

**– Ausschussvorlage INA 20/53 –  
– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur öffentlichen mündlichen Anhörung  
des Innenausschusses**

Sitzung am 15.07.2022

**Gesetzentwurf  
Fraktion der CDU  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur  
Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei  
– Drucks. [20/8129](#) –**

und

**Gesetzentwurf  
Fraktion der CDU  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Ar-  
tikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentari-  
schen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen  
– Drucks. [20/8130](#) –**

1.	Hessischer Landkreistag	S. 1
2.	Bund der Strafvollzugsbediensteten Hessen (BSBD)	S. 2
3.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 5
4.	Dr. Dr. Max Pichl, Universität Kassel	S. 6
5.	Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK), Landesverband Hessen e. V.	S. 18
6.	Landesamt für Verfassungsschutz Hessen	S. 20
7.	Gewerkschaft der Polizei Hessen	S. 22
8.	Hessischer Städtetag	S. 26
9.	Prof. Dr. Mattias Fischer, Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit	S. 31
10.	Prof. Dr. Stefanie Grünewald, Akademie der Polizei Hamburg University of Applied Sciences, Öffentliches Recht, Fachhochschulbereich	S. 44
11.	Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	S. 79
12.	Die Datenschützer Rhein Main	S. 90



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
An den Vorsitzenden  
des Innenausschusses  
Herrn Christian Heinz  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruder@hlt.de  
www.HLT.de

Datum: 27.06.2022

Az. : Ru/we/005.0; 100.0

Ausschließlich per E-Mail an: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de) und  
[m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

**Gesetzentwurf Fraktion der CDU und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei (LT-Drs. 20/8129)**

**Gesetzentwurf Fraktion der CDU und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen (LT-Drs. 20/8130)**

**Ihr Schreiben vom 10. Mai 2022**

Sehr geehrter Herr Heinz,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme im laufenden Gesetzgebungsverfahren möchten wir uns eingangs bedanken.

Die beiden vorgelegten Gesetzentwürfe betreffen eine Ausweitung der Rechte der hessischen Polizei und die Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei sowie Regelungen zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes. Beide Materien betreffen die Belange der von uns vertretenen hessischen Landkreise nicht unmittelbar, sodass wir von einer inhaltlichen Stellungnahme absehen.

Wir bitten um Verständnis, dass wir deshalb auch nicht an der mündlichen Anhörung des Ausschusses teilnehmen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Jan Hilligardt  
Geschäftsführender Direktor



Bund der  
Strafvollzugsbediensteten Deutschlands  
**Landesverband Hessen**  
Fachgewerkschaft im



Birgit Kannegießer, Notisweg 59, 64342 Seeheim-Jugenheim

**Birgit Kannegießer**  
**Landesvorsitzende**

**Herrn Vorsitzenden des  
Innenausschusses des  
Hessischen Landtags  
Christian Heinz  
z.H.v. Frau Lingelbach  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden**

Telefon dienstlich: 06150/102-2361  
Homeoffice: 0175/8920633  
Telefon privat: 06257/9440680  
E-Mail: Vorsitzende@  
bsbd-hessen.de  
Datum: 27.06.2022

**Per e-mail**

**Öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen CDU  
und Bündnis 90/Die Grünen**

- a) **Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei**
- b) **Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen**

Sehr geehrter Herr Heinz,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Im Namen des BSBD Hessen bedanke ich mich zunächst für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesen Gesetzentwürfen.

Der BSBD Hessen beschränkt sich allerdings in seiner Stellungnahme auf die Änderung, die tatsächlich die Bediensteten des hessischen Justizvollzugs betrifft, das ist die beabsichtigte Änderung des § 13 a

HSOG, wonach vorgesehen ist, alle Bewerber\*innen für den hessischen Justizvollzug vor ihrer Einstellung regelmäßig einer Überprüfung anhand von Datenbeständen des Hessischen Verfassungsschutzes zu unterziehen. Aus der bisherigen „Kann-Vorschrift“ soll nunmehr eine grundsätzliche Verpflichtung werden. Die hessischen Justizvollzugsbehörden werden unter die Begrifflichkeit der „Vollzugsbehörden“ zu subsumieren sein.

Für das Personaleinstellungsverfahren im hessischen Justizvollzug bedeutet dies objektiv jedenfalls einen weiteren Verfahrensschritt, der den Abschluss des Auswahlverfahrens entsprechend hinausschieben wird; es bleibt zu hoffen, dass die kommunikativen Wege zwischen den Behörden stringent und aufgabenorientiert gestaltet wird, dass (erhebliche) zeitliche Verzögerungen nicht auftreten werden. Die Personalsituation im Justizvollzug ist jedenfalls derart angespannt, hier wird in jedem Einzelfall um schnellstmögliche Einstellung gerungen.

Gegen die Regelung an sich erheben wir mithin keine Einwände. Als Fachgewerkschaft sind wir besorgt, wie unbedarft die heutige Generation der Bewerber\*innen in politischen Fragen ist. 60 – 70 % der Bewerberinnen wissen nicht einmal mehr, wie der hessische Ministerpräsident heißt, geschweige denn, dass sie um die Stellung des Landtags, freiheitlich-demokratische Grundordnung, die Rolle der politischen Parteien und der Meinungsbildung wüssten. Sie interessieren sich nicht. Das halten wir als BSBD Hessen für sehr besorgniserregend. Aber die Bewerber\*innenzahlen in unserem Aufgabenfeld lässt leider nicht zu, diese Problematik überhaupt aufzurufen.

Abschließend bleibt noch festzustellen, dass diese nun regelmäßig durchzuführende Überprüfung „kostenneutral“, wie unter Punkt E (Seite 2 oben) nicht erledigt werden kann. Zum einen erzeugt die regelmäßige Überprüfung einen zusätzlichen Arbeitsschritt auf Seiten des hessischen Justizvollzugs, zum anderen aber wird das Hessische Landesamt für den Verfassungsschutz mit tausenden von zusätzlichen Prüfaufträgen (bezogen auf alle hessischen Vollzugsbehörden) konfrontiert sein. Wie soll diese Aufgabenstellung ohne entsprechende personelle Ausstattung erledigt werden?

Aber diese Kritik wurde von unserer Seite auch bei anderen, den Justizvollzug betreffenden Gesetzentwürfen immer wieder angemerkt. Es scheint wohl keine Rolle zu spielen, wie und in welcher Qualität die Aufgabe dann tatsächlich vor Ort durch das Personal der betroffenen Behörden erledigt werden kann. Schade.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Birgit Kannegießer', written in a cursive style.

Birgit Kannegießer, Landesvorsitzende

T. 1, Nr. 3



**HSGB**  
 HESSISCHER STÄDTE-  
 UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag  
 Der Vorsitzende des Innenausschusses  
 Schlossplatz 1 – 3  
 65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

24. Juni 2022

HESSISCHER LANDTAG

CB 24.06.

Referentin Frau Ibrisagic  
 Abteilung 2.1  
 Unser Zeichen Ibr/jg

Telefon 06108 6001-61  
 Telefax 06108 6001-57  
 E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen I A 2.2  
 Ihre Nachricht vom 10.05.2022

Datum 22.06.2022

**Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei**

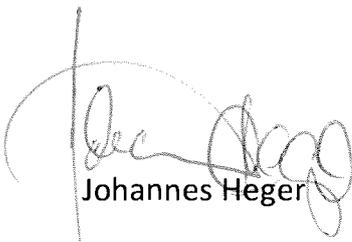
**Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen**

Sehr geehrter Herr Vorsitzende Heinz,  
 sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir.

Da nach dem vorliegenden Inhalt der Entwürfe keine unmittelbaren kommunalen Belange betroffen sind, verzichtet der Hessische Städte- und Gemeindebund auf eine schriftliche Stellungnahme sowie die Teilnahme an der öffentlichen mündlichen Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen

  
 Johannes Heger  
 Geschäftsführer

Hessischer Städte- und  
 Gemeindebund e.V.  
 Henri-Dunant-Str. 13  
 D-63165 Mühlheim am Main  
 Telefon 06108 6001-0  
 Telefax 06108 6001-57

**BANKVERBINDUNG**  
 Sparkasse Langen-Seligenstadt  
 IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31  
 BIC: HELADEF1SLS  
 Steuernummer: 035 224 14038

**PRÄSIDENT**  
 Matthias Baaß  
**ERSTER VIZEPRÄSIDENT**  
 Markus Röder  
**VIZEPRÄSIDENT**  
 Dr. Thomas Stöhr

**GESCHÄFTSFÜHRER**  
 Harald Semler  
 Johannes Heger  
 Dr. David Rauber



Universität Kassel · FB 05 · D - 34109 Kassel

An die Mitglieder des Innenausschusses des Hessischen  
Landtags

**Politische Theorie**  
**Dr. Dr. Maximilian Pichl**  
Universität Kassel  
Nora-Platiel-Str. 1  
34127 Kassel

max.pichl@uni-kassel.de  
fon +49-561 804-2770

Sekretariat:  
Tanja Schöttner

schoettner@uni-kassel.de  
fon +49-561 804-3440  
fax +49-561 804-3464

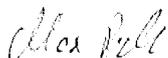
Kassel, 28. Juni 2022

**Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei“ und zum Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen“.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, Stellung zu den geplanten Gesetzesentwürfen (Drs. 20/8129, 8130) zu nehmen. Sie erhalten anbei meine Bewertung und Kritik des Gesetzgebungsvorhabens. Für Nachfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



Dr. Dr. Maximilian Pichl

## I. Vorbemerkung

In den vergangenen Jahren kam es zu erheblichen rechtsterroristischen Anschlägen in der Bundesrepublik Deutschland und zu einer massiven Mobilisierung der extrem rechten Szene (Pegida-Bewegung, Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte, Querdenken-Proteste etc.). Auch innerhalb staatlicher Behörden, vor allem in den Militär- und Sicherheitsbehörden, kam es zur Aufdeckung extrem rechter Netzwerke, Chatgruppen und der Verbreitung von rassistischem und antisemitischem Gedankengut.<sup>1</sup> Besonders das Bundesland Hessen bildet dabei einen Schwerpunkt. In einem Artikel auf ZEIT-Online mit der Überschrift „Nicht nur ein Nebenschauplatz“ wird gefragt: „Ein rassistisch motivierter Anschlag in Hanau – schon wieder Hessen. Hat das Bundesland ein Problem mit rechtsextremistischen Übergriffen und Netzwerken?“.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass die Regierungskoalition Rechtsextremismus als ein zentrales Problem benennt und gesetzgeberisch tätig werden will. Die Gesetzesentwürfe erweisen sich jedoch nicht als zielführend, um die tatsächlichen Ursachen extrem rechter Gewalt und Hetze anzugehen. Vor allem der Gesetzentwurf Drs. 20/8129 vermischt die Bekämpfung der extremen Rechten mit darüber hinausgehenden sicherheitspolitischen Erwägungen, die zu einer insgesamt inkonsistenten Reform führen. Ein Schwerpunkt wird alleine auf eine Reform der Sicherheitsbehörden gelegt, wobei zugleich in Bezug auf die Verrechtlichung der Nachrichtendienste die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung ignoriert wird. In vielerlei Hinsicht reproduzieren die Gesetzesentwürfe zudem einen ordnungspolitisch verkürzten Sicherheitsbegriff.<sup>3</sup> Erkenntnisse aus den Berichten von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und investigativen Recherchen von

<sup>1</sup> Siehe hierzu die einschlägigen Beiträge in den Reports „Recht gegen Rechts“, Austermann u.a. (Hg.), Report Recht gegen Rechts, Frankfurt am Main, Jahrgänge 2020, 2022; Maximilian Pichl, „NSU 2.0“ und „Hannibal“. Rechtsradikale Netzwerke in den Staatsapparaten. In: Armbruster u.a. (Hg.), Grundrechte-Report 2020, Frankfurt am Main, 159ff.

<sup>2</sup> Martin Steinhagen, Nicht nur Nebenschauplatz. In: Zeit Online vom 26.02.2020, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-02/rechtsextremismus-hessen-anschlag-hanau-rechtsterrorismus/komplettansicht>.

<sup>3</sup> Cara Röhner, Sicherheit als rechtswissenschaftliche Praxis. Zur Kritik des juristischen Sicherheitsbegriffs. In: KritV, 2/2015, S. 153ff.

Journalist:innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen finden kaum Eingang in die Problembeschreibung in den Gesetzesentwürfen.

### **Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts**

Mit seinem Urteil vom 26. April 2022 hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> eine zentrale Leitentscheidung zum Nachrichtendienstrecht gefällt.<sup>5</sup> Das Urteil befasste sich zwar mit dem bayerischen Verfassungsschutz, hat aber eine bundesweite Ausstrahlungswirkung<sup>6</sup> und dürfte zur Überarbeitung der Verfassungsschutzgesetze im Bund und in den Ländern führen.

Der Gesetzentwurf Drs. 20/8129 wurde vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in den Hessischen Landtag eingebracht (März 2022) und konnte daher noch nicht auf die Entscheidung Bezug nehmen. Angesichts der Tragweite der Entscheidung ist die Reform des hessischen Verfassungsschutzgesetzes jedoch aus verfassungsrechtlicher Sicht als unzureichend einzustufen. Um dies nur anhand eines Beispiels aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu verdeutlichen: Der Erste Senat hat die aktuelle Verrechtlichung des Einsatzes von Verdeckten Mitarbeiter:innen und die Anwerbung von Informant:innen und V-Leuten als verfassungsrechtlich problematisch bewertet. Das Bundesverfassungsgericht hält es für „verfassungsrechtlich unverzichtbar“<sup>7</sup> beim Einsatz beider Personengruppen eine externe Vorabkontrolle durch unabhängige Stellen einzuführen. Im hessischen Verfassungsschutzgesetz fehlt eine entsprechende Regelung (bei V-Leuten entscheidet die Behördenleitung, siehe § 13 Abs. 2 HVSG), weshalb der aktuelle Einsatz von verdeckten

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 1-407.

<sup>5</sup> Klaus Ferdinand Gärditz: Konturen eines allgemeinen Nachrichtendienstverfassungsrechts. In: VerfBlog, 2022/5/02, <https://verfassungsblog.de/konturen-eines-allgemeinen-nachrichtendienstverfassungsrechts/>; Christian Benz, „Verfassungsschutzspezifischer Aufklärungsbedarf“ als nachrichtendienstlicher Gefahrbegriff – das Urteil des BVerfG vom 26.04.2022 zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz. In: JuWissBlog Nr. 24/2022 v. 27.4.2022, <https://www.juwiss.de/24-2022/>.

<sup>6</sup> Markus Sehl, BVerfG zu Verfassungsschutz: Das große Aufräumen beginnt. In: LTO vom 26.04.2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-1bvr161917-verfassungsschutz-bayern-bund-ueberwachung-kontrolle-v-leute-online-durchsuchung/>.

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 348; 354.

Mitarbeiter:innen (§12 HVSG) und Vertrauensleuten (§ 13 HVSG) durch das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen als *verfassungswidrig einzustufen* ist.

Bürger:innenrechtsorganisationen haben, gerade nach der Aufdeckung des NSU, aus rechtspolitisch unterstützenswerten Gründen eine Abschaffung der Verfassungsschutzämter gefordert.<sup>8</sup> Aber auch politische Akteur:innen, die diese Position nicht teilen, werden angesichts der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung die zahlreichen verfassungsrechtlichen Probleme der aktuellen Verrechtlichung des Nachrichtendienstes einräumen müssen, die sich nicht nur in einem extralegalen Einsatz von V-Personen erschöpfen.

Aufgrund der Tragweite der Entscheidung empfiehlt es sich das Gesetzgebungsverfahren im Hinblick auf das Verfassungsschutzgesetz umgehend zurückzunehmen und das HVSG *systematisch* im Lichte des Urteils zu reformieren.

### **Fehlerhafte Problembeschreibung**

In der Problembeschreibung zum Gesetzesentwurf Drs. 20/8129 werden die „NSU-Morde“, der Mord an Walter Lübcke und die rechtsterroristischen Morde in Hanau genannt und aus diesen Ereignissen abgeleitet, die hessische Polizei benötige „auch in Zukunft die rechtlichen Befugnisse, die sie zu einer effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben befähigt, die Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren zu schützen und Straftaten effektiv zu verfolgen.“ Die genannten rechtsterroristischen Beispiele sind hingegen kein plausibler Beleg für diese Schlussfolgerung. In allen genannten Fällen waren nicht die angeblich fehlenden „rechtlichen Befugnisse“ der Polizei ein Problem. Im Falle der NSU-Morde führten vielmehr strukturelle Organisationsmängel<sup>9</sup> und ein institutioneller Rassismus in den Ermittlungen der Sicherheitsbehörden<sup>10</sup> zu der fehlenden effektiven Verfolgung der Straftaten. Beim Mord an Walter Lübcke zeigte sich wie die Sicherheitsbehörden auch nach den „NSU-Morden“ ein

<sup>8</sup> Humanistische Union/Internationale Liga für Menschenrechte/Bundesarbeitskreis kritischer Juragruppen (Hrsg.), Brauchen wir den Verfassungsschutz? Nein! Memorandum, Berlin/Norderstedt, 2013.

<sup>9</sup> Wolfgang Seibel, Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Mordserie. In: *der moderne staat*, 2/2014, S. 375ff.

<sup>10</sup> Belege hierfür, siehe: BT-Drs. 17/14600, S. 729ff., 879, 988ff., 1036.

erhebliches Analysedefizit bei der Beobachtung der extrem rechten Szene haben (hierauf geht der Gesetzesentwurf zumindest in Bezug auf die Überwachung von Einzelpersonen ein (siehe die Veränderung von § 3 HVSG), ohne das Problem jedoch auf einer strukturellen Ebene anzugehen). Bezüglich des Attentats in Hanau gibt es die von Betroffenen und unabhängigen Forschungseinrichtungen plausiblen Vorwürfe, die Polizei habe womöglich angeregt, den Notausgang der Bar zu versperren, um den Zugriff von etwaigen Verdächtigen im Rahmen von Drogenrazzien zu erleichtern.<sup>11</sup> Es ist nicht erkennbar, wie diese realen Ursachen der jeweiligen behördlichen Skandale, Versäumnisse und Fehlleistungen durch das Gesetzgebungsvorhaben behoben werden können.

### **Demokratisch unzureichender Sicherheitsbegriff**

Der Sicherheitsbegriff, der den Gesetzesentwürfen zugrunde liegt, ist ordnungspolitisch verengt und ignoriert die Erfahrungen von marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen im Umgang mit der Polizei und anderen Sicherheitsbehörden. Innenminister Peter Beuth erklärte bei der Einbringung des Gesetzespaket, dies sei ein „wichtiger Schritt, um das Schutzniveau und das Sicherheitsgefühl der Menschen in Hessen noch weiter zu steigern.“<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang wird nur auf die Stärkung der Sicherheitsbehörden gesetzt. Für viele Menschen sind die Sicherheitsbehörden jedoch kein Garant von Sicherheit, sondern sie sind oft Betroffene von unrechtmäßiger Polizeigewalt<sup>13</sup> und rechtswidrigen geheimdienstlichen Observationen. Entsprechend gab es in den vergangenen Jahren u.a. die Forderung eines „Defunding“ der Sicherheitsbehörden<sup>14</sup>, also einem Entzug finanzieller und personeller Ressourcen, die in andere gesellschaftliche Bereiche umverteilt werden sollen.

<sup>11</sup> Siehe Forensic Architecture, Racist Terror Attack in Hanau: The Arena Bar, <https://forensic-architecture.org/investigation/hanau-the-arena-bar>.

<sup>12</sup> Osthessen-News vom 31.3.2022, <https://osthessen-news.de/n11671876/gesetzpaket-soll-arbeit-der-hessischen-sicherheitsbehoerden-starken.html>.

<sup>13</sup> Vanessa E. Thompson, „There is no justice, there is just us!“. Ansätze zu einer postcolonial feministischen Kritik der Polizei am Beispiel von Racial Profiling. In: Daniel Loick (Hg.), Kritik der Polizei, Frankfurt am Main/New York, S. 197ff.

<sup>14</sup> Dorothea Hahn, „Polizisten sind Gewaltarbeiter“. Interview mit Alex Vitale. In: taz vom 21.7.2020, <https://taz.de/Soziologe-ueber-Polizei-in-den-USA/!5695764/>; Maximilian Pichl, Defunding und Rechtsstaat. In: Kriminologisches Journal, 2022, i.E.

Ein grundlegendes und demokratischeres Verständnis von Sicherheit würde nicht versuchen, gesellschaftliche Probleme vorrangig durch Polizei und Verfassungsschutz zu lösen, gerade angesichts des Aufschwungs der extrem rechten Szene, sondern soziale Infrastrukturen und demokratische Handlungsspielräume nachhaltig stärken, wie zum Beispiel die Ausweitung demokratischer Rechte in Bildungsinstitutionen, die langfristige Unterstützung von Demokratieprojekten, Soziale Arbeit, psychosoziale Beratungsstellen, Opferberatungsstellen wie auch die allgemeine Stärkung sozialstaatlicher Unterstützungssysteme.

## **II. Bewertung und Kritik**

Im Rahmen der Bewertung und Kritik der Gesetzesentwürfe wird nicht auf alle Veränderungen eingegangen (da viele auch redaktioneller Art sind), sondern nur spezifische Aspekte hervorgehoben, die als problematisch bzw. als verbesserungswürdig erachtet werden. Hierzu im Einzelnen:

### **1. Zum Gesetzgebungsverfahren, Drs. 20/1829**

#### **Änderungen im Hessischen Verfassungsschutzgesetz**

##### **- Zu § 3: Einzeltäteranalyse**

Durch den Gesetzesentwurf soll entsprechend der Erfahrungen aus jüngeren rechtsterroristischen Anschlägen die Einzelpersonen-Analyse durch den Verfassungsschutz verstärkt werden, der bislang vor allem größere Personenzusammenschlüsse in den Blick genommen hat.

Es ist bereits fraglich, ob das Narrativ des „polizeiunbekannten“ Einzeltäters ohne Verankerung in extrem rechten Kreisen und Bewegungen haltbar ist. Vermeintliche Einzeltäter sind gerade durch digitale Räume in Netzwerkstrukturen eingebunden, die Verschwörungsideologien, rassistisches Denken und Misogynie verstärken. Statt der praxisuntauglichen Dichotomisierung zwischen Einzeltätern und Personenzusammenschlüssen, sollten in der Verfolgung extrem rechter Gewalt vielmehr Netzwerkstrukturen im Fokus stehen.

Fraglich ist auch, ob der Verfassungsschutz für diese Aufgabe die geeignete Behörde ist. Die Erfahrungen der rechtsterroristischen Anschläge und Morde an Walter Lübcke, in Halle und Hanau zeigen, dass die Täter oft sogar polizeibekannt gewesen sind, ihre Gewaltaffinität und Ideologie bereits in sozialen Netzwerken (auch auf Gaming-Plattformen) geteilt haben und zudem hinreichende waffenrechtliche Überprüfungen mitunter unterlassen wurden.<sup>15</sup> All diese Aspekte können Gegenstand von Ermittlungen durch die Polizei bzw. des Staatsschutzes sein (auch im Netz), ohne dass hierfür ein Tätigwerden des Verfassungsschutzes notwendig wäre. Die Erfahrung im Umgang mit dem Verfassungsschutz zeigt vielmehr, dass das Amt in der Vergangenheit entweder nicht in der Lage war, entsprechende Analysen der extrem rechten Szene vorzunehmen oder vorhandene Informationen nicht an die Ermittlungsbehörden weitergegeben wurden. Es ist nicht erkennbar, inwiefern die Reform diese strukturellen Probleme lösen könnte.

#### - Zu § 26 Abs. 1 S. 1: Auskunftersuchen

Zu begrüßen ist, dass im Rahmen des Auskunftersuchens das qualifizierte Erfordernis „auf einen konkreten Sachverhalt hinzuweisen“ wegfallen soll. Durch dieses Erfordernis werden Antragssteller:innen aktuell dazu genötigt, selbstständig auf möglicherweise sicherheitsrelevante Ereignisse hinzuweisen und sich damit faktisch selbst zu belasten.

Empfohlen wird darüber hinaus, auch das qualifizierte Erfordernis eines „besonderen Interesses“ zu streichen, wie es § 26 Abs. 1 und andere Verfassungsschutzgesetze der Länder vorsehen. Angeführt wird, die „Arbeitsfähigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz zu erhalten und nicht durch eine (gezielte) Flut von Anträgen lahmzulegen“. Inwiefern ein solches Szenario realistisch ist, bleibt reine Spekulation. Demgegenüber ist der demokratische Kontrollanspruch der Bürger:innen auf einen möglichst unbeschränkten und transparenten Umgang mit ihren personenbezogenen Daten weitaus höher zu gewichten. Die Erfahrung zeigt, dass die Verfassungsschutzämter in der Vergangenheit immer wieder Daten von Personen ohne hinreichenden Grund gespeichert haben. Gerade bei einem derart sensiblen Bereich, der in Grundrechte eingreift und praktische Folgen haben kann (zum Beispiel Probleme bei

<sup>15</sup> Benjamin Rusteberg, Waffenerlaubnisse für Neonazis. Hessens Verfassungsschutz und der Mordfall Lübcke. In: Nele Austermann u.a. (Hrsg.), Report Recht gegen Rechts 2020, Frankfurt am Main, S. 263ff.

Sicherheitsüberprüfungen im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen) sollten Bürger:innen gegenüber der Behörde keine qualifizierten Erfordernisse geltend machen müssen.

## Änderungen im Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (HSOG)

### - Zu § 14 HSOG: Videoüberwachung

Die Videoüberwachung im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) im öffentlichen Raum unterliegt einer strengen Zweckbindung sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Grundsatzurteil aus dem Jahr 2007 festgestellt, dass eine Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Bereichen einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedarf, die Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs festlegt und das Gebot der Normenklarheit beachtet.<sup>16</sup>

In § 14 HSOG soll mit dem § 3a eine pauschale Ausweitung der Videoüberwachung für die öffentlich zugänglichen Bereiche von „Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen“ vorgenommen werden. Hierdurch wird eine Einzelfallprüfung entfallen. Dadurch wird zugleich juristisch festgeschrieben, es handele sich bei diesen Orten pauschal um Kriminalitätsschwerpunkte. In der Begründung des Gesetzesentwurfs finden sich hierfür jedoch keine plausiblen Anhaltspunkte, es wird, ohne auf entsprechende empirische Erkenntnisse einzugehen, darauf abgestellt, diese Orte würden „erfahrungsgemäß besondere Gefahrenpunkte“ darstellen. Aus welchen „Erfahrungen“ sich diese Annahme speist, wird nicht ausgeführt. Die Konstruktion von angeblichen „Kriminalitätsschwerpunkten“ ist vielmehr kritisch zu hinterfragen, weil sie oft gerade das Ergebnis eines intensiveren Einsatzes von polizeilichen Ressourcen sind, nachträglich festgeschrieben werden und dann auf Grundlage des Gesetzes diskriminierende Praktiken der Polizei erfolgen.<sup>17</sup> Durch den Wegfall einer anlassbezogenen Überprüfung könnte das

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 -, Rn. 1-58.

<sup>17</sup> Bernd Belina/Jan Wehrheim (2020): „Danger Zones“: How Policing Space Legitimizes Policing Race. In: Maria Do Mar Castro Varela/Baris Ülker (Hg.), Doing Tolerance. Urban Interventions and Forms of Participation, Opladen/Berlin/Torono, 95ff.

verfassungsrechtlich fragwürdige Instrument der Videoüberwachung in großen Teilen des öffentlichen Raums eingesetzt werden. Gerade im urbanen Raum liegen Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen mitunter derart dicht beieinander, dass selbst bei einer Beschränkung auf den „öffentlich zugänglichen Bereich“ eine feinmaschige Überwachung des Innenstadtbereichs möglich wird.

#### **- Zu 98a HSOG: Kennzeichnungspflicht**

Die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamt:innen, Wachpolizei und Freiwilligen des Polizeidienstes, die zuletzt auch durch das Bundesverwaltungsgericht als verfassungsgemäß beurteilt wurde<sup>18</sup>, ist grundsätzlich zu begrüßen, vor allem ihre Überführung aus den Verwaltungsvorschriften in eine gesetzliche Grundlage.

Zu kritisieren ist jedoch die vorgesehene Ausnahmeregelung nach § 98a Abs. 3. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International haben stets auf Regelungen ohne Ausnahmetatbestände insistiert. Ausnahmen von der allgemeinen Kennzeichnungspflicht lassen sich demnach auf den „Zweck der Maßnahme oder Amtshandlung“ oder „überwiegende schutzwürdige Belange“ der Beamt:innen stützen. Diese Ausnahmeregelung ist unbestimmt gefasst und gesteht der Polizei in der Praxis einen erheblichen Ermessensspielraum zu. Die unbestimmte Formulierung der Ausnahmeregelung kann dazu führen, dass in der Praxis eine allgemeine Kennzeichnung der Polizeibeamt:innen unterlaufen wird, die gesetzgeberisch intendierte Beschränkung auf Einsätze im Bereich der organisierten Kriminalität oder im Bereich des Staatsschutzes vermag auf der reinen Ebene der Gesetzesbegründung eine solche extensive Auslegung nicht einzuhegen. Die Ausnahmeregelung sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

---

<sup>18</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 26.9.2019, Az. 2 C 31.18 und 2 C 33.18.

### **Gesetz zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei**

Das Gesetzgebungsvorhaben reagiert u.a. auf den Polizeiskandal rund um das SEK Frankfurt/M., in dessen Rahmen rechtsextreme Chats bekannt wurden. Geplant ist, die verschiedenen SEKs organisatorisch zusammenzuführen, um eine „einheitliche Führungsphilosophie“ und eine „einheitliche Dienst- und Fachaufsicht“ zu ermöglichen.

Die geplanten Änderungen betreffen rein organisatorische Neustrukturierungen. Eine organisatorische Zentralisierung kann dazu führen, dass die Kontrolle im Rahmen der Fach- und Dienstaufsicht verstärkt wird. Dies stellt aber keinen Automatismus dar, sondern verlangt eine proaktive Kontrolle, die sich nicht alleine über eine Gesetzesänderung herstellen lässt, sondern insgesamt eine Verankerung demokratischer und menschenrechtsbasierter Ansätze in der Polizei verlangt.

Die rein organisatorischen Veränderungen adressieren jedoch nicht eindeutig das Problem, wie zukünftig gegen Rassismus innerhalb der Sicherheitsbehörden vorgegangen werden kann. Das Gesetz sieht auch keine Möglichkeiten vor, um etwa Whistleblowing aus den Behörden heraus zu ermöglichen und Hinweisgeber:innen strukturell zu unterstützen, die bei der Aufdeckung von rassistischen Strukturen in Behörden essenziell sind.

## **2. Zum Gesetzgebungsverfahren, Drs. 20/1830**

### **Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen**

#### **- Zu § 4 Abs. 2: Zutrittsrecht**

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgebungsentwurf ein Zutrittsrecht für Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission zu den Dienststellen des Landesamts für Verfassungsschutz vorsieht. Ein solches Zutrittsrecht gibt es bereits für Mitglieder von Untersuchungsausschüssen in einigen Bundesländern, wie zum Beispiel in Brandenburg. Eine entsprechende Aufnahme des Zutrittsrechts in das Hessische Untersuchungsausschussgesetz wird dementsprechend angeregt.

Kritisch zu sehen ist jedoch die Verpflichtung der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums, sich im Vorfeld beim Landesamt für Verfassungsschutz anzukündigen. Damit unterläuft die Norm gerade das Ziel einer effektiven demokratischen Kontrolle der Behörden. Wesentlich effektiver wäre ein spontanes Zutrittsrecht, damit sich im Falle einer Überprüfung die Behördenmitarbeiter:innen gerade nicht im Vorfeld vorbereiten und ggf. absprechen können. Erst auf diese Weise könnten die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums einen ungeschönten Blick auf die Verhältnisse im Verfassungsschutz erhalten. Ein solches spontanes Zutrittsrecht steht auch nicht in einem Missverhältnis zur Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit, sondern löst gerade die umfassende Kontrollfunktion der legislativen Gewaltkontrolle ein. Es ist demokratietheoretisch hinreichend begründbar, von den ausführenden Behörden eine jederzeitige Rechtfertigung des administrativen Handelns gegenüber dem demokratischen Souverän zu verlangen.<sup>19</sup>

**- Zu § 4 Abs. 3 und 4<sup>20</sup>: Ständige Geschäftsführer:in**

Durch die Änderung soll das Parlamentarische Kontrollgremium organisatorisch durch eine/n ständige/n Geschäftsführer:in gestärkt werden. Die Regierungskoalition folgt dabei dem Vorbild des Bundesgesetzgebers, der 2016 den „Ständigen Bevollmächtigten“ für das Parlamentarische Kontrollgremium eingeführt hat.<sup>21</sup> Die Aufgaben sollen ausweislich der Gesetzesbegründung vor allem eine unterstützende organisatorische Funktion haben, z.B. bei der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen. Eine personelle Unterstützung in der Geheimdienstkontrolle ist dabei grundsätzlich zu begrüßen.

