

Paata Turava

Polizeirecht in Georgien

I. Einleitung und Vorbemerkung

Ein früherer Polizeipräsident einer westdeutschen Großstadt und Mitherausgeber eines anerkannten Handbuches des Polizeirechts bemerkte vor rund einem Jahrzehnt in einem Vortrag vor einem Bundesgericht in Karlsruhe, man könne die Geschichte eines Landes und einer Nation sehr gut an bzw. mit der Entwicklung des jeweiligen nationalen Polizeirechts darstellen, dessen Irrungen und Wirrungen eingeschlossen. Dies ist nicht nur für die Geschichte der Polizei in Deutschland zutreffend, wenn man mit der Polizei im frühmodernen Staat des 15.-18. Jahrhunderts beginnt, die Polizei im Zeitalter der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts sieht, die Polizei in der Weimarer Republik und unter dem Nationalsozialismus und schließlich die Polizei im 20. Jahrhundert nach 1945 betrachtet. Dies gilt ebenfalls für Georgien und seine Polizei. Dabei steht heute sowohl in Deutschland wie in Georgien das Thema „Polizei und Rechtsstaat“ im Vordergrund und eine offenbar nie endende Diskussion um die Reform der Polizei und die Definition der Polizeiaufgaben heute.¹

II. Vom Zarenreich zur Sowjetunion

Ein Beitrag zum georgischen Polizeirecht² steht verständlicherweise vor der Frage, wie weit der Autor in der polizeirechtlich relevanten Geschichte seines Landes und die damit zusammenhängenden, sein Land beherrschenden Strukturen zurückgehen sollte. Da dies aber einen eigenen Beitrag bedingen würde, sei nur kurz auf die im Zarenreich gegründete Ochrana (1881-1917), einer vom Innenministerium unter Zar Alexander II. gegründeten Abteilung zum Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung hingewiesen, die eigentlich eine Geheimpolizei, wenngleich Teil des generellen Polizei-Departements war. Ziel war eindeutig weniger die Verbrechensbekämpfung allgemein, als der Schutz der Monarchie und die Verhinderung politischer Kriminalität, was ein weit dehnbarer, rechtsstaatlich nicht fassbarer Begriff war.³ Als nachfolgende Organisation ist die am 20. Dezember 1917 durch die Bolschewiki gegründete Tscheka (Abkürzungsbuchstaben WeTscheKa) zu nennen (1917-1922), die als politische Polizei zwischen Oktoberrevolution und Gründung der Sowjetunion fungierte, daneben die Milizija (s. u. unter III). Die im Folgenden entstandenen Begriffe und Institutionen wie NKWD oder KGB dürften allgemein bekannt sein, betreffen indes nicht das Polizeirecht im engeren Sinne, wie es für Georgien untersucht werden soll.

Indes darf in diesen unruhigen Zeitläufen zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein wichtiges Ereignis nicht übergangen werden: Die einzigen und wenigen historischen Jahre wirklicher georgischer Unabhängigkeit zwischen Mai 1918 und Februar 1921 als „Demokratische Republik Georgien“. Im Gefolge der Russischen Revolution 1917 und

¹ Hans Lisen, Handbuch des Polizeirechts, Hrsg. mit Erhard Denninger, 3. Aufl. München 2001; 5. Auflage Denninger/Rahor (Hrsg.), 2012.

² Unter Polizeirecht wird in Deutschland im rechtswissenschaftlichen Rahmen meist nur der Teil des Besonderen Verwaltungsrechts verstanden, der die polizeiliche Gefahrenabwehr betrifft, vgl. Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 6.Aufl., München 2010.

³ Charles A. Ruud/Sergei A. Stepanow; Fontanka 16 – The Tsar’s Secret Police, McGill-Queen’s University Press, 2002.

dem Fall des Zarenreichs erreichten die Wellen des politischen Umsturzes sehr schnell Tiflis und die dortige Polizei: „In Tbilisi and elsewhere, the police vanished from their posts.“⁴ Auch wenn von den unterschiedlichsten Gruppen u. a. die Träume eines Vereinten Föderativen Transkaukasiens diskutiert wurden, so wurde doch schnell deutlich, dass Aserbaidschan, Armenien und Georgien so bald als möglich Sorge tragen mussten, für ihr eigenes nationales Überleben zu kämpfen. Vor dem Hintergrund zahlloser Intrigen, Demarchen, Konferenzen und Verträge war es am 26. Mai 1918 soweit: Im Parlament in Tiflis proklamierte *Irakli Tsereteli* Georgien als souveränen Staat, unabhängig auch von der damit aufgelösten Kaukasischen Föderativen Republik. Am Rande sei erwähnt, dass deutsches Militär dabei eine Rolle spielte und zugleich die Einrichtung eines deutschen Protektorats zum Schutz der neugeborenen georgischen Republik verkündete.

