

W. HIPPKE & PARTNER | Leisewitzstr. 37a + b | 30175 Hannover

Frau Präsidentin  
Niedersächsischer Landtag  
- Landtagsverwaltung –  
Hannah-Arendt-Platz 1  
30159 Hannover

Vorab per mail: Frau [REDACTED] [@lt.niedersachsen.de](mailto:[REDACTED]@lt.niedersachsen.de)  
Stellungnahme zur Drs. 18/850, 18/828"

Sachbearbeiter:  
Dr. Andreas Hüttl  
Sekretariat:  
[REDACTED]

Kontakt:  
☎ 0511/45 80 58 [REDACTED]  
✉ Dr.Huettl@Hippke.de

Unser Zeichen:  
000005-18/AH/AH  
(Bitte stets angeben)

Leisewitzstraße 37a + b  
30175 Hannover

Tel.: 0511/45 80 58-0  
Fax: 0511/45 80 58-29  
kanzlei@hippke.de  
www.hippke.de  
Gerichtsfach 72

**STEUERBERATER**

Wolfgang Hippke <sup>1</sup>  
Denis Hippke <sup>1</sup>  
Harald Elsner

**RECHTSANWÄLTE**

Dr. Andreas Hüttl <sup>2,3</sup>  
Dr. Markus Wiese  
Sabine Gießmann-Berke  
Uwe Killig  
Nicole Baumgärtel <sup>4,5</sup>  
Chiara-Lorena Grommas <sup>5</sup>

Hannover, 07.08.2018

**Stellungnahme für Freiheitsfoo zu dem:**

**Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze (LT-Drs. 18/850).**

**Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Für ein Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz ohne Symbolpolitik und Generalverdacht“ (LT-Drs. 18/828)**

**Anhörung in öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport des Niedersächsischen Landtages am 09.08.2018.**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in vorbezeichneter Angelegenheit möchte ich mich zunächst für die Gelegenheit bedanken, zu dem oben genannten Entwurf des Reformgesetzes, in Vorbereitung für die Anhörung am 09.08.2018, ergänzend Stellung zu nehmen.

1 geschäftsführende Partner  
2 Fachanwalt für Strafrecht  
3 Fachanwalt für Sozialrecht  
4 Mediatorin  
5 angestellter Rechtsanwalt

Zweigstelle Neustadt  
Windmühlenstraße 15  
31535 Neustadt

Partnerschaftsgesellschaft  
Sitz: Hannover  
Amtsgericht Hannover  
PR Nr.: 93  
USt-IdNr.: DE188550257  
Gläubiger-IdNr.: DE80ZZZ00000615352

Bankverbindung  
Hannoversche Volksbank  
BLZ: 251 900 01  
Kto.: 800 261 3300  
IBAN: DE 85 2519 0001 8002 6133 00  
BIC: VOHADE2HXXX

In der jüngeren Vergangenheit ist festzustellen, dass auf Bundes- und Landesebene zahlreiche Verschärfungen von Straftatbeständen sowie zur Einführung von neuer Straftatbeständen – vorrangig im Bereich sog. „Gefährdungsdelikte“ – gekommen ist. Insbesondere die Verschärfung der §§ 113, 114 StGB zeigt dabei, dass an den ursprünglichen Gesetzesmaterialien und aktuellen objektiven Tatsachen vorbei, eine reine Symbolpolitik betrieben wurde.

Daneben ist festzustellen, dass es nachhaltige Bestrebungen gibt, Beschuldigten- und Angeklagtenrechte im Strafverfahrensrecht einzuschränken oder gänzlich abzubauen. Insoweit haben zB. die Forderungen des 2. Strafkammertages noch in den Koalitionsverhandlungen breite Zustimmung gefunden. Hiernach soll es insbesondere zu Einschränkungen von Befangenheitsanträgen, Besetzungsrügen und Beweisanträgen kommen. Die Verlesbarkeit von Urkunden soll erweitert und das Revisionsrecht eingeschränkt werden.

Im Kontext dieser Sachverhalte birgt nun die Verschärfung, der auf Landesebenen angesiedelten Polizeigesetze, die Gefahr - für sich gesehen - aber insbesondere in einer Gesamtschau der vorgenannten strafrechtlichen Gesetzesänderungen im materiellen und prozessualen Recht, das Gleichgewicht zwischen Menschen- und Bürgerechten einerseits sowie dem Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft andererseits, aus den Fugen geraten zu lassen.

