierzu geeignet sein, was indes nur der Fall ist, wenn die Polizei zur Abwehr einer konkreten Gefahr zeitnah intervenieren kann, also binnen Minutenfrist. Nach § 15a I PolG NRW beispielsweise ist eine solche Überwachung (zur Verhütung von Straftaten) nur zulässig, wenn „jeweils ein **unverzögliches Eingreifen der Polizei** möglich ist“. Eine vergleichbare Regelung fehlt im HSOG. Gerade bei der Abwehr konkreter Gefahren kommt es aber nicht auf langfristige Effekte oder die (strafprozessuale) Speicherung zur Verfolgungsvorsorge an, sondern eine konkrete Gefahr muss innerhalb eines engen Zeitraums abgewehrt werden oder die Maßnahme kann nicht das erreichen, was sie verspricht.

Nach **Nr. 2** soll die Videoüberwachung zulässig sein, „wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass **Straftaten drohen**“. Auch hier stellt sich zunächst die Frage der Zielrichtung der Maßnahme und der **(zeitlichen) Interventionsfähigkeit** der Polizei. Auf der „Zeitschiene“ ist hier ein längerer Zeitraum anzulegen; es fragt sich aber, ob und wie die Maßnahme geeignet sein soll zur Verhütung von Straftaten, wobei tatbestandlich nicht klar ist, ob diese Maßnahme noch dem Aufgabenbereich nach § 1 I oder § 1 IV zuzuordnen ist. Zu vermuten ist letzteres, weil sonst die Regelung als Alternative zu Nr. 1 überflüssig wäre. Dann wäre indes in der Norm klarzustellen, ob es sich um eine Maßnahme zur **Verhütung von Straftaten** oder zur **Verfolgungsvorsorge** nach § 1 IV handeln soll, also eine repressiv-polizeiliche Maßnahme. Stattdessen wird auf „drohende“ Straftaten verwiesen, womit die Norm ein deutliches **Defizit in der Normenbestimmtheit** aufweist.

Fraglich ist auch, ob „**tatsächliche**“ **Anhaltspunkte** eine hinreichend hohe Eingriffsschwelle definieren oder ob nicht zumindest „**Tatsachen**“, die eine Annahme rechtfertigen, zu verlangen sind (sofern man der Auffassung folgt, dass diese beiden Begriffe eine unterschiedliche hohe Eingriffsschwelle bezeichnen, was nach der hier vertretenen Auffassung der Fall ist). Dabei ist zu beachten, dass hier nicht die Verursacher einer Gefahr vom Grundrechteingriff erfasst werden können, sondern jeder Mensch, der hierzu keinen Anlass gegeben hat; es gilt also gleichsam eine



„**Ortschaftung**“. Hierfür bedarf es einer dauerhaften und nachvollziehbaren **Dokumentation** des Anfalls von Straftaten im Zeitverlauf für den betroffenen Ort, was die vorgeschlagene Neuregelung in Satz 2 aufgreift, wobei unklar ist, weshalb hier der Gesetzgeber offenbar eine besondere Hervorhebung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für erforderlich ist, der doch bereits eines der Kernelemente des Rechtsstaatsprinzips ist. Diese Dokumentation sollte im Rechtsstaat aus Gründen der Transparenz für jede(n) **einsehbar** sein oder zumindest die Orte seitens der Polizei öffentlich bekannt gemacht werden (vgl. § 21 IV 1 ASOG Berlin für so genannte „gefährliche Orte“, für die das Berliner Recht immerhin „Tatsachen“ anstelle „tatsächlicher Anhaltspunkte“ als Tatbestandsvoraussetzung fordert).