In den zwei Jahren ihrer Existenz (1919-1921) hat die neugewählte konstituierende parlamentarische Versammlung Georgiens insgesamt 126 Gesetze erlassen.⁵ Soweit ersichtlich – die Gesetzgebungstätigkeit in diesem Zeitraum ist noch nicht gründlich wissenschaftlich erforscht – befasste sich das Parlament zwar mit Problemen der Staatsbürgerschaft, dem Rechtssystem, lokalen Wahlen, der Verteidigung, der Bestimmung der offiziellen nationalen Sprache, der Landwirtschaft, dem Schutz ethnischer Minderheiten, einem nationalen öffentlichen Erziehungssystem und vielem anderen. Eher am Rande und vor allem im Hinblick auf Zuständigkeiten betrafen zwei Gesetze die Rechtsgrundlagen eines (neuen) Polizei-Ordnungsrechts. Dies betrifft zum einen das „Gesetz zur Übertragung der Zuständigkeit für die Verwaltung und die Miliz an die örtliche Selbstverwaltung“ vom 28. Januar 1919: Dadurch wurden durch Gesetz sowohl die Verwaltung der Dörfer und Kreise und die Polizei in die örtliche Verantwortlichkeit übertragen, sozusagen dezentralisiert und regionalisiert. Weiterhin wurde bestimmt, dass die Leiter bzw. Vorsteher der Polizei und die Kommissare gewählt werden sollten. Die Aufsichtsfunktion lag beim Innenminister, der die leitenden Beamten sowohl in der Verwaltung als auch bei der Polizei entlassen konnte. Im Streitfall wurde die endgültige Entscheidung dem zuständigen Selbstverwaltungsorgan übertragen. Im Fall von Organstreitigkeiten zwischen Innenminister und Selbstverwaltung sollte eine gerichtliche Entscheidung erfolgen.

Nur zwei Tage später wurde durch Gesetz vom 30. Januar 1919 die bisherige Aufteilung des Gebiets in „Gouvernate“, also in regionalen Gouverneuren unterstellte Einheiten, abgeschafft und statt dessen dem Innenminister die Ermächtigung eingeräumt, so genannte „Administrative Inspektoren“ einzustellen und einzusetzen, um die Kontrolle und Aufsicht zu gewährleisten. Inhaltliche Änderungen oder Reformen des polizeilichen Verwaltungshandelns waren offensichtlich nicht erfolgt; dies war angesichts der turbulenten Zeitumstände vielleicht nicht ganz unverständlich, denn es existierte eine weitere Ordnungsmacht, das teilweise direkt dem Parlament unterstellte Militär. Ansonsten ist anzunehmen, dass schlicht die nur kurze Zeitspanne seiner Existenz dem Parlament nicht gereicht hat, hier tätig zu werden. Am 25. Februar 1921 besetzte die 11. Rote Armee Tiflis. Damit war der Traum beendet und Georgien Teil der Sowjetunion.⁶

⁴ *David Marshall Lang*, *Towards Georgian Independence 1917-18*, in: *A Modern History of Georgia*, New York 1962.

⁵ „Legal Acts of the Democratic Republic of Georgia (1919-1921)“, Tiflis 1990 (in georgischer Sprache).

⁶ Hierzu insgesamt vgl. *Clemens Martin*, *Georgien und die Gründung der UdSSR*, Universität München 1981; *Karl Kautsky*, *Georgien: Eine sozialdemokratische Bauernrepublik*, Wien 1921; *Zurab Avalishvili*, *The Independence of Georgia*, London 1940; *W. Zuerrer*, *Kaukasien 1918-1921*, Düsseldorf 1978.

III. Von der sowjetischen Milizija zur heutigen georgischen Polizei

Die ideologische und politische Ausrichtung der Sowjetunion bzw. des sowjetischen Georgiens an der marxistisch-leninistischen Staats- und Gesellschaftslehre hatte auch zentrale Bedeutung für die Planung des Aufbaus der Ordnungsbehörden. In erster Linie bedeutete dies: Die Struktur der Polizei war ein streng zentralistisches Polizeibehördensystem.

Für die Sicherung der öffentlichen Ordnung und zur allseitigen Stärkung und zum zuverlässigen Schutz der Arbeiter- und Bauernmacht wurde im Jahr 1917 als einheitliche Institution die staatliche Arbeiter-und-Bauern-*Milizija* eingeführt. Dieser Name wurde von den Bolschewiki gewählt, um den Unterschied zur früheren „zivilen“ zaristischen Polizei auszudrücken. Der Begriff *Polizei* wurde in der Sowjetunion als negativer Ausdruck des kapitalistischen polizeilichen Regimes verstanden und verwendet. Die *Milizija* wurde dem Ministerium für Innere Angelegenheiten⁷ unterstellt. Die regionalen Strukturen hießen erst „Abteilung für Innere Angelegenheiten“,⁸ später „Verwaltung für Innere Angelegenheiten“.⁹ Die *Miliz* bestand aus zwei Gruppen, der *Miliz* für öffentliche Sicherheit und der Kriminalmiliz. Beide Gruppen unterschieden sich in ihrer Funktion, zum einen in der Leitung und zum anderen in der Finanzierung. Die „Staatliche Inspektion für Sicherheit im Straßenverkehr“¹⁰ entsprach in etwa der deutschen Verkehrspolizei und gehörte zur *Miliz* für öffentliche Sicherheit.

