
Schriftliche Stellungnahme

zur Drucksache 20/2746

Gesetzesentwurf

der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zum besseren Schutz von Opfern häuslicher Gewalt und bei Nachstellung durch den Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und weitere Änderungen des Landesverwaltungsgesetzes

Zur öffentlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags, geplant für den 5. März 2025, und für die weiteren Beratungen wird nachfolgende schriftliche Stellungnahme abgegeben, der die vorstehende Inhaltsübersicht vorangestellt wird.

Inhaltsübersicht

A. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens	3
B. Technische Grundlagen der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung, insbesondere des sog. spanischen Modells	3
C. Zuständigkeiten und Notwendigkeit einer Neuregelung	4
I. Zuständigkeiten	4
II. Notwendigkeiten	5
D. Betroffene Grundrechte	6
E. Die Neuregelungen im Einzelnen	6
I. § 201a LVwG-Entwurf.....	6
1. Neustrukturierung des § 201a LVwG-E und teilweise Erweiterung, insbesondere Abs. 1	7
2. Erweiterungen der Maßnahmen zum Schutz vor Gefahren für Leben, Leib, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung gefährdeter Personen bei hinreichend konkretisierter Gefahr (andere Gefahrenschwelle), § 201a Abs. 2 LVwG-E.....	8
3. Neugestaltung von Fristen, Zusammenwirkung mit FamG und Mitteilungspflichten, § 201a Abs. 3 – 5 LVwG-E.....	11
4. Neuregelung der Weitergabe von personenbezogenen Daten, § 201a Abs. 6-7 LVwG-E	12

II. § 201c LVwG-Entwurf.....	12
1. Keine Vorrangregelung erforderlich.....	12
2. Schutzgüter, § 201c Abs. 1 LVwG-Entwurf.....	12
3. Gefahrenschwelle, § 201c Abs. 1 LVwG-Entwurf.....	13
4. Bewegungsbild, § 201c Abs. 2 und 3 LVwG-Entwurf.....	13
5. Sog. Spanische Fußfessel, § 201c Abs. 4 LVwG-Entwurf.....	14
a) Wirksamkeit der sog. Spanische Fußfessel.....	15
b) Erweiterter Schutzrahmen durch die sog. Spanische Fußfessel.....	16
c) Grundsatz der Freiwilligkeit.....	16
d) Wohnraumschutz für potentiell Opfer nicht geregelt.....	17
III. § 204 Abs. 1 Nr. 6 LVwG-Entwurf.....	17
F. Umsetzbarkeit / Erfolgsfaktoren.....	17

A. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen bestehende Regelungen im LVwG zum Polizeirecht neu strukturiert und ergänzt werden. Es kommen Neuregelungen hinzu. Der Maßnahmenzusammenhang zum Schutze vor häuslicher Gewalt steht dabei als neuer Anknüpfungspunkt im Fokus.

Zuvor hatte zunächst Hessen eine Gesetzesänderung seiner polizeirechtlichen Regelungen, u.a. zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung („EAÜ“, auch elektronische Fußfessel genannt) im vergangenen Jahr durchgeführt. Dabei wurde auch der rechtliche Rahmen für die Anwendung der EAÜ auf den Bereich der häuslichen Gewalt erweitert und die Grundlage für die sog. spanische Fußfessel (hierzu nachfolgend) geschaffen. Auch Sachsen zog nach. Hier ist die sog. spanische Fußfessel sodann das erste Mal Anfang dieses Jahres praktisch zum Einsatz gekommen.¹ Einen zweiten Einsatzfall gibt es nun auch in Hessen.²

Von besonderer Bedeutung ist hier zudem, dass parallel auf Bundesebene im Kontext des sog. Gewaltschutzgesetzes (Zivilrecht) ebenfalls eine Gesetzesinitiative über den Bundesrat (ausgehend von Hessen) zu Ende 2024 angeschoben wurde, die das Ziel hat, den Schutz vor häuslicher Gewalt und die Maßnahmenmöglichkeiten zu erweitern - Erstes Gesetz zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes, Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf.³ Auch hier ist die Einführung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Form der sog. spanischen Fußfessel (§ 1a II GewSchG-E) angedacht.⁴

B. Technische Grundlagen der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung, insbesondere des sog. spanischen Modells

Der wesentliche Unterschied des spanischen Modells⁵ zum bisherigen Einsatz der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) besteht darin, dass keine vordefinierten feste Verbotszonen überwacht werden, sondern sich das zu schützende Opfer in Bewegung befindet und befinden kann. Während die bisherige EAÜ eine statische Maßnahme ist, die an eine feste Zone gebunden ist, zeichnet sich die sog. spanische Fußfessel durch ihre dynamische Einsatzform aus. Die aktuelle Überwachungstechnik, die derzeit bspw. auch in Hessen eingeführt wird, bietet eine technische Lösung durch die sogenannte DV-Technik.⁶ Dabei trägt der Täter eine elektronische Fußfessel, die mit einer GPS-Einheit kommunizieren kann, die das potentielle Opfer bei sich trägt. Das System überwacht

¹ <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-deutschland-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 11:21 Uhr;

<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/fussfessel-spanisches-modell-deutschland-erstmalige-anwendung-haeusliche-gewalt>, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 11:10 Uhr.

² <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-hessen-erstmals-angewendet>, zuletzt abgerufen am 28.02.2025, 10:18 Uhr.

³ https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_GewaltschutzG_Aenderung.html, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 14:31 Uhr.

⁴ Zum Vorhaben Kinzig/Rebmann, ZRP 2025, 48 ff.

⁵ Dieses wird auch als „opferzentriertes“, „bilaterales“ oder „Zwei-Komponenten-Modell“ bezeichnet und wurde übrigens gar nicht in Spanien, sondern in den USA erfunden, Erez/Ibarra/Lurie Federal Probation 68/1 (2004), 15 ff.; Kinzig/Rebmann, ZRP 2025, 48, 49.

⁶ <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-deutschland-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 11:34 Uhr.

dadurch sowohl den Standort des Überwachten als auch des potentiellen Opfers und verwendet feste wie auch dynamische geografische Sperrzonen, um einen Alarm auszulösen, wenn sich der Überwachte und das potentielle Opfer entweder absichtlich oder unabsichtlich begegnen.⁷ Damit ermöglicht die sog. spanische Fußfessel auch eine Alarmierung des potentiellen Opfers, wenn sich der Überwachte bspw. an der Kita, dem Arbeitsplatz oder einem anderen öffentlichen Raum nähert.

C. Zuständigkeiten und Notwendigkeit einer Neuregelung

Die nachfolgenden Darstellungen beschränken sich auf das nationale Recht.