In **Nr. 3** wird **Tatbestandsschwelle** der beiden vorherigen Alternativen nochmals deutlich unterschritten und jeder Mensch muss sich dort einer Videoüberwachung unterziehen, weil aus Sicht der **Polizei „anzunehmen ist, dass diese gemieden werden“**. Tatbestandliche Rechtfertigung der dauerhaften Videoüberwachung ist nicht mehr die Begehung von Straftaten durch Dritte, sondern die **polizeiliche Vermutung**, dass ein Ort wegen seiner Lage etc. „günstige Tatgelegenheit“ biete und daher „gemieden“ werden. Fraglich ist, wie dies im Sinne des neu eingefügten Satz 2 **ermittelt** werden und ob und welcher **empirische Ansatz** hier anlegbar sein soll? Wann ist der „Startpunkt“ für die **Ermittlung dieser „Vermeidungshandlung“** also der Unterlassung des Betretens eines Ortes? Da die Orte ohne Betretende ja keine Tatgelegenheiten bieten, müsste bei der empirischen Ermittlung unterschieden werden zwischen einerseits Betretenden mit Tatabsicht und solchen ohne Tatabsicht, die dennoch betreten, sowie einer dritten Kategorie von Betretungswilligen, die eine Betretung aber unterlassen wegen der Betretenden mit Tatabsicht? All dies müssen Behörden ermitteln, die keinen wissenschaftlichen Unterbau hierfür haben; oder sollen dazu Forschungsaufträge vergeben werden, was dann entgegen E.4. des GE finanzielle Auswirkungen hätte? Die tatbestandliche Schwelle („anzunehmen ist“) bleibt für Bürgerinnen und Bürger wie auch die prüfenden Gerichte im Dunkeln und ist mit den gängigen Anforderungen an die **Normenbestimmtheit** nicht zu vereinbaren.

Absatz 3a

Verfassungsrechtlich abwegig ist, dass der Gesetzgeber mit Absatz 3a eine **Vermutungsregelung** als Rechtsgrundlage für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geschaffen hat und diese nunmehr auszuweiten beabsichtigt. Es wird also nicht mehr im Einzelfall eruiert, ob eine Videoüberwachung geeignet, erforderlich und angemessen ist, sondern dies wird vom Gesetzgeber für bestimmte Orte vermutet und sodann abstrakt festgelegt; ein verfassungsgerichtlich sicher noch zu überprüfender Ansatz (von einer Verfassungswidrigkeit geht mit überzeugenden Gründen *Bäuerle*, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, Möstl/Bäuerle, 33. Edition, Stand: 01.06.2024) aus. Mit Blick auf die bereits geltende Fassung des Abs. 3a sei hier nur angemerkt, dass **Personenbahnhöfe** in der Regel in den Aufgabenbereich der Bundespolizei als Bahnpolizei nach § 3 BPolG fallen.



Die jetzt vorgeschlagene Neuregelung „für öffentlich zugängliche Bereiche **in unmittelbarer Nähe von Flughäfen**“ ist wiederum unter **Bestimmtheitsgesichtspunkten** problematisch, weil anders als für einen Bahnhof (siehe nur § 3 I BPolG: „auf dem Gebiet der Bahnanlagen“) oder Flughäfen für Betroffene nicht erkennbar und für die Exekutive hinreichend bestimmbar ist, wo „öffentlich zugängliche Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen“ beginnen und enden. Zwar gestattet die Regelung keine zwangsweise durchsetzbaren Befugnisse wie etwa Platzverweise oder ähnliche Maßnahmen, dennoch mangelt es im Gesetz an klaren und auch von Gerichten und Betroffenen nachvollziehbaren und hinreichend bestimmten Kriterien insbesondere für den Frankfurter Flughafen und dessen sich über viele Kilometer hinziehender Umzäunung. Just dieser Ort wird aber ein Hauptanwendungsfall der Regelung sein. Welche Bereiche sollen zukünftig einer Videoüberwachung unterworfen werden dürfen und welche nicht? Damit ist für die Betroffenen aus dem Gesetz nicht hinreichend nachvollziehbar, wo sie sich überwachungsfrei bewegen können und wo nicht. Auch dieser Regelung mangelt es daher an **Normenbestimmtheit**.

