

Welche Perspektive eröffnet sich beim Blick auf die neuen Polizeigesetze (Polizeivollzugsdienstgesetz und Polizeibehördengesetz) für den Freistaat, und das vor dem Hintergrund der Sicherheitsarchitektur in Sachsen und Deutschland? Beiden Gesetzen, die nach dem Willen der CDU-geführten Landesregierung das bisherige Polizeigesetz ersetzen sollen, kommt eine große Bedeutung zu. Sie regeln Befugnisse und Pflichten sowie die rechtsstaatliche Kontrolle der Polizei. Sie haben zudem weitreichende Auswirkungen auf jeden Menschen, der sich in Sachsen aufhält.

Die Änderung des Polizeigesetzes findet innerhalb eines Diskurses statt, der sich stark verschiebt. Das neue Polizeigesetz ist Teil von Veränderungen der Sicherheitsarchitektur. Verschiedene Autoren haben bereits versucht, diese Veränderungen unter einem Begriff zu fassen – wie z. B. „Kontrollgesellschaft“ (Deleuze, 2014). Die populärste Theorie im deutschsprachigen Raum stammt von Tobias Singelstein und Peer Stolle. Grob handelt es sich um eine Verschiebung weg von der Abwehr konkreter Gefahren hin zur Polizeiarbeit mit Wahrscheinlichkeiten, unter der Maßgabe einer ökonomisch effektiven Steuerung von Ressourcen (Singelstein/Stolle 2012). Die neuen Gesetze des Polizei- und Ordnungsrechts stellen jedoch nicht „den“ Paradigmenwechsel dar, sondern nur einen Teil der Gesamtverschiebung. Zweifelsohne aber sind sie wesentlich, da sie, einmal als „Wegstein“ gesetzt, nur schwer wieder verschoben werden können (Krahmer 2018a), anders als weitere neue Formen wie „Community Policing“ (Enge Beziehungsarbeit der Polizei mit den Menschen vor Ort, Bässmann/Vogt 1997) oder „Predictive Policing“ (Steuerung der Polizeiarbeit auf der Basis berechneter Wahrscheinlichkeiten von Straftaten, Gerstner 2017), die institutionell und rechtlich niedrigschwelliger angesiedelt sind.

Neben den sächsischen sind neue Polizeigesetze u. a. im Saarland und Nordrhein-Westfalen in der parlamentarischen Befassung oder, wie in Bayern, bereits beschlossen. Innerhalb des politischen Diskurses entwickeln die neuen Polizeigesetze ganz abgesehen vom neuen Bundeskriminalamtsgesetz eine besonders problematische Bedeutung:

a) Ihre Notwendigkeit wird nicht aus empirischen Befunden wie einer Zunahme der Kriminalitätsbelastung abgeleitet (Galli 2018), sondern aus der Absicht, mögliche künftige Bedrohungen vorbeugend zu bekämpfen: „[Innenminister] Wöllner zufolge will Sachsen die Gefahrenabwehr verstärken – zu einem Zeitpunkt, an dem das Kind noch nicht in den Brunnen gefallen ist. ‚Wir wollen Straftaten oder Anschläge verhindern.‘“ (Sächsische Zeitung 2018a)

b) Der Diskurs um die Polizeigesetze geht einher mit einer Verschiebung der politischen Argumentation nach rechts. So dient nicht die Entwicklung der Straftaten als Begründung, sondern es wird eine Korrelation zwischen dem Anstieg der Zahl der Asylsuchenden und der Anzahl der „Gefährder“ und damit

# Gefährliche Symbolpolitik

Wie passt das neue Polizeigesetz in die politische Landschaft? Teil 1/3 – von *Enrico Stange und Florian Krahmer*



einem Anstieg der Wahrscheinlichkeit terroristischer Anschläge hergestellt: „Hunderte ‚Gefährder‘ beantragen in Deutschland Asyl – Polizeibehörden trauen ‚Gefährdern‘ schwere Straftaten zu. 1.560 leben in Deutschland. Ein Viertel sind Asylbewerber. Das berichtet der ‚Spiegel‘ unter Berufung auf ein Papier der Bundesregierung. Die Behörden versuchen zwar seit dem Terroranschlag von Berlin, ‚Gefährder‘ schneller abzuschieben. Aber das ist nicht so einfach.“ (MDR 2018) Die Logik hinter dieser Argumentation wird seit längerem unter dem Begriff „Versicherheitlichung“ (Buzan/Wäver/de Wilde 1997) gefasst. Die Theorie geht davon aus, dass wichtige soziale und ökologische Probleme vorrangig unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf die Sicherheit betrachtet werden und dass sich damit die Möglichkeit für die Politik öffnet, Scheinlösungen anzubieten.

