

THÜR. LANDTAG POST
29.05.2026 13:30

1670612026

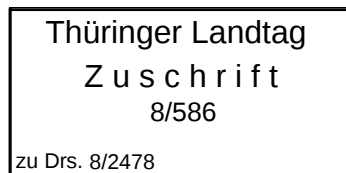
**Den Mitgliedern des
AfIKL**

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

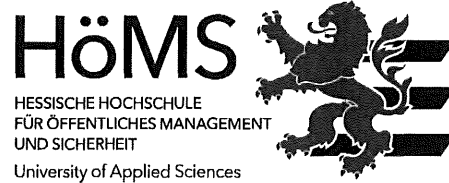
Thüringer Landtag
Ausschuss für Inneres, Kommunales
und Landesentwicklung
Jürgen-Fuchs-Str. 1

99096 Erfurt

per E-Mail:
poststelle@thueringer-landtag.de



TLT/5892/26/7



Prof. Dr. jur. Mattias G. Fischer

Fachbereich Polizei

Campus Kassel
Frankfurter Str. 365
34134 Kassel

Tel.: +49 611 3256-9416
E-Mail: mattias.fischer@hoems.hessen.de

Kassel, 28.05.2026

**Schriftliche Stellungnahme zum Zweiten Gesetz zur Änderung des
Polizeiaufgabengesetzes, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 8/2478**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf, die ich hiermit gerne wahrnehme. Wegen des Umfangs des Gesetzentwurfs – im Folgenden: GE – und des diesbezüglichen Fragenkatalogs kann nur auf ausgewählte Regelungen bzw. Fragen eingegangen werden.

I. Vorbemerkung und Kurzbewertung des Gesetzentwurfs

In den letzten Jahren haben sich die Anforderungen an die Sicherheitsbehörden allein schon wegen der dynamischen technischen Entwicklung nicht nur deutlich verändert, sondern auch verschärft. Ein anhaltend hohes abstraktes Risiko extremistischer Anschläge, neue hybride Bedrohungsformen, die signifikant zunehmende Gewalt im

sozialen Nahraum oder gegenüber Polizeibeamtinnen und -beamten und veränderte gesellschaftliche Realitäten stehen für Herausforderungen, die nicht zuletzt auch stetige Anpassungen der Rechtsgrundlagen erforderlich machen. Dieser Novellierungsdruck hat in der vergangenen Dekade in nahezu allen Bundesländern umfangreiche Modernisierungen des polizeigesetzlichen Instrumentenkastens hervorgebracht.

Demgegenüber ist das Thüringer Polizeiaufgabengesetz (PAG) seit dem Jahr 2013 unverändert geblieben, sieht man von wenigen punktuellen Änderungen ab. Infolgedessen trägt der Freistaat Thüringen auf dem Gebiet des Polizeirechts im bundesweiten Vergleich mittlerweile die rote Laterne. Die defizitäre Gesetzgebung zeigt sich beispielsweise an fehlenden Spezialbefugnissen zu Meldeauflagen oder Gefährderansprachen, unzureichenden Spezialbefugnissen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt, unzeitgemäßen Regelungen zur Videoüberwachung, fehlenden Regelungen zur automatisierten Datenanalyse, aber auch an fehlenden Rechtsgrundlagen für moderne Einsatzmittel des unmittelbaren Zwangs.

Vor diesem Hintergrund ist die Absicht, das PAG umfassend zu überarbeiten, uneingeschränkt zu begrüßen. Mit dem vorliegenden GE werden signifikante Regelungslücken überzeugend geschlossen. Doch Leerstellen bleiben. So haben sich zahlreiche Landesgesetzgeber in den letzten fünf Jahren bei den Novellierungen ihrer Polizeigesetze des Themas „Racial Profiling“ angenommen. Sie haben erkannt, dass rechtswidriges oder als rechtswidrig erlebtes Polizeihandeln zu nachhaltigen Vertrauensverlusten in die Institution Polizei führen kann. In der Diskussion über den Reformbedarf des PAG hat „Racial Profiling“ offensichtlich keine Rolle gespielt. Das wiegt deshalb besonders schwer, weil die Ausgestaltung der Eingriffsbefugnis zu Personenkontrollen im PAG im Unterschied zu anderen Landespolizeigesetzen auch nur dem *Vorwurf* des „Racial Profiling“ sogar Vorschub leistet.

Besonders fragwürdig ist, dass nach dem GE gerade in einem der grundrechtssensibelsten Bereiche, der Definitionsmacht über die Gewaltmittel der Polizei, ohne jegliche Begründung die Exekutive zu Lasten der Legislative gestärkt werden soll.

II. Beantwortung ausgewählter Fragen aus dem Fragenkatalog

Grundsätzliche Fragen

Frage 1 (Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit)

Im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann die praktisch bedeutsamste Schranke für staatliche Grundrechtseingriffe gesehen werden. Er gilt nicht nur bei (polizei-)behördlichen Einzelmaßnahmen, sondern bindet insbesondere auch den Gesetzgeber bei der Normierung (polizei-)gesetzlicher Eingriffsbefugnisse. Diese Bindung des Gesetzgebers an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in der Verfassung des Freistaats Thüringen sogar ausdrücklich bestimmt (Art. 42 Abs. 4).