Absatz 6

Die Regelung **erweitert** den bisher auf Identitätsfeststellungen beschränkten Anwendungsbereich der Norm und damit des Bodycam-Einsatzes auf jedwede polizeiliche Maßnahme. Die bisherige „Ankoppelung“ an die Durchführung einer zulässigen Identitätsfeststellung entfällt und die Maßnahme soll künftig im öffentlichen zugänglichen Raum bei **jedweder Tätigkeit von Polizei und Gefahrenabwehrbehörden** zulässig sein. Dies bringt eine erhebliche **Ausweitung der Zahl der Betroffenen und der Anlässe** eines Bodycam-Einsatzes mit sich, die am Recht auf informationelle Selbstbestimmung und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen ist. Insbesondere aber ist nicht erkennbar, wie eine kurzfristige offene technische Erfassung zur **Abwehr von erheblichen Gefahren geeignet** sein soll. Nach der Logik des Gesetzgebers soll das Pre-Recording im Falle einer (konkreten) Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit nach Nr. 1 dazu dienen, den Verlauf des Geschehens vor dem Übergang in die von Nr. 2 erfasste Phase der Aufzeichnung zu „erfassen“. Fraglich ist zudem, wie hiermit Gefahrenabwehr ermöglicht werden soll, anstelle klarer Anordnungen, ggf. mit Zwangsandrohung oder – wenn erforderlich – im Sofortvollzug. 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** (vertiefend hierzu *Arzt* in BeckOK PolG NRW § 15c Rn. 2 ff).

Nach **Satz 1 Nr. 1** soll es zulässig sein, „eine Person mittels Bild- und Tonübertragung kurzfristig offen technisch zu erfassen“, soweit die dort aufgeführten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Was mit einer solchen **Erfassung** gemeint ist, lässt sich aus dem Sprachgebrauch nicht nachvollziehen. In der Kommentarliteratur (*Bäuerle* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, Möstl/Bäuerle, 33. Edition,



Stand: 01.06.2024, § 14 Rn. 102) wird dies als Zulässigkeit des **Pre-Recording** verstanden, was nach dem hier vertretenen Verständnis mit der gängigen Terminologie des Datenschutzrechts (§ 41 Nr. 2 HDSiG) nur bedingt vereinbar ist, die eine Unterscheidung von „Erfassen“ und „Speichern“ trifft (zur kontroversen Diskussion zur Abgrenzung im Datenschutzrecht vgl. nur Roßnagel in Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 4 Nr. 2 DSGVO Rn. 16, 19 mwN). Faktisch stellt **das Pre-Recording** nichts anderes als eine Speicherung in einem **Ringspeicher** dar, deren einziger Unterschied zur in Nr. 2 genannten „Aufzeichnung“ in der Dauer der Speicherung liegt (vgl. etwa <https://de.wikipedia.org/wiki/Ringpuffer>; <https://www.sick.com/cz/de/glossar/ringspeicher/g/p681567>). Dies sollte im Gesetz im Sinne der Normenbestimmtheit auf der Rechtsfolgenseite klargestellt werden.

- Die zeitliche Festlegung „**kurzfristig**“ entspricht zudem nicht den Anforderungen an die **Normenbestimmtheit**, weil zum einen schon unklar ist, ob hiermit kurzzeitig gemeint ist, vor allem aber ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzgeber hier nicht anstelle eines auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffs eine eindeutige Zeitdauer von bspw. 30, 60 oder 120 Sekunden setzt, die dann auch technisch und für die Betroffenen nachvollziehbar in der Bodycam hinterlegt werden kann.