c) Die Polizeigesetze werden in einem Diskurs über Innere Sicherheit verabschiedet, in dem zusehends ein Bewusstsein über die Bedeutung und die Prinzipien des Rechtsstaats verloren geht. Ein Beispiel ist die rechtswidrige Abschiebung eines sogenannten Gefährders (Sami A.), dem trotz Ermittlungen keine Straftaten nachgewiesen wurden. Dennoch wird die prognostische Annahme der Gefährder-Eigenschaft zum zentralen Entscheidungselement für politische Entscheidungsträger. Dieses Vorgehen erhöht die Gefahr der Unterhöhlung des rechtsstaatlichen Fundaments: „Die Abschiebung von Sami A. sei ‚grob rechtswidrig und verletzt grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien‘, teilte das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen mit.“ (Rheinische Post 2018) Armin Laschet, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, sagte: „Im Ergebnis

können wir froh sein, dass der Gefährder nicht mehr in Deutschland ist.“ (Tagesschau 2018) Armin Schuster, Vorsitzender des Amri-Untersuchungsausschusses des Bundestags, gab zu Protokoll: „Da habe ich keine schlaflosen Nächte. Immerhin handelt es sich um einen ausreisepflichtigen Gefährder mit Al-Kaida-Ausbildung.“ (Tagesspiegel 2018) Und Michael Kretschmer, Sachsens Ministerpräsident, fügte hinzu: „Ich bin froh, dass Sami A. Deutschland verlassen hat. Er soll nicht wiederkommen.“ (Sächsische Zeitung 2018b)

d) Die neuen Polizeigesetze sind Teil der politischen Kommunikation innerhalb der Landtagswahlkämpfe: „Freie Presse: Ab wann werden Sachsens Polizisten mehr Befugnisse haben? – Roland Wöllner: Das wird realistisch nicht vor Ende nächsten Jahres passieren. Nach der Sommerpause wollen wir den Gesetzentwurf im Kabinett beschließen und an den Landtag überweisen. Der wird das Gesetz aber nicht vor dem Frühjahr 2019 verabschieden, danach sind noch einmal acht Monate bis zum Inkrafttreten vorgesehen. – Freie Presse: Also gerade richtig für den Landtagswahlkampf 2019.“ (Freie Presse 2018) Aufgrund der Tragweite sind die neuen Polizeigesetze ein sehr gefährliches Mittel symbolischer Politik (Edelman 2005).

e) Die Einführung neuer Befugnisse (z. B. „Ausschreibung zur gezielten Kontrolle“, vgl. § 60 Referentenentwurf des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes) und neuer Einsatzmittel (z. B. „Fußfessel“, vgl. § 61 Referentenentwurf des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes) sowie die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe (z. B. „überschaubare Zukunft“, vgl. § 21 Referentenentwurf des Sächsischen

Polizeivollzugsdienstgesetzes) müssen erst durch die Rechtsprechung konkretisiert werden und unterliegen bis dahin weitreichenden Interpretations- und Auslegungsspielräumen durch die Exekutive. Hochproblematisch wird dies, sollten Rechtspopulisten die Regierung stellen: „In Sachsen etwa besteht die reale Gefahr, dass die AfD im nächsten Jahr die stärkste Kraft im Landtag wird. Es gibt nicht wenige prominente Vertreter\_innen dieser Partei, die bestimmten Gruppen von Menschen grundlegende Menschenrechte absprechen und dabei, um die öffentliche Stimmung zu schüren, auch vor Lügen und Manipulation nicht zurückschrecken. Das sind keine Menschen, bei denen man sich darauf verlassen kann, dass sie, einmal an der wirklichen Macht, schon bestimmte menschenrechtliche Mindeststandards einhalten würden.“ (Galli 2018)

## Literatur

- Bässmann, Jörg/Vogt, Sabine: Community Policing. BKA-Forschung, Wiesbaden 1997.
- Buzan, Barry/Wäver, Ole/de Wilde, Jaap: Security - A New Framework for Analysis. 1997.
- Deleuze, Gilles: Unterhaltungen. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M. 2014.
- Edelman, Murray: Politik als Ritual. Campus Verlag, Frankfurt a.M. 2005.
- Freie Presse: Sachsens Innenminister wirbt für strengeres Polizeigesetz. 2018. [www.freiepresse.de/nachrichten/sachsen/sachsens-innenminister-wirbt-fuer-strengeres-polizeigesetz-artikel10261815](http://www.freiepresse.de/nachrichten/sachsen/sachsens-innenminister-wirbt-fuer-strengeres-polizeigesetz-artikel10261815), zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Galli/Thomas: Das neue bayrische Polizeiaufgabengesetz. Fritz Bauer Blog 2018. <https://www.fritz-bauer-blog.de/de/startseite/aktuell/thomas-galli-28-05-2018-polizeiaufgabengesetz>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Gerstner, Dominik: Predictive Policing als Instrument zur Prävention von Wohnungseinbruchsdiebstahl. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg 2017.
- Krahmer, Florian: Grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien werden außer Kraft gesetzt. Neues Deutschland, 2018 a. <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1090603-verschaerfung-der-polizeigesetze-grundlegende-rechtsstaatliche-prinzipien-werden-ausser-kraft-gesetzt.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- MDR: Hunderte „Gefährder“ beantragen in Deutschland Asyl. 2018. [www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/islamisten-gefaehrder-deutschland-drittel-asylbewerber-100.html](http://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/islamisten-gefaehrder-deutschland-drittel-asylbewerber-100.html), zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Rheinische Post: Ex-Bin-Laden-Leibwächter soll nach Deutschland zurückgeholt werden. 2018. [https://rp-online.de/nrw/panorama/abschiebung-von-sami-a-juristisches-tauziehen-um-ex-leibwachter-bin-ladens\\_aid-23926995](https://rp-online.de/nrw/panorama/abschiebung-von-sami-a-juristisches-tauziehen-um-ex-leibwachter-bin-ladens_aid-23926995), zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Sächsische Zeitung: Lücken und Tücken im neuen Polizeigesetz. 2018a. <https://www.sz-online.de/sachsen/luecken-und-tuecken-im-neuen-polizeigesetz-3920098.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Sächsische Zeitung: „Kretschmer begrüßt Abschiebung von Sami A.“ 2018 b. <https://www.sz-online.de/sachsen/kretschmer-begruesst-abschiebung-von-sami-a-3976345.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer: Die Sicherheitsgesellschaft. VS Verlag, Wiesbaden 2012.
- Tagesschau: „Nach Recht und Gesetz entscheiden“. 2018. <https://www.tagesschau.de/inland/leibwachter-gerichtsurtel-107.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.
- Tagesspiegel: Tunesische Justiz will Gefährder Sami A. vorerst nicht zurückschicken. 2018. <https://www.tagesspiegel.de/politik/fall-sami-a-tunesische-justiz-will-gefaehrder-sami-a-vor-erst-nicht-zurueckschicken/22798128.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.

