

Professor Dr. iur. Jörn Ipsen
Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs a.D.

Luisenstraße 41
49565 Bramsche
Telefon: 05461-
E-Mail: ipson@lt-online.de

Frau

Niedersächsischer Landtag

Per mail: ipson@lt-niedersachsen.de

dienstlich:
Universität Osnabrück
Institut für Kommunalrecht und
Verwaltungswissenschaft
Martinistraße 12
49078 Osnabrück
Telefon: 0541/969 -
Telefax: 0541/969 -
E-Mail: instkr@uos.de

Vorlage	2
zu Drs.	850

Vorlage	1
zu Drs.	828

04. Juli 2018

Stellungnahme zur DRS. 18/850, 18/828

Sehr geehrte Frau

besten Dank für die freundliche Einladung, am Mittwoch, dem 9. August 2018, an der Anhörung zum Entwurf des Reformgesetzes teilzunehmen. Meine Zusage liegt Ihnen bereits vor.

In der Anlage finden Sie das Manuskript eines Beitrags, der in Heft 9 der Niedersächsischen Verwaltungsblätter (1. September 2018) erscheinen wird und der gleichzeitig meine Stellungnahme darstellt. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie diesen Beitrag den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung stellen würden.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr Jörn Ipsen

Reform des niedersächsischen Polizei- und Ordnungsrechts

Von Professor Dr. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück

Seit dem 8. Mai 2018 liegt dem Niedersächsischen Landtag ein Entwurf der Fraktionen der SPD und der CDU zu einem „Reformgesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze“ (Nds. LT-Drs. 18/850) vor. Nachdem das niedersächsische Polizei- und Ordnungsrecht in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand grundlegender Novellierungen war – so in den Jahren 1981, 1994 und 2005 –, sind erneut wichtige Änderungen des Gefahrenabwehrrechts in Niedersachsen vorgesehen. Den Hintergrund des Gesetzentwurfs bildet – wie schon bei der Novelle des BKA-Gesetzes – die terroristische Gewalttat des Tunesiers Anis Amri, von der Deutschland in einer vor dem 19. Dezember 2016 schwer vorstellbaren Weise betroffen war.

I. Die neue Gesetzesbezeichnung

Nach Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs erhält das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Zukunft die Bezeichnung „Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz“ (NPOG). In seiner ersten Fassung vom 21. März 1951 hieß das Gesetz lediglich „Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (SOG). Seit 1981 hieß es „Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (Nds. SOG). 1994 wurde es in „Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz“ (NGefAG) umbenannt. 2005 kehrte der Gesetzgeber zu der ursprünglichen Bezeichnung „Nds. SOG“ zurück.¹ Die Bezeichnung des Gesetzes und ihr Wechsel war nicht ohne symbolischen Gehalt. Mit der Novelle vom 13. April 1994² wurde die öffentliche „Ordnung“ als Schutzgut der Gefahrenabwehr (§ 2 Nr. 1a Nds. SOG) gestrichen, so dass nur die öffentliche Sicherheit übrig blieb. Mit der Novelle vom 19. Januar 2005 ist die öffentliche Ordnung als Schutzgut wieder in das Gesetz aufgenommen worden, wodurch es nahelag, auch dessen herkömmliche Bezeichnung wieder aufzunehmen.

Wenn nunmehr das gute alte „SOG“ in „Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz“ (NPOG) umbenannt wird, so liegt auch hierin ein gewisser Symbolgehalt. Die Vielzahl der Standardbefugnisse, die durch die Novelle noch erheblich erweitert werden, betreffen in erster Linie die Polizei, mögen auch die Verwaltungsbehörden stets an erster Stelle genannt werden. Insofern darf die neue Bezeichnung auch als Anerkennung der Funktion gewertet werden, die der Polizei in einem demokratischen

¹ Hierzu vgl. Jörn Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Auflage 2010, S. 34 f.

² Nds. GVBl. 1994, S. 172.

Rechtsstaat zukommt. Ideologisch gefärbte Vorbehalte gegenüber der Polizei gehören damit auch in Niedersachsen der Vergangenheit an.

II. Aufgaben der Verwaltungsbehörden und der Polizei

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG haben die Verwaltungsbehörden und die Polizei gemeinsam die Aufgabe der Gefahrenabwehr. Sie treffen hierbei auch Vorbereitungen, um künftige Gefahren abzuwehren (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG). Die Polizei hat im Rahmen ihrer Aufgabe nach Satz 1 insbesondere auch Straftaten zu verhüten (§ 1 Abs. 1 Satz 3 Nds. SOG). Diese sogenannte „Aufgabengeneralklausel“ ist durch den Entwurf des Reformgesetzes unverändert geblieben, so dass der Polizei neben der Gefahrenabwehr und der – selbstverständlichen – Strafverfolgung auch „Vorfeldaufgaben“ zufallen.³