I. Zuständigkeiten

Im Rahmen des Schutzes vor häuslicher Gewalt stellt sich zunächst die Zuständigkeitsfrage. Bereits heute existiert ein Rechtsrahmen, der sich mit den Folgen und der Verhütung von häuslicher Gewalt befasst. Auf strafrechtlicher, repressiver Ebene und damit in der Kompetenz des Bundes sind dies Regelungen des StGB, wie bspw. Beleidigung (§ 185 StGB), Körperverletzung (§223 StGB), Nötigung (§ 240 StGB), Bedrohung (§241 StGB), Nachstellen (§ 238 StGB, sog. „Stalking“) oder Sexualstraftaten (§§ 174 ff. StGB). Seit dem Jahr 2017 wurde zudem die Strafbarkeit nach § 4 GewSchG (dazu nachfolgend ausführlicher) Verstöße hiergegen ausgedehnt.⁸ Diese Vorschriften greifen jedoch erst da, wo bereits Straftaten verübt wurden und enthalten kaum präventive Wirkung.

Zudem existiert bereits im Rahmen der sog. Führungsaufsicht mit § 68b Abs. 2 S. 3 StGB eine Grundlage zur Anordnung einer Elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Im Kontext häuslicher bzw. Partnerschaftsgewalt ist zwar nicht auszuschließen, dass dies auch im Rahmen der Führungsaufsicht relevant wird. Allerdings ist es anders herum betrachtet nicht so, dass die meisten Personen, für die eine Überwachung mittels Elektronischer Aufenthaltsüberwachung angeordnet wird, bereits wegen einer Straftat in derselben Beziehung eine langjährige Haftstrafe zu verbüßen gehabt hätten.⁹

Auf einer präventiven Ebene, zugleich aber zivilrechtlich und damit in der Kompetenz des Bundes, begründet das Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (sog. Gewaltschutzgesetz¹⁰) verschiedene Maßnahmenmöglichkeiten, die über das Familiengericht von Betroffenen beantragt werden können. Entscheidungen des Familiengerichts nach dem Gewaltschutzgesetz haben dabei **grundsätzlich Vorrang vor gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen** (hierzu nachfolgend). Wie vorstehend ausgeführt, ist diese Gesetz Ende des Jahres über den Bundesrat mit Änderungsvorschlägen versehen worden.

Auf präventiver Ebene verfügen zudem die Länder im Rahmen ihrer Gefahrenabwehrkompetenz über Regelungen. Hiervon haben die Länder in verschiedener Weise bereits Gebrauch gemacht, indem sie bspw. die Wohnungsverweisung und das Rückkehrverbot, aber auch Betretungsverbote,

⁷ <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-deutschland-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 11:34 Uhr.

⁸ Gesetz zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen v. 1.3.2017, BGBl. Jah 2017 I Seite 386, dazu BT-Drucks. 18/9946, S. 16.

⁹ Darauf hinweisend auch: Kinzig/Rebmann, ZRP 2025, 48, 49.

¹⁰ Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen, Gewaltschutzgesetz – GewSchG vom 11.12.2001, BGBl. I BGBl Jah 2001 I Seite 3513, in Kraft seit dem 01.01.2002.

Aufenthaltsverbote, Kontakt- sowie Näherungsverbote sowie die elektronische Aufenthaltsüberwachung in ihren Polizeigesetzen geregelt haben.

Das hiesige Gesetzgebungsvorhaben ordnet sich in den vorstehend genannten, bereits existierenden Rechtsrahmen der Gestalt ein, dass vorhandene gefahrenabwehrrechtliche Regelungen geändert und eine neue gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme mit der sog. spanischen Fußfessel eingeführt werden sollen. Das Gesetzgebungsvorhaben erweitert daher die bereits vorhandenen gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse und Möglichkeiten zum Schutz vor häuslicher Gewalt. Hierfür hat der Landesgesetzgeber von Schleswig-Holstein die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit.

II. Notwendigkeiten

Neben der Frage, ob der Landesgesetzgeber von Schleswig-Holstein überhaupt eine Zuständigkeit für die Regelung hat, stellt sich die Frage, ob es überhaupt eine gesetzgeberische Notwendigkeit für eine Regelung und Erweiterung von polizeilichen Befugnissen gibt. Denn Eingriffsbefugnisse in Grundrechte der Bürger sollten stets sparsam und nur da, wo notwendig geregelt werden.

In diesem Zusammenhang sei gesagt, dass es grundsätzlich der Einschätzungsprerogative des Gesetzgebers obliegt, wie er im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz tätig wird.

Dennoch ist vorliegend aufgrund der Mischmaterie und verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen, von denen bereits Gebrauch gemacht wurde, der Grundsatz der Bundestreue, der aus dem Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG resultiert, von Bedeutung. Hiernach dürfen der Bund und die Länder keine Maßnahmen ergreifen, die Maßnahmen anderer Länder oder des Bundes zuwiderläuft oder die Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gefährdet. Dabei wirkt die Bundestreue vor allem als Schranke bei der Ausübung der Kompetenzen, indem sie Pflichten zur Rücksichtnahme, zur Abstimmung und zur Verständigung vorsieht. In diesem Rahmen ist die Bundestreue inhaltlich aber nicht auf Unterlassungspflichten beschränkt, sondern kann auch Hilfs- und Mitwirkungspflichten begründen. Insbesondere besteht eine Pflicht von Bund und Ländern, sich im kooperativen Bundesstaat gegenseitig zu verständigen und zur Ausformung dieser Pflicht erlassene Gesetze bundestreu zu handhaben.¹¹

Vorliegend handelt es sich im Bereich der Regelungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt um eine Mischmaterie. Es kommt daher bei der Ausgestaltung der Landesregelungen darauf an, dass diese keinen Bundesregelungen zuwiderlaufen oder aber einen Widerspruch zu bestehenden Regelungen begründen. Dies gilt es im Einzelnen zu überprüfen und diese Überprüfung ist insbesondere nach einer Novellierung des Gewaltschutzgesetzes erneut durchzuführen.

Grundsätzlich gehen Zivil- und Gefahrenabwehrrecht von unterschiedlichen Ausgangspunkten aus. Zivilrechtlich bedarf es immer eines Antrags des Betroffenen und damit einer durch den Betroffenen selbst vorgenommenen Handlung, um ein zivilgerichtliches Verfahren mit entsprechenden Anordnungen auszulösen. In Fällen häuslicher Gewalt kann die hierfür notwendige Eigeninitiative des Betroffenen herabgesetzt sein, so dass rechtlich zwar möglich Schritte zu einem besseren Schutz bestehen, diese aber vom Betroffenen im Antragswege nicht ergriffen werden.

¹¹ Sachs- Sachs/von Coelln, GG, 10. Auflage 2024, Art. 20 Rn. 71.

Das Gefahrenabwehrrecht bietet demgegenüber aus der Schutzpflicht des Staates heraus die Möglichkeit des Staates einzuschreiten, wenn relevante gefahrenrechtliche Schwellen überschritten sind.

Dem Grunde nach ergeben sich daher sehr unterschiedliche Ausgangspunkte. Die Maßnahmen und ihre Anordnung können indes sehr ähnlich sein. Daher ist im Kontext der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Bundestreue sicher zu stellen, dass kein konfligierendes Recht geschaffen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Gewaltschutzgesetz andere Rechtsgrundlagen und Fristen für die dortigen Maßnahmen vorsieht als das Polizeirecht. Hier sollte dringend auf einen möglichst einheitlichen Rechtsrahmen und ineinandergreifende Regelungen geachtet werden.