Fraglich ist jedoch, ob die Bestellung einer ständige/n Geschäftsführer:in alleine ausreichend ist, um das systemische Kontrolldefizit gegenüber den Geheimdiensten nachhaltig zu verbessern. Der überschaubaren Anzahl von Mitgliedern des Parlamentarischen Kontrollgremiums, die auch noch andere Aufgaben im Rahmen ihres Abgeordnetenmandats zu

<sup>19</sup> Günter Frankenberg, Art. 20 Abs. 1-3. In: Erhard Denninger u.a. (Hg.), Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, 2001.

<sup>20</sup> Siehe dazu ausführlich: Maximilian Pichl, Untersuchung im Rechtsstaat, Weilerswist 2022, S. 300f.

<sup>21</sup> BGBl. Teil 1 2016 Nr. 57, 30. November 2016, S. 2746.



erfüllen haben, steht eine große Anzahl von Behördenmitarbeiter:innen mit einem spezifischen Fach- und Dienstwissen gegenüber. Wichtig wäre daher auch direkt die Abgeordneten des Parlamentarischen Kontrollgremiums durch eine Aufstockung der Mitarbeiter:innenstellen zu unterstützen.

Zu beachten ist auch die Kritik der Oppositionsfraktionen im Bundestag: Diese haben u.a. darauf hingewiesen, dass ständige Geschäftsführer:innen oder Ständige Bevollmächtigte in der Praxis eine Filterfunktion zwischen den Behörden und dem Parlament ausüben können (auch im Rahmen der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen).<sup>22</sup> In diesem Fall können bspw. Informationen so gefiltert werden, dass sie nicht mehr das gesamte Gremium erreichen, sondern nur vermittelt über die Geschäftsführer:in zur Verfügung gestellt werden. Für die parlamentarische Kontrolle ist es jedoch essenziell, einen eigenen und ungefilterten Blick in die Unterlagen und Informationen der Geheimdienste zu erhalten.

---

<sup>22</sup> Maria Fiedler, Geheimdienstkontrolle: „Man könnte uns komplett lahmlegen.“ In: Tagesspiegel vom 29.06.2017, <https://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/geheimdienstkontrolle-man-koennte-uns-komplett-lahmlegen/19982022.html>.

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei sowie Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen**

**Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) – Landesverband Hessen**

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter bedankt sich für die Berücksichtigung sowie Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme. Wir begrüßen grundsätzlich sowohl den durch die Fraktion der CDU und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemachten Gesetzentwurf vom 22.03.2022 *zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei als auch den Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen.*

- *Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei*

Die Änderungen im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) stellen eine Anpassung sowohl an die aktuellen Bedarfe der Bevölkerung als auch bei den Strafverfolgungsbehörden dar. Die Implementierung eines neuen §12a HSOG zum **Schutze von Berufsgeheimnisträgern** und Schaffung von Rechtssicherheit bei der Durchführung von verdeckten Maßnahmen unter einhergehender besonderer Verhältnismäßigkeitsprüfung stellt eine deutliche Verbesserung der aktuellen Rechtslage dar. Auch die Förderung der präventivpolizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern stellt eine wesentliche Verbesserung der alltäglichen Polizeiarbeit dar, die zuvor durch föderale Reglementierungen gehemmt wurde.

Der Einsatz von **automatischen Kennzeichenlesesystemen** und der anschließende umgehende Abgleich mit polizeilichen Informationssystemen ist eine wesentliche Unterstützung bei der Bewältigung von Anschlagsszenarien oder des Schutzes von „Rechtsgütern von erheblichem Gewicht“ gem. der aktuellen verfassungsgerichtlichen Interpretation. Auch die Erweiterung auf die Nutzung und den Einsatz von „In-car-AKLS“ bringt die hessische Polizei endlich auf einen europäischen Standard, der schon (mittlerweile seit Jahrzehnten) Standard bei anderen europäischen Strafverfolgungsbehörden ist und sich als wesentlicher Bestandteil der Fahndung bewährt hat.

Im bisherigen §98 (2) HSOG wird die Verpflichtung zum Tragen von Dienstkleidung wie folgt geregelt: *„Beamtinnen und Beamte der **Schutzpolizei**, der **Bereitschaftspolizei** und der **Wasserschutzpolizei** sind grundsätzlich verpflichtet, während des Dienstes Dienstkleidung zu tragen.“* Diese Aufführung umfasst aus verständlichen Gründen **nicht die Kriminalpolizei**, da diese über keinerlei Dienstkleidung verfügt und auf Grund ihrer originären Zuständigkeit in ziviler Kleidung ihre Amtshandlungen durchführt. Die Ausweitung und Anpassung dieses Paragraphen um den §98a HSOG ist nachvollziehbar und dient der Transparenz gegenüber den Mitbürgerinnen und Mitbürgern. Jedoch wird im Wortlaut des neuen Paragraphen 98a HSOG ausschließlich der Begriff der Polizeivollzugsbeamtin und des Polizeivollzugsbeamten genutzt, der sowohl die Schutzpolizei als auch die Kriminalpolizei umfasst. Durch diese genutzte Begrifflichkeit würde jede in ziviler Kleidung tätige Kriminalbeamtin oder Kriminalbeamte zum Tragen von Dienstkleidung genötigt werden. Es wird daher angeregt, die Wortwahl wie im §98 HSOG zu nutzen und diese um die Angehörigen der Wachpolizei und des Freiwilligen Polizeidienstes des Landes Hessen zu erweitern.

Die Umorganisation des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums zu einem **Hessischen Einsatzpräsidium** ist ein Schritt in eine neue Zukunft, den der Bund Deutscher Kriminalbeamter gerne

konstruktiv begleiten wird. Jedoch müssen **Kritik an der rechtlichen Umsetzung** dieser Maßnahme im Kontext des Personalvertretungsgesetzes üben. Die **Beteiligungsrechte des örtlich zuständigen Personalrates** wird durch die gesetzliche Umsetzung ausgehebelt und ad absurdum geführt. Die Beteiligungsrechte sind wesentlicher Bestandteil des Personalvertretungsgesetzes; sie werden immer wieder in Urteilen bekräftigt und hervorgehoben. Aus diesem Grund können wir nicht nachvollziehen, warum die Personalräte der Bereitschaftspolizei und des Polizeipräsidium Frankfurt am Main, als örtliche betroffene und zuständige Dienststellen, nicht im Sinne dieses Gesetzes beteiligt wurden.

- *Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen*

Der Verfassungsschutz steht in einem besonderen öffentlichen Interesse und ist aufgrund seines Auftrages mit der Be- und Verarbeitung von äußerst sensiblen Informationen und Daten konfrontiert. Die Änderung des Zutrittsrechtes der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission ist daher nur nachvollziehbar und unterstützt den Primat der Politik in Bezug auf dieses Organ. Die gleichzeitige Implementierung einer ständigen Geschäftsführerin oder eines ständigen Geschäftsführers zur organisatorischen Sicherstellung des Kontrollauftrages der Parlamentarischen Kontrollkommission ist folglich zu begrüßen. Der BDK wird diese neue Aufgabe gerne mit allen zur Verfügung stehenden Kräften unterstützen.



Landesamt für Verfassungsschutz Hessen ■ Postfach 39 05 ■ 65029 Wiesbaden

Aktenzeichen  
257-S-520030-0001/22

Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Durchwahl (06 11) 720 0

per E-Mail an:

Ihre Nachricht Vom 10. Mai 2022

c.lingelbach@ltg.hessen.de  
m.mueller@ltg.hessen.de

Datum 28. Juni 2022

## **Gesetzentwurf zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei**

### **Stellungnahme des Landesamts für Verfassungsschutz (LfV) Hessen**

Sehr geehrte Frau Lingelbach, sehr geehrte Frau Müller,

wir danken für die Übersendung des Gesetzentwurfs zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei und die damit verbundene Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zu folgenden Punkten möchten wir Stellung nehmen:

#### **I. Art. 1 Nr. 7 - § 9 Abs. 2 HVSG-E**

In § 9 Abs. 2 HVSG-E soll die Angabe „§ 10 Abs. 1 bis 3“ durch „10 Abs. 2 und 3“ (Anm.: G 10) ersetzt werden.

Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass damit ein Redaktionsversehen bereinigt und damit die frühere Rechtslage wiederhergestellt werde. Das LfV Hessen soll wieder selbst zuständig sein für die Anordnung des Einsatzes eines sog. IMSI-Catchers, da es sich nicht um einen

Eingriff in Art. 10 GG handle (S. 13 der Gesetzesbegründung).

Die Gesetzesbegründung bezieht sich hier ausschließlich auf die Anordnung des Einsatzes von IMSI-Catchern. Mit den Ausführungen des BVerfG in seinem Urteil vom 26. April 2022 (Az. 1 BvR 1619/17, Rn. 321 - 328) zur Norm des Art. 12 BayVSG ist davon auszugehen, dass auch der der bayerischen Norm entsprechende § 9 HVSG jedenfalls nach seinem Wortlaut den Einsatz von sog. stillen SMS ermöglicht. Insofern besteht hier weitergehender Rechtsänderungsbedarf, um die Vorgaben des BVerfG entsprechend umzusetzen.

## II. Art. 1 Nr. 8 - § 10 HVSG-E

Das LfV Hessen begrüßt die vorgesehenen Änderungen in § 10 HVSG, die die Auslegung dessen umfassender und komplexer Regelungen erleichtern.

Mit freundlichen Grüßen



(R. Schäfer)



**Gewerkschaft  
der Polizei**

Hessen

Gewerkschaft der Polizei • Wilhelmstr. 60a • 65183 Wiesbaden

**Wilhelmstr. 60a  
65183 Wiesbaden**

Tel.: 06 11/9 92 27-0  
Fax: 06 11/9 92 27-27

Jens.mohrherr@gdp.de  
www.gdp.de/hessen

**Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses des HLT**

**Christian Heinz**

**per Mail**

29.06.22  
Zeichen

**Gesetzentwurf Fraktion der CDU-Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der Hessischen Bereitschaftspolizei – Drucks. 20/8129 –**

**Gesetzentwurf Fraktion der CDU-Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen – Drucks. 20/8130-**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,

anbei übersenden wir Ihnen die schriftliche Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei zu den o.a. Anhörungskomplexen.

Kollegiale Grüße

Jens Mohrherr  
Landesvorsitzender

→ Artikel 1

→ Art. 1; (Hessisches Verfassungsschutzgesetz)

Die im KOA – Vertrag von CDU / BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN vom 23.12.2018 niedergeschriebenen Ziele (Zeilen 1432 – 1437) sollen hier umgesetzt werden.

Weitere Ausführungen erfolgen ggf. mündlich in der Anhörung.

→ Art. 2; (HSOG)

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass durch die immer fortwährenden Entwicklungen gerade das HSOG an diese angepasst wird.

Dies betrifft insbesondere die klarstellenden Erweiterungen bestehender Befugnisse.

Der Leitgedanke dieser Gesetzesanpassungen greift zu kurz und sollte sich nicht, wie eingangs beschrieben, an den Gefahren des Rechtsextremismus orientieren. Vielmehr ist es Aufgabe der Sicherheitsbehörden, gerade im Gefahrenabwehrrecht, alle Formen „jedweden Extremismus“ präventiv bekämpfen zu können.

Die Gefahren des „Linksextremismus, Salafismus, Islamismus und alle Formen des Terrorismus“ haben doch in erschreckender Weise verdeutlicht, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht.

Die Rechtsnormergänzung (§13 (3) HSOG) muss sich daher auch auf die o.a. Formen des Extremismus und Terrorismus beziehen.

Wir begrüßen die Erweiterung der regelmäßigen Überprüfung der Bewerberinnen und Bewerber in Datenbeständen des LfV. Daher sind Freiwilligkeit und Einwilligung der betr. Personen grundsätzlich obsolet. Es sollte eine verpflichtende Voraussetzung (auch ohne Einwilligung) für die Teilnahme an einem EAV sein.

Die Rechtsgrundlagenerweiterung (§14 (3a)) wird begrüßt. Insbesondere die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden werden durch eine Vereinfachung der Aufgabenwahrnehmung entlastet.

Die Klarstellung (in §14 a (1a)) ist die rechtslogische Konsequenz der Entscheidung des BVerfG und wird daher begrüßt.

Die beabsichtigten Änderungen (§ 15 a (3)) werden ausdrücklich begrüßt.

Richterliche Anordnungen aus anderen Bundesländern werden in Frage gestellt, wenn dazu umfangreich eine Übereinstimmung mit den Regelungen des Hessischen Polizeigesetzes einhergeht. Insbesondere zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr ist es dringend erforderlich, schnell zu handeln.

Überschreitet ein Straftäter die Grenzen eines Bundeslandes (Hessen Transitland) darf dies nicht zu weiteren rechtlichen Folgeprüfungen aus anderen Polizeigesetzen führen.

Aus diesem Grund begrüßen wir diese klarstellende Rechtsregelung.

Der grundsätzlichen Streichung der Formulierung „polizeilichen Erfahrung“ widersprechen wir.

Die bisherige Anwendungspraxis hat gezeigt, dass diese Eingriffsbefugnis nicht ohne weitere objektiven Erkenntnisse angewendet wurde.

Insbesondere verweisen wir auf die in § 18 (2) Satz 2 und 3 bereits beschriebenen polizeilichen Lagebilder. Auf Basis dieser Lageerkenntnisse in Verbindung mit der polizeilichen Erfahrung führte dies zu der, im Übrigen sehr erfolgreichen, Wahl der Rechtsgrundlage „polizeiliche Erfahrung“.

Es ist neben den bestehenden Lagebildern durchaus möglich, diese Rechtsgrundlage durch interne Richtlinien oder Verwaltungsvorschriften zu regeln. Wir dürfen in diesem Zusammenhang auf die bereits bestehenden landesweiten Richtlinien des HLKA zu § 18 (2) Satz 1 Nr.6 HSOG hinweisen.

Die Verlagerung der Landeskoordinierungsstelle für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zum HMdluS wird begrüßt. Die personelle Rückführung des Polizeivollzugs (Polizeibeschäftigte) in den operativen Polizeidienst (vom HPT in die Fläche) setzen wir voraus.

Die Kennzeichnungspflicht der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten wird nicht nur grundsätzlich, sondern auch durch den vorgesehenen Gesetzescharakter abgelehnt.

Es liegen keine Erkenntnisse vor, die eine mutmaßliche Sachverhaltsaufklärung (auch ohne die Kennzeichnungspflicht) verhindert hätte.

→ Art. 3; (HPE)

Zu den beabsichtigten Personalmaßnahmen in Absatz 2 weisen wir auf die bestehenden Mitbestimmungsrechte des HPVG hin.

Bei Versetzungen sind sowohl personalabgebender und personalaufnehmender Personalrat zu allen Einzelmaßnahmen zu beteiligen. Dies wurde im Übrigen bei allen Personalmaßnahmen der ZFH so umgesetzt.

Eine Regelung „Kraft Gesetz“ unterläuft jegliche Form der Mitbestimmung.

§ 2 ist daher unter den Vorbehalt der personalrätlichen Mitbestimmung zu stellen.

→ Art. 4 ; (weitere Änderungen HSOG)

Die in § 93 HSOG vorgesehene Erweiterung des Abs. 1 wird so nicht mitgetragen. Durch die Formulierung wird eine explizite Rechtsgrundlage für den / oder Minister / Ministerin des Innern geschaffen.

Dies ist aus unserer Überzeugung qua Amt bereits jederzeit gegeben wie auch aus der „alten Fassung“ deutlich erkennbar ist.

Die polizeilichen Lagebeurteilungen werden durch die Flächenpräsidien vorgenommen und sind grundsätzlich nicht ohne weiteres per se an ein HPE zu übertragen.

Das bisherige Zusammenspiel der HBPP / mit allen Flächenpräsidien und Behörden hat sich bewährt.

Ohne anmaßend zu sein, dürfen wir anmerken, dass es ausgeschlossen sein dürfte, dass ein HPE (auf Anordnung des Innenminister-/in) eine polizeiliche Einsatzlage ohne die Fachkompetenzen eines HLKA oder eines Flächenpräsidiums trifft.

→ Art. 6 (HPVG)

Neben der beabsichtigten redaktionellen Änderung regen wir dringend an, nach dem 1.1.2023 die Amtszeit der bestehenden Personalräte für ein Jahr (bis zu den gesetzl. vorgeschriebenen Neuwahlen im Mai 2024) zu verlängern.

Es ist sowohl aus personalvertretungsrechtlicher Sicht als auch aus Gründen der Prozessökonomie nicht erklärbar, eine komplette Personalratswahl innerhalb eines Jahres vor den gesetzl. vorgeschriebenen Neuwahlen durchzuführen.

Weitere Ausführungen erfolgen ggf. mündlich in der Anhörung.

**Gesetzentwurf Fraktion der CDU-Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen – Drucks. 20/8130-**

Weitere Ausführungen erfolgen ggf. mündlich in der Anhörung.

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Schlossplatz 1 - 3  
65183 Wiesbaden

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zur  
Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur  
Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei  
(Drucks. 20/8129)**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o.g.  
Gesetzentwurf und teilen mit, dass wir nach Umfrage innerhalb  
unserer Mitgliedstädte keine Änderungs- bzw. Ergänzungs-  
wünsche zur geplanten Änderung haben.

Jedoch möchten wir auf eine nötige Änderung aus Sicht unserer  
Mitgliedstadt Wetzlar zur Bestellung von Hilfspolizeibeamtinnen

Ihre Nachricht vom:  
10.05.2022

Ihr Zeichen:  
I A 2.2

Unser Zeichen:  
100.00; 100.16 Wi/Zi

Durchwahl:  
0611/1702-21

E-Mail:  
anja.wiesmeier@hess-staedtetag.de

Datum:  
30.06.2022

Stellungnahme Nr.:  
054-2022

Verband der kreisfreien und  
kreisangehörigen Städte im  
Land Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de  
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
BIC: NASSDE55  
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

und -beamten hinweisen. Ein entsprechendes Schreiben ist als **Anlage** beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dieter', written in a cursive style.

Jürgen Dieter  
GF Direktor

## STADT WETZLAR



Magistrat der Stadt Wetzlar 35573 Wetzlar  
Dezernat III

Hessisches Ministerium  
des Inneren und für Sport  
-Landespolizeipräsidium-  
Friedrich-Ebert-Allee 12  
65185 Wiesbaden

**DEZERNENT FÜR FINANZEN,  
ÖFFENTLICHE ORDNUNG  
UND KULTUR**

**Datum:**  
5. Februar 2020

**Kontakt:**  
Herr Kratkey

**Zimmer :**  
340

**Telefon:**  
06441/99-3000 / -3001

**Fax:**  
06441/99-3004

**E-Mail:**  
joerg.kratkey@wetzlar.de

### Bestellung von Hilfspolizeibeamten/innen

**Beschlüsse des OLG-Frankfurt vom 06.11.2019,  
27.11.2019 und 03.01.2020**

Sehr geehrte Damen und Herren,

durch Beschluss des OLG Frankfurt a.M. vom 06.11.2019 (2 Ss-OWi 942/19), Beschluss des OLG Frankfurt a.M. vom 27.11.2019 (2 Ss-OWi 1092/19) sowie Beschluss des OLG Frankfurt a.M. vom 03.01.2020 (2 Ss-OWi 963/18) wurde die Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs durch Leiharbeitnehmer, welche zu Ordnungspolizeibeamte/innen bestellt sind, für rechtswidrig erklärt.

Des Weiteren enthalten die v. g. Beschlüsse Ausführungen zur Bestellungskompetenz gemäß § 99 HSOG in Hessen. Nach Ausführungen des OLG Frankfurt a.M. haben die „Ortspolizeibehörden“ eigene Bedienstete für die Aufgabe der Verkehrsüberwachung zu bestellen. Nach Ausführung des OLG Frankfurt regelt daher der § 99 HSOG die Bestellungskompetenz nach den zugewiesenen Aufgaben. Diese Auslegung des OLG ist jedoch konträr zu der bisherigen Auslegung und Bestellungspraxis in Hessen, nachdem die Bestellungskompetenz den verschiedenen Behörden (institutionell) zugewiesen wurde.

Faktisch hat das OLG Frankfurt a.M. mit den v. g. Beschlüssen alle derzeitigen Bestellungen für Ordnungspolizeibeamte/innen in Hessen für nichtig erklärt. Dieser Rechtsauffassung des OLG Frankfurt a.M. vermögen wir uns jedoch nicht anzuschließen. Der Begriff der „Ortspolizeibehörde“ ist im HSOG nach dem Trennungsprinzip

**Ihr Zeichen:**

**Ihr Schreiben vom:**

**Unser Zeichen:**  
Kr/Rie

**Hinweis nach § 33 BDSG:**  
Ihre Daten werden elektronisch  
gespeichert.

**Hausanschrift:**  
Ernst-Leitz-Str. 30  
35578 Wetzlar  
Telefon: 06441 99-0

[www.wetzlar.de](http://www.wetzlar.de)

**Bankverbindung:**  
Sparkasse Wetzlar  
SWIFT-BIC: HELADEF1WET  
IBAN: DE36 5155 0035 0011 0050 01  
und bei anderen  
Banken in Wetzlar

## STADT WETZLAR



nicht mehr existent. Vielfach verweist das OLG Frankfurt a.M. auch auf den Kommentar von Hornmann. Hierbei wird außer Acht gelassen, dass in der Kommentierung von Hornmann zum HSOG auch auf die Legaldefinition der Polizeibehörden in § 91 Abs. 2 HSOG verwiesen wird, bei der jedoch die "Ortspolizeibehörde" nicht genannt wird.

Um für die Zukunft jedoch für Rechtssicherheit zu sorgen, regen wir an, die Bestellungskompetenz in § 99 HSOG eindeutiger zu regeln. Nach hiesiger Ansicht enthält der derzeitige § 99 HSOG einen entscheidenden „Fehler“, der evtl. das OLG Frankfurt a.M. zu der konträren Gesetzesauslegung veranlasst hat. Nach der derzeitigen Regelung gemäß § 99 Abs. 3 Nr. 1 HSOG können die **kreisfreien Städte (Magistrat)** eigene Bedienstete bestellen, des Weiteren die **Landkreise (Kreisausschuss)** ebenfalls eigene Bedienstete sowie gemäß Nr. 3 die **Landräte** auch eigene Bedienstete.

Hier stellt sich aus hiesiger Sicht die Frage, warum bei den kreisfreien Städten nicht zwischen dem Magistrat und dem/der Oberbürgermeister/in unterschieden wird, bei den Landkreisen sehr wohl aber zwischen Kreisausschuss und Landrat.

Sofern dem Landrat als Aufsichtsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden in Nr. 3 die Bestellungskompetenz für die kreisangehörigen Gemeinden zugewiesen wurde, ist diese Regelung aus hiesiger Sicht auch nicht schlüssig, da die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (Sonderstatusstädte) eben nicht der Aufsicht des Landrats als Aufsichtsbehörde unterliegen.

Wir regen daher an, aus Gründen der Rechtssicherheit den § 99 HSOG entsprechend zu ändern. Folgende Varianten sind aus unserer Sicht sinnvoll:

#### **Variante 1 – Zuweisung der Bestellungskompetenz nach zugewiesenen Aufgaben**

Wie bereits jetzt durch das OLG Frankfurt a.M. ausgelegt, erfolgt zukünftig die Bestellung durch die Behörde, der die jeweiligen Aufgaben zugewiesen wurden. Dies hätte jedoch den Nachteil, dass es jeweils eine Bestellung durch den Magistrat/Kreisausschuss und durch den/der Oberbürgermeister/in bedarf. Evtl. könnte man diese doppelte Bestellungskompetenz konkret einer der beiden Behörden zuweisen.

#### **Variante 2 – Zuweisung der Bestellungskompetenz nach Institution (wie bisher)**

Sofern man die bisherige Bestellungskompetenz beibehalten würde, müsste den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (Sonderstatusstädte) jedoch wie den kreisfreien Städten und Landkreisen eine eigene Bestellungskompetenz zugewiesen werden, da alle drei Behörden der Analogie folgend auch einheitlich der Aufsicht der Regierungspräsidien unterliegen.

Des Weiteren wäre hier auch eine Klarstellung vorteilhaft, dass durch die jeweilige Institution für die Aufgaben des Magistrats/Kreisausschusses und des/der Oberbürgermeisters/in bzw. des Landrats/der Landrätin bestellt werden kann.



Eine mögliche neue rechtssichere Formulierung des § 99 Abs. 3 HSOG könnte aus hiesiger Sicht wie folgt lauten:

(3) Zu Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten können bestellen

1. die Polizeibehörden eigene Bedienstete für Aufgaben der Polizeibehörden
2. die kreisfreien Städte (Magistrat) eigene Bedienstete für Aufgaben des Magistrats, des/der Oberbürgermeisters/in sowie hilfsweise polizeiliche Aufgaben
3. die Landkreise (Kreisausschuss) eigene Bedienstete für die Aufgaben des Kreisausschusses, des/der Landrats/Landrätin sowie hilfsweise polizeiliche Aufgaben
4. die Gemeinden mit mehr als 50000 Einwohnern eigene Bedienstete für Aufgaben des Magistrats, des/der Oberbürgermeisters/in sowie hilfsweise polizeiliche Aufgaben
5. die Landräte Bedienstete sonstiger kreisangehöriger Gemeinden für deren Aufgaben des Magistrats, des/der Bürgermeisters/in sowie hilfsweise polizeiliche Aufgaben
6. aus der bisherigen Nr. 4 wird die Nummer 6.

Mit freundlichen Grüßen

Kratkey  
Stadtrat

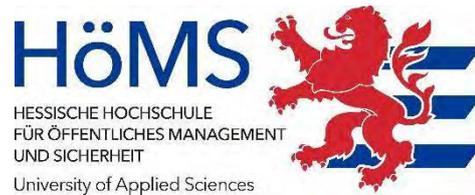
**Durchschrift an:**

Dezernat I

Ordnungsamt -32-

Ordnungsamt Wetzlar
Ging. 07. FEB. 2020
Abtig.

## Fachbereich Polizei



Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit  
Campus Kassel, Frankfurter Str. 365, 34134 Kassel

Hessischer Landtag  
Innenausschuss

Per E-Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de)  
[m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

**Prof. Dr. jur. Mattias G. Fischer**

Campus Kassel  
Frankfurter Str. 365  
34134 Kassel  
Tel.: +49 611 3256-9416  
E-Mail: [mattias.fischer@hfpv-hessen.de](mailto:mattias.fischer@hfpv-hessen.de)

Kassel, 29.06.2022

### Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

**Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei – Drucks. 20/8129**

und

**Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen – Drucks. 20/8130**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zu einer Stellungnahme. Diese erfolgt primär aus der verfassungsrechtlichen Perspektive und damit insbesondere aus der Perspektive der Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Insoweit im Rahmen der Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberische Handlungsspielräume bestehen, fließen punktuell auch polizeirechtswissenschaftliche Zweckmäßigkeitserwägungen in die Bewertung ein.

#### I. Zusammenfassende Kurzbewertung

Gemessen an der anspruchsvollen verfassungsrechtlichen Vorgabe, größtmögliche Sicherheit in größtmöglicher Freiheit zu gewährleisten, führt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation

der hessischen Bereitschaftspolizei (Drucks. 20/8129) – im Folgenden: **GE 1** – insgesamt zu spürbaren Verbesserungen der Rechtslage.

Hinsichtlich der in GE 1 vorgesehenen Änderungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) ist das erkennbare Bemühen hervorzuheben, sicherheitspolitischen Forderungen nicht einfach durch den reflexhaften Ausbau polizeilicher Befugnisse nachzukommen. Dies wird insbesondere auch daran deutlich, dass es bei zahlreichen Neuregelungen um ein Mehr an Handlungssicherheit für die Sicherheitsbehörden und damit zugleich um ein Mehr an Rechtssicherheit für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger gehen soll.

Insofern neue oder weiter reichende Eingriffsmöglichkeiten geschaffen werden sollen – beispielhaft seien die Regelabfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz und die Befugnisnorm zum so genannten IP-Tracking genannt –, sind die identifizierten Schutzlücken und die daraus resultierenden notwendigen Anpassungsbedarfe grundsätzlich gut nachvollziehbar. Verfassungsrechtlichen Bedenken sieht sich allerdings die geplante Ausweitung der Videoüberwachung ausgesetzt.

Hinsichtlich des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen (Drucks. 20/8130) – im Folgenden: **GE 2** – ergeben sich aus polizeirechtlicher Sicht keine Einwände.

Ob und inwieweit das hessische Verfassungsschutzrecht aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz vom 26.04.2022<sup>1</sup> novelliert werden muss, wird in dieser Stellungnahme nicht thematisiert. Diese Frage konnte sich dem hessischen Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Veröffentlichung beider Gesetzentwürfe am 22.03.2022 noch nicht stellen. Sie wird – auch durch den hessischen Gesetzgeber – erst nach umfänglichen Prüfungen zu beantworten sein.

## **II. Zum verfassungsrechtlichen Rahmen polizeilicher Befugnisse**

Ausgehend von dem – fraglos zutreffenden – Befund, dass die hessische Polizei zeitgemäße Befugnisnormen benötigt, um die Bürgerinnen und Bürger insbesondere vor Gefahren zu schützen, wird in dem Problemaufriss zum GE 1 der gesetzgeberische Rahmen im Bereich des Sicherheitsrechts thematisiert. So heißt es dort (S. 1): „Den Sicherheitsinteressen des Staates und den Befugnissen der Sicherheitsbehörden stehen die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zum Schutz ihrer Grundrechte gegenüber“. Der Gesetzgeber habe diese – als gegenläufig verstandenen – Interessen in „in einen Ausgleich zu bringen“.

Ein solches Grundverständnis des Rahmens gesetzgeberischen Handelns im Bereich des Sicherheitsrechts ist aus zwei Gründen problematisch – erstens im Hinblick auf das zum Ausdruck gebrachte Staatsverständnis und zweitens im Hinblick auf das Grundrechtsverständnis. Beide Aspekte sind eng miteinander verzahnt.

---

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26.04.2022, 1 BvR 1619/17.

Zum Staatsverständnis: Ein Antagonismus zwischen Staat und Sicherheitsbehörden auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Der Staat und die staatlichen Behörden sind kein Selbstzweck und haben auch keine den Interessen der Bürgerinnen und Bürgern zuwiderlaufenden Ziele zu verfolgen, denn der „Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen“. So lautet Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs eines Grundgesetzes des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee vom August 1948 – eine Norm, die sich zwar nicht ausdrücklich in der Endfassung des Grundgesetzes wiederfindet, allerdings inhaltlich uneingeschränkt in der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert ist.<sup>2</sup>

Problematisch wäre insoweit die Schaffung so genannter Bequemlichkeitsnormen, beispielsweise durch Verzicht auf polizeiliche Dokumentationspflichten, wenn diese Pflichten gefahrenabwehrendes Handeln nicht wirklich beeinträchtigen, ihr Wegfall aber Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erschweren würde.

Zum Grundrechtsverständnis: Verfassungsrechtlich steht die staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr keineswegs in einem strikten Gegensatz zum Grundrechtsschutz. Fraglos führen polizeiliche Maßnahmen regelmäßig zu Grundrechtseingriffen, ist doch ausnahmslos *jedes* menschliche Verhalten grundrechtstatbestandlich geschützt<sup>3</sup>. Wer allerdings tun und lassen kann, was er will, derjenige dürfte in letzter Konsequenz auch töten, stehlen oder hehlen<sup>4</sup>. *Deshalb* setzt der Staat der Grundrechtsausübung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger Grenzen, und deshalb sind – rechtmäßige – polizeiliche Grundrechtseingriffe nicht etwa Grundrechtsverletzungen, sondern gerechtfertigtes staatliches Handeln zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger.

