

Die neue Polizei?

Das Innenministerium im rot-grün regierten Niedersachsen hat im Juni 1992 einen ersten Entwurf zur Novellierung des Polizeigesetzes vorgelegt. Nach herber Kritik und auf politischen Druck des grünen Koalitionspartners mußte der Referenten-Entwurf umfassend überarbeitet werden. Die neue Version, die sich nach schwierigen Verhandlungen abzeichnet, verspricht nun interessante Regelungsansätze, die in der Bundesrepublik einmalig sein dürften.

Rolf Gössner
zur Novellierung des
niedersächsischen Polizeigesetzes

Nach den skandalträchtigen achtziger Jahren (Affären um den Agenten Mauss, SoKo „Zitrone“; geheimpolizeiliche Verstrickungen) soll die Polizei in Niedersachsen einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Darauf hatten sich „Grüne“ und SPD in ihrer Koalitionsvereinbarung geeinigt. Eine Polizei-Reform-Kommission wurde einberufen und die Novellierung des geltenden Polizeigesetzes, das aus der CDU-Ära stammt, vereinbart.

Der ursprünglich vom Innenministerium vorgelegte Referenten-Entwurf eines neuen niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes (NGAG, bisher: NSOG = nds. Sicherheits- und Ordnungsgesetz) barg jedoch seinerseits grundsätzliche Gefahren, versuchte er doch in weiten Teilen, die bislang im rechtsfreien Raum „erprobt“, gewissermaßen wildwuchsartig entwickel-

te Polizeipraxis der vergangenen zwei Jahrzehnte zu verrechtlichen und nur ungenügend rechtsstaatlich zu zähmen. Allerdings mit zwei wesentlichen Ausnahmen, die sich auch von den Polizeigesetzen der meisten anderen Bundesländer wohltuend abheben (etwa Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und neue Bundesländer):

- Der „Verdeckte Ermittler“ wird nicht legalisiert – also der umstrittene Einsatz von getarnten Polizeibeamten, die mit neuen (falschen) Legenden, Tarnnamen und Tarnpapiern in kriminogene bzw. kriminelle oder aber politisch verdächtige Szenen eingeschleust werden, um dort im Vorfeld von Straftaten und möglichen Gefahren zu ermitteln;
- die ebenfalls umstrittene „Rasterfahndung“ wird auch nicht legalisiert also die elektronische Fahndung nach unbekanntem Personen –

die einem bestimmten Suchrastrer entsprechen – mittels eines automatisierten Abgleichs von Polizeidaten mit Dateien, die zu diesem Zweck von nicht-polizeilichen Stellen herangezogen bzw. beschlagnahmt werden.

- Weiterhin wird auf die Regelung des gezielten polizeilichen Todesschusses, die bisher im SNOG enthalten ist, verzichtet.

Auch wenn der Referenten-Entwurf sich zumindest in den ersten beiden Punkten von etlichen Polizeigesetzen der anderen Bundesländer positiv unterscheidet, so folgt er doch grundsätzlich dem bundesweiten Rechts-Trend einer normativen Entgrenzung polizeilicher Arbeit:

1. Der Entwurf normiert die Erweiterung des polizeilichen Aufgabenbereichs um die sog. Gefahrenvorsorge (Vorbereitung, um potentielle künftige Gefahren abzuwehren) und um die Straftaten-Verhütung bzw. vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. Die Entwurfsbegründung

bezeichnet dies zwar lediglich als eine „Klarstellung“ der bisherigen Rechtslage. Meines Erachtens bedeutet die nun vorgesehene Normierung allerdings eine Abkehr vom klassischen Polizeirecht und eine „Emanzipation“ von den eingrenzenden Kriterien der „konkreten Gefahr“, des sog. Störers und des Verdachts einer strafbaren Handlung gegen bestimmte Personen; diese engen Eingriffsvoraussetzungen sollten ursprünglich die Polizeimacht bewußt und wirkungsvoll begrenzen; die Praxis sieht allerdings bereits seit langem vollkommen anders aus. Mit der neuen umfassenden und recht konturlosen Aufgabenumschreibung wird nun auch gesetzlich abgesichert, daß die Polizei routinemäßig im weiten und schwer einschränkbareren Vorfeld einer Gefahr oder eines Verdachts operieren und kontrollieren darf – also bevor überhaupt der konkrete Verdacht einer Straftat oder eine (konkretisierte) Gefahr vorliegt. Dies entspricht, wie gesagt, der bisherigen Polizei-Praxis und ist gegen den bundesweiten Trend offensichtlich auch in einem rot-grün regierten Bundesland nicht (mehr) zu verhindern.

