V-07 Für ein Bürger*innenrechtsfreundliches Polizei- und Versammlungsrecht in Berlin

Antragsteller*in:	Jan Fährmann + Lara Liese u.a. (LAG Demokratie und Recht + KV Mitte)
Tagesordnungspunkt:	10 Weitere Anträge

Für ein Bürger*innenrechtsfreundliches Polizei- und Versammlungsrecht in Berlin

Politik muss von Realitäten ausgehen. Während die Polizei in Bund und Ländern mit immer mehr Kompetenzen ausgestattet wurde, deren Beitrag zur öffentlichen Sicherheit zweifelhaft ist, sind die Bürger*innenrechte ständig abgebaut worden. Bündnis 90 / Die Grünen wollen Bürger*innenrechte stärken. Denn die tatsächlichen Bedrohungen der inneren Sicherheit gehen nicht von Bürger*innen aus, die ihre demokratischen Rechte ausüben!

Öffentliche Sicherheit wird viel eher durch funktionierende Polizeiarbeit, als durch ausufernde Zuständigkeiten und neue – oft planlos in die Gesetze aufgenommene – Eingriffsbefugnisse hergestellt. Viele Berliner Polizist*innen leisten gute Arbeit in einem schwierigen und anspruchsvollen Beruf. Wir setzen deshalb auf eine besser bezahlte und qualifizierte Polizei, die im Notfall schnell helfen kann und die Kriminalität professionell und grundrechtsschonend bekämpft. Allerdings kommt es auch bei der Polizei zu Fehlverhalten, das nicht toleriert werden kann. Eine friedliche Sicherheitsarchitektur muss die Begegnung von Bürger*innen und Polizist*innen auf Augenhöhe ermöglichen. Infolge der Entwicklungen der letzten Jahre ist deswegen vor allem eine Stärkung der Bürger*innenrechte nötig und möglich, um dieses Verhältnis wieder in ein gerechtes Maß zu bringen und mehr Transparenz zu schaffen. Deswegen fordern wir:

Die Polizeibeauftragte muss zeitnah kommen!

Wie in jeder mit Macht ausgestatteten Institution, besteht auch bei der Polizei ein Risiko des Machtmissbrauchs. Gerade die Polizei kann sich als Trägerin von Staatsgewalt einer unabhängigen Kontrolle entziehen – das gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass sie die Ermittlungen im strafrechtlichen Bereich grundsätzlich selbst durchführt.

Eine effektive Fehlerkultur innerhalb der Polizei gerät oft zwangsläufig in Konflikt mit internen Solidaritätsstrukturen. Das erschwert die Identifikation einzelner Verantwortlicher. Ein verantwortungsbewusster, angstfreier und konstruktiver Umgang mit Fehlhaltungen und Fehlleistungen braucht professionelle und beständige kritische Prüfung und Anleitung zur Selbstprüfung. Deshalb bedarf es einer Instanz, an die sich sowohl Polizist*innen, als auch Bürger*innen bei Missständen wenden können: der bzw. des Polizeibeauftragten. Fälle wie die Schießstandsaffäre, Vorgänge an der Polizeiakademie, der tragische Tod der Fabien M., die durch die Eilfahrt eines mutmaßlich betrunkenen Polizisten zu Tode gekommen ist und etliche Beschwerden über unangemessenes Verhalten im Alltag sind geeignet, das Vertrauen in die Polizei und den Rechtsstaat zu erschüttern. Bündnis 90 / Die Grünen Berlin fordern deswegen schon seit langem eine unabhängige Polizeibeauftragte. Wir fordern die rot-rot-grüne Koalition auf, diese Stelle endlich einzurichten.

Die oder der Polizeibeauftragte muss unabhängig und mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet sein. Dazu gehört ein Akteneinsichtsrecht und ein ungehinderter Zugang zur Behörde. Die Zuständigkeit der bzw. des Polizeibeauftragten sollte außerdem nicht auf Grund laufender gerichtlicher -, Ermittlungs- und Disziplinarverfahren ausgeschlossen werden. Ferner müssen Bürger*innen mehrere Monate Zeit haben, um zu entscheiden, ob sie sich an die bzw. den Polizeibeauftragte*n wenden.