- **Nicht hinreichend bestimmt** ist auch die tatbestandliche Voraussetzung einer Zulässigkeit des Bodycam-Einsatzes „wenn dies **nach den Umständen** zum Schutz“ erforderlich erscheint. Der Begriff ist auslegungsbedürftig. Die Formulierung verlangt nicht **Tatsachen**, sondern gestattet eine **subjektive Einschätzung** der hierüber im Einzelfall entscheidenden Beamt*innen. Auch hier sollte diese Formulierung daher – wenn die Norm aufrecht erhalten bleiben soll – dahingehend geändert werden, dass eine Nutzung der Bodycam allein zulässig ist, wenn „**Tatsachen die Annahme rechtfertigen**“, dass diese zum Schutz erforderlich ist (vgl. etwa § 31a II BbgPolG).

Der nach den **neuen Satz 2** zulässige Einsatz in **Wohnungen** ist abzulehnen und nach verbreiteter Auffassung mit dem **Schutz der Wohnung aus Art. 13 GG** nicht vereinbar (vgl. *Arzt* in BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Möstl/Kugelman, 28. Edition, Stand: 01.02.2024 Rn. 31 ff.). Die Maßnahme ist auch **ungeeignet**, die Gefahr eines Übergriffs auf Polizeibeamt*innen zu verhindern, weil die Dynamik eines Einsatzes bei häuslicher Gewalt wie auch die räumliche Enge kaum eine „Abschreckungswirkung“ durch die Bodycam erwarten lässt. Evidenzbasierte Erwägungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen werden in der Gesetzesbegründung nicht angeführt. Die Wirksamkeit zu einer möglichen Deeskalation wird vielmehr mit Blick auf den Anlass und die Umstände des Einzelfalls auch von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten eher negativ beurteilt. Zudem hat die Maßnahme mit Blick auf den **Grundrechtsschutz aus Art. 13 GG** eine hohe Eingriffsintensität



und die Bodycam wird realiter vor allem zur **Beweissicherung** verwendet, die aber nicht Gegenstand polizeirechtlicher Befugnisse ist.

Unklar ist zudem der **Tatbestand**, wenn dort eine „**dringende Gefahr**“ gefordert wird, die nach ganz herrschender Meinung eine solche ist, die sowohl auf die zeitliche Nähe der Gefahr als auch auf das Gewicht der bedrohten Rechtsgüter abstellt (vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 8 Rn. 21; s.a. die Legaldefinition in B 2 Nr. 3 lit. e) BremPolG). Zu ersetzen ist daher – unterstellt die Norm sollte trotz gewichtiger Einwände beibehalten werden – der Begriff dringend durch den Begriff **gegenwärtig** oder **unmittelbar bevorstehend**, die sich auf die zeitliche Nähe beziehen (ebd.). Die derzeitige Formulierung „verdoppelt“ gleichsam die tatbestandlichen Voraussetzungen mit Blick auf die bedrohten Rechtsgüter Leib, Leben oder Freiheit, die bereits erhebliche Rechtsgüter darstellen und deren Erheblichkeit nicht durch die „Dringlichkeit“ verstärkt werden kann. Der in der Gesetzesbegründung herangezogene Art. 13 Abs. 7 GG steht dem nicht entgegen, sondern beruht auf einer eigenen verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit, die nicht mit der seit Jahrzehnten entwickelten polizeirechtlichen Begrifflichkeit identisch ist. Zudem ist eine gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit eine höhere Tatbestandsvoraussetzung denn die „dringende“ und damit mit Art. 13 VII vereinbar.