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt im Kern, dass zu einem – wirksamen – Rechtsgüterschutz „nur das unbedingt Notwendige“ gesetzlich vorgesehen und im Einzelfall angeordnet werden darf.¹ Vergegenwärtigt man sich die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sicherheitsrecht insbesondere seit 9/11, so wird deutlich, dass regelmäßig die Unverhältnismäßigkeit einer Eingriffsbefugnis ursächlich war für die Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit.

Es wäre allerdings eine verfassungsferne Fehlvorstellung, die Tätigkeit des Sicherheitsgesetzgebers nur aus der Perspektive vorgegebener Schranken bewerten zu wollen. Polizeiliche Eingriffsbefugnisse stellen keineswegs per se einen „Angriff auf die Freiheit“ dar. Polizeilichem Handeln kommt – ganz im Gegenteil – im Staat des Grundgesetzes vielmehr die Aufgabe zu, Freiheit zu schützen. *Unbegrenzte* Freiheit führt zur Freiheit (nur) der Stärkeren und impliziert damit letztlich Unfreiheit. Deshalb sind Freiheitsbeschränkungen zur Freiheitssicherung notwendig.² Angesichts der „in der Individualfreiheit gelegenen Bedrohung für die Freiheit anderer“ kann „die grundrechtlich bewirkte Ausgrenzung des Staates (...) keine absolute sein“. Der Staat muss „vielmehr auch im Grundrechtsbereich mit seinen Machtmitteln tätig werden dürfen, wenn es zum Zweck des Freiheitsschutzes erforderlich“ ist.³

¹ BVerfGE 30, 1 (20).

² Dazu aus sozialphilosophischer Sicht instruktiv Karl Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. 1, Bern 1957, S. 156 ff.

³ Dieter Grimm, *Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung*, in: ders. (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/Main 1996, S. 613 (619).

Vor diesem Hintergrund betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass der Sicherheitsgesetzgeber sicherheitsbehördliche Eingriffsbefugnisse nicht nur schaffen *darf*, sondern freiheitsschützend handeln *muss*. Gefahrenabwehr ist als solche nicht etwa rechtsstaatsfeindlich, sondern ein verfassungsrechtliches, genauer: grundrechtliches Gebot. Der Staat, so führt das Bundesverfassungsgericht etwa in seinem bedeutsamen Urteil zum BKA-Gesetz aus dem Jahr 2016 aus, habe „einen wirksamen Schutz der Grundrechte und Rechtsgüter der Bürgerinnen und Bürger zu sichern“⁴. Er sei grundrechtlich insbesondere dazu verpflichtet, „das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren“⁵. Diese an den Staat und damit zuallererst an den Gesetzgeber adressierte grundrechtliche Schutzpflicht⁶ zielt letztlich darauf ab, „die nach den tatsächlichen Umständen größtmögliche Sicherheit herzustellen“ – so das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle.⁷ Zur Erfüllung dieser Schutzpflicht müsse der Staat „ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreifen, die dazu führen, dass ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener und als solcher wirksamer Schutz erreicht wird“.⁸

Damit stellt sich in Bezug auf den GE die Frage, ob und inwieweit dieser den gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern bestehenden verfassungsrechtlichen *Schutzpflichten* des Sicherheitsgesetzgebers in *verhältnismäßiger Weise* Rechnung trägt. Insgesamt stehen die mit den neuen Rechtsgrundlagen beabsichtigten Sicherheitsgewinne in einem ausgewogenen Verhältnis zu den damit möglichen Grundrechtseinschränkungen. Vom Einsatz des zukünftig flächendeckend zur Verfügung stehenden Distanzelektroimpulsgerätes (DEIG) auf der Grundlage der vorgesehen Eingriffsbefugnis sind sogar grundrechtschonende Effekte im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu erwarten.

⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, Rn. 100.

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

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

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

⁸ BVerfGE 88, 203, Ls. 6.

Frage 2 (Verschiebung des Polizeirechts zu einem präventiven Sicherheitsrecht)

Die gesetzliche Kernaufgabe der Polizei ist die Aufgabe der Gefahrenabwehr. Dabei geht es darum, Schäden für die polizeirechtlichen Schutzgüter „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ abzuwehren,⁹ beispielsweise Bürgerinnen und Bürger vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen oder bereits eingetretene Schädigungen zumindest zu begrenzen. Damit ist das klassische Gefahrenabwehrrecht *per definitionem* Präventionsrecht.¹⁰ Insofern „gehörte Prävention immer schon zum Aufgabenbereich staatlicher Sicherheit“.¹¹

Eingriffe bereits „im Vorfeld konkreter Straftaten“ (siehe Fragestellung) sind nötig, wenn diese Straftaten tatsächlich verhindert werden sollen; die Erfüllung der Aufgabe der Gefahrenabwehr setzt derartige Eingriffsbefugnisse zwingend voraus. Eine Beschneidung entsprechender polizeilicher Befugnisse würde der bereits aufgezeigten (Antwort zu Frage 1) verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Gesetzgebers, „das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren“¹², fundamental widersprechen. Ein „präventives Sicherheitsrecht“ (siehe Fragestellung) wird von Verfassungs wegen geradezu verlangt. Der liberale Strafrechtslehrer und Rechtssoziologe Klaus Lüderssen forderte bereits in den 1990er Jahren, „dass man sich von der ganz unsinnigen Vorstellung verabschiedet, alles, was mit Polizei und Prävention zu tun habe, sei notwendig von einer totalitären, jedenfalls rechtsstaatsfeindlichen Tendenz getragen“.¹³ Diese Forderung hat nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