Die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“, wie sie der Polizei durch die jüngeren Polizeigesetze übertragen worden ist, macht Anleihen sowohl im Straf- und Strafprozessrecht als auch im Recht der Gefahrenabwehr, ohne von einer dieser Materien erfasst zu werden. Die sachliche Nähe zum (materiellen) Strafrecht beruht darauf, dass der Polizei insoweit die Aufgabe zugewiesen ist, mit Strafe bedrohte Handlungen – in der Regel besonders schwerwiegende Straftaten oder solche von erheblicher Bedeutung (§ 2 Nrn. 10 und 11 Nds. SOG) – zu verhüten. Zum Strafprozessrecht besteht insoweit eine ausgeprägte Parallele, als in den §§ 94-111 p StPO eine Vielzahl von Strafverfolgungsmaßnahmen vorgesehen ist – etwa der Einsatz technischer Mittel (§ 110 StPO) –, zu denen auch das Gefahrenabwehrgesetz ermächtigt (vgl. nur §§ 35 und 35 a Nds. SOG). Voraussetzung ist allerdings jeweils, dass die Straftat begangen, strafbar versucht oder durch eine andere Straftat vorbereitet wurde, während die „vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung“ dadurch gekennzeichnet ist, dass die Straftaten noch nicht begangen oder versucht worden sind.⁴ Nicht zuletzt die Ereignisse des 19. Dezember 2016 haben bewusst gemacht, dass die herkömmlichen Instrumente des Gefahrenabwehrrechts als *Präventionsrecht* und des Strafrechts als *Sanktionsrecht* zum Schutz der Allgemeinheit vor terroristischen Anschlägen nicht ausreichen. Diese nämlich knüpfen an die Überschreitung einer Gefahrenschwelle an, die dann zu Präventionsmaßnahmen oder Sanktionen berechtigt. Liegt demgegenüber lediglich eine Gefahrvermutung in Gestalt einer möglichen zukünftigen Straftat vor, so kann für diesen Fall allenfalls Vorsorge getroffen werden. Rechtsstaatlichen Bedenken gegen eine solche Vorverlagerung behördlicher Maßnahmen sei sogleich entgegengehalten, dass diese im technischen Sicherheitsrecht aufgrund der Schutzpflicht des Staates als verfassungsrechtlich gefordert angesehen werden.⁵ Wendet man den Gedanken der Schutzpflicht auf die

³ Vgl. J. Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 122 f.

⁴ So J. Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 123.

⁵ Vgl. nur BVerfGE 65, 1.

Kriminalitätsprävention an, so lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen Maßnahmen unterhalb der Gefahrenschwelle nicht erheben.⁶

Mit dem Inkrafttreten des Reformgesetzes wird neben dem „Störer“ als Adressat gefahrenabwehrender Maßnahmen (§§ 6, 7 Nds. SOG) der „Gefährder“ treten, gegen den ebenfalls grundrechtseinschränkende Maßnahmen zulässig sind. Die Novelle lässt sich deshalb als Versuch begreifen, die der Polizei durch § 1 Abs. 1 Satz 3 Nds. SOG zugewiesene Aufgabe der Verhütung von Straftaten mit entsprechenden Befugnissen zu versehen.

III. Standardmaßnahmen gegen Gefährder

1. Gefährderansprache, Gefährderschreiben (§ 12 a NPOGE)

Die Gefährderansprache gehörte schon bislang zu den Maßnahmen, die Polizei und Ordnungsbehörden im Vorfeld von politischen oder sportlichen Großveranstaltungen zur Verhütung von Straftaten ergreifen.⁷ Sie werden auf § 11 Nds. SOG gestützt, was einerseits mit dem Wortlaut schwerlich vereinbar ist; denn eine „Gefahr“ liegt in diesen Fällen ja regelmäßig nicht vor, sondern nur eine „Gefährdung“. Andererseits ließe sich darüber streiten, ob eine solche Ansprache einen Grundrechtseingriff bedeutet und überhaupt einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese Frage soll nunmehr durch § 12 a NPOG geregelt werden. § 12 a Abs. 1 Satz 1 setzt voraus, dass

„bestimmte Tatsachen die Annahme (rechtfertigen), dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird.“

Die Alternative in § 12 a Abs. 1 Satz 1, dass eine Person eine Gefahr verursacht, erscheint überflüssig, weil in diesem Fall sowohl die Generalklausel als auch sämtliche Standardmaßnahmen die Polizei zum Eingreifen berechtigen.

Die Gefährderansprache erfolgt mündlich, das Gefährderschreiben schriftlich, wobei die Gefährderansprache regelmäßig „an“ der Wohnung zu erfolgen hat. Diese Formulierung ist offenbar gewählt worden, um der Problematik eines zwangsweisen Betretens zu entgehen, die eine Ansprache „in“ der Wohnung zur Folge gehabt haben würde. Ansprache und Anschreiben verfolgen das Ziel, dem Gefährder zu vermitteln, dass die Polizei ihn „auf dem Kieker“ hat und gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen wird. Der in der Praxis erprobte Fall betrifft der Polizei bekannte „Hooligans“, die Sportveranstaltungen und andere „Events“ – man denke nur an den G-20-Gipfel in Hamburg – zu Gewalttaten ausnutzen. Dass

⁶ So J. Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 125.

⁷ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Nds. LT-Drs. 18/850, S. 40.

die „betroffene Person“ – also der Gefährder – zur Durchführung der Ansprache kurzzeitig angehalten werden kann (§ 12 a Abs. 1 Satz 3 NPOGE), ist eine notwendige Ergänzung mit zweifelsfreiem Eingriffscharakter, weil es andernfalls den Gefährdern möglich wäre, einfach weiterzugehen.

§ 12 a Abs. 2 NPOGE enthält besondere Bestimmungen über die Gefährderansprache an Minderjährige, die im Regelfall – aber nicht notwendig – an den Vertretungsberechtigten zu richten ist. Leicht vorstellbar ist, dass durch eine solche Ansprache der Zweck verfehlt wird und die Polizei den eigentlichen Adressaten nicht erreicht.