1. Die Polizei nach dem Zerfall der UdSSR bis zur Rosenrevolution 2003

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion gab es praktisch keine großen Veränderungen im System des Innenministeriums. Einzige, auffällige und zugleich aber bedeutungslose Veränderung war die Umbenennung der *Milizija* in Polizei. Die Reform sollte die *Miliz* von überflüssigen Funktionen und Aufgaben befreien, damit sie sich auf ihre Hauptaufgabe konzentrieren konnte, nämlich die klassische Aufgabe der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung. Aber in Wirklichkeit hatte diese Veränderung keine Konsequenzen für eine notwendige grundsätzliche inhaltliche und zeitliche Reform. Daher handelte es sich um eine schlichte kosmetische Veränderung.¹¹

Inhaltlich galt weiterhin das alte Gesetz über die Polizei; auch die alten sowjetischen Arbeitsmethoden der Polizei wurden fortgeführt. Soweit die Polizisten nur sehr geringe, vielleicht sogar extrem niedrige Einkommen hatten, konnte verständlicherweise das Problem der Korruption nicht beseitigt werden. Die Bestechung und darüber hinaus auch die Zusammenarbeit mit kriminellen Milieus oder deren Exponenten gehörten bedauerlicherweise nach wie vor zum Alltag der Polizeitätigkeit. Dies hatte natürlich Folgen: Dadurch entwickelten sich ausgesprochen negative und fragwürdige Formen der gesellschaftlichen Beziehungen, Achtung vor und Vertrauen in die Polizei schwanden. Dies hat wiederum die Verhaltensweise und die Einstellung der jüngeren, neuen Generationen in höchst kritischer Weise negativ beeinflusst. Im Bewusstsein der Jüngeren wird die Achtung vor dem Staat insgesamt, der Glaube an das Recht und die Gerechtigkeit und vor allem auch an die eigene Verantwortlichkeit gegenüber der Gesellschaft erst ge-

⁷ Министерство внутренних дел, kurz МВД.

⁸ Отделение внутренних дел, ОВД.

⁹ Управление внутренних дел, УВД.

¹⁰ Государственная инспекция безопасности дорожного движения, ГИБДД.

¹¹ *Lewan Izoria*, *Development of Democracy in Georgia*, Tbilisi 2006, S. 188.

schwächt und dann vollends beseitigt. Dass dies schwerwiegende Konsequenzen hat, ist unbestreitbar, wird doch dadurch letztlich das Funktionieren des Staates insgesamt gefährdet.

Angesichts dieser Entwicklung war das Vertrauen gegenüber der Polizei in der georgischen Gesellschaft mehr und mehr zurückgegangen. Die verständliche Folge war, dass die Bürger weder den Wunsch noch das Bedürfnis hatten, mit der Polizei oder den Polizisten in irgendeiner Weise zu kooperieren. Die Polizei hatte die wichtige Grundlage ihrer demokratischen Legitimation verloren. Verloren hatte sie ebenfalls die notwendigen Komponenten Vertrauen und Achtung.

Allerdings machten sich zugleich zunehmend die Lebensrealitäten und zahlreiche Probleme im georgischen Alltag bemerkbar: Mit der immer unerträglicher werdenden Unsicherheit der Straßen wurde auch ein polizeiliches Ordnungsproblem deutlich sichtbar. Es hatte sich also eine klassische Ordnungsproblematik entwickelt, die eigentlich zur Lösung in den Zuständigkeitsbereich der Polizei gehört hätte. Andererseits war dies aber eindeutig auf den Verfall der überkommenen Lebensverhältnisse zurückzuführen. Mit anderen Worten: Der kritische, nicht mehr akzeptable Zustand der Polizei war durch das politische System verursacht oder jedenfalls in erheblichem Maße mitverursacht. Schlechte Polizei ist grundsätzlich oder jedenfalls zumeist das Ergebnis eines schlechten, fragwürdigen, ineffizienten politischen Systems. Die Situation bedurfte dringend einer Lösung.

Der Präsident Georgiens setzte deshalb im Jahr 2002 eine Kommission für die Reform der Sicherheits- und der Rechtsschutzorgane ein. Die Kommission erarbeitete verschiedene durchaus sinnvolle und vielversprechende Vorschläge: Im Bereich der Polizei sollten die Rechtsgrundlagen zur organisatorischen Umstrukturierung des Polizeisystems, der Trennung der polizeilichen und nichtpolizeilichen Aufgaben – Strukturen, der repressiven und präventiven Maßnahmen in Angriff genommen und zugleich entsprechende Gesetzesvorlagen zur baldigen Verabschiedung des neuen Reformgesetzes geschaffen werden. Die Kommission legte sodann ein Konzept vor, das wirklich relevante Reformen enthielt. Leider wurden die Vorschläge der Kommission aber nicht in die Praxis umgesetzt. Man kann sagen: Die Reform ist letztlich am Mangel an politischem Durchsetzungswillen gescheitert.