§ 15d Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen

Die vollständige Neuregelung ist fast identisch mit Art. 47 BayPAG und ist bar jedweder **tatbestandlichen Anforderungen** an den Einsatz von Drohnen. Dieser führt im Regelfall mit Blick auf deren **Nichterkenntbarkeit** als polizeiliches Einsatzmittel und mangelnde Sichtbarkeit zu einer **erhöhten Eingriffsintensität** (so auch die Begründung, S. 9), gleich ob man die Maßnahme als verdeckte oder als nicht offene erkennbare Maßnahme einordnet. Hieran ändert auch die Regelung in Absatz 2 S. 1 nichts, weil diese zum einen nur eine „Soll-Regelung“ und keine Amtspflicht darstellt, zum anderen die dort aufgeführten „Hinweise“ häufig nicht für alle Betroffenen sichtbar oder hörbar sein werden. Zudem wird im Vergleich zur herkömmlichen Videoüberwachung insbesondere bei Ansammlungen eine **Vielzahl Nichtverantwortlicher und Unbeteiligter erfasst**, die keinen Anlass zur Datenerhebung und -verarbeitung gegeben haben.

Auch **Absatz 2** konstituiert keine **tatbestandlichen Anforderungen** an die Zulässigkeit des Drohneneinsatzes, sondern verpflichtet allein zur offenen Durchführung. Daher genügt auch der Verweis auf die tatbestandlichen Anforderungen der in Absatz 1 Nr. 1 bis 6 aufgeführten Maßnahmen nicht, um eine hinreichende **tatbestandliche Schwelle** für die **erhöhte Eingriffsintensität** des Drohneneinsatzes in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** zu konstituieren. § 15d gestattet einen Grundrechtseingriff ohne hierfür tatbestandliche Voraussetzungen zu konstituieren. Damit ist die Norm in toto **verfassungswidrig**.



Mit Blick auf den Verweis auf § 14 III 2 in **§ 15d I Nr. 1** ist unklar, ob die Regelungen zur Beschilderung durch **§ 15d II 2** substituiert oder ergänzt werden soll. Ist also der Drohneneinsatz erst „zum frühestmöglichen Zeitpunkt erkennbar zu machen“ oder mit Beginn der Maßnahme?

Soweit **§ 15d I Nr. 2** die Nutzung von Drohnen zur **Observation** nach § 15 I Nr. 1 gestattet, ist fraglich, ob eine durch Menschen durchgeführte Maßnahme durch ein technisches Mittel (Drohne) ersetzt werden darf und ob die dabei erzeugten Bilder gespeichert werden dürfen. Zudem ist unklar, wie dies dann gegen § 15 Abs. 1 Nr. 2 abgegrenzt werden soll. Der Norm mangelt es insoweit an der **hinreichenden Bestimmtheit**.

In **§ 15d I Nr. 3** wird nach diesseitigem Verständnis der Einsatz technischer Mittel in Form von **Drohnen in Wohnungen** gestattet; hier stellt sich die Frage der technischen Machbarkeit.

Mit Blick auf **§ 15d I Nr. 4** fragt sich, wie mittels Drohnen Maßnahmen nach § 15a I, II oder IIa durchgeführt werden sollen. Auch für **§ 15d I Nr. 5 und 6** ist nicht im Ansatz erkennbar, wie diese Maßnahmen technisch ausgeführt werden sollen. Angaben hierzu liefert die Gesetzesbegründung nicht. Das LVerfG Sachsen-Anhalt hat jedoch bereits 2014 festgestellt: „Der **Einsatz technischer Instrumente zu Zwecken der Telekommunikationsüberwachung** verlangt eine gesetzliche Grundlage, die der Gesetzgeber in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente durch eine Abwägungsentscheidung getroffen hat und damit verantworten kann. Existieren die technischen Instrumente zum Zeitpunkt der Gesetzgebung noch nicht, muss der Gesetzgeber durch verfahrensrechtliche Vorgaben sicherstellen, dass eine verantwortliche Prüfung der Eignung der technischen Instrumente erfolgt“ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13). Die Voraussetzungen für eine Zulässigkeit im Sinne der Entscheidung des BVerfG zum BKAG (BVerfGE 141, 220 (311 f.) = 1 BvR 966/09 Rn. 234 (BKAG I) sind ebenfalls nicht erfüllt und ein Schutz vergleichbar § 15b II 2 fehlt ebenso.