2. Meldeauflage (§ 16 a NPOGE)

Mit dem in das Gesetz einzufügenden § 16 a wird eine gesetzliche Grundlage für Meldeauflagen eingeführt. Die Meldeauflage zählt gegenwärtig bereits zu den Standardmaßnahmen der Polizei und Ordnungsbehörden, wurde bislang aber auf die Generalklausel des § 11 Nds. SOG gestützt.⁸ Die Meldeauflagen sind insbesondere im Vorfeld politischer oder sportlicher Großveranstaltungen angeordnet worden, waren aber hinsichtlich der Rechtsgrundlage nicht unproblematisch. § 11 Nds. SOG setzt tatbestandlich eine Gefahr voraus, die im Vorfeld derartiger Großveranstaltungen nicht im eigentlichen Sinne prognostiziert, sondern nur vermutet werden kann. Es war deshalb ein rechtsstaatliches Gebot, eine spezielle Befugnisnorm einzuführen.

Während § 16 a Abs. 1 lediglich voraussetzt, „dass eine Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat, mit Ausnahme einer terroristischen Straftat begehen wird“, bezieht sich Abs. 2 auf die Verhütung terroristischer Straftaten. In beiden Absätzen sind wörtlich die Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil zu dem BKA-Gesetz vom 20. April 2016 übernommen worden. Während das BVerfG für Straftaten schlechthin fordert, dass Tatsachen den Schluss auf ein „wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitliches Geschehen zulassen“⁹, lässt es der Senat für terroristische Gewalttaten genügen, dass das „individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird.“¹⁰ Die Anleihe des Gesetzgebers bei den Entscheidungsgründen des BKA-Urteils kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei den Absätzen 1 und 2 um gänzlich verschiedene Fallgruppen handelt.

Während nach der eingeführten polizeilichen Praxis die auf § 11 Nds. SOG gestützte Meldepflicht punktuell war, um den Adressaten von dem Besuch einer bestimmten

⁸ Vgl. Begründung, Nds. LT-Drs. 18/850, S. 41.

⁹ So BVerfGE 141, 220 (272).

¹⁰ So BVerfGE 141, 220 (273).

Veranstaltung abzuhalten und damit das Gefährdungspotential zu verringern¹¹, muss die Meldepflicht nach Abs. 2 um ihrer Wirksamkeit willen auf eine gewisse Dauer angelegt sein. Dem Adressaten soll durch die Auferlegung einer Meldepflicht verdeutlicht werden, dass er unter polizeilicher Beobachtung steht. Die Parallele zu § 116 Satz 2 Nr. 1 StPO – Meldepflicht bei Aussetzung der Untersuchungshaft – liegt auf der Hand.

§ 16 a Abs. 1 NPOGE stößt insoweit auf Bedenken, als keine Katalogstraftaten, sondern Straftaten schlechthin die Meldepflicht sollen rechtfertigen können. Hier erschiene eine Einschränkung auf Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 2 Nr. 14), die durch die Novelle erheblich erweitert worden sind, angezeigt. Das in § 16 a Abs. 1 die terroristischen Gewalttaten ausdrücklich ausgenommen werden, ist auf den ersten Blick verwirrend, aber auch überflüssig, weil Abs. 2 die speziellere Vorschrift ist.

Nach § 16 a Abs. 3 Satz 1 NPOGE ist die Anordnung einer Meldeauflage auf höchstens sechs Monate zu befristen, kann jedoch um „jeweils nicht mehr als sechs Monate“ verlängert werden (§ 16 a Abs. 3 Satz 2). Damit wird deutlich, dass die Meldeauflage dauerhaft angeordnet werden kann, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Dass die Anordnung bzw. Verlängerung der Schriftform bedürfen, versteht sich von selbst (§ 16 a Abs. 3 Satz 3).

3. Wegweisung und Aufenthaltsverbot bei häuslicher Gewalt (§ 17 a NPOGE)

Maßnahmen gegen häusliche Gewalt waren bislang in der allgemeinen Vorschrift des § 17 Nds. SOG (Platzverweisung, Aufenthaltsverbot) enthalten. Als Spezialvorschrift soll § 17 a – „Wegweisung und Aufenthaltsverbot bei häuslicher Gewalt“ – in das Gesetz eingefügt werden. § 17 wird entsprechend geändert und bezieht sich nur auf die Wegweisung und das Aufenthaltsverbot in anderen Fällen. Bemerkenswert ist, dass das Aufenthaltsverbot nach § 17 Abs. 3 n.F. nur von der Polizei ausgesprochen werden kann, während nach bisherigem Recht auch die Ordnungsbehörden zuständig waren. Nach der Gesetzesbegründung soll durch diese Änderung eine „Parallel- oder Mischzuständigkeit“ ausgeschlossen werden, zumal die Polizei für die Verhütung von Straftaten vorrangig zuständig sei.¹² In § 17 a NPOGE sind die Bestimmungen des § 17 Nds. SOG über die Abwehr häuslicher Gewalt übernommen und ergänzt worden. Ergänzt wurde die Vorschrift durch die Verpflichtung der Polizei, die betroffene Person über Beratungsangebote zu informieren.

¹¹ Vgl. Begründung Nds. LT-Drs. 18/850, S. 41.

¹² So Begründung, Nds. LT-Drs. 18/850, S. 42.

4. Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot in besonderen Fällen (§ 17 b NPOGE)

Neu eingefügt in das Gesetz werden Bestimmungen über die Aufenthaltsvorgabe und das Kontaktverbot in besonderen Fällen. Hier wird der Wortlaut des § 55 BKAG übernommen. Nach § 17 b Abs. 1 Satz 1 NPOGE kann die Polizei zur Verhütung einer terroristischen Straftat einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeibehörde von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich in bestimmten örtlichen Bereichen aufzuhalten. Die Aufenthaltsvorgabe ist ebenso wie die Meldeaufgabe nach § 16 a Abs. 2 an Voraussetzungen gebunden, die identisch mit § 55 Abs. 1 BKAG sind und wörtlich der Begründung des Bundesverfassungsgerichts aus dem BKA-Urteil entsprechen.¹³

Außer der Aufenthaltsvorgabe kann die Polizei unter den gleichen Voraussetzungen einer Person untersagen, ohne Erlaubnis Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe aufzunehmen (§ 17 b Abs. 2 NPOGE). Auch diese Bestimmung stimmt wörtlich mit § 55 Abs. 2 BKAG überein. Unübersehbar ist auch hier die Parallele zum Strafprozessrecht. Nach § 116 Satz 2 Nr. 2 StPO kann der Vollzug eines Haftbefehls mit der Anweisung ausgesetzt werden, den Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen bestimmten Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen. Der Vollzug eines Haftbefehls kann überdies ausgesetzt werden mit der Anweisung, mit Mitbeschuldigten, Zeugen oder Sachverständigen keine Verbindung aufzunehmen (§ 116 Abs. 2 Satz 2 StPO).

Die Anordnungen nach § 17 b Abs. 1 und 2 NPOGE sind auf drei Monate zu befristen (§ 17 Abs. 3 Satz 3 NPOGE), können allerdings – auch mehrfach – verlängert werden (§ 17 b Abs. 3 Satz 4 NPOGE).

5. Elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 17 c NPOGE)

Neu eingefügt wird in das Gesetz die „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“, die wörtlich aus § 56 BKAG übernommen worden ist. Hiernach kann die Polizei 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, dessen Anlegung zu dulden und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen (§ 17 Abs. 1 NPOGE). Die Voraussetzungen sind die gleichen wie bei der Meldeaufgabe, der Aufenthaltsvorgabe und dem Kontaktverbot. Auch hier gibt es Berührungen zum Strafrecht. Nach § 68 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB kann das Gericht die verurteilte Person für die Dauer der Führungsaufsicht anweisen, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei

¹³ Vgl. BVerfGE 141, 220 (272 f.).

sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Diese Vorschrift ist durch die Novelle vom 1. Januar 2011 in das Strafgesetzbuch eingefügt worden und hat als Vorbild für § 56 BKAG und nunmehr für § 17 c NPOGE gedient.¹⁴

Die im Behördendeutsch als EAÜ bezeichnete und umgangssprachlich als „elektronische Fußfessel“ bekannte Maßnahme steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Aufenthaltsvorgabe und dem Kontaktverbot nach § 17 b NPOGE. Da es der Polizei schon personell nicht möglich ist, einen Gefährder, gegen den die Anordnungen nach § 17 b ergangen sind, „rund um die Uhr“ zu überwachen, stellt die elektronische Überwachung ein geeignetes Mittel dar, die Einhaltung dieser Anordnungen zu kontrollieren. Andernfalls wäre es eine Frage des Zufalls, ob der Betroffene außerhalb des ihm zugewiesenen Bereichs angetroffen oder der verbotene Kontakt beobachtet wird.

Ein ausführlicher Absatz (§ 17 c Abs. 3 NPOGE) ist der datenschutzrechtlichen Problematik gewidmet. Nach § 17 c Abs. 3 Satz 2 ist, soweit es technisch möglich ist, sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der betroffenen Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten erhoben werden. Diese mit § 56 Abs. 2 Satz 2 BKAG wortgleiche Bestimmung soll den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen zum Schutz des „Kernbereichs privater Lebensgestaltung“¹⁵ Rechnung tragen.

6. Gewahrsam (§ 18 NPOGE)

Die Gewahrsamsnahme ist eine seit jeher praktizierte Standardmaßnahme des Polizeirechts und kann ganz unterschiedlichen Zwecken dienen.¹⁶ Nach § 18 Abs. 1 Nds. SOG war die Gewahrsamsnahme unter drei unterschiedlichen Voraussetzungen zulässig, nämlich

- zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben (Nr. 1),
- zur Verhinderung einer Straftat bzw. Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr (Nr. 2) und
- zur Durchsetzung einer Platzverweisung nach § 17 (Nr. 3).

Jede dieser Fallgruppen spricht für sich, wenngleich sich hinsichtlich des „Unterbindungsgewahrsams“ (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG) im Einzelfall durchaus rechtliche Fragen stellen können.¹⁷

¹⁴ BGBl. I, 2010, S. 2300.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 141, 220 (276 ff.)

¹⁶ Vgl. J. Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 150 ff.

¹⁷ Vgl. J. Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 151 ff.

Da die Gewahrsamsnahme nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 Nds. SOG schon bisher als Zwangsmittel zur Durchsetzung einer Platzverweisung diente, war es folgerichtig, die Vorschrift um die neu aufgenommenen Fallgruppen nach § 16 a, 17 a, 17 b und 17 c zu ergänzen. Dies ist mit der Neufassung des § 18 Abs. 1 Nr. 3 (NPOGE) geschehen. Es liegt auf der Hand, dass wenn die Polizei durch das Reformgesetz zu so intensiven Eingriffen wie der Meldeauflage, der Aufenthaltsvorgabe und der elektronischen Überwachung ermächtigt wird, ihr auch die Möglichkeit eingeräumt werden muss, diese Maßnahmen durchzusetzen.