In ständiger Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht sogar, dass der Sicherheitsgesetzgeber polizeiliche Befugnisse zum Grundrechtseingriff nicht nur schaffen *darf*, sondern freiheitsschützend handeln *muss*. Nach Auffassung der Karlsruher Richter ist der Staat *grundrechtlich* zur Gefahrenabwehr *verpflichtet*. Eine grundrechtliche Schutzpflicht folgt jedenfalls unmissverständlich aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Staat, so führt das Gericht etwa in seinem Urteil zum BKA-Gesetz aus, sei insbesondere dazu verpflichtet, „das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren“<sup>5</sup>. Diese an den Staat und damit auch an den (Landes-)Gesetzgeber adressierte Schutzpflicht<sup>6</sup> ziele letztlich darauf ab, „die nach den tatsächlichen Umständen größtmögliche Sicherheit herzustellen“ – so heißt es in einer anderen Entscheidung<sup>7</sup>.

Entgegen einer im politischen Raum verbreiteten Auffassung ist die Schaffung wirksamer und effektiver polizeirechtlicher Befugnisnormen also keine bloße Frage gesetzgeberischer Opportunität, sondern Verfassungsauftrag.<sup>8</sup> Die vielen

<sup>2</sup> Vgl. nur *Epping*, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 589.

<sup>3</sup> Ständige Rspr. seit BVerfGE 6, 32/36 f.

<sup>4</sup> „So ist selbst der Mord durch Art. 2 Abs. 1 GG tatbestandlich erfasste Freiheitsbetätigung“ (*Sachs*, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2. Aufl. 2003, S. 182, Rn. 14).

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, Rn. 100.

<sup>6</sup> Grundlegend: BVerfGE 39, 1/42; 46, 160/164 f.; 88, 203/251 ff.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, Rn. 128.

<sup>8</sup> *Fischer*, in: *Fischer/Leggereit/Sommer*, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 6. Aufl. 2021, Kap. G, Rn. 3.

sicherheitspolitischen Debatten zugrundeliegende Annahme, ein Mehr an polizeilichen Befugnissen impliziere von vornherein ein Weniger an Grundrechtsschutz, ist unzutreffend.

Stattdessen bedeutet die skizzierte bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung in der Konsequenz, dass der (Landes-)Gesetzgeber bei belegbaren Schutzlücken sogar von Verfassungen wegen zur Schaffung neuer polizeilicher Eingriffsbefugnisse *verpflichtet* sein kann.

Die grundrechtliche Schutzpflicht führt allerdings nicht dazu, dass Grundrechtseingriffe beliebig zulässig sind – auch nicht zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger. Polizeistaatlichkeit im Sinne eines Hobbes'schen „Der (Sicherheits-)Zweck heiligt die Mittel“ steht im fundamentalen Widerspruch zum Grundgesetz. Wiederum mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Das Grundgesetz unterwirft auch die Verfolgung des Zieles, die nach den tatsächlichen Umständen größtmögliche Sicherheit herzustellen, rechtsstaatlichen Bindungen, zu denen insbesondere das Verbot unangemessener Eingriffe in die Grundrechte als Rechte staatlicher Eingriffsabwehr zählt.“<sup>9</sup> Aus der Abwehrfunktion der Grundrechte folgt die allgemeine „Freiheitsvermutung zugunsten des Bürgers“; der Einzelne soll „vor unnötigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt bewahrt“ bleiben.<sup>10</sup> An anderer Stelle spricht das Bundesverfassungsgericht treffend von der „rechtsstaatlichen Asymmetrie, nach der Bürgerinnen und Bürger prinzipiell frei sind, der Staat ihnen gegenüber bei Eingriffen in ihre Freiheit jedoch gebunden und damit rechenschaftspflichtig ist“<sup>11</sup>.

Die verfassungsrechtliche Einhegung der Schutzverpflichtung hat zunächst zur Folge, dass für jeden Grundrechtseingriff eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist (Parlamentsvorbehalt). Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 in Verb. mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) verpflichten den parlamentarischen (Landes-)Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung wesentlichen Regelungen selbst zu treffen und nicht etwa der Exekutive zu überlassen.<sup>12</sup> Aber auch der (Landes-)Gesetzgeber ist in seiner Regelungsmacht begrenzt. Gem. Art. 1 Abs. 3 GG uneingeschränkt an die Grundrechte gebunden, ist es ihm verwehrt, grundrechtlich garantierte Freiheiten nach Belieben zu verkürzen. Polizeiliche Befugnisnormen müssen als grundrechtseinschränkende Gesetze in jeder Hinsicht formell und materiell verfassungsgemäß sein.

Für den Gesetzgeber bedeutet dies: Zunächst sind die zwischen Bund und Ländern aufgeteilten Gesetzgebungskompetenzen zu beachten. Sodann ist das aus dem Rechtsstaatsprinzip und den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten folgende und in einer engen Beziehung zum Parlamentsvorbehalt stehende Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit von herausragender Bedeutung. Dessen nähere Konturen das Bundesverfassungsgericht insbesondere anhand von Befugnisnormen zur Datenerhebung und -verarbeitung herausgearbeitet: Der Gesetzgeber hat Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs hinreichend bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen.<sup>13</sup> Die konkreten

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, Rn. 128.

<sup>10</sup> BVerfGE 17, 306/313 f.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 11.04.2018 – 1 BvR 3080/09, Rn. 37.

<sup>12</sup> Vgl. etwa BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24.09.2003 – 2 BvR 1436/02, Rn. 67 m.w.N.

<sup>13</sup> Vgl. nur BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11.08.2008 – 1 BvR 2074/05, 1254/07, Rn. 93 f.

Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit einer Befugnisnorm richten sich nach der Art und Schwere des Eingriffs.<sup>14</sup> Je intensiver sich ein Grundrechtseingriff darstellt, desto detailliertere gesetzliche Regelungen sind erforderlich. Schließlich ist der ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten abgeleitete Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von besonderer Bedeutung.<sup>15</sup>

Die staatlichen Gewalten und zuvörderst der Gesetzgeber stehen damit letztlich vor der anspruchsvollen Aufgabe, größtmögliche Sicherheit in größtmöglicher Freiheit zu gewährleisten.

Damit sind zugleich die zentralen verfassungsrechtlichen Maßstäbe skizziert, an denen auch die vorliegenden Gesetzentwürfe zu messen sind.

### **III. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen des GE 1**

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf vorgesehene Änderungen des HSOG (Art. 2 GE 1).

#### **1. Regelung des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger in einer eigenen Vorschrift (§ 12a HSOG)**

Vorgesehen ist die Schaffung einer eigenständigen Regelung des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger in einem neuen § 12a HSOG. Diese Neuregelung ist schon deshalb zu begrüßen, weil damit die Aufhebung der insoweit bisher einschlägigen § 15 Abs. 4 Sätze 4 und 5 HSOG einhergeht. Es entfallen also schwer verständliche Regelungen, auf die zudem noch in anderen Befugnisnormen durch unübersichtliche Verweise Bezug genommen wird (vgl. §§ 15a Abs. 1 Satz 4, 15b Abs. 3 Satz 1, 15c Abs. 3 Satz 2 HSOG).

Durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt die Neuregelung meines Erachtens nicht. Im Spannungsfeld zwischen der Schutzfunktion der Grundrechte auf der einen und ihrer Abwehrfunktion auf der anderen Seite – siehe dazu oben unter II. – ist verfassungsrechtlich eine gesetzliche Lösung angezeigt, die heimliche Überwachungsmaßnahmen von Berufsheimnisträgern „grundsätzlich nicht strikt, sondern nur nach Maßgabe einer Abwägung im Einzelfall ausschließt, und ein strikteres Überwachungsverbot nur für einen kleinen Personenkreis“ vorsieht, „für den der Gesetzgeber besonderen Schutzbedarf sieht“.<sup>16</sup> Dieser Ansatz kann als in § 160a StPO verwirklicht angesehen werden. Diese Norm – in der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen (GE 1, S. 17) – stellt das Muster für § 12a HSOG dar.

<sup>14</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11.08.2008 – 1 BvR 2074/05, 1254/07, Rn. 95.

<sup>15</sup> Die Bindung auch des Gesetzgebers an das Verhältnismäßigkeitsprinzip betont das Bundesverfassungsgericht erstmals im „Apothekenurteil“ (BVerfGE 7, 377/409 ff.); aus der neueren Rechtsprechung des Gerichts vgl. nur das Urteil zum BKA-Gesetz (Urteil des Ersten Senats vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, Rn. 90 ff.).

<sup>16</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, Rn. 256.

## **2. Erweiterung des Katalogs der Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 13 Abs. 3 HSOG)**

Die Katalog der „Straftaten mit erheblicher Bedeutung“ in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HSOG soll um die Delikte „nach den §§ 86a, 126, 130, 130a des Strafgesetzbuches“ erweitert werden.

Die Gesetzesbegründung ist nachvollziehbar, und die rechtspolitische Entscheidung dieser Erweiterung des Straftatenkatalogs sieht sich meines Erachtens keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Insbesondere eine – im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip – grundgesetzlich nicht mehr akzeptable Absenkung der Eingriffsschwelle bei Befugnissen, die tatbestandlich das Vorliegen einer Straftat mit erheblicher Bedeutung verlangen, ist durch die Erweiterung nicht zu befürchten. Dies schon deshalb nicht, weil auch die neu aufzunehmenden Vergehen von vornherein nur dann als Straftat mit erheblicher Bedeutung im Sinne der Norm angesehen werden können, wenn sie „im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören“ (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HSOG).

Insoweit bleibt also auch der bisher gegebene Anschluss zum Strafprozessrecht erhalten, das den Begriff der „Straftat von erheblicher Bedeutung“ kennt (§ 98a Abs. 1 Satz 1 StPO). Denn darunter werden Delikte verstanden, die mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzurechnen sind, den Rechtsfrieden empfindlich stören und dazu geeignet sind, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen.<sup>17</sup>

Hinzu kommt, dass die neuen Delikte auch für sich genommen nicht weniger gewichtig sind als insbesondere die schon erfassten Vergehen, die sich gegen „bedeutende Sach- oder Vermögenswerte richten“ (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a HSOG).

Dass das Hessische Gefahrenabwehrrecht hier auch im Ländervergleich zukünftig keinen problematischen Sonderweg einschlagen wird, zeigt schließlich eine Gegenüberstellung mit der Legaldefinition der „Straftat von erheblicher Bedeutung“ in § 2 Nr. 14 Buchst. b) Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG). Diese Norm versteht unter diesen Straftaten (auch) „Vergehen nach § 85, § 87, § 88, § 89, § 89 a, § 89 c, § 95, § 96 Abs. 2, § 98, § 99, § 125 a, § 129, § 129 a Abs. 3, § 130, § 174, § 174 a, § 174 b, § 174 c, § 176, § 177 Abs. 1, 2, 3 oder 6, § 180 Abs. 2, 3 oder 4, § 180 a, § 181 a Abs. 1, § 182 Abs. 1 oder 4, § 184 b, § 232, § 232 a, § 232 b, § 233, § 233 a, § 303 b, § 305, § 305 a, § 310, § 315 Abs. 1, 2, 4 oder 5, § 316 b, § 316 c Abs. 4 oder § 317 Abs. 1 StGB oder nach § 52 Abs. 1, 2 oder 3 Nr. 1, Abs. 5 oder 6 des Waffengesetzes (WaffG), wenn die Tat im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet ist, den Rechtsfrieden besonders zu stören“.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 14.12.2000 – 2 BvR 1741/99, Rn. 52 m.w.N.

### 3. Anpassung der Zuverlässigkeitsüberprüfung (§ 13a Abs. 2 HSOG)

In § 13a HSOG ist die Zuverlässigkeitsüberprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern für bestimmte Bereiche des öffentlichen Dienstes – insbesondere auch von Bewerberinnen und Bewerbern für den Polizeivollzugsdienst – geregelt. Bisher hat die Überprüfung „anhand von Datenbeständen der Polizeien des Bundes und der Länder, im Fall von Erkenntnissen über Strafverfahren auch der Justizbehörden und Gerichte“ zu erfolgen. Eine Überprüfung anhand von Datenbeständen des Landesamtes für Verfassungsschutz ist hingegen nur vorgesehen „soweit im Einzelfall erforderlich“ (§ 13a Abs. 2 Satz 2 HSOG).

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass zukünftig bei Bewerberinnen und Bewerbern, die eine Tätigkeit als Bedienstete „in einer Behörde mit Vollzugsaufgaben“ (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a HSOG) anstreben, die Überprüfung anhand von Datenbeständen des Landesamtes für Verfassungsschutz „regelmäßig erforderlich“ ist (§ 13a Abs. 2 Satz 3 HSOG GE 1). Vorgesehen ist insoweit also eine Regelabfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz.

Diese Neuregelung ist in der Sache zu begrüßen. Die jüngsten Entwicklungen zeigen: Immer mehr Extremistinnen und Extremisten leben unter uns. Schon deshalb nimmt auch die Wahrscheinlichkeit zu, dass sich Extremistinnen und Extremisten für eine Tätigkeit im Öffentlichen Dienst bewerben. Beachtlich ist zudem die besondere Affinität von Rechtsextremistinnen und -extremisten zum Staat und seinen Einrichtungen. Tatsächlich konnte in den letzten Jahren in einigen Bundesländern eine signifikante Anzahl von Polizeianwärterinnen und -anwärtern mit rechtsextremistischen Verhaltensweisen identifiziert werden. In Bayern wurde im Jahr 2016 ein zunächst unerkannter Neonazi als Richter eingestellt.

Jeder einzelne dieser Fälle untergräbt das so wichtige Vertrauen in einen Öffentlichen Dienst, der uneingeschränkt und ausnahmslos auf dem Boden des Grundgesetzes stehen muss. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, bereits die *Einstellung* von extremistischen Bewerberinnen und Bewerbern in den Öffentlichen Dienst zu verhindern.<sup>18</sup> Nur so kann von Anfang an wirksam jeder Infiltrierung vorgebeugt werden. Hinzu kommt: Je länger ein Beschäftigungsverhältnis dauert, desto schwieriger wird – aus guten Gründen – die Entfernung aus dem Dienst.

Die bisher als Voraussetzung eines Informationsabgleichs mit dem Landesamt für Verfassungsschutz verlangte einzelfallbezogene Erforderlichkeitsprüfung birgt das Risiko von Schutzlücken. Hinweise auf extremistische Bestrebungen oder Tätigkeiten von Bewerberinnen und Bewerbern, die eine solche Erforderlichkeit begründen können, erlangen die Polizeibehörden, welche gem. § 13a Abs. 1 Satz 1 HSOG die Zuverlässigkeitsüberprüfung durchführen, praktisch erst dann, wenn der Extremismus sich bereits in einschlägigen Strafverfahren ausgedrückt hat.<sup>19</sup>

Ist diese Schwelle aber überschritten, so wird zur Klärung der Zuverlässigkeit ein Abgleich mit den Daten des Verfassungsschutzes oft gar nicht mehr nötig sein. Mit

<sup>18</sup> Den Rückgriff auf die Datenbestände des Verfassungsschutzes deshalb grundsätzlich als „sinnvoll“ erachtend auch *Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen (Kommentar), 2020, § 13a HSOG, Rn. 6.1.

<sup>19</sup> Dazu *Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen (Kommentar), 2020, § 13a HSOG, Rn. 8.

bloßen Vermutungen „ins Blaue hinein“ lässt sich die Erforderlichkeit jedenfalls nicht begründen. „Wir müssen aber genauer hinschauen und auch die Verfassungsschutzbehörden fragen, ob der Bewerber bei beobachteten Gruppen aktiv ist.“<sup>20</sup> Einen ausdrücklich routinemäßigen Abgleich mit den Datenbeständen des Verfassungsschutzes sehen deshalb mittlerweile auch zahlreiche andere Bundesländer jedenfalls für das Bewerbungsverfahren für den Polizeivollzugsdienst vor.<sup>21</sup>

Die geplante Neuregelung ist meines Erachtens auch verfassungskonform. Jedenfalls hinsichtlich der Berufung in das Beamtenverhältnis ist daran zu erinnern, dass die in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte, jeder Beamtin und jedem Beamten obliegende so genannte Verfassungstreuepflicht als beamtenrechtliche Kernpflicht anzusehen ist.<sup>22</sup> Die damit verlangte Identifikation mit der grundgesetzlichen Ordnung stellt von Verfassungs wegen bereits eine *Einstellungsvoraussetzung* dar – so das Bundesverfassungsgericht.<sup>23</sup>

Diese verfassungsrechtliche Vorgabe findet im Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) – in diesem Bundesgesetz wird, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG, der beamtenrechtliche Rahmen für alle Landesbeamtinnen und -beamten einheitlich geregelt – ihre einfachgesetzliche Entsprechung. So bestimmt § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG, dass in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer „die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten“.<sup>24</sup>

Damit wird im Hinblick auf extremistische Bestrebungen oder Tätigkeiten schon bundes(verfassungs-)rechtlich eine sorgfältige und umfassende Überprüfung der Bewerberinnen und Bewerber verlangt.<sup>25</sup> Ein Regelabgleich mit den bereits existierenden Datenbeständen des Landesamtes für Verfassungsschutz ist damit mindestens indiziert.

Zu überdenken ist meines Erachtens, ob dieser Regelabgleich auf die Überprüfung von Bewerberinnen und Bewerber begrenzt sein sollte, die eine Tätigkeit als Bedienstete in einer Behörde mit Vollzugsaufgaben anstreben, wie dies der Gesetzentwurf vorsieht. Abgesehen von den Unklarheiten darüber, welche Behörden im Einzelnen als Behörden „mit Vollzugsaufgaben“ gem. § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a) HSOG anzusehen sind,<sup>26</sup> steht wohl außer Frage, dass die Norm primär Behörden im Blick hat, die zur Anwendung des unmittelbaren Zwangs gem. §§ 54 ff. HSOG befugt sind.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> So der Rechtsanwalt Mehmet Daimagüler, zitiert nach *Thurm*, Was hilft gegen Rechtsextreme in der Polizei?, in: Meisner/Kleffner (Hg.), *Extreme Sicherheit*, 2019, S. 188/193.

<sup>21</sup> Vgl. beispielsweise § 67 Abs. 3 Satz 3 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz.

<sup>22</sup> Vgl. dazu aus der jüngeren Rechtsprechung beispielsweise VG Freiburg, Urteil vom 23.03.2021 – 3 K 2383/20, Rn. 56 m.w.N.

<sup>23</sup> BVerfGE 39, 334, Leitsatz 4 und S. 347 ff.

<sup>24</sup> Diese Einstellungsvoraussetzung ist in Bezug auf den Richterdienst nahezu gleichlautend auch in § 9 Nr. 2 DRiG normiert.

<sup>25</sup> Zur Notwendigkeit einer sorgfältigen und umfassenden Prüfung näher BVerfGE 39, 334/352 ff.

<sup>26</sup> Dazu *Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle, *Polizei- und Ordnungsrecht Hessen* (Kommentar), 2020, § 13a HSOG, Rn. 22, 76-80.

<sup>27</sup> *Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle, *Polizei- und Ordnungsrecht Hessen* (Kommentar), 2020, § 13a HSOG, Rn. 79.

In Bezug auf Bewerberinnen und Bewerber, die eine Tätigkeit in den Verwaltungs- und Ordnungsbehörden anstreben, wird eine Regelabfrage beim Verfassungsschutz jedenfalls grundsätzlich ausgeschlossen sein. Doch ist die Einstellung eines Bediensteten, dem etwa eine Tätigkeit bei einer kommunalen Waffenbehörde offensteht, unter dem Blickwinkel der Extremismusprävention im Öffentlichen Dienst tatsächlich anders zu bewerten als die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner einschlägigen Entscheidung zur so genannten Verfassungstreuepflicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Identifikation mit der grundgesetzlichen Ordnung bereits von Verfassungs wegen gleichermaßen „für *jedes* Beamtenverhältnis [gilt, also] für das Beamtenverhältnis auf Zeit, für das Beamtenverhältnis auf Probe und für das Beamtenverhältnis auf Widerruf ebenso wie für das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Sie ist auch einer Differenzierung je nach der Art der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten nicht zugänglich. Denn in diesem Zusammenhang ist von erheblicher Bedeutung, dass jeder Beamte, der sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt oder an Bestrebungen teilnimmt, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, nicht nur als eine Gefahr im Hinblick auf die Art der Erledigung der ihm obliegenden Dienstaufgaben anzusehen ist, sondern auch als eine Gefahr im Hinblick auf die naheliegende Möglichkeit der Beeinflussung seiner Umgebung, seiner Mitarbeiter, seiner Dienststelle, seiner Behörde im Sinne seiner verfassungsfeindlichen politischen Überzeugung“.<sup>28</sup>

In seinen Lebenserinnerungen hat der preußische Ministerialbeamte Robert Kempner – er emigrierte 1933 in die USA und war nach dem Ende des Nationalsozialismus als stellvertretender Hauptankläger bei den Nürnberger Prozessen tätig –, jedenfalls eindringlich darauf hingewiesen, welche fatalen Folgen das zunehmende Einsickern von Nationalsozialisten in den Beamtenapparat zur Zeit der Weimarer Republik insbesondere auch im Bereich der allgemeinen Verwaltung hatte.<sup>29</sup>

Schließlich sollte die Überarbeitung von § 13a HSOG dazu genutzt werden, die Bezugnahme auf das „Hessische Sicherheitsüberprüfungsgesetz“ (HSÜG) in § 13a Abs. 1 Satz 1 HSOG zu reformulieren, da dieses Gesetz zum 19.12.2014 durch das „Hessische Sicherheitsüberprüfungs- und Verschlusssachengesetz“ (HSÜVG) ersetzt wurde.

#### **4. Videoüberwachung an besonderen Gefahrenpunkten (§ 14 Abs. 3a HSOG)**

Mit der Schaffung eines neuen § 14 Abs. 3a HSOG sollen die Möglichkeiten der Videoüberwachung ausgeweitet werden. Bisher ist die – offene – Videoüberwachung nach § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG nur an öffentlichen Orten zur Abwehr einer konkreten Gefahr zulässig oder wenn dort tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen.

Zukünftig sollen diese Voraussetzungen „*in den öffentlich zugänglichen Bereichen von Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen*“

<sup>28</sup> BVerfGE 39, 334/355 – Hervorhebung im Original.

<sup>29</sup> Kempner, Ankläger einer Epoche – Lebenserinnerungen, 1986, insbes. S. 74 ff.

als erfüllt“ gelten (§ 14 Abs. 3a HSOG GE 1). Kraft einer gesetzlichen Fiktion sollen die enumerativ genannten öffentlichen Orte also von vornherein als Gefahrenorte im Sinne zulässiger Videoüberwachung anzusehen sein; die nach § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG erforderliche Einzelfallprüfung soll entfallen.

Das HSOG ermöglicht bisher Videoüberwachung nicht nur als *Videobeobachtung*, sondern auch als *Videoaufzeichnung* („beobachten und aufzeichnen“, § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG). Entsprechendes soll auch an den vorgesehenen Gefahrenorten möglich sein. Bereits die bloße Videobeobachtung führt – auch im öffentlichen Raum – nach einer umstrittenen, aber überzeugenden Auffassung zu einem Eingriff in das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung.<sup>30</sup> Erst recht ist in der Videoaufzeichnung ein entsprechender Grundrechtseingriff zu sehen.<sup>31</sup>

Wie bereits die Tatbestandsvoraussetzungen von § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG zeigen und wie die Gesetzesbegründung zur vorgeschlagenen Neuregelung bestätigt (GE 1, S. 19), soll die Videoüberwachung jedenfalls der Verhütung von Straftaten dienen. Diese Aufgabe stellt einen Unterfall der Gefahrenabwehr dar<sup>32</sup> und unterliegt damit gem. Art. 30, 70 GG der Gesetzgebungskompetenz des Landes Hessen. Angesichts der enumerativen Benennung klar definierter und abgrenzbarer Örtlichkeiten, die im Übrigen in ähnlicher Form beispielsweise auch im Bundesdatenschutzrecht zu finden sind (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BDSG), kann auch das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit als beachtet angesehen werden.

Fraglich ist allerdings, ob die geplante Neuregelung als verhältnismäßig, also als zur beabsichtigten Zweckverfolgung geeignet sowie als erforderlich und als angemessen angesehen werden kann. Hinsichtlich der Geeignetheit der Maßnahme – die Videoüberwachung zielt auf die Verhütung von Straftaten ab – genügt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung“<sup>33</sup>; die beabsichtigte Maßnahme darf „nicht von vornherein untauglich“ sein<sup>34</sup>. Auch wenn die Videoüberwachung als solche umstritten ist, gehen doch zahlreiche Stimmen von einer wirksamen Abschreckung potenzieller Straftäter aus. Von einer entsprechenden Geeignetheit im verfassungsrechtlichen Sinn ist daher auszugehen.<sup>35</sup>

Die geplante Neuregelung kann auch als erforderlich angesehen werden, sind doch gleich wirksame, die Grundrechte aber weniger beeinträchtigende alternative Mittel nicht ersichtlich. Eine generelle Polizeipräsenz an den genannten Orten ist als Alternative zur Videoüberwachung schon im Hinblick auf den dafür erforderlichen Personaleinsatz praktisch nicht durchführbar und stößt an Finanzierungsgrenzen.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Vgl. etwa *Bodenbenner*, Präventive und repressive Datenverarbeitung unter besonderer Berücksichtigung des Zweckbindungsgedankens, 2017, S. 59 f. m.w.N.

<sup>31</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06, Rn. 37 ff.

<sup>32</sup> BVerfGE 113, 348/368.

<sup>33</sup> BVerfGE 100, 313/373.

<sup>34</sup> BVerfGE 100, 313/373.

<sup>35</sup> So in Bezug auf die Videoüberwachung grundsätzlich auch das BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – BVerwG 6 C 9.11, Rn. 45.

<sup>36</sup> Allein auf Finanzierungsgrenzen abstellend BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – BVerwG 6 C 9.11, Rn. 46.

Zudem ist schon fraglich, ob in einer permanenten Präsenz von Polizeibeamtinnen und – beamten überhaupt ein milderes Mittel gesehen werden kann.

Problematisch erscheint allein die Angemessenheit der Neuregelung. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den legitimen Zwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.<sup>37</sup> Der Gesetzgeber muss zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herbeiführen.<sup>38</sup>

Auch die offene Videoüberwachung stellt schon wegen der möglichen Erfassung ausnahmslos *aller* Personen, die in Reichweite der Objektiv geraten, einen intensiven Grundrechtseingriff dar.<sup>39</sup> Dem steht allerdings mit der Verhütung von Straftaten ein – wie oben unter II. dargelegt – im Grundgesetz verankertes hochrangiges Ziel gegenüber.

Hinzu kommt, dass dieses Ziel „in ebenso großem Maße nicht nur dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit, sondern auch dem Individualrechtsschutz“ dient, „insofern damit Eingriffe in hochwertige Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit abgewehrt werden sollen.“<sup>40</sup> Insoweit kommen die vom Grundrechtseingriff betroffenen Personen letztlich „selbst in den Genuss der Schutzwirkung der Kameraüberwachung.“<sup>41</sup>

Darüber hinaus gilt die offene Videoüberwachung als die bereits klassische Maßnahme zur Stärkung der subjektiven Sicherheit.<sup>42</sup> In der Bevölkerung stoßen Pläne zur Ausweitung der Kameraüberwachung – etwa im Öffentlichen Personennahverkehr – oft auf große Zustimmung. Nicht zuletzt der kriminologischen Forschung ist es zu verdanken, dass die subjektive Seite der Sicherheit mittlerweile die ihr gebührende Aufmerksamkeit erfährt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Stärkung des Sicherheitsgefühls in einer Kammerentscheidung ausdrücklich als legitime Zielgröße anerkannt;<sup>43</sup> seine Eignung als eingriffsrechtfertigendes Argument ist dessen ungeachtet aber hoch umstritten.

Diese Erwägungen nehmen dem Grundrechtseingriff allerdings nichts von seiner Intensität. Deshalb ist zu fragen, wie notwendig die Verhütung von Straftaten durch Videoüberwachung an den von der Befugnisnorm erfassten Orten tatsächlich ist. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der – grundsätzlich objektiv zu bemessenden – Wahrscheinlichkeit krimineller Handlungen an diesen Orten. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit von dem Erfordernis eines „hinreichenden Anlasses“ für die Überwachung gesprochen.<sup>44</sup> Eine flächendeckende Videoüberwachung „ins Blaue hinein“ wird jedenfalls als unangemessen angesehen.<sup>45</sup>

<sup>37</sup> Vgl. etwa BVerfGE 100, 313/375 f.

<sup>38</sup> BVerfGE 100, 313/376.

<sup>39</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06, Rn. 52; BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – BVerwG 6 C 9.11, Rn. 47.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – BVerwG 6 C 9.11, Rn. 47.

<sup>41</sup> BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – BVerwG 6 C 9.11, Rn. 47.

<sup>42</sup> Dazu näher *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, S. 24 ff.

<sup>43</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11.08.1998 – 1 BvR 1270/94, Rn. 20.

<sup>44</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06, Rn. 56.

<sup>45</sup> *Gusy*, JA 2011, S. 641/644.

Eine flächendeckende Videoüberwachung gestattet die vorgesehene Neuregelung allerdings nicht. Vielmehr soll die Überwachung ohne Einzelfallprüfung auf öffentlich zugängliche Bereiche von „Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen“ beschränkt sein. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass diese Orte „erfahrungsgemäß besondere Gefahrenpunkte“ darstellen, „an denen regelmäßig die Annahme gerechtfertigt ist, dass Straftaten drohen“ (GE 1, S. 19). Nähere Belege für diese Erkenntnis fehlen aber.

Dessen ungeachtet mag eine gewisse Plausibilität für eine vergleichsweise höhere Wahrscheinlichkeit von Straftaten an Flughäfen und Personenbahnhöfen sprechen, doch schon bei „Sportstätten“ ist eine solche Annahme wegen der völlig unterschiedlichen Erscheinungsformen dieser Örtlichkeiten fragwürdig. Sollte insoweit auf publikumsstarke sportliche Großveranstaltungen in größeren (Fußball-)Stadien abgezielt werden – diesbezüglich liegt eine vergleichsweise höhere Wahrscheinlichkeit von Straftaten nahe –, so sollten derartige Örtlichkeiten in der Norm auch explizit benannt werden.

Darüber hinaus folgt aus der Gesetzesbegründung (GE 1, S. 19), dass unter Personenbahnhöfen Eisenbahnanlagen verstanden werden. Sind Busbahnhöfe also gefahrenabwehrrechtlich von vornherein anders zu bewerten? Erklärungsbedürftig ist schließlich auch, warum zudem gerade Packstationen als Kriminalitätsschwerpunkte gelten sollen. Die Auswahl erscheint insgesamt willkürlich und fragwürdig. Umso problematischer ist die Regelung, dass gerade an diesen Orten die nach § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG erforderliche Einzelfallprüfung entfallen soll.

Nach alledem droht hier unter dem Aspekt fehlender Angemessenheit ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

## **5. Erweiterung des Einsatzes der elektronischen Aufenthaltsüberwachung um Fälle häuslicher Gewalt (§ 31 Abs. 2, § 31a HSOG)**

Das HSOG sieht die Möglichkeit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung, oft „elektronische Fußfessel“ genannt, bisher zur Verhütung terroristischer Straftaten vor (§ 31a HSOG). Der Anwendungsbereich soll nun auf die Fälle häuslicher Gewalt ausgedehnt werden.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung führt zu erheblichen Grundrechtseingriffen. Einschlägig ist insoweit das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung. Denn diese Maßnahme kann zur Erstellung umfassender Bewegungsprofile führen. Zudem ist an das Grundrecht der Freizügigkeit der Person aus Art. 11 Abs. 1 GG zu denken.