Ein liberales Versammlungsrecht

Die rot-rot-grüne Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben, dass das kommende Berliner Versammlungsrecht als Vorbild für demokratiefördernde und grundrechtsbezogene Versammlungsgesetze dienen soll. Berlin ist die Hauptstadt der Demonstrationen: auf etwa 5000 Demos im Jahr gehen die Berliner*innen für unterschiedlichste Anliegen weitestgehend friedlich auf die Straße und leisten so einen unverzichtbaren Beitrag in der politischen Auseinandersetzung. Es wird Zeit, dass das Versammlungsrecht dies nachvollzieht und die Versammlungsbehörde vom polizeilichen Staatsschutz loslöst. Die Versammlungsfreiheit ist ein demokratisches Grundrecht und in der Regel keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Deshalb darf das Berliner Versammlungsgesetz nicht hinter dem Schleswig-Holsteinischen zurückbleiben. Dieses Gesetz muss der Maßstab für das Berliner Gesetz sein, was natürlich – gemäß der Ankündigung – noch liberaler sein soll.

Wichtigster Zweck eines liberalen Versammlungsgesetzes ist der weitreichende und effektive Schutz der Versammlungsfreiheit.

Polizeiliche Maßnahmen im Rahmen von Versammlungen müssen sich deshalb nach dem Versammlungs- und nicht nach dem Polizeigesetz richten.

Außerdem bedarf es umfassender Regelungen zur Kooperation von Demonstrierenden und der Polizei. Keinesfalls darf eine Versammlung als grundsätzliche Gefahr begriffen werden. Einschränkungen der Versammlungsfreiheit dürfen nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, sondern nur bei einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erfolgen. Die Gründe für eine Einschränkung müssen gesetzlich klar definiert sein, um Interpretationsspielräume der Behörden bei der Gesetzesanwendung zu beschränken. Nur so ist ein angemessener Schutz der Versammlungsfreiheit gewährleistet.

Die polizeiliche Begleitung einer Versammlung ist in vielen Fällen notwendig, um die sichere Durchführung der Versammlung zu gewährleisten. Andererseits kann sie aber auch als einschüchternd empfunden werden und damit einen faktischen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen. Deshalb darf die Begleitung einer Versammlung durch die Polizei nur auf einer ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage und mit einer konkreten Zielsetzung stattfinden.

Aus Transparenzgründen ist es außerdem erforderlich, dass Polizist*innen, die eine angemeldete Demonstration begleiten, für die Demonstrierenden erkennbar sind. Auch dürfen keine personenbezogenen Daten über die Teilnahme an Demonstrationen gespeichert werden, weil es hierfür schon an einem legitimen Zweck fehlt.

Augenmaß ist auch bei den Anforderungen an die Versammlungsleitung geboten: je weitreichender hier Pflichten und mögliche Sanktionen begründet werden, umso stärker werden Bürger*innen davon abgehalten, diese Stellung einzunehmen. Das führt zu einer Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Deshalb müssen entsprechende Regelungen ebenfalls konkrete, legitime Ziele verfolgen und verhältnismäßig ausgestaltet sein.

Für ein gerechtes Polizeirecht mit Augenmaß

Leitlinie eines modernen Polizeirechts ist der effektive Schutz der öffentlichen Sicherheit und der Freiheitsrechte der Bürger*innen in dieser Stadt. Zwischen beiden Positionen muss ein Ausgleich gefunden werden, der im Zweifel für die Freiheit steht.

Im Polizeirecht darf es deshalb nicht zu einer sinnlosen Ausweitung der Videoüberwachung kommen. Das Erstellen von Übersichtsaufnahmen muss an gesetzlich klar bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen geknüpft sein. Sofern der Einsatz von sog. Bodycams im