2. Die Polizeireform nach der Rosenrevolution von 2003

Nach der Rosenrevolution von 2003 stellte die Reform der Polizei eines der vorrangigen Projekte dar. Der politische Wille des Machtinhabers war hier die entscheidende Grundlage für die schnellen und erfolgreichen Veränderungen in diesem Bereich. Im Jahr 2004 durchgeführte Maßnahmen und der Ausbau der Patrouillenpolizei¹² zeigten, dass die Regierung die Reformen nicht nur deklariert hatte, sondern in der Tat einige wichtige Schritte unternommen hatte, um diese zu realisieren. Erwähnenswert sind die strengen und konsequenten Maßnahmen zur Unterbindung von Korruption bei der Polizei, auch wenn diese Maßnahmen leider bisweilen unter Verletzung von arbeitsrechtlichen oder sogar menschenrechtlichen Prinzipien stattfanden. Man war der Meinung, dass das Ziel einer korruptionsfreien Polizeiverwaltung dies rechtfertige. Das betrifft eine fast philosophische Frage, nämlich ob man auf dem schwierigen und möglichst schnellen Weg zur Rechtsstaatlichkeit ausnahmsweise rechtsstaatliche Prinzipien verletzen darf. Eine Antwort auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg in konkreten Verfahren steht noch aus.

¹² D. h. einer präventiven Polizei.

Die Zahl der bei der Polizei Beschäftigten wurde radikal von 53 691 auf 22 229 Personen reduziert; zugleich wurden die Einkommen um das Fünffache erhöht.¹³ Organisatorisch hat man die militärischen Bereiche an das Verteidigungsministerium übergeben und den Grenzschutz als eigene Institution dem Innenministerium als Grenzschutzpolizei eingegliedert.

An der Polizeiakademie Georgiens wurden mit Hilfe ausländischer Partner spezielle Programme für die Ausbildung der Patrouillenpolizisten, der Kriminalpolizei und der Grenzpolizei geschaffen.

3. Das neue Gesetz über die Polizei vom 4. Oktober 2013

Nach dem Machtwechsel im Jahr 2012 kündigte das Innenministerium Georgiens eine weitere Stufe der Reform an. Im Zuge der laufenden Reform des Innenministeriums stellte man den Entwurf eines neuen Polizeigesetzes zur Diskussion, über den im Parlament zwar diskutiert wurde; sonderlich leidenschaftlich war die Debatte allerdings nicht. Dies mag einen Grund darin haben, dass der Entwurf sich stark an bewährten europäischen Standards ausrichtet, insbesondere am deutschen Polizeirecht. Ende 2013 wurde das Gesetz vom Parlament verabschiedet und anschließend dem Staatspräsidenten zur Unterzeichnung zugeleitet. Am 1. Januar 2014 trat das Gesetz in Kraft.

a) Organisatorischer Aufbau der georgischen Polizei

In Georgien ist das Innenministerium für die Polizei verantwortlich. Der Innenminister ist Vorgesetzter aller Beamten der Polizei und zuständig für die gesamte Polizei. Er wird vom Premierminister ernannt. Georgien kennt keine Trennung von politischer Führung und Verwaltungsaufgaben.

Der Innenminister erfüllt seine Aufgaben über das Innenministerium. Das Ministerium umfasst Abteilungen für die Patrouillenpolizei, die Kriminalpolizei, für Anti-Korruptionsmaßnahmen, die Staatssicherheit, Antiterroristische Maßnahmen und für die Gegenspionage. Es gibt in diesem Rahmen Anstalten des öffentlichen Rechts: einmal den Bürgerservice und zum anderen die Polizeiakademie. Auf regionaler und Selbstverwaltungsebene existieren die Kreispolizei und entsprechende Polizeiabteilungen. Neben diesen organisatorischen und planerischen Strukturen sind natürlich die polizeirechtlichen Inhalte von Bedeutung:

aa) Öffentliche Sicherheit

Die Legaldefinition der öffentlichen Sicherheit im neuen Polizeigesetz Georgiens umfasst drei Teilschutzgüter¹⁴:

- Souveränität und territoriale Unverletzlichkeit des Staates,
- Unverletzlichkeit des verfassungsmäßigen Aufbaus des Staates und der Rechtsordnung,
- Unverletzlichkeit der Rechte des Einzelnen.

¹³ Vgl. *Izoria*, Fn. 11, S. 233.

¹⁴ Begriff und Definition in Art. 2 lit. a des Gesetzes über die Polizei.

Diese drei Ebenen der Schutzgüter überschneiden sich. Die Rechtsordnung umfasst sowohl die subjektiven Rechte des Einzelnen als auch den Schutz des Bestandes des Staates und seiner Einrichtungen. Mit der Prüfung einer Gefahr für die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung beginnt die Prüfung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die öffentliche Sicherheit ist selbst kein Recht oder Rechtsgut; sie kennzeichnet vielmehr den Soll-Zustand allen geltenden Rechts; dieses soll gewahrt und nicht verletzt werden.

bb) Die öffentliche Ordnung

Die öffentliche Ordnung¹⁵ umfasst die Gesamtheit der Verhaltensweisen einer Gesellschaft, die durch geschriebenes Gesetz und/oder ungeschriebene Normen gebildet werden. Dazu gehört die Gesamtheit der bestehenden allgemein anerkannten sozialen, ethischen und moralischen Anschauungen, soweit sie dem Gesetz nicht widersprechen. Hier geht es also nicht allein um die geschriebene oder ungeschriebene Rechtsordnung, sondern ebenfalls um anerkannte, unverzichtbare Wertvorstellungen für das gesellschaftliche Miteinander.

cc) Gefahrenabwehr als der zentrale Begriff

Der Begriff der Gefahr¹⁶ ist der zentrale Begriff des neuen georgischen Polizeigesetzes. Nur bei Gefahr darf die Polizei handeln, d. h. die Gefahr ist die Rechtfertigungsgrundlage für die Einschränkung der Freiheit. Eine Gefahr liegt vor, wenn entweder eine Sachlage oder ein Verhalten bei weiter ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen würde.

