

Holger Nitz

# »gefahren- vorsorge« in niedersachsen

**Niedersächsisches Polizei- und  
Ordnungsbehördengesetz (NPOG) – ein Wettlauf  
mit der gefühlten Unsicherheit.**

Die große Koalition in Niedersachsen hat einen Entwurf für eine Reform des Niedersächsischen Polizeirechts in den Landtag eingebracht (Drs. 18/850). Das »Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds.SOG)« soll nun zum »Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG)« werden. Der Reformvorschlag reiht sich nahtlos ein in die gesetzgeberischen Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene der letzten Jahre, mit denen fortlaufend neue Straftatbestände, insbesondere im Bereich der sogenannten Gefährdungsdelikte eingeführt oder bestehende Gesetze ausgeweitet wurden.

Auf dem Gebiet des Polizeirechts auf Bundes- und Landesebene erfolgten immer neue Ausweitungen von Eingriffsbefugnissen im Vorfeld des klassischen Gefahrenbegriffs. Die Bekämpfung des »Gefährders« soll danach bereits im Vorfeld einer konkreten Bedrohung erfolgen, indem potenzielle »Gefährder« ausgeschaltet

werden, noch bevor eine Gefahr im klassischen polizeirechtlichen Sinne überhaupt entstehen kann. Dieser Paradigmenwechsel wird als Gefahrenvorsorge begriffen, die dafür notwendigen Überwachungsinstrumente, die von der Polizeipraxis angesichts einzelner Vorkommnisse wiederkehrend gefordert werden, werden in bisher ungeahnter Geschwindigkeit von den Parlamenten verabschiedet. Dies erfolgt vor dem Hintergrund eines fortschreitenden allgemeinen Unsicherheitsgefühls in der Bevölkerung. In den entsprechenden Begründungen der Gesetzesentwürfe wird konstatiert, die Gewährleistung der Freiheit setze diese Freiheitsbeschränkungen eben voraus.

Dass der Wettlauf gegen die gefühlte Unsicherheit mit Gesetzesverschärfungen und neuen Eingriffsbefugnissen der Polizei nicht zu gewinnen ist, liegt dabei auf der Hand. Denn jedes neue Unglück bzw. jeder Anschlag oder Amoklauf trägt nach dieser Argumentation bereits die Notwen-

digkeit weiterer Überwachungsinstrumente in sich, weil die bestehenden gesetzlichen Befugnisse die Sicherheitsbehörden ja offenbar nicht in die Lage versetzt haben, das Ereignis zu verhindern. Letztlich findet ein rasanter und unumkehrbarer Abbau rechtsstaatlicher Grundsätze und Freiheiten statt, die sogenannte »Gefahrenvorsorge« hat sich zu einer ganz konkreten Gefahr entwickelt und zwar für den Rechtsstaat selbst.

In seinem Urteil vom 20. April 2016 zum BKA-Gesetz (1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09) hat das Bundesverfassungsgericht die Grenzen präventiv polizeilicher Kompetenzen im Bereich neuer technischer Überwachungsmöglichkeiten abgesteckt. Dieses Urteil ist allerdings nicht als Handlungsauftrag für die Politik zu verstehen. Keineswegs wollte der Senat deutlich machen, dass alles das, was gerade noch als verfassungsrechtlich vertretbar angesehen wurde, auch notwendig und politisch sinnvoll ist.



Das Niedersächsische Reformgesetz (Drs. 18/850) ist erkennbar darauf ausgerichtet, die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus der Entscheidung zum BKA-Gesetz voll auszuschöpfen. Die neuen Eingriffsbefugnisse für das BKA sollen in das Landesrecht übernommen werden, mit der Begründung, dies sei zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und neuer Formen der organisierten Kriminalität erforderlich. Dies erscheint bereits deshalb nicht nachvollziehbar, weil das Bundeskriminalamt bekanntlich im Bereich der Terrorismusbekämpfung originäre Zuständigkeiten besitzt. Wenn also in der Begründung zum BKA-Gesetz darauf abgestellt wird, dass die neuen Befugnisse zur Bekämpfung aktueller terroristischer Gefahren erforderlich sind, so bedarf es entsprechender Kompetenzen für die Landespolizei nicht. Mit der Ausweitung der hier im Einzelnen noch darzustellenden Befugnisse findet deshalb eine Ausweitung entsprechender Überwachungsmög-

lichkeiten auch für präventive Polizeiarbeit im Bereich mittlerer Kriminalität oder sogar von bestimmten Ordnungswidrigkeiten statt.