2. Dieser Aufgabenzuweisung ins tendenziell uferlose Vorfeld entsprechen die offenen und die neu zu normierenden verdeckten Eingriffsbefugnisse des Referenten-Entwurfs, die ebenfalls einer langjährigen Praxis entsprechen und längst im gesamten Bundesgebiet auch für die Gefahrenabwehr als unverzichtbar gelten; aus diesem Grunde schien es insbesondere der grünen Landtagsfraktion um so dringlicher, wirksame Eingrenzungen, höhere Eingriffsschwellen, gerichtliche Verfahrenssicherungen und bessere öffentliche Kontrollmöglichkeiten einzubauen:

2.1. Die Vorschriften etwa zu polizeilichen Razzien an sog. gefährdeten Orten und zu Kon-

trollstellen auf Straßen und Plätzen erlauben es der Polizei, prinzipiell alle Anwesenden und alle Passanten – ohne jeglichen Individualverdacht – anzuhalten, zu durchsuchen, zu identifizieren und ggfls. erkennungsdienstlich zu erfassen. Solche Eingriffsbefugnisse gegen „jedermann“, wie sie bereits für den Gefahrenabwehrbereich im NSOG (und in den allermeisten anderen Polizeigesetzen sowie für den Strafverfolgungsbereich in der Strafprozeßordnung) geregelt sind, verkehren den rechtsstaatlichen Grundsatz der Unschuldsvermutung ins Prinzip der Verdachtschöpfung: Nach dieser Polizeirechtskonzeption sind zunächst tendenziell alle verdächtig – der



Mensch wird praktisch zum potentiellen Sicherheitsrisiko.

Eine Streichung dieser Vorschriften konnte nicht erzielt werden, stattdessen sind – nach mühsamen Verhandlungen – wenigstens folgende Verfahrenssicherungen und Einschränkungen dieser Vorfeld-Massenkontrollen gefunden worden:

- Eine Kontrollstelle darf künftig nur dann eingerichtet werden, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, daß eine der dort genannten Straftaten (u.a. § 129a Abs. 1 =

Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer „terroristischen Vereinigung“ oder eine der dort genannten Straftaten = Katalogtaten von Mord bis zur qualifizierten Sachbeschädigung) „begangen werden soll und die Kontrollstelle zur Verhütung dieser Straftat erforderlich ist“;

- die Einrichtung von Kontrollstellen zur Verhütung einer Straftat nach § 129a Abs. 3 StGB („Werben für eine terroristische Vereinigung“) ist unzulässig;
- die Entscheidung, eine Kontrollstelle einzurichten, trifft – außer bei „Gefahr im Verzuge“ – das zuständige Gericht; in der gerichtlichen Anordnung soll der Ort der Kontrollstelle und die Dauer der Maßnahme im Einzelfall festgelegt werden.

2.2. Die vorgesehene

Methoden der verdeckten Datenerhebung – längerfristige Observation, Einsatz von verdeckten technischen Mitteln für Lausch- und Spähangriffe, auch „in oder aus einer Wohnung“, die Verwendung von V-Leuten und die polizeiliche Beobachtung – stellen schwerwiegende Eingriffe in die

Grundrechte der betroffenen Menschen dar. Auch sie richten sich im erweiterten Vorfeldbereich nicht nur gegen „Tatverdächtige“ oder „Störer“, sondern routinemäßig gegen eine Vielzahl von auch vollkommen unverdächtig Personen, ganz gezielt gegen sog. Kontakt- und Begleitpersonen.

Und dies soll nach dem Referenten-Entwurf nicht etwa weitgehend ausgeschlossen, sondern ausdrücklich normiert werden. In § 2 Nr. 10 ist eine Definition der „Kontakt- und Begleitperson“ vorgesehen, die keine Polizei-Wünsche offenlassen dürfte:

Es handelt sich dabei um „eine Person, die mit einer anderen Person, von der tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß diese eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird, in einer Weise in Verbindung steht, die erwarten läßt, daß durch sie Hinweise

über die angenommene Straftat gewonnen werden können“.