*Wir drucken in drei Teilen einen Aufsatz von Enrico Stange und Florian Krahmer. Stange ist Mitglied des Landtags und innenpolitischer Sprecher der Linksfraktion, Krahmer ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Uni Leipzig.*

Tobias Singelstein (Singelstein 2018) identifiziert drei Kernaspekte der Veränderungen anhand des Bayerischen Gesetzes, die hier beispielhaft am neuen sächsischen Polizeigesetz gezeigt werden.

**a) Befugnisserweiterung: Ausweitung der Videoüberwachung mit Gesichtserkennungssoftware, vgl. § 59 Gesetzentwurf des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes.**

**b) Erweiterung der technischen Einsatzmittel: § 40 Handgranaten und Maschinengewehre; § 63 Öffnung der möglichen einsetzbaren Mittel zur Observation („Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch: [...] sonstige für Observations bestimmte besondere technische Mittel“) und § 69 „Störseher“.**

**c) Vorverlagerung der Eingriffsbefugnisse weit ins Vorfeld einer konkreten Gefahr: § 20 Meldeauflagen, § 21 Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot, § 61 Elektronische Aufenthaltsüberwachung (Fußfessel).**

Diese Veränderungen bringen Auswirkungen auf die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland und die Position der Polizei in diesem Gefüge mit sich. Diese Sicherheitsarchitektur wird nach den Aufgaben des Staates zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in folgende drei Bereiche untergliedert (Löffelmann 2018): Prävention, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.

Durch die Neufassung der Polizeigesetze verschwimmen jedoch die Aufgaben staatlicher Akteure in Bezug auf Prävention, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. War die Polizei schon immer im Bereich der Prävention innerhalb klarer Grenzen tätig, die sich an den Einsatzmitteln festmachten (Streifenfahrten oder Drogenaufklärung an Schulen), dürfte sie künftig durch Meldeauflagen und Aufenthaltsanordnungen (§ 20 und § 21 des Gesetzentwurfs des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes) präventiv tief in die persönliche Freiheit eingreifen. Ein anderes Beispiel sind geheimdienstliche Tätigkeiten durch die Polizeien. Wegen der Verbrechen der Gestapo galt bislang in Deutschland, fußend auf einem Polizeibrief der westlichen Alliierten von 1949, ein Trennungsgebot von Polizei- und Geheimdienstaufgaben. In Sachsen steht es im Verfassungsrang (Artikel 83). Eine Vermischung polizeilicher Zwangsmaßnahmen der Gefahrenabwehr und geheimdienstlicher Aufklärung weit im Vorfeld konkreter Straftaten bzw. deren Planung muss verhindert werden. Neue weitreichende Befugnisse der Polizei zur Telekommunikationsüberwachung (§ 66 Abs. 1 Nr. 3 Gesetzentwurf Polizeivollzugsdienstgesetz) und das neu aufgenommene „Einsatzmittel“ der V-Personen (§ 64 Gesetzentwurf) stoßen aber gegen diesen Grundsatz.