Auch in der bisherigen Fassung enthielt § 19 Nds. SOG Bestimmungen, die dem im Grundgesetz vorgeschriebenen Richtervorbehalt (Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG) Rechnung trugen. § 19 Nds. SOG ist ohne Änderung in das Reformgesetz übernommen worden. Für die Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die Person festgehalten wird (§ 19 Abs. 3 Satz 1 NPOGE). Der Herbeiführung einer richterlichen Entscheidung bedarf es nicht, wenn anzunehmen ist, dass die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen wird (§ 19 Abs. 1 Satz 2). Beim Unterbindungsgewahrsam ist eine vorgängige richterliche Entscheidung jedenfalls dann einzuholen, wenn hierfür hinreichend viel Zeit ist. § 19 Abs. 1 Satz 2 ist deshalb verfassungskonform dahin auszulegen, dass eine richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung der Gewahrsamsnahme vorausgehen muss, wenn dies nach den Umständen möglich ist.¹⁸

Neu gefasst worden ist § 21 Satz 2 NPOGE, der die Höchstdauer der Freiheitsentziehung bestimmt. In der bisherigen Fassung durfte die Freiheitsentziehung im Fall des § 18 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG nicht mehr als 10 Tage, in den übrigen Fällen nicht mehr als 4 Tage betragen (§ 21 Satz 2 Nds. SOG). Zukünftig wird die durch richterliche Entscheidung bestimmte höchstzulässige Dauer in den Fällen des § 18 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a bei einer terroristischen Straftat höchstens 30 Tage und bei nichtterroristischen Straftaten 10 Tage, in den übrigen Fällen höchstens 6 Tage betragen (§ 21 Satz 2 NPOGE). Nach dem einzufügenden § 21 Satz 3 ist in den in Satz 2 Nr. 1 aufgeführten Fällen eine Verlängerung um einmalig höchstens 30 Tage und um weitere einmalig höchstens 14 Tage zulässig. Im Falle der dort aufgeführten Straftaten summiert sich die richterlich angeordnete Freiheitsentziehung folglich auf 74 Tage. In der Begründung wird auf die verheerenden Folgen terroristischer Straftaten und die Notwendigkeit, die Dauer eines 30tägigen Gewahrsams verlängern zu können, hingewiesen.¹⁹

¹⁸ So *J. Ipsen*, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 152.

¹⁹ Vgl. Begründung, Nds. LT-Drs. 18/850, S. 48.

7. Einsatz von „Bodycams“ (§ 32 Abs. 4 NPOGE)

Durch das Reformgesetz soll § 32 Nds. SOG, der die Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und in öffentlichen Räumen regelt, eine Bestimmung hinzugefügt werden, dass die Polizei bei der Durchführung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr Bild- und Tonaufzeichnungen durch den „Einsatz am Körper getragener technischer Mittel“ anfertigen kann (§ 32 Abs. 4 Satz 2 NPOGE). Die Verwendung des technischen Mittels zur Bild- und Tonaufzeichnung ist kenntlich zu machen (§ 32 Abs. 4 Satz 3 NPOGE). Überdies ist in § 32 Abs. 5 NPOGE bestimmt, unter welchen Umständen die Daten zu löschen sind. Zur Begründung dieser Vorschrift wird angeführt, dass der Einsatz sogenannter „Bodycams“ in anderen Bundesländern zu einer Verringerung von Widerstandshandlungen geführt hat und dass auch aggressives Auftreten unbeteiligter Dritter zurückgegangen sei.²⁰

8. Verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme (§ 33 d NPOGE)

Nach § 33 d Abs. 1 Satz 1 NPOGE kann die Polizei

„mit technischen Mitteln in von der betroffenen Person genutzte informationstechnische Systeme eingreifen und aus ihnen Daten erheben, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Gefahr vorliegt für

1. Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder
2. solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt.“

Nach § 33 d Abs. 1 Satz 2 NPOGE ist eine Maßnahme nach Satz 1 auch zulässig unter den Voraussetzungen, unter denen auch Meldeauflagen, Aufenthaltsvorgaben bzw. Kontaktverbote und elektronische Überwachungen zulässig sind. Die in §§ 16 a Abs. 2, 17 b Abs. 1 und 17 c Abs. 1 genannten Voraussetzungen wiederholen wörtlich Sätze aus der Urteilsbegründung des BVerfG vom 20. April 2016.²¹

§ 33 d NPOGE übernimmt im Wesentlichen den Wortlaut des § 49 BKAG. Nach § 33 d Abs. 1 Satz 3 darf die Maßnahme nur durchgeführt werden, wenn die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung von Straftaten auf andere Weise wesentlich erschwert wäre. Die Maßnahme darf sich nur gegen eine Person richten, die nach §§ 6 oder 7 verantwortlich ist (§ 33 d Abs. 2 Satz 1), wobei die Maßnahme auch durchgeführt werden darf, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden (§ 33 d Abs. 2 Satz 2).

²⁰ So Begründung, Nds. LT-Drs. 18/850, S. 56.

²¹ BVerfGE 141, 220 (272 f.).

Die Datenerhebung bedarf der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeidienststelle ihren Sitz hat und ist auf höchstens drei Monate zu befristen (§ 33 d Abs. 3 Satz 1, 2 NPOGE). Verlängerungen um jedenfalls höchstens drei Monate sind zulässig, wenn die in Abs. 1 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen (§ 33 d Abs. 3 Satz 3). Bei Gefahr im Verzug kann die Polizei die Anordnung treffen (§ 33 d Abs. 4 Satz 1). Die richterliche Bestätigung der Anordnung ist unverzüglich zu beantragen (§ 33 d Abs. 4 Satz 7). Die Anordnung tritt spätestens mit dem Ablauf des dritten Tages nach ihrem Erlass außer Kraft, wenn sie bis dahin nicht richterlich bestätigt wird (§ 33 d Abs. 4 Satz 8). Sofern keine richterliche Bestätigung erfolgt, dürfen bereits erhobene Daten nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu löschen (§ 33 d Abs. 4 Satz 9).