D. Betroffene Grundrechte

Insbesondere mit Blick auf die Neuregelung der Elektronische Aufenthaltsüberwachung sei hier noch einmal auf die Grundrechte des Betroffenen verwiesen. Neben einem Eingriff in Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung, sind auch die Freizügigkeit nach Art. 11 GG und die (Bewegungs-)Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und ggf. sogar noch weitere Grundrechte betroffen.¹² Wie diese Darstellung deutlich macht, handelt es sich also um einen durchaus schweren Grundrechtseingriff, der nicht leichtfertig im Rahmen einer polizeilichen Maßnahme durchgeführt werden darf.

Dabei hat das BVerfG in seiner Entscheidung aus 2020¹³ aber betont, dass ein solcher tiefgreifender Grundrechtseingriff noch deswegen verhältnismäßig sein könne, weil dieser Eingriff erheblichen Einschränkungen sowohl hinsichtlich des Adressatenkreises einer solchen Maßnahme als auch hinsichtlich der Schwere der zu erwartenden Straftaten unterliege. Ferner dürfe eine entsprechende Maßnahme nur getroffen werden, wenn eine hinreichend konkrete Gefahr bestehe. Damit hat das BVerfG deutlich hervorgehoben, dass hohe Hürden bei der Ausgestaltung der Eingriffsbefugnis zu beachten sind.

E. Die Neuregelungen im Einzelnen

Nachfolgend werden ausgewählte Neuregelungen des Gesetzesentwurfes betrachtet.

I. § 201a LVwG-Entwurf

§ 201a LVwG-Entwurf („LVwG-E“) wird neu strukturiert und inhaltlich in Teilen neu gefasst.

Wesentliche Änderungen in § 201a LVwG-E sind:

1. **Neustrukturierung** (neuer Aufbau der Norm) und **teilweise Erweiterung**, im Wesentlichen **§ 201a Abs. 1 LVwG-E**
2. **Erweiterungen** der Maßnahmen zum Schutz vor Gefahren für Leben, Leib, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung gefährdeter Personen bei hinreichend konkretisierter Gefahr (andere Gefahrenschwelle), **§ 201a Abs. 2 LVwG-E**

¹² BVerfG, BeckRS 2020, 40592 Rn. 188 ff.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 01.12.2020 - 2 BvR 916/11.

3. **Neugestaltung** von Fristen, Zusammenwirkung mit FamG und Mitteilungspflichten, **§ 201a Abs. 3 – 5 LVwG-E**
4. **Neuregelung** der Weitergabe von personenbezogenen Daten, **§ 201a Abs. 6-7 LVwG-E**

1. Neustrukturierung des § 201a LVwG-E und teilweise Erweiterung, insbesondere Abs. 1

Der vorliegende Gesetzesentwurf nimmt eine Neustrukturierung des bisherigen § 201a LVwG vor. Dabei wird in Abs. 1 des Entwurfes unter dem S. 1 Nr. 1 und 2 eine strukturierte Darstellung der auch bislang vorgesehenen Maßnahmen zum Schutze vor konkreten Gefahren gegen Leben, Leib, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung vorgenommen. Die Maßnahmen der **Wohnungsverweisung** und des **Rückkehrverbots** (zuvor in § 201a Abs. 1 LVwG) bilden die neue Nr. 1 des § 201a Abs. 1 S. 1 LVwG-E. Das **Betretungsverbot**, das sich bislang ebenfalls in § 201a Abs. 1 LVwG befand, wird nun in § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 a) LVwG-E geregelt. Das **Kontaktverbot** aus dem bisherigen § 201a Abs. 3 Nr. 1 LVwG findet sich im neuen § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 b) LVwG-E wider und das **Näherungsverbot** des bisherigen § 201a Abs. 3 Nr. 2 LVwG ist nun in § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) LVwG-E geregelt. Die Neuregelung bietet insgesamt einen besseren Überblick. Zudem werden die Maßnahmen legaldefiniert und in einen klareren Begriffszusammenhang gestellt. Insgesamt stellt die Regelung zudem die Maßnahmen in einen klareren Überblick und ist daher mit Blick auf die bessere Handhabbarkeit und das bessere Auffinden zulässiger Maßnahmen für die Polizei, aber auch im Sinne der Rechtsklarheit für den Bürger zu begrüßen.

Leider entfällt die bislang in § 201a Abs. 1 LVwG enthaltenen **Legaldefinition der „gefährdeten Person“**. Diese sollte zur Rechtsklarheit wieder in § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LVwG-E aufgenommen werden.

Es findet zudem eine **nennenswerte Erweiterung** auf der gefährdeten Person **nahestehende Personen** statt. Diese Erweiterung findet sich im Rahmen des **Betretungsverbots** gem. § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 a) LVwG-E, im Rahmen des Kontaktverbots gem. § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 b) und des **Näherungsverbots** gem. § 201a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) LVwG-E.

Während es bislang im Rahmen des **Betretungsverbots** nur die Möglichkeit gab, dass Betretungsverbot für Orte auszusprechen „*an denen sich die gefährdete Person regelmäßig aufhalten wird*“, soll es nach dem Gesetzesentwurf nunmehr auch möglich sein (Erweiterung der Maßnahme), das Betretungsverbot auf Orte auszuweiten, an denen sich der gefährdeten Person **nahestehende Personen regelmäßig aufhalten**. Die Begründung zum Gesetzesentwurf nennt hierfür beispielhaft die Kinder der gefährdeten Person. Mit der Neuregelung wäre damit beispielsweise auch der Kindergarten, die Schule oder der Sportverein des Kindes ein Ort, der mit einem Betretungsverbot belegt werden könnte.

Entsprechend verhält es sich im Rahmen des **Kontaktverbotes**, wo auch die Kontaktaufnahme zu bestimmten, der gefährdeten Person nahestehenden Personen, verboten sein soll. Dies gilt auch (wie bisher) für die Kontaktaufnahme per Fernkommunikationsmittel (Telefon bspw.).

Ebenso ist für das **Näherungsverbot** vorgesehen, dass das Herbeiführen eines Zusammentreffens mit bestimmten, der gefährdeten Person nahestehenden Personen, verboten werden kann.