# Überall Gefährder!

Wie passt das neue Polizeigesetz in die deutsche Sicherheitsarchitektur? Teil 2/3 – von *Enrico Stange* und *Florian Krahmer*



Bisher lag es nicht im Aufgabenbereich der Polizei, begangenes Unrecht zu bestrafen, und Gerichte achteten streng darauf, dass Maßnahmen der Polizei, wie z. B. das Verhängen eines Zwangsgeldes, nicht den Charakter einer Strafe bekommen, sondern allein zur Abwehr einer Gefahr dienen (Götz 2013). Zweifelsohne wirkt die Polizei auch schon bisher bei der Strafverfolgung mit, jedoch nur in Form der Amtshilfe (das Zuführen eines Verurteilten) oder zur Unterstützung der ermittelnden Staatsanwaltschaften. Die Feststellung einer Schuld und die Festsetzung einer Strafe sind hingegen alleinige Aufgabe der Gerichte. Dieses Prinzip wird mit verschiedenen Befugnisserweiterungen im neuen sächsischen Polizeigesetz ausgehöhlt und mit ihren präventiven Funktionen für die zukünftige Gefahrenabwehr begründet. Diese Begründung kann nicht überzeugen, denn jede Strafe ist ihrem Ziel nach präventiv (täterbezogene Tertiärprävention, vgl. Meier 2010), ohne dadurch ihren Charakter als Strafe zu verlieren.

Aus dem reinen Gesetzestext ist diese Vermischung nur schwer zu identifizieren, erschließt sich jedoch mit dem Wissen, dass der Adressatenkreis der diesbezüglich problematischen Befugnisserweiterungen über das „Gefährder-Prinzip“ bestimmt wird. „Zu dem Begriff ‚Gefährder‘ liegt eine in den polizeilichen Fachgremien der Innenministerkonferenz bundeseinheitlich abgestimmte Definition vor. Nach dieser gemeinsamen Definition von Bund und Ländern handelt

es sich bei einem ‚Gefährder‘ um eine Person, ‚bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a StPO, begehen wird‘“ (Landtagsdrucksache 6/4746). Die Einstufung einer Person als „Gefährder“ erfolgt durch die Polizei anhand der ihr bekannten Sachverhalte wie z. B. bisherige Straftaten oder Kontakte zu bestimmten Vereinigungen und Personengruppen.

Ein Rechtsmittel gegen die Einstufung als „Gefährder“ existiert nicht, da der Begriff lediglich als interner Arbeitsbegriff der Sicherheitsbehörden konzipiert war: „Der Begriff ‚Gefährder‘ ist ein Arbeitsbegriff der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, der in verschiedenen polizeilichen und geheimdienstlichen Kontexten verwendet wird“ (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2008). Trotz dieser ursprünglichen Funktion des Begriffs entfaltet er nunmehr weitreichende bestrafende Wirkungen. So können als „Gefährder“ eingestufte Asylbewerber abgeschoben, in Abschiebehaft genommen oder verpflichtet werden, eine „Fußfessel“ zu tragen (Pany 2017). Hochproblematisch ist, dass bisher der Begriff „Gefährder“ in keinem Gesetz definiert ist (Legaldefinition), jedoch im politischen Diskurs immer wieder als Begründung und Erklärung für Gesetzesänderungen herangezogen wird: „Maas und de Maizière einigen sich auf Maßnahmen gegen Gefährder“ (Frankfurter Rundschau 2017).

So wird auch im Gesetzentwurf des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes der Adressatenkreis bestimmter Maßnahmen beschrieben, ohne den Begriff „Gefährder“ zu nennen. Jedoch ist eine deutliche Überschneidung zu erkennen: „Die Polizei kann gegenüber einer Person zum Zweck der Verhütung von Straftaten anordnen, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Dienststelle zu melden (Meldeauflage), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie im Zusammenhang mit einem zeitlich oder örtlich begrenzten Geschehen innerhalb absehbarer Zeit eine ihrer Art nach konkretisierte Straftat begehen wird“ (§ 20 des Gesetzentwurfs des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes).

„Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ entspricht dabei den Erkenntnissen der Polizei, die zu einer Einstufung als „Gefährder“ berechtigen. Zudem standen in der Vergangenheit die polizeilichen Maßnahmen „Meldeauflagen“ und „Gefährderansprache“ oft in einem engen Zusammenhang. Anhand der „Meldeauflagen“ in § 20 des Gesetzentwurfs des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes lässt sich die Vermischung von Prävention, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung gut illustrieren: Eine polizeiliche Maßnahme zur präventiven Gefahrenabwehr entfaltet strafende Wirkung für Personen, von denen bisheriges abweichendes Verhalten bekannt ist. Zudem können Meldeauflagen entsprechend dem bisherigen Stand des Gesetzentwurfs des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes als Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit allein durch die Polizei angeordnet werden, nur eine Verlängerung steht unter einem Richtervorbehalt.

## Literatur

Singelstein, Tobias: Grundrechtseingriffe in erheblichen Umfang. Interview im ZDF, 2018. <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/polizeigesetz-in-bayern-interview-100.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.

Löffelmann, Markus: Die Zukunft der Deutschen Sicherheitsarchitektur – Vorbild Bayern?. Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht, Ausgabe 3/2018.

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Verlag C.H. Beck, München 2013.

Meier, Bernd-Dieter: Kriminologie. Verlag C.H. Beck, München 2010.

Stange, Enrico. Kleine Anfrage zum Thema: Gefährderansprache bei der sächsischen Polizei. Drucksache Sächsische Landtag 6/4746.

Wissenschaftlicher Dienst Bundestag: Aktueller Begriff, Ausgabe 36/08, 23.07.2008.