Ausreichende Gründe für die Vermutung einer Gefahrenlage können sich nur aus Tatsachen oder Informationen ergeben, die auch für einen neutralen, unbeteiligten Dritten bei Würdigung aller Umstände überzeugend wären.

b) Die Handlungsformen der Polizei

aa) Der Verwaltungsakt

Aus Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes über Polizei ergibt sich, dass die Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr in Form des Verwaltungsaktes oder Verwaltungsrealaktes tätig wird. Der Begriff des Verwaltungsaktes ist in Art. 2 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsgesetzbuches Georgiens legal definiert. Das Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes fordert eine Befugnisnorm für die materiellen Voraussetzungen eines Eingriffs. Das polizeiliche Handeln in Form des Verwaltungsaktes bedarf einer ausdrücklichen Ermächtigung, der so genannten Verwaltungsaktbefugnis. Der Vorbehalt des Gesetzes bezieht sich dabei nur auf den Inhalt und nicht auch auf die Form des Tätigwerdens der Exekutive. Danach hat die Polizei im Gefahrenabwehrbereich grundsätzlich eine Verwaltungsaktbefugnis. Die Ermächtigung, in Form des Verwaltungsaktes zu handeln, setzt aber eine Befugnisnorm für den Eingriffsakt selbst voraus.

¹⁵ Begriff und Definition in Art .2 lit. b des Gesetzes über die Polizei.

¹⁶ Begriff und Definition in Art .2 lit. g des Gesetzes über die Polizei.

bb) Der Realakt

Der Realakt spielt als Handlungsform der Polizei im täglichen Leben eine wichtigere Rolle als schlichtes Verwaltungshandeln. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass sich der Begriff Realakt im Verwaltungsgesetzbuch nicht findet. Der Realakt ist erst in Art. 2 lit. e des Gesetzes über die Polizei definiert als Verwaltungshandlung, die nicht auf einen Rechtserfolg, sondern auf tatsächlichen Erfolg gerichtet ist.¹⁷ Realakte können intern und/oder extern Wirkung entfalten. Verwaltungsintern wirkendes Realhandeln liegt vor, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die keine faktische Wirkung gegenüber einer außerhalb der Verwaltung stehenden Person haben. Das Realhandeln mit Außenwirkung hat wesentlich größere Bedeutung für die Polizei. Es liegt vor, wenn die Wirkung eine außerhalb der Polizei stehende Person trifft. Der Realakt ist Ausdruck der polizeilichen Aufgabenerfüllung, sodass zu ihrer Legitimation die Kompetenznormen des Polizeirechts gelten. Soweit durch das schlichte Verwaltungshandeln in Grundrechte eingegriffen wird, bedarf es nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes grundsätzlich einer Ermächtigungsnorm. Der Begriff der „notwendigen Maßnahmen“ umfasst nicht nur Verwaltungsakte, sondern auch Realakte. In keinem Fall darf aber das Realhandeln gegen bestehende Gesetze verstoßen.

cc) Die Handlungsarten im Strafprozessrecht

Die polizeiliche Tätigkeit erschöpft sich nicht in der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Sie ist daneben auch für die Verfolgung von Straftaten zuständig.

Zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben hat der georgische Gesetzgeber eine Vielzahl strafprozessualer Eingriffsgrundlagen geschaffen. Gestützt auf diese rechtliche Basis werden die polizeilichen Eingriffe in folgenden Handlungsformen vollzogen: Justizverwaltungsakt, Justizverwaltungsrealakt oder Prozesshandlungen.

Die Verschiedenheit der typischen polizeilichen Eingriffsformen im Gefahrenabwehrbereich und gemäß Strafprozessrecht macht schon deutlich, dass die Polizei eine doppelfunktionale Institution ist. Daraus resultiert zugleich das Erfordernis, im Einzelfall jede Maßnahme dem einen oder anderen Sachgebiet zuzuordnen.

Eine gesetzliche Definition des Justizverwaltungsaktes gibt es nicht. Die in der Literatur eingeführte Bestimmung ist stark an der Definition des Verwaltungsaktes im Rahmen des Verwaltungsgesetzbuches orientiert. Danach ist der Justizverwaltungsakt charakteristisch für die Verwaltungstätigkeit von Justizbehörden auf dem Gebiet der Strafrechtspflege. Hierzu gehören alle Maßnahmen strafrechtlicher bzw. strafprozessualer Art, soweit sie nicht so genannte Prozesshandlungen darstellen. Die Maßnahme muss also in Wahrnehmung einer Aufgabe geschehen, die der Behörde als „spezifische“ übertragen ist. Der Begriff der Justizbehörde ist nicht im organisatorischen, sondern im funktionellen Sinne zu verstehen. Damit sind nicht nur die Gerichte und Staatsanwaltschaften als Justizbehörden gemeint, sondern auch die Polizei, soweit ihre Beamten im Einzelfall überwiegend zur Strafverfolgung tätig werden.¹⁸

Für Justizverwaltungsrealakte gelten im Übrigen die gleichen Kriterien wie für Verwaltungsrealakte.

