

Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V.

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Polizeirechts

Aquinostr. 7-11
50670 Köln
Telefon 0221 / 972 69 30
Telefax 0221 / 972 69 31
info@grundrechtekomitee.de
www.grundrechtekomitee.de

Saarl. Landtag, Drs. 15/899 v. 7.5.2014

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit Polizeigesetzentwürfen aus diversen Bundesländern befasst. Regelmässig sollten dabei einzelne Vorschriften erneuert, das Gesetz um einzelne neue Befugnisse ergänzt oder auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts oder von Landesverfassungsgerichten reagiert werden. Wir haben in unseren Stellungnahmen jeweils versucht, den Gesamtzusammenhang des Verrechtlichungsprozesses in den Blick zu nehmen, der sich auf dem Gebiet des Polizeirechts seit Mitte der 80er Jahre vollzogen hat.

Die Anfänge dieses Prozesses waren der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung geschuldet, auf das auch der saarländische Gesetzgeber mit der Neuordnung des Polizeirechts 1989 reagiert hat. Sämtliche Formen der Datenverarbeitung bedurften nun einer gesetzlichen Grundlage. Gleichzeitig ging man daran, Kontrollstellenregelungen und die diversen verdeckten Methoden zu verrechtlichen. Der Prozess riss auch danach nicht ab. Es folgten die Videoüberwachung, die Schleierfahndung, diverse Formen des Platzverweises und des Aufenthaltsverbots, der Einsatz technischer Mittel erst ausserhalb, dann innerhalb von Wohnungen (hier zunächst im Zusammenhang mit dem Einsatz Verdeckter Ermittler, ab 1998 dann als eigenständige Methode), seit den Nullerjahren auch die präventive Überwachung der Telekommunikation sowie damit zusammenhängende Methoden (Verkehrsdatenerhebung und -auswertung, IMSI-Catcher), etc.

Klar war immer auch, dass diese Art von Maßnahmen die Grenzlinien sowohl des Strafprozessrechtes – den konkreten Verdacht – als auch des liberalen Polizeirechts – die konkrete Gefahr – überschritten. Es sind entweder Methoden, die sich nicht mehr gegen einzelne Störer oder Verdächtige, sondern gegen alle an einem bestimmten Ort aufhältliche Personen richten (Bsp. Identitätsfeststellung, Videoüberwachung im öffentlichen Raum ...). Oder es handelt sich um geheime Überwachungsmethoden, die sich in erster Linie für Maßnahmen der «Verdachtsschöpfung» im Vorfeld eignen. Sie wurden deshalb in den Polizeigesetzen der meisten Bundesländer – insoweit konsequent – als Befugnisse zur Erfüllung einer neuen Aufgabe, nämlich der «vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten», konzipiert und konnten sich nun auch gegen Betroffene richten, die weder Verdächtige noch Verantwortliche für eine

Gefahr sind. Da man sich des massiven Grundrechtseingriffs bewusst war, der beispielsweise mit dem Einsatz eines Verdeckten Ermittler (VE) verbunden ist, führte man diverse (Schein-) Begrenzungen ein:

- Das sind Anordnungs- und Genehmigungsvorbehalte für Behördenleiter oder für Richter: Dabei war einerseits klar, dass etwa der Einsatz eines VE ohnehin nicht von «einfachen» Polizisten ausgelöst wird und von daher die Anordnung durch den Behördenleiter keine wirkliche Begrenzung darstellt; andererseits zeigt gerade die Erfahrung mit der strafprozessualen Telekommunikationsüberwachung (TKÜ), dass Richter in der Regel unter einem erheblichen Zeitdruck sind und die Polizei schon allein deshalb mit ihnen «leichtes Spiel» hat.
- Darüber hinaus versuchte man die «vorbeugende Bekämpfung» auf bestimmte «Straftaten mit erheblicher Bedeutung» zu begrenzen. Das führte dann nicht nur zu Stilblüten wie der «erheblichen Ordnungswidrigkeit», sondern generell zu Regelungen, die dem Polizeirecht fremd sind: Deliktkatalogen oder Auflistungen von Begehungsformen («gewöhnheits- und gewerbsmäßig oder sonst organisiert»), die nicht nur sehr unbestimmt sind, sondern wenn überhaupt erst im Zuge einer strafrechtlichen Ermittlung festgestellt werden können.