Pany, Thomas: Neues Gesetz gegen Gefährder: Vorwurf der „Gesinnungsjustiz“. Telepolis, 2017. <https://www.heise.de/tp/features/Neues-Gesetz-gegen-Gefahrder-Vorwurf-der-Gesinnungsjustiz-3593976.html>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.

Frankfurter Rundschau: Maas und de Maizière einigen sich auf Maßnahmen gegen Gefährder. 2017. <http://www.fr.de/politik/terror-maas-und-de-maiziere-einigen-sich-auf-massnahmen-gegen-gefahrder-a-737768>, zuletzt aufgerufen am 18.07.2018.

*Wir drucken in drei Teilen einen Aufsatz von Enrico Stange und Florian Krahmer. Stange ist Mitglied des Landtags und innenpolitischer Sprecher der Linksfraktion, Krahmer ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Uni Leipzig.*

Seit längerem entstehen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung neue Akteure und bestehende werden mit weiteren Befugnissen ausgestattet. In Sachsen bestehen neben dem Polizeivollzugsdienst

- a) die Sächsische Sicherheitswacht (seit 1999),
- b) die Sächsische Wachpolizei (2002-2006 und seit 2015),
- c) sogenannte Non-Profit-Ordnungsdienste (Eick 2004) als Wiedereingliederungsmaßnahme für Arbeitslose (z. B. „Bürgerdienst LA“ seit 2009) und
- d) gemeindliche Vollzugsdienste der Ortspolizeibehörden (Ordnungsämter).

Bemerkenswert ist dabei, dass sich seit kurzem die Städte Dresden und Leipzig einen neuen Vollzugsdienst unter der Bezeichnung „Polizeibehörde“ geschaffen haben (Krahmer 2018b). Die Akteurslandschaft wird also zunehmend unübersichtlich. Äußerlich tragen die unterschiedlichen Akteure beinahe identische Uniformen, lediglich die Beschriftungen wie „Polizei“, „Sächsische Sicherheitswacht“, „Polizeibehörde“ divergieren. Die gravierenden unterschiedlichen Befugnisse sind für den Außenstehenden jedoch nicht unmittelbar ersicht-lich.

Der Gesetzentwurf zum sächsischen Polizeirecht verstärkt die Unübersichtlichkeit durch die Befugnis-erweiterung bzw. -konkretisierung der Polizeibehörden. Zwar ist die eigenständige gesetzliche Regelung der Befugnisse der Polizeibehörden (Ordnungsämter) zu begrüßen, allerdings erlangt damit die hochproblematische Rechtsauslegung dieser Befugnisse durch das sächsische Innenministerium nunmehr Gesetzesrang.

So ist nach § 19 Abs. 1 des Entwurfs zum Sächsischen Polizeibehördengesetz die Polizeibehörde befugt, Personen zum Zwecke der Befragung anzuhalten. Nach bisheriger Rechtsauslegung der Staatsregierung wurde diese Befugnis aus der Strafprozessordnung hergeleitet und diente als Begründung für den Eingriff der Mitarbeiter der Ordnungsämter in den fließenden Verkehr: „Gemäß § 163b Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO) [...] darf die gemeindliche Verwaltungsbehörde nach §§ 35, 36 Abs. 2 OWiG, § 2 oder 3 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über Zuständigkeiten nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten im Rahmen des Bußgeldverfahrens die Identität des Betroffenen durch Festhalten feststellen; das Festhalten umfasst auch das Anhalten eines Verkehrsteilnehmers im fließenden Verkehr unter strenger Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ (Landtagsdrucksache 6/10675). Laut Straßenverkehrsordnung (§ 36 StVO) ist es hingegen lediglich Polizeibeamten gestattet, in den fließenden Verkehr einzugreifen. Auch bezieht sich § 163b Abs. 1 der Strafprozessordnung ausschließlich auf Polizeibeamte. In der Regel handelt es sich bei Bediensteten der Ordnungsämter aber um nicht verbeamtete Personen.

# Wer darf eigentlich kontrollieren?!

Wie passt das neue Polizeigesetz in die deutsche Sicherheitsarchitektur? Teil 3/4 – von *Enrico Stange* und *Florian Krahmer*



Bild: Dirk Vorderstrasse / flickr.com / CC BY-NC 2.0

Mit Bezug auf die bisherige Rechtspraxis der Sächsischen Staatsregierung ist also davon auszugehen, dass § 19 Abs. 1 des Entwurfs des Polizeibehördengesetzes zu rechtswidrigen Maßnahmen der Ordnungsämter führen wird. Von Verkehrsteilnehmern sind Kenntnisse über die StVO zu erwarten, jedoch keine detaillierten Kenntnisse über das Sächsische Polizeibehördengesetz. Demnach muss ein Verkehrsteilnehmer darauf vertrauen dürfen, nur von Polizeibeamten berechtigterweise im fließenden Verkehr angehalten zu werden, nicht jedoch von Bediensteten der Ordnungsämter, die nicht verbeamtet sind. Der Entwurf zum Polizeibehördengesetz würde in dieser Form zu starker Rechtsunsicherheit führen.