¹⁷ Begriff und Definition in Art. 2 lit. e des Gesetzes über die Polizei.

¹⁸ Paata Turava, Natia Tskepladze, Lehrbuch des allgemeinen Verwaltungsrechts, Tiflis 2013, S. 67f (georgisch).

dd) Das Ordnungswidrigkeitenrecht

Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten kann als der anteilmäßig größte Tätigkeitsbereich der Polizei angesehen werden. Eingriffe auf diesem Sachgebiet erfolgen durch Verwaltungsakt oder Verwaltungsrealakt. Das Verwaltungsgesetzbuch Georgiens ist im Ordnungswidrigkeitenverfahren anwendbar.

c) Grundsätze des Gesetzes über die Polizei

aa) Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit¹⁹ bindet die Polizei an die Regelungen des Gesetzgebers und unterwirft sie damit zugleich der Kontrolle der Verwaltungsgerichte. Er enthält zwei Komponenten:

- den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes,²⁰ der die Bindung der Polizei an die bestehenden Gesetze zum Ausdruck bringt und besagt, dass die Polizei keine präventiven und repressiven Maßnahmen treffen darf, die einem Gesetz widersprechen würden.
- Zudem darf die Polizei nach dem Vorbehaltsprinzip²¹ belastende Maßnahmen nur dann durchführen, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt worden ist, also eine Rechtsgrundlage für die Maßnahme besteht.

bb) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Das Polizeigesetz verlangt, dass die Polizei verhältnismäßig handelt. Dieser Grundsatz steht im Abschnitt über „allgemeine Vorschriften“ und ist auf jedes eingreifende Handeln der Polizei innerhalb des jeweiligen Aufgabenkreises anwendbar. Dieser rechtsstaatliche Grundsatz betrifft die Mittel-Zweck-Relation und verlangt, dass der Einsatz des polizeilichen Mittels zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist.²² Das bedeutet im Einzelnen: Geeignetheit besagt, dass der beabsichtigte Zweck auch wirklich erreicht werden kann. Dazu muss das Mittel überhaupt einsetzbar sein, d. h. nur „mögliche“ Maßnahmen sind zur Abwehr der Gefahr geeignet. Möglich heißt tatsächlich und rechtlich möglich. Die Polizei hat diejenige Maßnahme zu treffen, die den einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt oder belastet. Der Zweck darf nicht durch ein gleich wirksames, aber weniger belastendes Mittel erreichbar sein. Polizeiliche Maßnahmen dürfen nicht zu einem Nachteil oder Schaden führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht. Die Polizei hat also eine Güterabwägung vorzunehmen zwischen den Belangen des Einzelnen und denjenigen der Allgemeinheit.

¹⁹ Begriff und Definition des Art. 10 des Gesetzes über die Polizei.

²⁰ Begriff und Definition des Art. 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Polizei.

²¹ Begriff und Definition des Art. 10 Abs. 3 des Gesetzes über die Polizei.

²² Art. 12 des Gesetzes über die Polizei.

cc) Ermessen²³

Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Aber damit ist nur die allgemeine Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung statuiert. Ob und wie die Polizei angesichts einer Gefahr reagieren muss, ist damit nicht vorgeschrieben. Aus Art. 13 des Gesetzes über die Polizei ergibt sich eine Verpflichtung zu überprüfen, ob überhaupt eingeschritten werden soll. Die Polizei kann wegen der begrenzten sachlichen und personellen Mittel nicht alle Gefahren bekämpfen. Das polizei-behördliche Ermessen umfasst

- das Entschließungsermessen,²⁴ das sich darauf bezieht, ob die Polizei überhaupt tätig wird oder untätig bleiben soll und
- das Auswahlermessen,²⁵ das sich auf das „Wie“ des Handelns bezieht und bei dem die Polizei zwischen mehreren rechtmäßigen Maßnahmen wählen kann.

d) Polizeiliche Maßnahmen

Abschnitt IV des Gesetzes über die Polizei regelt die polizeilichen Maßnahmen. Nach Art. 18 wird zwischen präventiven und repressiven polizeilichen Maßnahmen unterschieden. Die präventiven Maßnahmen sind:

aa) Befragung²⁶

Die Polizei kann zum Schutz der öffentlichen Sicherheit die Personen zur Identitätsfeststellung oder zur Ermittlung der sachdienlichen Angaben, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind, befragen. Zur Befragung ohne Auskunftspflicht kann die Person angehalten werden. Dadurch kann erreicht werden, dass die Person den Fragen zuhört und von der Erforderlichkeit und Wünschbarkeit einer Auskunft überzeugt wird. Die Befragung setzt voraus, dass der Betroffene von der Polizei über seine Rechte belehrt und offen befragt wird. Eine Befragung „ins Blaue hinein“ ist dadurch ausgeschlossen, dass die Erforderlichkeit der sachdienlichen Angaben für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe verlangt wird.

bb) Identitätsfeststellung²⁷

Art. 20 des Gesetzes über die Polizei regelt im Fall einer bestehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit die erkennungsdienstlichen Maßnahmen, wenn und soweit die Identitätsfeststellung nach Art. 19 dieses Gesetzes (Erhebung der Personalien) nicht möglich oder mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist. Erkennungsdienstliche Maßnahme ist die Erhebung personenbezogener Daten. Sie dient der Feststellung der Identität, aber auch der Feststellung von Eigenschaften, die die Person nicht nur identifizieren, sondern auch charakterisieren. Dies erfolgt durch Wahrnehmung des Körpers und

²³ Begriff und Definition in Art. 13 des Gesetzes über die Polizei.