Rechtspolitisch nicht unproblematisch sind allerdings Eingriffsbefugnisse, die im *Vorfeld* oder sogar im *Vor-Vorfeld* von Gefahren – und nicht etwa im Vorfeld von Straftaten und damit tatsächlichen Rechtsgutsverletzungen (s. o.) – ansetzen und überdies heimliche polizeiliche Maßnahmen ermöglichen. Entsprechendes gilt für

⁹ Siehe dazu die Legaldefinition in § 54 Nr. 4 ThürOBG.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.06.2025 – 1 BvR 2466/19, Rn. 135.

¹¹ Andreas Voßkuhle, Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit – Hat der 11. September 2001 das deutsche Verfassungsrecht verändert?, in: Heckmann u.a. (Hg.), FS für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, 2013, S. 1101 (1106).

¹² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, Rn. 100.

¹³ Klaus Lüderssen, Zurück zum guten, alten, liberalen, anständigen Kernstrafrecht?, in: Böllinger u.a. (Hg.), Vom Guten, dass noch stets das Böse schafft, 1993, S. 268 (274).

Eingriffsbefugnisse, die – potenziell stigmatisierende – Grundrechtseingriffe wie Ausweiskontrollen auch bei Personen gestatten, die keinerlei Bezug zu abzuwehrenden Gefahren aufweisen.

Insbesondere im Hinblick auf die hohe abstrakte Bedrohungslage, die durch den extremistischen Terrorismus oder auch durch Organisierte Kriminalität verursacht wird und angesichts der praktischen Schwierigkeiten, die Bevölkerung vor entsprechenden Straftaten zu schützen, hält das Bundesverfassungsgericht die Ausweitung von polizeilichen Eingriffsbefugnissen in das Gefahrenvorfeld hinein für prinzipiell verfassungskonform. Als Kompensation für diese Ausweitung sind allerdings u. a. besondere Verfahrensregelungen zu verlangen.¹⁴

Ein „präventives Sicherheitsrecht“ stößt erst dann an verfassungsrechtliche absolute Grenzen, wenn es gewissermaßen zu einem *hyperpräventiven* Recht degeneriert, das ganze Bevölkerungsteile unter einen Generalverdacht stellt und anlasslos – also willkürlich – schwere Grundrechtseingriffe zulässt. Die in dem vorliegenden GE enthaltenen Regelungen überschreiten diese Grenze nicht.

Frage 3 (Risiko „datengetriebener Polizeiarbeit“)

„Datengetriebene Polizeiarbeit“ (siehe Fragestellung) ist im Zeitalter der vernetzten Informationsgesellschaft zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter unverzichtbar. Eine Totalüberwachung der Bevölkerung lässt das Grundgesetz allerdings nicht zu. Es ist Teil der „verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland“, dass die Freiheitswahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf.¹⁵ Die in dem vorliegenden GE enthaltenen Regelungen überschreiten diese Grenze nicht.

Frage 4 (Grenzen „datengetriebener Polizeiarbeit“)

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 3 verwiesen.

¹⁴ Vgl. dazu Manfred *Baldus*, Deutsche Verwaltung (DV) 2014, S. 1 (12).

¹⁵ BVerfGE 125, 260 (324).

Frage 5 (Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte)

Insgesamt stehen die mit den neuen Rechtsgrundlagen beabsichtigten Sicherheitsgewinne, die im Hinblick auf verfassungsrechtliche Schutzpflichten ebenfalls einen Bezug zu den Grundrechten aufweisen (siehe dazu die Beantwortung von Frage 1) in einem ausgewogenen Verhältnis zu den damit möglichen Grundrechtseinschränkungen. Vom Einsatz des zukünftig flächendeckend zur Verfügung stehenden Distanzelektroimpulsgerätes (DEIG) auf der Grundlage der vorgesehenen Eingriffsbefugnis sind sogar grundrechtschonende Effekte im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu erwarten (siehe dazu die Beantwortung von Frage 123).

Wegen der so genannten Polizei(rechts)festigkeit des Versammlungsrechts, also wegen der Sperrwirkung des Versammlungsrechts gegenüber dem im PAG geregelten allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht,¹⁶ gehen von den vorgesehenen Änderungen des PAG keine neuen Beschränkungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus.

Frage 8 (Regelung im GE von besonderer Bedeutung)

Besonders fragwürdig ist, dass nach dem GE gerade in einem der grundrechtssensibelsten Bereiche, der Definitionsmacht über die Gewaltmittel der Polizei, ohne jegliche Begründung die Exekutive zu Lasten der Legislative gestärkt werden soll (siehe dazu die Beantwortung von Frage 121). Dies insbesondere auch deshalb, weil dazu im GE jegliche Begründung fehlt.

Frage 11 (Verhältnismäßigkeit)

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 1 verwiesen.

¹⁶ Zu dieser Rechtsfigur näher BVerwG, Urteil vom 27.3.2024, 6 C 1.22, Rn. 32 ff.