Der vorliegende Entwurf des saarländischen Polizeigesetzes nimmt nun erneut einzelne Veränderungen vor, ohne die grundsätzliche Konzeption, wie sie seit 1989 fortgeschrieben wurde, zu tangieren. Statt an den Details herumzuschrauben, möchten wir Ihnen beliebt machen, grundsätzlich die Frage zu stellen, welche Rolle die Polizei künftig in unserer Gesellschaft einnehmen soll. Wollen wir ernsthaft eine Polizei, die systematisch gegen Nicht-Störer und Nicht-Verdächtige vorgeht, die auf «besondere Mittel der Datenerhebung» abstellt, die mit Lug und Trug operiert, die ohne einen Straftatverdacht Telefone überwacht und Ähnliches mehr? Zu beantworten ist dabei nicht nur die Frage, was wir den Betroffenen zumuten, sondern auch, was wir beispielsweise den jeweils als VE eingesetzten Beamten zumuten, und was für Leute das wohl sind, die sich als V-Mann rekrutieren lassen. Unsere Ausführungen im Folgenden beziehen sich deshalb nicht nur auf die einzelnen im Entwurf vorgeschlagenen Regelungen, sondern beziehen jeweils den Kontext mit ein.

Kontroll- und Durchsuchungsbefugnisse/Prostitution (§§ 9, 19)

Der Entwurf fügt in § 9 eine zusätzliche Kategorie von Orten ein, an denen eine Identitätsfeststellung ohne Verdacht und ohne im Einzelfall bestehende konkrete Gefahr möglich sein soll: «Orte, an denen Personen der Prostitution nachgehen». Eine Begründung, die den Namen verdient, sucht man in der «Begründung» des Gesetzentwurfs vergeblich. Sowohl der allgemeine Teil als auch die Ausführungen im Besonderen wiederholen nur den Inhalt der geplanten Änderung. Für die Autoren des Entwurfs scheint es gewissermaßen selbstverständlich, dass sowohl die Ausübung von Sexarbeit als auch die Inanspruchnahme bezahlter sexueller Dienstleistungen einer besonderen – polizeilichen – Aufsicht unterworfen sein sollen, die an keine besondere Voraussetzung gebunden ist. Ähnliche Regelungen finden sich zwar auch in diversen anderen Landespolizeigesetzen. Nichtsdestoweniger ist die Neuaufnahme einer solchen Regelung einfach störend. Ihr unterliegt letzten Endes die Vorstellung,

dass Prostitution zwar legal sei, aber doch irgendwie moralisch verwerflich und eine ständige Gefahr, etwas «nicht Normales». Wir lehnen diese neue Regelung daher grundsätzlich ab.

Statt eines Ausbaus empfehlen wir eine Beschränkung der bisher schon zu weit gehenden Befugnisse zu Identitätsfeststellungen und Anhaltungen ohne konkrete Gefahr und ohne Verdacht. § 9 Absatz 1 Nr. 2 erlaubt Kontrollen an Orten, von denen «auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben» oder «sich Straftäterinnen oder Straftäter verbergen». Ähnliche Formulierungen finden sich in fast allen Landespolizeigesetzen. In den meisten Bundesländern bestimmt die Polizei aufgrund von kriminalstatistischen Rohdaten und «Erfahrungen», die allerdings nie ausgewiesen werden, «Gefahrengebiete» oder «gefährliche Orte», an denen ohne Anlass und Verdacht kontrolliert werden kann.

Ähnliches gilt für den Schleierfahndungsparagraphen 9a. Auch hier geht es in der Regel um polizeiliche Erwägungen – Lagebilder –, die nichts mit der kontrollierten Person zu tun haben. Das Saarländische Polizeigesetz lässt hier wie das BPolG und die entsprechenden Regelungen anderer Bundesländer eine Zone von 30 Kilometern Entfernung von den Grenzen zu Frankreich und zu Luxemburg zu. Praktisch bedeutet das, dass grob geschätzt zwei Drittel des Landes dieser Sonderregelung unterworfen werden. St. Wendel ist die einzige Kreisstadt, die ausserhalb dieser Zone liegt. Hinzu kommen die anlasslosen Kontrollen der BPol in der gleichen Zone sowie auf Bahnhöfen und in Zügen. Insgesamt ist dies eine Zumutung.

Angesichts der bestehenden Personalengpässe bei der saarländischen Polizei sollte sich der Gesetzgeber überlegen, ob auf Identitätsfeststellungen und Anhaltungen ohne konkrete Gefahr und Verdacht nicht ohnehin zu verzichten ist. Französische Menschenrechtsorganisationen fordern zudem, den Kontrollierten eine Quittung der Kontrolle auszuhändigen, um Mehrfachkontrollen und Racial Profiling entgegen zu wirken.