Ungeachtet der in der sicherheitspolitischen Debatte geäußerten Bedenken, ob und inwieweit die elektronische Aufenthaltsüberwachung Fälle häuslicher Gewalt tatsächlich verhindern kann, kommt dieses Instrument zwischen Wohnungsverweisung, Betretungsverbot und Kontaktverbot auf der einen und einer (eingriffsintensiveren) Ingewahrsamnahme auf der anderen Seite jedenfalls als *ergänzendes* Instrument – die Gesetzesbegründung spricht von einem

„Lückenschluss“ (GE 1, S. 25) – grundsätzlich in Betracht. Durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt die Neuregelung meines Erachtens nicht.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Mattias G. Fischer

## Schriftliche Stellungnahme

### **i.R.d. Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu den Gesetzesentwürfen**

der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei**

– Drucks. 20/8129 –

und

der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10-Gesetz und zur Änderung des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen**

– Drucks. 20/8130 -

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die **Drucksache 20/8129** und dabei auf die zahlreichen **Änderungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)**.

## Inhaltsübersicht

1. Regelung des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger in einer eigenen Vorschrift (neuer § 12a HSOGE) .....	4
a) Strukturelle Nachteile .....	4
b) Maßnahmen unvollständig erfasst .....	5
c) Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Ausschlussstatbestands .....	5
2. Ergänzung des Katalogs der Straftaten von erheblicher Bedeutung mit dem Ziel einer effektiveren Bekämpfung des Rechtsextremismus (§ 13 Abs. 3 HSOGE) .....	6
a) Mittlerer Kriminalitätsbereich .....	7

b) Empfindliche Störung des Rechtsfriedens.....	7
c) Geeignetheit, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen.....	7
3. Anpassung der Zuverlässigkeitsüberprüfung zum Schutz staatlicher Einrichtungen und Veranstaltungen im Hinblick auf die verwendeten Datenbestände bei Bewerberinnen und Bewerbern, die eine Tätigkeit als Bedienstete in einer Behörde mit Vollzugsaufgaben anstreben (§ 13a Abs. 2 HSOGE) .....	7
4. Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung an besonderen Gefahrenpunkten (neuer § 14 Abs. 3a HSOGE) .....	9
a) Verfassungsrechtlich problematische Fiktionsregelung .....	9
b) Teilweise fehlende Zuständigkeit des Landesgesetzgebers .....	11
c) Regelungsvorschlag.....	12
5. Teilweise Neuregelung der automatischen Kennzeichenkontrolle und neue rechtliche Vorgaben zu sog. In-car-AKLS (§ 14a Abs. 1 und Abs. 1a HSOGE) .....	13
a) Neuregelung des § 14a Abs. 1 HSOGE.....	14
aa) Offene Maßnahme .....	14
bb) Unklare Regelung.....	14
cc) Durchsetzung der Versicherungspflicht als Schutzgut problematisch.....	15
b) Neueinführung von § 14a Abs. 1a HSOGE.....	16
6. Streichung der starren Jahresgrenze bei verdeckten Maßnahmen (§15 Abs. 5 Satz 7 HSOGE).....	18
7. Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für das IP-Tracking im Bereich der Gefahrenabwehr (§ 15a Abs. 3 HSOGE) .....	18
8. Regelung der Anerkennung richterlicher Anordnungen anderer Bundesländer (neuer § 16a HSOGE) .....	22
9. Anpassung der gesetzlichen Vorgaben für Identitätsfeststellungen bei verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen der Polizei (§ 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE) .....	23
10. Änderung der Regelung zur Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten aus der Strafverfolgung zum Zwecken der Gefahrenabwehr (§ 20 Abs. 6 HSOGE).....	24
11. Regelung der Möglichkeiten zur Verlängerung von Prüffristen bei Erwachsenen bei bestimmten Deliktgruppen und Anpassung der gesetzlichen Verfahrensregelungen (§ 27 Abs. 4 HSOGE) .....	25
12. Erweiterung des Einsatzes der elektronischen Aufenthaltsüberwachung um Fälle häuslicher Gewalt (§ 31 Abs. 2, § 31a HSOGE).....	28
a) Systematische Gestaltung .....	28
b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	28
c) Erhöhte Anforderungen wegen der Schwere des Grundrechtseingriffs .....	29
13. Erweiterung des Überwachungsmediums zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung ( § 31a HSOGE).....	31

*Prof. Dr. Stefanie Grünewald*  
*Professorin für Öffentliches Recht*  
*Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg*

---

a) Zielerreichung .....	31
b) „Pflicht zu Telefonieren“ .....	32
c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	32
14. Regelung der Ausweis- und Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte sowie Angehörige der Wachpolizei und des Freiwilligen Polizeidienstes (neuer § 98a HSOGE).....	33
a) Ausweispflicht.....	33
b) Kennzeichnungspflicht .....	34
aa) Art. 3 Abs. 1 GG .....	34
bb) Individuelle Nummernvergabe .....	35
cc) Landeskennzeichnung.....	35
dd) Auslagerung in untergesetzliches Regelwerk.....	35

Der Gesetzesentwurf zum HSOGE (nachfolgend auch „*HSOGE*“ genannt) bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Konkretisierung und Erweiterung polizeilicher Handlungsbefugnisse zum Zwecke der effektiven Gefahrenabwehr und dem Grundrechts- und Datenschutz der Bürger<sup>1</sup>.

Ausweislich der Begründung zum Gesetzesentwurf soll mit den Neuregelungen besonderen Gefahrenlagen bei der Verhütung extremistischer Straftaten begegnet werden.<sup>2</sup> Anlass sind dabei u.a. die sog. „NSU-Morde“, die Ermordung des Regierungspräsidenten Dr. Lübcke und die Morde von Hanau.<sup>3</sup>

Es werden zahlreiche polizeiliche Befugnisse geändert, erweitert oder neu geregelt. Dabei folgt aus dem Gesetzesentwurf eine deutliche Ausweitung polizeilicher Befugnisse zur Gefahrenabwehr. Zudem werden weitere Regelungen (bspw. zum Verfahren) geändert, erweitert oder neu aufgenommen.

Einigen der Änderungen begegnen dabei z.T. erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Teilweise werden die Grundrechte der von den polizeilichen Maßnahmen betroffenen Bürger in erheblicher Weise verletzt, aber auch verfassungsrechtliche Grundsätze, wie der Bestimmtheitsgrundsatz oder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden teilweise nicht gewahrt.

Zudem sind einige Regelungen gesetzestechnisch zu verbessern, umzugestalten oder zu ergänzen.

### **Zu den Regelungen im Einzelnen:**

#### **1. Regelung des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimlichkeitsgeheimnisträger in einer eigenen Vorschrift (neuer § 12a HSOGE)**

Die Neuregelung in § 12a HSOGE weist strukturelle Nachteile auf [hierzu unter **a**]), die von § 12a HSOGE umfassten Maßnahmen sind unvollständig erfasst [hierzu unter **b**]) und es bestehen verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Ausschlusstatbestandes in § 12a Abs. 4 HSOGE [hierzu unter **c**]).

##### **a) Strukturelle Nachteile**

Eine zentrale Norm zum Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimlichkeitsgeheimnisträger verspricht zunächst den Charme einer klaren, übersichtlichen Regelung zu diesem Rechtsbereich. Für den Rechtsanwender steht die Frage nach der Verwertbarkeit von Erkenntnissen jedoch in unmittelbarem Zusammenhang zu einer durchzuführenden oder bereits durchgeführten Maßnahme. Eine separierte Norm trennt Maßnahme und Verwertbarkeit bzw. den Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimlichkeitsgeheimnisträger

<sup>1</sup> Nachfolgend wird das generische Maskulinum verwendet.

<sup>2</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 1.

<sup>3</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 1.

auf. Denn der Rechtsanwender und Bürger, der sich bspw. im Rahmen einer Observationsmaßnahme mit der Frage der Verwertbarkeit befasst, wird mit § 12 a HSOGE nicht mehr innerhalb der Rechtsvorschrift zur Observation das insoweit geltende Verwertungsverbot finden. Die durch eine Zentralnorm notwendige Verweisungstechnik führt zu einer deutlich schwierigeren Handhabung, als die entsprechenden Schutz- und Verwertungsregelungen in den jeweiligen Eingriffsregelungen vorzusehen. So hat sich bspw. der Hamburger Gesetzgeber dafür entschieden, die Regelungen zum Schutz der Berufsgeheimnisträger nicht in einer zentralen Vorschrift, sondern innerhalb der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage zu integrieren. Dies erscheint gerade mit Blick auf die bessere Handhabung für die Polizei als die vollziehende und das Gesetz ausführende Gewalt und ebenso für die Rechtsklarheit des Bürgers vorzugswürdig.

### **b) Maßnahmen unvollständig erfasst**

Im Übrigen fehlt in der Auflistung der Maßnahmen nach § 12a HSOGE die Nennung von Maßnahmen nach § 14 HSOG, insbesondere § 14 Abs. 6 HSOG. § 14 HSOG ermächtigt zur Datenerhebung und sonstigen Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen. § 14 Abs. 6 HSOG sieht dabei die Möglichkeit vor, dass bspw. mittels sog. Body-Cams<sup>4</sup> Bild- und Ton-Aufzeichnungen, sogar im Rahmen des sog. Pre-Recordings<sup>5</sup>, angefertigt werden.<sup>6</sup> Auch in diesem Rahmen können sich Erkenntnisse ergeben, die in den Anwendungsbereich des § 12a HSOGE fallen, so dass auch insoweit § 12a HSOGE zur Anwendung kommen muss.

### **c) Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Ausschlusstatbestands**

Mit § 12a Abs. 4 HSOGE wird ein Ausschlusstatbestand entsprechend § 62 Abs. 4 BKAG aufgenommen, wonach diejenigen zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträger nicht unter den Schutz der Abs. 1 bis 3 fallen, die die Gefahr verursacht haben (sog. „Verstrickungsregel“<sup>7</sup>). „Verursacht hat“ ist im Kontext polizeilicher Verantwortlichkeit zu sehen, wobei aufgrund der weitreichenden Konsequenzen des Wegfalls der Schutzregelungen Vorsicht geboten ist. Es fehlt der Neuregelung insoweit an einer dem

<sup>4</sup> Bei der sog. Body-Cam handelt es sich um eine Miniatur-Videokamera, die an einer speziellen Weste, meist auf Höhe der Schulter der Polizeibeamten angebracht ist und mit deren Hilfe es technisch möglich ist, Einsätze in Bild und Ton aufzunehmen. Sie wurde erstmals im Bundesgebiet in Hessen, Frankfurt am Main, im Rahmen eines Pilotprojekts getestet und ist inzwischen in zahlreichen Bundesländern im Einsatz, hierzu etwa: Lisken/Denninger- Müller/Schwabenbauer, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 691 ff.; Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 ff.; Lachenmann, NVwZ 2017, 1424 ff.

<sup>5</sup> Das sog. Pre-Recording ist eine technische Einstellung während des Betriebs von Body-Cams. Dabei ist die Body-Cam angeschaltet und in einem Dauerbetrieb, der das Geschehen automatisiert, dauerhaft aufzeichnet (sog. Vorlaufbetrieb), jedoch nur regelmäßig 30 Sekunden vor einer gezielt durch den Polizeibeamten ausgelösten Aufzeichnung die aufgenommenen Daten speichert, während die älteren Aufnahmen gelöscht werden, hierzu etwa: Lisken/Denninger- Müller/Schwabenbauer, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 693; Lachenmann, NVwZ 2018, 1424 ff.; Schenke/Graulich/Ruthig-Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 27a BPolG Rn. 19 ff.

<sup>6</sup> BeckOK-Bäuerle, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 25. Edition, Stand: 01.04.2022, § 14 Rn. 102 ff.

<sup>7</sup> So BT-Drs. 16/9588 S. 33 f. zum BKAG.

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>8</sup> entsprechende „Auflockerung“ des starren Tatbestandes.<sup>9</sup> Denn der polizeiliche Verursachungsbegriff ist sehr weitreichend. Er umfasst auch kleine Beiträge zur Gefahrverursachung, wie die Anscheinsgefahr (als tatsächliche Nichtgefahr), und differenziert insoweit nicht zwischen der Schwere von Verursachungsbeiträgen. Auch die Intensität der Gefahr, die verursacht wurde, wird nicht in die Regelung einbezogen. Insoweit kann der absolute Schutz, den § 12a HSOGE eigentlich vorsieht, schon bei kleinsten Verursachungsbeiträgen und geringen Gefahrenlagen entfallen. Dies ist mit dem Schutzzweck der Norm und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch nicht vereinbar.

## **2. Ergänzung des Katalogs der Straftaten von erheblicher Bedeutung mit dem Ziel einer effektiveren Bekämpfung des Rechtsextremismus (§ 13 Abs. 3 HSOGE)**

Der Katalog der Straftaten von erheblicher Bedeutung soll nach dem Gesetzesentwurf um die §§ 86a (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen), 126 (Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten), 130 (Volksverhetzung) und 130a StGB (Anleitung zu Straftaten) erweitert werden.

Die Entwurfsbegründung stellt hinsichtlich dieser Straftaten auf „*rechtsextremistisch motivierte[...] Straftaten*“ bzw. Straftaten aus dem „*rechtsextremistischen Spektrum*“ ab.<sup>10</sup> Auf rechtsextremistische Hintergründe der Taten sind diese neu aufzunehmenden Tatbestände indes nicht beschränkt. Vielmehr umfassen die aufgenommenen Straftatbestände auch andere bspw. politische oder religiöse Behebungsmotive (so etwa linksextrem oder islamistisch). Hierauf sei im Hinblick auf die Reichweite der Normen und die Ausführungen in der Entwurfsbegründung hingewiesen.

Die neu aufgenommenen Tatbestände weisen jeweils die Qualität einer Straftat von erheblicher Bedeutung auf. Nach herrschendem Verständnis muss eine solche Straftat von erheblicher Bedeutung mindestens dem mittleren Kriminalitätsbereich zuzurechnen sein [hierzu unter **a**]), den Rechtsfrieden empfindlich stören [hierzu unter **b**]) und geeignet sein, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen [hierzu unter **c**]).<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bindet alle staatliche Gewalt i.S.d Art.1 Abs.3, sofern sie (subjektive) Rechte des Bürgers in irgendeiner Weise beeinträchtigt. Voraussetzung für die Anwendung ist eine konkret betroffene Rechtsposition. Daher bildet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine wichtige Grenze für die Beschränkung von Grundrechten auf Grund von Gesetzesvorbehalten oder kollidierendem Verfassungsrecht, jedenfalls wenn es um Eingriffe iWS geht BVerfGE 113, 63, 80; Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 113 m.w.N.

<sup>9</sup> Ähnlich zu Regelung BKAG: Schenke/Graulich/Ruthig-Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BKAG, 2. Aufl. 2019, § 62 Rn.19.

<sup>10</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 18.

<sup>11</sup> So auch BeckOK-Bäuerle, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 25. Edition, Stand: 01.04.2022, § 13 Rn. 125 m.w.N.

### **a) Mittlerer Kriminalitätsbereich**

Für die Bestimmung des Kriminalitätsbereichs ist es hilfreich, auf die Strafrahmenvorgaben zu schauen. Betrachtet man die Strafrahmenvorgaben der neu aufgenommenen Straftatbestände, so bestimmen diese Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren (§§ 86a, 126, 130a StGB) und drei Monate bis 5 Jahre Freiheitsstrafe (§ 130 StGB).

Mit Strafrahmenvorgaben, die sich jedenfalls im Bereich einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren bewegen, wird man den mittleren Kriminalitätsrahmen annehmen können. Zieht man ergänzend noch § 100a Abs. 2 Nr. 1 d) StPO heran, so bildet § 130 StGB sogar eine Straftat aus dem Bereich der schweren Kriminalität.

### **b) Empfindliche Störung des Rechtsfriedens**

Aufgrund der nach außen gerichteten kommunikativen Begehungsform kann eine empfindliche Störung des Rechtsfriedens durch die neu aufgenommenen Straftaten angenommen werden. Denn durch diese nach außen gerichtete, auf Öffentlichkeitswirksamkeit angelegte Begehungsform, wird der Rechtsfrieden in besonderer Weise betroffen.

### **c) Geeignetheit, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen**

Zudem sind die neu aufgenommenen Straftaten auch solche, die geeignet sind, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen. Auch hier ist die nach außen gerichtete, kommunikative Begehungsform hervorzuheben. Die Straftaten haben damit schon ihrer Natur nach eine deutlich größere Reichweite als Straftaten, die bspw. zwischen zwei Personen im kleineren Wirkungskreis stattfinden. Damit haben sie auch stärkere Einwirkung auf das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung, so dass auch insoweit die Erheblichkeit angenommen werden kann.

## **3. Anpassung der Zuverlässigkeitsüberprüfung zum Schutz staatlicher Einrichtungen und Veranstaltungen im Hinblick auf die verwendeten Datenbestände bei Bewerberinnen und Bewerbern, die eine Tätigkeit als Bedienstete in einer Behörde mit Vollzugsaufgaben anstreben (§ 13a Abs. 2 HSOGE)**

Mit der Änderung des § 13a Abs. 2 HSOGE (Neueinfügung von S. 2) sollen Bewerber, die eine Tätigkeit als Bedienstete in einer Behörde mit Vollzugsaufgaben anstreben (bspw. Polizei, Strafvollzug) regelmäßig anhand von Datenbeständen des Landesamtes für Verfassungsschutz überprüft werden. Hintergrund der Regelung dürfte u.a. die durch rechtsextreme Chatgruppen bekannt gewordenen Fälle rechtsextremer Mitglieder in den Reihen der hessischen Polizei (u.a. SEK Frankfurt) sein.

Der Gesetzesentwurf ordnet nicht zwingend eine verfassungsschutzliche Prüfung an, sondern der Entwurf spricht davon, dass diese „regelmäßig“ erfolgen solle. Ausweislich der Begründung soll durch diese Neureglung eine Abkehr von der lediglich im Einzelfall

erfolgenden Überprüfung vollzogen werden und stattdessen „in der gebotenen Dimension auch eine regelmäßige Überprüfung“ erfolgen. Was dem Gesetzesentwurf jedoch genau vorschwebt im Hinblick auf den unbestimmten Rechtsbegriff „regelmäßig“ bleibt offen. Denn die Formulierung im Gesetzestext und die Ausführungen in der Begründung zum Gesetzesentwurf sind widersprüchlich oder sprachlich insoweit unklar gefasst.

Nach der Formulierung des Gesetzestextes ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber regeln wollte, dass bei Eintritt in den Dienst in der Regel eine verfassungsschutzliche Überprüfung erfolgen soll. Damit wäre eine Art (einmalige) verfassungsschutzliche Eingangsprüfung normiert. In der Gesetzesbegründung wird (jedenfalls sprachlich) dann jedoch eine andere Form der Überprüfung formuliert. Hier wird ausgeführt, dass „in der gebotenen Dimension auch eine regelmäßige Überprüfung“<sup>12</sup> erfolgen soll. Sprachlich ist dies so zu verstehen, dass in regelmäßig wiederkehrenden Intervallen eine Überprüfung erfolgen soll, also in regelmäßigen Abständen die Verfassungstreue überprüft wird. Es ist somit fraglich, ob eine Überprüfung in der Regel erfolgen soll (einmalig, am Anfang) oder regelmäßig überprüft werden soll (wiederkehrend).

Beide Regelungen sind rechtlich grundsätzlich möglich. Dabei erscheint auch die wiederkehrende Überprüfung durchaus geeignet, wenn man das zu vermutende Ziel der Regelung zu Grunde legt (Verhinderung verfassungsfeindliche Haltung von Beamten im Vollzugsdienst). Um praktisch zu verhindern, dass ein Beamter seine Dienstpflichten mit verfassungsfeindlicher Haltung ausübt, muss dies regelmäßig überprüft werden. Denn eine verfassungsfeindliche Haltung kann man auch nach Eintritt in den Vollzugsdienst entwickeln und ausprägen. Ein Beamter muss nicht bei seiner Einstellung in den Dienst bereits eine verfassungsfeindliche Haltung haben, sondern kann diese auch während des Dienstes, bspw. auch erst nach etlichen Jahren Dienstzeit entwickeln. Möchte man dies „regelmäßig“ überprüfen, muss der Gesetzesentwurf auch eben von einer solchen wiederkehrenden Form der Überprüfung sprechen, so wie es die Begründung des Gesetzesentwurfs tut. Es müsste dann im Gesetzestext von einer regelmäßigen Überprüfung und nicht von einer Überprüfung, die in der Regel erforderlich ist, gesprochen werden.

Diese Unklarheiten im Hinblick auf den Entwurf und die Begründung des Gesetzestextes sollten durch den Gesetzgeber ausgeräumt und klargestellt werden. Andernfalls verbleiben erhebliche Rechtsunsicherheiten zu Lasten des Rechtsanwenders und des von der Überprüfung Betroffenen.

Für die nachfolgenden Ausführungen wird der Entwurf des Gesetzestextes als maßgeblich zu Grunde gelegt und daher im Weiteren auf die Regelung in dem Verständnis eingegangen, dass in der Regel vor Dienstantritt eine verfassungsschutzliche Überprüfung erfolgen soll.

---

<sup>12</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 18 f.

„Regelmäßig“ oder „in der Regel“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass nur in begründeten Ausnahmefällen von der aufgestellten Regel abgewichen werden darf.<sup>13</sup> Wann also von der regelhaften verfassungsschutzlichen Eingangsprüfung abgesehen werden kann, bedarf der Erläuterung. Hierzu schweigen Gesetzesentwurf und –begründung jedoch.

Das Gesetz sollte zum Zwecke der Rechtsklarheit um beispielhafte, ggf. nicht abschließende Ausnahmeregelungen ergänzt werden, die bestimmen, wann gerade von der Überprüfung abgesehen werden kann (etwa bei Landeswechslern, beim Wechsel innerhalb von Vollzugsbehörden, z.B. von Bundespolizei zu Landespolizei, von Zoll zu Polizei, ...). Dies dient der erforderlichen Bestimmtheit der Norm, zur besseren Orientierung für den Rechtsanwender und Betroffenen und der Klarheit in der Rechtsanwendung.

#### **4. Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung an besonderen Gefahrenpunkten (neuer § 14 Abs. 3a HSOGE)**

Mit der Neuregelung des § 14 Abs. 3a HSOGE lässt der Gesetzesentwurf für die Überwachung an öffentlich zugänglichen Bereichen von Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen die ansonsten nach § 14 Abs. 3 HSOGE erforderliche Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Videoüberwachung entfallen.

Die Neuregelung begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies folgt aus ihrem Fiktionscharakter [hierzu unter **a**)] und teilweise fehlender Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers [hierzu unter **b**)]. Mit einer anderen Regelung [hierzu unter **c**)] könnte das Ziel des Gesetzgebers aber möglicherweise dennoch verfassungskonform erreicht werden.

##### **a) Verfassungsrechtlich problematische Fiktionsregelung**

Für die Anordnung der Videoüberwachung gelten die tatbestandlichen Voraussetzungen nach dem neuen § 14 Abs. 3 HSOGE als erfüllt. Es kann somit eine anlasslose Videoüberwachung grundsätzlich bspw. in jeder Turnhalle oder auf jedem Sportplatz (als Sportstätte) oder an jeder Packstation erfolgen. Dies folgt ausweislich der Entwurfsbegründung daraus, dass erfahrungsgemäß an diesen besonderen Gefahrenpunkten regelmäßig die Annahme gerechtfertigt sei, dass Straftaten drohen.<sup>14</sup> Dabei bleibt offen, welche Straftaten hier angenommen werden und wie die Entwurfsverfasser rechtlich die Annahme stützt, dass hier regelmäßig davon ausgegangen werden könne, dass Straftaten drohen. Kurz gesagt: Es fehlt die Rechtfertigung des „besonderen Gefahrenpunktes“.

Bei der gewählten Regelung in § 14 Abs. 3a HSOGE handelt es sich rechtlich um eine Fiktion.<sup>15</sup> Mittels einer Fiktion trifft das Gesetz eine Anordnung, tatsächliche oder rechtliche Umstände

<sup>13</sup> So etwa zur gesetzlichen Regelvermutung im Waffenrecht, Heller/Soschinka/Rabe- Heller/Soschinka/Rabe, *Waffenrecht*, 4. Aufl. 2020, Rn. 778 ff.

<sup>14</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 19.

<sup>15</sup> Hierzu ausführlich: Albrecht, *Fiktionen im Recht*, 2020; Jachmann, *Die Fiktion im öffentlichen Recht*, 1998.

als gegeben zu behandeln, obwohl sie nicht *tatsächlich* gegeben sein müssen.<sup>16</sup> Das zentrale Merkmal der Fiktion ist dabei ihre Unwiderlegbarkeit.<sup>17</sup> Sollte also nachweislich keine Gefahr von einer bspw. Packstation oder einem Fußballplatz als Sportstätte ausgehen, würde die Neuregelung dennoch unterstellen, dass die Voraussetzungen für die Videoüberwachung vorliegen. Durch die Neuregelung ist an den neu aufgenommenen besonderen Gefahrenpunkten eine Videoüberwachung zulässig, ohne, dass es einer weiteren Prüfung bedürfte. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Zulässigkeit der Videoüberwachung gelten unwiderlegbar als erfüllt.

Im Hinblick auf den massiven Grundrechtseingriff, der mit der Videoüberwachung einhergeht, ist diese Fiktionsregelung als verfassungsrechtlich äußerst problematisch anzusehen.

Nicht umsonst dienen Tatbestandsvoraussetzungen und ihre Prüfung im Einzelfall im Polizeirecht dazu, den jeweiligen Grundrechtseingriff zu legitimieren und zugleich Grenzen des Eingriffs in Grundrechte aufzuzeigen und einzuhalten. Dies durch eine Fiktion und damit unwiderlegbare Unterstellung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen zu um- und übergeben, ist verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Denn auf diese Weise wird weder den Grundrechten der Betroffenen (bspw. das Allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, aber auch bspw. Art. 8 Abs. 1 GG), noch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen. So mag zwar ein legitimer Zweck<sup>18</sup> mit der Gesetzesänderung verfolgt werden, es fehlt jedoch schon an der Erforderlichkeit<sup>19</sup> der Regelung, da mildere Mittel, nämlich der Verbleib bei der Prüfung nach Abs. 3 (hierzu nachfolgend) oder die Anknüpfung an eine ortsspezifische Gefahrenlage (hierzu nachfolgend) gleich geeignet sein dürften. Denn eine Maßnahme darf nicht über das zur Verfolgung ihres Zwecks notwendige Maß hinausgehen.<sup>20</sup> Die Erforderlichkeit ist dabei insbesondere dann nicht gegeben, wenn das Ziel – wie hier – mit einem anderen, gleich wirksamen Mittel erreicht werden kann, dass die betreffenden Grundrecht nicht oder weniger einschränkt.<sup>21</sup>

Jedenfalls aber fehlt es an der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit). Die Angemessenheitsprüfung ist das Herzstück des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Sie verlangt, dass *„bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt“* wird.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Bitter/Rauh, JuS 2009, 289, 291.

<sup>17</sup> Bitter/Rauh, JuS 2009, 289, 291.

<sup>18</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 116 f.

<sup>19</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20, Rn. 119.

<sup>20</sup> BVerfGE 79, 179, 198; BVerfGE 148, 40 Rn. 47; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20, Rn. 119.

<sup>21</sup> BVerfGE 135, 90, Rn. 74; BVerfGE 138, 136, Rn. 143; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20, Rn. 119.

<sup>22</sup> BVerfGE 141, 82 Rn.53; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 120 m.w.N.

Gerade im Polizeirecht ist es zum Schutz der Grundrechte der Bürger unumgänglich, dass der Polizei als Handlungsorgan eine Prüfung der Gefahrenlage vornimmt, die zu einem Eingriff ermächtigt. Dabei hat sie alle für den Eintritt einer Gefahr relevanten Fakten zu ermitteln (sog. Lagebeurteilung) und eine Prüfung der hinreichenden Schadenswahrscheinlichkeit vorzunehmen (sog. Prognoseentscheidung).<sup>23</sup> Hierzu bedarf es einer verständigen Würdigung der Sachlage.<sup>24</sup> Dies ist zum Schutz der Grundrechte auch grundsätzlich unumgänglich. Ein anlassloser Eingriff in Grundrechte ist demgegenüber verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen.

Wenn der Entwurfsgeber die notwendigen Prüfungen verschlanken will, so ist dies auf andere Weise möglich. Schon nach geltendem Recht können die Anforderungen an die Prognoseentscheidung herabgesetzt und damit weniger „aufwendig“<sup>25</sup> gestaltet werden. Nach der sog. „Je-desto-Formel“ sind die Anforderungen an die Schadenserwartung umso geringer, je größer die drohende Rechtsgutsverletzung ist (sog. differenzierter Wahrscheinlichkeitsmaßstab).<sup>26</sup> Damit ist schon nach heute geltendem Recht eine weniger aufwändige Prüfung da möglich, wo eine besonders schützenswerte Rechtsgüter betroffen sind.

Zudem ist nicht zu erkennen, weshalb die im Gesetzesentwurf genannten Orte pauschal als besondere Gefahrenpunkte gelten können und sollen. Hierfür fehlt jede Rechtfertigung. Denn es handelt sich bei den in dem Gesetzesentwurf genannten Orten (Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen) um ganz normale Alltagsorte, an denen überwiegend harmloser Alltagsverkehr stattfindet. So sei beispielhaft das Fußballspiel der Jugendmannschaft auf dem Sportplatz genannt oder ein gemeinsamer „Shoppingtrip“ von Familie und Freunden im Einkaufszentrum. Sie alle würden zum Gegenstand einer polizeilichen Videoüberwachungsmaßnahme.

Um einen besonderen Gefahrenpunkt darzustellen, müsste wenigstens eine ortsspezifische Gefahrenlage vorliegen und gesetzlich verankert werden [siehe hierzu nachfolgend unter **c**]]. Es müsste jeweils rechtlich und tatsächlich ermittelt werden, dass ein normaler Alltagsort einen besonderen Gefahrenpunkt darstellt, anstatt dies pauschal zu unterstellen.

### **b) Teilweise fehlende Zuständigkeit des Landesgesetzgebers**

Zusätzlich fehlt es auch teilweise an der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers. Wie die Entwurfsbegründung selbst auf S. 19 ausführt, bestehen im Bereich von Flughäfen und Bahnhöfen Zuständigkeiten der Bundespolizei. So ist es bspw. im Hinblick auf Bahnhöfe so, dass nach Art. 73 Nr. 6a GG der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des

<sup>23</sup> Korte/Dittrich, JA 2017, 332, 336.

<sup>24</sup> Korte/Dittrich, JA 2017, 332, 336.

<sup>25</sup> Die Entwurfsbegründung stellt maßgeblich auf die „sonst notwendige aufwendige Einzelfallprüfung“ ab, Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 19.

<sup>26</sup> Korte/Dittrich, JA 2017, 332, 336; Ossenbühl DÖV 1976, 463, 466.

Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege ausübt. Diese Kompetenzvorschrift schließt auch Regelungen über die traditionell dem Bund zukommende Aufgabe der Abwehr von konkreten Gefahren für die Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes mit ein.<sup>27</sup> Sie wird ergänzt durch Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG, aus dem sich die Verwaltungskompetenz für die Wahrnehmung bahnpolizeilicher Aufgaben ableiten lässt. Entsprechend bestimmt § 3 Abs. 1 Nr. 1 BPolG flankierend, dass die Bundespolizei (und nicht die Landespolizei) die Aufgabe hat, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen. Darunter fallen auch bspw. die in der Entwurfsbegründung genannten Eigentums- oder Körperverletzungsdelikte, wenn sie sich gegen die „Benutzer“ der Bahnanlagen, also die Bahnreisenden, richten,<sup>28</sup> wovon regelmäßig auszugehen ist.<sup>29</sup> Entsprechend verhält es sich im Bereich des Luftverkehrs nach § 4 BPolG, der seine Grundlage in der Verwaltungskompetenz des Bundes für die Luftverkehrsverwaltung nach Art. 87d Abs. 1 GG und den sonderpolizeilichen Aufgaben nach §§ 29c, 29d LuftVG findet.<sup>30</sup>

### c) Regelungsvorschlag

Statt einer derart problematischen Fiktionsregelung könnte der Hessische Landesgesetzgeber erwägen, eine der Hamburger Regelung in § 18 Abs. 3 PolDVG entsprechende Regelung aufzunehmen, die womöglich ebenso geeignet ist, die Intentionen aus der Entwurfsbegründung im Gesetz umzusetzen.