Eine solche Definition umfaßt nun, von ganz zufälligen Begegnungen und flüchtigen Kontakten vielleicht abgesehen, so ziemlich alles. Und so soll die Polizei etwa personenbezogene Daten – auch per längerfristiger Observation, durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel (etwa Wanzen oder Kleinstkameras) oder durch V-Leute nicht nur über potentielle „Störer“ oder Straftäter erheben dürfen, sondern ausdrücklich auch über deren „Kontakt- und Begleitpersonen“. Eine solche großzügige Einbeziehung prinzipiell Unverdächtigter in schwerwiegende polizeiliche Maßnahmen sehen zwar die meisten anderen Polizeigesetze auch vor, sie ist aber gleichwohl nicht akzeptabel; hier besteht nach wie vor Dissens zwischen Innenministerium und SPD-Fraktion auf der einen und dem grünen Koalitionspartner auf der anderen Seite. Folgende Minimalanforderungen sollten Beachtung finden:

- Eine diesbezügliche Normierung müßte als deutliche Ausnahmenvorschrift für eng begrenzte Einzelfälle formuliert werden; Voraussetzung sollte eine, wie auch immer geardete, bewußte oder auch unbewußte Beziehung der Kontaktperson zur potentiellen Straftat sein;
- der Einsatz verdeckter Mittel gegen Kontakt- und Begleitpersonen sollte nur zulässig sein, wenn dies zur Verhütung einer „Straftat von erheblicher Bedeutung“ (abschließend normiert in einer Numerus-clausus-Definition) „unerlässlich ist“ (so inzwischen einschränkend formuliert);
- darüber hinaus müßte gesetzlich ausgeschlossen werden, daß Berufsheiministräger – wie Rechtsanwälte, Ärzte, Journalisten, Drogenberater usw.. – als „Nichtstörer“ oder Kontaktpersonen von Verdächtigen mit verdeckten Mitteln gezielt ausgeforscht oder etwa als V-Leute der Polizei verwendet werden – letzteres wird nun, erstmalig in der Polizeirechtsgeschichte, ausdrücklich normiert; außerdem: Im beruflichen Tätigkeitsbereich jener Zeugnisverweigerungsberechtigten dürfen V-Leute nicht verwendet werden. Denn andernfalls würden die eigens geschützten, besonderen Vertrauensverhältnisse praktisch zur Makulatur, wenn man prinzipiell damit rechnen müßte, daß sie von der Polizei gezielt heimlich ausgeforscht werden können.

Die längerfristige Observation, die Polizeiliche Beobachtung und das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes mit technischen Mitteln unterliegen einer relativ hohen Eingriffsschwelle: Sie dürfen nur zur „Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“ oder zur Verhütung einer „Straftat von erheblicher Bedeutung“ angeordnet werden; die Erhebung personenbezogener Daten in oder aus einer Wohnung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel ist

nur zulässig, wenn dies zur „Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“ innerhalb der betreffenden Wohnung unerlässlich ist. Außer dem verdeckten Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen, der Verwendung von Personenschutzsendern innerhalb einer Wohnung und der Verwendung von V-Leuten (hier liegt die Anordnungs-kompetenz jeweils bei der Behördenleitung) bedürfen alle zulässigen verdeckten Mittel der richterlichen Anordnung; bei „Gefahr im Verzuge“ ist eine richterliche Bestätigung unverzüglich herbeizuführen.

Was die neu ausgehandelte Regelung der V-Personen-Verwendung durch die Polizei anbelangt, so werden aus den äußerst negativen Erfahrungen mit dem in manchen Deliktsbereichen grasierenden V-Leute-Unwesen endlich, und ebenfalls erstmalig in der Bundesrepublik, gesetzliche Konsequenzen gezogen: So wird nun künftig normativ ausgeschlossen, daß V-Leute als Lockspitzel bzw. agents provocateurs verwendet werden. Eine solche Regelung soll nicht nur verhindern, daß in Dritten erst der Entschluß geweckt wird, Straftaten zu begehen, sondern es soll auch verhindert werden, daß aus „kleinen Fischen“ (etwa Kleindealern), ggfls. mit viel „Vorzeige-Geld“, „große Fische“ gemacht werden.

Offen ist noch die Frage der – unter datenschutzrechtlichen Aspekten eigentlich notwendigen – Zweckbindung von personenbezogenen Daten, die mit besonderen (verdeckten und Massenkontroll-) Mitteln erhoben worden sind. Sollen sie ohne weiteres verwendet oder übermittelt werden dürfen, oder nur dann, wenn dieselben erhöhten Eingriffsvoraussetzungen vorliegen, wie bei der Erhebung mit jenen Mitteln? Ein Kompromißvorschlag sieht vor, solche Daten nur in spezielle Dateien zu speichern, für die erhöhte Zugangsvoraussetzungen bestehen (Sicherstellung der Zweckbindung in den Datei-Errichtungsanordnungen). Für Polizei-Daten von anderen Bundesländern bzw. aus bundesweiten polizeilichen Verbundsystemen/-dateien (INPOL-System), die von Niedersachsen genutzt werden, soll dies nicht gelten, da in den anderen Ländern und beim Bundeskriminalamt keine entsprechende Differenzierung vorgenommen wird. Umgekehrt müßte dann jedoch für Niedersachsen ein Einspeicherungshindernis bezüglich solcher aus verdeckten Ermittlungen stammenden Daten gelten: Sie dürfen nicht in solche Dateien des Bundes oder anderer Länder gespeist werden, die entsprechende Sicherungen bzw. Zweckbindungen nicht vorsehen.