Frage 13 (Verschiebung hin zu einer stärker präventiv ausgerichteten Überwachung)

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 2 verwiesen.

Fachfragen zu einzelnen Normen

Zu § 14 (Identitätsfeststellungen an kriminalitätsbelasteten Orten)

Frage 21

Für eine von Verfassungs wegen verlangte effektive Gefahrenabwehr (siehe dazu die Antwort zu Frage 1) sind Eingriffsbefugnisse für verdachtsunabhängige Kontrollen nötig. Insbesondere die Kontrolle einer *jeden* an einem bestimmten kriminalitätsbelasteten Ort befindlichen Person macht § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) PAG unverzichtbar.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass eine verfassungskonforme Auslegung des § 14 Abs. 1 Nr. 2 i. Verb. m. den §§ 23 Abs. 1 Nr. 4 und § 24 Abs. 1 Nr. 4 PAG zu dem Ergebnis führt, dass die bloße Anwesenheit einer Person an einem gefährlichen Ort zwar Identitätsfeststellungen, nicht aber Durchsuchungen rechtfertigt.¹⁷ Durchsuchungen verlangen vielmehr, dass sich die betroffenen Personen gefahrenbezogen verhalten. Die Eingriffsintensität polizeilicher Maßnahmen an kriminalitätsbelasteten Orten wird damit deutlich beschränkt. Dieser polizeirechtliche Befund widerspricht der in den Fragen 21 und 22 zum Ausdruck gebrachten Rechtsauffassung. Dem Gesetzgeber ist es allerdings unbenommen, diese bedeutsame Einschränkung durch eine ausdrückliche Klarstellung in den Gesetzestext aufzunehmen.

Im Übrigen wird auf die Beantwortung von Frage 23 verwiesen.

¹⁷ Dazu insbesondere BayVerfGH, Beschl. v. 08.03.2012, 10 C 12.141.

Frage 22

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 21 verwiesen.

Frage 23

Unbestritten können Eingriffsbefugnisse wie § 14 Abs. 1 Nr. 2 a) PAG, die bereits aufgrund der bloßen Anwesenheit einer Person an einem bestimmten Ort deren Kontrolle ermöglichen, Diskriminierungen erleichtern. Umso wichtiger sind auch *normative* Vorkehrungen, die helfen können, insbesondere „Racial Profiling“ zu verhindern.

„Racial Profiling“, also die Anknüpfung (polizei-)behördlicher Maßnahmen nicht an das Verhalten von Personen, sondern an ihre äußeren Merkmale, insbesondere die Hautfarbe, verstößt grundsätzlich gegen die in Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes und Art. 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen normierten besonderen Diskriminierungsverbote und gegen Art. 14 i. Verb. m. Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Der Sachverständigenrat (SVR) für Integration und Migration sieht in den Ergebnissen einer bundesweiten repräsentativen Umfrage, die der SVR im Rahmen seines Integrationsbarometers im Jahr 2023 veröffentlicht hat, ein Indiz dafür, dass „Racial Profiling“ in Deutschland als empirische Realität anzusehen sei.¹⁸ Eine Studie, die Polizeiforschende von der Polizeiakademie Niedersachsen im Jahr 2024 vorgelegt haben,¹⁹ bestätigt diese Einschätzung.

Streifenbeamtinnen und -beamte berichten davon, dass mittlerweile allein der *Vorwurf* diskriminierender Kontrollen allgegenwärtig sei. Damit ist nicht mehr „nur“ die Legalität, sondern auch die Legitimität polizeilichen Handelns adressiert. Ohne ein möglichst breites Vertrauen in die polizeiliche Arbeit in allen Teilen der Bevölkerung kann die Polizei ihren Auftrag, „einen wirksamen Schutz der Grundrechte und Rechtsgüter der

¹⁸ Müller/Wittliff, Racial Profiling bei Polizeikontrollen – Indizien aus dem SVR-Integrationsbarometer. SVR-Policy Brief 2023-3, S. 4.

¹⁹ Jacobsen/Bergmann, Diskriminierungsrisiken in der Polizeiarbeit, 2024.

Bürgerinnen und Bürger zu sichern“²⁰, trotz noch so schneidiger Polizeigesetze nicht erfüllen.

Auf diesen Missstand reagierten zahlreiche Bundesländer, darunter Brandenburg, Schleswig-Holstein und das Land Berlin, bereits gesetzgeberisch – nicht aber Thüringen. Die genannten Länder haben Verbote diskriminierender Kontrollen in ihre Landespolizeigesetze aufgenommen.²¹

Im Freistaat Thüringen besteht besonderer gesetzgeberischer Handlungsbedarf deshalb, weil es nicht nur an einer Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote im PAG fehlt. Vielmehr leistet die gegenwärtige Ausgestaltung der Eingriffsbefugnis zu Personenkontrollen in § 14 PAG auch nur dem *Vorwurf* diskriminierender Kontrollen tatsächlich Vorschub. Denn Identitätsfeststellungen müssen von Rechts wegen nicht begründet werden.

Um den *formellen* Anforderungen einer Personenkontrolle zu entsprechen, genügt nach § 14 PAG schlicht das Verlangen nach den Ausweispapieren. Eine *proaktive* Begründung, warum die polizeiliche Kontrolle erfolgt, ist nicht erforderlich, da das PAG diese im Unterschied zu den Landespolizeigesetzen anderer Länder nicht ausdrücklich verlangt.