§ 18 Abs. 3 PolDVG bestimmt, dass an sog. Kriminalitätsbrennpunkten Videoüberwachung durchgeführt werden darf. Die Regelung lautet:

*„Die Polizei darf zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten öffentlich zugängliche Straßen, Wege und Plätze mittels Bildübertragung offen beobachten und Bildaufzeichnungen von Personen verarbeiten, soweit an diesen Orten wiederholt Straftaten der Straßenkriminalität begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung derartiger Straftaten zu rechnen ist. Absatz 1 Sätze 3 bis 5 gilt entsprechend.“*

<sup>27</sup> Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 2.

<sup>28</sup> Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 13.

<sup>29</sup> Hierzu heißt es in der auch von der Entwurfsbegründung zitierten Fundstelle: *„Gefahren im Bereich der Allgemeinkriminalität wie drohende Eigentums- oder Körperverletzungsdelikte sind keine „eisenbahnspezifischen“ Gefahren, nur weil sie im Bahnhofsbereich stattfinden. Derartige Gefahren fallen erst dann unter § 3 Abs. 1 BPolG, wenn sie gegen die „Benutzer“ der Bahn gerichtet sind. Typische Fälle sind Taschen- und Handgepäckdiebstähle zum Nachteil von Reisenden. „Benutzer“ sind Personen, die sich mit Reiseabsicht auf dem Gebiet der Bahnanlage befinden oder Tätigkeiten verrichten, die mit dem Beförderungsvorgang in einem inneren Zusammenhang stehen (Winkeler, S. 137).“* [Hervorhebung durch Verfasser], Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 13.

<sup>30</sup> BVerwGE 95, 188, 191; BVerfGE 97, 198 Rn. 93; Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 2.

Die Videoüberwachung darf hiernach nicht voraussetzungslos erfolgen, sondern es hat zuvor eine Prüfung der Orte, an denen videoüberwacht werden soll, im Hinblick auf die Gefahrenlage sowie eine Prognose im Hinblick auf den Fortbestand der Gefahrenlage zu erfolgen. Es muss dabei eine konkrete Gefahrenlage bestehen und festgestellt werden. Die Hamburger Regelung stützt sich dabei auf Straftaten der Straßenkriminalität, könnte in Hessen aber auch andere Straftaten in den Fokus nehmen. Damit wäre ebenfalls eine vereinfachte Form der Anordnung und Durchführung der Videoüberwachung möglich. Sie würde auch in abstrakterer Form erfolgen können. Die Regelung käme aber ohne eine problematische Fiktion auf Tatbestandsebene aus und würde zum Schutz von Grundrechten und Verfassungsrecht nicht voraussetzungslos die Videoüberwachung ermöglichen, sondern sich an dem Polizeirecht bekannten Prüfungsmaßstäben orientieren.

### **5. Teilweise Neuregelung der automatischen Kennzeichenkontrolle und neue rechtliche Vorgaben zu sog. In-car-AKLS (§ 14a Abs. 1 und Abs. 1a HSOGE)**

Der Gesetzesentwurf sieht eine teilweise Neuregelung des § 14a HSOG zum Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen vor. Diese Neuregelung ist insbesondere aufgrund der Entscheidung des BVerfG vom 18.12.2018 erforderlich, in welcher das BVerfG die teilweise Verfassungswidrigkeit der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle nach § 14a HSOG festgestellt hat.<sup>31</sup> Allerdings hat das BVerfG nicht nur zu der Regelung in § 14a HSOG am 18.12.2018 entschieden, sondern mit zwei Beschlüssen die Regelungen zur automatischen Kennzeichenkontrolle in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen für teilweise verfassungswidrig erklärt.<sup>32</sup> Und auch bereits im Jahr 2008 hatte sich das BVerfG zur Verfassungswidrigkeit von § 14 Abs. 4 HSOG a.F. und § 184 Abs. 5 SchlHLVwG geäußert.<sup>33</sup> Aus diesen Entscheidungen des BVerfG ergeben sich wichtige Vorgaben für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der automatischen Kennzeichenkontrolle.

In den vorgenannten Entscheidungen stellte das BVerfG abweichend von seiner älteren Rechtsprechung fest, dass sowohl das automatische Erheben als auch der automatische Abgleich von Kennzeichen einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG darstellen und für beide Eingriffe nach dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist.<sup>34</sup>

Der Gesetzesentwurf zu § 14a Abs. 1 und Abs. 1a ist in mehrfacher Hinsicht problematisch.

<sup>31</sup> BVerfG, 18.12.2018, 1 BvR 3187/10 und 1 BvR 2795/05, NJW 2019, 827.

<sup>32</sup> BVerfG, 18.12.2018, 1 BvR 3187/10 und 1 BvR 2795/05, NJW 2019, 827 [Bayern]; BVerfG, 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 842 [Hessen und Baden-Württemberg]; hierzu: Zaremba, SVR 2022, 168, 168 ff.

<sup>33</sup> BVerfG, NJW 2008, 1505, 1507.

<sup>34</sup> BVerfG, NJW 2019, 827, 828 Rn. 35 ff.; BVerfG, NJW 2019, 842, Rn. 54; BVerfG, NJW 2008, 1505, 1507.

### **a) Neuregelung des § 14a Abs. 1 HSOGE**

Es fehlt eine Bestimmung, wonach die Überwachung offen zu erfolgen hat [hierzu unter **a**]). Des Weiteren ist die Verweisungstechnik im Hinblick auf die erste Fallkonstellation des § 18 Abs. 1 HSOGE i.V.m. § 14a Abs. 1 S. 1 und S. 2 HSOGE unklar und in verfassungsrechtlicher Weise unbestimmt [hierzu unter **b**]). Zudem ist die „Durchsetzung der Versicherungspflicht“ als Schutzgut verfassungsrechtlich in der im Gesetzesentwurf geregelten Form problematisch [hierzu unter **c**]).

#### **aa) Offene Maßnahme**

Dem Entwurf fehlt es an einer Regelung darüber, dass die automatisierte Kennzeichenkontrolle offen und nicht verdeckt erfolgen darf.<sup>35</sup> Denn verdeckte Maßnahmen stellen einen noch weitreichenderen Eingriff in Grundrechte dar, an deren Rechtfertigung noch höhere Maßstäbe anzulegen sind, da dem Bürger hier aufgrund von Unkenntnis von der Maßnahme die Möglichkeit genommen wird, selbst über die Preisgabe seiner persönlichen Daten zu bestimmen.<sup>36</sup>

#### **bb) Unklare Regelung**

Der Umbau der Regelung mit den Absätzen 1 und 1a, insbesondere im Hinblick auf die Verweisung auf § 18 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Nr. 3 – 6 HSOGE (Rechtsgrundverweisung) ist die erste Fallkonstellation des § 18 Abs. 1 HSOGE i.V.m. § 14a Abs. 1 S.1 und S. 2 HSOGE unklar und für den Rechtsanwender schwierig und in verfassungsrechtlicher Weise unbestimmt gestaltet worden. Die Neuregelung des § 14a Abs. 1 HSOGE liest sich so, dass zukünftig (wie bisher) sechs Fallgruppen der zulässigen automatisierten Kennzeichenkontrolle in Hessen möglich sein sollen. Dabei ändert der Entwurf mit § 18 Abs. 1 HSOGE i.V.m. § 14a Abs. 1 S. 1 und S. 2 HSOGE die allgemeine Befugnis zur automatischen Kennzeichenkontrolle und sieht hierfür neue Einschränkungen hinsichtlich der Gefahr und den Schutzgütern vor.

Wenig nachvollziehbar ist bei der gewählten Neuregelung jedoch, warum Tatbestandsvoraussetzungen aus § 14a Abs. 1 S. 1 und S. 2 HSOGE und § 18 Abs. 1 HSOGE gleichzeitig erfüllt sein müssen. Die Neuregelung enthält eigene Tatbestandsvoraussetzungen und kombiniert diese mit einer Verweisung auf eine bestehende Norm mit wieder eigenen Tatbestandsvoraussetzungen, die sich teilweise widersprechen und teilweise ähnlich, anders oder deckungsgleich sind. Hierdurch kommt es zu erhebliche Voraussetzungsdoppelungen und der Frage, welche Tatbestandsvoraussetzungen nun gewollt sind und vorliegen müssen. Die Auflösung dieses Normkonflikts wird dem Rechtsanwender übertragen, der jedoch eigentlich ggf. eine akute Gefahrenabwehrmaßnahme schnell und effektiv durchführen muss. Im Sinne der Bestimmtheit der Norm und der Rechtsklarheit sollte hier eine eindeutige

<sup>35</sup> So etwa ausdrücklich in § 19 Abs. 1 PolDVG.

<sup>36</sup> Grundlegend: Volkszählungsurteil, BVerfG, NJW 1984, 419, 1. Leitsatz; Eisenmenger/Pfeffer-Grünewald, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 10 PolDVG Rn. 565 ff.

Regelung ohne Voraussetzungs Doppelungen gewählt werden. So könnte bspw. eine dem § 19 Abs. 1 und 3 PolDVG entsprechende Regelung gewählt werden.

§ 19 Abs. 1 PolDVG lautet:

*„Bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen darf die Polizei zur Eigensicherung, zur Verhinderung des Gebrauchs gestohlener Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugkennzeichen und zur Verhütung von Anschlussstraftaten automatisiert Kennzeichen von Kraftfahrzeugen erfassen, soweit jeweils eine Anhaltmöglichkeit besteht und die Erhebung offen erfolgt. Die Kennzeichenerfassung darf nicht flächendeckend eingesetzt werden.“*

Und § 19 Abs. 3 S. 3-5 PolDVG:

*„Das Fahrzeug und die Insassen sollen im Trefferfall angehalten werden. Weitere Maßnahmen dürfen erst nach Überprüfung des Trefferfalls anhand des aktuellen Fahndungsdatenbestands erfolgen. Die nach Satz 2 gespeicherten Daten dürfen weiterverarbeitet werden, soweit dies für Zwecke der Gefahrenabwehr erforderlich ist.“*

### **cc) Durchsetzung der Versicherungspflicht als Schutzgut problematisch**

Hinsichtlich der neu aufgenommenen Beschränkungen aus § 14a Abs. 1 S. 2 HSOGE ist zudem die Regelung der Nr. 3, wonach die automatische Kennzeichenkontrolle „zur Durchsetzung der Versicherungspflicht“ zulässig sein soll, nicht unproblematisch. Diesbezüglich verweist die Entwurfsbegründung darauf, dass das BVerfG selbst diese Fallkonstellation in seiner Entscheidung benannt habe und man diese daher aufgreife.<sup>37</sup> Der diesbezügliche Absatz der Entscheidung des BVerfG zur Bayerischen Regelung lautet:

*„Anlasslose Kontrollen sind damit nicht generell ausgeschlossen. Wenn polizeiliche Kontrollen an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun beziehungsweise an die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen, kann schon darin ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügender Grund liegen. Die Rechtfertigung für Kontrollen kann dort bereits an der besonderen Verantwortung der Betroffenen gegenüber der Allgemeinheit anknüpfen und bedarf deshalb eines darüberhinausgehenden Anlasses grundsätzlich nicht. Für automatisierte Kennzeichenkontrollen kommt das etwa in Betracht, wenn mit ihnen Gefahren bekämpft werden, die sich gerade aus dem Betrieb der Kraftfahrzeuge ergeben, etwa die Durchsetzung der Versicherungspflicht durch Kontrollen zum Auffinden unversicherter Fahrzeuge. Die Lage ist insoweit nicht anders als bei zahlreichen anderen, hier nicht streitgegenständlichen Arten polizeilicher Kontrollmaßnahmen wie bei anlasslos stichprobenhaft durchgeführten*

<sup>37</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 19.

---

*Straßenverkehrskontrollen oder anlasslosen Kontrollen in weiten Bereichen etwa des Umwelt- oder Wirtschaftsverwaltungsrechts.*<sup>38</sup>

Das BVerfG hat mit diesen Ausführungen nicht unmittelbar etwas zu einem „*Rechtsgut von erheblichem Gewicht*“ ausgeführt, sondern eine weitere Gefahrenlagen beschrieben, der durch automatisierte Kennzeichenkontrollen begegnet werden kann. Als weitere Gefahrenlage werden „*Gefahren*“ genannt, „*die sich gerade aus dem Betrieb der Kraftfahrzeuge ergeben*“. Diesen soll etwa durch die Durchsetzung der Versicherungspflicht durch Kontrollen zum Auffinden unversicherter Fahrzeuge begegnet werden. Damit ist aber unmittelbar nichts zum tatbestandlich geforderten Schutzgut gesagt. Mit Blick auf Rechtsgüter von erheblichem Gewicht ist beim Betrieb von unversicherter Fahrzeugen an Gefahren für Leib und Leben, aber auch Sachgütern zu denken, die aus der besonderen Betriebsgefahr beim Betrieb eines Fahrzeuges resultieren (bspw. Fahrzeugunfall mit Personen- und Sachschaden). Bei unversicherten Fahrzeugen besteht dabei die Besonderheit, dass die Kompensation für entstandene Schäden an Rechtsgütern nicht eintritt, wenn der Schädiger für die Kostenübernahme ausfällt und keine Versicherung an seine Stelle tritt. Daher ist nicht die „*Durchsetzung der Versicherungspflicht*“ ein „*Rechtsgut von erheblichem Gewicht*“, wie dies in § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 HSOGE aber den Anschein hat, sondern nur die Durchsetzung einer solchen Versicherungspflicht, die an besondere Gefahrenquellen für die Allgemeinheit und dabei an Gefahren für Leib und Leben anknüpft, entspricht der genannten verfassungsrechtlichen Entscheidung. Mit der Neuregelung dass die Maßnahme im Fall von § 18 Abs. 1 „*3. zur Durchsetzung der Versicherungspflicht*“ möglich ist, wird nur unvollständig die notwendige Gefahr für ein geschütztes Rechtsgut im Gesetz benannt. Der Gesetzesentwurf sollte daher besser davon sprechen, dass die Maßnahme zulässig ist, „*wenn gleichgewichtigen Schäden durch unversicherte Fahrzeuge zu erwarten sind,*“ (Schutzgut) denen damit begegnet wird, dass auf Maßnahmensseite „*die Durchsetzung der Versicherungspflicht durch Kontrollen zum Auffinden unversicherter Fahrzeuge*“ erfolgt.

Denn nur so bewegt sich die Regelung innerhalb der Ausführungen des BVerfG und dem Maßstab, dass die Maßnahme zu „*dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse*“<sup>39</sup> erfolgen muss.

#### **b) Neueinführung von § 14a Abs. 1a HSOGE**

Mit der Neuregelung des Abs. 1a soll der Schutz von Personen außerhalb der Fahrzeuge gewährleistet werden. Es muss nach der Neuregelung soweit möglich technisch sichergestellt sein, dass keine Personen außerhalb von Fahrzeugen erfasst werden. Sollte dennoch eine unvermeidbare Erfassung erfolgen, muss die Person unverzüglich technisch unkenntlich

---

<sup>38</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, Rn. 94, abgerufen am 15.06.2022, 22:56 Uhr unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218\\_1bvr014215.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr014215.html).

<sup>39</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, Rn. 95 ff., abgerufen am 15.06.2022, 22:56 Uhr unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218\\_1bvr014215.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr014215.html).

gemacht werden. Zudem enthält der Entwurf die Vorgabe, dass sicherzustellen ist, dass kein Zugriff Unbefugter beim Betrieb und der Übertragung der Daten erfolgt.

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Neuregelung dazu dienen, Geräte der automatischen Kennzeichenkontrolle auch in Dienstwagen während Streifenfahrten einzusetzen, sog. In-Car-AKLS. Dieser Zweck der Regelung ergibt sich nicht unmittelbar aus der Norm selbst. Die Neuregelung selbst spricht nicht von dem mobilen Einsatz von Geräten der automatischen Kennzeichenkontrolle. Dies ist jedoch insoweit unschädlich, als dass weder der alte noch der neue § 14a Abs. 1 HSOGE den Einsatz der automatischen Kennzeichenkontrolle auf feststehende Geräte beschränkt, sondern den Einsatz mobiler Geräte zulässt.

Mit der Regelung des § 14a Abs. 1a HSOGE wird der erhöhten Eingriffsintensität in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG Rechnung getragen, die dadurch entsteht, dass der mobile Einsatz der automatischen Kennzeichenkontrolle eine deutlich weitreichendere Aufnahme, insbesondere von Personen außerhalb von Fahrzeugen ermöglicht. Letztlich bestünde technisch die Möglichkeit eine Videoüberwachung von Personen im Gewand der automatischen Kennzeichenkontrolle durchzuführen. Es ist daher zu begrüßen, dass besondere Vorkehrungen im Gesetzesentwurf getroffen wurden, um Personen außerhalb von Fahrzeugen und ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG zu schützen.

Hinsichtlich der „unverzöglichen technischen Unkenntlichmachung“ fehlt es jedoch an dem Zusatz, dass dies *automatisiert* zu erfolgen hat, sog. *spurenlose Aussonderung*.<sup>40</sup> Hinsichtlich der außerhalb der Fahrzeuge betroffenen Personen ist die Anonymität der Personen zu wahren. Diese wäre jedoch verletzt, würden die Daten durch Polizeibeamte gesichtet und erste nach Kenntnisnahme durch einen Beamten gelöscht.<sup>41</sup> Hierzu führt das BVerfG in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 aus:

*„Andererseits begründen Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand, soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden [...] Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es daher in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sog. Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden.“*

Entsprechend dieser Anforderungen ist auch mit Aufnahmen von Personen außerhalb von Fahrzeugen im Rahmen einer automatisierten Kennzeichenkontrolle zu verfahren. Mithin ist

<sup>40</sup> Hierzu ausführlich BVerfG, NJW 2008, 1505, 1506.

<sup>41</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Grünewald, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 19 PolDVG Rn. 630.

die Regelung dahingehend zu ergänzen, dass die Daten von Personen, die unvermeidbar erfasst werden, „unverzüglich automatisiert technisch unkenntlich zu machen“ sind. Zwecks sprachlicher Klarheit sollte dabei nicht davon gesprochen werden, dass die Personen, sondern die von den Personen erhobenen Daten unkenntlich gemacht werden. Zusammenfassend erscheint daher nachfolgende Regelung vorzugswürdig:

*„Soweit solche Personen unvermeidbar erfasst werden, sind diese personenbezogenen Daten unverzüglich automatisiert technisch unkenntlich zu machen.“*

## **6. Streichung der starren Jahresgrenze bei verdeckten Maßnahmen (§15 Abs. 5 Satz 7 HSOGE)**

Die Streichung der starren Jahresfrist ist vor dem Hintergrund veränderter, dauerhafter Gefahrenlagen, etwa durch islamistische Gefährder, Schläfer, etc. sinnvoll und ihr begegnen keine rechtlichen Bedenken.

Bislang sah § 15 Abs. 5 S. 7 HSOG vor, dass die Observation zunächst für drei Monate und dann maximal drei Mal für drei weitere Monate, somit maximal für 12 Monate angeordnet werden kann. Derartige Beschränkungen enthalten andere Ländergesetze nicht. So sieht auch bspw. § 20 Abs. 2 S. 10 f. PolDVG vor:

*„Sie ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen für die Maßnahme noch vorliegen.“*

Eine starre Jahresgrenze ist rechtlich nicht erforderlich, da das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen bei jeder Verlängerung erneut geprüft und bejaht werden muss und hierdurch eine regelmäßige Kontrolle, zeitliche Befristung und damit ein insoweit hinreichender Grundrechtsschutz erfolgt. Zum anderen folgt bereits aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass eine zunehmende Dauer der Observation den Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht intensiviert und insoweit dazu führen kann, dass eine Verlängerung aus Verhältnismäßigkeitsgründen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.<sup>42</sup> Wollte der Gesetzgeber dies der Klarstellung halber und im Sinne eines gesetzgeberischen Hinweises an den Rechtsanwender aufnehmen, so könnte eine diesbezügliche Ergänzung der Vorschrift sinnvoll sein.

## **7. Schaffung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für das IP-Tracking im Bereich der Gefahrenabwehr (§ 15a Abs. 3 HSOGE)**

Die Neuregelung des § 15a Abs. 3 HSOGE bestimmt, dass der Einsatz technischer Mittel unter den Voraussetzungen des § 15a Abs. 1 HSOG (Rechtsgrundverweisung) bei drei Fallgruppen in Betracht kommt, nämlich zwecks Ermittlung:

1. der Kennung des Mobilfunkendgerätes oder sonstigen Endgeräts,

<sup>42</sup> BVerfG, 20.04.2016, 1 BvR 966/09, NJW 2016, 1781, 1791, Rn. 171 m.V.a. BVerfGE 109, 279, 362.

2. der Kennung der verwendeten Karte und
3. des Standortes.

Der jetzige § 15a Abs. 3 HSOGE gestattet indes nur die Standortermittlung eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes und die Ermittlung der Geräte- und Kartenummer.

Ausweislich der Entwurfsbegründung soll insbesondere das sog. IP-Tracking im Bereich der Gefahrenabwehr damit ausdrücklich gestattet werden. Der Entwurfsgeber hat sich dabei für die Einführung einer sogar i.R.d. Strafverfolgung umstrittene Maßnahme entschieden,<sup>43</sup> die rechtlich nicht unproblematisch ist (hierzu nachfolgend). Warum sich der Gesetzgeber vom IP-Tracking einen Mehrwert für die Gefahrenabwehr erhofft, bleibt offen. Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Hessen die Online-Durchsuchung unter eben gleichen Voraussetzungen möglich ist, die einen weitreichenden Zugriff der Gefahrenabwehrbehörden ermöglicht.

Im Hinblick auf die konkrete Gestaltung des § 15a Abs. 3 HSOGE sei darauf hingewiesen, dass der Tatbestand nicht auf das lediglich in der Entwurfsbegründung genannte IP-Tracking (nach aktuellem technischen Stand) begrenzt ist. Die Formulierung des Gesetzesentwurfs ist weit gefasst, in dem sie ermöglicht jegliche „Kennung des Mobilfunkgerätes oder sonstigen Endgerätes“ oder aber jegliche „Kennung der verwendeten Karte“ zu ermitteln. Dies eröffnet eine aktuell nicht absehbare Reich- und Tragweite der Maßnahmenmöglichkeiten auf Basis von § 15a Abs. 3 HSOGE.

Hinsichtlich des Grundrechtseingriffs und den damit zusammenhängenden Folgen und Anforderungen an eine gesetzliche Gestaltung, sei kurz auf die Funktionsweise des IP-Trackings hingewiesen:

*„Über das sog. IP-Tracking soll eine Zielperson identifiziert werden, indem ihre bei der Kommunikation im Internet verwendete dynamische IP-Adresse zu einer konkreten Kennung (zB E-Mail-Adresse, Facebook-Account) festgestellt wird. In technischer Hinsicht kann dies über den Einsatz eines sog. E-Mail-Bestätigungsdienstes erfolgen, indem eine Nachricht mit einem Anhang an die Zielperson versendet wird, ohne dass der Mailempfänger davon in aller Regel etwas bemerkt. Dies hat zur Folge, dass beim Öffnen der so „getrackten“ E-Mail durch die Zielperson weitere Informationen nachgeladen werden und via an den Absender der E-Mail eine Benachrichtigung über den Zeitpunkt des Lesens sowie über die in diesem Moment genutzte IP-Adresse des abrufenden PCs versandt wird. Mit dieser IP-Adresse können dann weitere Ermittlungen zum Anschlussinhaber und damit zum Anschlussnutzer sowie – vor allem beim*

<sup>43</sup> BVerfG, NZW 2019, 584, 584 ff.; BGH, NSTZ 2016, 139, 139 ff.; BeckOK-Bär StPO mit RiStBV und MiStra, 42. Edition, Stand: 01.01.2022, § 100g StPO, Rn. 24; Krause, NSTZ 2016, 139, 139 ff.; auch: Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, IP-Tracking durch Ermittlungsbehörden, abgerufen am 16.06.2022, 10:14 Uhr unter <https://datenschutz.hessen.de/datenschutz/polizei-und-justiz/ip-tracking-durch-ermittlungsbeh%C3%B6rden>.

---

*Mobilfunkverkehr - zum geographischen Standort der Zielperson beim Öffnen der E-Mail vorgenommen werden.“<sup>44</sup>*

Das IP-Tracking stellt damit zunächst eigentlich eine „*punktueller Maßnahme*“ dar: „*Die Tracking-Maßnahme wird immer nur durch ein aktives Tätigwerden des Betroffenen (zB Öffnen der E-Mail) ausgelöst und bezieht sich nur auf diese konkrete Kommunikationsverbindung.*“<sup>45</sup> Es verbleibt aber nicht zwangsläufig bei dieser „*punktuellem Maßnahme*“, sondern das IP-Tracking ist meist der Anfang weiterer Maßnahmen und dabei die entscheidende „*Startmaßnahme*“. Zum anderen ist auch ein mehrfaches IP-Tracking denkbar. Dies lässt auch der Wortlaut des Gesetzesentwurfs zu, der vom Einsatz technischer Mittel spricht, um „*spezielle Kennungen*“ (also Plural) zu ermitteln. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Intensität des Grundrechtseingriffs (hierzu nachfolgend) und die Gefahr der Erstellung von Bewegungsprofilen äußerst problematisch.

Die rechtliche Bewertung des IP-Trackings ist komplex. Dies beginnt schon bei der Frage, in welche Grundrechte die Maßnahme eingreift. Jedenfalls ist von einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG auszugehen.<sup>46</sup> Zusätzlich dazu wird aber auch ein Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GG (Telekommunikationsfreiheit) anzunehmen sein, wenn bspw. durch die Versendung einer E-Mail mit iFrame der Lesebestätigungsdienst ausgelöst wird.<sup>47</sup> Zudem kann je nach Ausgestaltung der Maßnahme auch ein Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (IT-Grundrecht)<sup>48</sup> vorliegen, wenn bspw. auf dem Endgerät selbst Tracking-Formate installiert werden.<sup>49</sup> Letzteres würde einen nochmal schwereren Eingriff in Grundrechte darstellen (in Form der Online-Durchsuchung), als der Zugriff auf eine laufende Kommunikation (Telekommunikations- bzw. Quellentelekommunikationsüberwachung).

Im Hinblick auf die Intensität des Grundrechtseingriffs ist dabei tatbestandlich auch nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das IP-Tracking letztlich die Erstellung eines Bewegungsprofils von Bürgern ermöglicht.<sup>50</sup> Dies wiederum ist verfassungswidrig.<sup>51</sup>

Zur Entwurfsregelung im Einzelnen:

---

<sup>44</sup> BeckOK-Bär, StPO mit RiStBV und MiStra, 42. Edition, Stand: 01.01.2022, § 100g StPO, Rn. 24; hierzu etwa auch: Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, IP-Tracking durch Ermittlungsbehörden, abgerufen am 16.06.2022, 10:14 Uhr unter <https://datenschutz.hessen.de/datenschutz/polizei-und-justiz/ip-tracking-durch-ermittlungsbeh%C3%B6rden>.

<sup>45</sup> Krause, NSTz 2016, 139, 142.

<sup>46</sup> Heberle/Berg, JA 2021, 617, 617.

<sup>47</sup> Zur Reichweite des Art 10 GG vgl. BVerfG, NJW 2019, 584, 586 (Rn.43); Heberle/Berg, JA 2021, 617, 622.

<sup>48</sup> BVerfG, NJW 2008, 822, 822 ff.

<sup>49</sup> Hierzu aktuell BVerfG, MMR 2022, 372, 372 ff. zu den Vorschriften der § 15c und § 15b HSOg.

<sup>50</sup> Hierzu auch etwa BGH BeckRS 2015, 17557.

<sup>51</sup> Härtel, LKV 2019, 49, 56 m.w.N.

Über die Rechtsgrundverweisung auf § 15a Abs. 1 HSOG sollen die tatbestandlichen Voraussetzungen („*Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt, unerlässlich ist*“) in die neue Vorschrift des § 15a Abs. 3 HSOGE integriert werden.

Die Schutzgüter entsprechen wortgleich den Vorgaben des BVerfG zur Online-Durchsuchung.<sup>52</sup> Es handelt sich um Rechtsgüter von besonderer Bedeutung. Insoweit bestehen keine Bedenken.

Hinsichtlich der Gefahrenlage muss eine „*dringende*“ Gefahr vorliegen (hierzu nachfolgend unter 12.). Neben dem Ausmaß des Schadens (Rang des gefährdeten Rechtsguts) muss hierfür die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts betrachtet werden.<sup>53</sup> Mit der Regelung, dass die Maßnahme „*unerlässlich*“ sein muss, also nicht etwa eine Erforderlichkeit der Maßnahme ausreicht, wird zudem eine nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sehr hohe Hürde (die höchste in der Formulierung des HSOG) angeordnet.<sup>54</sup> Insoweit bestehen hinsichtlich der Hürden des Tatbestands an sich keine Bedenken.

Hinsichtlich der tatbestandlich zulässigen Maßnahmengestaltung ist aber ergänzend und einschränkend noch auf die Folgen der Verortung der Maßnahme in § 15a HSOG einzugehen:

Im Rahmen des Gesetzesentwurfs wurde das IP-Tracking bei § 15a HSOG und damit bei der Überwachung der Telekommunikation systematisch geregelt. Dies bedeutet zugleich, dass das IP-Tracking in der vom Entwurf vorgesehen Form nur im Rahmen laufender Kommunikation eingesetzt werden darf. Die Quellen-Telekommunikationsüberwachung durch IP-Tracking ist indes nicht möglich und auch kein IP-Tracking durch die Integration einer Software in ein IT-System. Sollte letzteres gewollt sein, muss die Maßnahme auf das „Format“ der Online-Durchsuchung (§ 15c HSOG) gestützt werden. Damit wird die technisch zulässige Form des IP-Trackings auf ein Tracking nur innerhalb laufender Kommunikation beschränkt. Dies hat konkrete Auswirkungen. So kann auf Basis des § 15a Abs. 3 HSOGE bspw. nur ein IP-Tracking von online abrufbaren E-Mails erfolgen (verwendete E-Mails müssen sich auf dem Mailserver eines Internetproviders befinden). Denn § 15a HSOG gestattet eben nur dies. Ob ein Zugriff auf E-Mails sich nach den Vorschriften der Telekommunikationsüberwachung (§ 15a HSOG) oder der sog. Quellentelekommunikationsüberwachung (§ 15b HSOG) richtet, hängt vom Speicherort der E-Mails ab.<sup>55</sup> Befinden sich E-Mails auf dem Mailserver eines Internetproviders, so können diese nur durch Verwendung eines Kommunikationsmediums

<sup>52</sup> BVerfGE 120, 274, 328.

<sup>53</sup> BVerfG NJW 2016, 1781 Rn. 110, 184.

<sup>54</sup> Hierzu auch etwa i.R.d. § 15: BeckOK-Bäuerle, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 25. Edition, Stand: 01.04.2022, § 15 Rn. 109.

<sup>55</sup> BVerfG, NJW 2009, 2431, 2432 ff.; Eisenmenger/Pfeffer-Grünewald, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 23 PolDVG Rn. 678; Klein, NJW 2009, 2996, 2996 ff.

abgerufen werden, so dass ein Kommunikationsvorgang erfolgt.<sup>56</sup> Greift eine Maßnahme in diesen Kommunikationsvorgang ein, bewegt sie sich im Bereich der Telekommunikationsüberwachung. Befinden sich die E-Mails indes auf einer Festplatte, so ist ein Zugriff nicht mehr von der Telekommunikationsüberwachung umfasst, sondern nur über eine Quellentelekommunikationsüberwachung (§ 15b HSOG) oder die Vorschriften zur Online-Durchsuchung (§ 15c HSOG) denkbar. Diese Folgen sind bei der Durchführung der Maßnahme aufgrund der systematischen Stellung des § 15a Abs. 3 HSOGE zu beachten.

Über § 15a Abs. 5 HSOG, der bereits in seiner aktuellen Fassung den Richtervorbehalt (richterliche Anordnung ist für die Durchführung der Maßnahme nach Abs. 3 erforderlich) enthält, werden die Maßnahmen nach § 15a Abs. 3 HSOGE und damit auch das IP-Tracking dem Richtervorbehalt unterstellt. Dies ist auch aufgrund der Intensität des Grundrechtseingriffs verfassungsrechtlich geboten.

