

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende

Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Staatssekretärin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4578 (neu)

17. März 2025

Berichtsbitte aus der 83. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 5. März 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anlässlich der mündlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zum besseren Schutz von Opfern häuslicher Gewalt und bei Nachstellungen durch den Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und weitere Änderungen des Landesverwaltungsgesetzes (Drs. 20/2746) in der 83. Sitzung am 5. März 2023 äußerten Sie gegenüber dem anwesenden Vertreter des Innenministeriums die Bitte um eine erläuternde Darstellung des Begriffs der hinreichend konkretisierten Gefahr. Diesem Berichtswunsch komme ich im Folgenden unter Punkt I. dieses Schreibens nach.

Darüber hinaus habe ich mir erlaubt, unter Punkt II. ergänzend Stellung zu nehmen, zu den in der vorgenannten Anhörung durch Sachverständige formulierten Zweifeln an der Möglichkeit des Landesgesetzgebers, eine Übermittlung bestimmter Informationen vom Familiengericht an die Polizei vorzusehen.

I. Eingriffsschwelle: hinreichend konkretisierte Gefahr

Die hinreichend konkretisierte Gefahr ist als Eingriffsschwelle in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) etabliert.

Der Begriff **Eingriffsschwelle** lässt sich als der »Anlass« begreifen, der vorliegen muss, um ein Handeln von Sicherheitsbehörden zu legitimieren¹. Anerkannte Eingriffsschwelle des Polizeirechts ist eine Gefahr. Darunter ist eine Sachlage zu verstehen, die in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für ein Schutzgut führen kann². Der Gefahrenbegriff ist weiter in Unterformen und Abstufungen gegliedert. Soweit es um die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts im Einzelfall geht, spricht man von einer konkreten Gefahr³. Unmittelbar bevorstehend resp. gegenwärtig ist eine (konkrete) Gefahr, wenn mit dem Schaden sofort oder in allernächster Zeit mit großer Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist⁴.

Ausgangspunkt für das Verständnis der hinreichend konkretisierten Gefahr ist, dass das BVerfG in seiner neueren Rechtsprechung davon ausgeht, dass der Gesetzgeber nicht auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt sei, die dem tradierten Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen. Vielmehr könne er die Grenzen für bestimmte Bereiche auch weiter ziehen, indem er **die Voraussetzungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert**. Allerdings, so das BVerfG in seiner in diesem Punkt wegweisenden Entscheidung zum Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) vom 20. April 2016:

»müssen 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«⁵.

(Hervorhebung Uz.)

D. h. eine hinreichend konkretisierte Gefahr im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG kann schon dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt. Erforderlich bleibt aber stets, dass bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Dafür müssen – so das BVerfG gemäß einer in der o. g. Entscheidung aufgestellten, und seitdem immer wieder wiederholten Formel – zwei Bedingungen erfüllt sein:

¹ Vgl. Löffelmann, GSZ 2023, S. 92 [94 f.].

² Lisken/Denninger PolR-HdB/Graulich, 7. Aufl. 2021, E. Rn. 126.

³ Lisken/Denninger a. a. O. E. Rn. 132.

⁴ Lisken/Denninger a. a. O. E. Rn. 147.

⁵ BVerfGE 141, 220 Rn. 112 mit Anknüpfungspunkten in der älteren Rechtsprechung.

»Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens **seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen** zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann.«⁶

(Hervorhebung Uz.)

Im Mittelpunkt des Begriffs der hinreichend konkretisierten Gefahr steht die Verringerung der Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des zu einer Rechtsgutsverletzung führenden Kausalverlaufs. Dies lässt sich in Bezug auf die Sachverhalte, die der o. g. Gesetzentwurf (Drs. 20/2746) im Blick hat, beispielhaft wie folgt verdeutlichen:

Empirische Untersuchungen zeigen, dass insbesondere schwere Gewalttaten im Kontext der häuslichen Gewalt oder Partnerschaftsgewalt phänomenologisch nicht als Folge einer situativen Eskalation einer Konfliktsituation begangen werden, sondern geplant und mit zeitlichem Abstand ausgeführt werden; diese Taten sind das Resultat einer zeitlich ausgedehnten Kriseneskalation. So kann zwar aufgrund einer fundierten Tatsachenbasis – Äußerungen eines Störers, Umbrüche in seinem sozialen Umfeld, Vorkenntnisse, Waffenbesitz u. dergl. – die Prognose aufgestellt werden, dass mit Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit ein Angriff auf eine frühere Partnerin zu erwarten ist. Der Zeitpunkt, der Ort und die Ausführung des Angriffes bleiben in dem Phänomenbereich aber teilweise in der Schwebe, und lassen sich nicht in dem für die Annahme einer konkreten Gefahr erforderlichen Maße zu einem voraussehbaren Kausalverlauf verdichten. Bei dieser Sachlage ließe sich eine konkrete Gefahr nicht begründen; eine hinreichend konkretisierte Gefahr könnte dagegen bejaht werden.