Zu weiterer Rechtsunsicherheit führen die offenen Stellen im Polizeibehördengesetz. In § 9 Abs. 2 des Entwurfs steht: „Das Staatministerium des Innern hat durch Rechtsverordnung zu bestimmen: [...] welche Anforderungen an das Verfahren für die Bestellung der gemeindlichen Vollzugsbediensteten und der Kreisvollzugsbediensteten gelten und welche Mittel des unmittelbaren Zwangs (§ 40 des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes) die gemeindlichen Vollzugsbediensteten und die Kreisvollzugsbediensteten anwenden dürfen.“ Damit werden wesentliche Aspekte der Legitimität und Stärke des Eingriffs in die Grundrechte durch die Bedienstete der Polizeibehörden (Ordnungsämter) nicht durch ein Gesetz (beschlossen durch das Parlament als Legislative), sondern lediglich durch eine Rechtsverordnung (beschlossen

durch die Regierung als Exekutive) geregelt. Dagegen sind die Mittel des unmittelbaren Zwangs des Polizeivollzugsdienstes im Polizeigesetz und die Voraussetzung zur Bestellung zum Polizeibeamten im Beamtengesetz geregelt.

Hinzu kommen Probleme mit rechtsstaatlichen Prinzipien, etwa der Gewaltenteilung. Die neuen Polizeigesetze stärken die Exekutive zulasten der Judikative und übertragen teilweise judikative Funktionen auf die Polizei. Zwar wird im Gesetzentwurf kein zeitlich unbeschränkter Präventivgewahrsam verankert. Dennoch finden sich Beispiele, die in diese Richtung gehen. Die Polizei bekommt in Bezug auf ein vergangenes abweichendes Verhalten einzelner Personen ihrer Praxis nach bestrafende Kompetenzen wie z. B. Meldeauflagen (§ 20) und Aufenthaltsverbote (§ 21).

Die Bevölkerung muss entsprechend dem Prinzip der Rechtssicherheit darauf vertrauen dürfen, dass Maßnahmen nur von Behörden angewendet werden, die hierzu auch eindeutig befugt sind. Wie oben dargestellt, erzeugen Befugnisse der Ortspolizei zum Eingriff in den fließenden Verkehr erhebliche Rechtsunsicherheit. Nach weitverbreiteter Rechtsauffassung setzen die Befugnisse zum Eingriff in die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit (§ 10 Abs. 1 des Referentenentwurfs des Sächsischen Polizeibehördengesetzes) und Freiheit der Person (§ 10 Abs. 2 des Referentenentwurfs des Sächsischen Polizeibehördengesetzes) voraus, dass sich die Anwendenden in einem

besonderen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat befinden: „Gemäß Art. 33 IV GG darf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel nur Angehörigen des öffentlichen Dienstes übertragen werden, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen. Mit dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis sind nur Berufsbeamte gemeint.“ (Fickenscher, 2008. S.116).

Bei Bediensteten der Polizeibehörden (Ordnungsämter) handelt es sich in der Regel um nicht verbeamtete Angestellte, zumindest ist eine Verbeamtung laut Gesetz nicht vorgeschrieben. Auch hat die Sächsische Staatsregierung keinerlei Übersicht über den Personalbestand, die Ausbildung und die Rechtsform des Anstellungsverhältnisses der Vollzugsbediensteten der Polizeibehörden (Ordnungsämter). Sie zieht sich bei der Erklärung über die fehlende Kenntnisse auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen zurück (Landtagsdrucksache 6/13412). Es bleibt künftig zu klären, ob diese Position Bestand haben kann, auch in Bezug auf die gesetzlich festgeschriebene Fachaufsicht der Staatsregierung über die unteren Polizeibehörden (§ 66 SächsPolG) und die angedachten Befugnisserweiterungen durch das neue Polizeibehördengesetz.

Es ist ein wesentliches Prinzip der Rechtssicherheit, dass Menschen nur dann bestraft werden können, wenn sie rechtskräftig verurteilt wurden, und dass Zwangsmaßnahmen nur dann gegen Personen gerichtet werden dürfen, wenn sie Verursacher bzw. Verantwortliche einer konkreten Gefahr sind. Die Polizeigesetze hebeln das letztgenannte Prinzip aus, indem Maßnahmen der Polizei vorbeugend auch dann möglich sind, wenn eine konkrete Gefahr noch gar nicht sichtbar ist. Das Bayerische Polizeiaufgabengesetz ist dahingehend einfacher zu lesen als das sächsische, da das geänderte Prinzip durch den Begriff „drohende Gefahr“ im Gesetzestext selber greifbar wird. Auch beim Sächsischen Polizeigesetz jedoch erfolgt eine Erweiterung der Eingriffsbefugnisse weit in das Vorfeld einer konkreten Straftat hinein.

## Literatur

Eick, Volker: Zur Rolle von Non-Profit-Ordnungsdiensten in der Sicherheitsproduktion. In van Elsbergen: Wachen, kontrollieren, patrouillieren. VS Verlag, Wiesbaden 2004.