### **8. Regelung der Anerkennung richterlicher Anordnungen anderer Bundesländer (neuer § 16a HSOGE)**

Mit dem neuen § 16a HSOGE werden richterliche Anordnungen aus anderen Bundesländern in Hessen anerkannt. Die Regelung ermöglicht insbesondere bundeslandübergreifende Maßnahmendurchführungen. Die Neuregelung trägt der praxisnotwendigen Flexibilität in der Überwachung von sich im ganzen Bundesgebiet bewegend Personen Rechnung.<sup>57</sup> Sie ermöglicht die unterbrechungslose Fortsetzung (ohne erneute für Hessen geltende richterliche Anordnung) von (insbesondere längerfristigen) Maßnahmen.<sup>58</sup> Für die Übertragung der Maßnahmen müssen die Voraussetzungen der jeweiligen Vorschrift nach dem HSOG vorliegen („wenn auch hiernach der Einsatz derselben Maßnahme hätte angeordnet werden können“), sog. Konzept der hypothetischen Datenneuerhebung.<sup>59</sup> Insoweit werden die Voraussetzungen der hessischen Vorschriften nicht umgangen oder erweitert, sondern nur solche Anordnungen übertragen, die auch nach dem HSOG hätten angeordnet werden können.

Die Regelung entspricht dabei anderen Landesregelungen, wie etwa § 32 PolDVG.

Ihr begegnen keine Bedenken.

<sup>56</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Grünewald, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 23 PolDVG Rn. 678; Bantlin, JuS 2019, 669, 671.

<sup>57</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Grünewald, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 32 PolDVG Rn. 769.

<sup>58</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Grünewald, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 32 PolDVG Rn. 769.

<sup>59</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Pfeffer, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 36 PolDVG Rn. 816 m.W.N.

## 9. Anpassung der gesetzlichen Vorgaben für Identitätsfeststellungen bei verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen der Polizei (§ 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE)

Die Regelung des § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE wird dahingehend geändert, dass die Identität einer Person nicht mehr schon dann festgestellt werden kann, wenn aufgrund „polizeilicher Erfahrung anzunehmen ist“, dass die Person in grenzüberschreitende Kriminalität verwickelt ist. Es bedarf vielmehr objektiver Lageerkenntnisse, die die Prognoseentscheidung tragen. Damit handelt es sich entgegen der Entwurfsbegründung nicht um eine Klarstellung,<sup>60</sup> sondern eine Änderung der Regelung, die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bestimmtheit Rechnung trägt.

Unverändert lässt der Entwurf den örtlichen Anwendungsbereich der Vorschrift („Einrichtungen des internationalen Verkehrs, auf Straßen oder auf Bundeswasserstraßen“). Dies begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich maßgeblich auf die Entscheidung des BVerfG vom 18.12.2018 stützen. Hierin führt das BVerfG u.a. auch explizit zu § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE aus:

*„Dies gilt erst recht für Hessen, wo § 14a Abs. 1, Abs. 2, § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE Kennzeichenkontrollen schon ohne Beschränkung auf Durchgangsstraßen auf allen Straßen insgesamt eröffnet, soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder polizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität sind. Dadurch werden Kontrollen im ganzen Land eröffnet, soweit es nur um die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität als solcher geht. Dies stellt einen örtlichen Bezug solcher Kontrollen zur Grenze als Ausgleich für die Abschaffung der Grenzkontrollen nicht hinreichend sicher. Im Ergebnis führte dies - zumal angesichts des weitreichenden Begriffs der grenzüberschreitenden Kriminalität - zu einer kaum mehr auf konkrete Anlässe beschränkten und nach objektiven Kriterien kontrollierbaren Befugnis zur Durchführung von Kennzeichenkontrollen im ganzen Land. Dies ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar.“<sup>61</sup>*

Diese Ausführungen sind auch auf § 18 HSOGE übertragbar.

Auch im Hinblick auf § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE ist daher eine Beschränkung auf Bundesautobahnen und Europastraßen vorzunehmen, um den verfassungsrechtlich erforderlichen Grenzbezug (örtlicher Bezug) und damit den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren.<sup>62</sup> Entsprechend ist der Gesetzesentwurf bei der Neuregelung des § 14a HSOGE verfahren, nämlich mit § 14a Abs. 1 S. 4 Nr. 4 HSOGE. In konsequenter Umsetzung der

<sup>60</sup>Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129 S. 23.

<sup>61</sup>BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 3187/10, Rn. 76, abgerufen am 16.06.2022, 11:27 Uhr, unter [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218\\_1bvr279509.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr279509.html).

<sup>62</sup>BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 3187/10, Rn. 76 und 149, abgerufen am 16.06.2022, 11:27 Uhr, unter [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218\\_1bvr279509.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr279509.html).

Entscheidung des BVerfG vom 18.12.2018 sollte daher auch § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOGE entsprechend beschränkt werden.

### 10. Änderung der Regelung zur Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten aus der Strafverfolgung zum Zwecken der Gefahrenabwehr (§ 20 Abs. 6 HSOGE)

Die Regelung des § 20 Abs. 6 HSOG soll zukünftig wie folgt lauten:

*Die Polizeibehörden können, soweit Bestimmungen der Strafprozessordnung oder andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, personenbezogene Daten, die sie im Rahmen der Verfolgung von Straftaten gewonnen haben, **weiterverarbeiten, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist.** [Fetthervorhebung entspricht der Neuregelung des Entwurfs].*

Dabei ist jedoch mit Ausnahme des Merkmals der Erforderlichkeit keine Begrenzung der Weiterverarbeitung von Daten aus der Strafverfolgung für die Gefahrenabwehr normiert worden. Dies stößt auf erhebliche Bedenken.

Zum einen verstößt diese Neuregelung gegen den Grundsatz der Zweckbindung bei der Erhebung von Daten. Daten dürfen grundsätzlich nur zweckgebunden und zu dem zu diesem Zwecke vorliegenden Grund verwendet werden. Dieser Grundsatz der Zweckbindung folgt u.a. aus dem Grundrechtsschutz der Bürger und wurde bereits beim Volkszählungsurteil des BVerfG etabliert:

*„Ein Zwang zur Abgabe personenbezogener Daten setzt voraus, dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind. [...] Schon angesichts der Gefahren automatisierter Datenverarbeitung ist ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich.“<sup>63</sup>*

Zum anderen verstößt eine derart weitreichende, unbegrenzte Weiterverarbeitung von Daten gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Bestimmtheitsgrundsatz und den Vorbehalt des Gesetzes. Es bedarf aus diesen Gründen einer bereichsspezifischen Festlegung des Gesetzgebers zur Datenerhebung und –verarbeitung, weswegen der Grundsatz der Zweckbindung auch als „amtshilfefester Schutz gegen Zweckentfremdung“ formuliert wird.<sup>64</sup>

Entsprechend der Neuregelung in § 16a HSOGE ist es daher auch im Rahmen des neu gefassten § 20 Abs. 6 HSOGE erforderlich, dass das Konzept der hypothetischen Datenneuerhebung in den Gesetzestext integriert wird.<sup>65</sup> Hiernach ist geboten, dass die im Rahmen der

<sup>63</sup> BVerfGE 65, 1, 46.

<sup>64</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Pfeffer, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 36 PolDVG Rn. 781 m.W.N

<sup>65</sup> Eisenmenger/Pfeffer-Pfeffer, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, § 36 PolDVG Rn. 816 m.W.N.

Strafverfolgung erhobenen Daten nach den korrespondierenden gefahrenabwehrrrechtlichen Befugnissen auch hätten erhoben werden dürfen. So ist gesichert, dass die Voraussetzungen des HSOG und damit der Maßnahmen im Gefahrenabwehrbereich zum Schutz der Betroffenen nicht umgangen werden.

Dies könnte etwa entsprechend der Regelung in § 36 Abs. 2 PolDVG in das hessische Recht übernommen werden:

*„Dabei darf die Polizei auch die im Rahmen der Verfolgung von Straftaten gewonnenen personenbezogenen Daten zum Zwecke der Gefahrenabwehr (§ 1 Absatz 1) verarbeiten. Soweit die Daten ausschließlich auf Grund von Befugnissen erhoben wurden, die den in §§ 20 bis 31 und 50 genannten Befugnissen entsprechen, dürfen sie für andere Verfahren nur verarbeitet werden, wenn sie auch dafür unter Einsatz dieser Befugnisse hätten erhoben werden dürfen.“*

### **11. Regelung der Möglichkeiten zur Verlängerung von Prüffristen bei Erwachsenen bei bestimmten Deliktgruppen und Anpassung der gesetzlichen Verfahrensregelungen (§ 27 Abs. 4 HSOGE)**

§ 27 Abs. 4 HSOG enthält Regelungen zu Fristen, nach denen von Amts wegen zu prüfen ist, ob die weitere Speicherung von personenbezogenen Daten zur Aufgabenerfüllung (noch) erforderlich ist (Löschungsprüfpflicht). Die Neuregelung enthält mit § 27 Abs. 4 S. 2 HSOGE konkrete Vorgaben zu Fristenverlängerungen, die nach der Schwere der Straftaten zwischen zwei bis zehn Jahren liegen.

Hierdurch liegt ein Eingriff in jedenfalls das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vor.

Denn auch die Dauer der Datenspeicherung und somit „Nichtlöschung“ hat grundgesetzliche Bedeutung. Das Volkszählungsurteil des BVerfG verlangt auf Grundlage des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) nicht nur einen amtshilfefesten Schutz gegen die Zweckentfremdung personenbezogener Daten durch Weitergabe- und Verwertungsverbote (hierzu bereits vorstehend), sondern auch weitere organisatorische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen wie Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungs- und Löschungsprüfpflichten.<sup>66</sup> Entsprechende Regelungen finden sich inzwischen auch auf europäischer Ebene mit Art. 12 ff. der sog. JI-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2016/680), hier insbesondere auch Art. 16 JI-RL mit dem Recht auf Löschung personenbezogener Daten. Auch das Recht auf Vergessenwerden<sup>67</sup> ist insoweit von Bedeutung.

<sup>66</sup> BVerfG, NJW 1984, 419, 422 und Ls. 2.

<sup>67</sup> BVerfG, Recht auf Vergessen I und II, NJW 2020, 300, 300 ff. und NJW 2020, 314, 314 ff.; Boehme-Neßler, NVwZ 2014, 825; Nolte, NJW 2014, 2238; Art. 17 DS-GVO.

Der Eingriff kann jedoch gerechtfertigt sein. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist dabei schon die Frage zu stellen, ob die Neuregelung überhaupt geeignet ist den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen.<sup>68</sup> Die Geeignetheit im verfassungsrechtlichen Sinne liegt vor, wenn die Maßnahme ihren Zweck fördert. Mithin ist die Maßnahme mit Blick auf den von ihr verfolgten Zweck zu prüfen.

Die Intention des Entwurfsgebers ist ausweislich der Begründung, dass gerade im Bereich des Extremismus mit längeren Zeitspannen zwischen Taten und damit polizeilichem in Erscheinung treten zu rechnen ist und Gefahrenlagen daher über längere Zeit auch bei jahrelanger Unauffälligkeit von Gefährdern oder Tätern bestehen können. Aus diesem Grunde sollen die Lösungsprüffristen verlängert werden.<sup>69</sup>

Ob dieses Ziel durch die Verlängerung von Lösungsprüffristen erreicht werden kann, erscheint zunächst offen. Naheliegender als eine Verlängerung von Lösungsprüffristen wäre eine (aktive) regelmäßige Überprüfung (auch) von (vermeintlich inaktiv gewordenen) Gefährdern, um das in der Entwurfsbegründung genannte Ziel der Verhinderung von Gefahren oder Störungen durch ggf. auch jahrelang unauffällige Personen zu erreichen. Aber auch die Verlängerung der Lösungsprüffristen kann einen relevanten Beitrag zur Überprüfung leisten, denn sie sorgt dafür, dass der ggf. relevante Datensatz über einen Gefährder für x-Jahre den Polizeibehörden zur Verfügung steht. Dieser Datensatz kann die ganz entscheidende Quelle sein, um eine Gefahr einem Gefährder zuzuordnen, Wiederholungsgefährder zu identifizieren, ... Oder anders ausgedrückt. Liegen keine Datensätze zu einem Gefährder mehr vor, sind die damit verbundenen Erkenntnisse über eine Person auch nicht mehr im Zugriff und können nicht zu Zwecken der Gefahrenabwehr verwendet werden. Insofern ist auch die Verlängerung von Lösungsprüffristen ein probates Mittel zur Zielerreichung.

Allerdings ist im Rahmen der Erforderlichkeit der Maßnahme eine relevante Einschränkung erforderlich, die sich im Gesetzesentwurf nicht wiederfindet. Die Erforderlichkeit i.S.d. Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verlangt, dass die Maßnahme nicht weiter geht, als der mit ihr intendierte Schutzzweck.<sup>70</sup> Die Erforderlichkeit ist insbesondere nicht gegeben, wenn mildere Mittel sich als gleichwirksam darstellen und weniger belastend sind.<sup>71</sup> Dies kann etwa auch durch den Einsatz des gleichen Mittels, allerdings mit einer sachlich, zeitlich oder persönlich beschränkten Reichweite verbunden sein.<sup>72</sup>

In diesem Sinne fehlt es an einer Regelung, die dem Umstand Rechnung trägt, dass im Einzelfall Umstände eintreten können, auf Grund derer konkret Zweifel an der Erforderlichkeit (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) der Speicherung der Daten entstehen. Beispielhaft kann dies im Falle von Sexualstraftätern dann der Fall sein, wenn ein Täter nachweislich aufgrund eines

<sup>68</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 118.

<sup>69</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 24.

<sup>70</sup> BVerfGE 79, 179, 198; BVerfGE 148, 40, Rn. 47; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 119.

<sup>71</sup> BVerfGE 126, 112, 144 f; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 119.

<sup>72</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 119.

erhöhten Sexualtriebes handelt, der durch Gabe von Medikamenten oder eine Sterilisation derart reduziert werden kann, dass von ihm ein deutlich verringertes Risiko der Tatwiederholung ausgeht.<sup>73</sup> Sollte dies und die erfolgreiche medizinische Behandlung nachgewiesen werden, bestehen konkrete Zweifel an der Erforderlichkeit der längeren Speicherung von Daten. Ähnlich kann es sich im Zusammenhang mit der Verbüßung langer Haftstrafen verhalten. In diesem Falle muss die Überprüfung der Löschung vorgezogen und ggf. eine Löschung der betroffenen Daten vorzeitig vorgenommen werden.<sup>74</sup>

Ist diese Ergänzung vorgesehen, bestehen im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Angemessenheit nach umfangreicher Abwägung der relevanten Belange keine durchgreifenden Bedenken.

Die Angemessenheitsprüfung ist das Herzstück des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Sie verlangt, dass „bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt“ wird.<sup>75</sup>

Hieran bestehen Bedenken, weil der Gesetzesentwurf die Verlängerungen eben nur an die Anlasstaten und ein Fortbestehen eines (einfachen) Verdachts derselben Tat, nicht aber an andere Umstände, die im Hinblick auf die Gefahrenbeurteilung und damit die Rechtfertigung der verlängerten Speicherungsmöglichkeit ebenfalls relevant sind, anknüpft. Damit ist die Hürde für die erhebliche Verlängerung der Speicherung und damit Zugriffsmöglichkeit auf personenbezogene Daten im Hinblick auf die Prognoseentscheidung niedrig gehalten. Der Verdachtsmoment wird nicht weiter im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingeschränkt (z.B. auf einen dringenden Verdacht). Im Übrigen stellt die Regelung nicht auf den Einzelfall ab und schafft diesbezügliche keine Öffnungsklauseln. Dies ist wiederum im Kontext der gefährdeten Rechtsgüter, die durch die Verlängerung der Lösungsprüffristen geschützt werden, zu betrachten. Die aufgeführten und innerhalb der Dauer der Prüffristen differenzierten Straftaten richten sich gegen Leib, Leben und Freiheit der Person. Sie knüpfen an Straftaten von erheblicher Bedeutung im Übrigen an und schützen Rechtsgüter von besonderer Bedeutung. In der Abwägung dieser Schutzziele stellt sich der Eingriff durch Verlängerung der Lösungsprüffristen als weniger intensiv dar. Das Maß der den Gefährder treffenden Belastungen durch die längere Speicherung seiner Daten steht in einem

<sup>73</sup> Kritisch zur Sterilisation bei Sexualstraftätern: <https://www.dw.com/de/kritik-an-kastration-von-sexualstraft%C3%A4tern/a-15759226>, zuletzt abgerufen am 30.06.2022 um 9:15 Uhr.

<sup>74</sup> So auch VGH Kassel VGH Kassel, NJW 2005, 2727, 2730: „Ergeben sich schon vorher auf Grund konkreter Umstände Zweifel an der Erforderlichkeit, muss deren Überprüfung vorgezogen und - gegebenenfalls - die Löschung der betroffenen Daten vorzeitig vorgenommen werden.“

<sup>75</sup> BVerfGE 141, 82 Rn.53; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 120 m.w.N.

vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit aus der Verlängerung der Prüffristen erwachsenden Vorteile.<sup>76</sup>

## **12. Erweiterung des Einsatzes der elektronischen Aufenthaltsüberwachung um Fälle häuslicher Gewalt (§ 31 Abs. 2, § 31a HSOGE)**

Die Neureglung in § 31 Abs. 2 HSOGE sieht die sog. „*elektronische Fußfessel*“ nun auch für den Bereich der häuslichen Gewalt vor (bislang in § 31a HSOG nur zur Verhinderung von terroristische Straftaten). Die elektronische Aufenthaltsüberwachung ist bereits in § 31a HSOG geregelt. Sie wird auf den Bereich der häuslichen Gewalt nach § 31 Abs. 2 HSOG ausgeweitet. Dabei sieht der Entwurf nicht etwa eine diesbezügliche Änderung des § 31a HSOG vor, sondern verschiebt die Maßnahme der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zusätzlich noch in § 31 Abs. 2 HSOG. Die Neureglung in § 31 Abs. 2 HSOGE soll lauten:

*„Eine Maßnahme nach Satz 1 oder 2 kann mit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Sinne des § 31a Abs. 1 verbunden werden und darf die Dauer von vierzehn Tagen nicht überschreiten. Für die elektronische Aufenthaltsüberwachung gelten im Übrigen die Bestimmungen des § 31a entsprechend.“* [fett hervorgehobene Textteile entsprechen der Entwurfsänderung]

Der Neuregelung begegnen erhebliche Bedenken aufgrund **a)** der systematischen Gestaltung, **b)** des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und **c)** der erhöhten Anforderungen wegen der Schwere des Grundrechtseingriffs.

### **a) Systematische Gestaltung**

Die systematische Gestaltung der Neuregelung ist unglücklich und führt zu rechtlichen Anwendungsschwierigkeiten. Denn erneut kommt es durch die aufgenommene Verweisungstechnik zu unklaren Tatbestandsvoraussetzungen und Voraussetzungs Doppelungen. So sieht bspw. § 31 Abs. 2 HSOG eine eigenständige Regelung zu Gefahr und Schutzgut vor („*gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit von Bewohnern derselben Wohnung*“). Aber auch § 31a Abs. 1 HSOG enthält einen diesbezüglichen umfassenden Tatbestand mit Regelungen zu Gefahr und Schutzgut. Es wäre vorzugswürdig – auch im Sinne der Rechtsklarheit, Bestimmtheit und der besseren Anwendbarkeit der Norm – die Erweiterung auf den Bereich der häuslichen Gewalt in § 31a HSOG vorzunehmen und dabei eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung zur Gefahrenlage aufzunehmen (hierzu noch nachfolgend).

### **b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**

Der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Gefahrenabwehr ist seit jeher verfassungsrechtlich umstritten.

<sup>76</sup> BVerfGE 76, 1, 51; BVerfGE 100, 313, 375f. ; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 120 u. 122 ff.

Die verfassungsrechtliche Diskussion setzt bereits bei der Geeignetheit des Mittels an.<sup>77</sup> Denn die elektronische Aufenthaltsüberwachung verhindert in den wenigstens Fällen die Gefahrentstehung, sondern ist ein Mittel zur Aufenthaltsüberwachung (Ortung) von Gefährdern. Insoweit ist die Reichweite der Maßnahme schon der Natur der Sache nach eingeschränkt.<sup>78</sup> Da jedoch wohl nicht von einer gänzlichen Ungeeignetheit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung auszugehen sein dürfte, verbleibt dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative, die bis an die Grenze einer evidenten Untauglichkeit des gewählten Mittels reicht, die wiederum nicht erreicht ist.<sup>79</sup> Allerdings hat das BVerfG zur strafrechtlichen elektronischen Aufenthaltsüberwachung hinsichtlich der Defizite bei der Zielerreichung dem Gesetzgeber aufgegeben, die Eignung in tatsächlicher und technischer Hinsicht zu beobachten und die Ermächtigungsnormen ggf. nachzubessern.<sup>80</sup> Dies hat auch im Hinblick auf die präventive Einsatzform zu gelten.

### **c) Erhöhte Anforderungen wegen der Schwere des Grundrechtseingriffs**

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken an der elektronischen Aufenthaltsüberwachung fußen auf dem massiven Grundrechtseingriff in gleich mehrere bedeutende Grundrechte. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung greift nicht nur in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein, sondern zugleich in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, die (Bewegungs-)Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 GG, die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und ggf. sogar weitere Grundrechte.<sup>81</sup>

Zur Rechtfertigung derart schwerwiegender Eingriffe in Grundrechte führt das BVerfG aus:<sup>82</sup>

*„Tief in die Privatsphäre eingreifende Ermittlungs- und Überwachungsbefugnisse sind mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie dem Schutz oder der Bewehrung von hinreichend gewichtigen Rechtsgütern dienen, für deren Gefährdung oder Verletzung im Einzelfall belastbare tatsächliche Anhaltspunkte bestehen. Je tiefer die Überwachungsmaßnahmen in das Privatleben hineinreichen, umso strenger sind die Anforderungen (vgl. BVerfGE 141, 220, 269 Rn. 104 f.).*

*Für präventive Maßnahmen kommt es unmittelbar auf das Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter an. Dabei gehören Leib, Leben und Freiheit zu den besonders gewichtigen Rechtsgütern, zu deren Schutz auch heimliche Überwachungsmaßnahmen zulässig sein können (vgl. BVerfGE 120, 274, 328; 125, 260, 330). Der Schutz von Sachwerten ist*

<sup>77</sup> Hierzu etwa: Kaiser KJ 2017, 176, 180.

<sup>78</sup> Mit weiteren Ausführungen etwa auch zur Problematik der Reaktionszeiten von Behörden auf den Alarm hin: BeckOK-Schröder, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 18. Edition, Stand: 01.03.2022, Art. 34 Rn. 11 ff.

<sup>79</sup> So zu Art. 34 BayPAG: OLG München, BeckRS 2019, 5303 Rn. 74.

<sup>80</sup> BVerfG, BeckRS 2020, 40592, Rn. 261 ff.

<sup>81</sup> BVerfG, BeckRS 2020, 40592 Rn. 188 ff.

<sup>82</sup> BVerfG, BeckRS 2020, 40592 Rn. 203 f.

---

*demgegenüber für solche Maßnahmen nicht hinreichend gewichtig (vgl. BVerfGE 141, 220, 270 Rn. 108).“*

Diese Ausführungen sind mit Blick auf Art. 13 GG noch um die Anforderungen des Art. 13 Abs. 4 GG zu ergänzen:

*„Zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grund richterlicher Anordnung eingesetzt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen.“*

Aus der Entscheidung des BVerfG zur strafrechtlichen elektronischen Aufenthaltsüberwachung und den massiven Grundrechtseingriffen durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung folgen Bedenken an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Mittels zur Bekämpfung von Gefahren durch häusliche Gewalt.

Denn nach dem Gesetzesentwurf soll der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung schon möglich sein, wenn die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 S. 1 HSOG erfüllt sind, wonach gilt:

*„Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können eine Person bis zu einer richterlichen Entscheidung über zivilrechtliche Schutzmöglichkeiten ihrer Wohnung und des unmittelbar angrenzenden Bereichs verweisen, wenn dies erforderlich ist, um eine von ihr ausgehende **gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit von Bewohnern derselben Wohnung abzuwehren.**“* [Hervorhebung durch Verfasser]

Hinsichtlich der Schutzgüter bestehen aufgrund der Beschränkung auf Leib, Leben und Freiheit keine Bedenken. Hierbei handelt es sich um bedeutende Rechtsgüter, die auf Schutzgutseite eine Maßnahmenanordnung rechtfertigen können.

Allerdings ist der notwendige Gefahrgrad mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG und insbesondere Art. 13 Abs. 4 GG nicht erreicht, sodass insoweit verfassungsrechtliche Bedenken an der Neuregelung bestehen. Verfassungsrechtlich ist eine sog. „*dringende Gefahr*“<sup>83</sup> für die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung regelmäßig erforderlich. Eine solche dringende Gefahr liegt nach der wohl h.M.<sup>84</sup> bei der Abwehr einer konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vor, die weniger deswegen dringend ist, weil die zeitliche Dimension ein sofortiges Einschreiten erfordert (str.), sondern der Rang der gefährdeten Rechtsgüter so hoch (Ausmaß des Schadens) und der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts erhöht ist (vgl. diesbezüglich auch Art. 13 Abs. 7 GG).

---

<sup>83</sup> Hierzu ausführlich: Lisken/Denninger-Graulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 153 ff.

<sup>84</sup> BVerfG, BeckRS 2020, 40592 Rn. 229; Jarass/Pieroth-Jarass, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 2020, Art. 13 Rn. 36 f.; Lisken/Denninger-Graulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 153 ff. m.w.N.; Schmidbauer/Steiner-Schmidtbauer, Polizeiaufgabengesetz Polizeiorganisationsgesetz, 5. Aufl. 2020, Art. 11 Rn. 80 f.

Vereinfacht gesagt müssen für die dringende Gefahr zwei Voraussetzungen erfüllt sein: 1. Es muss eine Gefahr für ein wichtiges Rechtsgut vorliegen und ein entsprechend schwerer Schaden drohen und 2. die Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt muss hinreichend hoch sein. Insbesondere letzteres wird durch den vorgelegten Gesetzesentwurf nicht erfüllt.

Es wäre vielmehr ratsam § 31a Abs. 1 HSOG um die Verhütung einer dringenden Gefahr für Leib, Leben und Freiheit einer Person zu erweitern und dabei auch klarzustellen, dass sich die Maßnahme gegen die Person richten muss, die für die Gefahr verantwortlich ist. Dabei kann anschließend auch im Rahmen des § 31a HSOG klargestellt werden, dass die Maßnahme mit Maßnahmen nach § 30 Abs. 2 HSOG kombiniert werden kann (so etwa § 30 Abs. 1 S. 2 PolDVG).

### **13. Erweiterung des Überwachungsmediums zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung ( § 31a HSOGE)**

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach § 31a HSOG soll um die Möglichkeit erweitert werden, dass neben der sog. „elektronischen Fußfessel“ auch „ein zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen“ (§ 31 a HSOGE) ist. Ausweislich der Entwurfsbegründung soll dies eine „gesetzliche Nebenpflicht“<sup>85</sup> sein, die es ermöglicht, eine Sprachverbindung zu dem Betroffenen aufzubauen, um eventuelle Problemlagen niederschwellig zu lösen.

Die Neuregelung begegnet jedoch im Hinblick auf die Zielerreichung [hierzu unter **a**]), die eigentlich notwendige „Pflicht zum Telefonieren“ [hierzu unter **b**]) und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz [hierzu unter **c**]) erheblichen Bedenken.

#### **a) Zielerreichung**

Die Möglichkeit, mit dem Träger einer elektronischen Aufenthaltsüberwachungseinheit telefonisch in Kontakt zu treten, kann durchaus als Wunsch nachvollzogen werden. Der Betrieb einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung bringt potentiell zahlreiche technische Probleme mit sich. So kann bspw. ein Alarm ausgelöst werden, weil die Betriebseinheit nicht mehr hinreichend geladen ist oder ausfällt. Auch kann es zu technischen Störungen an der sog. Fußfessel kommen, die einen Alarm auslösen, ohne dass es zu einer gefahrenrechtlich problematischen Situation gekommen ist. In diesem Kontext erscheint es sinnvoll niederschwellig mit dem Fußfesselträger Kontakt aufnehmen zu können. Allerdings birgt diese niederschwellige Möglichkeit durch bloße Kommunikation in Abwesenheit (nämlich über ein Mobiltelefon) auch zahlreiche Risiken. Nur durch eine Inaugenscheinnahme an Ort und Stelle können sich Polizeikräfte einen tatsächlichen Eindruck davon verschaffen, ob die Fußfessel „nur“ unter einem einfachen technischen Problem leidet oder aber ob bspw. gezielt hieran manipuliert wurde, um den Einsatz und die Wirksamkeit der Fußfessel zu be- bzw. verhindern.

<sup>85</sup> Hessischer Landtag, Gesetzesentwurf v. 22.03.2022, Drs. 20/8129, S. 25.

Insoweit kann ein einfaches Telefonat über ein Mobiltelefon eine falsche Sicherheit schaffen und eine möglicherweise entstehende Gefährdungslage unentdeckt bleiben. Daher ist der Einsatz telefonischer Kommunikation zur Aufklärung etwaiger Problemlagen im Kontext der elektronischen Aufenthaltsüberwachung hoch riskant und nicht zu empfehlen. Es sollte stets eine persönliche Inaugenscheinnahme erfolgen, auch wenn dies erhöhten Personalbedarf zur Folge hat.

### **b) „Pflicht zu Telefonieren“**

Im Übrigen ist die Regelung auch nicht geeignet, den mit der Maßnahme verfolgten Zweck zu erfüllen. Denn einzig die Pflicht ein Mobiltelefon im betriebsbereiten Zustand bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen reicht nicht aus, um eine Kommunikationsverbindung mit dem von der Maßnahme Betroffenen aufzubauen. Es müsste vielmehr zusätzlich geregelt werden, dass der von der Maßnahme Betroffene verpflichtet ist, aufgebaute Kommunikation von Seiten der Polizeibehörden entgegenzunehmen, also vereinfacht gesagt: Es bräuchte eine Pflicht mit den Polizeibehörden auch zu telefonisch zu sprechen und wahrheitsgemäße Auskunft über den Zustand der Betriebseinheit zu geben, wenn die Polizei eine Kommunikationsverbindung zum überlassenen Mobiltelefon aufbaut. Denn eben diese Durchführung der Kommunikation über das Mobiltelefon ist ja laut Entwurfsbegründung beabsichtigt, findet sich jedoch nicht in der gesetzlichen Entwurfsregelung. Einer entsprechenden „Pflicht zum Telefonieren“ würden aber erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken begegnen. Eine solche Pflicht würde in nicht zu rechtfertigender Weise in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 10 GG eingreifen und wäre unverhältnismäßig (hierzu nachfolgend).

### **c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**

Des Weiteren bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Neuregelung auf Basis des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Denn auch die Vorschrift, dass ein Bürger ein Mobiltelefon verpflichtend bei sich zu tragen hat, greift in Grundrechte ein (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 2 Abs. 1 GG), da mit der Regelung nicht etwa „netterweise“ vom Staat ein funktionsfähiges Mobiltelefon für den Privatgebrauch gestellt wird, sondern das Mobiltelefon der Überwachung des Bürgers dienen soll.

Wie der Entwurfsgeber aber selbst ausführt, ist das Mobiltelefon für die elektronische Aufenthaltsüberwachung technisch nicht erforderlich. Wenn aber die Maßnahme (Anordnung des Beisichführens eines Mobilfunkgeräts) nicht erforderlich ist, dann fehlt es ihr schon an der Verhältnismäßigkeit.<sup>86</sup> Denn auch die Verpflichtung ein Mobiltelefon bei sich zu führen und betriebsbereit zu halten stellt einen Eingriff in Grundrechte (jedenfalls Art. 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1) dar. Ein solcher Eingriff hat zu unterbleiben, wenn er für die Zweckerreichung der Maßnahme nicht erforderlich ist. Eine bloße Maßnahme zur

<sup>86</sup> Dürig/Herzog/Scholz- Grzeszick, Grundgesetz-Kommentar, Lfg. 48, November 2006, Art. 20 Rn. 113 ff. m.w.N.