Eine Begründungspflicht lässt sich auch nicht aus den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder herleiten, denn eine solche Pflicht ist für mündliche Verwaltungsakte – im Unterschied zu schriftlichen – gerade nicht vorgesehen (§ 1 Abs. 1 ThürVwVfG i. Verb. m. § 39 Abs. 1 VwVfG).²² Die allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Anhörungspflicht (§ 28 Abs. 1 VwVfG) – insoweit geht es um den Anspruch der zu kontrollierenden Person auf rechtliches Gehör – darf nicht mit einer Begründungspflicht für die kontrollierende Person verwechselt werden. Dass bei Identitätsfeststellungen eine Begründungspflicht nach dem PAG *nicht* vorgesehen ist, ergibt sich schließlich im Umkehrschluss aus der Ausgestaltung anderer polizeilicher Standardmaßnahmen im PAG, die eine solche Erklärungspflicht ausdrücklich bestimmen (z. B. §§ 21 Abs. 1, 26 Abs. 3).

²⁰ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, Rn. 100.

²¹ Siehe § 12 Abs. 3 BbgPolG; § 181 Abs. 2 LVwG SH und § 12 Abs. 3 ASOG Bln.

²² Nur unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG (insbes.: unverzügliches Verlangen) haben Betroffene einen Anspruch auf schriftliche Bestätigung eines mündlich erlassenen Verwaltungsakts und damit – mittelbar – auch auf eine Begründung.

Dass Identitätsfeststellungen an bestimmten Orten allein aufgrund der bloßen Anwesenheit der zu kontrollierenden Person stattfinden dürfen, ist nicht allgemein bekannt. Die Intransparenz bzw. Informationsasymmetrie wird noch dadurch verstärkt, dass die Öffentlichkeit und damit auch die kontrollierten Personen regelmäßig gar nicht wissen, welche Orte als kriminalitätsbelastet bzw. gefährlich im Sinne des § 14 Abs. 1 Nr. 2 PAG gelten bzw. dass sie sich gerade an einem solchen Ort aufhalten.

Erfolgt die Kontrolle an einem kriminalitätsbelasteten Ort dann tatsächlich ohne Nennung des Kontrollgrundes, begünstigt dies fraglos schon den bloßen *Vorwurf* des „Racial Profiling“. Eine klare und unmissverständliche gesetzliche Begründungspflicht kann einem solchen Vorwurf entscheidend vorbeugen. Zudem ist sie geeignet, bei den kontrollierenden Beamtinnen und Beamten das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer diskriminierungsfreien Auswahlentscheidung zu schärfen. Eine Begründungspflicht würde die kontrollierenden Beamtinnen und Beamte bereits *ex ante* zu einer genauen Prüfung ihrer Kontrollentscheidung anhalten – und nicht etwa erst *ex post* im Rahmen eines möglichen Gerichtsverfahrens. Damit beugt die Begründungspflicht auch *tatsächlichem* „Racial Profiling“ vor. Insgesamt kann sie also einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Fälle von vermeintlichen oder tatsächlichen diskriminierenden Kontrollen zu vermeiden.

Deutlich wird: Diskriminierungssensible Polizeiarbeit ist nicht nur eine Frage professioneller Aus- und Weiterbildung, sondern auch eine Frage polizeigesetzlicher Regelungen; das Thema macht gesetzgeberisches Handeln erforderlich.

Eine ausdrückliche gesetzliche Begründungspflicht für Identitätsfeststellungen kennen die Landespolizeigesetze von Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Hessen bereits seit Jahrzehnten. So heißt es etwa in § 18 Abs. 6 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG): *„Werden die Personalien bei der betroffenen Person erhoben, ist diese auf den Grund für die Identitätsfeststellung hinzuweisen, sofern der Zweck der Maßnahme hierdurch nicht beeinträchtigt wird.“*²³

Um dieser Verfahrensvorschrift zu entsprechen, muss die Begründung der Kontrolle gleich zu Beginn der Maßnahme erfolgen. Sie darf also nicht erst im Verlauf der

²³ Vergleichbare Normen finden sich in § 20 Abs. 6 SOG LSA und § 29 Abs. 4 Satz 1 Bbg PolG.

Maßnahme im Rahmen einer etwaigen Anhörung stattfinden. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die Erklärung von Amts wegen erfolgen muss; auf ein entsprechendes Verlangen der kontrollierten Person kommt es also gerade nicht an. Eine Verletzung der Begründungspflicht macht die gesamte Kontrolle rechtswidrig; es handelt sich also nicht etwa um eine bloße „Ordnungsvorschrift“.²⁴

Diese Begründungspflicht zielt ganz allgemein darauf ab, im Sinne einer bürgernahen Polizei größtmögliche Transparenz über polizeiliches Handeln herzustellen und damit die Akzeptanz von polizeilichen Maßnahmen, die mehr oder weniger tief in Grundrechte eingreifen, zu erhöhen. Wie die Problematik des „Racial Profiling“ zeigt, kommt diesem Ansatz zeitlose Bedeutung zu.

Es wird empfohlen, eine entsprechende Begründungspflicht in § 14 PAG aufzunehmen.