²⁴ Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Polizei.

²⁵ Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes über die Polizei.

²⁶ Art. 19 des Gesetzes über die Polizei.

²⁷ Art. 20 des Gesetzes über die Polizei.

des körperlichen Verhaltens; darüber hinaus sind Eingriffe in die körperliche Integrität zulässig. Die Befugnis zur Vornahme erkennungsdienstlicher Maßnahmen umfasst die Abnahme des so genannten genetischen Fingerabdrucks sowie Foto- und Tonaufnahmen und die Feststellung anderer biometrischer Eigenschaften. Das Gesetz verlangt für die Identitätsfeststellung dasselbe wie im Fall des Art. 19, nämlich dass der Betroffene bei Vornahme der erkennungsdienstlichen Maßnahmen darüber zu unterrichten ist. Erkennungsdienstliche Maßnahmen zur Identitätsfeststellung dienen denselben Schutzgütern wie die Maßnahmen des Art. 19. Sie sind auf die Gefahr bezogen, die durch die Feststellung der Identität abgewehrt werden soll. Sie dient auch der Verfolgung von Straftaten, wenn jemand einer Straftat verdächtigt ist.

cc) Vorladung

Eine Vorladung²⁸ ist das Gebot an eine Person, zu einer bestimmten Zeit vor der Polizei persönlich zu erscheinen. Nach Art. 21 Abs. 1 S. lit. a, b des Gesetzes über Polizei kann eine Person von der Polizei vorgeladen werden, wenn

- ausreichende Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass der Betreffende sachdienliche Angaben machen kann und diese Angaben zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich sind;
- dies zur Identitätsfeststellung einer anderen Person erforderlich ist.

Bei Vorladung sollen die Gründe der Vorladung angegeben werden. Leistet der Vorgeladene der Vorladung keine Folge, darf die Vorladung gegen ihn nicht zwangsweise durchgesetzt werden. Die Dauer des Festhaltens des Betreffenden darf den Zeitrahmen von vier Stunden und bei Minderjährigen einen Zeitraum von zwei Stunden nicht übersteigen.

dd) Äußerliche Durchsuchung und Augenscheinnahme

Die äußerliche Durchsuchung²⁹ einer Person ist das Suchen nach verborgenen Gegenständen in der Kleidung oder am Körper dieser Person. Diese muss sich auf das Betrachten der Körperoberfläche beschränken und darf sich nicht auf das Körperinnere des Menschen erstrecken. Dadurch unterscheidet sich die Durchsuchung von der Untersuchung, die darauf gerichtet ist, das Körperinnere oder den körperlichen Zustand einer Person zu erfassen. Als Verfahrensanforderung ist normiert, dass die Betroffenen grundsätzlich nur von Personen gleichen Geschlechts durchsucht werden dürfen. Eine Ausnahme besteht für den Fall, dass eine sofortige Durchsuchung zum Schutz gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Die Durchsuchung von Sachen ist das Suchen nach verborgenen Gegenständen oder Personen in Sachen. Sachen sind alle beweglichen oder unbeweglichen körperlichen Gegenstände. Der Begriff der Sache erfasst nicht Kleidungsstücke, die sich am Körper einer Person befinden, denn insofern gelten die Regeln für die Durchsuchung von Personen. Auch zur Durchsuchung von Wohnungen berechtigen diese Normen nicht, weil für diese spezielle Anforderungen gelten. Verfahrensrechtlich ist zu beachten, dass der Inhaber der tatsächlichen Gewalt an der Sache bei der Durchsuchung anwesend sein soll. Da die Durchsuchung von Personen und Sachen als Vorberei-

²⁸ Art. 21 des Gesetzes über die Polizei.

²⁹ Art. 22 des Gesetzes über die Polizei.

tungs-, Begleit- und Durchsetzungsmaßnahme für andere Maßnahmen gilt, dient sie in allen diesen Fällen denselben Schutzgütern wie die Maßnahmen, zu deren Vorbereitung, Begleitung oder Durchsetzung sie normiert ist. Die Durchführung der Maßnahme darf nicht länger als 30 Minuten dauern.

ee) Platzverweisung und Aufenthaltsverbot³⁰

Durch die Platzverweisung und das Aufenthaltsverbot wird einer Person aufgegeben, einen bestimmten Ort zu verlassen oder diesen nicht zu betreten. Der Tatbestand des Art. 25 S. 1 des Gesetzes über die Polizei betrifft eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die Platzverweisung ist ein Eingriff in die durch die Verfassung geschützte Freiheit der Person. Aus diesen grundrechtlichen Zusammenhängen folgt das Erfordernis, dass die Dauer der Maßnahme auf die Dauer der Notwendigkeit der Maßnahme beschränkt ist.