Mit dieser erheblichen Ausweitung des Schutzbereichs des der vorgenannten Verbote geht ein erheblicher Eingriff in die Grundrechte des Gefährders/Störers einher. Seine Grundrechte werden hierdurch nochmal deutlich stärker eingeschränkt. Um diesen erheblichen Eingriff in die Rechte des Gefährders/Störers nicht unverhältnismäßig werden zu lassen, bestimmt der Entwurf in § 201a Abs. 1 S. 3 LVwG-E, dass die Wahrnehmung berechtigter Interessen nicht entgegenstehen darf. So darf ein Betretungsverbot bspw. nicht auf die Schule oder den Kindergarten der Kinder erweitert werden, wenn es ein berechtigtes, möglicherweise sogar sorgerechtlich abgeklärtes Interesse des Kindsvaters gibt, dort sein Kind abzuholen oder hinzubringen. Im Einzelfall kann es hier zu problematischen Konstellationen kommen, die im Sinne der Verhältnismäßigkeit sorgsam abzuwägen sind. Wie verhält es sich beispielsweise bei sich überschneidenden Wegen zur Arbeit, Schule, Kindergarten? Was ist dem Gefährder/Störer im Rahmen eines Betretungsverbot an Umwegen zuzumuten, um erforderliche Zonen zu meiden? Kann im Zusammenhang mit Art. 6 GG und dem Kindeswohl ein Näherungsverbot auf gemeinsame Kinder oder andere nahestehende Angehörige ausgesprochen werden? Hierbei ist eine Abwägung erforderlich, die in der Praxis durch die Polizei aber zu leisten ist. Dabei muss der Schutz der gefährdeten Person und ihrer Rechtsgüter gegen berechnigte Interessen und Grundfreiheiten des Gefährders/Störers abgewogen werden. Eine derartige Entscheidung ist durchaus anspruchsvoll, aber der Exekutive, in diesem Falle der Polizei, zumutbar. Sollte der Gefährder/Störer davon überzeugt sein, dass ihn eine unverhältnismäßige Maßnahmenanordnung getroffen hat, steht ihm der Rechtsweg offen und die Maßnahme kann im Hinblick auf Anordnung und Reichweite durch das zuständige Verwaltungsgericht kontrolliert werden. Gerade nach Neueinführung der Regelungen ist damit zu rechnen, dass es zu derartigen Prozessen kommen wird.

Um keine uferlose Anwendung der vorstehenden Verbote zu riskieren und im Sinne der Verhältnismäßigkeit, der Bestimmtheit und der Rechtsklarheit ist zudem gem. § 201a Abs. 1 S. 4 LVwG-E vorgesehen, dass die Verbote an dem Erfordernis eines wirkungsvollen Schutzes der gefährdeten Person auszurichten sind. Diese Regelung sah § 201a LVwG bislang auch vor. Hier ist mit großer Sorgfalt in der Rechtsanwendung vorzugehen, da ein Betretungs-, Kontakt- und Näherungsverbot, dass über den erforderlichen Schutzrahmen hinausgeht, nicht verhältnismäßig und damit rechtswidrig sein wird.

Dem Gefährder/Störer ist zudem gem. § 201a Abs. 1 S. 4 LVwG-E der räumliche Bereich des Betretungsverbot zu bezeichnen, d.h. es muss räumlich klar festgestellt und dem Gefährder/Störer bekannt gegeben werden, für welchen Bereich das Betretungsverbot gilt. Andernfalls würde es auch an der Bestimmtheit der Maßnahme fehlen und sie wäre ebenfalls nicht verhältnismäßig und rechtswidrig.

2. Erweiterungen der Maßnahmen zum Schutz vor Gefahren für Leben, Leib, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung gefährdeter Personen bei hinreichend konkretisierter Gefahr (andere Gefahrenschwelle), § 201a Abs. 2 LVwG-E

Mit der Neuregelung in § 201a Abs. 2 LVwG-E erweitert der Gesetzgeber die Anordnung der Maßnahmen nach Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 (siehe vorstehend) auf eine neue, andere Gefahrenschwelle. Während bislang eine konkrete Gefahr erforderlich war, um eine der vorgenannten Maßnahmen zu ergreifen, soll nunmehr ausreichen, dass „*innerhalb eines absehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise*“ die gefährdete Person „*durch einen Angriff von erheblicher Intensität oder Auswirkung gefährdet wird*“. Hierbei handelt es sich um eine deutlich

herabgesetzte Gefahrenschwelle, die auch als konkretisierte Gefahr beschrieben werden kann.¹⁴ Sie unterscheidet sich von der konkreten Gefahr dadurch, dass eine konkrete Gefahr bei einem Sachverhalt vorliegt, der bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung von Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt.¹⁵

Die Problematik an dieser herabgesetzten Gefahrenschwelle ist mehrschichtig.

Die Herabsetzung der Eingriffsschwelle und das damit einhergehende „Mehr“ an polizeilichen Eingriffsbefugnissen ist mit Blick Grundrechte des Betroffenen und für ihn mit der Maßnahme/den Maßnahmen einhergehenden Rechtsfolgen zu betrachten. Eine Herabsetzung der Eingriffsschwelle kann dabei einen oder sogar mehrere unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe bedeuten. Ob dies der Fall ist, hängt nach der Rechtsprechung des BVerfG zum BKAG und einer neueren Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Sachen davon ab, welchem schützenswerten Rechtsgut die Maßnahme dient. Letztlich muss die Frage geklärt werden, ob die Herabsetzung der Gefahrenschwelle verhältnismäßig sein kann.

Das BVerfG befand hierzu: Zwar sei der (Bundes- oder Landes-)Polizeirechtsgesetzgeber durchaus dazu befugt, der (Landes- oder Bundes-)Polizei Eingriffsbefugnisse auch für den Fall zu verschaffen, dass noch keine konkrete Gefahr gegenwärtig besteht oder unmittelbar bevorsteht; wenn also noch Unsicherheiten im Kausalverlauf oder der zeitlichen Dimension bestehen.

Konkret verlangte das Bundesverfassungsgericht, dass „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine [terroristische] Straftat begehen wird. Lässt sich ein derart konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen noch nicht erkennen, reicht es aus, wenn das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft solche Straftaten begehen wird.“

*Allerdings müssten „die Eingriffsgrundlagen auch dann eine hinreichend konkretisierte Gefahr in dem Sinne verlangen, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus, um den Zugriff zu rechtfertigen. Vielmehr müssen bestimmte Tatsachen festgestellt sein, die im Einzelfall die Prognose eines Geschehens, das zu einer zurechenbaren Verletzung der hier relevanten Schutzgüter führt, tragen“.*¹⁶

Eine Anknüpfung der Einschreitschwelle an das Vorfeldstadium sei jedoch verfassungsrechtlich angesichts der Schwere des Eingriffs durch aktionelle Maßnahmen nicht hinnehmbar, wenn nur relativ diffuse Anhaltspunkte für mögliche Gefahren bestehen.¹⁷

Hierauf aufbauend entschied der VerfGH Sachsen, dass die angegriffenen sächsischen Vorschriften mit der Sächsischen Verfassung unvereinbar sind, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen

¹⁴ So bspw. auch innerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens in NRW eingebracht, LT-Drs. 17/2351, 7 f.

¹⁵ So etwa auch definiert in Art. 11 Abs. 1 S. 2 PAG Bay.

¹⁶ BVerfGE 141, 220 (272), BVerfGE 110, 33 (56 f., 61); BVerfGE 113, 348 (377).

