

GEFAHRENGEBIET

POLIZEI AUSSER KONTROLLE?

Szenen wie in einem Polizeistaat spielten sich im Dezember 2013 und Januar 2014 in Hamburg ab. Sirenengeheul, permanente Polizeipräsenz, Kontrollen, Ingewahrsamnahmen. Die Gewerkschaft der Polizei forderte Schusswaffengebrauch.¹ Das sog. Gefahrengebiet hat deutschlandweit für Aufmerksamkeit gesorgt. Selbst aus weniger rechtskritischen Kreisen wurde ein „Dürfen die das?“ laut.

Der seit Jahren schwebende Konflikt um die Rote Flora, Mietenwahnsinn, der Abriss der Esso-Häuser, rassistische Polizeikontrollen und kein Bleiberecht für die Lampedusa-Gruppe – es läuft ziemlich viel schief in Hamburg. Am 21. Dezember 2013 kommt es zur Groß-Demo. Die Polizei ist von Anfang an nicht gewillt, die Demo laufen zu lassen. Durch Wasserwerfer- und Pfeffersprayeinsatz kommt es zur Eskalation. Ein von der Polizei behaupteter, aber nie stattgefundener Angriff auf eine Polizeiwache wird zum Anlass genommen, am 04. Januar 2014 ein unbefristetes Gefahrengebiet auszuweisen, das weite Teile der Stadt erfasst. Erst zehn Tage später wird das Gefahrengebiet aufgehoben.

Wer hat sich das ausgedacht? Das Hamburger Polizeirecht wurde 2005 reformiert. Die damalige CDU-Mehrheit beschloss einige Neuerungen, so auch die vermeintliche Ermächtigungsgrundlage § 4 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) für die Ausrufung von sog. Gefahrengebieten:

„Die Polizei darf im öffentlichen Raum in einem bestimmten Gebiet Personen kurzfristig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen, soweit aufgrund von konkreten Lagekenntnissen anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden und die Maßnahme zur Verhütung der Straftaten erforderlich ist.“

Dass dies die Ermächtigungsgrundlage sein soll, ist nicht auf den ersten Blick zu erkennen. Der Begriff „Gefahrengebiet“ fällt weder in der Norm noch in der Gesetzesbegründung.

Die in § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG vorgesehenen Maßnahmen – Anhalten, Befragen, Identitätsfeststellung, Inaugenscheinnahme – stellen traditionelle Polizeimaßnahmen dar und sind bereits in den Hamburger Polizeigesetzen geregelt.

Weshalb bedarf es dann der Regelung in § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG? Polizeiliche Präventivmaßnahmen sind nur zulässig, wenn eine konkrete „Gefahr“ für die Beeinträchtigung eines Rechtsguts, wie körperliche Unversehrtheit oder Eigentum, besteht. Die Maßnahme muss zudem grundsätzlich gegen die Person gerichtet sein, von der die „Gefahr“ ausgeht bzw. der die Verursachung zuzurechnen ist.

Im Gegensatz zu den regulären polizeilichen Ermächtigungsgrundlagen setzt § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG aber gerade weder eine kon-

krete Gefahr noch einen Zurechnungszusammenhang voraus. Die Voraussetzungen dafür, wann die Polizei Maßnahmen ergreifen darf, wurden damit deutlich abgesenkt, so dass die Norm anlasslose bzw. verdachtsunabhängige Kontrollen aller sich im Gefahrengebiet aufhaltenden Personen ermöglicht.

Die Notwendigkeit für die erweiterten Polizeibefugnisse in § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG wurde in der Gesetzesbegründung darin gesehen, dass Hamburg als internationaler Verkehrsknotenpunkt und Hafenstadt von der „organisierten Kriminalität“ genutzt werde, insbesondere für Menschen- und Waffenhandel. Zudem sollen Einbruchsserien oder besonders schwere Gewaltdelikte verhindert werden.²

Dürfen die das?