Zur Begründung der Vorschrift wird insbesondere auf § 49 BKAG verwiesen, der die vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen berücksichtigt habe. Angesichts der weit verbreiteten Nutzung solcher informationstechnischer Systeme sei eine Rechtsgrundlage, die den Zugriff auf diese Systeme gestatte, unerlässlich, um in bestimmten herausgehobenen Einzelfällen zum Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter dort abgelegte Daten erheben zu können.²²

IV. Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe

Das Polizeirecht gilt neben dem Abgabenrecht als typische Erscheinungsform des „Eingriffsrechts“, also jenes Normenkomplexes staatlichen Handelns, der auf Eingriffe in grundrechtlich geschützte Rechtsgüter abzielt. Deshalb stellt sich stets die Frage, welche Grundrechte gegenüber welchen polizeilichen Maßnahmen einschlägig und an welchen Grundrechten diese Maßnahmen folgerichtig zu messen sind. Hierbei ist zu bedenken, dass Grundrechte nicht allein Abwehrrechte gegenüber dem Staat sind, ihnen vielmehr auch eine Schutzfunktion für die Bürger eigen ist. Gefahren im Sinne des Gefahrenabwehrrechts drohen regelmäßig *Menschen*, die Grundrechtsträger sind und unter Umständen einen grundrechtlich fundierten Anspruch auf Schutzmaßnahmen haben.²³ Die Problematik polizeilicher Eingriffsbefugnisse erschöpft sich deshalb nicht in dem bipolaren Verhältnis von handelnder Behörde und Maßnahmeadressat. Sie erschließt sich in ihrer Komplexität nur, wenn die Schutzfunktion zugunsten Dritter – und sei es einer noch nicht personifizierten „Allgemeinheit“ – berücksichtigt wird.

In einer Reihe von Standardmaßnahmen, zu denen Polizeigesetze ermächtigen, ist der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab offensichtlich. Es handelt sich hierbei um jene Grundrechte, die durch die Polizeigesetze als eingeschränkt *zitiert* werden. § 10 Nds. SOG,

²² So Begründung Nds. LT-Drs. 18/850, S. 62.

²³ Vgl. J. Ipsen, Nds. Polizei- und Ordnungsrecht (Fn. 1), S. 48 ff.

der durch das anstehende Reformgesetz in seinem Wortlaut unverändert bleibt, nennt Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 GG), das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) als einschränkbare Grundrechte. Da diese Grundrechte aufgrund der Inkorporation auch Bestandteil der Niedersächsischen Verfassung sind und in dieser auch das Zitiergebot des Grundgesetzes gilt (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG), ist mit § 10 Nds. SOG – und künftig mit § 10 NPOG – dem Zitiergebot Genüge getan.

Anders sieht die Sache aus, wenn ein Grundrecht keine Stütze im Text des Grundgesetzes hat, weil es vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung entwickelt worden ist. Dass das Grundgesetz ein „Grundrecht auf Datenschutz“ nicht enthielt, ist unschwer darauf zurückzuführen, dass die technische Entwicklung auf dem Gebiet der Datenerhebung, -speicherung und -verarbeitung erst vor wenigen Jahrzehnten ein Ausmaß angenommen hat, das einen besonderen Schutz erforderlich machte. Es wäre an sich Aufgabe des verfassungsändernden Gesetzgebers gewesen, eine erkannte Lücke im Grundrechtsschutz zu schließen.²⁴ Stattdessen hat das Bundesverfassungsgericht das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ als geltendes Recht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet.²⁵ Da dem Grundrecht aber die textliche Basis fehlt, müssen Grundrechtsträger, Grundrechtsinhalt und Grundrechtseinschränkungen den – nicht selten sehr ausführlichen – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entnommen werden.

Dasselbe gilt für das „Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“, das sogenannte „Computergrundrecht“.²⁶ Auch hiermit hat das Bundesverfassungsgericht ein eigenständiges Grundrecht kreiert, das tatbestandlich zwar Überschneidungen mit Art. 10 und Art. 13 GG aufweist, als selbständiges Grundrecht aber neben diese gestellt worden ist.²⁷ Da das Computergrundrecht nicht einschränkungslos gewährleistet werden konnte, hat das Bundesverfassungsgericht in der gleichen Entscheidung den Gesetzesvorbehalt für Einschränkungen betont und deren Voraussetzungen mit den folgenden Worten beschrieben:

„Die heimliche Infiltration eines informationstechnischen Systems, mittels derer die Nutzung des Systems überwacht und seine Speichermedien ausgelesen werden können, ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut bestehen. Überragend wichtig sind Leib, Leben und Freiheit der Person oder solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates oder die Grundlagen

²⁴ So J. Ipsen, Staatsrecht II. Grundrechte, 20. Auflage 2017, S. 88.

²⁵ BVerfGE 65, 1; st. Rspr.

²⁶ Grundlegend BVerfGE 120, 274.