Polizeirecht festgeschrieben wird, gilt der Grundsatz: gleiche Rechte für Polizist*innen und Bürger*innen. Beide müssen Zugang zu den aufgenommenen Daten haben. Hierzu benötigen die Bürger*innen einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch. Auch darf es nicht alleine im Ermessen der Polizei stehen, die Kamera einzuschalten. Vielmehr soll die Polizei in objektiv konfliktträchtigen Situationen zum Einschalten der Kamera verpflichtet sein. Sollte entgegen dieser Verpflichtung die Kamera nicht eingeschaltet werden, ist der Beweiswert der Aufnahmen erheblich zu mindern oder sogar ein Verwertungsverbot zu verhängen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine Kamera etwaiges polizeiliches Fehlverhalten nicht aufzeichnet, da dieses von Polizist*innen naturgemäß ungern aufgenommen wird. Wie alle anderen Menschen dokumentieren diese ihr eigenes Fehlverhalten im Regelfall nicht. Die Daten der Bodycam sind also für alle Arten von Ermittlungen zu verwenden, insbesondere auch für interne Ermittlungen innerhalb der Polizei. Eine Bodycam muss sowohl dem Schutz der Polizist*innen, als auch demjenigen der Bürger*innen dienen: alles andere ist ungerecht!

Das Anbringen von Fußfesseln und weitere Eingriffe im Gefahrenvorfeld lehnen wir ab. Insbesondere die Fußfessel hat sich als wirkungslos und unnötig eingriffsintensiv erwiesen.

Auch dürfen die gesetzlichen Regelungen der Strafprozessordnung, die der Aufklärung bereits begangener Straftaten dienen, nicht kopflos in das präventive Polizeirecht übertragen werden. Vor allem dürfen die strengen gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für Eingriffe nicht auch noch hinter den Vorschriften der Strafprozessordnung zurückbleiben.

Ermächtigungen zur Datenerhebung müssen sich streng am verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren. Umfassende Datenerhebungen sind daher an enge Tatbestandsvoraussetzungen zu knüpfen, die den Anwendungsbereich der Normen begrenzen: Schwere Grundrechtseingriffe dürfen nur dann erfolgen, wenn schwere Gefahren zu befürchten sind (etwa schwere Straftaten).

Begründung

Weitere Antragsteller*innen: Benedikt Lux, KV Steglitz-Zehlendorf; Michael Servatius, KV Pankow; Christiane Howe, KV Kreisfrei; Tobias Balke, KV Charlottenburg-Wilmersdorf; Jan Stiermann, KV Neukölln; Antje Fortströer, KV Friedrichshain-Kreuzberg

Begründung: Aktuell laufen die Verhandlungen über ein Berliner Versammlungs- und Polizeigesetz. Der Antrag dient dazu, grüne Forderungen für Grundrechtsschutz und Sicherheitsarchitektur festzuschreiben und damit unsere Fraktion bei den Verhandlungen zu unterstützen.

Durch eine*n Polizeibeauftragte*n mit umfassenden Kontrollbefugnissen wird gewährleistet, dass Fehlverhalten innerhalb der Polizei effektiv aufgearbeitet wird. Die Regelung dient dazu, die Polizei zu einer lernenden Organisation zu machen, die Fehler nicht „unter den Teppich kehrt“, sondern im Sinne einer positiven Fehlerkultur aus ihnen lernt. Unabhängige Polizeibeauftragte sind damit nicht nur für Menschen relevant, die sich von der Polizei rechtswidrig behandelt fühlen. Sie tragen vielmehr auch dazu bei, dass die Polizei als Institution des staatlichen Gewaltmonopols eine Kultur entwickelt, in der Fehler und Fehlverhalten durch verbesserte Konzepte zukünftig vermieden werden. Es ist in unser aller Interesse – aber vor allem auch im Interesse der Polizist*innen –, dass Missstände in der Polizei behoben werden.

Polizeibeauftragte können nur für mehr Transparenz und eine Verbesserung der Bedingungen bei der Polizei sorgen, wenn sie umfassende Kontrollbefugnisse innehaben. Es ist dringend zu vermeiden, dass die Arbeit der/des Polizeibeauftragten durch Verfahren, die mit einem polizeilichen Fehlverhalten oftmals einhergehen, beschränkt wird. Nach dem Abschluss dieser Verfahren besteht in der Regel kaum noch die Möglichkeit der weiteren Aufklärung.

Nur wenn die Bürger*innen ausreichend Zeit haben, sich an Polizeibeauftragte zu wenden, werden sie hiervon Gebrauch machen. Die Entscheidung, Fehlverhalten der Staatsgewalt zu kritisieren, wird von Betroffenen typischerweise umfassend durchdacht. Die Hürden sind häufig hoch, insbesondere, wenn Personen direkt von Fehlverhalten betroffen waren.