Im Januar ging es aber weder um die Verhinderung von Menschen- und Waffenhandel oder von besonders schweren Gewaltdelikten. Vielmehr wurde die Befugnis dazu genutzt, Protest zu kriminalisieren und regierbar zu machen. Denn § 4 Abs. 2 S. 1

PolDVG ist Grundlage mehrerer Maßnahmen und Folgemaßnahmen: Schon indem polizeiintern ein Gefahrengebiet ausgewiesen wird, kommt es zu einer Rechtsänderung. Es entsteht eine Sonderrechtszone. Dort kann die Polizei Personen verdachts- und verhaltensunabhängig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. Ist eine Identitätsfeststellung nicht möglich, so kann die kontrollierte Person zwecks Identitätsfeststellung auf die Polizeiwache genommen werden. Nach einer Identitätsfeststellung werden die erhobenen Daten in den Auskunftsdateien der Polizei gespeichert.

Das Verwaltungsgericht (VG) Hamburg musste sich mit § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG bereits 2012 auseinandersetzen.³ Eine Anwohnerin des Schanzenviertels hatte gegen eine Polizeimaßnahme geklagt, die gegen sie aufgrund des Gefahrengebiets zur Walpurgisnacht 2011 ergangen war. Das Gefahrengebiet 2011 besaß ein um ein Vielfaches geringeres räumliches und zeitliches Ausmaß als das Januar-Gefahrengebiet.

Das Gericht erkennt in seinem Urteil zwar an, dass die Polizeimaßnahmen in die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung, Freiheit der Person und allgemeine Handlungsfreiheit eingreifen. Es kommt aber zum Ergebnis, dass § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG bei verfassungskonformer Auslegung nicht gegen das Grundgesetz verstößt und damit taugliche Ermächtigungsgrundlage ist. Angesichts des Begründungsaufwandes des Gerichts und der expliziten Zulassung der Berufung wird deutlich, dass selbst dem VG eine mögliche Verfassungswidrigkeit bewusst war, es jedoch unter allen Umständen die Polizeirechtsnorm aufrechterhalten wollte.



Entgegen der Auffassung des VG erfüllt § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG jedoch nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine rechtsstaatliche Ermächtigungsgrundlage. Aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) folgt, dass gesetzliche Regelungen, die zu Grundrechtseingriffen ermächtigen, hinreichend bestimmt formuliert sein müssen. Umso schwerer ein Grundrechtseingriff wiegt, umso höhere Anforderungen sind an Bestimmtheit und Klarheit der Norm zu stellen. Das VG Hamburg kommt in seiner Auslegung allerdings zu dem Ergebnis, dass alle Tatbestandsmerkmale hinreichend bestimmt seien, zumal der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung nicht sonderlich schwer wiege.

Polizei außer Kontrolle!

Dabei kann von Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns im Sinne des Bestimmtheitsgebots keine Rede sein: Wo steht, dass überhaupt ein Gefahrengebiet ausgewiesen wird? Muss die Polizei die Ausweisung im Vorfeld bekanntgeben? Wer ist innerhalb der Polizeibehörde zuständig? Welche Anforderungen sind an zeitliche und räumliche Begrenzungen zu stellen? Wie kann die Einschätzung der Polizei („Lagekenntnisse“) zeitnah überprüft werden? Zu diesen Fragen schweigt das Gesetz.

Diese Bedenken möchte das Gericht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung ausräumen: Es sei ein Stufenverfahren vorgesehen, wonach zunächst die Leitungsebene der Polizei ein Gefahrengebiet ausweisen müsse, bevor die der Polizist_in auf der Straße die Maßnahmen vornehme. Zudem verbiete der Wortlaut, „dass ein Gebiet zeitlich unbegrenzt als Gefahrengebiet angesehen werden kann, als auch, dass es sich über große Teile Hamburgs oder das gesamte Stadtgebiet erstreckt“. Der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Person sei gemessen am Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit in diesem Fall nachrangig. Das VG verkennt dabei, dass es hier gerade nicht um den einzelnen Grundrechtseingriff geht. Zur Debatte steht der Generalverdacht und die Betroffenheit einer unbestimmten, willkürlich durch die Polizei ausweitbaren Anzahl von Menschen⁵ und damit um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff. Diese weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten der Polizei müssen durch hohe Bestimmtheitsanforderungen im Normtext begrenzt werden – das leistet § 4 Abs. 2 S. 1 PolDVG jedoch nicht. Misst man das Januar-Gefahrengebiet an den vom VG Hamburg konservativ angelegten Anforderungen, dann ist es in jedem Fall rechtswidrig gewesen. Organisatorische Defizite bestanden darin, dass das Gefahrengebiet ausgerufen wurde, ohne den Polizeichef zu informieren.⁶ Zudem gab es weder eine zeitliche Befristung, noch wurde eine räumlich kleine Fläche ausgewiesen. Vielmehr wurden große Teile des Stadtgebiets mit bis zu 80.000 Einwohner_innen unbefristet zum Gefahrengebiet erklärt.