Es ist zu konstatieren, dass sich die politische Debatte – unabhängig von objektiven Tatsachen – kontinuierlich im Richtung einer drastischen Erweiterung der polizeilichen Befugnisse entwickelt. Insgesamt ist mit erheblichen Bedenken festzustellen, dass sich die Grundtendenz des Polizeirechts immer mehr von der konkreten Gefahrenbekämpfung zu einer Abwehr von abstrakten oder nur mutmaßlichen, vermuteten Gefahren, bzw. Gefährdern wandelt sowie das die Abgrenzung bisher alleine den Geheimdiensten vorgesehenen Handlungsweisen zunehmend verwässert.

Nach verfassungsrechtlichen Grundlagen (vgl. hierzu insb. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 20.04.2016 zum BKA Gesetz, 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09) müssen die Anordnungsvoraussetzungen für staatliche Eingriffsbefugnisse jedenfalls bestimmt und verhältnismäßig sein.

Diesen Anforderungen genügt der vorgelegte Gesetzentwurf alleine eingeschränkt.

## **Zu einzelnen, ausgewählten Änderungsvorschlägen der LT-Drs. 18/850:**

### **§ 2a Nr. 2 NPOG-E - „dringende Gefahr“**

Nach § 2 a Nr. 2 NPOG-E soll nunmehr die Begrifflichkeit einer „dringenden Gefahr“ Einzug in des NPOG finden. Nun mag diese Bestimmung vom Wortsinn zwar nicht an das bayrische PAG und die dortige „drohende Gefahr“ heranreichen, gleichwohl ist der Wortlaut der Anwendungsvoraussetzungen nahezu übereinstimmend.

Die Ausgestaltung dieses recht unkonkreten Begriffes den Verwaltungsgerichten zu überlassen geht am parlamentarischen Auftrag zur Abfassung eindeutig, bestimmter Gesetze deutlich vorbei.

Die verfassungsrechtlich notwendige Bestimmtheit ist daher zumindest zweifelhaft.

### **§ 12a NPOG-E – Gefährderansprache, Gefährderschreiben**

Die sog. Gefährderansprache, bisher auf die Generalklausel des § 11 Nds. SOG gestützt, soll nunmehr spezialgesetzlich normiert werden. Eine Normierung dieser Maßnahme ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings weist der Entwurf des § 12a NPOG-E gravierende Schwächen auf.

Bereits die Formulierung des „absehbaren Zeitraumes“ bietet eine Vielzahl von Interpretations- und Anwendungsmöglichkeiten. Auch wird keinerlei Beschränkung hinsichtlich der zu erwartenden Straftat vorgenommen. Die Formulierung „auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird“ lässt hiernach die Gefährderansprache für sämtliche Straftaten zu, wobei die Straftat nur „ihrer Art“ nach konkretisiert sein muss.

Bereits aufgrund der Unbestimmtheit der o.g. Formulierungen ist der Entwurf nicht akzeptabel.

Hinzukommt jedoch, dass § 12a Abs. 2 NPOG-E die Möglichkeit einräumt, die Gefährderansprache ohne Beschränkung an jedem anderen Ort – so z.B. auch am Arbeitsplatz – durchzuführen. Die hierdurch drohende Gefahr der öffentlichen Stigmatisierung des Betroffenen kann nicht durch die Einschränkungen „wenn sie (die Gefährderansprache) an der

Wohnung nicht möglich ist oder dort ihr Zweck gefährdet würde“ begegnet werden. Dies gilt umso mehr da die Gefährderansprache auch als reine „Verdachtsmaßnahme“ durchgeführt wird.

### **§ 16a NPOG-E – Meldeauflage**

Die Ausführungen zu § 12a NPOG-E gelten entsprechend für die Normierung der Meldeauflage, wobei hier die Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm sowie die Verhältnismäßigkeit aufgrund des offensichtlichen Grundrechtseingriffs deutlich höher sind.

### **§ 17c NPOG–E - Elektronische Fußfessel**

Die vorgesehene Maßnahme ist nicht geeignet, die Betroffenen von der Begehung entsprechender Straftaten abzuhalten. Schon grundsätzlich ist zu kritisieren, dass es auch dieser Norm an einem Richtervorbehalt mangelt. Die Möglichkeit der Delegation der Anordnung auf Polizeibeamte unterhalb der Behördenleitung potenziert diesen Mangel.