Zu § 59 (Zulässige Waffen)

Frage 121

Regelungstechnisch überzeugend und im Einklang mit den Polizeigesetzen anderer Bundesländer wird das Distanzelektroimpulsgerät (DEIG) – auch Taser genannt – ausdrücklich den Waffen (§ 59 Abs. 4 PAG) und nicht etwa den Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt (§ 59 Abs. 3 PAG) zugeordnet.

Verfassungsrechtlich hoch problematisch ist allerdings die geplante Neufassung von § 59 Abs. 4 Satz 2 PAG. Das „für die Polizei zuständige Ministerium“ soll dazu ermächtigt werden, zukünftig auch andere als die in § 59 Abs. 4 Satz 1 PAG ausdrücklich genannten „Waffen als Ausnahmen“ zuzulassen, wenn diese „keine größere Wirkung als die nach Satz 1 zugelassenen Schusswaffen haben“. Damit könnte das Thüringer Innenministerium die Polizeikräfte zukünftig mit neuartigen Waffen ausstatten, die in ihrer Feuer- bzw. Zerstörungskraft sogar Maschinenpistolen entsprechen, ohne dass dazu der Thüringer Landtag befasst werden müsste und ohne

²⁴ Gerhard *Hormann*, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) – Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 18 Rn. 43 f.

dass für den Einsatz dieser Waffen über die bestehenden Bestimmungen des PAG hinaus besondere Regelungen über den Gebrauch – potenziell tödlicher – Waffen zu beachten wären. Es würde mit dieser Neuregelung letztlich sogar offenbleiben, ob und inwieweit für die neuen Waffen die explizit nur für *Schusswaffen* geltenden einschränkenden Einsatzvoraussetzungen der §§ 64 ff. PAG überhaupt beachtlich wären.²⁵

Unverständlicherweise fehlt in der Begründung zum GE jeglicher Hinweis zu den Motiven und zur Zielsetzung der angestrebten Gesetzesänderung.

Mit dieser Neuregelung droht ein gravierender Verstoß gegen den vom Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) hergeleiteten Grundsatz, dass bedeutsame („wesentliche“) Rechtsfragen durch Parlamentsgesetze geregelt werden müssen (sog. Wesentlichkeitsgrundsatz).²⁶ Wesentlich sind dabei insbesondere Regelungen zur Grundrechtsausübung und Grundrechtseinschränkung.²⁷ Es muss dem unmittelbar durch Wahlen vom Volk legitimierten Parlament vorbehalten bleiben, die Voraussetzungen für die Vornahme von Grundrechtseingriffen festzulegen und die wesentlichen Eingriffsmodalitäten zu bestimmen. Je intensiver in Grundrechte eingegriffen werden kann, desto höher sind die Anforderungen an präzise *parlamentsgesetzliche* Vorgaben.²⁸

Bei der geplanten Neuregelung geht es um die Frage der Einführung potenziell tödlicher Waffen und deren Anwendungsvoraussetzungen, also um die Gestattung schwerster Grundrechtseingriffe. Der aufgezeigte Wesentlichkeitsgrundsatz verbietet es, diese Frage abgeschirmt von der Öffentlichkeit durch die Ministerialbürokratie nicht nur diskutieren, sondern auch abschließend entscheiden zu lassen, möglicherweise noch ergänzt durch nichtöffentliche Verwaltungsvorschriften.

Dass faktisch gerade in einem der grundrechtssensibelsten Bereiche, der Definitionsmacht über die Gewaltmittel der Polizei, die Exekutive zu Lasten der

²⁵ Siehe dazu hinsichtlich ähnlicher Problemlagen im hessischen Polizeirecht Matthias G. Fischer, in: Fichte/Fischer/Wagner, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 7. Aufl. 2026, Kap. J, Rn. 144.

²⁶ Dazu etwa BVerfGE 150, 1 (96 ff. m.w.N.).

²⁷ A.a.O., siehe auch BVerfGE 98, 218 (251); 101, 1 (34).

²⁸ Vgl. auch BVerfGE 133, 277 (336 f.); 93, 213 (238).

Legislative gestärkt werden soll, ist nicht nachvollziehbar. Demokratische Resilienz und der Schutz vor Autokratisierung verlangen insoweit nicht weniger, sondern mehr parlamentarische Kontrolle.

Von der geplanten Regelung ist daher dringend abzuraten.

Frage 122

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 121 verwiesen.

Frage 123

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die – probeweise – Einführung des Tasers (auch) im Streifendienst ist grundsätzlich zu begrüßen. Andere Bundesländer haben ihre Polizeien schon vor Jahren flächendeckend mit dem DEIG ausgestattet. So findet das Gerät beispielsweise im Land Hessen bereits seit dem Jahr 2019 nicht nur in Spezialeinheiten, sondern auch im Streifendienst Verwendung.

Festzuhalten ist zunächst, dass es sich beim DEIG keinesfalls um ein ungefährliches Einsatzmittel, sondern um ein Gerät handelt, das bei seinem bestimmungsgemäßen Gebrauch nicht nur in die körperliche Unversehrtheit eingreifen, sondern auch eine lebensbedrohliche Wirkung haben kann. Zu Recht sieht der GE vor diesem Hintergrund vor, das DEIG den Waffen (§ 59 Abs. 4 PAG) und nicht etwa den Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt (§ 59 Abs. 3 PAG) zuzuordnen.²⁹ Angesichts seiner Gefahrenpotenziale muss die Einführung dieses Einsatzmittels wohl begründet und müssen seine Anwendungsvoraussetzungen hinreichend bestimmt geregelt werden.