¹⁷ BVerfGE 141, 220 (Rn. 113).

Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.¹⁸ Maßgeblich war insoweit das Schutzgut, welches die Maßnahme rechtfertigen sollte. Zugleich stellte der VerfGH Sachsen aber auch fest: „Soweit im Rahmen der Eingriffsermächtigung eine Prognose über das zukünftige Legalverhalten von Personen zu stellen ist, muss die Eingriffsnorm so gefasst sein, dass niemand befürchten muss, ohne hinreichende und damit für ihn vorhersehbare Anhaltspunkte und Verdachtsumstände in das Visier der Sicherheitsorgane zu geraten“.¹⁹

Maßgebliche Richtschnur in diesem Zusammenhang dürfte nach wie vor die Entscheidung des BVerfG zum BKAG sein.²⁰ Darin hatte das BVerfG festgestellt, dass ein polizeiliches Tätigwerden nicht generell auf die Abwehr einer konkreten Gefahr im Einzelfall beschränkt sei. Damit hatte das BVerfG zunächst „die Tür“ für andere Gefahrenschwellen „geöffnet“. Im Hinblick auf die Entscheidung muss jedoch zunächst die Frage gestellt werden, ob diese überhaupt auf Maßnahmen wie die EAÜ im Kontext einer Gefahr für Leben, Leib, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung übertragbar ist? Denn während das BVerfG sich mit einer Regelung im Terrorismusbekämpfungskontext zu Informationsbeschaffungsmaßnahmen (informationelle Maßnahme) auseinanderzusetzen hatte, bewegt sich der hiesige Gesetzesentwurf im Rahmen einer weitaus einschneidenderen Maßnahme, die über die Sammlung von Daten hinausgeht, sich in einer handelnden und beschränkenden Maßnahme niederschlägt (aktionelle Maßnahme) und gerade nicht auf die Terrorismusbekämpfung beschränkt ist.²¹ Vielmehr sind Straftaten wie einfache Körperverletzungen denkbare Schutzgüter nach dem hier vorliegenden Entwurf.

Die Frage der Übertragbarkeit der BVerfG-Rechtsprechung zur Herabsetzung der Gefahrenschwelle ist daher seit der Entscheidung sehr umstritten.²²

Der Sächsische VerfGH nahm in seiner Entscheidung eine Herabsetzung der Gefahrenschwelle auch für gefahrbeendende Maßnahmen an. Bei dem hiernach erforderlichen Abwägungsvorgang komme es darauf an, unter welchen Voraussetzungen welche und wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt seien, und auf der anderen Seite das Gewicht der mit dem Grundrechtseingriff verfolgten Gemeinwohlbelange und der geschützten individuellen Rechtsgüter.²³ Das Ergebnis hänge dann unter anderem davon ab, wie groß die Gefahren sind, denen mit einer Regelung begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich ihr Eintritt ist.²⁴

Letztendlich bedient sich der VerfGH Sachs damit der in der Juristerei bekannten „je-desto-Formel“. Je bedeutsamer das gefährdete Rechtsgut und je größer der mögliche Schaden ist, desto geringere

¹⁸ Urt. des SächsVerfGH NVwZ 2024, 740, BeckRS 2024, 1212.

¹⁹ SächsVerfGH, BeckRS 2024, 1212, Rn. 127.

²⁰ BVerfG NVwZ 2016, 839 Ls.

²¹ Dies wohl bejahend Roggan, NVwZ 2024, 719, 723: „In Fortschreibung dieses bislang auf Informationsbeschaffungsmaßnahmen der Polizei bezogenen Ansatzes im Kontext mit der Terrorismusbekämpfung erstreckt es die abgesenkten Anforderungen auch auf allgemeine, aktionelle Befugnisse.“

²² So etwa Weinrich NVwZ 2018, 1680; Enders DÖV 2019, 205; Löffelmann GSZ 2018, 85; Lisken/Denninger PolR-Hdb/Bäcker, Kap. D Rn. 273 ff.; Zöller ZStW 135 (2023), 827 (837); aA bspw. Holzner DÖV 2018, 946 (950).

²³ SächsVerfGH NVwZ 2024, 740, BeckRS 2024, 1212.

²⁴ SächsVerfGH NVwZ 2024, 740, BeckRS 2024, 1212.

Anforderungen sind an den Wahrscheinlichkeitsgrad zu stellen. Je schwerwiegender der beabsichtigte Grundrechtseingriff ist, desto höhere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit zu stellen.²⁵

Trotz dieser Versuche der Annäherung an die Schwelle der konkretisierten Gefahr, verbleiben erhebliche Rechtsunklarheiten und –unsicherheiten. Wenn ein Rechtsbegriff nur über umfangreiche Erwägungen, Auslegungen, Einordnungen und Eingrenzungen überhaupt verhältnismäßig gemacht werden kann, kann man dann überhaupt noch von einem dem Bestimmtheitsgebot entsprechenden Begriff sprechen?

Hieran bestehen erhebliche Bedenken. Die Bestimmtheit des Gefahrenbegriffs ist aber von zentraler Bedeutung für die Möglichkeit in Rechte von Bürgern einzugreifen. Dies gilt umso mehr mit Blick auf den weitreichenden Katalog an Schutzgütern, die der § 201a Abs. 2 LVwG-E vorsieht. Hier sind eben nicht nur terroristische Gefahren geregelt, sondern ein ganzer Strauß an potentiellen, auch nach dem StGB einfachen Straftaten verbirgt sich hinter der Formulierung „Leben, Leib, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung“. Dies wird ein Stück weit dadurch versucht einzuschränken, dass von einem „Angriff von erheblicher Intensität oder Auswirkung“ die Rede ist. Hierdurch soll vermutlich der vorgenannte Schutzgutkatalog eingegrenzt und in seiner Schwere definiert werden. Aber auch insoweit ist nicht klar, was ein „Angriff von erheblicher Intensität oder Auswirkung“ konkret sein soll. Ist hiermit gemeint, dass statt einer einfachen Körperverletzung (§ 223 Abs. 1 StGB), die es zu befürchten gilt, nur eine gefährliche Körperverletzung (§§ 223 Abs. 1, 224 StGB) eine Maßnahme nach § 201a Abs. 2 LVwG-E rechtfertigen können soll? Dies ergibt sich jedenfalls nicht zweifelsfrei aus der Norm.

Es bestehen daher erhebliche Bedenken an der Bestimmtheit des gewählten Gefahrenbegriffs in Kombination mit den gewählten Schutzgütern. Es müsste wohl wenigstens im Hinblick auf die schwere der zu befürchtenden Straftaten eine klarere Eingrenzung vorgenommen werden.

3. Neugestaltung von Fristen, Zusammenwirkung mit FamG und Mitteilungspflichten, § 201a Abs. 3 – 5 LVwG-E

Die Regelungsvorschläge in den Abs. 3 bis 5 LVwG-E legen Fristen, Zusammenwirkungsvorgaben und Mitteilungspflichten zwischen Gefahrenabwehrbehörden und Familiengericht, als zuständige Instanz nach dem Gewaltschutzgesetz fest. Hierbei ist auf eine widerspruchsfreie Verzahnung mit dem Gewaltschutzgesetz, insbesondere seiner novellierten Form (noch nicht verabschiedet) zu achten.