Nachdem zahlreiche Bundesländer und der Bund die Eingriffsschwelle aufgegriffen haben, sah sich das BVerfG in der Entscheidung vom 9. Dezember 2022 zum Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern in einem Punkt zu einer Klarstellung veranlasst, und zwar hinsichtlich der Anknüpfung an Vorfeldtatbestände. Im Übrigen bestätigte es die oben dargestellten Grundsätze in dieser Entscheidung erneut⁷.

⁶ BVerfGE 141, 220 Rn. 112 unter Bezugnahme auf die (nahezu) wortgleichen Passagen der Entscheidungen BVerfGE 120, 274 [328f.] und BVerfGE 125, 260 [330f.]; in der Folge z. B. BVerfGE 165, 1 Rn. 91; BVerfG, NJW 2023, 1196 Rn. 106; BVerfG, ZD 2025, 147 Rn. 77.

⁷ BVerfGE 165, 1 Rn. 90 ff., 92: »Zwar ist dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verwehrt, zur Bestimmung der Eingriffsvoraussetzungen auch an die Gefahr der Begehung von Vorfeldstraftatbeständen [...] anzuknüpfen. Er muss dann aber eigens sicherstellen, dass in jedem Einzelfall eine konkrete oder konkretisierte Gefahr für die durch den Straftatbestand geschützten Rechtsgüter vorliegt. Knüpft der Gesetzgeber an die Begehung solcher Straftaten an, muss er also zusätzlich fordern, dass damit bereits eine konkretisierte oder konkrete Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegt.«

Mittlerweile bezeichnet das BVerfG die hinreichend konkretisierte Gefahr

»als **allgemeine Eingriffsschwelle** für heimliche Überwachungsmaßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden«⁸.

(Hervorhebung Uz.)

Das BVerfG *beschränkt* den Anwendungsbereich der Eingriffsschwelle aber *nicht* auf verdeckte Überwachungsmaßnahmen:

Es zieht die Eingriffsschwelle auch dann heran, wenn andere Grundrechtseingriffe ein vergleichbares Eingriffsgewicht erreichen. Ein Beispiel bildet hier die automatisierte Datenanalyse, also das automatisierte Zusammenführen und Analysieren von großen Datenmengen⁹. Ein anderes Beispiel stellt die **elektronische Aufenthaltsüberwachung als Maßnahme der Führungsaufsicht** dar. Auch hier hat das BVerfG die Eingriffsschwelle der hinreichend konkretisierten Gefahr als ausreichend angesehen. In der einschlägigen Entscheidung vom 1. Dezember 2020 heißt es insoweit:

»Die Regelung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung trägt auch dem Erfordernis Rechnung, dass Maßnahmen hoher Eingriffsintensität nur verhältnismäßig sind, wenn eine Gefährdung der geschützten Rechtsgüter **hinreichend konkret absehbar** ist. [...] Gemäß [§ 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 3] StGB darf eine entsprechende Weisung nur erlassen werden, wenn die Gefahr besteht, dass der Betroffene weitere (schwere) Straftaten im Sinne von [§ 66 Absatz 3 Satz 1] StGB begeht. [...].

Davon ausgehend genügt die gesetzliche Regelung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Maß der Gefährdung der geschützten Rechtsgüter. Eine bloß abstrakte, auf statistische Wahrscheinlichkeiten gestützte Gefahr reicht einfachrechtlich für die Anordnung der „elektronischen Fußfessel“ nicht aus. Vielmehr bedarf es einer „begründeten Wahrscheinlichkeit“ der erneuten Begehung von Straftaten der in [§ 66 Absatz 3 Satz 1] StGB genannten Art [...]. Liegt diese vor, verstößt die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung angesichts des hohen Werts der geschützten Rechtsgüter und der sonstigen Einschränkungen des

⁸ BVerfG, NJW 2023, 1196 Rn. 106; BVerfGE, NJW 2022, 1583 Rn. 248.

⁹ In der sog. »hessendata«-Entscheidung knüpfte das BVerfG ausdrücklich für den Fall einer automatisierten Datenanalyse mit hoher Eingriffsintensität an die Eingriffsschwelle der hinreichend konkretisierten Gefahr an, vgl. BVerfG, NJW 2023, 1196 Rn. 106.