Für die Beantwortung der Frage nach der Notwendigkeit des Tasers ist beachtlich, dass zwischen der (Hieb- und Stoß-)Waffe „Schlagstock“ und der (Schuss-)Waffe „Pistole“ im tradierten Polizeirecht eine signifikante Lücke in der Auswahl der zur Verfügung stehenden Einsatzmittel besteht. Die einzige polizeigesetzlich zugelassene Distanzwaffe stellt im Freistaat Thüringen praktisch die – potenziell tödlich wirkende –

²⁹ Für eine polizeirechtliche Einordnung als Waffe daher auch Christian *Klein*, GSZ 2019, 228 (232).

Schusswaffe dar. Der Staatsrechtler Roman Herzog, von 1987 bis 1994 Präsident des Bundesverfassungsgerichts, hat schon vor Jahrzehnten von einer „gefährlichen Lücke in den Einsatzmitteln“ der Polizei gesprochen und vor einem verfassungswidrigen Zustand gewarnt, wenn es nur deshalb zum Schusswaffengebrauch kommen sollte, weil tatsächlich existierende weniger eingriffsintensive (Distanz-)Waffen den Einsatzkräften nicht zur Verfügung stehen.³⁰ An dieser Stelle sei noch einmal an das Verhältnismäßigkeitsprinzip erinnert, nach dem „nur das unbedingt Notwendige“ gesetzlich vorgesehen und im Einzelfall angeordnet werden darf.³¹

Unbestritten stellt das DEIG gegenüber der potenziell tödlich wirkenden Schusswaffe das weniger eingriffsintensive Einsatzmittel dar.³² Auch das DEIG ist als Distanzwaffe anzusehen, können mit diesem doch kontrolliert elektrische Schläge aus einer Entfernung von bis zu acht Metern übertragen werden;³³ die neuesten Modellgenerationen von Tasern sollen eine Zielgenauigkeit von bis zu dreizehn Metern ermöglichen. Mit guten Gründen kann also sogar eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung des Tasers als grundrechtschonendere Alternative zur Schusswaffe für bestimmte Einsatzlagen diskutiert werden. Die Erwartung, das DEIG könne die Schusswaffe ersetzen, geht allerdings von vornherein fehl, erweist sich der Gebrauch des Geräts in dynamischen Lagen doch regelmäßig als ungeeignet.

Frage 125

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 123 verwiesen.

Frage 126

Die wichtigen Fragen nach dem praktischen Gebrauch des Tasers in der konkreten Situation eines Einsatzes und nach einer adäquaten Versorgung des Betroffenen nach einer DEIG-Schussabgabe – insofern gilt § 61 PAG (Hilfeleistung für Verletzte) – sind das Thema eines professionellen Einsatztrainings der Beamtinnen und Beamten im Rahmen der polizeilichen Aus- und Weiterbildung.

³⁰ Siehe dazu die prägnanten Ausführungen in Roman Herzogs Autobiografie (Jahre der Politik, 2008, S. 97 f.).

³¹ BVerfGE 30, 1 (20).

³² Zuletzt dazu Fredrik Roggan, NVwZ 2026, 308 (311).

³³ Von dieser Distanz spricht Fredrik Roggan, NVwZ 2026, 308 (308).

Frage 127

Ein im Vergleich zum DEIG weniger eingriffsintensives Einsatzmittel, das ebenso geeignet wäre, die aufgezeigte Lücke im gesetzlichen Einsatzmittelkatalog zu schließen (siehe dazu die Beantwortung von Frage 123), ist mir nicht bekannt.

Frage 128

Es gibt keine Grundrechtseingriffe „auf Probe“. Pilotprojekte ohne die erforderlichen adäquaten Rechtsgrundlagen sind von vornherein verfassungswidrig. Denkbar wäre eine Befristung der Regelungen zum DEIG-Einsatz für den Zeitraum der Erprobung des Gerätes. So wurde in Schleswig-Holstein verfahren; mittlerweile sind die Rechtsgrundlagen zum DEIG-Einsatz allerdings entfristet worden.

Frage 129

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 130 verwiesen.

Frage 130

Beispielhaft wird auf die Verwendungserfahrungen in Schleswig-Holstein verwiesen: Dort kam es seit der – probeweisen – Einführung des DEIG im Mai 2022 bis zum Juni 2025, also innerhalb von drei Jahren, zu insgesamt 71 polizeilichen Einsätzen, bei denen das Gerät zumindest vorgehalten oder sein Gebrauch angedroht wurde. Nur in acht dieser Einsätze kam es tatsächlich zu einer DEIG-Schussabgabe.³⁴ Diese Zahlen sprechen dafür, dass dem DEIG eine starke präventive bzw. deeskalierende Wirkung zukommt.

Frage 131

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 123 verwiesen.

³⁴ www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Presse/PI/2025/2_Quartal/250619_polizei_deig_sachstand.

Frage 132

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 130 verwiesen.

Frage 133

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 135 verwiesen.