Im Hinblick auf das Zusammenwirken zwischen Polizei und Familiengericht ist es von entscheidender Bedeutung das wechselseitige Informationsflüsse klar geregelt werden. Hier sollten korrespondierende Mitteilungspflichten geregelt werden. Hierauf sollte über den Bundesrat auch bei einer Novelle des Gewaltschutzgesetzes geachtet werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Beachtung der Zuständigkeiten. Das Polizeirecht kann nur Regelung vorsehen, wie die Polizei Mitteilungen an das Familiengericht zu machen hat. Im Polizeirecht kann aber keine Verpflichtung der Familiengerichte (so in Abs. 4 LVwG-E) vorgenommen werden. Hierfür ist der Bund mit seiner Bundeskompetenz zuständig und muss entsprechende Regelungen im Gewaltschutzgesetz bzw. GVG oder Einführungsgesetz zum GVG vorsehen.

²⁵ So auch: Roggan, NVwZ 2024, 719, 723.

4. Neuregelung der Weitergabe von personenbezogenen Daten, § 201a Abs. 6-7 LVwG-E

Mit Abs. 6 bis 7 LVwG-E sollen neue Vorgaben für die Weitergabe personenbezogener Daten aufgenommen werden.

Eine entsprechende Regelung ist gesetzlich notwendig, da andernfalls nur ein Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsgrundlagen (§ 193 LVwG) möglich wäre, die den besonderen, hier geregelten Anwendungsfall aber nicht decken. Zudem ist eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung notwendig, da es sich um einen potentiellen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung handelt und dies nicht ohne Eingriffsermächtigung erfolgen kann.

Die Regelungen erscheinen insgesamt sinnvoll. Es wird zutreffend auch eine Löschungsregelung vorgesehen. Fraglich ist, ob aber eine Art Vermerk möglich bleiben soll, dass ein Hilfeangebot an Datum x unterbreitet wurde. Dies könnte im Hinblick auf potentielle zukünftige Fälle von Bedeutung sein.

Insbesondere wichtig und von Bedeutung für den Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen ist eine Mitteilungspflicht über die Weitergabe der personenbezogenen Daten, die auch Aufschluss über die Stelle geben sollte, die die Daten erhalten hat, das Datum der Weitergabe und die weitergegebenen Daten. Auch ist eine Widerspruchsmöglichkeit notwendig, sollte der Grundrechtsträger einer Weitergabe seiner Daten nicht zustimmen wollen. Wenn eine solche Widerspruchsmöglichkeit des Betroffenen nicht gesetzgeberisch gewünscht ist, so muss eine diesbezügliche Ausnahmeregelung vorgesehen werden, die definiert, unter welchen Voraussetzungen (überragend wichtige, zu schützende Rechtsgüter) eine Weitergabe der Daten auch gegen den Willen des Betroffenen möglich sein soll.

II. § 201c LVwG-Entwurf

Es wird eine neue Regelung in § 201c LVwG-E eingeführt, die die bisherige Regelung zur EAÜ in § 201b LVwG (EAÜ bei Gefahr von staatsgefährdenden und terroristischen Straftaten) um den Anwendungsbereich bei Gefahren für wichtige Rechtsgüter erweitert und die Möglichkeit der Verwendung einer sog. spanischen Fußfessel (Abs. 4) regelt.

1. Keine Vorrangregelung erforderlich

Im Hinblick auf die Anordnungsmöglichkeiten nach § 201c LVwG-E ist keine Regelung dergestalt vorgesehen, dass vorrangig zunächst bspw. das Näherungsverbot nach § 201a Abs. 1 S.1 Nr. 2 c LVwG-E auszusprechen ist. Dies wäre aber im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Anordnung einer EAÜ notwendig. Einer entsprechenden ergänzenden Regelung bedarf es allerdings nicht, wenn man es dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als immanent betrachtet, dass eine solche Prüfung vor Anordnung einer einschneidenden Maßnahme stets geprüft wird. Dies entspricht auch der gelebten Praxis.

2. Schutzgüter, § 201c Abs. 1 LVwG-Entwurf

§ 201c Abs. 1 LVwG-E sieht als relevante Schutzgüter das Leben, Leib, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung vor. So sehr, wie vor dem Hintergrund der schrecklichen Taten im Kontext der häuslichen Gewalt ein solcher Schutzgutansatz zu begrüßen ist, besteht auch hier die Problematik, dass es sich um eine auf Grundrechtsebene eingreifende Maßnahme handelt, die einer Rechtfertigung auf

Schutzgutebene bedarf. Vor diesem Hintergrund ist eine Begrenzung auf besonders wichtige Rechtsgüter vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang soll hier das Schutzgut „sexuelle Selbstbestimmung“ gesondert betrachtet werden:

Die sexuelle Selbstbestimmung ist gefährdet, wenn die Dispositionsfähigkeit über die eigene Sexualität durch Übergriffe begrenzt wird, wie dies insbesondere bei den in den §§ 174–184j StGB unter Strafe gestellten Handlungen der Fall ist. Dabei weisen die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung allerdings eine erhebliche Spannweite mit unterschiedlicher Intensität auf. Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen sollte daher eine gewisse Schwere der Straftat gegeben sein, die sich bspw. an der Strafandrohung orientieren könnte. Das Erfordernis einer Strafandrohung von wenigstens drei Monaten Freiheitsstrafe könnte hierfür maßgeblich sein, denn die Strafandrohung ist ein Maßstab, der „einen verbindlichen Eindruck des Unwertgehalts“ vermittelt.²⁶ Ist ein Tatbestand mit einer im Mindestmaß erhöhten Freiheitsstrafe von wenigstens drei Monaten bedroht, wurde der Straftatbestand vom Bundesgesetzgeber als gewichtig angesehen. Dies könnte ausdrücklich ins Gesetz geschrieben werden oder aber im Rahmen der Gesetzgebungsmaterialien festgehalten werden und dann als Auslegungshilfe dienen. Im Sinne der Rechtsklarheit ist es zu begrüßen, wenn gesetzliche Tatbestandsvoraussetzungen unmittelbar im Gesetz so klar und bestimmt wie möglich gefasst werden.

3. Gefahrenschwelle, § 201c Abs. 1 LVwG-Entwurf

Auch in § 201c Abs. 1 LVwG-E wird eine herabgesetzte Gefahrenschwelle mit der sog. konkretisierten Gefahr aufgenommen. Diesbezüglich wird auf die vorstehenden Ausführungen zur Problematik der Herabsetzung der Gefahrenschwellen und der sog. konkretisierten Gefahr verwiesen (siehe hierzu unter Kapitel **D.I.2.**)

4. Bewegungsbild, § 201c Abs. 2 und 3 LVwG-Entwurf

Die Neuregelung des § 201c Abs. 2 LVwG-E bestimmt die Reichweite der zu erhebenden Informationen beim Einsatz einer EAÜ. Während § 201c Abs. 2 S. 1 LVwG-E eine gängige Regelung enthält, wonach der Aufenthaltsort und etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung verarbeitet werden dürfen, sieht der S. 2 eine erhebliche Neuerung und erheblicher Grundrechtsintensität vor. Nach dem Entwurf des § 201c Abs. 2 S. 2 soll es zukünftig möglich sein, dass aus den erhobenen Daten Bewegungsbilder erstellt werden, soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist.

Die Erstellung eines Bewegungsbildes stellt einen nochmal deutlich vertieften Grundrechtseingriff dar.²⁷

Hierzu stellte das OLG München treffend fest:

„Die Intensität der mit der (offenen) Datenerhebung sowie der Zusammenführung zu einem Bewegungsbild einhergehenden Grundrechtsbelastung (allgemeines Persönlichkeitsrecht und Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG; vgl. auch Art. 8 EMRK und Art. 8 EuGrCH) ist hoch. Die durch die sog. elektronische Fußfessel gesendeten

²⁶ BVerfGE 105, 135 (164); BVerfGE 25, 269 (286).

²⁷ BVerfG BeckRS 2008, 33081, OLG München BeckRS 2019, 5303.

*Standortdaten erlauben es technisch, den Aufenthaltsort [...] mit einer Abweichung von wenigen Metern in Echtzeit zu überwachen. Außerdem darf mit den aus der Überwachung gewonnenen Daten ein umfassendes Bewegungsprofil [...] gezeichnet werden.*²⁸

Hierzu bedarf es daher nicht nur einer besonderen Rechtfertigung, sondern zugleich auch besonderer Schutzmaßnahmen.²⁹

Vorweggenommen werden kann dabei, dass die Neureglung dem besonderen Wohnraumschutz nach Art. 13 GG Rechnung trägt (§ 201c Abs. 2 S. 3 LVwG-E mit Verweis auf § 2ß1b Abs. 3 und 4 LVwG). Dies ist zu begrüßen.

Die Befugnis zur Erstellung eines Bewegungsbildes muss zudem unter Richtervorbehalt gestellt werden, was mit § 201c Abs. 3 LVwG-E erfolgt ist. Damit trägt der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung, dass die Erstellung eines Bewegungsbildes durch eine EAÜ einen nochmals tieferen Grundrechtseingriff bedeutet und diese Maßnahme daher aus den Gedanken des Rechtsstaatsprinzips und der Gewaltenteilung (Gewaltenkontrolle) einem gesonderten ausdrücklichen Richtervorbehalt unterworfen wird. Für Gefahr im Verzug kann hiervon gesetzlich eine Ausnahme vorgesehen werden, die bspw. der Gestalt sein könnte, dass im Eilfall die Behördenleitung die Anordnung treffen kann, eine richterliche Anordnung aber unverzüglich nachgeholt wird. Diese sollte in der Regel schriftlich ergehen, da so nicht nur eine nachträgliche Kontrolle der Anordnung möglich ist, sondern zugleich eine Art Selbstkontrolle bei Aussprache der Anordnung erfolgt. Deswegen wird die hier im Entwurf vorgesehene Möglichkeit der nur mündlichen Anordnung skeptisch gesehen. Es sollte ergänzend aufgenommen werden, dass eine Anordnung bei Gefahr im Verzug unwirksam wird, wenn nicht binnen kurzer Frist die „Bestätigung“ der Anordnung durch den Richter erfolgt und das die Maßnahme zu beenden ist, wenn eine „Bestätigung“ durch den Richter nicht erteilt wird.

Vor dem Hintergrund einer besseren Überprüfbarkeit und Selbstkontrolle, insbesondere aber auch zur Stärkung der Handlungs- und Rechtssicherheit sollte zudem geregelt werden, dass die Polizei als antragstellende Behörde im Rahmen ihres Antrags an das Gericht sowohl den Überwachungszweck als auch die Notwendigkeit eines Bewegungsbildes für diesen Überwachungszweck darlegen und begründen muss.

Des Weiteren ist auch eine Benachrichtigung des Betroffenen von der Maßnahme sowie Lösungsfristen notwendig (hierzu bereits vorstehend an andere Stelle). Auch dies ist entsprechend vorzusehen.

Als Vorlage für eine entsprechende Anpassung der hier vorgeschlagenen Regelungen im Hinblick auf die vorgenannten Aspekte könnte Art. 34 Abs. 3 bis 5 PAG, § 61 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz oder § 31a HSOG dienen.

5. Sog. Spanische Fußfessel, § 201c Abs. 4 LVwG-Entwurf

Mit dem Entwurf des Abs. 4 soll die sog. Spanische Fußfessel (zur Funktionsweise vorstehend bereits) als besondere Form der EAÜ neu in das LVwG aufgenommen werden.

²⁸ OLG München BeckRS 2019, 5303.

²⁹ BVerfG BeckRS 2008, 33081, OLG München BeckRS 2019, 5303.

Eine ähnliche Regelung hatte Hessen im vergangenen Jahr mit § 31a Abs. 5 HSOG in sein Polizeirecht eingeführt.

Die Regelung ist dem Grunde nach zu begrüßen.

a) Wirksamkeit der sog. Spanische Fußfessel

Ob die sog. spanische Fußfessel tatsächlich wirksam ist und zur Verhinderung von Straftaten gegen gefährdete Personen beiträgt, ist – soweit ersichtlich – wissenschaftlich nicht klar belegt.

Betrachtet man das Hellfeld im Rahmen einer Auswertung der vom Bundeskriminalamt herausgegebenen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) so wird aber deutlich, dass es ein relevantes Opfer-Täterfeld gibt, welches beim Vorliegen der Voraussetzungen durch eine sog. spanische Fußfessel gefahrenabwehrrechtlich abgesichert werden könnte. Als Basisgrundlage hierfür wird das Lagebild Häuslicher Gewalt aus der PKS 2023 herangezogen.³⁰ Damit wurden Delikte nach der Opfer-Tatverdächtigen-Beziehung aufgegliedert und prozentual ins Verhältnis gestellt. Der Bildauszug aus dem Lagebild Häusliche Gewalt 2023 zeigt:



Opfer-TV-Beziehung

39,6 % ehemalige Partnerinnen und Partner

30,9 % Ehepartnerinnen und Ehepartner

29,2 % Partnerinnen und Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft

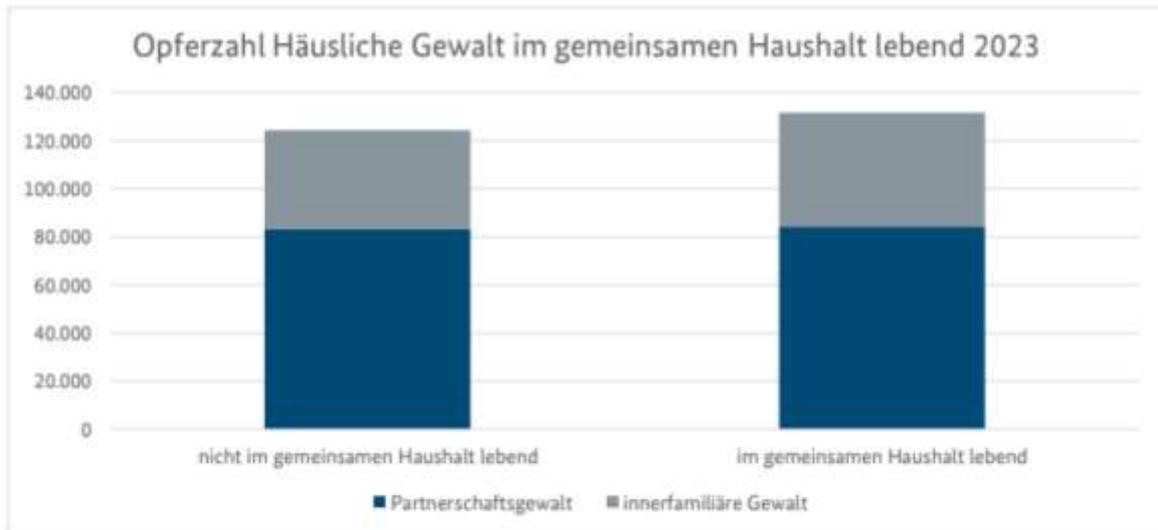
0,3 % eingetragene Lebenspartnerschaft

Quelle:

<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.html?nn=219004>, zuletzt abgerufen am 28.02.2025, 11:30 Uhr.

Der Bereich von 39,6 % ehemalige Partnerinnen und Partner zeigt einen möglichen Anwendungsbereich der sog. spanischen Fußfessel deutlich auf, da eine Anwendung der spanischen Fußfessel dort sinnvoll ist, wo eine häusliche Gemeinschaft zwischen zu überwachender Person und potentiellm Opfer nicht besteht. Aber auch im Bereich der übrigen Opfer-Täter-Beziehungen kann die Aufhebung der häuslichen Gemeinschaft bzw. Nichtexistenz einer solchen vorliegen, so dass auch hier Anwendungsfälle gegeben sind. Dies lässt sich statistisch auch belegen und zeigt nochmal deutlicher, welchen potentiellen Anwendungsrahmen die sog. spanische Fußfessel ggf. hätte:

³⁰ <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.html?nn=219004>, zuletzt abgerufen am 28.02.2025, 11:30 Uhr.



Die Opfer häuslicher Gewalt lebten etwa zur Hälfte mit der tatverdächtigen Person in einem gemeinsamen Haushalt (51,5 %, 131.922 der 256.276 Opfer).

Quelle:

<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.html?nn=219004>, zuletzt abgerufen am 28.02.2025, 11:30 Uhr.

Politisch lässt sich zudem die berechtigte Aussage geltend machen, dass selbst dann, wenn wenige Einzelfälle an Delikten gegen hochrangige Rechtsgüter durch die Einführung der sog. spanischen Fußfessel verhindert werden können, dies einen großen Erfolg darstellt.

b) Erweiterter Schutzrahmen durch die sog. Spanische Fußfessel

Die Erweiterung um eine dynamische Form der Aufenthaltsüberwachung, die insbesondere den Zweck hat, das potentielle Opfer vor ungewollten Begegnungen, Kontakten und damit möglicherweise einhergehenden Rechtsverletzungen zu schützen, ist mit Blick auf den erweiterten Schutzrahmen zu begrüßen.

Dies gilt umso mehr, wenn der begründete Verdacht im Raum steht, dass die überwachte oder zu überwachende Person sich bewusst bspw. im öffentlichen Raum oder gezielt an Orten, die das potentielle Opfer regelmäßig aufsucht, sich diesem - entgegen angeordneter Maßnahmen - nähert oder Kontakt zu diesem in direkter Nähe sucht und die Gefahr einer erheblichen Rechtsverletzung besteht.

c) Grundsatz der Freiwilligkeit

Das Mitführen eines Tracking-Devices durch das potentielle Opfer ist freiwillig ausgestaltet. Mithin hängt die Maßnahme der sog. spanischen Fußfessel maßgeblich vom entsprechenden Willen des potentiellen Opfers ab, was zu begrüßen ist.

d) Wohnraumschutz für potentiell Opfer nicht geregelt

Zum Schutze der Grundrechte des potentiellen Opfers, das nach § 201c Abs. 4 LVwG-E nun auch Teil der staatlichen Überwachung wird, sollte noch eine ergänzende Regelung aufgenommen werden, die dem besonderen Wohnraumschutz des Art. 13 Abs. 1 GG Rechnung trägt. So wäre bspw. in Anlehnung an § 31a Abs. 5 HSOG denkbar, dass noch ergänzt würde:

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

III. § 204 Abs. 1 Nr. 6 LVwG-Entwurf

Mit dem Entwurf der Neuregelung von § 204 Abs. 1 Nr. 6 LVwG-E sieht der Gesetzesentwurf einen zusätzlichen Tatbestand für den Gewahrsam vor. Hiernach kann eine Person zukünftig (zusätzlich) auch dann in Gewahrsam genommen werden, wenn Sie einer Anordnung nach § 201b LVwG (= „allgemeine“ EAÜ) oder § 201c LVwG-E (= „besondere“ EAÜ im Kontext häuslicher Gewalt, inkl. sog. spanischer Fußfessel) nicht Folge leistet.

Die Regelung ist nicht zu beanstanden.

F. Umsetzbarkeit / Erfolgsfaktoren

In der Praxis wird die Umsetzbarkeit und der Erfolg der mit dem Gesetzesentwurf vorgelegten Änderungen, insbesondere im Hinblick auf die EAÜ und die sog. spanische Fußfessel maßgeblich davon abhängen, wie die technische Ausgestaltung verläuft und ob ausreichendes polizeiliches Personal vorhanden ist. So müssen nicht nur die technisch notwendigen Mittel für die EAÜ und die spanische Fußfessel inklusive der technischen Verbindungen einwandfrei funktionieren und vorhanden sein. Es wird auch maßgeblich darauf ankommen, dass bei Auslösen eines Alarms ausreichende einsatzbereite Polizeikräfte in der Nähe und verfügbar sind. Denn vor allem dann, wenn Einsatzkräfte kurzfristig am Einsatzort eintreffen können, wird der mit der EAÜ und sog. spanischen Fußfessel bezweckte Rechtsgutschutz eintreten können.

Diese notwendige personelle Infrastruktur muss in der Fläche mit Blick auf den Personalmangel und die teilweise weiten Distanzen gewährleistet werden. Sie sollte daher auch Teil der politischen Entscheidungsprozesse sein.

Hamburg, den 28.02.2025

Prof. Dr. Stefanie Grünewald