Ebenfalls abzulehnen ist die in § 19 neu vorgesehene Möglichkeit des Betretens von Wohnungen, die der Prostitution dienen. In der Begründung wird bezeichnenderweise nicht ausgeführt, welche Art der dringenden Gefahr ein solches Betreten der für Sexarbeit genutzten Wohnung denn erforderlich machen sollte. Vorstellbar ist doch nur, dass es hier um den Schutz der Sexarbeiterin oder des Freiers vor Übergriffen geht. Dazu braucht es aber die neue Befugnis nicht, denn die Polizei hat auch bisher schon nach § 19 Abs. 1 Nr. 3 die Befugnis und letztlich auch die Verpflichtung, bei einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person – bei Gefahr im Verzuge auch ohne richterliche Anordnung – eine Wohnung zu betreten und zu durchsuchen. Die neue Regelung ist daher überflüssig.

Videoüberwachung (§ 27)

Zu begrüßen ist hier zunächst die generelle Streichung des Absatzes 3 und damit der automatischen Kennzeichenerfassung als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Denn tatsächlich bestand ja der Sinn der Kennzeichenerfassung in einem ständigen Abgleich. Eine nur auf Situationen einer konkreten Gefahr und nur auf Störer begrenzte automatische Erfassung, wie sie das BVerfG-Urteil zuließe, ist praktisch kaum denkbar.

Erstaunlich ist hingegen, dass die Landesregierung in diesem Paragraphen nicht weitere Konsequenzen zieht:

- Zunächst in Berlin¹ und danach in weiteren Bundesländern haben Gerichte die Anfertigung von personenbezogenen Bild- und Tonaufnahmen bei öffentlichen Versammlungen eingeschränkt. Aufnahmen auf Vorrat, wie sie in § 27 Abs. 1 SPoIG vorgesehen sind, sind in diesen Bundesländern nicht mehr möglich. Es ist davon auszugehen, dass auch die saarländischen Gerichte dieser Linie folgen würden. Schon aus diesem Grund wäre hier eine Änderung angebracht.
- Zu hinterfragen wäre auch die zweiwöchige Speicherdauer von Videoaufnahmen an öffentlich zugänglichen Orten bzw. Objekten. Wenn der Sinn dieser Aufnahmen in der Abwehr von Gefahren bestehen soll, macht eine derart lange Aufbewahrung keinen Sinn. Dann ist die Gefahr nämlich entweder lange vorbei oder sie hat nie bestanden.

Besondere Formen der Datenerhebung/verdeckte Methoden (§ 28)

Neu soll hier die längerfristige Observation wie bisher schon der Einsatz verdeckter Ermittler unter Richtervorbehalt gestellt werden. Von der Systematik her ist dies ein richtiger, aber eben nur minimaler Schritt. Allerdings zeigt sich hier die ganze Problematik der «vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten». Der Richter bzw. die Richterin muss ihre Anordnung auf der Grundlage einer polizeilichen Prognose abgeben, dass möglicherweise eine Straftat begangen wird. Es geht hier nicht um einen Tatverdacht, für den es ja immerhin Kriterien gibt. Das Ganze wird umso schwieriger, wenn es sich um Straftatbestände handelt, die selbst im Vorfeld angesiedelt sind wie die §§ 129, 129a und b, für die es gar nicht nötig ist, dass eine strafbare Handlung (ein Anschlag, eine Brandstiftung oder was auch immer) begangen wird. Der Richter bzw. die Richterin ist hier dem polizeilichen Vortrag vollständig ausgeliefert.

Bleiben schließlich die Fristen von drei Monaten, wobei unbegrenzt Verlängerungen um jeweils drei weitere Monate möglich sind. Der Gesetzgeber sollte wenigstens den Mut haben, bei drei Monaten die unabänderliche Grenze zu ziehen. Wenn nach drei Monaten kein strafrechtlicher Verdacht vorliegt, der eine Fortsetzung der Maßnahme nach strafprozessualen Vorschriften erlaubt, sollten Observationen und verdeckte Ermittlungen definitiv abgebrochen werden.

Der Einsatz von V-Leuten bleibt im Entwurf weiterhin der Polizei vorbehalten. Angesichts der Skandale rund um den Einsatz der nebenamtlichen Spitzel im Kontext des NSU-Komplexes hätte man zumindest erwartet, dass hier ein paar Regelungen mehr getroffen würden. Es ging ja in diesem Zusammenhang nicht nur um V-Leute des Verfassungsschutzes, sondern auch um solche des polizeilichen Staatsschutzes. Das Problem bleibt dabei immer dasselbe: V-Leute wissen umso mehr, wenn sie selbst in einer Szene verhangen sind. Sie werden für die Szene umso glaubwürdiger, wenn sie selbst Straftaten begangen haben oder begehen. Sie handeln aus Wichtigtuerei, aufgrund von eigenen finanziellen Interessen oder erwarten