Zu § 62 („Taser“)

Frage 134

„Inflationäre“ Einsätze des Tasers sind aus der mittlerweile jahrelangen Anwendungspraxis in anderen Bundesländern nicht bekannt und daher auch im Freistaat Thüringen nicht zu erwarten. Dagegen sprechen auch die im GE vorgesehen restriktiven Anwendungsvoraussetzungen für das DEIG. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang zudem der polizeirechtliche Grundsatz, dass bereits zum Zeitpunkt der Androhung ausnahmslos alle Voraussetzungen für die Anwendung eines jeden Zwangsmittels vorliegen müssen.³⁵ Es wäre also rechtswidrig, den Gebrauch des Tasers „ins Blaue“ hinein oder „auf Verdacht“ anzudrohen und erst unmittelbar vor einem ernsthaft erwogenen Einsatz des Geräts dessen Rechtmäßigkeit zu klären.

Frage 135

Die Polizeigesetze zahlreicher Bundesländer beschränken sich darauf, das DEIG als Waffe einzuordnen und verzichten auf nähere Regelungen zu seinen Einsatzvoraussetzungen. Angesichts der aufgezeigten Bedeutung des so genannten Wesentlichkeitsgrundsatzes (siehe dazu die Beantwortung von Frage 121) wird allerdings davon auszugehen sein, dass die Einsatzvoraussetzungen von Verfassungen wegen präzisiert werden müssen. Dabei geht es einerseits um die Normierung einer Eingriffsschwelle, die der Schwere des zu erwartenden Grundrechtseingriffs gerecht

³⁵ Vgl. dazu Matthias G. Fischer, in: Fichte/Fischer/Wagner, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 7. Aufl. 2026, Kap. J, Rn. 69.

wird und andererseits darum, dass in der gesetzlichen Regelung explizit zum Ausdruck gebracht wird, dass der DEIG-Einsatz vorrangig den Schusswaffengebrauch verhindern soll.³⁶ Im Unterschied zu zahlreichen Regelungen in anderen Bundesländern wird der GE diesen verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen gerecht.

Zu § 63a („Taser“)

Frage 136

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 135 verwiesen.

Frage 137

Insoweit wird auf die Beantwortung der Fragen 134 und 135 verwiesen.

Frage 140

Insoweit wird auf die Beantwortung von Frage 135 verwiesen.

III. Weiterer Reformbedarf

1. Einführung einer Spezialbefugnis für Gefährderansprachen und Gefährderschreiben

Sehr zu begrüßen ist die im GE vorgesehene Einführung einer Spezialbefugnis für Meldeauflagen (§ 17a). Aufgrund der faktischen Entwicklung dieser Maßnahme zu einer Standardmaßnahme seit Beginn der 2000er Jahre ist es nicht mehr zeitgemäß, Meldeauflagen auf die polizeiliche Generalbefugnis zu stützen. Das Thüringer Polizeirecht schließt damit zu den anderen Landespolizeigesetzen auf.

Aus denselben Gründen sollte auch die faktische Standardmaßnahme der Gefährderansprache bzw. des Gefährderschreibens in einer Spezialbefugnis

³⁶ Von diesen Mindestanforderungen sprechen auch Maria Scharlau/Mathias John, in: Armbruster u.a. (Hg.), Grundrechte-Report 2020, S. 62 (65).

geregelt werden. Beispielhaft wird insoweit auf § 12a Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) verwiesen.

2. Berücksichtigung der Nicht-Binarität in der Befugnisnorm zur Durchsuchung von Personen

Nach § 22 Abs. 3 PAG dürfen Personen „nur von Personen gleichen Geschlechts oder Ärzten“ durchsucht werden. Diese Regelung ist insbesondere seit der Anerkennung der Intergeschlechtlichkeit durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2017³⁷ nicht mehr zeitgemäß. Daher wird empfohlen, insoweit ein Wahlrecht einzuführen. In Anlehnung an § 81d Abs. 1 Satz 2 Strafprozessordnung (StPO) oder Regelungen zahlreicher Landespolizeigesetze (z. B. § 203 Abs. 2 Satz 2 LVwG Schleswig-Holstein) könnte die Norm um den folgenden Satz ergänzt werden: *„Bei berechtigtem Interesse soll dem Wunsch der zu durchsuchenden Person, die Durchsuchung einer Person oder einer Ärztin oder einem Arzt bestimmten Geschlechts zu übertragen, entsprochen werden.“*

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Mattias G. Fischer

³⁷ BVerfGE 147, 1 ff.

Landtag Kordilewski, Astrid

Von: Mattias.Fischer@hoems.hessen.de
Gesendet: Freitag, 29. Mai 2026 13:30
An: Landtag Poststelle
Cc: Landtag Hyckel, Jonas Dr.
Betreff: Schriftliches Anhörungsverfahren: Stellungnahme zu Drs. 8/2478
Anlagen: Stellungnahme_Fischer_Drs_8_2478_End.pdf

Sehr geehrter Herr Hyckel,

anbei meine schriftliche Stellungnahme. Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen

Mattias G. Fischer

Prof. Dr. jur. Mattias G. Fischer
Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit
Fachbereich Polizei
Campus Kassel
Frankfurter Str. 365
34134 Kassel

0157/51 41 27 03
mattias.fischer@hoems.hessen.de