²⁷ So BVerfGE 120, 274 LS. 1.

der Existenz der Menschen berührt. Die Maßnahme kann schon dann gerechtfertigt sein, wenn sich noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellen lässt, dass die Gefahr in näherer Zukunft eintritt, sofern bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall durch bestimmte Personen drohende Gefahr für das überragend wichtige Rechtsgut hinweisen.²⁸

Neben dem Gesetzes- und Richtervorbehalt muss das Gesetz Vorkehrungen enthalten, um den Kernbereich privater Lebensgestaltung zu schützen.²⁹ Mit dem Begriff des „überragend wichtigen Rechtsguts“ hat der Erste Senat eine Anleihe im sogenannten „Apothekenurteil“ vom 11. Juni 1958 gemacht, in dem objektive Zulassungsvoraussetzungen nur durch Gefahren für ein „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ sollten gerechtfertigt werden können.³⁰

Mit den vom Ersten Senat bezeichneten Eingriffsvoraussetzungen ist nichts anderes als das Verhältnismäßigkeitsprinzip bezeichnet worden, das in die vier Stufen des legitimen Zwecks, der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme zu gliedern ist.³¹ In dem – späteren – Urteil des Ersten Senats zum BKA-Gesetz heißt es ausdrücklich, die heimlichen Überwachungsmaßnahmen seien zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus „im Grundsatz mit den Grundrechten des Grundgesetzes vereinbar; die Ausgestaltung solcher Befugnisse müsse jedoch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.“³²

V. Schutzpflicht und Übermaßverbot

Seit jeher ist es eine zentrale Aufgabe des Staates gewesen, für die äußere und innere Sicherheit seiner Bürger Sorge zu tragen. Die Rechtfertigung des Staates, wie sie seit Jahrhunderten Gegenstand der Staatsphilosophie gewesen ist, gründet nicht zuletzt auf dem Schutzgedanken. Erst in neuer Zeit ist die Schutzpflicht auch grundrechtlich begründet worden.³³ Die Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern hat im Zusammenhang mit der Nutzung der Kernenergie eine wesentliche Rolle gespielt. Das Bundesverfassungsgericht sah den Gesetzgeber als verpflichtet an, im Sinne eines „dynamischen Grundrechtsschutzes“ alle Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Schadensvorsorge zu treffen, die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik möglich sind. Lediglich ein *Restrisiko* sollte hingenommen werden können, während ein *Restschaden* nicht hinnehmbar sei.³⁴

Die im technischen Sicherheitsrecht entwickelte Dogmatik von *Gefahrenabwehr* und *Gefahrenvorsorge* trägt auch – was nur selten erkannt wird – auf dem Gebiet der

²⁸ So BVerfGE 120, 274 LS.2.

²⁹ So BVerfGE 120, 274 LS 3.

³⁰ So BVerfGE 7, 377 (378 LS 6c).

³¹ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht II (Fn 24), S. 49 ff.

³² So BVerfGE 141, 220 (LS 1 b).

³³ Vgl. nur BVerfGE 75, 40 (66); 84, 133 (147); 89, 276 (286); 91, 335 (339); st. Rspr.

³⁴ So BVerfGE 49, 89 (137).

Terrorbekämpfung. *Vorsorge* bedeutet hier ein frühzeitiges Tätigwerden der zuständigen Behörden, um das Entstehen einer Gefahr zu verhindern und sich nicht etwa darauf zu beschränken, eine entstandene Gefahr abzuwehren. Allerdings darf der Staat seine Machtmittel gegenüber dem Bürger nicht im Übermaß einsetzen, weil hierdurch Grundrechte verletzt würden. Die dem Staat obliegende Schutzpflicht zugunsten seiner Bürger und die durch das Übermaßverbot errichteten Schranken seines Handelns stehen in einem Spannungsverhältnis, das aufzulösen die Aufgabe des Gesetzgebers ist.

Wie erwähnt, lässt sich das Übermaßverbot in die Stufen des mit der betreffenden Maßnahme verfolgten legitimen Zwecks, ihrer Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit aufgliedern (Verhältnismäßigkeit i.e.S.).³⁵ Die Terrorbekämpfung ist ohne Frage ein von staatlichen Behörden verfolgtes legitimes Ziel und stellt einen Sonderfall der Kriminalitätsbekämpfung schlechthin dar. Der islamistische Terror ist durch seine religiöse Fundierung gekennzeichnet und deshalb mit den Erscheinungsformen anderer Schwerekriminalität nicht zu vergleichen. Islamistische Terroristen sind – wie zahlreiche Beispiele der jüngeren Vergangenheit beweisen – aufgrund von Versprechen für das Jenseits bereit, ihr eigenes Leben zu opfern und bilden damit eine besondere und in ihrer Gefährlichkeit unvergleichbare Gruppe von Kriminellen.

Der dem Landtag vorliegende Entwurf eines „Reformgesetzes“ ist im Kern ein Terrorbekämpfungsgesetz, das vor dem Hintergrund des Attentats vom 19. Dezember 2016 zu verstehen ist. Der Fall Amri hat in dramatischer Weise vor Augen geführt, wozu terroristische Gewalttäter fähig sind und hat damit das Bewusstsein für eine Gefährdungslage geschärft, von der man in Deutschland lange Zeit glaubte, verschont zu bleiben. Auf eine kurze Formel gebracht, steht der legitime Zweck des Gesetzentwurfs außer Zweifel.

Hinsichtlich der Eignung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen sind nicht viele Worte zu verlieren. Einige der Standardmaßnahmen sind schon bisher geltendes Recht und wurden lediglich an die neue Gefährdungslage angepasst. Soweit Maßnahmen bislang gesetzlich nicht geregelt waren – wie der verdeckte Eingriff in informationstechnische Systeme – ist ihre Eignung zur Verfolgung der Kriminalitätsprävention zweifelsfrei.