Kriminalisierung von Protest

Dass das Gefahrengebiet ein Griff ins Klo war, hat der Hamburgische Senat nie explizit eingeräumt. Verklausuliert findet sich indes in der Antwort des Senats auf eine schriftliche kleine Anfrage, dass die polizeiinternen zuständigen „Organisationseinheiten“ nicht in gebotenen Umfang beteiligt wurden und die Öffentlichkeitsarbeit aufgrund interner Abläufe defizitär gewesen sei. Die Dokumentation des Einsatzgeschehens und insbesondere die Maßnahmen der Polizei seien in Teilen unzureichend und unklar gewesen.⁷ Es hat also polizeiinterne Alleingänge gegeben und die Polizei hat nicht die Notwendigkeit gesehen, ihr absurdes Vorgehen in der Öffentlichkeit ausreichend zu rechtfertigen.

Ausschließlich das offensichtlich rechtswidrige Vorgehen der Polizei zu kritisieren, wäre an dieser Stelle allerdings sehr verkürzt. Ohne die Bereitstellung der erforderlichen Rechtsgrundlage durch das Parlament und ohne judikative Bestätigung durch das VG Urteil 2012 wäre das Gefahrengebiet in seiner Januarausprägung nicht denkbar gewesen. Allen voran liegt die politische Verantwortlichkeit aber beim Hamburgischen Senat, dem Ersten Oberbürgermeister und dem Innensenator als weisungsbefugte Verantwortliche, die die polizeiliche Strategie als Erfolg bezeichnen⁸, anstatt zu intervenieren. Wieso auch? Die Straße wären ansonsten den Protestierenden überlassen worden. Aller Klobürsten zum Trotz ist und bleibt die Ausweisung eines Gefahrengebietes ein effektives Mittel des Polizeirechts gegen unliebsamen Protest und ist als staatliche Repressionsmöglichkeit politisch gewollt. Dass sich ein solcher Passus in der Gesetzesbegründung nicht findet, erstaunt jedoch nicht.

Nassim Madjidian studiert Jura in Hamburg und hat mitten im Gefahrengebiet gewohnt.

Weiterführende Literatur:

Johannes Casper / Hans-Joachim Menzel, Datenschutzrechtliche Bewertung des polizeilichen Gefahrengebietes im Bezirk Altona vom 4.-13.1.2014, abrufbar unter: https://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Gefahrengebiet_-_Datenschutzrechtliche_Bewertung_HmbBfDI.pdf.

Anzeige

Queerulant_in

Queerpolitisch, unbezahlbar und deshalb kostenlos.

Wann und wo du die *kostenloseste* und *unbezahlbarste* Zeitschrift in Deutschland, Österreich und der Schweiz erhältst, erfährst du unter:

www.queerulant.in.net

¹ Pressemitteilung der Gewerkschaft der Polizei vom 29.12.13, http://www.gdp.de/gdp/gdphh.nsf/id/DE_Uebergreif-Kiez (Stand aller Links: 28.05.2014).

² Drucksache der Hamburgischen Bürgerschaft (Bü/ Drs.) Nr. 18/1487, 14.

³ VG Hamburg, Urteil vom 02.10.2012, Az. 5 K 1236/11.

⁴ VG Hamburg (Fn. 3), Rn. 72.

⁵ So auch Casper / Menzel 2014, 21.

⁶ Denis Fegler / Sascha Menzel, Wurde der Hamburger Polizeipräsident übergangen?, Die Welt, 09.01.2014, <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article123722296/Wurde-der-Hamburger-Polizeipraesident-uebergangen.html>.

⁷ Bü/ Drs. Nr. 20/11421, 3.

⁸ Sascha Balasko / Andreas Dey / Sven Kummereincke, Innensenator Neumann: „Das Gefahrengebiet war ein Erfolg“, Hamburger Abendblatt, 11.01.2014, <http://www.abendblatt.de/hamburg/article123763646/Innensenator-Neumann-Das-Gefahrengebiet-war-ein-Erfolg.html>.