Hier kann – anders als dies offenbar im Gesetzentwurf unterstellt wird – auch nicht auf die gesetzlichen Regelungen und Tatbestandsvoraussetzungen in §§ 15a, 15b und 15c (alleine) verwiesen werden, weil keine dieser Normen nur im Ansatz den Einsatz von Drohnen bei der TKÜ und dem Eindringen in informationstechnische Systeme antizipiert hat. In **Unkenntnis der technischen Durchführbarkeit**, zu der die Gesetzesbegründung schweigt, kann der Gesetzgeber mithin nicht in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente eine Abwägungsentscheidung treffen und diese verantworten. Die vom LVerfG in diesem Fall geforderten **verfahrensrechtlichen Vorgaben** hat der Gesetzgeber ebenfalls nicht getroffen. Die in § 15d I Nr. 4 bis 6 zugelassenen Maßnahmen sind daher mit dem **Fernmeldegeheimnis** aus Art. 10 GG nicht vereinbar. Für § 15d I Nr. 5 und 6 kommt hinzu der



Eingriff in die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme, der ebenso im Gesetz nicht im Ansatz - trotz des Einsatzes eines neuen technischen Mittels - geregelt wurde. Auch in Art. 2 des gegenständlichen GE fehlt der Verweis auf dessen Einschränkung, was einen Verstoß gegen Art. 19 I 2 GG darstellt.

Damit sind **Nr. 4 bis 6 mit dem Grundgesetz nicht vereinbar**.

§ 18 IIa Maßnahmen in Waffenverbotszonen

Der Entwurf basiert auf § 42 V und V WaffG aF. Seit dem 31. Oktober 2024 gilt die Neufassung durch das Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 25. Oktober 2024, was bei Vorlage des GE nicht bekannt war, aber nunmehr zu berücksichtigen ist. Damit muss zunächst seitens der **Landesregierung** eine neue **Rechtsverordnung nach § 42 V WaffG nF** erlassen werden. Auch die Subdelegation der Verordnungsermächtigung nach § 42 V 4 wäre dort zu regeln. Bereits zuvor eine neue Eingriffsbefugnis für die Polizei zu schaffen verbietet sich mit Blick darauf, dass die Ausgestaltung der Landesverordnung entscheidend dafür sein wird, welche Kontrollen überhaupt in Betracht kommen. Für den Fall, dass dieses Manko noch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens geheilt werden kann, sei nachfolgend weiter vorgetragen.

• **§ 18 IIa 1** gestattet, Personen kurzfristig **anzuhalten** und ihre **Identität** festzustellen. Die Identitätsfeststellung (IDF) hat indes keine eigene, unmittelbar gefahrenabwehrende Funktion. In der Polizeipraxis wird im Anschluss häufig ein **Datenabgleich** nach § 25 durchgeführt, für den bei einer IDF nach § 18 IIa jedoch die Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Nach § 25 I können die „Polizeibehörden (...) personenbezogene Daten der in den §§ 6 und 7 sowie § 13 Abs. 2 Nr. 1 genannten Personen mit automatisiert gespeicherten Daten der Polizeibehörden und Polizeidienststellen des Bundes und der anderen Länder abgleichen. Die in einer Waffenverbotszone angetroffene Person ist indes weder **Verantwortliche*r** nach §§ 6 oder 7 noch begründet das bloße Antreffen in einer solche Zone „**tatsächliche Anhaltspunkte** [welche] die Annahme rechtfertigen, dass die Person **Straftaten mit erheblicher Bedeutung begehen** wird“, die von § 13 II gefordert sind. Andere Personen „kann die Polizeibehörde nur abgleichen, wenn dies aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich erscheint.“ Dies ist sicher nicht der Fall bei einer IDF nach § 18 IIa Satz 1, weil dann dessen Satz 2 überflüssig wäre. Auch für einen Abgleich mit dem **Fahndungsbestand** besteht kein Anlass und dieser würde in aller Regel auch keine wichtigen Informationen mit Blick auf einen möglichen Verstoß gegen das Waffenverbot liefern.