Anwendungsbereichs der Maßnahme nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.«¹⁰

(Hervorhebung Uz.)

Die Aussagen des BVerfG zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung als Maßnahme der Führungsaufsicht sind auf einen polizei- bzw. gefahrenabwehrrechtlichen Einsatz des Überwachungsinstruments gut übertragbar: Denn die Führungsaufsicht ist eine Maßregel des Strafrechts mit präventiver Zielrichtung. Sie bezweckt, aus dem Straf- oder Maßregelvollzug entlassene Personen bei der Gestaltung ihres Lebens in der Freiheit über gewisse kritische Zeiträume hinweg zu unterstützen, sie zu betreuen sowie zu überwachen, um sie von künftigen Straftaten abzuhalten¹¹. Um die Führungsaufsicht möglichst wirksam auszugestalten, räumt das StGB dem Vollstreckungsgericht die Befugnis ein, der verurteilten Person Weisungen zu erteilen. Eine dieser Weisungen ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 68b Absatz 1 Nummer 12 StGB).

Das **Bundesjustizministerium** hat die o. g. Ausführungen des BVerfG aufgegriffen und für die elektronische Aufenthaltsüberwachung als Maßnahme nach dem Gewaltschutzgesetz ganz bewusst übernommen. Der entsprechende **Entwurf für eine Änderung des Gewaltschutzgesetzes** stützt sich dabei *explizit* auf die Eingriffsschwelle der hinreichend konkretisierten Gefahr.¹² Dasselbe gilt für entsprechende Eingriffsbefugnisse in den Polizeigesetzen der Länder¹³.

II. Übermittlung von Informationen vom Familiengericht an die Polizei

Vor allem Prof. Dr. Grünewald hat in der mündlichen Anhörung argumentiert, die in § 201a Absatz 5 LVwG-Entwurf vorgesehenen Vorschriften, mit denen Familiengerichten auferlegt wird, bestimmte Informationen an die Polizei zu übermitteln, griffen in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für »das gerichtliche Verfahren« ein (Art. 74 Absatz 1 Nummer 1 GG).

Dazu erlaube ich mir zunächst, auf die Begründung des in Rede stehenden Gesetzentwurfs (Drs. 20/2746) Bezug zu nehmen und zwar auf Seite 18 f. Ergänzend möchte ich auf Folgendes hinweisen:

Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Zusammenspiel mit der Vorschrift des § 13 Absatz 1 Nummer 1 EGGVG zu sehen. Nach dieser Vorschrift gilt:

¹⁰ BVerfG, NJOZ 2021, 1391 Rn. 205, 280 f.

¹¹ Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 68 Rn. 3.

¹² Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes, S. 11, 19; Fundstelle: [FH_GewSchG.pdf](#).

¹³ Hierzu verweise ich beispielsweise auf die Synopsen, die ich Ihnen mit Schreiben vom 17. Januar 2025 übersandt hatte; dort: Art. 34 Absatz 1 Bayrisches Polizeiaufgabengesetz, § 15b Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c Brandenburgisches Polizeigesetz.

»Gerichte [...] dürfen personenbezogene Daten zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben übermitteln, wenn

1. eine besondere Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt,«

Mithin ist es so, dass das Verfahrensrecht des Bundes selbst die Möglichkeit vorsieht, durch eine »besondere Rechtsvorschrift« Gerichte zu verpflichten, Daten an andere Stellen zu übermitteln. § 201a Absatz 5 LVwG-Entwurf stellt eine solche »besondere Rechtsvorschrift« dar¹⁴. Diesbezüglich gilt es schließlich festzustellen, dass – anknüpfend an den dargestellten Regelungsmechanismus – zahlreiche Standardermächtigungen des Polizeirechts der Länder¹⁵ entsprechende Bestimmungen kennen, nach denen das mit der Gewaltschutzsache betraute Zivilgericht die Polizei über die Beantragung von Schutzanordnungen unterrichtet.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Magdalena Finke

¹⁴ Schoch/Eifert BesVerwR/Schoch/Kießling, 2. Aufl. 2024, Kap. 1 Rn. 572; BeckOK PolR Baden-Württemberg/Enders, 33. Ed. 15.11.2024, PolG, § 30 Rn. 13.

¹⁵ § 30 Absatz 5 Polizeigesetz Baden-Württemberg; § 16a Absatz 6 Brandenburgisches Polizeigesetz; § 12 Absatz 5 Bremisches Polizeigesetz; § 12b Absatz 1 Satz 4 Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Hamburg); § 31 Absatz 2 Satz 5 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung; § 17a Absatz 3 Satz 2 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz; § 34a Absatz 6 Satz 1 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.