¹ VG Berlin v. 5.7.2010 (1 K 905.09), OVG Berlin-Brandenburg v. 9.9.2011 (1 S 157.10)

sich eine großzügigere Behandlung durch die Strafverfolgung etc. Die Probleme sind bekannt. Wir halten den Einsatz von V-Leuten generell für problematisch und finden, dass eine rechtsstaatliche Polizei auf dieses Instrumentarium ganz verzichten sollte. Immerhin hat man sich nun in einigen Landesverfassungsschutzgesetzen (NRW, Bremen, Thüringen) bemüht, zumindest die dicksten Hunde auszuschließen und Verfahrensregeln, Dokumentationspflichten, Regeln zur Entlohnung und mehr gesetzlich zu fixieren. Nicht einmal diese Anstrengung soll im vorliegenden Entwurf unternommen werden.

Lauschangriffe, insbesondere auf Wohnungen (§ 28 Abs. 2 Nr. 2, § 28a), präventive TKÜ (§ 28b)

Auch für den gezielten Einsatz technischer Mittel zur Aufzeichnung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes im öffentlich zugänglichen Raum will der Gesetzentwurf keine richterliche Anordnungscompetenz einführen. Dabei ist eine solche gezielte Aufnahme oft Teil einer Observation, die in Zukunft nur der Richter anordnen darf.

Für Lauschangriffe innerhalb von Wohnungen sowie für die präventive Überwachung der Telekommunikation zieht der Entwurf nun den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in einem neuen § 28d zusammen. Das Grundrechtekomitee hat das seinerzeitige Urteil des BVerfG zwar begrüßt, aber immer auch festgehalten, dass es nicht nur um einen «Schlafzimmerdatenschutz» gehen darf, sondern dass wir ja gerade auch dort, wo wir als soziale und politische Wesen handeln, geschützt werden wollen.

Insofern braucht es gerade bei den präventiven Überwachungsmethoden zusätzliche Anstrengungen der Begrenzung. Hier wäre es notwendig, dass der Gesetzgeber erneut über die Bücher geht. Lauschangriffe in Wohnungen lässt das SPolG bisher nur zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben einer Person zu. Absurderweise kann jedoch eine solche Überwachung für einen Monat angeordnet und danach jeweils weiter um einen Monat verlängert werden. Das hat mit *gegenwärtigen* Gefahren nichts mehr zu tun. Die Frist muss kürzer und eine Verlängerung darf nicht möglich sein.

Noch dringender wäre eine Änderung in Bezug auf die präventive TKÜ. Niedersachsen war das erste Bundesland, das die TKÜ im Polizeirecht verankerte. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung seinerzeit kassiert und zwar insbesondere, weil diese Maßnahme auch zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erlaubt sein sollte.²

Die Regelung in § 28b SPolG zeigt die gleichen Probleme wie die seinerzeitige niedersächsische. Zugelassen wird die TKÜ einerseits in Abs. 1 Nr. 1 zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person. Das ist eine ausgesprochen hohe Gefahrenstufe, die der Intensität des Grundrechtseingriffes Rechnung trägt. In Nr. 2 dagegen wird derselbe Eingriff auf der Grundlage einer sehr unspezifischen Gefahrenprognose, nämlich: zur vorbeugenden Bekämpfung sämtlicher im Katalog des § 100c StPO aufgeführten Straftatbestände zugelassen. Dieser umfasst praktisch alle Staatsschutzstraftaten, die §§ 129, 129a und b, Mord und Totschlag, schwere Formen des sexuellen Missbrauchs, Delikte aus

² Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 27.7.2005 (1 BvR 668/04)

dem BTMG, die Schleuserparagrafen des Ausländerrechts etc. Es geht hier wohlgemerkt nicht um eine Überwachung aufgrund des Verdachts, dass die Zielperson eine dieser Straftaten begangen hat, sondern um eine Überwachung, bei der der strafprozessuale Anfangsverdacht eben gerade nicht gegeben ist. Wir fordern deshalb, diese zweite Alternative zu streichen.

Diese Streichung ist auch mit Blick auf die im neuen § 28c Abs. 2 vorgesehene Erhebung von Bestandsdaten der Telekommunikation angebracht. Diese soll möglich sein zur Abwehr einer konkreten, also einer «im Einzelfall bestehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit». Diese Voraussetzung erschien dem Bundesverfassungsgericht als «gerade noch hinnehmbar». Es wäre widersinnig, die erheblich weiter gehende Überwachung von Kommunikationsinhalten an eine geringere Eingriffsvoraussetzung zu knüpfen.

Heiner Busch

10. Juli 2014