### **§§ 20, 21 NPOG-E - Behandlung festgenommener Personen, Dauer der Freiheitsbeschränkung**

Die in §§ 20, 21 NPOG-E zum polizeilichen Gewahrsam geschaffenen Neuregelungen, insbesondere die Ausdehnung des Zeitraumes auf 30 Tage, in weiteren Fällen auf zwei Monate, während dessen ein Bürger der Freiheit „beraubt“ werden kann, ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren und jedenfalls unverhältnismäßig.

Im Vergleich zum Strafrecht ist daneben festzustellen, dass Notwendigkeiten von Pflichtverteidigerbestellungen im Kontext Untersuchungshaft, in den Gesetzentwurf keinen Einzug gefunden haben. Eine nachvollziehbare Erklärung, warum ein der Freiheit „beraubter“ Untersuchungshäftling einen Pflichtverteidiger beigeordnet bekommen muss, ein aufgrund polizeilicher Eingriffsbefugnis nach dem NPOG-E Eingesperrter jedoch nicht, ist nicht zu ersehen.

Auch die Möglichkeiten der visuellen Überwachung von Ingewahrsam genommenen Personen mittels Bildübertragung ist als bedenklich zu bewerten. Insbesondere die fehlende Notwendigkeit der richterlichen Bestätigung sowie die fehlende zeitliche Begrenzung solcher Maßnahmen (im weitesten Falle ist eine 24 Stündige Bildübertragung für 74 Tage – ohne richterliche Anordnung – möglich) ist insbesondere in Anbetracht des Umstandes, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 24 Abs. 4 NPOG-E eher als niedrigschwellig zu klassifizieren sind, zu kritisieren. Letztlich ist festzustellen, dass der Entwurf keine Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Durchführung der Maßnahme vorsieht.

### **§ 31 a NPOG-E – Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen**

Nicht nur aus rechtspolitischer Sicht ist zu fordern, dass eine Normierung des anwaltlichen Berufsgeheimnisträgerschutzes – entsprechend § 62 BKAG – in eine etwaige Neufassung des Niedersächsischen Polizeigesetzes inkludiert werden muss. Die Tätigkeit als Rechtsanwalt und insbesondere als Strafverteidiger setzt vielfach bereits bei Sachverhalten rein polizeirechtlicher Maßnahmen ein. Die bisher vorgesehenen Beschränkungen sind unzureichend. So normiert die Neufassung des § 31 a Abs. 1 NPOG-E den Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen ausschließlich für die „Datenerhebung mit besonderen Mitteln und Methoden“. Und selbst diese Regelung wird in Abs. 2 der Vorschrift wieder aufgeweicht.

Insbesondere in Anbetracht europarechtlicher Regelungen, dort Art. 8 EMRK, wird klar, dass der Schutz des Anwaltsgeheimnisses, betreffend den Austausch von Informationen, also die Kommunikation zwischen Mandant und Anwalt einem besonderen Schutz unterliegt und auch in Niedersachsen unterliegen muss.

Insoweit sollte auch die Neuregelung des § 33a NPOG-E – Quellen TKÜ – dahingehend ergänzt werden, dass Rechtsanwälte, Strafverteidiger und andere Berufsgeheimnisträger von der Möglichkeit der Anwendung der Vorschrift ausgenommen werden. Für die im dortigen Absatz 7 formulierte Eilzuständigkeit von bis zu 3 Tagen, ohne dass die Maßnahme durch einen Richter bestätigt werden muss, findet sich in Anbetracht des tiefgreifenden Grundrechtseingriffes sowie den fast flächendeckenden richterlichen Notdiensten bei der Gerichtsbarkeit keine Notwendigkeit.

### **§ 32 Abs 3 NPOG-E - Flächendeckende Videoüberwachung**

Die Regelung unterliegt insbesondere aufgrund ihrer fast unbegrenzten Ausdehnungsmöglichkeiten verfassungsrechtlich Bedenken. Die Möglichkeit der flächendeckenden Videoüberwachung ganzer Straßen und Plätze schon bei „nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten (welche sind das genau?) ist jedenfalls nicht verhältnismäßig. Die Unbestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzung „nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit“ lässt einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs 1, Art. 1 Abs 1 GG) befürchten. Daneben ist, wie kürzlich das KFI Niedersachsen gemeinsam mit dem LKA NRW festgestellt hat, kein eindeutiger Nutzen für die Ermittlung und Aufklärung von Straftaten feststellbar.