Die **IDF nach § 18 IIa 1** ist mithin **kein geeignetes Mittel** zur Durchsetzung von Waffenverboten, sondern dient faktisch zunächst als Mittel der **Ausforschung** und **Einschüchterung**, die nicht selten einer Selektion folgt, welche als **racial profi-**



ling eingeordnet wird (vgl. nur *Wittmann* in: Bundestag Innenausschuss Ausschussdrucksache 20(4)493 A Neu, S. 104; *Lincoln*, ebd. 20(4)493 G mit Verweis auf *Jacobsen/Bergmann*, Polizeipraxis zwischen staatlichem Auftrag und öffentlicher Kritik: Herausforderungen, Bewältigungsstrategien, Risikokonstellationen, 2024, passim).

§ 18 IIa 2 gestattet darüber hinaus die **Befragung** von Personen und eine **Durchsuchung** der Person sowie mitgeführter Sachen, „wenn auf Grund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass diese Personen Waffen, Messer oder gefährliche Gegenstände mit sich führen“. **Tatbestandsschwelle** ist also das Vorliegen „konkreter **Lageerkenntnisse**“, die offenkundig etwas anderes sind, als **Tatsachen**, die eine Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person gegen das Waffenverbot verstoßen könnte. Vom Gesetzgeber beabsichtigt ist mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff, der verschiedenen Auslegungen zugänglich ist, aber den Anforderungen der Normenbestimmtheit widerspricht, offenkundig eine **niedrigere Tatbestandsschwelle**, die allein der polizeilichen Einordnung, nicht aber Tatsachen entsprechen muss. Dies hat das OVG Hamburg als nicht hinreichende Schwelle für vergleichbare Maßnahmen angesehen (OVG Hamburg, Urteil vom 13.05.2015 – 4 Bf 226/12). Dem ist auch im vorliegenden Kontext zuzustimmen und die Maßnahme als zu **unbestimmt** und **mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar** anzusehen. Die Waffenverbotszone wird so dem **gefährlichen Ort des Polizeirechts** angenähert und erlaubt ein breites Bündel von Eingriffsmaßnahmen, ohne dass eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit der betroffenen Personen (oder der Anfangsverdacht einer Straftat) vorliegt und die seit Jahren in der Literatur gerade mit Blick auf ihr Diskriminierungspotential umstritten sind (vgl. nur *Krahmer*, CILIP 127/2021, 80; *Tomerius*, DVBl 2017, 1399).

§ 31a Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Durch die Neueinfügung des § 31a I 1 Nr. 2 soll die Gefahrenabwehr im Bereich **häuslicher Gewalt** verbessert werden, was zu begrüßen ist. Dabei findet eine klare Abgrenzung zu den im Bundesrecht ebenfalls angestrebten Ergänzungen des Gewaltschutzgesetzes um die Möglichkeit einer Anordnung von **Fußfesseln** nicht statt. Auch die politische Diskussion um andere, möglicherweise **besser geeignete Maßnahmen** wie den Bau einer hinreichenden Zahl von Frauenhäusern oder geschützten Wohnungen, die Verpflichtung zum Besuch von Präventivkursen für Täter*innen, eine Erweiterung der Maßnahmen um den Schutz von Kindern und vieles mehr (vgl. nur <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-29>; <https://www.frauenhauskoordination.de/aktuelles/detail/statement-zu-gesetzesentwurf-von-cduscu-zur-verbesserung-des-opferschutzes-insbesondere-fuer-frauen-und-verletzliche-personen>) wird im Gesetzentwurf ausgeblendet und vorrangig auf polizeiliche Maßnahmen gesetzt, die deutlich kostengünstiger sind.