Fickenscher, Guido: Bürger in Polizeidienst – Freiwillige Polizeidienste und Sicherheitswach-ten. In: Stober, Rolf (Hrsg.): Jahrbuch des Sicherheitsgewerberechts 2007. Hamburg 2008.

Krahmer, Florian: Sächsische HilfspolizistInnen. Bürgerrecht und Polizei, Ausgabe 116/ 2018 b.

Stange, Enrico. Kleine Anfrage zum Thema: Personelle Ausstattung unterer sächsischer Polizeibehörden (Orts- und Kreispolizeibehörden). Drucksache Sächsischer Landtag 6/13412.

Stange, Enrico. Kleine Anfrage zum Thema: Eingriff der Ortspolizei Dresden in den fließenden Verkehr. Drucksache Sächsischer Landtag 6/10675.

*Wir drucken einen Aufsatz von Enrico Stange und Florian Krahmer. Stange ist Mitglied des Landtags und innenpolitischer Sprecher der Linksfraktion, Krahmer ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Uni Leipzig.*

Die Größe einer Gefahr und die zulässigen Zwangsmittel ergeben sich aus der Eintrittswahrscheinlichkeit der Gefahr und der Stärke des bedrohten Rechtsgutes. Im Gesetzentwurf wird der Wahrscheinlichkeitsgrad herabgesetzt:

„Die Polizei kann eine Person dazu verpflichten, ein technisches Mittel, mit dem der Aufenthaltsort dieser Person elektronisch überwacht werden kann, ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, wenn das Verhalten dieser Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird“ (§ 61 des Gesetzentwurfs des SächsPVDG)

Identische Formulierungen finden sich in § 21 „Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot“, § 61 „Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle“, § 63 „Längerfristige Observation unter Einsatz technischer Mittel“ und § 66 „Telekommunikationsüberwachung“. In § 80 „Datenweitergabe an andere Behörden“ findet sich folgende Formulierung: „Personen, bei denen Anlass zur Weiterverarbeitung besteht, weil tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie in naher Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden.“

Zum anderen wird die Eingriffsschwelle dadurch gesenkt, dass die Qualität des bedrohten Rechtsgutes reduziert wird. In § 23 des Gesetzentwurfs SächsPVDG steht es so: „Die Polizeibehörden können eine Wohnung ohne Einwilligung des Inhabers betreten und durchsuchen [...], wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für bedeutende Sach- oder Vermögenswerte erforderlich ist.“ In der Begründung zum Gesetzentwurf wird das so konkretisiert: „Satz 2 stellt sicher, dass auch eine nächtliche Ruhestörung effektiv beendet werden kann. Abweichend zu Satz 1 lässt Satz 2 eine Durchsuchung bereits bei Vorliegen einer dringenden Gefahr für die Gesundheit Dritter ausreichen. Nicht jede nächtliche Ruhestörung wird diesen Anforderungen genügen, sondern nur solche Ruhestörungen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, die Gesundheit der in der Nachbarschaft wohnenden Personen zu schädigen.“

Im geltenden Polizeigesetz ist es nach § 25 zulässig, eine Wohnung „zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr oder schweren Gesundheitsgefahr für einzelne Personen“ zu betreten, jedoch nicht diese zu durchsuchen. In Zukunft werden Wohnungsdurchsuchungen also erleichtert.

Durch die Herabsetzung der Eingriffsschwellen und das Einführen neuer Maßnahmen weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr könnten zukünftig mehr Menschen durch polizeiliche Maßnahmen betroffen sein, ohne konkrete Vorwürfe oder nur aufgrund einer Prognose, dass von ihnen vielleicht eine Gefahr ausgehen kann. Dieses Prinzip

# Kleinere Hürden für Polizeimaßnahmen

Wie passt das neue Polizeigesetz in die deutsche Sicherheitsarchitektur? Teil 4 – von *Enrico Stange* und *Florian Krahrmer*



wird in der Begründung zum Gesetzentwurf so beschrieben: „Die Nummer 2 des Absatzes 2 verlagert den Anordnungsanlass weiter in das Vorfeld einer konkreten Gefahr und lässt hierzu in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG (Az. 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, Rn. 112) bei terroristischen Straftaten ein bestimmtes gefahrbegründendes individuelles Verhalten ausreichend sein. [...] In Bezug auf terroristische Straftaten und die mit ihnen bedrohten Rechtsgüter sieht das Gericht die Grenze der Erkennbarkeit einer Gefahrenlage noch weiter im Vorfeld einer konkreten Gefahr und erlaubte Überwachungsmaßnahmen aus dann, wenn noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird.“ (Begründung des Gesetzentwurfs SächsPVDG zu § 21 „Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot“)

Es ist ein wichtiges Rechtsstaatsprinzip, dass Bürger anhand der Gesetze erkennen können, welche Folgen aus ihren Handlungen resultieren und so staatliche Interventionen abschätzen können. Deshalb müssen Gesetze hinreichend konkret formuliert sein, obwohl sie zugleich so offen gestaltet sein müssen, dass möglichst alle eventuellen Sachverhalte umfasst sind. Das Bundesverfassungsgericht führte hierzu aus: „Je ungenauer die Anforderungen an die dafür maßgebende tatsächliche Ausgangslage gesetzlich umschrieben sind, umso größer ist das Risiko unangemessener Zuordnung von rechtlich erheblichen Belangen.“ (Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 26.07.2005, 1 BvR 782/94)