Arbeiterleichterung und ggf. Personalschonung rechtfertigt keine Grundrechtseingriffe der vorstehenden Form.

#### **14. Regelung der Ausweis- und Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte sowie Angehörige der Wachpolizei und des Freiwilligen Polizeidienstes (neuer § 98a HSOGE)**

Mit der Neuregelung des § 98a HSOGE soll neben der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte [hierzu unter **b**)] auch eine Ausweispflicht<sup>87</sup> [hierzu unter **a**)] eingeführt werden. Der Begriff der „Legitimationspflicht“ in der Überschrift zu § 98a HSOGE ist insoweit unpräzise.

Die Verpflichtung, sich auszuweisen, ein Schild mit dem Namen oder einer Nummer zu tragen, stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG von Polizeibeamten dar.<sup>88</sup> Auf dieses Grundrecht können sich Polizeibeamten gegenüber ihrem Dienstherrn auch berufen.<sup>89</sup>

##### **a) Ausweispflicht**

Nach § 98a Abs. 1 HSOGE soll zukünftig zunächst uneingeschränkt (Ausnahmen dann jedoch in Abs. 3 des Entwurfs) eine Ausweispflicht für Polizeibeamte und Angehörige der Wachpolizei und des Freiwilligen Polizeidienstes gelten. Dabei sieht Abs. 3 des Entwurfs vor, dass die Ausweis- und Kennzeichnungspflicht nicht gilt, wenn der Zweck der Maßnahme oder Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange der Polizeibeamten beeinträchtigt werden.

Der Zweck der Maßnahme wird insbesondere beeinträchtigt, wenn Gefahrenlage und Zeitpunkt dem Ziel der polizeilichen Maßnahme entgegenstehen, so etwa:<sup>90</sup>

- bei Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit des polizeilichen Vorgehens. Eine Beeinträchtigung des Zwecks der Maßnahme ist stets gegeben, wenn das Vorzeigen des Ausweises zu einem Zeitverlust führen würde, der die polizeiliche Gefahrenabwehr beeinträchtigen oder verzögern könnte;
- wenn das polizeiliche Vorgehen einen überraschenden Zugriff erfordert;
- wenn die Polizei getarnt vorgeht, insbesondere beim Einsatz nicht offen ermittelnder Polizeibeamter oder Verdeckter Ermittler;

<sup>87</sup> In *Sachsen* wurde der von der Fraktion Bündnis 90/Grüne eingebrachte Entwurf eines Gesetzes über die Kennzeichnungs- und Ausweispflicht der Bediensteten der Polizei (LT-Dr 5/1006 v. 12. 1. 2010), mit dem die Ausweispflicht gem. § 8 SächsPolG entsprechend ergänzt werden sollte, im Frühjahr 2011 mehrheitlich abgelehnt. Das Gleiche gilt für *Thüringen*, wo eine Ergänzung der Ausweispflicht (vgl. § 6 ThürPAG) bereits im Jahr 2010 scheiterte.

<sup>88</sup> Barczak, LKV 2014, 391, 393.

<sup>89</sup> Grundlegend: BVerfG, NVwZ 1988, 1119 (1119).

<sup>90</sup> Auflistung siehe Schmidbauer/Steiner-Schmidbauer, Polizeiaufgabengesetz Polizeiorganisationsgesetz, 5. Aufl. 2020 Art. 6 Rn. 5.

- bei Großeinsätzen, da bspw. vor Beendigung des ersten Zugriffs die Gefahr eine Eskalation und gewalttätigen Auseinandersetzung besteht.

Diese Ausnahmen sind wichtig und richtig, um zum einen der Effektivität der Gefahrenabwehr Rechnung zu tragen und zum anderen um schutzbedürftige Belange von Polizeibeamten zu schützen. Rechtstechnisch sieht der Entwurf, anders als bspw. Art. 6 BayPAG oder § 12 Abs. 1 SOG LSA, die Ausnahme nicht direkt bei der Regelung der Pflicht (also in Abs. 1 oder Abs. 2) vor, sondern in einem gesonderten Absatz.

Neben diesen im Gesetz geregelten Ausnahmen gilt auch die allgemeine Rechtsmissbrauchs Ausnahme. Denn allgemein gilt, dass einem rechtsmissbräuchlichen Verlangen nicht nachzugehen ist.<sup>91</sup> Dies könnte der Klarstellung halber noch im Gesetz geregelt werden. Da aber für die gesamte Rechtsordnung der Grundsatz gilt: Wer ein Recht missbräuchlich ausübt, verliert das Recht, sich auf dieses zu berufen,<sup>92</sup> ist diese Klarstellung nicht zwingend erforderlich.

Vor dem Hintergrund der normierten Ausnahmen und dem Ziel, durch die Identifizierung insbesondere Straftaten im Dienst aufzuklären, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ausweisungspflicht.

### **b) Kennzeichnungspflicht**

Die Neuregelung in § 98a Abs. 2 HSOGE sieht eine grundsätzliche Kennzeichnungspflicht mit Namen oder Nummern (dazu nachfolgend) vor. Entsprechende Regelungen sind auch bereits in anderen Bundesländern etabliert (bspw. § 111a HmbBeamntG, § 9 BbgPolG).

Nach dem Entwurfstext ist grundsätzlich eine Namenskennzeichnung erforderlich. Dieses Namensschild wird beim Einsatz geschlossener Einheiten durch ein numerisches Schild ersetzt.

Die insofern unterschiedliche Behandlung stellt keine Ungleichbehandlung von wesentlichem Gleichem dar [hierzu unter **aa**]), zwecks Klarstellung sollte eine „individuelle“ Nummernvergabe ergänzend im Gesetz normiert werden [hierzu unter **bb**]), zusätzlich ist es ratsam eine Landeskennzeichnung vorzunehmen [hierzu unter **cc**]). Hinsichtlich der Auslagerung in Abs.4 in das untergesetzliche Regelwerk, liegt hierbei eine übliche Regelung vor, die dennoch eine politische Signalwirkung hat [hierzu unter **dd**]).

### **aa) Art. 3 Abs. 1 GG**

Im Hinblick auf den Einsatz geschlossener Einheiten und damit kritischer Einsätze ist die Fürsorgepflicht nach Art. 33 Abs. 5 GG zu beachten. Insbesondere in diesen speziellen Einsätzen hat der Dienstherr dafür Sorge zu tragen, dass Polizeibeamte nicht gefährdet werden, weswegen in diesem Zusammenhang numerische Kennzeichnungen, die eine

<sup>91</sup> Jeder Rechtsmissbrauch verstößt gegen Treu und Glauben, BVerfG NJW-RR 2010, 1215, 1216.

<sup>92</sup> BVerfG NJW-RR 2010, 1215, 1216.

nachträgliche Identifizierung der Person ermöglichen, wichtig und richtig sind. Da es sich hierbei jedoch um eine Differenzierung und insoweit Ungleichbehandlung von Polizeibeamten (Polizeibeamter im „Normaldienst“ versus Polizeibeamter in geschlossener Einheit) handelt, muss diese Unterscheidung den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsätzen (Art. 3 Abs. 1 GG) genügen.<sup>93</sup> Die geregelte Ungleichbehandlung zwischen dem Einsatz geschlossener Einheiten und „normalen Polizeieinsätzen“ beruht auf einer unterschiedlichen Gefährdungslage während des Einsatzes und dem Schutz der dort eingesetzten Einsatzkräfte sowie deren „Wiederverwertbarkeit“ für weitere bspw. verdeckte Einsatzformen. Es bestehen mithin tatsächliche Unterschiede im Sachverhalt, weswegen keine Ungleichbehandlung von wesentlichem Gleichem vorliegt und Art. 3 Abs. 1 GG gewahrt bleibt.<sup>94</sup>

### **bb) Individuelle Nummernvergabe**

Im Hinblick auf die numerische Kennzeichnung fehlt es an der Bestimmung, dass es sich hierbei um eine „individuell“ zuzuordnende Nummer handelt. Zwar ergibt sich aus dem Zweck der Regelung, die darauf abstellt, dass die Kennzeichnung zur späteren Identifizierung geeignet sein muss, dass hier nicht identische Nummern mehrfach vergeben werden können. Eine entsprechende Klarstellung sollte gesetzgeberisch aber dadurch vorgenommen werden, dass von einer numerischen individuellen Kennzeichnung gesprochen wird.

### **cc) Landeskennzeichnung**

Hinsichtlich der numerischen Kennzeichnung sollte vor dem Hintergrund länderübergreifender, gemischter Einsätze von Polizeikräften ergänzend zu der rein numerischen Kennzeichnung eine landesspezifische Kennzeichnung vorgenommen werden. So sieht bspw. § 111a HmbBeamtG vor, dass zusätzlich zu der dort geregelten sechsstelligen numerischen Kennzeichnung eine Kennzeichnung mit „HH“ für Hamburg erfolgt.

### **dd) Auslagerung in untergesetzliches Regelwerk**

Hinsichtlich der Regelung in § 98a Abs. 4 HSOGE handelt es sich um eine übliche „Auslagerung“ der detaillierteren Regelungen in das untergesetzliche Regelwerk. Dies hat insbesondere im Hinblick auf spätere Änderungen technische Vorteile. Es ist jedoch zugleich eine gesetzgeberische Entscheidung hier offene Fragen nicht im Rang eines Gesetzes zu regeln (bspw. wo genau das Namensschild / Nummernschild zu tragen ist, in Hamburg in § 111a HmbBeamtG unmittelbar geregelt). Diese ggf. Signalwirkung ist politisch zu bewerten.

Hamburg, den 30.06.2022

Prof. Dr. Stefanie Grünewald

<sup>93</sup> Sachs-Nußberger, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 80 ff.

<sup>94</sup> Sachs-Nußberger, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 82.



**DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE  
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT**

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE  
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Herrn  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtages  
Christian Heinz

**Per E-Mail an:**

c.lingelbach@ltg.hessen.de  
m.mueller@ltg.hessen.de

Aktenzeichen <i>Bitte bei Antwort angeben</i>	58.01.70:HSOG-2022
zuständig Durchwahl 14 08 -	Walburg/Strutwolf/Klaffke 157
Ihr Zeichen Ihre Nachricht vom	I A 2.2 10.05.2022
Datum	30.06.2022

**Stellungnahme des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zum Gesetzentwurf zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 22.03.2022, LT-Drs. 20/8129**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung in der Sitzung des Innenausschusses am 15. Juli 2022 bedanke ich mich.

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, vorab schriftlich zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Leider hatte ich keine Gelegenheit, meine datenschutzrechtlichen Bedenken bereits frühzeitig im Rahmen der Erstellung des Gesetzentwurfs anzubringen. Daher möchte ich mich im Folgenden vorwiegend zu den Regelungen äußern, gegen die aus datenschutzrechtlicher Sicht Bedenken bestehen bzw. bei denen ich Änderungsbedarf sehe.

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Mo. - Do. von 13:00 - 16:00 Uhr  
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0  
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de · DE-Mail: poststelle@datenschutz-hessen.de-mail.de  
Internet www.datenschutz.hessen.de  
Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX  
USt IdNr: DE812021807

## I. Zu den Änderungen im Hessischen Verfassungsschutzgesetz (HVSG), Artikel 1

### Zu § 16 HVSG

Die Verlängerung der Prüffristen in § 16 Abs. 7 Satz 1 bei schweren Straftaten mit Staatsschutzbezug auf 10 Jahre begegnet keinen durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken, da diese an das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, dass eine Person bestimmte Straftaten plant, begeht oder begangen hat, geknüpft wird.

Problematisch erscheint jedoch, dass die neu hinzugekommene dynamische Verweisung des § 16 Abs. 7 Satz 1 HVSG auf § 3 Abs. 1a des Artikel 10-Gesetzes (G 10) und damit auf die Bundesnorm des § 72 Abs. 1 und 3 Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) mit weiteren Verweisungen auf das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaff-KontrG) die Verständlichkeit und Normenklarheit insgesamt beeinträchtigen und vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich bedenklich sind.

Die in Bezug auf die elektronischen Akten eingefügte Protokollierungspflicht u. a. für Zwecke der Datenschutzkontrolle in § 16 Abs. 10 HVSG füllt die für das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) Hessen aufgrund der Nichtanwendbarkeit des § 71 HDSIG bestehende Lücke. Dies ist – in Verbindung mit der strengen Zweckbindung – aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen. Die Aufbewahrungsfrist für die Protokolldaten bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres selbst erscheint vor dem Hintergrund der Verlängerung der Speicherfristen jedoch im Verhältnis sehr kurz bemessen.

### Zu § 26 Abs. 1 Satz 1 HVSG

Es ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen, dass die Voraussetzung zur Auskunftserteilung für betroffene Personen, auf einen konkreten Sachverhalt hinzuweisen, gestrichen werden soll.

Allerdings hat die betroffene Person nach wie vor ein besonderes Interesse an einer Auskunft darzulegen – die Auskunftserteilung im Anwendungsbereich der DS-GVO und der JI-Richtlinie ist nicht an eine solche Vorgabe geknüpft.

## **II. Zu den Änderungen im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), Artikel 2**

### **Zu § 12a HSOG**

Grundsätzlich ist die Einführung einer eigenen Vorschrift zum Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsgeheimnisträger mit dem § 12a HSOG n. F. aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen.

Durch mehrere Rückausnahmen in den Absätzen 1 - 4 wird jedoch die Normenklarheit und Verständlichkeit in Mitleidenschaft gezogen. Bei der praktischen Anwendung der Vorschriften sind so Auslegungsschwierigkeiten nicht auszuschließen.

Der relative Schutz von Vertrauensverhältnissen, beispielsweise bei Ärzten sowie Presse- und Medienvertretern, ist gemäß § 12a Abs. 2 Satz 1 HSOG n. F. an eine „Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Würdigung des öffentlichen Interesses“ geknüpft. Diese Prüfung dürfte die Rechtsanwender, mithin die Polizeibehörden, in der Praxis nicht selten vor große Herausforderungen stellen. Zudem ist eine Dokumentationspflicht – zumindest nach dem Wortlaut des Regelungsvorschlags – nicht vorgesehen. Es steht daher zu befürchten, dass die Vornahme der Verhältnismäßigkeitsprüfungen nur schwer nach-/überprüfbar sein werden und die Regelung dadurch weitestgehend leerlaufen könnte. Eine unabhängige Kontrolle des Schutzes zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsgeheimnisträger bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen wird unter diesen Voraussetzungen jedenfalls durch meine Behörde kaum möglich sein.

### **Zu § 13a Abs. 2 HSOG**

Die vorgeschlagene Ergänzung, Bedienstete, die eine Tätigkeit in einer Behörde mit Vollzugsaufgaben anstreben, regelmäßig auch anhand von Datenbeständen des LfV Hessen zu überprüfen, ist zwar nachvollziehbar, birgt aber aufgrund der Besonderheit der Datenbestände des Verfassungsschutzes einige rechtliche Risiken.

Zunächst ist es bereits problematisch, eine solche als Regelvorgabe ausgestaltete Überprüfung, die im Ergebnis aufgrund „weicher“ Erkenntnisse des Verfassungsschutzes Personen von bestimmten Berufsgruppen ausschließen kann, in einem Po-

lizeigesetz zu verankern. Im Grunde handelt es sich hier um ein Hindernis für die Zulassung zum Staatsdienst, für zumeist beamtenrechtliche Tätigkeiten, und sollte daher auch in den entsprechenden Gesetzen verankert werden.

Des Weiteren fehlt es im § 13a Abs. 2 HSOG an Regelungen, wie der Bewerber oder die Bewerberin im Fall einer Ablehnung aufgrund von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes Rechtsschutz suchen kann. In § 13a Abs. 2 Satz 4 und 5 HSOG ist lediglich vorgesehen, dass der betroffenen Person mitzuteilen ist, wo sie weitere Auskünfte zu dem Verfahren erhalten, und dass sie sich an meine Behörde wenden kann; zudem ist ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Spezifische Vorgaben für die Behandlung der Stellungnahme, wann die Gelegenheit zu dieser zu geben ist und welche Informationen dafür mitgeteilt werden müssen, fehlen jedoch in der Vorschrift. Im Unterschied hierzu macht etwa § 7 Luftsicherheitsgesetz für Zuverlässigkeitsüberprüfungen konkrete Ausführungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

- Hinzu kommt noch die Besonderheit, dass eine Auskunftserteilung beim LfV Hessen an bestimmte einschränkende Vorgaben geknüpft ist und die Ablehnung einer Auskunftserteilung nach § 26 Abs. 3 HVSG keiner Begründung bedarf. So ist denkbar, dass die betroffenen Personen für die Tätigkeit als Bedienstete bei einer Behörde mit Vollzugsaufgaben aufgrund von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes abgelehnt werden, ohne jedoch zu erfahren, um welche Erkenntnisse es sich hierbei handelt und wie sie ggf. gegen eine solche Ablehnung konkret vorgehen können.

#### **Zu § 14 Abs. 3a HSOG**

In § 14a Abs. 3 HSOG n. F. soll eine Ergänzung dergestalt vorgesehen werden, dass die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung nach Abs. 3 Satz 1 „in den öffentlich zugänglichen Bereichen von Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen als erfüllt“ anzusehen sind. Mithin soll an diesen Örtlichkeiten künftig die Kriminalitätsanalyse entfallen und eine Videoüberwachung regelmäßig zulässig sein.

Zunächst ist die Norm im Hinblick auf die örtlichen Grenzen der aufgezählten Örtlichkeiten problematisch, da es an einer hinreichenden Bestimmtheit der „öffentlich zugängliche Bereiche“ dieser Örtlichkeiten in der vorgeschlagenen Regelung mangelt.

Bezüglich des Großflughafens Frankfurt am Main ergeben sich räumliche Abgrenzungsproblematiken, bspw. wo genau beginnt und endet der Bereich Flughafen. Zudem könnten auch öffentliche Straßen auf dem Flughafengelände dieser Regelung unterfallen, was bei einer Videoüberwachung dieser Straßen ohne entsprechende Einschränkung zu einer umfangreichen Erfassung von amtlichen Kennzeichen durchfahrender Kraftfahrzeuge führen würde. Eine solche Ausgestaltung wird von meiner Behörde vor dem Hintergrund des kriminalpräventiven Zwecks von Videoüberwachungsmaßnahmen nach § 14 Abs. 3 HSOG für unverhältnismäßig erachtet.

Des Weiteren ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar, warum Packstationen grundsätzlich als Kriminalitätsschwerpunkt i. S. v. § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG eingeordnet werden sollen. In Hessen dürften zwischenzeitlich mehrere Hundert Packstationen, ausschließlich eines privatwirtschaftlichen Unternehmens, betrieben werden. Da diese in der Regel an gut zugänglichen und stark frequentierten Örtlichkeiten betrieben werden, dürfte eine Vielzahl von Personen von einer solchen Maßnahme betroffen werden. Es kann zudem nicht nachvollzogen werden, inwieweit durch eine präventive Videoüberwachung Kriminalität in öffentlich zugänglichen Bereichen von Packstationen verhindert werden kann. Ziel einer Videoüberwachungsmaßnahme nach § 14 Abs. 3 HSOG ist grundsätzlich die Verdrängung von Straßensriminalität. Bei Kriminalität im Zusammenhang mit Packstationen dürfte es sich regelmäßig nicht um Straßensriminalität, sondern eher um andere Kriminalitätsphänomene, wie etwa Vermögensdelikte, handeln. Eine präventive Videoüberwachung dürfte im Hinblick auf solche Deliktsbereiche jedoch – auch vor dem Hintergrund der Speicherdauer der Videoaufnahmen (i. d. R. 14 Tage) sowie der Art und Weise der Tatbegehungen – wenig zielführend sein und auch zur Täterermittlung kaum beitragen können.

Bezüglich der öffentlich zugänglichen Bereiche von Sportstätten halte ich eine erweiterte Regelung für verzichtbar, da die dort auftretende Kriminalität nicht durch die Örtlichkeit ausgelöst wird. Vielmehr sind es dort stattfindende Veranstaltungen – sportliche wie gesellschaftliche und kulturelle – die nach individueller prognostischer Bewertung auch aufgrund der aktuellen Regelung gemäß § 14 Abs. 3 HSOG zu kriminalpräventiven Zwecken videoüberwacht werden dürfen. Die grundsätzliche Erlaubnis zur offenen Videoüberwachung allein aufgrund der Tatsache, dass es sich

um den öffentlich zugänglichen Bereich einer Sportstätte handelt, erscheint daher nicht angemessen und unverhältnismäßig. Die vorgeschlagene Regelung würde lediglich eine solche Betrachtung des Einzelfalles bzw. der einzelnen Veranstaltung verzichtbar machen.

Die Qualifizierung aller Einkaufszentren als Kriminalitätsschwerpunkte im Sinne von § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG ist ebenfalls nicht sachgerecht. Zum einen besteht auch für den privatwirtschaftlichen Betreiber von Einkaufszentren die Möglichkeit einer Videoüberwachung (nach § 4 BDSG / DS-GVO). Zum anderen können Polizeibehörden und örtliche Gefahrenabwehrbehörden bereits aufgrund der derzeitigen Rechtslage kriminalpräventive Videoüberwachungsmaßnahmen durchführen, soweit sich in einem Einkaufszentrum ein Kriminalitätsschwerpunkt nachvollziehbar darstellen lässt.

Insgesamt erscheint die Novellierung der Regelungen zur gefahrenabwehrrechtlichen Videoüberwachung des öffentlichen Raumes arbeitsökonomischen Erwägungen geschuldet, da an den klassifizierten Örtlichkeiten ohne Feststellungen zu einem tatsächlichen Kriminalitätsschwerpunkt eine Videoüberwachung ermöglicht werden soll. Eine Betrachtung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf den Grundrechtseingriff der jeweiligen Videoüberwachungsmaßnahme würde dann künftig entfallen – eine aus datenschutzrechtlicher Sicht eher als Verschlechterung einzuordnende Änderung im Vergleich zur aktuellen Rechtslage.

### **Zu § 14a HSOG**

Die von meiner Behörde in der Vergangenheit formulierten Anforderungen zur Überarbeitung der bisherigen Gesetzesfassung wurden im Wesentlichen umgesetzt. Der neue § 14a Abs. 1a HSOG enthält demgemäß Vorgaben zum Schutz von Personen außerhalb von Fahrzeugen bei der Bildaufzeichnung sowie zum Schutz der erhobenen Daten selbst vor unbefugtem Zugriff.

Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) mit Urteil vom 11. März 2008 (1 BvR 2074/05) sowie des Beschlusses vom 18.12.2018 (1 BvR 3187/10) wurden zum Anlass für Änderungen genommen. Die Zwecke der Datenerhebung sind nun in § 14a Abs. 1 HSOG abschließend geregelt und an konkrete Gefahrentat-

bestände bzw. den Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht geknüpft (vgl.: BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018, 1 BvR 3187/10, Rn. 73). Abs. 1 enthält nun weitere Beschränkungen der Datenerhebung in örtlicher Hinsicht (vgl.: a.a.O., Rn. 75).

Zweifel an der hinreichenden Normenklarheit verbleiben in Bezug auf § 14a Abs. 2 HSOG. Das Bundesverfassungsgericht hatte eine Konkretisierung des Begriffs „Fahndungsbestand“ gefordert (vgl.: BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, 1 BvR 2074/05, Rn. 100 ff.). § 14a Abs. 2 HSOG sieht den automatischen Abgleich der Bilddaten und Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand der Sachfahndungsdateien des beim Bundeskriminalamt nach den Vorschriften des Bundeskriminalamtsgesetzes vom 1. Juni 2017 [...] und des beim Hessischen Landeskriminalamt nach den Vorschriften dieses Gesetzes geführten polizeilichen Informationssystems“ vor. In der gegenwärtigen Gesetzesfassung bereitet schon die umstrittene Natur der Verweisung nicht unerhebliche Probleme (Bauerle, in: Möstl/Bauerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 14a HSOG, 25. Edition, Stand: 01.04.2022, Rn. 107). Eine Novellierung des § 14a Abs. 2 HSOG in dieser Hinsicht ist dennoch nicht erfolgt.

Eine Konkretisierung und Präzisierung der jeweils betroffenen Datenbestände ist auch für zukünftige Gesetzesvorhaben mit Blick auf den Grundsatz der Zweckbindung und den perspektivisch fortschreitenden Einsatz von Software zur Analyse immer größerer Datenbestände durch die Hessische Polizei dringend geboten. Sie muss dabei wenigstens den aktuell einbezogenen Datenbeständen und absehbaren Nutzungsszenarien Rechnung tragen, um eine zukunftsfähige Grundlage für rechtssichere Polizeiarbeit bieten zu können.

### **Zu § 15 HSOG**

Die Streichung der zeitlichen Obergrenze von einem Jahr für die Verlängerung der richterlichen Anordnung von verdeckten Maßnahmen begegnet aus datenschutzrechtlicher Sicht keinen Bedenken. Durch den Richtervorbehalt für die jeweilige Verlängerung sollte eine hinreichend unabhängige Kontrolle sichergestellt sein.

Es bleibt aber zu beachten, dass sich in Einzelfällen dennoch eine absolute Höchstdauer aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben kann (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 1 BvR 966/09, Rn. 171).

#### **Zu § 20 Abs. 6 HSOG**

Der neu angefügte Satz bezüglich Vorgabe für eine Verwaltungsvorschrift zur Regelung der Meldungen von Verfahrensausgängen seitens der Staatsanwaltschaften an die Hessische Polizei ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen. Ich hatte bereits in meinem 48. Tätigkeitsbericht, Nr. 6.2., Seite 36 ff., auf diese Problematik aufmerksam gemacht.

Allerdings mangelt es der Norm nach wie vor an der in den Polizeigesetzen anderer Bundesländer sowie im Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) vorgesehenen Negativprognose für eine präventivpolizeiliche Nutzung von personenbezogenen Daten aus der Strafverfolgung.

#### **Zu § 25a HSOG**

Die als redaktionell bezeichnete Änderung in § 25a Abs. 1 S. 1 HSOG stellt m. E. im Gesamtkontext der Norm noch einmal klar, dass es sich nicht um kategorisierbare „Einzelfälle“, sondern um einen jeweils individuell zu betrachtenden „begründeten Einzelfall“ handelt. Dies ist auch im Rahmen einer durchzuführenden Güter- und Interessenabwägung in Bezug auf die einzelne Maßnahme zu beachten.

#### **Zu § 27 HSOG**

Die Gesetzesänderung stellt zunächst eine erhebliche Verlängerung der Aussondierungsprüffristen dar. So darf bei „fortbestehendem Tatverdacht“ bezüglich der kategorisierten Straftaten eine Verlängerung der Speicherung um 10 Jahre erfolgen, bei sonstigen Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 13 Abs. 3 HSOG) um weitere 5 Jahre. Eine grundsätzliche personenbezogene Negativprognose als rechtliche Voraussetzung für eine polizeiliche Speicherung ist in der bisherigen Fassung des HSOG sowie auch im vorliegenden Entwurf nicht vorgesehen – eine solche Regelung, wie sie etwa § 18 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2 BKAG vorsieht, fehlt. Vor dem Hintergrund der erweiterten Speichermöglichkeiten erscheint als Voraussetzung für die Speicherung im polizeilichen Informationssystem POLAS-Hessen eine individuell personenbezogene Negativprognose nunmehr noch dringlicher geboten.

Die Formulierung „bei fortbestehendem Verdacht“ als Zulässigkeitsvoraussetzung für eine weitere Speicherung zieht keine tatsächliche Schranke ein, da nicht erkennbar bzw. nachvollziehbar ist, wie etwa nach Ablauf der ersten 10 Jahre Regelspeicherung plötzlich ein Verdacht nicht mehr fortbestehen könnte. Würde der Tatverdacht bis Erreichen der ersten Aussonderungsprüffrist ausgeräumt (Aussonderungsprüffristen gemäß § 15 Abs. 1 HSOG-DVO), würde dies unmittelbar eine Löschung der Daten auslösen. Ist dies nicht der Fall, soll der Tatverdacht nunmehr „automatisch“ fortbestehen und keinen diesbezüglichen Überprüfungsaufwand mehr generieren, wie dies bisher nach Erreichen der ersten Aussonderungsprüffrist erforderlich war (§ 15 Abs. 3, 4 HSOG-DVO). Die Formulierung wird dadurch letztlich zu einer Regelspeicherung von 15 oder 20 Jahren bei kategorisierten bzw. klassifizierten Straftaten führen, ohne dass zum Zeitpunkt der Verlängerung eine Prüfung bzw. Überprüfung, ob tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass die Person solche Straftaten begehen wird, erfolgen muss. Eine entsprechende Überprüfung ist nunmehr erst bei einer weiteren Verlängerung vorgesehen (§ 27 Abs. 4 Satz 5 HSOG n. F.).

Die aktuellen Regelungen erlauben bereits eine Verlängerung der Speicherungen unter dem Vorbehalt einer Prüfung bzw. Überprüfung nach den Vorgaben von § 15 Abs. 3 und 4 HSOG-DVO. Die neue Regelung erweitert daher tatsächlich nicht die präventiven Möglichkeiten der Polizei im Rahmen der polizeilichen Erfordernisse, sondern erspart den Polizeibehörden lediglich den bisherigen Prüfungs- bzw. Überprüfungsaufwand nach § 15 Abs. 3, 4 HSOG-DVO. Der Begründungsaufwand für die korrespondierenden Grundrechtseingriffe wird somit um 5 bzw. 10 Jahre in die Zukunft verschoben. In der Praxis dürfte diese erleichterte Verlängerung der Speicherung zu einer verlängerten Regelspeicherung im neuen gesetzlichen Rahmen führen.

In Abgrenzung zu den Daten aus dem Bundeszentralregister werden im polizeilichen Informationssystem auch Straftaten erfasst und gespeichert, bei denen es nicht zu einer Anklage oder zu einer Verurteilung gekommen ist. Insbesondere Einstellungen gemäß § 170 Abs. 2 StPO wegen eines mangelnden Tatverdachts sind hier höchst problematisch, da oftmals ein Tatnachweis nicht geführt werden konnte. Dies sind ebendiese Fälle, in denen etwa § 18 Abs. 1 Nr. 3 BKAG explizit eine Negativprognose fordert, da diese Personen nicht mehr Beschuldigte sind und nicht verurteilt wur-

den. Quantitativ spielen diese Einstellungen gemäß § 170 Abs. 2 StPO eine nicht unerhebliche Rolle im Datenbestand POLAS-Hessen.

Es ist daher aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar, dass bei solchen Verfahrenseinstellungen die korrespondierenden Daten ohne weitere Prüfung bzw. Überprüfung nochmals für 5 oder 10 Jahre gespeichert werden können. In der Folge würden Personen, bei denen letztlich ein Tatnachweis nicht geführt werden konnte, präventivpolizeilich als Täter stigmatisiert und müssen ggf. etwa über Zuverlässigkeitsprüfungen in vielen Lebensbereichen Einschränkungen hinnehmen.

Weiterhin soll auch die bisherige Prüffrist bei Erwachsenen in Fällen von geringerer Bedeutung – bisher 3 Jahre gemäß § 27 Abs. 4 Nr. 1 HSOG i. V. m. § 15 Abs. 1 Satz 2 HSOG-DVO – nunmehr auf 5 Jahren verlängert werden. Auch dies ist vor dem Hintergrund der dargestellten Problematiken aus datenschutzrechtlicher Sicht kritisch zu betrachten.

#### **Zu § 31 Abs. 2 HSOG**

Die Möglichkeit zum verpflichtenden Tragen/Mitführen eines technischen Mittels zur Überwachung des Aufenthaltsortes gemäß § 31a Abs. 1 HSOG ist zwar in § 31 Abs. 2 HSOG n. F. als Kann-Regelung ausgestaltet, macht aber ansonsten keine konkreten Vorgaben und sieht auch keine Einschränkungen vor.