3. Es handelt sich bei den erwähnten verdeckten Datenerfassungsmaßnahmen um in der Polizeipraxis längst angewandte nachrichtendienstliche Mittel, die allerdings ursprünglich den

»Der Grundgedanke zielt auf eine demokratische und bürgerfreundliche Polizei, deren Arbeit sich grundsätzlich offen, transparent, berechenbar und kontrollierbar gestaltet.«

Geheimdiensten vorbehalten werden sollten, die ihrerseits (idealerweise) keine exekutiven Befugnisse haben. Auch wenn die Voraussetzungen für die polizeilichen Geheim-Eingriffe relativ hochgeschraubt wurden, so kommt es mit der vorgesehenen Legalisierung im Polizeibereich gleichwohl zu einer gesetzlich gebilligten Kumulation von geheimdienstlichen und exekutiven Machtmitteln, die zu einer gefährlichen Machtkonzentration und letztlich zu einer verhängnisvollen Geheim-Polizei führen kann. Eine solche Entwicklung sollte eigentlich mit dem verfassungsmäßigen Gebot der Trennung von Polizei und Geheimdiensten auf allen Ebenen – nicht allein der organisatorischen – verhindert werden – immerhin eine historische Konsequenz aus den schrecklichen Erfahrungen mit der Gestapo der NS-Zeit.

Mangels Kenntnis der Betroffenen vom Einsatz der erwähnten Geheim-Methoden ist die Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz schwer beeinträchtigt – da helfen auch die mittlerweile eingebauten Pflichten zur nachträglichen Unterrichtung der Betroffenen nur wenig, zumal sie mannigfachen Ausnahmeregelungen unterliegen. Und dort, wo immer mehr polizeiliche Organisations- und Tätigkeits-

bereiche in abgeschottete Geheimzonen verlagert werden, ist mangels Transparenz eine öffentliche und demokratische Kontrolle kaum noch möglich – wo doch erfahrungsgemäß schon offenes Polizeihandeln häufig schwer genug zu kontrollieren ist. Angesichts dieser Misere ist es immerhin zu begrüßen, daß Transparenz und Kontrolle durch den niedersächsischen Landtag – übrigens ebenfalls erstmalig in der Bundesrepublik – wenigstens ansatzweise verbessert werden sollen: Die Landesregierung wird künftig dem Parlament jährlich einen Bericht erstatten müssen über die „Entwicklung und die Schwerpunkte polizeilicher Arbeit zur Verhütung von Straftaten und zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten“ und dabei insbesondere über den Einsatz besonderer polizeilicher Mittel und Methoden – also Daten u.a. über Kontrollstellen und Razzien, langfristige Observationen und Polizeiliche Beobachtungen, den verdeckten Einsatz von technischen Mitteln (in und außerhalb von Wohnungen) sowie über die Verwendung von V-Leuten.

Mit den genannten Verbesserungen wird der neu ausgehandelte Entwurf – im Gegensatz zum ursprünglichen Referenten-Entwurf des Innenministeriums – wenigstens ansatzweise den in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung niedergelegten Grundsätzen gerecht – auch wenn die darin zum Ausdruck kommende Grundintention damit noch lange nicht erfüllt sein dürfte: Denn der Grundgedanke

dieser Vereinbarung zielt auf eine demokratische und bürgerfreundliche Polizei, deren Arbeit sich grundsätzlich offen, transparent, berechenbar und kontrollierbar gestaltet; und die politisch nicht dazu mißbraucht werden kann, gesellschaftliche Prozesse zu überwachen und sozial-politische Probleme mit polizeilichen Mitteln „lösen“ zu sollen. Von einer solchen Polizei ist auch das rot-grün regierte Niedersachsen noch meilenweit entfernt und es wird noch vieler Anstrengungen bedürfen – u.a. auch per Polizeireform-Kommission – hier eine entsprechend wirksame Trendwende einzuleiten.

Rolf Gössner ist Rechtsanwalt und Publizist in Bremen sowie als rechtspolitischer Berater der Fraktion „Die Grünen“ im niedersächsischen Landtag an den laufenden Verhandlungen über das nds. Polizeigesetz (und über das nds. „Verfassungsschutz“-Gesetz) maßgeblich beteiligt.