Die Ausübung der Versammlungsfreiheit ist für ein demokratisches Gemeinwesen konstitutiv und muss deshalb – auch im Lichte der weitgehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – umfassend gewährleistet sein. In der repräsentativen Demokratie besteht für viele Menschen außerhalb von Wahlen keine Möglichkeit, direkt auf die politische Willensbildung einzuwirken. Die Versammlungsfreiheit ist deshalb einer der Grundpfeiler unserer Demokratie. Versammlungen müssen weitgehend geschützt sein, damit diese Möglichkeit der kollektiven Meinungsäußerung gewährleistet ist. Dies setzt voraus, dass sich Polizei und Demonstrierende auf Augenhöhe begegnen. Ein Dialog, der gesetzlich vorgeschrieben ist, stellt das sicher.

Polizeiliche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig und müssen präzise festgeschrieben werden. Da die Polizeigesetze eine viel umfassendere und flexiblere Reaktion auf verschiedenste Gefährdungsszenarien ermöglichen, sind ihre Normen naturgemäß deutlich weitgehender als die Vorgaben des Versammlungsrechts. Bei einer speziellen Materie wie dem Versammlungsrecht ist es möglich und nötig, Einschränkungen gesetzlich eindeutig festzuschreiben. Vor allem ist die Versammlungsfreiheit durch Artikel 8 des Grundgesetzes besonders umfassend geschützt. Ein Zugriff auf die Normen des Polizeirechts würde das Versammlungsrecht deshalb zu weit einschränken. Dies entspricht der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, des Bundesverfassungsgerichts, sowie dem Stand der Rechtswissenschaft und ist unter dem Stichwort der „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“ anerkannt.

Die öffentliche Ordnung schützt namentlich „die Gesamtheit der ungeschriebenen Normen, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird“. Da diese Normen naturgemäß gesetzlich nicht festgeschrieben werden können, ist der Anwendungsbereich dieses gesetzlichen Merkmals weit und von wechselnden gesellschaftlichen Vorstellungen abhängig. Ein herausragend bedeutendes Grundrecht wie die Versammlungsfreiheit kann auf einer derart unbestimmten gesetzlichen Grundlage nicht eingeschränkt werden. Über Eingriffe in die Versammlungsfreiheit darf nur der gewählte Gesetzgeber und nicht die Verwaltung entscheiden.

In einer polizeilichen Einsatzsituation kann es immer zu beiderseitigem Fehlverhalten kommen. Wenn aber nur eine Seite die Entscheidungshoheit über das Einschalten einer Kamera innehat, wird die andere Seite strukturell benachteiligt. Das verkehrt auch den grundsätzlichen Gedanken des Bodycam-Einsatzes in den USA in sein Gegenteil. Dort wird gerade von Vertreter*innen der Bürger*innen-Rechtsbewegung der Einsatz von sog. Bodycams gefordert, um etwaiges polizeiliches Fehlverhalten und Polizeigewalt nachweisen zu können. Eine Regelung, die einseitig die Polizei bevorteilt, bliebe damit weit hinter den Standards in den USA zurück und ist in höchstem Maße ungerecht.

Anders als im strafprozessualen Verfahren existiert im polizeilichen Gefahrenabwehrrecht keine neutrale Kontrollinstanz wie die Staatsanwaltschaft. Werden Eingriffe nach dem Gefahrenabwehrrecht nun an geringere Anforderungen geknüpft als in der Strafprozessordnung, besteht die Gefahr, dass sich die Polizei der Verfahrensleitung und der Kontrolle der Staatsanwaltschaft entzieht, indem sie zur Ermittlungsarbeit auf die Vorschriften der Gefahrenabwehr zugreift. Die strengeren Vorgaben der Strafprozessordnung wären damit überflüssig. Außerdem birgt die Übertragung von Eingriffsgrundlagen aus dem Strafprozessrecht in das Polizeirecht die Gefahr der Kompetenzüberschneidungen. Stattdessen sollte eine klare Aufgabenstruktur der Polizei sichergestellt werden.