Gesetze sollen hierzu ein Übermaß an unbestimmten Rechtsbegriffen, Generalklauseln und Auslegungsmöglichkeiten vermeiden. Der Gesetzentwurf zum Polizeirecht erfüllt das Gebot der Normenbestimmtheit nur unzureichend. Denn erstens werden eine Vielzahl neuer unbestimmter Rechtsbegriffe eingeführt wie z. B. „überschaubarer Zukunft“ (u.a. § 21), „nahe Zukunft“ (§ 80) oder „konkrete Wahrscheinlichkeit“ (u.a. § 60). Zweitens ergeben sich Unklarheiten ergeben sich in Bezug auf die Bewaffnung des Polizeivollzugsdienstes (§§ 40 und 46 des Gesetzentwurfs) sowie auf „besondere Formen von Munition“. So ist unklar, ob mit Maschinengewehren und Handgranaten besondere Waffen abschließend geregelt sind und ob der „Taser“ tatsächlich als besondere Munition und nicht als Waffe gelten kann. Auch in der Formulierung „sonstige für Observationen bestimmte besondere technische Mittel“ (§ 63 des Gesetzentwurfs zum SächsPVDG) ist unzureichend geklärt, welche technischen Mittel darunter verstanden werden können.

Bei Formulierungsänderungen im Entwurf zum SächsPVDG ist gegenüber dem geltenden Polizeigesetz unklar, ob es sich um redaktionelle Anpassungen an eine zeitgemäße Sprache handelt oder um Herabsetzungen der Eingriffsschwelle. In § 21 Abs. 3 des geltenden Polizeigesetzes ist zu lesen: „Die Polizei kann eine Person für bis zu zwei Wochen aus einer Wohnung und dem unmittelbar angrenzenden Bereich verweisen und ihr die Rückkehr in diesen Bereich untersagen, wenn dies zur Abwehr einer von dieser Person ausgehenden gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit von Bewohnern derselben Wohnung erforderlich ist.“

In § 19 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zum SächsPVDG steht hingegen: „Die

Polizei kann eine Person für die Dauer von höchstens 14 Tagen aus ihrer Wohnung, einschließlich dem unmittelbar angrenzenden Bereich, verweisen (Wohnungsverweisung) und ihr die Rückkehr in diesen Bereich untersagen, wenn dies zur Abwehr einer von dieser Person ausgehenden gegenwärtigen Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit für eine in derselben Wohnung lebende Person erforderlich ist.“ Offenbar ging es beim Austausch des Begriffs „Gefahr für Leib“ durch „Gefahr für Gesundheit“ nicht um eine redaktionelle Anpassung, sondern um ein Herabsetzen der Eingriffsschwelle. Nach verschiedenen Rechtsauffassungen ist eine „Gefahr für Leib“ graduell schwerwiegender als eine „Gefahr für Gesundheit“. Bei einer Leibesgefahr handelt es sich um die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung der körperlichen Integrität (Fischer 2014). „Eine Gesundheitsschädigung ist nach ständiger Rechtsprechung und überwiegender Literaturlauffassung zu § 223 Abs. 1 StGB das Hervorrufen oder Steigern eines vom Normalzustand der körperlichen und seelischen Funktionen nachteilig abweichenden pathologischen Zustands, unabhängig von dessen Dauer (siehe BGHSt 36, 1, 6; 36, 262, 265; 43, 346, 354).“ (Petri 2017)

Im Gesetzentwurf finden sich auch beide Formulierungen „Gesundheit“ und „Leib“, sogar in ein und derselben Rechtsnorm (vgl. § 27 Abs. 4). Die Begründung zum Gesetzentwurf führt zu den Gründen und zu bezweckten Folgen nicht aus, was zu einer erheblichen Unsicherheit hinsichtlich der Auslegung der Absichten des Gesetzgebers führen wird.

Erstmals soll in Sachsen zudem durch das neue Gesetz der Begriff „Öffentliche Ordnung“ legal definiert werden: „Öffentliche Ordnung: die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten Zusammenlebens betrachtet wird“ (§ 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zum SächsPVDG). Diese Formulierung geht auf Bill Drews, den Präsidenten des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, zurück und wurde 1931 in die Begründung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes übernommen. Mit der Ergänzung „verfassungsmäßige Ordnung“ wird diese Formulierung auch vom Bundesverfassungsgericht verwendet (BverfGE 69, 315 (352)).

## Literatur

Fischer, Thomas: Strafrechtsgesetz mit Nebengesetzen. Verlag C.H. Beck, München 2013.

Petri, Thomas: Stellungnahme des Bayerischen Datenschutzbeauftragten zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz). München 2017.

*Wir drucken in Teilen einen Aufsatz von Enrico Stange und Florian Krahrmer. Stange ist Mitglied des Landtags und innenpolitischer Sprecher der Linksfraktion, Krahrmer ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Uni Leipzig.*