Ob man dem Ansatz des BVerfG (Beschluss des vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13, Rn. 148) zur so genannten **hinreichend konkretisierten Gefahr** folgen möchte



oder nicht, muss hier dahinstehen: „Eingriffsgrundlagen müssen daher regelmäßig zumindest eine hinreichend konkretisierte Gefahr verlangen. Eine solche kann schon dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, (...). Eine solche Absenkung der Eingriffsschwellen ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit aber untrennbar verbunden mit **erhöhten Anforderungen an die konkret geschützten Rechtsgüter**.“ Ein hohes Maß an **Normenbestimmtheit** wird damit schwerlich erreicht.

Die **Wirksamkeit und Geeignetheit** der elektronischen Fußfessel zur Gewaltprävention wird durchaus kontrovers diskutiert und ist auf die **Mitwirkung des Trägers** angewiesen, der die Fußfessel betriebsbereit halten und den Akku aufladen muss. Zudem muss beim Betreten eines „gesperrten“ Bereichs die **Polizei** in kürzester Zeit vor Ort sein und den **Betroffenen auffinden** können, was insbesondere im ländlichen Raum schwerlich möglich sein wird. Ungeklärt ist auch das Verhältnis zu **§ 31 II**, der bereits eine elektronische Aufenthaltsüberwachung in typischen Fällen der **häuslichen Gewalt** vorsieht, einschließlich einer Bestimmung zur **maximalen Dauer** die deutlich kürzer als die in § 31a III ist. Unklar ist auch, weshalb der Gesetzgeber die Maßnahme nach § 31a I 1 Nr. 3 als eine der **Gefahrenabwehr** einordnet, während die in § 31a I 1 Nr. 1 und 2 geregelten Fälle als solche der **Verhütung von Straftaten** eingeordnet werden.

Im Ergebnis erscheint das Regelungskonzept, das ebenfalls in keiner Weise empirisch unterlegt ist, wenig durchdacht und es stellt sich auch hier die Frage, ob nicht **vorrangig symbolische Gesetzgebung** das Ziel des Gesetzentwurfs ist.

§ 35 I Dauer der Freiheitsentziehung

Die schlichte Verdoppelung aller maximal zulässigen Gewahrsamsdauer in Satz 3 wird in keiner Weise sachlich begründet. Reicht die Formel „doppelt ist besser als einfach“ tatsächlich zur Begründung der Erforderlichkeit aus? Unerklärlich ist, wie die in Nr. 1 geregelte Gewahrsamsdauer für eine **unmittelbar (sic!) bevorstehende Begehung oder Fortsetzung** einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit sich über einen Zeitraum von **12 Tagen** erstrecken soll. Auch die anderen Verlängerungen verletzen das **Übermaßverbot** (vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 16 Rn. 28; differenzierend ohne nähere Begründung, aber deutlich unter den hier vorgesehenen Zeitdauern *Gusy/Eichenhofer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., Rn. 9; *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. hält eine Höchstdauer von 14 Tagen allenfalls zum Schutz hochwertiger Rechtsgüter für zulässig).



Der Antrag der AfD-Fraktion (LT Drs. 21/1171) geht noch über den Antrag der Regierungsfractionen hinaus und ist ebenfalls mit dem Übermaßverbot nicht zu vereinbaren.

Fazit

Im Ergebnis begegnet der Gesetzentwurf vielfältigen rechtlichen Bedenken. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Beanstandungen des HSOG seitens des Bundesverfassungsgerichts in der Frage der Kennzeichenerkennung 2008 und 2018, des Data Mining 2023 und des Verfassungsschutzgesetzes 2024, drohen meines Erachtens auch Teile dieser Novelle ohne Änderungen vom Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar angesehen zu werden. Die vorerst nächste Prüfung der rechtsstaatlichen Ausrichtung des Gefahrenabwehrrechts in Hessen steht schon am Tag nach dieser Anhörung, am 13. November 2024, vor dem StGH Hessen mit Blick auf das VersFG Hessen an.

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt