

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung  
und Kommunen**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE,  
der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und  
der Fraktion der FDP/DVP  
– Drucksache 17/9703**

**Gesetz zum besseren Schutz vor Straftaten gegen die sexuelle  
Selbstbestimmung und Gefahren aufgrund häuslicher Gewalt**

### **Beschlussempfehlung**

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 17/9703 – zuzustimmen.

19.11.2025

Die Berichterstatterin:

Isabell Huber

Der Vorsitzende:

Ulli Hockenberger

### **Bericht**

Der Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP/DVP – Gesetz zum besseren Schutz vor Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und Gefahren aufgrund häuslicher Gewalt – Drucksache 17/9703 in seiner 45. Sitzung am 19. November 2025, die als gemischte Sitzung mit Videokonferenz stattfand.

Vor der Ausschussberatung des Gesetzentwurfs hat der Ausschuss nach § 50a Absatz 3 der Geschäftsordnung eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf in öffentlicher Sitzung durchgeführt (*Anlage I*).

Eine Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP bittet das Innenministerium, zu den Vorschlägen und Anregungen Stellung zu nehmen, die von den angehörten Sachverständigen mündlich bzw. schriftlich vorgebracht worden seien. Sollte das Innenministerium hierzu erst nach der Auswertung der Anhörung in der Lage sein, könne dies auch in einem schriftlichen Verfahren im Nachgang an die Sitzung erfolgen.

Eine Abgeordnete der Fraktion der CDU unterstützt die Bitte ihrer Vorrednerin und regt an, an der bislang zu diesem Gesetzentwurf verfolgten Praxis eines dialogischen Austauschs zwischen dem Innenministerium und den den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen festzuhalten.

Der Minister des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen sagt zu, in einen dialogischen Prozess mit den den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen einzutreten, um sich mit den eingebrachten Vorschlägen der Sachverständigen auseinanderzusetzen und um mögliche Missverständnisse auszuräumen.

Der Gesetzentwurf wird einstimmig angenommen.

8.12.2025

Huber

**Anlage 1****Anhörung zu dem**

Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP/DVP

- Gesetz zum besseren Schutz vor Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und Gefahren aufgrund häuslicher Gewalt
- Drucksache 17/9703

**Vorsitzender Ulli Hockenberger:** Meine Damen und Herren, ich darf Sie herzlich begrüßen.

Vorab möchte ich auf die bereits eingereichten Stellungnahmen der Sachverständigen hinweisen (*Anlage 2*).

Nun bitte ich zunächst Herrn Matheis um sein Statement. – Bitte schön.

**Herr Matheis:** Der Weiße Ring ist ein bundesweit tätiger Verein mit rund 400 Außenstellen, dessen ehrenamtliche Beraterinnen und Berater den Opfern von Straftaten mit eigenen Mitteln helfen und als Lotsen im Dschungel der Hilfsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die häufigsten Einsätze finden in den Deliktbereichen Sexualstraftaten und häusliche Gewalt statt. Es geht also um die beiden Themen, die auch in diesem Gesetzentwurf behandelt werden.

Der Weiße Ring begrüßt das hier vorliegende Gesetzesvorhaben ausdrücklich. Wir haben uns schon lange für die elektronische Aufenthaltsüberwachung von Tätern häuslicher Gewalt ausgesprochen und dafür stark gemacht. Wir sind überzeugt, dass dies ein wichtiger und unverzichtbarer Schritt hin zu mehr Sicherheit für die betroffenen Frauen darstellt.

Warum halten Frauen ein mitunter jahrelanges Martyrium mit gewalttätigen Partnern aus? Die Gründe sind vielschichtig. Neben der eigenen Sozialisation ist es zumeist ein Konglomerat von finanzieller und emotionaler Abhängigkeit, mangelnden Perspektiven und nicht zuletzt der Angst, das Sorgerecht für die eigenen Kinder zu verlieren. Neben der Gewaltspirale sind dies ganz oft die psychischen Druckmittel der Täter, mit denen sie verhindern, dass sich ihre Partnerinnen Hilfe von außen holen und konsequent die Trennung vollziehen.

Entschließt sich eine Betroffene dann einmal zu einem konsequenten Handeln, braucht sie vom Staat unserer Auffassung nach auch größtmögliche Sicherheit, dass der eingeschlagene Weg nicht neue oder zeitlich nach hinten verlagerte Gefahren heraufbeschwört. Der Weiße Ring spricht sich daher dafür aus, dass in das Gesetz die Möglichkeit der Erstellung eines Bewegungsbilds durch Nutzung elektronischer Aufenthaltsüberwachung ergänzend aufgenommen wird.

Welche Gründe sprechen für eine solche Maßnahme aus unserer praktischen Opferarbeit? Die Hochrisikotäter sind oft sehr gewaltaffin sozialisiert. Ihnen fehlt es an gewaltfreien Konfliktlösungsstrategien, oder sie entstammen sogenannten patriarchalisch geprägten Strukturen. Beide Gruppen weisen auffallende Parallelen auf. Sie betrachten die Partnerin als ihren Besitz, über den sie und nur sie bestimmen, den sie kontrollieren und im äußersten Fall auch bestrafen. Eine von der Partnerin ausgehende Aktion gegen den Täter, wie z. B. eine Anzeige bei der Polizei oder gar eine Beziehungsauflösung, stellt für diese Männer oft eine unverzeihliche Fehlentscheidung der Frau dar – für die er sie bestrafen muss. Sie hassen fortan die Frau und gönnen sie gleichzeitig keinem anderen Mann.

Die nun gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung können mit hoher Wahrscheinlichkeit die Verübung einer spontanen Tat erheblich erschweren bzw. verhindern. Sie können aber auch die Wut und Aggression des Täters auf das Opfer massiv steigern und so seine Motivation für eine geplante Tat nach Beendigung der Maßnahmen erhöhen. Es muss damit gerechnet werden, dass die Zeit unter elektronischer Kontrolle von solchen Tätern dennoch genutzt wird, um Informationen zur Lebensgestaltung und zum Tagesablauf des Opfers zu sammeln und nach Ablauf der elektronischen Kontrolle zuschlagen zu können.

Beispielsweise können Wege zur Arbeit, genutzte Verkehrsmittel oder Begleitpersonen ausgespäht werden. Solche Ausspähungen an infrage kommenden Strecken, ÖPNV-Haltestellen oder in der Nähe mutmaßlicher Anlaufpunkte wie der Arbeitsstelle, der Kindertagesstätte, des Fitnessstudios oder von Kontaktpersonen und Wohnungen sind unter Ausnutzung von topografischen Lagen oder von Bauwerken wie Brücken oder hohen Häusern und unter Nutzung von Technik – ein einfaches Fernglas reicht aus – auch unter Umgehung der elektronisch kontrollierten Distanz möglich. Der Täter kann sein Entdeckungsrisiko bei dieser Form der Ausspähung bewusst selbst kontrollieren. Er hat Zeit, seine Tat vorzubereiten.

Solche Verhaltensmuster der Täter lassen sich nur durch die Erstellung eines Bewegungsbilds erkennen. Diese Muster können wichtige Hinweise zur Begründung eines Antrags auf Verlängerung der Maßnahme liefern. Die gesetzlich vorgesehene Dauer der Maßnahme von sechs Monaten kann ein Täter geduldig überstehen, wenn er weiß, danach bekommt er seine Chance, die von langer Hand geplante Tat ungehindert begehen zu können. Diese Menschen denken oft nicht an die auf die Tat folgende Bestrafung, oder sie ist ihnen egal. Sie haben nur eines im Sinn: die verhasste Partnerin zu vernichten.

Ehrlicherweise muss man aber auch sagen, dass die geforderte Möglichkeit eines Bewegungsbilds auch entlastend für den Täter sein kann. Wenn es keine Auffälligkeiten, wie von mir zuvor geschildert, gibt, fehlen möglicherweise Gründe für eine Verlängerung der Maßnahme, sofern sonst keine belastenden Hinweise hinzugekommen sind. Also kann ein gesetzlich verankertes Bewegungsbild sowohl belastende als auch entlastende Hinweise liefern.

Lassen Sie mich zum Schluss auch noch eine Einschätzung zum Thema „Teilnahme der Täter an Beratung“ abgeben. Die Auflage, an einer Beratung teilzunehmen, ist grundsätzlich eine wichtige Ergänzung des sonstigen Maßnahmenpakets. Von Fachleuten, die diese Beratungen durchführen, weiß ich, dass dazu bislang kaum ein Hochrisikotäter bereit war. Meist sind dies Täter, die eine geringere Einstufung der Gefährlichkeit aufweisen.

Das erforderliche Angebot an Beratungskapazität ist eher bescheiden und bedarf des Ausbaus. Die Fachleute berichten auch, ein halbes Jahr ist in so einer Beratung gar nichts. Die angestrebten Beratungsziele und sozialadäquate Konfliktlösungsstrategien müssen von den Tätern verinnerlicht werden. Solche Verhaltensänderungen sind in einem so kurzen Zeitraum nur sehr schwer feststellbar.

Gehen wir von Hochrisikopersonen aus, wurden die Grundlagen für deren Verhalten schon sehr früh angelegt. Diese Strukturen lassen sich mit einer Beratung nicht aufbrechen. Da braucht es Therapien, und auch das wird noch sehr schwierig.

**Vorsitzender Uli Hockenberger:** Vielen Dank, Herr Mattheis. – Weil wir eine öffentliche Anhörung haben, möchte ich die Begrüßung der Zuschauerinnen und Zuschauer im Livestream sowie der Vertreterinnen und Vertreter der Medien nachholen. Ferner begrüße ich Herrn Innenminister Strobl, der unmittelbar von der Mitgliederversammlung des Gemeindetags zu uns gestoßen ist.

Dann würde ich Frau Dr. Elena Benz aufrufen, die uns per Video zugeschaltet ist. Sie ist die Leiterin des Referats Recht beim Landespolizeipräsidium im Hessischen Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz. – Herzlich willkommen, Frau Dr. Benz; Sie haben das Wort.

**Frau Dr. Benz:** Ich wurde gebeten, die wesentlichen Inhalte der entsprechenden Regelungen im hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung darzustellen.

In § 31a HSOG ist die Elektronische Aufenthaltsüberwachung – EAÜ – geregelt. Dabei kann die EAÜ zum einen zur Verhütung von terroristischen Straftaten und zum anderen zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden. Insbesondere wird danach die Anordnung einer isolierten EAÜ in den Hochrisikofällen häuslicher Gewalt ermöglicht. Gerade in Fällen häuslicher Gewalt stellt die EAÜ eine geeignete Maßnahme zum Schutz bedeutender Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und sexuelle Selbstbestimmung dar.

Zentrale Voraussetzung für die Anordnung der EAÜ zur Gefahrenabwehr ist dabei eine Gefährdungsprognose. Es muss sich also auf der Grundlage bestimmter Tatsachen die Annahme rechtfertigen lassen, dass die überwachte Person in konkretisierter Weise und in absehbarer Zeit die besonders wichtigen Rechtsgüter Leben, Leib und Freiheit einer Person erheblich gefährden wird oder eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die im Mindestmaß mit drei Monaten Freiheitsstrafe bedroht ist, begehen wird. Die Anordnung der EAÜ zur Gefahrenabwehr setzt also eine konkretisierte Gefahr voraus.

In den Fällen der Anordnung der EAÜ kann außerdem einer Person, deren Aufenthaltsort elektronisch überwacht werden darf, zusätzlich aufgegeben werden, sich u. a. nicht an bestimmten Orten aufzuhalten, die ihr Gelegenheit oder Anreiz zu Straftaten bieten können, sowie den Kontakt mit bestimmten Personen zu unterlassen. Gemeinsame Voraussetzung für diese Maßnahmen ist die rechtliche Zulässigkeit der EAÜ nach § 31a.

§ 31a regelt auch die automatisierte Verarbeitung der Daten, die aufgrund der Anordnung einer EAÜ oder des Aufenthalts- bzw. Kontaktverbots nach § 31a erhoben werden können. Daten dürfen ohne Einwilligung der betroffenen Personen zu den Zwecken dieser Maßnahmen verarbeitet werden. Außerdem eröffnet § 31a die Möglichkeit, auch eine gefährdete Person mit einem nicht fest verbundenen technischen Mittel auszustatten, sodass ihre Aufenthaltsdaten ebenfalls verarbeitet und abgeglichen und damit die zu ihrem Schutz angeordneten Kontakt- und Näherungsverbote mittels EAÜ kontrolliert werden können. Die Durchführung mittels dieses Modells setzt dabei die Einwilligung der gefährdeten Person voraus. Ohne Einwilligung kann nur der Aufenthalt der betroffenen Person überwacht werden. Das ist das sogenannte spanische Modell und die Rechtsgrundlage dazu.

Schließlich dürfen nach § 31a die erhobenen Daten auf Anordnung durch den Richter zu einem Bewegungsbild verbunden werden, soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist. Gerade wenn der Polizei die Möglichkeit zur Verfügung steht, die Aufenthaltsorte gefährlicher Personen zu einem Bewegungsbild zu verbinden, entfaltet die EAÜ-Maßnahme ihre präventive Zielsetzung in besonderem Maß.

Die Erstellung eines Bewegungsbilds steht dabei unter Richtervorbehalt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Erstellung eines Bewegungsbilds durch eine EAÜ einen nochmals tieferen Grundrechtseingriff bedeutet. Die Polizei hat daher in ihrem Antrag darzulegen, welches bedeutende Rechtsgut durch den konkreten Störer gefährdet ist, dass die Gefahr durch die elektronische Überwachung des Aufenthaltsorts des Störers abgewehrt werden kann, sowie die Notwendigkeit dieser polizeilichen Eingriffsmaßnahmen.

Das waren im Wesentlichen die Inhalte der hessischen Regelungen, die in dieser Form erst vor kurzer Zeit, und zwar am 19. Dezember 2024, in Kraft getreten sind.

**Herr Brilla:** Der Deutsche Richterbund Baden-Württemberg vertritt ungefähr 2 000 Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Die Gesetzesbegründung geht ganz zu Recht davon aus, dass nicht alle gefährdeten Personen einen Gewaltschutzantrag stellen. Umgekehrt gibt es auch Personen, die direkt zum Gericht gehen und nicht vorher einen Notruf betätigen. Also, wir haben zwei Schienen, auf denen die gefährdeten Personen geschützt werden können.

Deswegen haben wir für den Deutschen Richterbund im September 2025 auch zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und Täterarbeit Stellung genommen. In der Stellungnahme habe ich geschrieben, dass es für die Familiengerichte besonders schwer ist, zu den Erkenntnissen zu gelangen, weil wir natürlich als Familiengericht keine Polizei haben, die uns zuliefert, und auch keine Ermittlungspersonen. Deswegen ist es gut und richtig, dass Sie im Land Baden-Württemberg genauso wie auch in anderen Bundesländern diese andere Schiene ebenfalls betrachten und über das Polizeigesetz versuchen, den Schutz für die Menschen zu ergänzen und zu komplettieren.

Parallele Strukturen können auch problematisch sein. Wenn man so nebeneinander her arbeitet, muss es natürlich einen Austausch geben. Das ist ein zentraler Punkt auch in der Kooperation, weil die Landespolizei, die Ortpolizeibehörde und die Gerichte mit verschiedenen Berufsgruppen involviert sind. Deswegen ist es auch denkbar, dass Sie vielleicht überlegen, über die Zuständigkeitsverordnung für die Justiz noch ein bisschen genauer zu sagen, welche Gerichte zuständig sein sollen. Sie haben das natürlich für die Staatsschutzsachen und die Terrorismusbekämpfung gemacht, konzentriert für die Amtsgerichte Mannheim und Stuttgart. Das ist genau richtig und gut so, weil dort auch Verschlussachen bearbeitet werden müssen.

Ansonsten ist es gut, dass die Familiengerichte vor Ort zuständig sind. Wenn Sie „Amtsgericht“ schreiben, könnte es auch in der Betreuungsabteilung oder in der Strafabteilung landen. Man könnte vielleicht noch genauer sagen, wo die Entscheidungen, die unter Richtervorbehalt stehen, getroffen werden müssen. Das ist vielleicht aber auch eine Frage des GVG und deswegen wiederum eine Bundesangelegenheit.

Jedenfalls benötigt es eine Vernetzung der Akteure und eine gegenseitige Information. Deswegen ist es sehr sinnvoll und richtig, in § 30a Absatz 8, so wie vorgesehen, eine Datenweitergabe festzuschreiben. Bei den öffentlichen Einrichtungen kann man die Gerichte vielleicht auch noch nennen. Die sind bestimmt auch darunter zu subsumieren, aber es wird vielleicht auch nicht schaden.

Sinnvoll wäre es auch auf jeden Fall, zu erwähnen – entweder im Gesetz oder zumindest in der Begründung –, dass die Gefährdungseinschätzungen, die von der Polizei jetzt flächendeckend gemacht werden – was, glaube ich, eine große Errungenschaft ist –, auch an die Familiengerichte weitergegeben werden können. Es sind eine Art Manuale, die abgefragt werden; dann hat man eine relativ gute Einschätzung, auch wissenschaftlich basiert, ob es sich tatsächlich um einen High-Risk-Fall handelt oder ob es nicht ganz so dramatisch ist. Die Weitergabe der Gefährdungseinschätzung, die man in diesem Netz von verschiedenen Beteiligten im besten Fall nur einmal macht, könnte damit erfolgen.

Damit komme ich zum Schwerpunkt der heutigen Anhörung: Dieses Bewegungsbild, das Sie in § 32 Absatz 3 Satz 3 einführen möchten, ist natürlich auch eine interessante Erkenntnisquelle. So fehlen uns beispielsweise zu der Frage, ob man eine Fußfessel braucht, manchmal Erkenntnisse, die wir von der Polizei bekommen könnten. So ein Bewegungsbild kann natürlich zur Beantwortung der Frage beitragen, ob man es mit einem hochgefährlichen Täter zu tun hat, oder – wie es Herr Matheis schon gesagt hat – es auch entlastende Momente gibt, etwa wenn man sieht, dass sich die Personen nur zufällig immer wieder in der Straßenbahn begegnet sind oder aneinander vorbeigefahren sind. Das sind schon interessante Dinge, die man dabei herausbekommen kann.

Wenn es unter Richtervorbehalt steht, dann könnten Sie vielleicht zu der Entscheidung kommen, das auch noch einzuführen. Frau Dr. Grünwald wird vielleicht noch etwas mehr zu der Abwägung zwischen einerseits verfassungsrechtlichen Gütern, dem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung, und andererseits den gefährdeten Rechtsgütern sagen.

Wenn sich der Landtag dazu entschließt, dann wäre es natürlich auch sinnvoll, die Weitergabe dieser Informationen nicht nur bei Verstößen, sondern auch für die Frage der Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung freizugeben, insbesondere wenn diese verlängert werden müsste. Dann wäre es interessant zu wissen, wie sich der Täter bisher verhalten hat. Deswegen wäre es wichtig, in dem Katalog, den Sie in § 32 Absatz 3 Satz 4 vorgesehen haben, noch zu ergänzen, dass die Datenverarbeitung nicht nur bei Verstößen, sondern auch für weitere Entscheidungen oder für die Verlängerung der Maßnahme zugelassen wird.

Es scheint mir auch noch eine Ergänzung in § 32 Absatz 6 zu fehlen. § 32 Absatz 6 könnte dahin gehend ergänzt werden, dass auch hierfür die Gerichte nach dem FamFG, dem Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständig sind.

Die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Trainingskurs, die das Bundesgesetz auch vorsieht, ist bestimmt gut und sinnvoll, weil Täterarbeit auch Prävention bedeutet. Es ist wichtig festzuschreiben, was passiert, wenn der Mensch dann nicht hingeht. Es ist gut, das schon im Polizeigesetz zu verorten, weil – das habe ich am Anfang gesagt – nicht alle Menschen einen Gewaltschutzantrag stellen und man auf diesem Weg sehr schnell zu einer Verpflichtung zu diesen Trainingskursen kommen kann. Wichtig ist aber natürlich das Angebot. Es muss diese Kurse auch geben. Man muss vielleicht überlegen, ob dafür ein Kostenbeitrag zu erheben ist. Daran soll es jedenfalls nicht scheitern.

Lassen Sie mich noch erwähnen, dass in § 30 Absatz 1 die Verpflichtung der Täterperson normiert wird, die Adresse für die Zustellung preiszugeben, also wo man den Täter erreichen kann. Das mag Ihnen als eine Kleinigkeit erscheinen, ist für die Praxis aber sehr wichtig. Es ist sehr gut, dass Sie das einführen möchten, weil ansonsten die Leute oft nicht erreichbar sind. Die sind dann irgendwo, weil sie natürlich die Wohnung verlassen müssen, und dann können wir ihnen nichts zustellen. Deswegen ist es gut, dass Sie das mit aufnehmen möchten.

Zum Schluss muss ich als Verbandsvertreter an den Erfüllungsaufwand erinnern, der für die Gerichte entstehen wird. Das ist zusätzliches Geschäft. Das machen wir natürlich gern, um die Leute zu schützen. Aber es kostet natürlich Zeit und vor allem Kooperation und Vernetzung. Das ist ein zusätzlicher Aufwand. Gerade in diesem Bereich ist es aber sehr notwendig, dass wir Hand in Hand zusammenarbeiten.

**Vorsitzender Ulli Hockenberger:** Dann darf ich das Wort Frau Dr. Stefanie Grünewald, Professorin für öffentliches Recht an der Akademie der Polizei in Hamburg, erteilen, die uns auch einen ausführlichen schriftlichen Bericht hat zukommen lassen, den wir verteilt haben (*Anlage 2*). – Frau Dr. Grünewald, Sie haben das Wort.

**Frau Dr. Grünewald:** Vielen Dank für die Einladung und für die Möglichkeit, zu diesem sehr wichtigen Vorhaben zu sprechen. Gerade heute hat sich das Bundeskabinett ebenfalls dieses Themas erneut angenommen.

Die schriftliche Stellungnahme erwähnten Sie gerade schon. Ich hoffe, dass Ihnen diese bekannt ist und vorliegt. Ich werde jetzt versuchen, in aller Kürze die aus meiner Sicht wichtigsten Punkte noch einmal darzulegen.

Ich beginne mit § 30a des vorliegenden Entwurfes. Zunächst einmal ist zu begrüßen, dass es nunmehr eine Norm geben soll, die eine Grundstruktur enthält, in der sich zukünftig alle relevanten Maßnahmen im Kontext der häuslichen Gewalt befinden. Das ist insbesondere aus der Sicht der Gesetzesanwender positiv hervorzuheben.

Die Definition der gefährdeten Person in § 30a ist bei dem Gesetzgebungsvorhaben leider ein bisschen auseinandergefallen. Es werden jetzt uneinheitliche Begriffe verwendet. Hier wäre es im Sinne der Rechtsklarheit und der Einheitlichkeit der Begrifflichkeiten schön, wenn eine Legaldefinition ergänzt und einheitlich beispielsweise von der gefährdeten Person gesprochen würde.

Es findet sich dann in § 30a eine Neuregelung zur Wohnungsweisung und zum Rückkehrverbot. Hier werden verschiedene neue Gefahrengrade eingeführt, die sich dann auch bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung finden.

Zu der Grundproblematik der verschiedenen Gefahrengrade hatte ich in meiner ausführlichen Stellungnahme ausgeführt. Daher hier nur in aller Kürze: Immer da, wo wir Gefahrenschwellen vorverlagern, führt das natürlich auch zu einer Erweiterung polizeilicher Eingriffsbefugnisse. Das ist hier auch sicherlich der gesetzgeberische Wille, bedeutet aber auf verfassungsrechtlicher Ebene, dass wir zu einer Ausweitung von Grundrechtseingriffen kommen.

Um diese Vorverlagerung und Erweiterung von Kompetenzen verfassungsmäßig rechtfertigen zu können, müssen wir auf der anderen Seite Erhöhungen zum Schutz von Grundrechten vornehmen. Diese Erhöhung kann sich auf die Schutzgüter und die Anforderungen an die zu schützenden Güter beziehen. Das betrifft im

Grunde genommen in ähnlicher Weise auch die neu aufgenommene verhaltensbasierte konkrete Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung. Hier sind aber vor allem die Polizeien gehalten, dokumentarischen Anforderungen gerecht zu werden, die nun um ein erhebliches Maß ansteigen werden.

Im Hinblick auf die Schutzgüter haben Sie sich für die Regelung entschieden, dass sowohl für Wohnungsverweisung und Rückkehrverbote als auch für die elektronische Aufenthaltsüberwachung als Schutzgut auch Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung mit aufgenommen werden. Damit haben Sie den Schutzgüterkatalog erheblich erweitert, weil hierunter auch Straftaten fallen wie beispielsweise exhibitionistische Handlungen, Abfotografieren usw.

Mit dieser Erweiterung haben wir nun quasi in doppeltem Maß ein Problem, weil wir jetzt eine Herabsetzung des Gefährgrads bei zusätzlicher Herabsetzung des Schutzguts haben. Deswegen habe ich Ihnen in meiner Stellungnahme vorgeschlagen, um das Ganze verfassungsrechtlich abzusichern, ein Mindestmaß von drei Monaten Freiheitsstrafe in Kombination mit den Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung zu normieren, weil hierdurch noch einmal der besondere Unwertgehalt dieser potenziell zu verübenden Straftaten zum Ausdruck gebracht wird.

In § 30a Absatz 3 haben Sie neu zusammengeführt das Betretens-, Kontakt- und Annäherungsverbot. Hier fehlen aus meiner Sicht auch im Interesse der Verfassungsmäßigkeit der Regelung Ausnahmeregelungen, etwa da, wo die Wahrnehmung berechtigter Interessen einem beispielsweise Annäherungsverbot entgegenstehen, also dort, wo es z. B. sorgerechtlchen Umgang gibt oder Ähnliches.

Auch um den Schutzrahmen zu begrenzen, fehlt es an einem Erfordernis, das beispielsweise dahin gehend funktionieren könnte, dass man sagt: Das Annäherungsverbot ist in diesem Umfang erforderlich, um dem Erfordernis des wirkungsvollen Schutzes der gefährdeten Person Rechnung zu tragen. Wir bewegen uns hier immer in einem Spannungsfeld zwischen den Grundrechten der zu schützenden Person und den Grundrechten der später von Maßnahmen betroffenen Person.

Im Hinblick auf § 30a Absatz 5 – hier geht es um die Mitteilungspflichten des Familiengerichts an die Polizeien – hatte auch ich in meiner Stellungnahme schon ausgeführt, dass hierfür wohl nicht Sie als Landesgesetzgeber zuständig sind, sondern der Bundesgesetzgeber im Rahmen des GVG eine entsprechende Regelung vorsehen muss.

Die Beratungspflichten wurden eben auch schon angesprochen, der neue § 30a Absatz 6. Hier habe ich etwas ausführlicher zu den verfassungsmäßigen Grundlagen ausgeführt, die ich höher bewerte, als es in der Gesetzesbegründung dargelegt worden ist, letztendlich dies aber zur Verhinderung von Straftaten als gerechtfertigt ansehe. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist aber darauf hinzuweisen, dass eine solche Beratungsverpflichtung sinnvoll sein muss und auch ein ausreichendes Angebot im Sinne von Angeboten für eine solche Teilnahme eröffnet werden muss.

Auch die Weitergabe personenbezogener Daten kam eben schon zur Sprache, der § 30a Absatz 8 Ihres Entwurfs. Hier fehlt es aus meiner Sicht an Regelungen zu Lösungsfristen. Es fehlt an Mitteilungspflichten an die betroffene Person, und es fehlt auch an einer Widerspruchsmöglichkeit bzw. an Ausnahmeregelungen, die aus datenschutzrechtlichen Gründen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vorgesehen werden sollten.

Kommen wir zum Hauptteil, der elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Hier sehe ich noch erhebliche Regelungslücken, wobei der Grundansatz aber sehr zu begrüßen ist, dass Sie insbesondere die spanische Fußfessel im neuen § 32 Absatz 2 einführen wollen. Der § 32 Absatz 2 ist momentan noch eine recht rudimentäre Regelung. Es fehlen Regelungen zur Funktionsweise, insbesondere zu einer möglichen Alarmierung der betroffenen Person, die z. B. durch ein entsprechendes Signal des Devices auf eine Annäherung der überwachten Person hingewiesen werden könnte. Es fehlt auch eine genauere Differenzierung im Hinblick auf die Datenverarbeitung. Da wir hier unterschiedliche Eingriffe haben, müssen diese in der von Ihnen vorgesehenen Regelung auch entsprechend normiert werden.



Es fehlt des Weiteren an Dokumentationsregelungen, auch an der Kenntnisgabeverpflichtung, dass z. B. eine EAÜ in eine spanische Fußfessel umgewandelt werden soll, und auch die Möglichkeit, dem nachträglich noch zuzustimmen, weil ja auch Fälle denkbar sind, in denen ein Opfer zunächst nicht bereit ist, ein entsprechendes Device für die spanische Fußfessel mitzuführen, sich später aber dazu bereit erklärt und eine solche Form der Überwachung gern ermöglichen möchte.

Als Blaupause hierfür habe ich den § 201c Absatz 4 des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein in meiner Stellungnahme aufgeführt, wo diese Kritikpunkte in einer gesetzlichen Normierung aufgegriffen worden sind.

Mit Blick auf den vom Bundeskabinett verabschiedeten neuen Entwurf eines Gewaltschutzgesetzes möchte ich Ihnen empfehlen, zu der spanischen Fußfessel eine Device-Regelung aufzunehmen, die Minderjährige in den Blick nimmt. Vorstellbar ist ja, dass nicht nur die Ehefrau, der Ehegatte, der ehemalige Partner Opfer von häuslicher Gewalt wird, sondern dass auch Kinder im minderjährigen Alter Opfer werden und von dieser spanischen Fußfessel profitieren sollen. In diesem Sinne wäre es sinnvoll aufzunehmen, dass auch Minderjährige ein entsprechendes Device erhalten können, wenn das Kindeswohl nicht gefährdet ist, die Bedienbarkeit gesichert ist und die Zustimmung des Sorgeberechtigten vorliegt.

Zum Schluss – das hatte ich in meiner Stellungnahme auch erwähnt – möchte ich auf das Thema der Personalressourcen hinweisen. Die Gerichte – das wurde eben schon gesagt – müssen mit ausreichendem Personal ausgestattet sein. Das betrifft aber in gleichem Maß die Polizeivollzugskräfte der Länder, die in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen müssen, um die zukünftigen Maßnahmen ordnungsgemäß durchzuführen. Das gilt nicht zuletzt auch für die Beratungsangebote, die frühestmöglich Einwirkungspotenziale entfalten sollen.

**Vorsitzender Ulli Hockenberger:** Vielen Dank, Frau Dr. Grünewald. – Jetzt gibt es die Gelegenheit, Fragen zu stellen. – Frau Kollegin Tuncer, bitte.

**Abg. Fadime Tuncer GRÜNE:** Erst einmal vielen Dank vonseiten unserer Fraktion für Ihre Einschätzungen und für die rechtliche Einordnung einiger Punkte, die uns wichtig sind, weil wir das Gesetz rechtskonform auf den Weg bringen wollen.

Für uns war es wichtig, die Beratungspflicht mit aufzunehmen, weil wir auch im Hinblick auf die Täterarbeit eine Perspektive bieten wollen. Dem Täter soll die Möglichkeit gegeben werden, an sich selbst zu arbeiten. Natürlich wissen wir auch, dass es auf Freiwilligkeit beruhen muss bzw. der Täter daran mitwirken muss. Wie Sie, Herr Matheis, gesagt haben, können wir heute noch nicht feststellen, ob der Zeitrahmen von sechs Monaten dafür ausreicht; aber es ist auf jeden Fall eine Neuerung mit dem Ziel, im Hinblick auf die Täterarbeit eine Verbesserung zu erreichen.

Das Bewegungsbild ist ein wichtiger Anhaltspunkt im Hinblick auf die Verhaltensmuster des Täters. Bei der Prüfung einer Verlängerung kann dann gegebenenfalls nachgewiesen werden, ob ein Umdenken bzw. ein anderes Verhaltensmuster zu erkennen ist. Vielleicht kann man auch – ich möchte Sie fragen, wie Sie das sehen – eine gestufte Einführung des Bewegungsbilds vorsehen. Man könnte etwa in den ersten sechs Monaten auf ein Bewegungsbild verzichten und dann, wenn keine Besserung eintritt oder Auffälligkeiten vorkommen, bei einer Verlängerung der Maßnahme das Bewegungsbild anordnen. Wie würden Sie es einschätzen, wenn man das Bewegungsbild auf diese Weise einführen würde?

Frau Grünewald, Sie haben ganz viele formale und inhaltliche Punkte eingebracht, die wir, denke ich, im Nachgang noch aufgreifen werden. Ansonsten zeigt uns Ihr Statement, dass wir hier hauptsächlich einen Bedarf haben zum Schutz der Freiheit von Personen, die gefährdet sind, die Gewalt erlebt haben und unter Dauerterror stehen. Es geht darum, dass wir eine Sicherheit für diese Menschen gewährleisten können. Diese Regelungen sind ein Baustein. Uns ist klar, dass das nicht das Allheilmittel ist; es ist aber auf jeden Fall der richtige Weg, um Menschen zu schützen.

**Abg. Isabell Huber CDU:** Auch von uns ein herzliches Dankeschön an die Expertinnen und Experten für die Stellungnahmen. Man kann festhalten – das finde ich

sehr schön; das zeigt auch die parteiübergreifende Einigkeit –, dass sich die Experten darin einig sind, dass in diesem Bereich gehandelt werden muss. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung wurde von keinem der Experten infrage gestellt; sie wird vielmehr als weitere wichtige Maßnahme im Kampf gegen Gewalt an Frauen – und in geringerem Umfang auch an Männern – angesehen. Das möchte ich einfach noch einmal festhalten.

Für uns, die CDU-Fraktion, ist natürlich auch das Thema des Bewegungsbilds ein wichtiges Anliegen. Ich möchte festhalten, dass wir hierzu von drei Sachverständigen eine positive Rückmeldung erhalten haben.

Frau Grünewald, Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme dazu etwas gesagt. Vielleicht können Sie einfach noch einmal ein, zwei Sätze dazu ausführen, wie Sie das sehen vor dem Hintergrund des präventiven Gedankens, wie ihn Herr Matheis vorhin sehr deutlich ausgeführt hat.

Frau Dr. Benz, Sie haben gesagt, zum 19. Dezember 2024 sei diese Regelung in Hessen eingeführt worden. Dazu würden mich die Zahlen in Hessen interessieren. Wie viele Fälle haben Sie? In wie vielen dieser Fälle wurde ein Bewegungsbild angeordnet? Welche Erwägungen waren für die Anordnung des Bewegungsbilds maßgeblich? Wie läuft es bei Ihnen in der Praxis ab? Gibt es auch dort diese rechtliche Thematik, überhaupt ein Bewegtbild zu erstellen? Ist das bei Ihnen ein Thema? Oder war es auch im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses ein Thema? – So viel in einem ersten Schritt von meiner Seite.

**Abg. Christian Gehring** CDU: Ich bedanke mich beim Kollegen Binder für die Initiative und auch bei den anderen Fraktionen dafür, dass es gelungen ist, diesen Gesetzentwurf gemeinsam auf den Weg zu bringen.

Ich habe zwei Fragen. Die erste Frage geht an Herrn Matheis: Sie haben das Thema Bewegungsbild sehr eindrücklich geschildert. Wenn ich aus einer Beziehungstat komme und kenne die Gewohnheiten des Partners, dann weiß ich, wo er hingeht, und es sind vielleicht auch Punkte da, die man nicht so direkt auf dem Schirm hat. Sehen Sie eine Möglichkeit, des Problems der Ausspähung auch ohne Bewegungsbild Herr zu werden? Mir fällt nämlich keine Möglichkeit ein, wie man das hinbekommen könnte, wenn das Bewegungsbild wegfallen würde.

Dann meine zweite Frage – ich möchte sie an alle Expertinnen und Experten in den Raum stellen; ich weiß nicht, ob jemand darauf eine Antwort hat –: Die Fußfessel ist ja ganz klar für den Täter. In Bezug auf das Gerät für das Opfer nach dem spanischen Modell frage ich mich, ob das auch über eine App-Steuerung gehen könnte. Ist es denkbar, dass man sich eine App auf ein Smartphone, auf eine Smartwatch herunterlädt, was das Ganze dann bedienerfreundlicher machen würde? Gibt es da Erfahrungswerte?

**Abg. Sascha Binder** SPD: Herzlichen Dank an die Expertinnen und Experten in dieser Anhörung. Ich will auch noch einmal den Dank an die Fraktionen zurückgeben für das gute Miteinander in den letzten Wochen und dafür, dass wir diese Gesetzesinitiative gemeinsam auf den Weg bringen können. Das ist ein sehr gutes Zeichen für die vielen Opfer von häuslicher Gewalt, deren Zahl ja in den letzten Jahren leider deutlich zugenommen hat. Ich will es aber ansonsten bei Fragen belassen, denn deshalb machen wir ja eine Anhörung.

Zunächst einmal eine Frage an Sie, Herr Matheis. Wir haben die Beratung als Bestandteil der Maßnahmen in diesem Gesetzentwurf vorgesehen. Sie haben gesagt, es fehlt vor allem an Beratungsstellen. Wo sehen Sie in dieser Hinsicht Unterstützungsnotwendigkeiten und Unterstützungsmöglichkeiten durch die politischen Ebenen? Wo sehen Sie in Bezug auf die Dichte der Beratungsstellen Unterstützungsnotwendigkeiten?

An Frau Dr. Benz möchte ich eine ähnliche Frage wie die Kollegin Huber stellen: Ist das Bewegungsprofil in Hessen, auch wenn es extra angeordnet werden muss, bei den Maßnahmen in der Praxis obligatorisch? Das heißt, wird es, obwohl es extra angeordnet werden muss, meistens mit angeordnet aufgrund der guten Gründe, die wir ja auch im Rahmen der Anhörung gehört haben? – So weit erst einmal die Fragen von mir.

**Abg. Julia Goll** FDP/DVP: Auch von mir ganz herzlichen Dank an unsere Experten und Expertinnen für die interessanten Ausführungen.

Ich möchte einige Nachfragen stellen. Frau Dr. Benz, ich muss gestehen, ich kann mir praktisch noch nicht vorstellen, was geschieht, wenn eine Unterschreitung des Mindestabstands festgestellt wird. Dann werden wahrscheinlich beide Personen benachrichtigt, sowohl der Gefährder als auch die gefährdete Person. Nun weiß man ja nicht, wohin sich beide bewegen wollten. Also, wie kommen diese Personen wieder auseinander? Wie wird dieser Abstand wiederhergestellt? Dem Gefährder kann ja nicht gesagt werden, wo die gefährdete Person ist; das wäre wahrscheinlich kontraproduktiv.

Also deshalb ganz einfach die Nachfrage, wie das in Ihrer schon vorhandenen Praxis funktioniert und welcher Abstand üblicherweise angeordnet wird. Darüber waren wir uns im Vorfeld ein bisschen unklar, was da wohl sinnvoll wäre. Das fände ich wichtig zu wissen.

Frau Professorin Grünewald, von mir auch noch einmal die Nachfrage zum Bewegungsbild. Dazu wollten Sie eigentlich in der Anhörung noch Näheres sagen. Ich möchte noch einmal auf die Angaben unserer Herren Experten zurückkommen, die gesagt haben – von Herrn Brilla habe ich mir das relativ deutlich so notiert –, das Bewegungsbild kann sinnvoll sein, um aufzuklären, ob überhaupt ein hochgefährlicher Täter vorliegt. Es ist einfach interessant zu wissen, wie er sich verhält.

Nun ist ja die Anfertigung des Bewegungsbilds ein besonders schwerwiegender Grundrechtseingriff. Ich habe ein Problem – die Kollegen wissen das aus der Vorbesprechung – mit diesem Bewegungsbild, wenn man diesen schwerwiegenden Grundrechtseingriff vornimmt, um überhaupt festzustellen, ob man wirklich einen so hochgefährlichen Täter vor sich hat. Daran, wie gesagt, störe ich mich ein bisschen. Aber ich bin jetzt auch nicht die Superfachfrau im Verfassungsrecht. Wenn Sie dazu in der ersten Runde noch etwas sagen könnten, wäre ich Ihnen dankbar.

**Vorsitzender Ulli Hockenberger:** Dann sind wir mit der ersten Fragerunde durch. Ich schlage vor, dass wir in der Reihenfolge der gestellten Fragen Herrn Matheis, Frau Dr. Grünewald, Frau Dr. Benz und Herrn Brilla mit den Antworten zu Wort kommen lassen. – Herr Matheis, wenn Sie bitte beginnen wollen.

**Herr Matheis:** Dann beginne ich mit der Frage der Frau Abg. Tuncer. Ob ein Bewegungsbild gleich in den ersten sechs Monaten angeordnet werden soll oder erst in der Verlängerung, ist sicherlich abhängig von der zugrunde liegenden Tat, von der Schwere der Gewalt, die da ausgeübt wurde, und den sonstigen Hinweisen, die zum Täter bestehen.

Ich stelle mir sehr viel öfter diese Maßnahme gleich zu Beginn für die ersten sechs Monate vor. Ich kann mir nur schwer vorstellen, dass es eine Konstellation gibt, bei der in den ersten sechs Monaten kein Bewegungsbild angeordnet wird, es dann aber in der Verlängerung dazu kommt. Dann müsste der Täter irgendwelche Sachverhalte liefern, die das begründen würden. Er wird das eher vermeiden. Er wird schauen, dass er diese sechs Monate ohne Auffälligkeiten übersteht, in der Gewissheit: Dann werde ich diese elektronische Aufenthaltsüberwachung los.

Dann zu Herrn Abg. Gehring. Eine Ausspähung ohne Bewegungsbild feststellen – ich gehe davon aus, alle Empfehlungen für betroffene Frauen sagen: Ändern Sie Ihre Gewohnheiten. Ändern Sie Gewohnheiten dort, wo es dem Täter bekannte Gewohnheiten sind, soweit es möglich ist. Die Arbeitsstelle kann in den wenigsten Fällen gewechselt werden. Die Kinder gehen wahrscheinlich in die gleiche Kindertagesstätte – es sei denn, es ist ein Umzug mit den ganzen Maßnahmen verbunden, was nicht selten der Fall ist. Aber man darf nicht davon ausgehen, dass für den Täter ohnehin das gesamte Leben der Frau und der Kinder offen liegt. Da wird es Verhaltensänderungen von der Betroffenenenseite geben. Deswegen macht die Maßnahme Bewegungsbild mit der EAÜ auf jeden Fall Sinn.

Zu der Frage, ob es ein anderes technisches Mittel gibt. Es gibt sogenannte Funkuhren, die schon jetzt einen Notruf der Betroffenen möglich machen. Das hat aber nichts mit einer EAÜ zu tun. Da laufen gewisse Feldversuche. Es gibt möglicher-

weise auch Apps; das weiß ich aber nicht, da bin ich technischer Laie. Aber ich würde mich jetzt nicht auf technische Dinge fokussieren, die neu sind, wenn es ein Medium gibt, das schon seit Jahren erprobt ist und positive Ergebnisse geliefert hat.

Dann zu der Frage des Herrn Abg. Binder zu den Beratungsstellen. Ich greife jetzt mal das, was mir direkt bekannt ist, heraus. Ich leite die Außenstelle des Weißen Rings in der Stadt und im Landkreis Karlsruhe. Wir haben dort den Verein für Jugendhilfe, der auch für Erwachsene zuständig ist und diese Erwachsenenstrainings anbietet. Die haben pro Jahr zweimal einen Gruppenkurs mit jeweils sechs Monaten Dauer. Die Täter, von denen wir jetzt reden, Hochrisikotäter, können Sie in keinen Gruppenkurs hineinnehmen. Da müssen Sie Einzelberatungsgespräche anbieten. Das können die Träger vielleicht ein- oder zweimal im Jahr anbieten, und dann ist das Ende der Möglichkeiten erreicht.

So ähnlich dürfte es im ganzen Land sein. Also, das muss anwachsen, da muss mehr Personalkapazität hineingegeben werden. Das ist eine wichtige Sache. Die berichten auch von richtig guten Erfahrungen, aber eben bei Nichthochrisikotätern. Hochrisikotäter sind sehr manipulativ unterwegs. Dementsprechend bedarf es da auch höherer Personalressourcen und einer längeren Gesprächszeit.

**Frau Dr. Grünewald:** Zum elektronischen Bewegungsbild hatte ich nur sehr kurz ausgeführt, weil das in Ihrem eigentlichen Gesetzesvorschlag quasi nicht mehr enthalten war. Von der grundsätzlichen Einordnung her ist es so, dass das Bundesverfassungsgericht sagt, bei dem elektronischen Bewegungsbild handelt es sich um einen besonderen und sehr tiefgreifenden Eingriff in Grundrechte. Das bedeutet, wir verletzen hier das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur „normal“, also in der Weise, wie wir das bei anderen Observationsmaßnahmen oder Datenerhebungsmaßnahmen tun, sondern auch dadurch, dass wir die Bewegungen des Bürgers systematisch erfassen und quasi vom Gang aus dem Haus zum Bäcker bis zur Schule, bis zum Arbeitsplatz ein komplettes Bild von seinem Verhalten, seinem Leben rekonstruieren können. Dadurch machen wir den Bürger quasi gläsern. Das ist in unserem Rechtsstaat etwas, was wir im Grunde genommen nicht wollen.

Deswegen würde man verfassungsrechtlich sagen: Wollte man ein solches elektronisches Bewegungsbild normieren, müsste man in den Anforderungen sehr hoch greifen. Man müsste z. B. sagen, dass diese Maßnahme zum Schutz der betroffenen Person erforderlich ist. Erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bedeutet: Es gibt keine andere, mildere Maßnahme, die mich zu dem gleichen gewünschten Erfolg bringt.

Dann müsste man darüber nachdenken: Wo legt man das Schutzgut an? Also, reichen die Schutzgüter, die Sie genannt haben oder in Ihrem Gesetzentwurf normiert haben? Das wird man wohl verfassungsrechtlich enger sehen müssen und sagen müssen: Na ja, da muss zumindest wohl eine drohende Gefahr für Leib und Leben eine Rolle spielen, um eine solche Maßnahme zu rechtfertigen.

Das Ganze muss formal unter Richtervorbehalt gestellt werden, weil die Polizei als Exekutivorgan das nicht aus eigener Kompetenz kann, sondern hier rechtsstaatlich quasi ein Vieraugenprinzip herrschen muss.

Das bedeutet aber nicht, dass das nicht geht. Sie merken an den Ausführungen, dass die Möglichkeit besteht, so etwas gesetzlich zu regeln. Die Anforderungen sind aber sehr hoch, und diese müssen sich dann so im Landesgesetz wiederfinden. – Also, soweit es zum Schutz der gefährdeten Person bei einer drohenden Gefahr für Leib und Leben erforderlich ist und unter richterlicher Anordnung würde ich dahin kommen, dass man wohl ein solches Bewegungsbild in Ausnahmefällen erlauben kann, auch wenn ich es – das möchte ich betonen – aus der Opferschutzperspektive absolut nachvollziehen kann, dass es wünschenswert wäre, diese Bewegungsbilder erstellen zu lassen.

Der Gedanke: „Das entlastet ja auch den Täter“ funktioniert in unserem Rechtsstaat nicht. Unser Rechtsstaat geht davon aus, dass die Unschuldsvermutung gilt. Wir laufen selbst bei Menschen, die sich in ihrem Leben schon einiges haben zuschulden kommen lassen, nicht mit einem Präventivverdacht durch die Gegend. Unser Staat basiert auf einer Freiheit von Überwachung.

Überwachung ist eine polizeiliche Ausnahmesituation. Das können wir jetzt auch nicht im Hinblick auf häusliche Gewalt, so schlimm wie sie ist – da sind wir uns, glaube ich, alle einig –, über Bord werfen und sagen: Na ja, gut, da machen wir es jetzt mal. Vielmehr möchte ich auch verfassungsrechtlich dafür plädieren, dass wir in einem Rechtsstaat leben, der ein Recht auf Freiheit von Überwachung und eine Privatheit von Daten gewährleistet.

Das sehen wir in ganz vielen Diskussionen. Ich will Ihnen jetzt nicht mit „Gotham“ und Palantir kommen, aber auch dort müssen wir uns die Frage stellen: Wie viel Freiheit wollen wir in unserem Rechtsstaat erhalten, und wie viel Überwachung ist uns das Ganze wert, diese Freiheit zu opfern?

Was ist der alternative Ansatz? Die spanische Fußfessel. Sie haben sich ja dafür entschieden, ein Modell der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zu etablieren, bei dem es gerade darum gehen soll, dass potenzieller Täter und gefährdete Person alarmiert werden, wenn sie sich einander nähern – und sei es auch manchmal nicht absichtlich, aber natürlich umso mehr, wenn eine Annäherung absichtlich erfolgt. Da ist es nach den Erfahrungen aus Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Spanien so, dass verschiedene Radii eingestellt werden können, die sozusagen Alarmierungskreise bilden, von einem weiteren Kreis bis hin zu einem engeren Kreis, und das mitgeführte GPS-Gerät mit Vibrationsalarm oder akustischem Alarm reagiert und warnt.

Technisch gesehen ist es dann natürlich nicht so, dass ein Richtungspfeil erscheint nach dem Motto: Geh bitte jetzt nach Osten, oder: Geh bitte jetzt nach Süden. Technisch kann man diese Bewegungen natürlich nachvollziehen. Aber die Idee ist, dass man über die eigene Bewegung steuert, ob sich der Alarm dann erledigt oder ausläuft, insbesondere indem man sich in ein Taxi setzt, die Polizei alarmiert usw. usf.

Zu der technischen Frage, ob man statt eines Devices möglicherweise eine App verwenden könnte, ob es dazu irgendwelche Erfahrungswerte gibt: Mir ist nicht bekannt, dass es Applikationslösungen gibt. Das liegt wahrscheinlich auch daran, dass man einen GPS-Tracker bei sich führt, also das Device, das die gefährdete Person bei sich trägt. Aus rechtlichen Gründen hätte ich auch erhebliche Bedenken, eine Staats-App auf das private Endgerät zu spielen. Sie erinnern das vielleicht noch aus der Coronazeit, wo wir uns über ähnliche Dinge Gedanken gemacht haben.

Auch im Hinblick auf die Funktionstauglichkeit, Fehlermeldungen etc. halte ich ein eigenständiges GPS-Gerät technisch für besser zu warten, instand zu setzen, und auch für weniger fehleranfällig. Soweit mir bekannt ist, ist das tatsächlich auch die Art, wie es bislang praktiziert wird.

**Frau Dr. Benz:** Wir haben bisher 24 Anträge gestellt, und zwar in den Fällen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Gefahrenabwehr. Davon wurden 17 genehmigt, und darunter waren elf Fälle nach dem spanischen Modell. – So weit zu den Zahlen.

Sie haben noch gefragt, wie viel Meter Abstand die Kontakt- und Annäherungsverbote vorsehen könnten. Bei uns werden häufig 500 m angeordnet, und deswegen wird das so unsererseits auch beantragt.

Zu den Bewegungsbildern wollte ich noch einmal klarstellen, wie es bei uns in Hessen geregelt ist. Das ist bei uns keine Standardmaßnahme. Diese Anordnung wird nur dann beantragt, wenn besondere Umstände vorliegen. Und zwar ist es gesetzlich so geregelt, dass diese Maßnahme, also die Verbindung der erhobenen Daten zu einem Bewegungsbild, zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich sein muss. Ich meine, Frau Professor Grünwald hat erwähnt, dass das eine der Voraussetzungen sein muss. Das ist bei uns auch gesetzlich vorgesehen.

Da die Voraussetzungen tatsächlich so streng sind, haben wir in Hessen bisher noch keinen Fall gehabt, in dem wir die Anordnung eines Bewegungsbilds beantragt haben. Wie ich schon gesagt habe, steht die Genehmigung bei uns auch unter Richtervorbehalt. Das heißt, dafür braucht man eine richterliche Entscheidung.

Was passiert, wenn gegen ein Kontakt- bzw. Annäherungsverbot verstoßen wird? Das ist situationsabhängig. Wenn wir im Rahmen des spanischen Modells so einen Verstoß haben, dann wird die gefährdete Person von der GÜL kontaktiert. Im Rahmen dieses Kontakts werden Maßnahmen ergriffen, die aus der Sicht der GÜL und der betroffenen Person sinnvoll und erforderlich sind. – So wird das bei uns gehandhabt.

**Herr Brilla:** Konkret wurden keine Fragen an mich gerichtet. Deswegen vielleicht noch einmal aus der Sicht der Praxis zu dieser Abstufung, die jetzt vorgenommen werden soll. Wir haben natürlich die normalen Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz oder auch nach dem Polizeigesetz. Wenn es zur Kontrolle, dass sich die Leute auch daran halten, unerlässlich erscheint – so ist die Formulierung im Gesetzentwurf des Bundes –, haben wir mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung künftig noch ein zusätzliches Mittel.

Wenn jemand von vornherein sagt – solche Menschen gibt es auch –: „Das ist mir ziemlich egal, was Sie anordnen und welche Maßnahmen Sie ergreifen, ich werde es ohnehin nicht respektieren“, dann hätten wir so einen Fall, in dem wir sicher sein könnten, dass es unerlässlich ist.

Dann gibt es aber auch Menschen, bei denen man nicht sicher weiß, ob sie sich daran halten werden, ob sie sich davon beeindrucken lassen. Dann ist es wieder eine Frage der Gefährdungseinschätzung, die uns die Polizei liefern kann, ob wir einen Typ Täter vor uns haben, bei dem es hoch wahrscheinlich ist, dass er sich nicht daran halten wird, weil er z. B. schon mit Suizid gedroht hat, weil er z. B. schon angekündigt hat und konkret sozusagen schon ins Arbeiten gekommen ist, gegen das Kontaktaufnahmeverbot zu verstoßen, also nicht nur darüber nachdenkt.

Dann befinden wir uns auf einer Stufe, an der uns das Bewegungsbild vielleicht helfen kann. Aber dann muss es natürlich schon mal da sein. Dann wäre es wichtiger – Frau Tuncer, auf Ihre Frage –, für den nächsten Schritt zu wissen: Wie beeindruckt war der Mensch durch die Gewaltschutzanordnung?

Es gibt auch viele Fälle, in denen mehrfach Gewaltschutzanträge gestellt werden. Dann könnte man natürlich auf Vorverfahren zurückgreifen und fragen: Wie waren die Erkenntnisse beim ersten Mal? Hat es etwas gebracht, oder müssen wir jetzt vielleicht eine Stufe weitergehen?

**Vorsitzender Ulli Hockenberger:** Vielen Dank, Herr Brilla. – Das war es für die erste Runde. Gibt es weitere Fragen Ihrerseits? – Das sehe ich nicht.

Dann danke ich den Expertinnen und Experten für ihre Expertise und für die Beantwortung der Fragen und würde damit die Anhörung zu diesem Punkt beenden.

Anlage 2



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

**Schriftliche Stellungnahme**

**zur Drucksache 17/9703**

**Gesetzesentwurf**

**der Fraktionen GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP vom 22.10.2025**

**Gesetz zum besseren Schutz vor Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und Gefahren aufgrund häuslicher Gewalt.**

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, geplant für den 19. November 2025, und für die weiteren Beratungen wird nachfolgende schriftliche Stellungnahme abgegeben, der die vorstehende Inhaltsübersicht vorangestellt wird.

**Inhaltsübersicht**

A. Kurzergebnis..... 3

B. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens ..... 3

C. Technische Grundlagen der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung, insbesondere des sog. spanischen Modells ..... 4

D. Zuständigkeiten und Notwendigkeit einer Neuregelung..... 5

    I. Zuständigkeiten ..... 5

    II. Notwendigkeiten ..... 6

E. Die Neuregelungen im Einzelnen ..... 7

    I. §30a PolG-Entwurf (inklusive Neuerung des § 30 PolG) ..... 7

        1. Neustrukturierung polizeilicher Maßnahmen in § 30 PolG und §30a PolG-Entwurf ..... 7

        2. Neuregelung polizeilicher Maßnahmen in § 30a PolG-Entwurf ..... 8

            a) Gefährdete Person (zuvor „verletzte oder bedrohte Person“) ..... 8

            b) Neuregelung Wohnungsverweis und Rückkehrverbot ..... 9

                aa) § 30a Abs. 1 Nr. 1 PolG-Entwurf, erhebliche Gefahr ..... 9

                bb) § 30a Abs. 1 Nr. 2 PolG-Entwurf, konkretisierte Gefahr ..... 9

                cc) § 30a Abs. 1 Nr. 3 PolG-Entwurf, verhaltensbasierte konkrete Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Gefährdung ..... 12

                dd) Schutzgüter ..... 13



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

ee) Grundrechtlicher Eingriff, Schrankenvorbehalt und Verhältnismäßigkeit.....	14
(i) Art. 13 GG.....	14
(ii) Art. 11 GG.....	15
(iii) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	15
(iv) Schutzpflicht des Staates, Art. 2 Abs. 2 S.1 GG .....	15
c) Neuregelung Betretungsverbot, Kontaktverbot, Annährungsverbot, § 30a Abs. 3 PolG-Entwurf ...	16
d) Neugestaltung von Fristen in § 30a Abs. 3 und Abs. 4 PolG-Entwurf .....	17
e) Zusammenwirkung und Mitteilungspflichten des FamG gegenüber der Polizei, § 30a Abs. 5 PolG-Entwurf.....	18
f) Beratungsverpflichtung, § 30a Abs. 6 PolG-Entwurf .....	18
g) Unterrichtungspflicht, § 30a Abs. 7 PolG-Entwurf .....	20
h) Neuregelung der Weitergabe von personenbezogenen Daten, § 30a Abs. 8 PolG-Entwurf.....	20
II. Neuregelung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in § 32 PolG-Entwurf.....	21
1. Grundrechtlicher Eingriff, Schrankenvorbehalt und Verhältnismäßigkeit.....	21
2. Keine Vorrangregelung erforderlich.....	22
3. Gefahrenschwellen und Schutzgüter .....	22
4. Bewegungsbild .....	22
5. Sog. Spanische Fußfessel, § 32 Abs. 2 PolG-Entwurf.....	23
a) Wirksamkeit der sog. Spanische Fußfessel .....	23
b) Erweiterter Schutzzahmen durch die sog. Spanische Fußfessel .....	24
c) Grundsatz der Freiwilligkeit.....	25
d) Funktionsweise, Alarmierung, Dokumentation .....	25
aa) Fehlende Regelung zur Alarmierung der gefährdeten Person.....	25
bb) Differenzierte Regelung im Hinblick auf Datenverarbeitung erforderlich.....	25
cc) Fehlende Regelung zu Anordnung, Dokumentation und Kenntnissgabe.....	26
dd) Regelungsvorschlag.....	26
F. Umsetzbarkeit / Erfolgsfaktoren .....	27





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

## A. Kurzergebnis

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird ein rechtlich begrüßenswertes Vorhaben zur Verbesserung polizeilicher Eingriffsbefugnisse und dazugehöriger Regelungen betrieben.

Dabei werden nicht unproblematische Gefahrenbegriffe und Eingriffsschwellen neu normiert und relevante Schutzgüter neu geregelt.

Eine Beratungsverpflichtung wird neu eingeführt. Auch Mitteilungspflichten, Unterrichtungspflichten und Regelungen zur Weitergabe von Daten werden neu geregelt.

Es werden Betretungs- und Kontaktverbote neu geregelt und die Elektronische Aufenthaltsüberwachung überarbeitet und insbesondere um die Funktionsweise als sog. Spanische Fußfessel erweitert.

Den vorgeschlagenen Änderungen und Neuregelungen begegnen keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Sehr wohl sind aber an verschiedenen Stellen Anpassungen erforderlich, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben, dem effektiven Grundrechtsschutz, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht zu werden. Zudem finden sich Regelungslücken, die noch geschlossen werden sollten.

## B. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen bestehende Regelungen im Polizeirecht neu strukturiert und ergänzt werden. Es kommen Neuregelungen, insbesondere die elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Gefahrenabwehr hinzu. Der Maßnahmenzusammenhang zum Schutze vor häuslicher Gewalt steht dabei als Anknüpfungspunkt im Fokus.

Mit der Verbesserung des Schutzes vor häuslicher Gewalt und dem Schutz vor Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung steht Baden-Württemberg nicht allein. 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 und zuletzt Schleswig-Holstein zogen nach. Seit dem 15.04.2025 ist die geänderte Fassung des Landesverwaltungsgesetzes SH in Kraft. In Sachsen ist die sog. spanische Fußfessel sodann das erste Mal Anfang dieses Jahres praktisch zum Einsatz gekommen.<sup>1</sup> Einen zweiten Einsatzfall gibt es auch in Hessen<sup>2</sup> und einen weiteren in Schleswig-Holstein, die am 29.07.2025 angeordnet wurde.<sup>3</sup> Aktuell befindet sich auch Nordrhein-Westfalen im

<sup>1</sup> <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-deutschland-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:21 Uhr;  
<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/fussfessel-spanisches-modell-deutschland-erstmalige-anwendung-haeusliche-gewalt>, zuletzt abgerufen am 10.11.2025, 11:09 Uhr.

<sup>2</sup> <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-hessen-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:21 Uhr.

<sup>3</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, 04.08.2025, Drucksache 20/3485, S. 5,  
<https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/drucks/03400/drucksache-20-03486.pdf>.



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

Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Polizeigesetz, wo ebenfalls u.a. die sog. Spanische Fußfessel eingeführt werden soll.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> Ein neuer Referentenentwurf des BMJW vom 25. August 2025 liegt vor, zu dem Stellungnahmen bis zum 19. September 2025 vorgebracht werden konnten.<sup>6</sup> Auch hier ist die Einführung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Form der sog. spanischen Fußfessel (§ 1a GewSchG-E) enthalten.<sup>7</sup>

### **C. Technische Grundlagen der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung, insbesondere des sog. spanischen Modells**

Der wesentliche Unterschied des spanischen Modells<sup>8</sup> 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 bspw. auch in Hessen eingeführt wurde, bietet eine technische Lösung durch die sogenannte DV-Technik.<sup>9</sup> Dabei trägt der Täter eine elektronische Fußfessel, die mit einer GPS-Einheit kommunizieren kann, die das potentielle Opfer bei sich trägt. Das System überwacht 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 annähern.<sup>10</sup> 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.

<sup>4</sup> Am Donnerstag, 13.11.2025 sollen die Änderungen am Polizeigesetz im Innenausschuss des Düsseldorfer Landtages besprochen werden, <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/besserer-schutz-hauesliche-gewalt-polizeigesetz-100.html>, zuletzt abgerufen am 12.11.2025, 13:58 Uhr.

<sup>5</sup> [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024\\_GewaltschutzG\\_Aenderung.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_GewaltschutzG_Aenderung.html), zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 14:31 Uhr.

<sup>6</sup> [https://www.enorm.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/0825\\_Gewaltschutzgesetz.html](https://www.enorm.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/0825_Gewaltschutzgesetz.html), zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:22 Uhr.

<sup>7</sup> [https://hdr4.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE\\_Gewaltschutz\\_Aenderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://hdr4.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_Gewaltschutz_Aenderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3); zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:23 Uhr; zum Vorhaben der Änderungen des GewSchG: Kinzig/Rebmann, ZRP 2025, 48 ff.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-deutschland-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 11:34 Uhr.

<sup>10</sup> <https://justizministerium.hessen.de/presse/fussfessel-nach-dem-spanischen-modell-wird-in-deutschland-erstmalig-angewendet>, zuletzt abgerufen am 23.02.2025, 11:34 Uhr.



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

Zur Aufenthaltsüberwachung wird durch die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (kurz „GÜL“) die so genannte „elektronische Fußfessel“ eingesetzt. Diese wurde zur technischen Umsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung von den Ländern Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage eines Staatsvertrages, der am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, gegründet. Zwischenzeitlich sind alle übrigen Länder dem Staatsvertrag beigetreten.

## **D. 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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. Gewaltschutzgesetz<sup>13</sup>) 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, liegen aktuelle Änderungsvorschläge diesbezüglich vor.

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

<sup>11</sup> Gesetz zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen v. 1.3.2017, BGBl. Jahr 2017 I Seite 386, dazu BT-Drucks. 18/9946, S. 16.

<sup>12</sup> Darauf hinweisend auch: Kinzig/Rebmann, ZRP 2025, 48, 49.

<sup>13</sup> Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen, Gewaltschutzgesetz – GewSchG vom 11.12.2001, BGBl. I BGBl. Jahr 2001 I Seite 3513, in Kraft seit dem 01.01.2002.



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

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 elektronischen Aufenthaltsüberwachung eingeführt werden sollen. Das Gesetzgebungsvorhaben erweitert daher die bereits vorhandenen gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse und Möglichkeiten zum Schutz vor häuslicher Gewalt. Hierfür hat der Landesgesetzgeber von Baden-Württemberg die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit.

## II. Notwendigkeiten

Neben der Frage, ob der Landesgesetzgeber 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.

Auf politischer Ebene kann aber u.a. aus den Fallzahlen des Lagebilds Häusliche Gewalt 2023 des Bundeskriminalamtes eine gesetzgeberische Initiative abgeleitet werden. Hiernach sind im Jahr 2023 256.276 Menschen Opfer häuslicher Gewalt geworden (ein Anstieg um 6,5 % im Vergleich zum Vorjahr).<sup>14</sup> Dabei sind 70,5 % der Opfer weiblich und 29,5 % der Opfer männlich.<sup>15</sup> Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen lediglich das Hellfeld wiedergeben, also nur diejenigen Straftaten, die polizeilich erfasst wurden. Die Zahlen im Dunkelfeld werden noch weitaus höher liegen. Aber auch bereits diese Zahlen legen offen, dass ein wirksamer Schutz vor häuslicher Gewalt durch die bislang etablierten Maßnahmen nicht gelingt. Anders gesagt: Bestehende Schutzmechanismen und Eingriffsbefugnisse reichen nicht aus, um Frauen wie Männer wirksam vor häuslicher Gewalt zu schützen. Dies machen nicht zuletzt in sehr dramatischer Weise auch die Tötungsdelikte im häuslichen Umfeld deutlich. Das Lagebild weist für das Jahr 2023 insgesamt 411 Morde und Totschläge in diesem Zusammenhang auf, davon waren 311 Frauen und 80 Männer Opfer.<sup>16</sup>

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

<sup>14</sup> BKA, Lagebild Häusliche Gewalt 2023,  
 file:///C:/Users/GruenewS/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/06d85245-076a-4cde-838c-7c6121644ca8/HaeuslicheGewalt2023.pdf, zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:50 Uhr.

<sup>15</sup> BKA, Lagebild Häusliche Gewalt 2023,  
 file:///C:/Users/GruenewS/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/06d85245-076a-4cde-838c-7c6121644ca8/HaeuslicheGewalt2023.pdf, zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:50 Uhr.

<sup>16</sup> BKA, Lagebild Häusliche Gewalt 2023,  
 file:///C:/Users/GruenewS/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/06d85245-076a-4cde-838c-7c6121644ca8/HaeuslicheGewalt2023.pdf, zuletzt abgerufen am 11.11.2025, 11:50 Uhr, S. 80.



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

Mitwirkungspflichten begründen. Insbesondere besteht eine Pflicht von Bund und Ländern, sich im kooperativen Bundesstaat gegenseitig zu verständigen und zur Ausformung dieser Pflicht erlassene Gesetze bundestreue zu handhaben.<sup>17</sup>

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.

Das Gefahrenabwehrrecht bietet demgegenüber aus der Schutzpflicht des Staates heraus die Möglichkeit des Staates einzuschreiten, wenn relevante gefahrenrechtliche Schwellen überschritten sind. Das Polizeireicht bietet dafür ad-hoc Maßnahmen zum Schutze des Betroffenen/Opfers und in bestimmten, normierten Ausnahmefällen zumeist unter Einschaltung eines Gerichts auch längerfristige Maßnahmen der Gefahrenabwehr.

Dem Grunde nach ergeben sich daher sehr unterschiedliche Ausgangspunkte. Die Maßnahmen und ihre Anordnung können indes sehr ähnlich sein. Da es aber häufig zu einem „Hand-in-Hand“ von polizeirechtlichen Maßnahmen und solchen nach dem Gewaltschutzgesetz kommen wird, sollte dringend auf einen möglichst einheitlichen Rechtsrahmen und ineinandergreifende Regelungen geachtet werden.

## **E. Die Neuregelungen im Einzelnen**

Nachfolgend werden ausgewählte Neuregelungen des Gesetzesentwurfes schwerpunktmäßig betrachtet.

### **I. § 30a PolG-Entwurf (inklusive Neuerung des § 30 PolG)**

§ 30a PolG-Entwurf wird neu strukturiert und inhaltlich in Teilen neu gefasst.

Wesentliche Änderungen in § 30a PolG-Entwurf sind:

- 1. Neustrukturierung polizeilicher Maßnahmen in § 30 PolG und § 30a PolG-Entwurf**
- 2. Neuregelung polizeilicher Maßnahmen in § 30a PolG-Entwurf**

#### **1. Neustrukturierung polizeilicher Maßnahmen in § 30 PolG und § 30a PolG-Entwurf**

Die Regelung des bisherigen § 30 PolG wird auf den Platzverweis in Abs. 1 und das Aufenthaltsverbot in Abs. 2 reduziert. Die Regelungen bleiben unverändert.

<sup>17</sup> Sachs- Sachs/von Coelln, GG, 10. Auflage 2024, Art. 20 Rn. 71.



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

Da diese beiden Maßnahmen häufige und auch über den Kontext der häuslichen Gewalt hinausgehende, „allgemeine“ Gefahrenabwehrmaßnahmen sind, überzeugt die inhaltliche Neustrukturierung, die diese beiden Maßnahmen in § 30 PolG belässt und von den übrigen, eher im Kontext häuslicher Gewalt relevanten Maßnahmen der Wohnungsweisung, des Rückkehr- und Annäherungsverbots (bisheriger § 30 Abs. 3 PolG) sowie den diesbezüglichen formalen Regelungen der § 30 Abs. 4 und Abs. 5 PolG trennt.

Diese drei Maßnahmen werden nunmehr in den neuen § 30a PolG-Entwurf überführt und dort neu geregelt.

## **2. Neuregelung polizeilicher Maßnahmen in § 30a PolG-Entwurf**

Im § 30a PolG-Entwurf werden die bisherigen Maßnahmen der Wohnungsweisung und des Rückkehrverbots in Abs. 1 des Entwurfs geregelt.

Die bisherige Maßnahme des Annäherungsverbots (bisheriger § 30 Abs. 3 PolG) wird neu in § 30a Abs. 2 PolG-Entwurf zusammen mit der neu aufgenommenen Maßnahme des Betretungs- und Kontaktverbots normiert.

Der neu aufgenommene § 30a Abs. 3 und 4 PolG-Entwurf enthält die diesbezüglichen formalen Regelungen, zu Fristen, Richtervorbehalt und Dauer der Maßnahme.

Die Neuregelung des § 30a Abs. 5 PolG-Entwurf enthält Mitteilungspflichten.

Der neue § 30a Abs. 6 PolG-Entwurf enthält neu geregelte Beratungsverpflichtungen, § 30a Abs. 7 PolG-Entwurf normiert Unterrichtungspflichten gegenüber der gefährdeten Person und § 30a Abs. 8 PolG-Entwurf regelt Möglichkeiten und Grenzen der Weitergabe von personenbezogenen Daten in diesem Kontext.

Die Neuregelung in § 30a PolG-Entwurf bietet insgesamt einen besseren Überblick über die im Kontext häuslicher Gewalt relevanten, polizeilichen Maßnahmen. Zudem werden die Maßnahmen legaldefiniert und in einen klareren Begriffszusammenhang gestellt. Hierdurch ist mit einer besseren Handhabbarkeit und einem verbesserten Auffinden der zulässigen Maßnahmen durch die Polizei zu rechnen. Gleichsam und im Sinne der Rechtsklarheit zu begrüßen, wird den Bürgern eine bessere Übersicht über Maßnahmen und deren Regelungsinhalt gegeben.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

### **a) Gefährdete Person (zuvor „verletzte oder bedrohte Person“)**

Leider entfällt die bislang in § 30 Abs. 3 PolG enthaltene **Legaldefinition der „verletzten oder bedrohten Person“**. Die Neuregelung spricht in § 30a Abs. 1 S. 1 PolG-Entwurf von „einer anderen Bewohnerin oder eines anderen Bewohners“, in § 30a Abs. Abs. 2 ff. PolG-Entwurf von der „gefährdeten Person“, die aber nicht legaldefiniert wird. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist zu empfehlen, dass ein einheitliches Begriffsverständnis gewählt wird und der gewählte Begriff in § 30a PolG-Entwurf legaldefiniert wird. Da der Entwurf im Übrigen den Begriff der „gefährdeten Person“ verwendet – so wie auch viele andere Regelungen in den Bundesländern –, erscheint es sinnvoll, dass dieser Begriff bereits hier in § 30a Abs. 1 S. 1 PolG-Entwurf verwendet und legaldefiniert wird.



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

## b) Neuregelung Wohnungsverweis und Rückkehrverbot

Mit § 30 Abs. 1 PolG-Entwurf wird der Wohnungsverweis und die Anordnung eines Rückkehrverbots neu gefasst. Insbesondere werden die tatbestandlichen Voraussetzungen neu geregelt, wobei drei Eingriffsschwellen neu geregelt werden (Nr. 1 bis Nr. 3 PolG-Entwurf).

### aa) § 30a Abs. 1 Nr. 1 PolG-Entwurf, erhebliche Gefahr

Dabei findet eine Abkehr von dem bislang in § 30 Abs. 3 PolG normierten **Gefahrengrad** statt. Die bisherige „**unmittelbar bevorstehende erhebliche Gefahr**“ wird in ihrem Gefahrengrad herabgesetzt. Zukünftig wird nach § 30a Abs. 1 Nr. 1 PolG-Entwurf eine **erhebliche Gefahr** ausreichen, um einen Wohnungsverweis und ein Rückkehrverbot auszusprechen. Einschränkend sieht § 30a Abs. 1 Nr. 1 PolG-Entwurf keine weiteren Anforderungen vor. Dabei ergibt sich aber bereits aus dem Begriff der „erheblichen Gefahr“, dass hiermit nicht jede Gefahr für ein etwaiges Rechtsgut gemeint ist, sondern lediglich Gefahren für bedeutsame Rechtsgüter, wie Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit, besondere Vermögenswerte, Bestand des Staates.<sup>18</sup> Mit der Bezugnahme auf die erhebliche Gefahr steigert der Gesetzgeber die Anforderungen in qualitativer Hinsicht.

### bb) § 30a Abs. 1 Nr. 2 PolG-Entwurf, konkretisierte Gefahr

Die zweite neue Eingriffsschwelle betrifft eine im Hinblick auf ihre zeitliche Nähe etwas ungewissere Eingriffshandlung. Nach § 30a Abs. 1 Nr. 2 PolG-Entwurf darf ein Wohnungsverweis und ein Rückkehrverbot auch angeordnet werden, wenn innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine erhebliche Gefährdung für Leib, Leben, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung einer gefährdeten Person droht.

Zum einen werden die Schutzgüter noch einmal enger gefasst als bei § 30a Abs. 1 Nr. 1 PolG-Entwurf. Zum anderen wird der Gefahrengrad verändert. Für ein Einschreiten nach Nr. 2 PolG-Entwurf genügt die sog. **konkretisierte Gefahr**. Für den vom BVerfG bereits in der Entscheidung zum BKAG entwickelten Begriff der „**konkretisierten Gefahr**“ werden von den vorgenannten Anforderungen an die konkrete Gefahr einige Abstriche gemacht: *„Die objektive, auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende Fundierung der Prognose (1) ist allerdings auch hier erforderlich, ebenso wie der Bezugspunkt der Prognose: der letztlich drohende Schaden für ein Schutzgut (4). Die Anforderungen an die zeitliche Nähe zum möglichen Schadenseintritt (3) und an die Absehbarkeit des Kausalverlaufs (2) werden demgegenüber abgesenkt. Eine hinreichend konkretisierte Gefahr kann demnach schon dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen.“*<sup>19</sup>

Die Herabsetzung der Gefahrenschwelle unterhalb der konkreten Gefahr ist in mehrschichtiger Weise problematisch:

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

<sup>18</sup> Schoch/Eifert-Schoch/Kießling, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 1, Rn. 300 f.

<sup>19</sup> Bleier/Nettersheim, GSZ 2024, 227 (228) m.w.N.





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

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 BVerfG, 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.“*<sup>20</sup>

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.“*<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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 Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.<sup>23</sup> 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.“*<sup>24</sup>

Maßgebliche Richtschnur in diesem Zusammenhang dürfte nach wie vor die Entscheidung des BVerfG zum BKAG sein.<sup>25</sup> 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

<sup>20</sup> BVerfGE 141, 220 (272), BVerfGE 110, 33 (56 f., 61); BVerfGE 113, 348 (377).

<sup>21</sup> BVerfGE 141, 220 (272), BVerfGE 110, 33 (56 f., 61); BVerfGE 113, 348 (377).

<sup>22</sup> BVerfGE 141, 220 (Rn. 113).

<sup>23</sup> Urt. des SächsVerfGH NVwZ 2024, 740, BeckRS 2024, 1212.

<sup>24</sup> SächsVerfGH, BeckRS 2024, 1212, Rn. 127.

<sup>25</sup> BVerfG NVwZ 2016, 839 Ls.





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

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.<sup>26</sup>

Die Frage der Übertragbarkeit der BVerfG-Rechtsprechung zur Herabsetzung der Gefahrenschwelle ist daher seit der Entscheidung umstritten.<sup>27</sup>

Diese Problematik wird auch in der hiesigen Gesetzesbegründung zurecht aufgegriffen und mit Verweis auf eine andere Entscheidung des BVerfG zugunsten der konkretisierten Gefahr gelöst.<sup>28</sup> In dieser Entscheidung heißt es: „Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt, die dem tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen. Vielmehr kann er die Grenzen für bestimmte Bereiche mit dem Ziel der Verhütung von Straftaten auch weiter ziehen. Allerdings müssen die Eingriffsgrundlagen selbst dann eine hinreichend konkretisierte Gefahr in dem Sinne verlangen, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen.“<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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 Anforderungen sind an den Wahrscheinlichkeitsgrad zu stellen. Je schwerwiegender der beabsichtigte Grundrechtseingriff ist, desto höhere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit zu stellen.<sup>32</sup>

Trotz dieser Versuche der Annäherung an die Schwelle der konkretisierten Gefahr, verbleiben erhebliche Rechtsunklarheiten und –unsicherheiten. Wenn ein Rechtsbegriff nur über umfangreiche

<sup>26</sup> 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.“

<sup>27</sup> So etwa Weinrich NVwZ 2018, 1680; Enders DÖV 2019, 205; Löffelmann GSZ 2018, 85; Liskén/Denninger PolR-Hdb/Bäcker, Kap. D Rn. 273 ff.; Zöller ZStW 135 (2023), 827 (837); aA bspw. Holzner DÖV 2018, 946 (950).

<sup>28</sup> Gesetzesbegründung zu elektronischer Aufenthaltsüberwachung, S. 22.

<sup>29</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 Rn. 205.

<sup>30</sup> SächsVerfGH NVwZ 2024, 740, BeckRS 2024, 1212.

<sup>31</sup> SächsVerfGH NVwZ 2024, 740, BeckRS 2024, 1212.

<sup>32</sup> So auch: Roggan, NVwZ 2024, 719, 723.



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

Erwägungen, Auslegungen, Einordnungen und Eingrenzungen überhaupt verhältnismäßig gemacht werden kann, kann man dann überhaupt noch von einem dem Bestimmtheitsgebot entsprechenden Begriff sprechen? Daran dürfen zurecht Zweifel bestehen.

Die Bestimmtheit des Gefahrenbegriffs ist aber von zentraler Bedeutung für die Möglichkeit in Rechte von Bürgern einzugreifen. Oder anders gesagt: Ob die Polizei eine Maßnahme ergreifen darf, hängt davon ab, ob sie eine konkretisierte Gefahr als Voraussetzung ihres Handelns begründen kann. Dem Gefahrenbegriff kommt daher entscheidende Bedeutung für das Eingriffshandeln des Staates zu. Dies gilt umso mehr mit Blick auf den weitreichenden Katalog an Schutzgütern, namentlich „Leben, Leib, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung“.

Es verbleiben daher Bedenken hinsichtlich der der Bestimmtheit des gewählten Gefahrenbegriffs in Kombination mit den gewählten Schutzgütern. Es müsste wohl wenigstens im Hinblick auf die schwere der zu befürchtenden Straftaten auf Schutzgutebene eine klarere Eingrenzung vorgenommen werden (hierzu nachfolgend). Denn die so erfolgte Herabsetzung des Gefahrengrads rechtfertigt einen Eingriff in Grundrechte nur dann, wenn quasi im gleichen Atemzug die Anforderungen an die Wertigkeit der Schutzgüter hochgesetzt werden (zu den Schutzgütern nachfolgend).

Nicht zuletzt obliegt es daher dem Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Einordnung der Herabsetzung der Gefahrenschwellen auf die konkretisierte Gefahrenstufe darüber zu entscheiden, ob eine Vorverlagerung des Gefahrenbegriffs erfolgen soll.

### **cc) § 30a Abs. 1 Nr. 3 PolG-Entwurf, verhaltensbasierte konkrete Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Gefährdung**

Die dritte in § 30a Abs. 1 Nr. 3 PolG-Entwurf normierte Eingriffsschwelle betrifft die sog. **verhaltensbasierte konkrete Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Gefährdung**. Die hier verwendete Formulierung lehnt sich an eine Entscheidung des BVerfG zum BKAG im Bereich Terrorismusabwehr an.<sup>33</sup> Sie wird auch in anderen Entscheidungen, bspw. des BGH aufgegriffen.<sup>34</sup>

Hinsichtlich der Herabsetzung des Gefahrengrades auf das Vorfeld der eigentlichen konkreten Gefahr wird auf die vorstehenden Ausführungen zur konkretisierten Gefahr unter bb) verwiesen. Die dort ausgeführten kritischen Einordnungen gelten auch im Rahmen dieses verhaltensbasierten Gefahrengrades im Vorfeld der eigentlichen Gefahr.

Für die Verfassungsmäßigkeit einer solchen verhaltensbasierten konkreten Wahrscheinlichkeit im Kontext der Eingriffsbefugnisse der Polizei ist darüber hinaus zunächst ein konkretes individuelles Verhalten erforderlich. Das individuelle Verhalten einer Person begründet die konkrete Wahrscheinlichkeit, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums zu einer konkreten Gefahrenlage kommt, wenn sich aus ihrem Verhalten auf der Grundlage einer hinreichend zuverlässigen Tatsachenbasis konkrete tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, dass sich jederzeit eine konkrete Gefahr aktualisieren kann.<sup>35</sup> Es reicht dabei nicht aus, wenn nur relativ diffuse Anhaltspunkte für mögliche

<sup>33</sup> BVerfG, NJW 2016, 1781 Rn. 164.

<sup>34</sup> BGH, BeckRS 2020, 52183.

<sup>35</sup> BGH, BeckRS 2020, 52183, Rn. 27.



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

Gefahren bestehen, die Tatsachenlage durch eine hohe Ambivalenz der Bedeutung einzelner Beobachtungen gekennzeichnet ist oder reine Vermutungen oder bloße Spekulationen.<sup>36</sup>

Die Festlegung auf das Individuum soll klarstellen, dass es auf den Einzelnen ankommt. Zudem bedarf es einer konkreten Wahrscheinlichkeit, nach der die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums ein schädigendes Verhalten ausführen wird.

Für die Polizei wird diese Eingriffsschwelle in der Praxis einen erheblichen dokumentarischen Aufwand mit sich bringen (müssen). Im Hinblick auf die verhaltensbasierten Anhaltspunkte bedarf es einer Dokumentation und Sammlung von hinreichenden Tatsachengrundlagen, die an das Verhalten der betroffenen Person anknüpfen und dies dokumentieren (hinreichend bezeichnen).<sup>37</sup> Auch ist von der Polizei darzulegen, welche Tatsachengrundlagen die konkrete Wahrscheinlichkeit des schädigenden Verhaltens begründen. Diese engen Grenzen dienen aber zugleich dem wirksamen Grundrechtsschutz und der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere auch des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Auch hier gilt: Es obliegt daher dem Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Einordnung der Herabsetzung der Gefahrenschwellen auf die verhaltensbasierte konkrete Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Gefährdung darüber zu entscheiden, ob eine Vorverlagerung des Gefahrenbegriffs erfolgen soll.

#### **dd) Schutzgüter**

§ 32 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 PolG-Entwurf 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.

In diesem Zusammenhang ist auf die vorstehenden Ausführungen zur Herabsetzung des Gefahrengrades hinzuweisen. Werden die Anforderungen an den Grad der Gefahr herabgesetzt, müssen (quasi im gleichen Atemzug) die Anforderungen an das schützenswerte Rechtsgut steigen. Nur so ist ein angemessener Ausgleich im Sinne der Verhältnismäßigkeit zwischen den schützenswerten Rechtsgütern auf der einen und den Rechtsgütern, in die eingegriffen wird, zu erzielen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Begrenzung auf besonders wichtige Rechtsgüter vorzunehmen, was mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf grundsätzlich erfolgt ist. Allerdings ist im Hinblick auf das Schutzgut der „**sexuelle Selbstbestimmung**“ eine **gesonderte Betrachtung erforderlich**:

Die sexuelle Selbstbestimmung ist gefährdet, wenn die Dispositionsfähigkeit über die eigene Sexualität durch Übergriffe begrenzt wird, wie dies insbesondere bei den in den §§ 174–184I 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 zu befürchtenden 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

<sup>36</sup> BGH, BeckRS 2020, 52183, Rn. 27.

<sup>37</sup> BVerfG, NJW 2016, 1781 (1785).



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

Maßstab, der „einen verbindlichen Eindruck des Unwertgehalts“ vermittelt.<sup>38</sup> Ist ein Tatbestand mit einer im Mindestmaß erhöhten Freiheitsstrafe von wenigstens drei Monaten bedroht, wurde der Straftatbestand vom Bundesgesetzgeber als gewichtig angesehen. Folglich wären nicht alle im Dreizehnten Abschnitt des StGB normierten Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung geeignet, um eine Maßnahme nach § 30a PolG-Entwurf (oder später auch § 32 PolG-Entwurf) zu rechtfertigen, sondern eben nur die Gefahr der Begehung einer solchen Straftat, die mit einer Mindeststrafe von wenigstens drei Monaten bedroht ist. Um diese Anforderung ganz konkret zu machen: Exhibitionistische Handlungen nach § 183 Abs. 1 StGB würden demnach nicht ausreichen, um eine Maßnahme nach § 30a PolG-Entwurf zu begründen. Ebenso wenig würde die Verletzung des Intimbereichs durch Bildaufnahmen nach § 184 k StGB ausreichen.

Dies Eingrenzung des Schutzguts der sexuellen Selbstbestimmung könnte ausdrücklich ins Gesetz geschrieben oder aber im Rahmen der Gesetzgebungsmaterialien festgehalten werden und dann als Auslegungshilfe dienen. Im Sinne der Rechtsklarheit ist es allerdings zu begrüßen, wenn gesetzliche Tatbestandsvoraussetzungen unmittelbar im Gesetz so klar und bestimmt wie möglich gefasst werden.

### ee) Grundrechtlicher Eingriff, Schrankenvorbehalt und Verhältnismäßigkeit

Bezugnehmend auf die vorstehenden Regelungen wird hier eine Prüfung gemessen an Art. 13 GG (insbesondere, weil dieser als Maßstab in der Gesetzesbegründung genannt wird) und Art. 11 GG vorgenommen.

#### (i) Art. 13 GG

Diese vorstehenden Maßnahmen des Wohnungsverweises und des Rückkehrverbots führen **nicht** zu einem Eingriff in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach **Art. 13 GG** und sind daher auch nicht an den speziellen Schranken des Art. 13 Abs. 1 GG zu messen.<sup>39</sup>

Art. 13 Abs. 1 GG betont zwar die Bedeutung einer Wohnung, schützt diese jedoch nur gegen bestimmte Beeinträchtigungen. Geschützt ist nicht das Besitzrecht an einer Wohnung, sondern deren Privatheit.<sup>40</sup> Art. 13 Abs. 1 GG schützt nicht das Interesse, eine bestimmte Wohnung zum Lebensmittelpunkt zu machen und sie hierfür zu behalten, sondern vielmehr vor der Störung des privaten (staatsfreien) Lebens in der Wohnung.<sup>41</sup> Der Entzug der Verfügungsbefugnis über eine Wohnung durch das Verbot, eine bestimmte Wohnung zu betreten, bedeutet daher keinen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 Abs. 1 GG.<sup>42</sup> Dies gilt ebenso für das Rückkehrverbot.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> BVerfGE 105, 135 (164); BVerfGE 25, 269 (286).

<sup>39</sup> BVerfG, NZM 2008, 682 (682); Heusch/Ullrich/Posser-Keller, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 207 ff.

<sup>40</sup> BVerfG, NZM 2008, 682 (682); Heusch/Ullrich/Posser-Keller, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 207 ff.

<sup>41</sup> BVerfG, NZM 2008, 682 (682); Heusch/Ullrich/Posser-Keller, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 207 ff.

<sup>42</sup> BVerfG, NZM 2008, 682 (682); Heusch/Ullrich/Posser-Keller, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 207 ff.

<sup>43</sup> Heusch/Ullrich/Posser-Keller, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 207 ff.



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

## (ii) Art. 11 GG

Die Maßnahmen berühren allerdings (wenn sie nicht lediglich kurzzeitig erfolgt) den Schutzbereich von **Art. 11 GG (Freizügigkeit)**. Freizügigkeit bedeutet das Recht, unbehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnung zu nehmen.<sup>44</sup> Hierzu gehört auch der freie Zug von Land zu Land, von Gemeinde zu Gemeinde und innerhalb einer Gemeinde.<sup>45</sup> Dabei verdeutlicht aber der eigenständige Schrankenvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG, der Eingriffe in dieses Grundrecht nur aus besonders gewichtigen Anlässen erlaubt, dass Art. 11 Abs. 1 GG nicht jedwede Bewegungsfreiheit umfasst, sondern nur die Fortbewegung im Sinne eines Ortswechsels und diejenige Bewegungsfreiheit, die eine Bedeutung für die räumlich gebundene Gestaltung des alltäglichen Lebenskreises hat.<sup>46</sup> So liegt es aber hier, wenn jedenfalls nicht lediglich kurzfristig eine Rückkehr in die eigenen Wohnung zu unterblieben hat und die eigene Wohnung nicht aufgesucht werden kann.

Der Umstand, dass diese Maßnahmen in die Freizügigkeit eingreifen, bedeutet verfassungsrechtlich aber nicht, dass dies unzulässig ist. Vielmehr müssen sich diese Maßnahmen an dem besonderen Schrankenvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG messen lassen. Dieser sieht u.a. vor, dass Eingriffe in die Freizügigkeit verfassungsgemäß sind, „um strafbaren Handlungen vorzubeugen“.<sup>47</sup> Dieser Maßstab muss in der Ausformung der gesetzlichen Regelungen im PolG Beachtung finden. Durch die Anknüpfung an eine spezifische Gefahrenlage, die hochwertige Schutzgüter und deren Gefährdung in den Fokus rückt (§ 30a Abs. 1 Nr. 1 PolG-Entwurf) und an spezifische Gefährdungslage anknüpft, die gegen Leib, Leben, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung der gefährdeten Person gerichtet sind (§ 30a Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 PolG-Entwurf), erfüllt der vorgelegte Entwurf diese verfassungsrechtlichen Vorgaben. Denn letztlich und ganz konkret geht es bei den normierten Maßnahmen um solche, die Straftaten gegenüber der gefährdeten Person verhüten sollen.

## (iii) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind die Regelungen ebenfalls nicht zu beanstanden. Sie stellen eine abgewogene Maßnahme dar, die im Hinblick auf Tatbestand und Rechtsfolge die Rechte des Betroffenen und die Rechte der gefährdeten Person in eine Abwägung einstellen. Dem Gesetzgeber obliegt dabei auch ein Einschätzungsspielraum, welche Maßnahmen er für zweckmäßig und geeignet hält.

## (iv) Schutzpflicht des Staates, Art. 2 Abs. 2 S.1 GG

Gleichsam und das soll an dieser Stelle auch in besonderem Maße betont werden, kommt der Staat – hier das Land Baden-Württemberg – mit diesen Maßnahmen aber auch seinem Schutzauftrag nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG für die Unversehrtheit der Opfer von häuslicher Gewalt so zu sorgen nach.

Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgt neben dem Recht auf körperliche Unversehrtheit und Leben zugleich eine objektive Wertentscheidung der Verfassung, die staatliche Schutzpflichten begründet.<sup>48</sup> Danach

<sup>44</sup> BVerfG, BeckRS 2008, 142691, Rn. 21.

<sup>45</sup> BVerfG, BeckRS 2008, 142691, Rn. 21 m.w.N.

<sup>46</sup> BVerfG, BeckRS 2008, 142691, Rn. 21 m.w.N.

<sup>47</sup> VGH Mannheim, NJW 2005, 88, 88ff.

<sup>48</sup> BVerfG NVwZ 2025, 1254 (1255) m.w.N.



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

hat der Staat die Pflicht, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor (rechtswidrigen) Eingriffen vonseiten anderer zu bewahren.<sup>49</sup> Diese Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG greift auch nicht erst dann ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet.<sup>50</sup> Sie betrifft eben gerade auch gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen (wie hier).

In der rechtswissenschaftlichen und politischen Kultur haben wir diese weitere Funktion der Grundrechte als Schutzauftrag des Staates gegenüber seinen Bürgern teilweise leider zu unterbewertet gelassen. Wenn wir uns aber Verbrechenszahlen derartigen Ausmaßes wie im Lagebild häusliche Gewalt des BKA gegenübersehen, darf die Frage gestellt werden, ob der Staat seiner Schutzpflicht genügend nachkommt. Vor diesem Hintergrund werden die hier vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen gestützt und tragen dazu bei, der Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gerechter zu werden.

### **c) Neuregelung Betretungsverbot, Kontaktverbot, Annäherungsverbot, § 30a Abs. 3 PolG-Entwurf**

In § 30a Abs. 2 PolG-Entwurf werden das Betretungsverbot, Kontaktverbot und Annäherungsverbot neu geregelt. Auch für diese Maßnahmen werden die drei bereits vorstehend betrachteten Eingriffsschwellen normiert. Es wird insoweit auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Das bisher im § 30 PolG-Entwurf geregelte Annäherungsverbot wird mit den neu in das Gesetz aufgenommenen Betretungs- und Kontaktverboten zusammengeführt und geregelt.

Die Maßnahmen können zugunsten der gefährdeten Person erfolgen, aber auch (und das ist neu im PolG) zum Schutze der gefährdeten Person nahestehender Personen, wie bspw. Kindern. Diese sollen in den Schutzbereich der drei Maßnahmen einbezogen werden können.

Mit dieser erheblichen Ausweitung des Schutzbereichs 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, fehlt es dem Entwurf an einer entsprechenden Ausnahmeregelung. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf § 201a Abs. 1 S. 3 LVwG SH verweisen. Dieser bestimmt, 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 Betretungsverbotes 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

<sup>49</sup> BVerfG NVwZ 2025, 1254 (1255) m.w.N.; BVerfG, NJW 2017, 53; BVerfG, NVwZ 2021, 951.

<sup>50</sup> BVerfG NVwZ 2025, 1254 (1255) m.w.N.; so bereits BVerfG, NJW 1979, 359; BVerfG, NVwZ 2021, 951.



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

ausgesprochen werden? Hierbei ist eine Abwägung erforderlich, die in der Praxis durch die Polizei aber im Rahmen ihres Ermessens zu leisten ist. Dabei muss der Schutz der gefährdeten Person und ihrer Rechtsgüter gegen berechnete Interessen und Grundfreiheiten des Gefährders/Störers abgewogen werden. Gerade da, wo es um die Erweiterung auf Kinder und nahe Angehörige geht, sind auch ihre berechtigten grundrechtlichen Belange einzustellen. 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 eine uferlose Anwendung der vorstehenden Verbote einzugrenzen und im Sinne der Verhältnismäßigkeit, der Bestimmtheit und der Rechtsklarheit einen klaren Rechtsrahmen abzustecken, sollten eine **Schutzrahmenbegrenzung** aufgenommen werden.

Auch hier sei beispielhaft auf die Regelung in Schleswig-Holstein verwiesen. § 201a Abs. 1 S. 4 LVwG sieht vor, dass die Verbote an dem Erfordernis **eines wirkungsvollen Schutzes der gefährdeten Person** auszurichten sind. 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 und ggf. sogar verfassungswidrig wären.

Die Regelung des § 30a Abs. 2 PolG-Entwurf muss zudem noch um den bereits in § 30a Abs. 1 PolG-Entwurf enthaltenen Passus erweitert werden, wonach die „Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, [...] auf Aufforderung der Polizei hin verpflichtet [ist], eine Anschrift oder eine bevollmächtigte Person zum Zweck der Bekanntgabe und Zustellung von behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen zu benennen. Wird die Auskunft verweigert, kann ein Zwangsgeld festgesetzt werden.“ Alternativ könnte ein Verweis auf die entsprechende Regelung in § 30a Abs. 1 PolG-Entwurf erfolgen. Ohne eine entsprechende Regelung würde es an der Anwendbarkeit dieser Bestimmungen für die Verbote nach § 30a Abs. 2 PolG-Entwurf fehlen.

#### **d) Neugestaltung von Fristen in § 30a Abs. 3 und Abs. 4 PolG-Entwurf**

Die bisherige Regelung § 30 Abs. 4 PolG im Hinblick auf die Dauer der Maßnahmen wird für die Neuregelung der nunmehr drei Verbotsmaßnahmen in § 30a Abs. 3 PolG-Entwurf übernommen. Den hier genannten Fristen begegnen keine Bedenken. Auch die klare Regelung in § 30a Abs. 3 S. 3 PolG-Entwurf zu dem Verhältnis zwischen gefahrenabwehrrechtlicher Anordnung und Anordnung nach dem Gewaltschutzgesetz ist zu begrüßen, die (was ebenfalls zu begrüßen ist), das Wirksamwerden der Gewaltschutzanordnungen nach Gewaltschutzgesetz als zentralen Anknüpfungspunkt wählt.

Es schließt sich in § 30a Abs. 4 PolG-Entwurf eine weitere Neuregelung an.

Die Regelung entspricht im Wesentlichen der auch bspw. in § 201a Abs. 4 LVwG SH aufgenommenen Regelung.





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

Der Wunsch, der in der Gesetzesbegründung genannt wird, dass über diese Regelung Schutzlücken zugunsten der gefährdeten Person geschlossen werden sollen oder aber der gefährdeten Person über die eigene Hilflosigkeit hinweggeholfen werden soll<sup>51</sup>, ist nachvollziehbar.

Das Zusammenspiel zwischen Gefahrenabwehrrecht und Gewaltschutzgesetz wird hier versucht in einen Einklang zu bringen. Letztlich sollte es jedoch eigentlich auf Ebene des Gewaltschutzgesetzes zu einer Regelung kommen, die dem Entstehen von Schutzlücken vorbeugt. Denn die Regelung des § 30a Abs. 4 PolG-Entwurf und so auch bspw. der Regelung in § 201a Abs. 4 LVwG SH sind in gewisser Weise ein Fremdkörper im Polizeirecht, schon allein aufgrund der Dauer der dort normierten Maßnahmenanordnung. Die Regelung sollte daher nach Novellierung des Gewaltschutzgesetzes noch einmal überprüft werden, um hier dem Grundsatz der Bundestreue entsprechend keine kollidierenden Regelungen zu schaffen.

#### **e) Zusammenwirkung und Mitteilungspflichten des FamG gegenüber der Polizei, § 30a Abs. 5 PolG-Entwurf**

Im Hinblick auf das Zusammenwirken zwischen Polizei und Familiengericht ist es von entscheidender Bedeutung das wechselseitige Informationsflüsse klar geregelt werden, um einen effektiven Schutz der gefährdeten Person nach dem Polizeirecht und Gewaltschutzgesetz zu ermöglichen. Es ist absolut zielführend, dass hierzu korrespondierende Mitteilungspflichten der Polizei und der Familiengerichte geregelt werden.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist aber erneut die Beachtung der gesetzgeberischen 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 aber § 30a Abs. 4 PolG-Entwurf) vorgenommen werden. Hierfür ist der Bund mit seiner Bundeskompetenz zuständig und muss entsprechende Regelungen im Gewaltschutzgesetz bzw. GVG oder Einführungsgesetz zum GVG vorsehen. Diese Regelung des § 30a Abs. 4 PolG-Entwurf ist daher zu streichen.

#### **f) Beratungsverpflichtung, § 30a Abs. 6 PolG-Entwurf**

In § 30a Abs. 6 PolG-Entwurf wird eine neue Beratungsverpflichtung zu Lasten der betroffenen Person normiert. Hiermit soll eine Pflicht zur Teilnahme an Beratungsangeboten im Kontext häuslicher Gewalt etabliert werden.

Diese Regelung stellt einen Grundrechtseingriff in das Allgemeines Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie die Allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG dar.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet den Schutz von Elementen der Persönlichkeit, die nicht Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen.<sup>52</sup> Im Zentrum des allgemeinen Persönlichkeitsrechts steht die Selbstbestimmung, die auf unterschiedlichen Ebenen (sog.

<sup>51</sup> „Schutzlücken in Hochrisikofällen zu schließen, in denen die Opfer nicht in der Lage sind, die Initiative zu ergreifen und für sich selbst zivilrechtlichen Schutz durch eine Anordnung des Familiengerichts auf Grundlage des Gewaltschutzgesetzes zu erwirken“, Gesetzesentwurf S. 18.

<sup>52</sup> BVerfG, NJW 2022, 139, Rn. 112.





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

Sphärentheorie) betroffen sein.<sup>53</sup> Dabei stellt die sog. Intimsphäre das höchste Schutzniveau da, welches seinerseits nochmals in den Kernbereich privater Lebensgestaltung<sup>54</sup> unterteilt wird, der absolut geschützt ist und Eingriffe in diesen Bereich verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sind.<sup>55</sup>

Die Intimsphäre umfasst zum einen jene Aspekte der Persönlichkeit, in denen der Einzelne keinem anderen Einblick gewähren möchte und über die er mit keinem Dritten kommunizieren will, zum anderen erstreckt sie sich aber auch auf die mit der Sexualität und dem Sexualleben zusammenhängende Fragen der Lebensgestaltung.<sup>56</sup> Während der Kernbereich privater Lebensgestaltung durch eine solche Beratungsverpflichtung nicht betroffen wird, ragt diese Verpflichtung dennoch wohl potentiell in die Intimsphäre der verpflichteten Person hinein. Denn Sinn und Zweck der Beratungsleistung soll ja gerade sein, dass der Betroffene eine Beratung erhält, was das Themenfeld häusliche Gewalt im weiteren Sinne betrifft. Dabei wird es für eine sinnvolle, individuelle Beratung aber auch darauf ankommen, dass der Betroffene über seine Motivationen, inneren Vorgänge, familiäre Konstellationen, Sexualität und Sexualleben und/oder weitere Aspekte, die ursächlich im Kontext häuslicher Gewalt geworden sind, in den Austausch geht. Eine lediglich „passive Teilnahme“<sup>57</sup> wird dem Beratungszweck wohl kaum entsprechen.

Die Sinnhaftigkeit einer Beratungsleistung und der Teilnahme daran hängt eben maßgeblich davon ab, dass eine Bereitschaft des Betroffenen zum aktiven Mitwirken an der Beratungsleistung besteht. Andernfalls – und das machen auch die Ausführungen in der Gesetzesbegründung<sup>58</sup> unter Verweis auf den Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt deutlich – steht die Sinnhaftigkeit der Maßnahme in Frage.

Insofern ist von einem Eingriff in den Schutzbereich der Intimsphäre des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wohl auszugehen. Wollte man dies zugunsten der Beratungsverpflichtung anderes verstehen und die Freiwilligkeit der Mitwirkung als zentralen Ansatzpunkt wählen, so wäre dennoch davon auszugehen, dass wenigstens der sog. Psychische Innenbereich der Privatsphäre betroffen ist. Dieser umfasst die Gedanken- und Gefühlswelt eines Menschen als **psychischer Innenbereich** und bezieht sich auch auf kommunikative Beziehungen zu Mitgliedern des engsten Familienkreises oder zu anderen Vertrauenspersonen.<sup>59</sup> Den Ziel der Beratungsverpflichtung bleibt es, dass ein individuelles Einwirken auf den Betroffenen und seine Handlungen erfolgt. Dies ist aber ohne ein Mitwirken seinerseits und einen entsprechenden Austausch über die Gedanken- und Gefühlswelt der Person kaum vorstellbar.

Es bedarf daher im Rahmen der verfassungsmäßigen Rechtfertigung wenigstens überwiegender Belange des Gemeinwohls, die eine Beeinträchtigung rechtfertigen.<sup>60</sup> Diese lassen sich im Hinblick auf den wirksamen Schutz vor häuslicher Gewalt und der damit verbundenen möglichen schweren Straftaten gegen das Leben, Leib und die sexuelle Selbstbestimmung begründen. Mit der

<sup>53</sup> BeckOK-Lang, GG, 63. Edition, 15.09.2025, Art. 2 Rn. 75.

<sup>54</sup> BVerfG, NJW 2004, 999 (1002).

<sup>55</sup> BeckOK-Lang, GG, 63. Edition, 15.09.2025, Art. 2 Rn. 79.

<sup>56</sup> BeckOK-Lang, GG, 63. Edition, 15.09.2025, Art. 2 Rn. 84 f.

<sup>57</sup> Gesetzesentwurf S. 19.

<sup>58</sup> Gesetzesentwurf, S. 18 f.

<sup>59</sup> Düring/Herzog/Scholz-Di Fabio, GG, Juli 2001, Lfg. 39, Art. 2 Abs. 1 Rn. 150.

<sup>60</sup> Düring/Herzog/Scholz-Di Fabio, GG, Juli 2001, Lfg. 39, Art. 2 Abs. 1 Rn. 159.



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

Beratungsverpflichtung sollen hochwertige Rechtsgüter geschützt und dem Betroffenen Handlungsoptionen aufgezeigt werden, um die Begehung von Straftaten zu verhindern.

Insofern vermag eine Beratungsleistung auch der erste Schritt hin zu einer inhaltlichen Befassung der betroffenen Person mit den Folgen von häuslicher Gewalt zu sein und damit auch den Weg dafür zu ebnen, sich hiermit auseinander zu setzen. Der insofern niedrigschwellige Maßnahmenansatz ist auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Die Maßnahme ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Bei Einführung einer solchen Verpflichtungsmöglichkeit ist aber zugleich sicherzustellen, dass ausreichende Beratungsangebote zur Verfügung stehen. Andernfalls liefe die Neuregelung ins Leere.

#### **g) Unterrichtungspflicht, § 30a Abs. 7 PolG-Entwurf**

Gegen die Unterrichtungspflichten in § 30a Abs. 7 PolG-Entwurf bestehen keine Bedenken.

#### **h) Neuregelung der Weitergabe von personenbezogenen Daten, § 30a Abs. 8 PolG-Entwurf**

Mit § 30a Abs. 8 PolG-Entwurf 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 möglich wäre, die den besonderen, hier geregelten Anwendungsfall aber nicht abdecken. Zudem ist eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung notwendig, da es sich um einen potentiellen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowohl der gefährdeten Person als auch der die Gefahr verursachenden Person handelt und dies nicht ohne Eingriffsermächtigung erfolgen kann.

Die Regelungen erscheinen insgesamt sinnvoll.

Es fehlt indes eine Regelung zur Löschung der Daten.

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.



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

## II. Neuregelung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in § 32 PolG-Entwurf

§ 32 PolG zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung wird um weitere Anwendungsfälle erweitert. Die bisherigen Fälle des § 32 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 PolG blieben erhalten. § 32 PolG-Entwurf sieht daneben vier neue Anwendungsfälle in § 32 Abs. 1 Nr. 3 bis 6 PolG-Entwurf vor.

### 1. Grundrechtlicher Eingriff, Schrankenvorbehalt und Verhältnismäßigkeit

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 möglicherweise betroffen.<sup>61</sup> 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 2020<sup>62</sup> 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. Diese Hürden sind von dem hier gegenständlichen Gesetzesentwurf einzuhalten.

Die hier vorgelegte gesetzliche Regelung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung verletzt das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gem. Art. 13 I GG nicht. Auch wenn ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts vorliegen sollte, greift die Regelung weder in den Kernbereich privater Lebensgestaltung ein, noch werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung von Wohnungen missachtet.<sup>63</sup>

Mit der Neuregelung in § 32 Abs. 3 S. 2 PolG-Entwurf wird eine bloßen Präsenzkontrolle vorgesehen, die die Wohnung als räumlich-gegenständlichen Bereich der Privatsphäre schützt, in dem der Einzelne für sich sein und sich nach selbstgesetzten Maßstäben frei entfalten kann.<sup>64</sup> Auch ein Eingriff in den Kernbereich privater Lebensgestaltung liegt damit nicht vor.

Schwerpunkt der Grundrechtsbetrachtung ist vielmehr das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Dieses geschützte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.<sup>65</sup> Staatliche Überwachungsmaßnahmen müssen in diesem Bereich daher durch besondere Schutzvorkehrungen flankiert werden, wenn sie den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren können und dürfen

<sup>61</sup> BVerfG, BeckRS 2020, 40592 Rn. 188 ff.

<sup>62</sup> BVerfG, Beschluss vom 01.12.2020 - 2 BvR 916/11.

<sup>63</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 (1407, Rn. 330ff.).

<sup>64</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 (1407, Rn. 332); BVerfG, NJW 2005, 2603.

<sup>65</sup> BVerfG, NJW 1984, 419 (Ls. 1, 43).



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

nicht zu einer lückenlosen Überwachung führen.<sup>66</sup> Bei der Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit ist auch die angestrebte Verwendung der Daten zu berücksichtigen, die ihrerseits das Bedürfnis nach besonderen grundrechtssichernden Vorkehrungen begründen kann.<sup>67</sup>

## 2. Keine Vorrangregelung erforderlich

Im Hinblick auf die Anordnungsmöglichkeiten ist keine Regelung dergestalt vorgesehen, dass vorrangig zunächst bspw. das Näherungsverbot 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.

## 3. Gefahrenschwellen und Schutzgüter

Die Neuregelung der § 32 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 PolG-Entwurf wiederholt die zuvor bereits im Rahmen von § 30a Abs. 1 und Abs. 2 PolG-Entwurf eingeführten drei Gefahrenschwellen (Abwehr einer erheblichen Gefahr, konkretisierte Gefahr und erhebliche Gefährdung aufgrund individuellem Verhalten). Dies gilt ebenso im Hinblick auf die Schutzgüter. Es wird insoweit auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Zusätzlich normiert § 32 Abs. 1 Nr. 6 PolG-Entwurf auch die Möglichkeit einer Anordnung, wenn eine Straftat nach § 238 StGB, sog. Nachstellen oder Stalking im Raume steht.

Diese Regelung ist im Hinblick auf das weniger hochrangige Schutzgut problematisch. Denn, wie vorstehend bereits ausgeführt, ist ein Grundrechtseingriff im Rahmen der EAÜ nur dann möglich, wenn hochwertige Schutzgüter hierüber geschützt werden. Dies ist beim Schutzgut des § 238 StGB problematisch und ändert sich auch nicht dadurch, dass die Regelung des § 32 Abs. 1 Nr. 6 PolG-Entwurf vorsieht, dass die Person nach polizeilichen Erkenntnissen bereits eine Straftat nach § 238 Absatz 1 Nummer 1 des Strafgesetzbuchs begangen hat. Das Schutzgut ändert sich hierdurch nicht. Die Regelung ist daher wegen verfassungsrechtlicher Bedenken zu streichen.

## 4. Bewegungsbild

Der Entwurf verzichtet auf die Möglichkeit ein sog. Bewegungsbild aus den von der Sendeeinheit gesendeten Daten der betroffenen Person zu erstellen. Dies ist im Hinblick auf den nochmal deutlich vertieften Grundrechtseingriffs einer solchen Maßnahme<sup>68</sup> zu begrüßen.

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 Standortdaten erlauben es technisch, den Aufenthaltsort [...] mit einer Abweichung von*

<sup>66</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 Rn. 200.

<sup>67</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 Rn. 200.

<sup>68</sup> BVerfG BeckRS 2008, 33081, OLG München BeckRS 2019, 5303.



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

*wenigen Metern in Echtzeit zu überwachen. Außerdem darf mit den aus der Überwachung gewonnenen Daten ein umfassendes Bewegungsprofil [...] gezeichnet werden.*<sup>69</sup>

Hierzu bedarf es daher nicht nur einer besonderen Rechtfertigung, sondern zugleich auch besonderer Schutzmaßnahmen.<sup>70</sup> Nur dann und unter Einhaltung strenger, auch formaler Voraussetzungen (Richtervorbehalt) wäre eine solche Maßnahme mit Verfassungsrecht vereinbar.

## 5. Sog. Spanische Fußfessel, § 32 Abs. 2 PolG-Entwurf

Mit dem Entwurf des Abs. 2 soll die sog. Spanische Fußfessel (zur Funktionsweise vorstehend bereits) als besondere Form der EAÜ neu in das PolG aufgenommen werden.

Eine ähnliche Regelung hatte Hessen im vergangenen Jahr mit § 31a Abs. 5 HSOG in sein Polizeirecht eingeführt, andere Bundesländer sind dem gefolgt oder befinden sich aktuell im Gesetzgebungsverfahren, so wie Nordrhein-Westfalen.

Die Regelung ist dem Grunde nach zu begrüßen. Es sollten jedoch einige Ergänzungen vorgenommen werden.

### a) Wirksamkeit der sog. Spanische Fußfessel

Betrachtet man das Hellfeld im Rahmen einer Auswertung der vom Bundeskriminalamt herausgegebenen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) so wird 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.<sup>71</sup> 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.

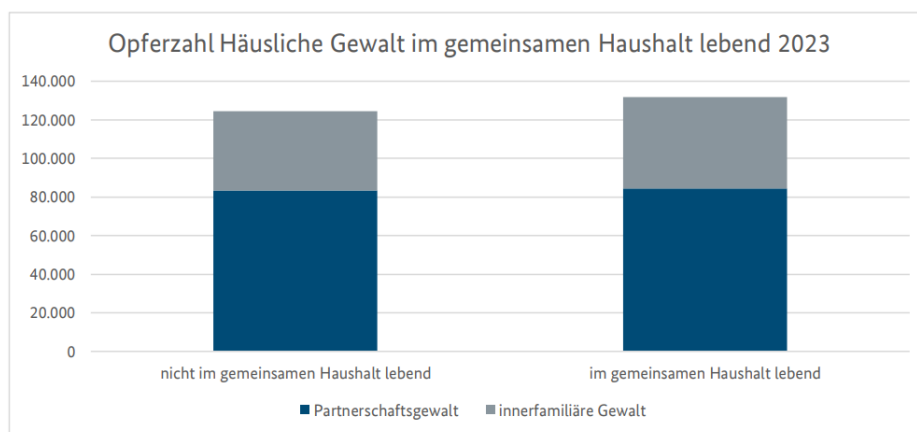
Der Bereich von 39,6 % ehemalige Partnerinnen und Partner zeigt einen möglichen Anwendungsbereich der sog. spanischen Fußfessel deutlich auf, da eine Anwendung der spanischen

<sup>69</sup> OLG München BeckRS 2019, 5303.

<sup>70</sup> BVerfG BeckRS 2008, 33081, OLG München BeckRS 2019, 5303.

<sup>71</sup> <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.html?nn=219004>, zuletzt abgerufen am 28.02.2025, 11:30 Uhr.

Fußfessel dort sinnvoll ist, wo eine häusliche Gemeinschaft zwischen zu überwachender Person und potentielltem 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:



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 berechnete 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.



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

### **c) Grundsatz der Freiwilligkeit**

Das Mitführen eines Tracking-Devices durch das potentielle Opfer ist in § 32 Abs. 2 PolG-Entwurf freiwillig ausgestaltet. Mithin hängt die Maßnahme der sog. spanischen Fußfessel maßgeblich vom entsprechenden Willen des potentiellen Opfers ab, was zu begrüßen ist.

Denn rechtlich wird die gefährdete Person damit auch zum Gegenstand einer polizeilichen Maßnahme und potentiell in Grundrechten betroffen. Die Freiwilligkeit des Mitwirkens ist daher von entscheidender rechtlicher aber selbstverständlich auch praktischer Bedeutung.

### **d) Funktionsweise, Alarmierung, Dokumentation**

Im Hinblick auf die Funktionsweise, die Zustimmung und die Alarmierung der gefährdeten Person ist die Regelung des § 32 Abs. 2 PolG-Entwurf zu knapp gehalten. Es wird empfohlen den Entwurf noch um einige Aspekte zu erweitern (hierzu nachfolgend).

Aktuell sieht der Entwurf vor, dass der Polizeivollzugsdienst mit Einwilligung der gefährdeten Person Daten über deren Aufenthaltsort durch ein von dieser mitzuführendes technisches Mittel automatisiert verarbeiten und mit den nach Absatz 1 erhobenen Daten automatisiert abgleichen.

#### **aa) Fehlende Regelung zur Alarmierung der gefährdeten Person**

Mit dieser Regelung ist jedoch nicht bestimmt, wie und ob die gefährdete Person alarmiert wird, sollte es bspw. zu einer Überschreitung festgesetzter Näherungsgrenzen oder ähnlichem kommen. Es fehlt an einer Regelung darüber, wann und wie die gefährdete Person darüber informiert wird, dass sich die betroffene Person ihr nähert. Eine entsprechende Alarmierung sollte aber unbedingt erfolgen, da diese zum einen die Möglichkeit für die gefährdete Person eröffnet, ihrerseits konkrete Ausweismaßnahmen zu ergreifen, um nicht mit der betroffenen Person zusammenzutreffen oder aber die Polizei zu kontaktieren und zum anderen eben diese Funktionsweise den besonderen, weitreichenderen Schutz dieser Form der Aufenthaltsüberwachung (sog. Spanische Fußfessel) ausmacht. Im Übrigen lässt sich auch der Gesetzesbegründung entnehmen, dass diese Form des Schutzes der gefährdeten Person beabsichtigt ist. Sie findet sich aktuell in der Entwurfsfassung aber nicht wieder.

#### **bb) Differenzierte Regelung im Hinblick auf Datenverarbeitung erforderlich**

Auch wird durch die Regelung in § 32 Abs. 2 PolG-Entwurf, dass die Daten verarbeitet werden, wenig konkret normiert, wie genau, was mit den Daten geschehen soll. Hier ist mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nachzubessern.

Gerade im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG der betroffenen Person ist genau hinsichtlich der Eingriffshandlungen des Staates zu differenzieren. Denn Vorschriften, die zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch staatliche Behörden ermächtigen, begründen in der Regel verschiedene, aufeinander aufbauende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>72</sup> Insbesondere ist insoweit zwischen Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten zu unterscheiden. Soweit dabei auch die Befugnis besteht, einen Datenabgleich durchzuführen, bilden die Erfassung und der Abgleich der Daten grundsätzlich je

<sup>72</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 Rn. 199 m.w.N.



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

eigene Grundrechtseingriffe.<sup>73</sup> Sie sollten daher auch entsprechend genau und für sich genommen im Gesetz geregelt werden. Es sollte daher im Sinne der Rechtsklarheit und Bestimmtheit zwischen erheben, speichern und abgleichen differenziert werden und diese drei Verarbeitungsschritte konkret in die Neuregelung aufgenommen werden.

### cc) Fehlende Regelung zu Anordnung, Dokumentation und Kenntnissgabe

Des Weiteren enthält der vorgelegte Entwurf keine Regelungen über die Anordnung, Dokumentation und Kenntnissgabe über Einrichtung in der Funktionsweise der sog. Spanischen Fußfessel.

In der richterlichen Anordnung ist die Zustimmung der gefährdeten Person zur Inbetriebnahme und Funktionsweise als sog. Spanische Fußfessel zu dokumentieren. Die betroffene Person ist hierüber auch entsprechend in Kenntnis zu setzen, da nicht mit jeder EAÜ zwingend die Funktionsweise als sog. Spanische Fußfessel einhergehen muss. Es kann auch Fälle geben, in denen eine gefährdete Person der Mitführung einer technischen Einheit nicht zustimmt und die EAÜ als reguläre EAÜ, ohne die zusätzliche Funktionsweise als sog. Spanische Fußfessel erfolgt.

Zudem sollte normiert werden, wie und ob eine nachträgliche Zustimmung zur Funktionsweise als sog. Spanische Fußfessel möglich sein soll und wie dies dokumentiert wird. Denn es sind ja auch die Fälle vorstellbar, wo eine EAÜ zunächst in der ortsbezogenen Variante begonnen wird und die Funktionsweise als sog. Spanische Fußfessel erst später auf Wunsch der gefährdeten Person hinzukommt. Eine diesbezügliche Regelung sieht der Entwurf bislang aber nicht vor.

Derartige Regelungen sollten aber im Sinne der Rechtsklarheit und zum Schutze der Grundrechte der betroffenen wie auch gefährdeten Person aufgenommen werden.

### dd) Regelungsvorschlag

Diese vorstehenden Kritikpunkte aufgreifend kann für eine Neuformulierung die Neuregelung des § 32 Abs. 2 PolG-Entwurf der § 201c Abs. 4 LVwG SH eine Orientierung bieten. Dieser lautet:

*„Die Polizei darf mit Zustimmung der gefährdeten Person Daten über deren Aufenthaltsort durch ein von dieser mitzuführendes technisches Mittel automatisiert erheben, speichern und mit den nach Absatz 2 erlangten Daten über den Aufenthaltsort der überwachten Person automatisiert abgleichen; § 201b Absatz 3 und Absatz 4 gelten entsprechend. Auf die Zustimmungserklärung der gefährdeten Person nach Satz 1 ist § 27 des Landesdatenschutzgesetzes [...] anzuwenden. Das Vorliegen der Zustimmung der gefährdeten Person im Sinne des Satzes 1 ist in der richterlichen Anordnung gemäß Absatz 3 anzugeben; wird die Zustimmung erst nachträglich erteilt, ist die überwachte Person hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen. Der gefährdeten Person dürfen über das von ihr gemäß Satz 1 mitgeführte technische Gerät automatisiert Daten über den Aufenthaltsort der überwachten Person übermittelt werden, sobald die überwachte Person bestimmte Orte betritt, aufsucht oder sich dort aufhält oder sie sich der gefährdeten Person annähert.“*

In dieser Fassung finde sich die entsprechenden Regelungen wieder, deren Fehlen vorstehend kritisch angemerkt wurden.

<sup>73</sup> BVerfG, NJOZ 2021, 1391 Rn. 199; BVerfG, NJW 2019, 827 Rn. 42.





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

## **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 13.11.2025

Prof. Dr. Stefanie Grünewald