ff) Videoüberwachung³¹

Nach dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bestimmt jeder Mensch grundsätzlich selbst, ob und was er welchen Personen an Fakten und Daten über sich mitteilen oder ob er diese verheimlichen will. Dieses Recht findet seine verfassungsimmanenten Grenzen u. a. in den Belangen des überwiegenden Allgemeininteresses, insbesondere in der Verpflichtung des Staates zum Schutz seiner Bürger. Wie *Ruehle* ausgeführt hat, ist es fraglich, ob man in den Regelungen, die über den Willen des Berechtigten hinaus eine personenbezogene Datenerhebung zulassen, überhaupt einen „Eingriff“ sehen kann oder ob es sich dabei lediglich um eine Schrankenbestimmung handelt. Im Ergebnis kommt es darauf jedoch nicht an, da seit dem sog. Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 anerkannt ist, dass zur Wahrung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie zur damit zusammenhängenden Gewähr der Genauigkeit und des Wahrheitsgehaltes der Erhebung in der Ermächtigungsgrundlage nicht nur die materiellen Voraussetzungen des Eingriffs, sondern auch das Verfahren und die Organisation der Datenerhebung klar geregelt sein müssen.³²

IV. Fazit und Ausblick

Die Bindung der Verwaltung an das Recht soll für den Bereich der Polizei entsprechende Folgen haben. Da der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nur über Eingriffe in die den Bürgern gewährte Freiheitssphären zu gewährleisten ist, mussten nun für die Tätigkeit der Polizei besondere gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden. Das neue georgische Gesetz über die Polizei entspricht diesen rechtsstaatlichen Anforderungen der modernen Polizei. Das Gesetz stellt den Beginn eines modernen Polizeirechts für Georgien dar. Mit der Verabschiedung des Gesetzes ist aber nicht alles getan. Eine wichtige Herausforderung ist nunmehr die Umsetzung des Gesetzes in der Praxis. Die Aus-

³⁰ Art. 25 des Gesetzes über die Polizei.

³¹ Art. 27 des Gesetzes über die Polizei.

³² *Dietrich G. Rühle*, Polizei- und Ordnungsrecht für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2004, S.143.

bildung der Polizeikräfte ist dabei außerordentlich wichtig für das Verständnis und die Umsetzung des Gesetzes.

Das Innenministerium soll zu einem Ministerium der inneren Angelegenheiten werden. Das heutige georgische Innenministerium ist ein Ministerium für die Polizei. Der Innenminister hat bekanntlich eine politische Funktion und ist zugleich sozusagen der „Oberpolizist“, was zu Schwierigkeiten führen kann.

Als nächster Schritt ist es angebracht und sinnvoll, die Bereiche der polizeilichen Befugnisse einerseits und die Funktionen der Staatssicherheit andererseits voneinander zu trennen. Der Innenminister sollte die politische Führung übernehmen und die polizeilichen Befugnisse auf eine andere Person übertragen, die z. B. als Landespolizeipräsident/in gerade nicht von politischen Wellen erfasst werden soll.

Bekanntlich ist im Polizeirecht die Zeit „nach der Reform“ meist die Zeit „vor der (nächsten) Reform“. Einerseits wäre es angebracht, wenn das Polizeirecht erst einmal zur Ruhe käme, damit sich Vertrauen und Verlässlichkeit, Berechenbarkeit und Unabhängigkeit entwickeln können. Dies wird entscheidend von der Qualität der Auswahl der Anwärter und noch entscheidender von der Ausbildung und Fortbildung der jungen Polizistengeneration abhängen. Diese Ausbildung sollte durchaus durch Kontakte zu anderen anerkannten europäischen Polizeihochschulen oder Akademien unterstützt werden. Weiterhin kann man auch an zukünftige Entwicklungen und Alternativen denken, wie die Einsetzung eines Ombudsmannes in Polizeiangelegenheiten für den Bürger und die Polizei gleichermaßen: Nicht jeder Bürger will sich auf den Instanzenweg einlassen; nicht jeder Polizist möchte bei seinem Vorgesetzten remonstrieren und ein Disziplinarverfahren riskieren. Schließlich müssen die Bürger Erfahrungen im Verwaltungs- wie im gerichtlichen Rechtsschutz gewinnen; interne Organstreitigkeiten bei Zusammenarbeits- oder Mitverwaltungsangelegenheiten, die sicherlich auch nicht ausbleiben werden, sind zu klären. Ebenso wird man Erfahrungen im Hinblick auf die Haftung für Polizeikosten sammeln müssen, wie dies auch in der Bundesrepublik derzeit hinsichtlich der polizeilichen Kosten bei Fußballspielen mit gewaltbereiten Fans und Gruppen diskutiert wird, weil nicht einsichtig erscheint, dass insofern der Allgemeinheit die Kosten auferlegt werden. In Zukunft werden auch die internationale Rechts- und Amtshilfe im europäischen Rahmen sowie möglicherweise auch bilaterale Polizeiverträge mit Georgiens Nachbarstaaten für Georgien zunehmend wichtiger werden.

In Georgien wird es – nicht anders als in Deutschland auch – darauf ankommen, dass Gesetzgeber, Justiz und Polizei auch in Zeiten großer Herausforderungen beim Schutz der inneren Sicherheit die verfassungsrechtlichen Grenzen wahren, „ohne allerdings der Polizei eine effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben unmöglich zu machen.“³³

³³ Michael Bäuerle, *Polizeirecht in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, S. 15ff.