Insbesondere mangelt es dem Entwurf zu § 32 Abs. 3 NPOG-E an einer Regelung hinsichtlich der Dauer der Speicherung und Löschfristen. Dies ist u.a. im Hinblick auf die aktuelle Verschärfung der europarechtlichen Datenschutzregelungen nicht akzeptabel. Auch werden Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen eingeschränkt, wenn es keine konkreten Löschfristen gibt, die gegebenenfalls gerichtlich durchsetzbar sind. Der Verweis auf die grundsätzlichen Regelungen der §§ 38 ff. NPOG-E kann in Anbetracht der Einschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch eine flächendeckende Videoüberwachung nicht überzeugen.

### **§ 32 a NPOG-E - Einsichtnahme und Herausgabe von Bild- und Tonaufzeichnungen von Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches**

Zu § 32 a NPOG-E ist ebenfalls anzumerken, dass die Norm grundsätzlich die Möglichkeit unbeschränkter tiefgehender Grundrechtseingriffe eröffnet. Insbesondere ist hier an die Pressefreiheit zu denken. Auch hier muss die Notwendigkeit des Richtervorbehaltes nachgebessert werden.

### **Allgemeine Kritik**

Weiterhin sind erhebliche Probleme bei der Wahrnehmung eines effektiven Rechtsschutzes für die Betroffenen zu befürchten.

Es besteht die Gefahr, dass im Zuge von zu erwartenden zahlreichen Rechtsstreitigkeiten aufgrund neuer, zusätzlicher Maßnahmen, die bereits jetzt schon erreichten Grenzen der Leistungsfähigkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich überschritten werden.

Insbesondere kurz vor den jeweiligen „gefährlichen Ereignissen“ erlassene Bescheide (Meldeauflagen, Betretungsverbote, Ingewahrsamnahmen usw.) werden unisono mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung versehen werden. Der rechtsschutzsuchende Bürger muss sich mithin nach den Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung nicht alleine per Klage (das Widerspruchsverfahren ist in Niedersachsen seit über einem Jahrzehnt abgeschafft) gegen die grundsätzliche Verbotsvorstellung vor dem Verwaltungsgericht zur Wehr setzen, sondern ein weiteres gerichtliche Verfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einleiten. Es fallen mithin doppelte, erhebliche Gerichts- und ggf. Anwaltskosten an.

Im einstweiligen Verfügungsverfahren ist daneben die Tendenz festzustellen, dass der Gefahrenprognose der Polizeibehörden (als Fachbehörde) grds. ein überschießender Vertrauensvorschuss eingeräumt wird, der in diesem rein schriftlichen Verfahren im Wege einer summarischen Prüfung des Verwaltungsgerichts kaum widerlegt werden kann. Erinnert sei hier an den Vertrauensvorschuss, den Polizeibeamte grds. bei Vorwürfen wegen Körperverletzung im Amt erfahren und an die dortigen Verurteilungsquoten, die sich alleine im Promillebereich bewegen.

Letztlich lässt der Gesetzentwurf eine Bezugnahme zum Kostenrecht vermissen. Die Verwaltungsgebühr für einen Tag Ingewahrsamnahme liegt derzeit bei 25,- € pro angefangenen Tag (vgl. Allgem. Gebührenordnung, Nds. GVBl. S. 171, Kostentarif 108.2.2)

Bei der Ausdehnung der Möglichkeit auf bis zu 74 Tage, würden hier – ohne Anpassung des Kostenrechts – Beträge bis zu 1.850,00 € anfallen.

### **Zu der LT-Drs 18/828**

Die Einführung einer individuellen, anonymisierten Kennzeichnungspflicht in geschlossenen Einheiten ist sinnvoll und überfällig. Insbesondere in Hinsicht auf die Entscheidung des

EGMR, Urteil vom 09.11.2017, Az.: 47274/15 (Hentschel und Stark gegen Deutschland) sind hier entsprechende Notwendigkeiten umzusetzen.

Auch der Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle kann zugestimmt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Hüttl  
Rechtsanwalt