Die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung erscheint jedoch dann – auch aus datenschutzrechtlicher Sicht – nicht sachgerecht, wenn bspw. keinerlei Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betreffende Person sich nicht an den Platzverweis, das Aufenthalts- oder Kontaktverbot hält. Die gesetzliche Regelung sollte dies klarstellen, um eine verhältnismäßige und verfassungskonforme Anwendung der Norm sicherzustellen.

#### **Zu § 31a Abs. 1 HSOG**

Die in § 31a Abs. 1 HSOG n. F. vorgesehene Verpflichtung, ein zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon zur Ermöglichung einer Sprachverbindung zwischen betroffener Person und datenverarbeitender Stelle ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen, ist vor dem Hintergrund, dass der jeweilige Aufenthaltsort über die gemäß

§ 31a Abs. 1 HSOG eingesetzte Technik bereits übertragen wird, aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

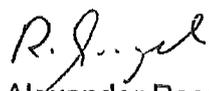
Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass im Rahmen der Nutzung des verpflichtend mitzuführenden Mobiltelefons nur diejenigen personenbezogenen Daten erhoben und weiterverarbeitet werden, die für eine ggf. notwendige Verbindung/Sprachverbindung erforderlich sind.

### **Zu § 98a HSOG**

Bei der Einführung einer Legitimations- und Kennzeichnungspflicht für die Vollzugs-polizei handelt es sich um eine nachvollziehbare Neuregelung, die datenschutzrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden ist.

Allerdings sollten im Rahmen der noch zu schaffenden Verwaltungsvorschriften nach § 98a Abs. 4 HSOG n. F. auch mögliche Belange des Beschäftigtendatenschutzes beachtet werden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Alexander Rossnagel

E-Mail: [kontakt@ddrm.de](mailto:kontakt@ddrm.de)

Web: <https://ddrm.de>

Frankfurt, 30.06.2022

### Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Breitschaftspolizei LT-Drucksache 20/8129<sup>1</sup> vom 22.03.22

#### Gliederung:

- Einleitung
- Zu Artikel 1 "Änderung des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes"
- Zu Artikel 2 "Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung"
- Fazit

#### 1 Einleitung

2 Aus mindestens zwei Gründen ist der weitere Gesetzgebungsprozess bis auf Weite-  
3 res zu stoppen:

- 4 1. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26.04.2022 zum  
5 Bayrischen Verfassungsschutzgesetz ([https://www.bundesverfassungsgericht.de/  
6 SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/rs20220426\\_1bvr161917.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/rs20220426_1bvr161917.html)) steht  
7 auch der Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜ-  
8 NEN - insbesondere Artikel 1 "Änderung des Hessischen Verfassungsschutzge-  
9 setzes" und Artikel 2 "Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche

---

1 <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/9/08129.pdf>



10 Sicherheit und Ordnung" - auf dem Prüfstand. "Business as usual" oder "wei-  
 11 ter so im Tagesgeschäft" ist nach dieser Gerichtsentscheidung das falsche Re-  
 12 zept.

13 2. Gegen das Gesetz der Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen aus  
 14 2018 ist noch eine - von der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) unterstützte  
 15 - Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ([https://freiheitsrechte.org/up-  
 16 loads/documents/Freiheit-im-digitalen-Zeitalter/Polizeigesetz-Hessen/Verfas-  
 17 sungsbeschwerdeschrift-Gesellschaft\\_fuer\\_Freiheitsrechte-2019-PG\\_Hessen-  
 18 Freiheit\\_im\\_digitalen\\_Zeitalter.pdf](https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Freiheit-im-digitalen-Zeitalter/Polizeigesetz-Hessen/Verfassungsbeschwerdeschrift-Gesellschaft_fuer_Freiheitsrechte-2019-PG_Hessen-Freiheit_im_digitalen_Zeitalter.pdf)) anhängig. Ihr Ausgang ist abzuwarten, be-  
 19 vor dem Hessischen Landesamt für Verfassungsschutz weitere Überwachungs-  
 20 Kompetenzen übertragen werden.

21 Bereits in der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und  
 22 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz der Neuausrichtung des Verfassungsschut-  
 23 zes in Hessen LT-Drucksache 19/5412<sup>2</sup> vom 14.11.2017 haben wir kritisiert, dass im  
 24 damaligen Entwurf keine Befristung und Evaluation festgeschrieben wurde.

25 "Der Gesetzgeber muss bei der Ermächtigung des LfV gründlich abwägen zwischen  
 26 der Gefahr für die Grundordnung und der zu ihrer Verteidigung nötigen Mittel einer-  
 27 seits und der Wahrung der Rechte des Einzelnen und der Allgemeinheit andererseits.  
 28 Die dem LfV zugestandenen Mittel müssen in ihrem Umfang stets verhältnismäßig  
 29 sein und dürfen nicht ihrerseits zu einer Gefahr für die Menschen werden. Vor die-  
 30 sem Hintergrund halten dieDatenschützer Rhein Main es für sehr bedauerlich, dass  
 31 der vorliegende Gesetzentwurf weder eine Befristung noch eine Evaluation der Wirk-  
 32 samkeit der mit ihm ermöglichten, umfangreichen Überwachungsmethoden vor-  
 33 sieht. Wir empfehlen, sowohl eine Befristung, als auch eine Evaluation festzuschrei-  
 34 ben."

35 Der jetzige Entwurf belegt, dass durch die damalige Gesetzgebung weder die "NSU-  
 36 Morde", die Ermordung des Regierungspräsidenten Dr. Lübcke noch die Morde von  
 37 Hanau verhindert wurden.

38 Noch nicht bei der Erstellung des Gesetzentwurfs vorgelegen hat die Entscheidung  
 39 des Bundesverfassungsgerichts vom 26.04.2022 zum Bayrischen Verfassungsschutz-  
 40 gesetz. Darin ist festgehalten, dass in folgenden Punkten die Vorschriften des bayri-  
 41 schen Verfassungsschutzgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar sind:

42 "Mit Urteil vom heutigen Tag hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts  
 43 entschieden, dass mehrere Vorschriften des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes  
 44 (BayVSG) mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, weil die dem Bayerischen Landes-  
 45 amt für Verfassungsschutz darin eingeräumten Befugnisse teilweise gegen das all-  
 46 gemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG)  
 47 in seiner Ausprägung als Schutz der informationellen Selbstbestimmung, teilweise in

<sup>2</sup> <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/2/05412.pdf>

48 seiner Ausprägung als Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechni-  
49 scher Systeme, teilweise gegen das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG) und  
50 teilweise gegen die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) verstoßen:

51 a) Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayVSG („Wohnraumüberwachung“) ist verfassungswidrig,  
52 weil die Befugnis zwar im Grunde hinreichende Eingriffsvoraussetzungen be-  
53 stimmt („dringende Gefahr“), jedoch nicht auf das Ziel der „Abwehr“ einer  
54 Gefahr ausgerichtet ist und weil die erforderliche Regelung zur Subsidiarität  
55 gegenüber Gefahrenabwehrmaßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden fehlt.  
56 Außerdem sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Kernbe-  
57 reichsschutz bei Wohnraumüberwachungen weder für die Erhebungsebene  
58 noch für die Auswertungsebene vollständig erfüllt.

59 b) Art. 10 Abs. 1 BayVSG („Online-Durchsuchung“) ist verfassungswidrig, weil die  
60 Befugnis durch den Verweis auf Art. 9 Abs. 1 BayVSG dessen Mängel weitge-  
61 hend teilt. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Kernbereichs-  
62 schutz sind zwar für die Erhebungsebene erfüllt, nicht aber für die Auswer-  
63 tungsebene.

64 c) Art. 12 Abs. 1 BayVSG („Ortung von Mobilfunkendgeräten“) ist verfassungs-  
65 widrig, weil die Befugnis so weit gefasst ist, dass sie auch eine langandauern-  
66 de Überwachung der Bewegungen der Betroffenen erlaubt („Bewegungspro-  
67 fil“), ohne den dafür geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen zu ge-  
68 nügen. Die Regelung sieht insoweit keine hinreichend bestimmten Eingriffs-  
69 voraussetzungen vor, und es fehlt die erforderliche unabhängige Vorabkon-  
70 trolle.

71 d) Art. 15 Abs. 3 BayVSG („Auskunft über Verkehrsdaten aus Vorratsdatenspei-  
72 cherung“) verstößt gegen das Gebot der Normenklarheit.

73 e) Art. 18 Abs. 1 BayVSG („Verdeckte Mitarbeiter“) und Art. 19 Abs. 1 BayVSG  
74 („Vertrauensleute“) sind verfassungswidrig, weil keine hinreichenden Ein-  
75 griffsschwellen geregelt sind und eine Bestimmung fehlt, die den Kreis zulässi-  
76 ger Überwachungsadressaten begrenzend regelt, sofern der Einsatz von Ver-  
77 deckten Mitarbeitern oder Vertrauensleuten gezielt gegen bestimmte Perso-  
78 nen gerichtet ist. Außerdem fehlt es an der erforderlichen unabhängigen Vor-  
79 abkontrolle.

80 f) Art. 19a Abs. 1 BayVSG („Observation außerhalb der Wohnung“) ist verfas-  
81 sungswidrig, weil die Befugnis für den Fall besonders eingriffsintensiver Ob-  
82 servationen nicht hinreichend bestimmt auf Bestrebungen oder Tätigkeiten  
83 von besonders gesteigerter Überwachungsbedürftigkeit beschränkt ist und es  
84 auch hier an einer unabhängigen Vorabkontrolle fehlt.

85 g) Soweit die Übermittlungsbestimmungen des Art. 25 BayVSG („Informations-  
86 übermittlung durch das Landesamt“) zulässig angegriffen sind, genügen sie  
87 nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zum Teil zielt die Übermitt-  
88 lung nicht auf den Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter, zum Teil sind

89 keine hinreichenden Übermittlungsschwellen vorgesehen. Die Weiterverar-  
90 beitungs- und Übermittlungsbefugnis des Art. 8b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayVSG  
91 („Daten aus Wohnraumüberwachung und Online-Durchsuchung“) ist wegen  
92 einer unzulässigen dynamischen Verweisung auf Bundesrecht verfassungswid-  
93 rig. Das gilt auch für Art. 8b Abs. 3 BayVSG („Daten aus Auskunftersuchen“);  
94 außerdem verstoßen dessen vielgliedrige Verweisungsketten gegen das Gebot  
95 der Normenklarheit.

96 Art. 15 Abs. 3 BayVSG ist nichtig. Im Übrigen sind die beanstandeten Vorschriften le-  
97 diglich mit der Verfassung unvereinbar und gelten vorübergehend - mit Blick auf die  
98 betroffenen Grundrechte jedoch nach einschränkenden Maßgaben - bis zum Ablauf  
99 des 31. Juli 2023 fort.

100 (Pressemitteilung Nr.33/2022 Bundesverfassungsgericht vom 26.4.22)

101 Wir erhalten mit dieser Entscheidung einschlägige Kriterien für eine Stellungnahme  
102 zu dem hessischen Gesetzentwurf, die wir hiermit vorlegen. Dabei beschränken wir  
103 uns auf die Artikel 1 und 2 des Gesetzentwurfs, da die Artikel 3 - 8 aus unserer Sicht  
104 rein formale Konsequenzen aus den Änderungen zum HVSG und zum HSOG sind und  
105 Art. 4 keine spezifischen datenschutzrechtlichen Regelungen enthält.

## 106 Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs "Änderung des Hessischen Verfassungs- 107 schutzgesetzes"

108 Der derzeitige Stand des HVSG ist u. E. ähnlich wie beim bayrischen Verfassungs-  
109 schutzgesetz in vielen Punkten der Kriterien des BVG-Urteils grundgesetzwidrig  
110 (insb. § 4 - § 13) und sollte durch einen neuen Gesetzentwurf verfassungs- und  
111 rechtskonform überarbeitet werden. Auf viele dieser Punkte haben wir bereits in un-  
112 serer Stellungnahme 2018 (siehe <https://ddrm.de/wp-content/uploads/INA-AV-19-63-T2.pdf> - dort S. 177 - 190) hingewiesen. Wir verkennen nicht, dass in Art. 1 des  
114 Gesetzentwurfs auch rudimentäre Verbesserungen (z. B. beim Auskunftsrecht der  
115 Bürger\*innen) enthalten sind. Dies ändert aber nichts an der in der Einleitung geäu-  
116 ßerten grundlegenden Kritik und Bewertung.

117 Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf (Landtags-Drucksache 20/8129):

### 118 **§ 10 Abs. 3 Satz 1**

119 Die Einfügung "aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte" ist u. E. ein unbestimmter  
120 Rechtsbegriff, der nicht den Kriterien des BVG-Urteils vom 26.04.22 entspricht.

121 **§ 10 Abs. 3 Satz 3**

122 Die Dokumentation eines Auskunftersuchens begrüßen wir, da nur so, im Nachhin-  
123 ein eine gerichtliche Überprüfung durchgeführt werden kann.

124 **§ 10 Ergänzungsabsatz 10**

125 Die Formulierung "2. Leistung erbringen oder hieran mitwirken" ist u. E. zu deh-  
126 nungsfähig.

127 **§ 16 Abs. 7 Satz 1**

128 Die Einfügung "tatsächliche Anhaltspunkte" ist u. E. ein unbestimmter Rechtsbegriff,  
129 der nicht den Kriterien des BVG-Urteils vom 26.04.22 entspricht.

130 **§ 16 neuer Abs. 10**

131 Die Datenschutzkontrolle begrüßen wir, die Löschfrist ist jedoch u. E. zu kurz bemes-  
132 sen.

133 **§ 26 Auskunft**

134 Das Auskunftsrecht begrüßen wir. Es wird aber relativiert durch den Nachweis "eines  
135 besonderen Interesses an einer Auskunft". Wenn die Beurteilung eines „besonderen  
136 Interesses an einer Auskunft“ bei der auskunftgebenden Stelle liegt, ist einer Willkür-  
137 diskussion Tür und Tor geöffnet.

138 Der wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat ein Gutachten erstellt zu den Aus-  
139 wirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 26.04.2022 zum Bayri-  
140 schen Verfassungsschutzgesetz (WD 3 -3000 - 068/22<sup>3</sup>)

141 „Diese Ausarbeitung fasst die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zusam-  
142 men, die auf einzelne Vorschriften in anderen Gesetzen, namentlich dem Bundesver-  
143 fassungsschutzgesetz (BVerfSchG), dem Bundesnachrichtendienst-Gesetz (BNDG)  
144 und dem Militärischen AbschirmdienstGesetz (MADG), übertragbar sein könnte.“  
145 (WD 3 -3000 - 068/22 Seite 4)

146 An den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts müsste unserer Meinung nach auch  
147 das HVSG überprüft und überarbeitet werden. Im Folgenden weisen wir auf die  
148 wichtigsten notwendigen Überprüfungen hin:

149 **Zu § 7 HVSG Wohnraumüberwachung**

150 Das Bundesverfassungsgericht erachtet als Voraussetzung für eine Wohnraumüber-  
151 wachung eine statuierte Erfordernis der „dringenden Gefahr“ als wiederholten Ein-

<sup>3</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/899616/302b90340887b66709b6c94929397796/WD-3-068-22-pdf-da-ta.pdf>

152 griffsanlass. Es fehle auch an einer Subsidiaritätsregelung gegenüber Gefahrenab-  
153 wehrmaßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden.<sup>4</sup>

154 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 292.

155 Zudem erfülle Art.-Nr. 8a abs. 1 BayVSG, der für alle nachrichtendienstlichen Mittel  
156 und somit auch für die Wohnraumüberwachung nach Art. 9 Abs. 1 BayVSG den  
157 Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung regelt, nicht die spezifischen ver-  
158 fassungsrechtlichen Anforderungen an den „Schutz des Kernbereichs privater Le-  
159 bensgestaltung“ bei Wohnraumüberwachungen.<sup>5</sup>

160 Es sollte sich aus der gesetzlichen Regelung ausdrücklich ergeben, dass Gespräche in  
161 Wohnräumen nur überwacht werden dürften, wenn zuvor die verfassungsrechtliche  
162 Vermutung positiv entkräftet sei, dass Privaträume, in denen Gespräche mit Perso-  
163 nen des besonderen persönlichen Vertrauens zu erwarten seien, dem Kernbereichs-  
164 schutz unterfallen.<sup>6</sup>

### 165 **Zu § 9 HVSG Ortung von Mobilfunkendgeräten**

166 Die in Art. 12 Abs. 1 BayVSG (vgl. HVSG §9 Abs. 1) geregelten Eingriffsvoraussetzun-  
167 gen, wonach das Landesamt tätig werden darf, „soweit tatsächliche Anhaltspunkte  
168 für eine schwerwiegende Gefahr für die von Art. 3 umfassten Schutzgüter vorliegen“,  
169 wurden vom Bundesverfassungsgericht als zu unbestimmt kritisiert. Die Schwelle der  
170 schwerwiegenden Gefahr werde in der Praxis der Verfassungsschutzbehörden bei  
171 Zugrundelegung des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs regelmäßig nicht erreicht.  
172 Es fehle an einer „verfassungsschutzspezifischen Beschreibung des Eingriffsanlasses“,  
173 die sich an den Aufgaben des Landesamts orientieren. Die verfassungsschutzspezifi-  
174 sche Eingriffsschwelle setzt nach dem Bundesverfassungsgericht Anhaltspunkte da-  
175 für voraus, dass eine beobachtungsbedürftige Bestrebung besteht, und andererseits  
176 dafür, dass die ergriffene Maßnahme im Einzelfall zur Aufklärung geboten ist.<sup>7</sup>

177 Dies muss der Gesetzgeber selbst regeln. Außerdem sei eine verbesserte Beobach-  
178 tungsbedürftigkeit vorauszusetzen und der Behörde müssten Anhaltspunkte dafür  
179 gegeben werden, wann von einer solchen ausgehen sei. Daran fehle es.<sup>8</sup>

180 Zudem schließt der Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 BayVSG eine länger andauernde  
181 Überwachung, die zur Erstellung eines Bewegungsprofils führen kann, nicht aus. Die-  
182 se Stelle stellt einen besonders intensiven Eingriff dar und erfordere daher eine im

4 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 292.

5 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 275.

6 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 305.

7 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 182.

8 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 329 – 331.

183 Gesetz geregelte „unabhängige Vorabkontrolle“, etwa in Form einer richterlichen An-  
184 ordnung. Dies sei nicht vorgesehen.<sup>9</sup>

### 185 **Zu §10 HVSG Besondere Auskunftersuchen**

186 Das Bundesverfassungsgericht hat an anderer Stelle bereits Ausführungen zu den  
187 Voraussetzungen an ein Auskunftsverfahren gemacht und dabei das sog. Doppeltür-  
188 Modell entwickelt: Es sei bei Vorschriften über den Datenaustausch zu differenzieren  
189 zwischen der Datenübermittlung seitens der auskunftserteilenden Stelle und dem  
190 Datenabruf seitens der auskunftersuchenden Stelle. Darin lägen eigenständige,  
191 aber miteinander korrespondierende Eingriffe, die jeweils eine eigene Rechtsgrund-  
192 lage verlangen: „Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur  
193 Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide  
194 Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen,  
195 berechtigt zu einem Austausch personenbezogener Daten.“<sup>10</sup>

196 § 177 Abs. 2 TKG erlaubt jedoch die Datenübermittlung nur an Gefahrabwehrbehör-  
197 den, zu denen Verfassungsschutzbehörden laut Bundesverfassungsgericht nicht zäh-  
198 len, weil diese keine Befugnisse zur Abwehr konkreter Gefahren zur Verfügung ste-  
199 hen. Daher hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 15 Abs. 3 BayVSG ei-  
200 nen Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit und damit die Verfassungswidrig-  
201 keit festgestellt.<sup>11</sup>

### 202 **Zu §11 HSVG Observation**

203 Observationen können nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein sehr un-  
204 terschiedliches Eingriffsgewicht haben, weshalb eine hierzu ermächtigende Rege-  
205 lung, wenn sie insoweit keine Differenzierung vornehme, den verfassungsrechtlichen  
206 Anforderungen an die Rechtfertigung des schwerstmöglichen Eingriffs genügen müs-  
207 se. Sie sei nur zulässig, wenn sie „zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichten-  
208 dienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten“  
209 sei. Auch muss die Überwachung gerade dieser Person zur Aufklärung beitragen. Die  
210 Eingriffsermächtigung müsse auch jedenfalls bei besonders schweren Eingriffen ei-  
211 nen besonders gesteigerten Beobachtungsbedarf fordern.<sup>12</sup>

212 An dieser Eingriffsschwelle fehle es bei Art. 19a BayVSG. (vgl. HVSG §11). Außerdem  
213 muss eine unabhängige Vorabkontrolle erfolgen, die jedenfalls bei längerfristigen Be-  
214 obachtungen wegen der hohen Grundrechtsrelevanz erforderlich sei. Die Maßnah-

---

9 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 332, 214.

10 BVerfGE 130, 151 (184).

11 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 335.

12 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 359.

215 me sei bei längerer Dauer auch zu befristen oder erneut eine Kontrolle durchzuführen,  
216 was die vorliegende Regelung nicht vorsehe.<sup>13</sup>

### 217 **Zu §12 HVSG Verdeckter Mitarbeiter**

218 Diese Vorschrift wurde vom Bundesverfassungsgericht bemängelt, weil sie keine hin-  
219 reichenden Eingriffsschwellen und keine Regelung zum zulässigen Adressatenkreis  
220 enthalte und weil es an einer Vorabkontrolle durch eine unabhängige Stelle fehle,  
221 die unter Umständen wiederholt durchzuführen sei. Wegen der mit zunehmender  
222 Dauer der Maßnahme steigenden Schwere des Eingriffs müsse der Gesetzgeber zur  
223 Wahrung der Verhältnismäßigkeit die maßgeblichen Eingriffsvoraussetzungen selbst  
224 regeln und dürfe dies nicht der Behörde überlassen.<sup>14</sup>

225 Die Vorschrift enthalte jedoch keine Anforderungen bezüglich der zulässigen Dauer  
226 des Einsatzes oder einer im Verhältnis zur Dauer steigenden Gefährlichkeit der zu  
227 beobachtenden Bestrebung. Auch werde der zulässige Adressatenkreis nicht be-  
228 grenzt, insbesondere bezüglich der gezielten Einbeziehung Unbeteiligter. Eine unab-  
229 hängige Vorabkontrolle sei zudem wegen des Eingriffsgewichts unverzichtbar. Bei  
230 länger andauernden Einsätzen müsse diese außerdem wiederholt werden, um das  
231 Vorliegen der verfassungsrechtlichen Bedingungen für eine Fortsetzung zu überprü-  
232 fen.<sup>15</sup>

### 233 **Zu §13 HVSG Vertrauensleute**

234 Die Kritik bezüglich der unzureichenden Eingriffsschwelle und der fehlenden Begren-  
235 zung des Adressatenkreises gilt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts  
236 auch hier. Es musste von Anfang an ein verfassungsschutzspezifischer Aufklärungsbe-  
237 darf bestehen.<sup>16</sup>

238 Eine unabhängige Vorabkontrolle fordert das Bundesverfassungsgericht ebenfalls,  
239 die zudem so ausgestaltet sein müsse, dass die Grundrechte der Vertrauensleute ge-  
240 schützt würden... Die Vorabkontrolle sei auch zu wiederholen, wenn die Verpflich-  
241 tung nicht von Beginn an ausreichend befristet sei.<sup>17</sup>

---

13 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 361.

14 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 343 f.

15 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 348.

16 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 353.

17 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022, – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 355.

242 Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs "Änderung des Hessischen Gesetzes  
243 über die öffentliche Sicherheit und Ordnung"

244 In diesem Abschnitt stützen wir uns auch auf einen Text des CCC Darmstadt zum vor-  
245 liegenden Gesetzentwurf, die uns freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde.

246 **Nummer 6:**

247 Die neue Generalbefugnis in § 14 Abs. 3a (neu) zur Legitimierung einer Videoüber-  
248 wachung an öffentlich zugänglichen Bereichen von Flughäfen, Personenbahnhöfen,  
249 Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen lehnen wir ab. Die Klausel definiert  
250 die genannten Orte de facto ausnahmslos als Gefahrenschwerpunkte. Ohne Einzel-  
251 fallprüfung jedes einzelnen potentiellen Standorts erscheint dies masslos und will-  
252 kürlich. Nicht nur würde diese Regelung die aktivierte Videoüberwachung an den o.  
253 g. Plätzen ohne Einzelfallprüfung der Angemessenheit ermöglichen. Auch eine Be-  
254 wertung der Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit nach 2 Jahren - wie dies § 14 Abs.  
255 3 Satz 3 HSOG für andere Videoüberwachungsanlagen fordert - entfiele damit an  
256 diesen Orten völlig.

257 Statt einer Generalbefugnis ist eine gegenteilige Richtungsentscheidung notwendig;  
258 ein eindeutiges Verbot automatisierter Gesichtserkennung. Denn eine automatisier-  
259 te Gesichtserkennung an öffentlichen Orten wie Bahnhöfen, Sportstätten, Einkaufs-  
260 zentren, Packstationen und Flughäfen würde eine vollständige Überwachung inkl.  
261 der Erstellung von Bewegungsprofilen ermöglicht. Dies stünde nicht im Einklang mit  
262 dem "Volkszählungsurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983. Eine sei-  
263 ner Kernaussagen lautet: "Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den moder-  
264 nen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbe-  
265 grenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen  
266 Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 in Ver-  
267 bindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die  
268 Wahlmöglichkeiten des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und die  
269 Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen."

270 **Nummer 7:**

271 Wir empfehlen eine Streichung der Kennzeichenerfassung zur Durchsetzung der Ver-  
272 sicherungspflicht. Fehlende Versicherungen sind nach unserer Kenntnis nicht als  
273 massenhaftes Problem bekannt. Verfolgter Zweck und die Tiefe des Eingriffs stehen  
274 damit in keinem angemessenen Verhältnis.

275 **Nummer 9g:**

276 Die neue Bestimmung ermöglicht den Polizeibehörden, Kennungen und Standortenn  
277 nahezu beliebiger technischer Endgeräte wie Computer, Tablets, Autoradios,... zu er-

278 fassen. Technisch ist dies insbesondere durch den Einsatz von WLAN- oder Blue-  
279 tooth-Scannern realisierbar. Diese Maßnahmen sind wenig erfolgversprechend, da  
280 moderne Betriebssysteme ihre Funkkennungen regelmäßig ändern und somit gerade  
281 nicht wiedererkennbar sind, zum anderen werden die Maßnahmen regelmäßig eine  
282 große Zahl unbeteiligter Treffen und bergen die Gefahr, dass Bewegungsprofile von  
283 Benutzern alter Endgeräte erstellt werden, die die beschriebenen Sicherheitsmaß-  
284 nahmen noch nicht implementieren. Der zu erwartende Erfolg der Maßnahme und  
285 der Eingriff in die Rechte einer großen Zahl Unbeteiligter stehen daher in keinem an-  
286 gemessenen Verhältnis, so dass die neue Befugnis anzulehnen ist. Mindestens ist sie  
287 jedoch um eine Regelung zu ergänzen, die die sofortige Löschung von Datensätzen  
288 vorschreibt, die nicht den gesuchten Kennungen entsprechen.

289 Neben den kritischen Änderungen des aktuellen Gesetzentwurfs, weist das Gesetz  
290 auch in seiner bestehenden Form gravierende Mängel auf, die durch den Entwurf  
291 nicht adressiert werden:

292 Die in §15b vorgesehene Telekommunikationsüberwachung an informationstechni-  
293 schen Systemen ist nicht gesetzes- und verfassungskonform durchführbar, da eine  
294 automatisierte Unterscheidung zwischen Daten laufender Kommunikation und ande-  
295 ren Daten auf den Geräten regelmäßig fehlschlagen und zu einer unzulässigen Date-  
296 nerfassung führen wird (weiterführende Details in unseren Ausführungen zum Ge-  
297 setzentwurf von 2018<sup>18</sup>).

298 Ferner fehlen Regelungen für den verantwortungsvollen Umgang der Behörden mit  
299 Schwachstellen in IT-Systemen, die üblicherweise Voraussetzung für die Durchfüh-  
300 rung einer Quellen-TKÜ oder den verdeckten Eingriff in informationstechnischen Sys-  
301 temen sein werden. Ohne die Ausnutzung entsprechender Schwachstellen wird die  
302 Installation der nötigen Trojaner in den wenigsten Fällen möglich sein. Details zu die-  
303 sen Schwachstellen werden oft für 6 bis 7 stellige Beträge gehandelt, so dass für die  
304 Behörden ein großer Anreiz besteht, einmal erworbene Schwachstellen nicht zu ver-  
305 öffentlichen, da dies dazu führen würde, dass für den nächsten Einsatz eines Troja-  
306 ners für viel Geld eine neue Schwachstelle erworben werden müsste. Diese Geheim-  
307 haltung gefährdet jedoch die Benutzer aller gleichartigen IT-Systeme weltweit. Ein  
308 bekanntes Beispiel hierfür ist die EternalBlue getaufte Schwachstelle aus dem Fun-  
309 dus der us-amerikanischen Sicherheitsbehörde NSA, die häufig in der seit ca. 2014  
310 grassierenden Schadsoftware Emotet zum Einsatz kommt. Allein für Deutschland  
311 wird er durch Emotet verursachte Schaden vom BKA auf mindesten 14 Mio. € ge-  
312 schätzt<sup>19</sup>.

---

18 <https://ddrm.de/wp-content/uploads/INA-AV-19-63-T2.pdf>

19 [https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite\\_Pressemitteilungen/2021/Presse2021/210127\\_pmEmotet.html](https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2021/Presse2021/210127_pmEmotet.html)

## 313 **Fazit**

314 Abseits aller notwendigen Kritik am Gesetzentwurf erkennen wir auch vereinzelt  
315 gute Ansätze:

316 Die Streichung der Worte "oder polizeilicher Erfahrung" in Art. 2 Nummer 15a ist zu  
317 begrüßen, da die alte Formulierung u.a. racial profiling fördert.

318 Auch die Verkürzung von Speicherfristen und die Kennzeichnungspflicht von Polizei-  
319 beamt\*innen stellen Verbesserungen dar.

320 Insgesamt empfehlen wir jedoch, den Gesetzgebungsprozess zu stoppen, bis die  
321 noch anhängige Klage vor dem Bundesverfassungsgericht entschieden ist oder den  
322 aktuellen Entwurf zumindest auf die unstrittigen Themen zu begrenzen.

## 323 **Schlussbemerkung**

324 Aus unserer Sicht ist es - nicht nur für dieses Gesetzgebungsverfahren - notwendig,  
325 dass im Gesetzgebungsprozess in einer Synopse der aktuell gültige Gesetzestext und  
326 die dazu bestehenden Änderungswünsche gegenüber gestellt werden. Dies würde  
327 interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Bürgerinitiativen und anderen ehrenamt-  
328 lich tätigen Gruppen helfen, die Änderungsvorschläge zu verstehen und einzuord-  
329 nen. Im Zuge der Erstellung eines Gesetzentwurfs wäre eine Synopse ein unschwer  
330 zu vertretender Mehraufwand, der unseres Erachtens aber die die Transparenz des  
331 Gesetzgebungsprozesses wesentlich erhöht und damit auch die Akzeptanz gegen-  
332 über dem Gesetzgeber erheblich steigern würde.

---

### **dieDatenschützer** Rhein Main sind

- eine Gruppe des Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung (<http://vorratsdatenspeicherung.de/>),
- Partner der Aktion: „Stoppt die e-Card!“ (<http://www.stoppt-die-e-card.de/>),
- Partner des Bündnis „Demokratie statt Überwachung“ (<https://www.demokratie-statt-ueberwachung.de/>),
- Partner des Frankfurter Bündnis gegen TTIP, CETA und TISA (<https://tipstoppenffm.wordpress.com/>) und
- Partner des Bündnis Transparentes Hessen (<https://www.transparentes-hessen.de/>).

Hervorgegangen ist die Gruppe aus der Volkszählungsbewegung „11gegenZensus11“.

Die aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind ein unabhängiges Frankfurter Datenschutzbüro, die Videoüberwachung des öffentlichen Raums und von politischen Aktivitäten (Demonstrationen und Kundgebungen), die Digitalisierung des Gesundheitswesens und der Schutz von Gesundheits- und Behandlungsdaten, die Vorratsdatenspeicherung, die Transparenz staatlichen Handelns sowie weitere Datenschutzthemen.