Kontroversen dürfte die Frage auslösen, ob sämtliche in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen am Maßstab des Übermaßverbotes *erforderlich* sind. Angesichts der Vielzahl der Maßnahmen und ihrer unterschiedlichen Voraussetzungen können hier nur wenige Grundsätze entwickelt werden. Ebenso wie im Bereich der Strafverfolgung muss es auch auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge möglich sein, die Kommunikation von Gefährdern zu überwachen. Was gestern mit dem Abhören eines Festnetzanschlusses bewirkt werden sollte,

³⁵ Vgl. oben S. ...

muss heute durch das Eindringen in informationstechnische Systeme erfolgen. Andernfalls könnten Gefährder ungestört Netzwerke errichten, in die einzudringen den staatlichen Behörden schlechthin untersagt wäre. Wie bei der Strafverfolgung muss auch bei der Kriminalitätsprävention eine Art „Waffengleichheit“ zwischen der Polizei und den Gefährdern herrschen. Nicht selten hat man in der Vergangenheit die Klage aus der polizeilichen Praxis gehört, dass die technische Ausrüstung völlig unzureichend sei.

Die geplante Einführung der sogenannten „Bodycams“ (§ 32 Abs. 4 NPOGE) dürfte zwar in der Öffentlichkeit Kontroversen auslösen, ist hinsichtlich der Erforderlichkeit aber schwerlich zu bezweifeln. Allgemein bekannt ist ein nachlassender Respekt gegenüber Polizeibeamten in ihrem Einsatz, der nicht selten in Beleidigungen oder Tätlichkeiten ausartet. Zum Schutz der Beamten und als mögliches Beweismittel sind derartige Vorrichtungen nicht nur geeignet und erforderlich, sondern unverzichtbar. Hinsichtlich der Speicherung derartiger Aufnahmen ist im Gesetz selbst Vorsorge getroffen.

Besonderer Prüfung bedarf hinsichtlich der Erforderlichkeit § 21 Satz 3 NPOGE, der eine Freiheitsentziehung von insgesamt 74 Tagen – freilich nach jeweils neuer richterlicher Entscheidung – zulässt. Die Verlängerung der bisher zulässigen Höchstdauer von zehn Tagen (§ 21 Satz 2 Nds. SOG) auf das mehr als Siebenfache dürfte den Einwand herausfordern, eine solche Dauer sei *nicht* erforderlich.

Freiheitsentziehungen gehören auch abgesehen von der Freiheitsstrafe zum geltenden Recht. Im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren kann bei dringendem Tatverdacht Untersuchungshaft angeordnet werden (§ 112 Abs. 1 StPO), die erst nach Ablauf von sechs Monaten besonderer Rechtfertigung bedarf (§ 121 StPO). Das Aufenthaltsrecht kennt die Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG), die als Vorbereitungshaft sechs Wochen nicht überschreiten soll, als Sicherungshaft aber bis zu sechs Monaten angeordnet werden kann (§ 62 Abs. 4 Satz 1 AufenthG). In bestimmten Fällen kann sie um zwölf Monate verlängert werden (§ 62 Abs. 4 Satz 2 AufenthG). Eine Höchstdauer von 74 Tagen ist folglich im deutschen Recht nicht außergewöhnlich. Der Einwand, der in Gewahrsam genommene Gefährder habe ja keine Straftat begangen, trägt nicht, weil dies angesichts der Unschuldsvermutung auch auf den Untersuchungshäftling zutrifft. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit kann deshalb nur im konkreten Fall festgestellt werden und ist damit Gegenstand der richterlichen Prüfung.

Die *Angemessenheit* (Verhältnismäßigkeit i.e.S., Proportionalität) lässt sich nur im Einzelfall hinreichend sicher beurteilen. Auf der abstrakten Ebene lässt sich ein solcher Verstoß nicht feststellen, weil die Tatbestandsvoraussetzungen – Prävention terroristischer Gewalttaten – so

schwerwiegend sind, dass die einzelnen Maßnahmen hierzu schwerlich außer Verhältnis stehen können.

VI. Ausblick

Die Koalitionsfraktionen im Niedersächsischen Landtag haben mit dem Entwurf eines Reformgesetzes zum SOG wichtige Konsequenzen aus der seit dem 19. Dezember 2016 einer breiten Öffentlichkeit bewusst gewordenen Gefährdungslage gezogen. Mit dem Gesetz werden der Polizei und – in vermindertem Maße – den Ordnungsbehörden überfällige Befugnisse auf unterschiedlichen Gebieten der Gefahrenabwehr eingeräumt. Neben den die tägliche Polizeiarbeit betreffenden Vorschriften – Stichwort: „Bodycam“ – ist das Gesetz in seinem Schwerpunkt auf die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus im Vorfeld gerichtet. Es kann keine Rede davon sein, dass Flüchtlinge aus islamischen Staaten unter „Generalverdacht“ gestellt würden oder auch nur eine „Symbolpolitik“ betrieben werde.³⁶ Das Gesetz orientiert sich vielmehr an der neuesten Fassung des Gesetzes über das Bundeskriminalamt, die den Monita des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 20. April 2016³⁷ Rechnung getragen hat. Sowohl für das BKA-Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung als auch für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist allerdings anzumerken, dass die mit dem 19. Dezember 2016 offenbar gewordene Gefährdungslage noch nicht hat berücksichtigt werden können. Gesetzgebung und Rechtsprechung müssen auch situativ und reaktiv sein. Das Reformgesetz bietet ein gutes Beispiel dafür, dass der Gesetzgeber aus einer veränderten Situation die notwendigen Konsequenzen zieht.

³⁶ Vgl. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Nds. LT-Drs. 18/828.

³⁷ BVerfGE 141, 220.