In der zitierten Entscheidung hat der 1. Senat Vorgaben im Hinblick auf Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit für den Bereich der Gefahrenabwehr gemacht, welche das Niedersächsische Reformgesetz nicht vollständig erfüllt. Grundsätzlich erfreulich ist es zwar, dass die bayrische Regelung einer »drohenden Gefahr«, also einer Verlagerung polizeilicher Grundrechtseingriffe weit ins Vorfeld einer potentiellen Gefahrenlage, in Niedersachsen immerhin nicht stattfindet. Dass massive staatliche Eingriffe im Vorfeld der klassischen polizeirechtlichen Gefahr dem Rechtsstaat fremd sind und eher totalitäre Systeme kennzeichnen, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

## neue regelungen im NPOG

Das NPOG sieht nun im § 2 Nr. 4 die »**dringende Gefahr**« vor, ohne dass diese hinreichend bestimmt definiert wird. Eine dringende Gefahr soll vorliegen, wenn eine im Hinblick auf das Ausmaß des zu erwartenden Schadens und der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts erhöhte Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, gegeben ist.

Neu eingeführt wird im § 16a eine **Meldeaufgabe**, wonach sich eine Person regelmäßig bei einer bestimmten Polizeidienststelle vorzustellen hat. Dafür soll bereits ausreichen, dass nach einer anzustellenden Prognose irgendeine Straftat zu erwarten ist. Diese Regelung erscheint unverhältnismäßig, weil die Voraussetzungen uferlos sind und die Anordnung einer

solchen, die Freiheit erheblich einschränkende Maßnahme beliebig erfolgen kann.

Mit § 17a wird die sog. **Wegweisung** und das **Aufenthaltsverbot** neu eingeführt. Die Polizei erhält damit die Möglichkeit, eine Person für die Dauer von zunächst 14 Tagen aus einer bestimmten Wohnung zu verweisen. Mit dieser Maßnahme soll häuslicher Gewalt begegnet werden.

Der neue § 17b sieht zur Verhütung einer terroristischen Straftat eine **Aufenthaltsvorgabe** und ein **Kontaktverbot** vor. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, eine Person bereits im Vorfeld der klassischen polizeirechtlichen Gefahr aus bestimmten Bereichen auszuschließen, oder sie zu verpflichten, sich in bestimmten Bereichen aufzuhalten. Einen Richtervorbehalt sieht das Gesetz weder für § 17a noch für § 17b vor. Dass diese Maßnahmen geeignet sind, die in sie gesetzten Hoffnungen zu erfüllen, darf getrost bezweifelt werden.

§ 17c ermöglicht die Anordnung der sogenannten **elektronischen Fußfessel**. Die Anordnungsvoraussetzungen sind auch bei diesem erheblichen Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte zu unbestimmt und ausdrücklich nicht auf die Gefahr terroristischer Straftaten beschränkt. Die Anordnung soll möglich sein, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraumes auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat oder eine schwere organisierte Gewaltstraftat begehen wird. Ein Richtervorbehalt ist auch diesbezüglich nicht vorgesehen. Auch, dass die sogenannte elektronische Aufenthaltsüberwachung geeignet wäre, schwere Gewaltstraftaten zu verhindern, erscheint höchst zweifelhaft.

Die Höchstdauer des **Polizeigewahrsams** wird auf zunächst 30 Tage ausgeweitet und kann im Extremfall sogar auf bis zu zweieinhalb Monate verlängert werden. Das Einsperren eines »Gefährders« aufgrund einer mit allen bekannten Unsicherheiten behafteten Prognoseentscheidung erscheint ohnehin kaum hinnehmbar, die Erhöhung der Höchstdauer auf bis zu zweieinhalb Monate erscheint mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar. Dies gilt umso mehr, als in der Begründung zu dem Gesetzesentwurf auf Zwecke abgestellt wird, die außerhalb der eigentlichen Gefahrenabwehr liegen. So soll eine Verlängerung des Polizeigewahrsams etwa zur

Sicherstellung strafverfahrens- oder ausländerrechtlicher Maßnahmen möglich sein.

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/1919 vom 30.11.2009 betreffend Prozesskostenhilfe für Verdächtige und Beschuldigte im Strafverfahren, die für den deutschen Gesetzgeber zum 25.05.2019 ansteht, wird für jeden Fall der Anordnung eines Freiheitsentzuges, also auch für den Polizeigewahrsam die Notwendigkeit mit sich bringen, einen Verteidiger beizuordnen. Das NPOG verzichtet allerdings darauf, entsprechende Regelungen aufzunehmen. Weil die zur Umsetzung anstehende Richtlinie lediglich Mindeststandards festlegt, sollte eine Beiordnung eines Verteidigers auch für erhebliche Grundrechtseingriffe unterhalb des Gewahrsams, etwa des Kontaktverbotes oder der Anordnung der Fußfessel erwogen werden.

## **überwachung, durchsuchung, quellen-tkü**

Mit § 31a NPOG soll eine Differenzierung bei der **Überwachung von zeugnisverweigerungsberechtigten Personen** erfolgen. Während die Überwachung eines Strafverteidigers unzulässig bleibt, will das Reformgesetz zwischen verschiedenen Berufsgruppen differenzieren. So soll bei Rechtsanwälten außerhalb eines strafrechtlichen Mandats und bei Journalisten hinsichtlich der Überwachung eine Abwägung mit den öffentlichen Interessen an der Informationsgewinnung eröffnet werden. Eine Differenzierung verschiedener Gruppen von Berufsheimnisträgern kann aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht hingenommen werden.

Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz folgend wird nach § 31b zukünftig der Kernbereich privater Lebensgestaltung von der Datenerhebung ausgenommen. Offenbar scheint angesichts ausufernder Überwachungspraxis die Normierung dieser Selbstverständlichkeit erforderlich zu sein.

Die Neufassung des § 32 sieht eine Ausweitung der Möglichkeit zur Anordnung einer **Audio- und Videoüberwachung** öffentlicher Veranstaltungen vor und zwar bereits beim Verdacht jeglicher Straftaten sowie für einen Großteil möglicher Ordnungswidrigkeiten, also praktisch uferlos. Damit korrespondiert die Möglichkeit, Privatpersonen zur Herausgabe entsprechender Daten zu zwingen.

§ 32a sieht die **Herausgabe von Bild- und Tonaufzeichnungen** durch private Stellen, also auch Einzelpersonen vor. Auch für diese Datenerhebung im privaten Umfeld gilt kein Richtervorbehalt.

Die Eingriffsbefugnisse aus dem BKA-Gesetz hinsichtlich **Telekommunikationsüberwachung** und **Quellen-TKÜ** sowie **Onlinedurchsuchung** werden auf das Landesrecht übertragen. Dass dieser schwere Grundrechtseingriff nicht auf die Bekämpfung terroristischer Gefahren beschränkt bleibt, ergibt sich bereits aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bundeskriminalamt und Landespolizei. Nach den Anordnungsvoraussetzungen werden diese neuen technischen Überwachungsmöglichkeiten bis weit in den Bereich der Prävention der sogenannten Alltagskriminalität nutzbar. So wird die Onlinedurchsuchung nach § 33d NPOG nach Abs. 1 Nr. 1 und 2 zukünftig z.B. selbst bei der Gefahr der Begehung einer einfachen Körperverletzung oder einer Nötigung im Straßenverkehr möglich sein. Zwar sieht das Gesetz für die Anordnung einen Richtervorbehalt vor, der hier nur nachträglich mögliche Rechtsschutz erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, zudem der Grundrechtsverlust bereits unumkehrbar eingetreten ist.

Bereits nach bisherigem Recht war auch im Niedersächsischen Polizeirecht die Verwendung sogenannter **Vertrauenspersonen** möglich. Die Regelungen dazu erfolgten teilweise in Verwaltungsvorschriften, nunmehr soll dadurch Transparenz erreicht werden, dass die Auswahl der Vertrauenspersonen eine gesetzliche Regelung erfährt, darüber hinaus sieht § 36 II NPOG ausdrücklich einen Richtervorbehalt vor.

Dass die Einführung neuer und Ausweitung bestehender Überwachungsmaßnahmen mit entsprechenden richterlichen Anordnungs Kompetenzen absehbar die für die Anordnung zuständigen Amtsgerichte und auch die Verwaltungsgerichte in erheblichem Umfang zusätzlich belasten wird, nimmt die Begründung des Gesetzesentwurfs in Abrede. Dabei wird bereits die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Verfahrenskostenhilfe von Verdächtigen zu einer deutlichen Mehrbelastung der Amtsgerichte führen. Die personelle Aufstockung und zeitliche Ausdehnung richterlicher Bereitschaftsdienste muss angesichts der Vielzahl möglicher Überwachungsmaßnahmen durch die Polizei dringend gefordert werden.

## kennzeichnungspflicht für polizeibeamte?

In einem entsprechenden Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen zu dem Niedersächsischen Reformgesetz wird schließlich die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht der Polizeibeamten während des Einsatzes und die Erweiterung einer unabhängigen Beschwerdestelle gefordert. Dass diese Maßnahmen keineswegs Ausdruck eines Generalverdachtes sondern auch für das Selbstverständnis einer kritischen Polizei im Rechtsstaat als Fortschritt begriffen werden müssen, bedarf keiner weiteren Ausführung.

Zusammengefasst reiht sich das niedersächsische Reformgesetz nahtlos ein in die auf Bundes und Landesebene insgesamt zu beobachtenden Ausweitungen von Eingriffsbefugnisse und Überwachungsmöglichkeiten durch die Polizei. Die Einführung neuer Überwachungsmöglichkeiten erfolgt dabei unter der Überschrift »Terrorismusbekämpfung«, die Einsatzmöglichkeiten im polizeilichen Alltag gehen aber weit über dieses Einsatzfeld hinaus. Der Abbau von Bürgerrechten und damit des Rechtsstaates selbst, schreitet scheinbar unaufhaltsam und rasant voran.

Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht absehbar, denn nach jeder Gesetzesverschärfung wachsen sofort neue Begehrlichkeiten der Innenpolitik nach, die bisher noch immer Eingang in die nächste Reform der Reform gefunden haben.

Dr. Holger Nitz ist Strafverteidiger in Hannover und Vorsitzender der Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e.V..

# Unsere Neuen in der gelben Reihe



C.F. Müller