

„Gefährder“**1. Begriffsbestimmung**

Der in der **sicherheitspolitischen Diskussion** häufig verwendete Begriff „Gefährder“ ist **nicht legal definiert**. Er hat bislang keinen Eingang in gefahrenabwehrrechtliche oder strafrechtliche Gesetze gefunden, obwohl er auch schon vor den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 benutzt wurde. Dementsprechend wird der Begriff „Gefährder“ **nicht einheitlich verwandt**.

Bund und Bundesländer haben sich für die Arbeit der Sicherheitsbehörden auf eine Begriffsbestimmung geeinigt; diese beruht auf einem **Beschluss** der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes („AG Kripo“) aus dem Jahr **2004**. Seither gehen das Bundesministerium des Innern (BMI) und mit ihm die Bundesregierung sowie verschiedene Sicherheitsbehörden der Länder von folgendem Begriff aus:

„Ein **Gefährder** ist eine Person, bei der **bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen**, dass sie **politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung**, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird.“

Unter den Katalog des § 100a StPO fallen schwere Straftaten wie Mord und Totschlag, Verbreitung, Erwerb und Besitz kinderpornografischer Schriften oder Bandendiebstahl. Die konkrete Gefahr – etwa eines Anschlags – ist keine Voraussetzung für eine Einstufung als „Gefährder“.

2. Anwendungsbereiche

Der Begriff „Gefährder“ ist ein Arbeitsbegriff der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, der in verschiedenen polizeilichen und geheimdienstlichen Kontexten verwendet wird – mit dem genannten Inhalt **schwerpunktmäßig** bei der **Bekämpfung terroristischer Gefahren**. Hierbei wird von den Polizeibehörden zwischen „Gefährdern“ in den Bereichen der **politisch motivierten Kriminalität** (rechts- bzw. linksextremistischer Terrorismus) sowie „Gefährdern“ in den Bereichen der **politisch motivierten Ausländerkriminalität** (islamistischer Terrorismus) unterschieden. In diesem Zusammenhang werden beispielsweise in der Datei „Gewalttäter Links“ und der „Datenbank Islamismus“ (DABIS) des Bundeskriminalamtes unter anderem personenbezogene Daten gespeichert.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und den folgenden Anti-Terror-Maßnahmen wird der Begriff „Gefährder“ **verstärkt** im Kontext der Bedrohung durch den **islamistischen Terrorismus** gebraucht. So hat etwa das Bayerische Staatsministerium des Innern im Oktober 2004 die Arbeitsgruppe „Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus“ (BIRGiT) eingerichtet. Wesentliches Ziel der Arbeitsgruppe ist es, in Bayern lebende „islamistische Gefährder“ auszuweisen.

Daneben hat der Begriff „Gefährder“ aber auch Eingang gefunden in andere **ordnungs- und strafrechtlich relevante Problemkreise**:

- aufenthaltsrechtliche Fragestellungen,
- versammlungsrechtliche Vorfeldmaßnahmen wie „Gefährderanschreiben“, „Gefährderansprache“,
- präventive Maßnahmen gegen gewaltbereite Fußballfans,
- präventive Maßnahmen gegen Gewalt in Beziehungen und so genannte Stalker, auch hier „Gefährderansprache“,
- Verhinderung rechtsradikaler Aktivitäten.

3. Rechtliche Grundlagen

Für die Frage nach den Rechtsgrundlagen für die Einstufung als „Gefährder“ sind allgemein zwei Ebenen zu unterscheiden: die **Ebene der Erfassung** einer Person als „Gefährder“ aufgrund bestimmter personenbezogener Merkmale und Verhaltensweisen sowie die **Ebene der Verwendung** der kategorisierten Erkenntnisse für präventive oder repressive Maßnahmen gegen die betreffende Person.

Erfassung als „Gefährder“

Eine **allgemeine „Gefährder-Datei“ existiert nicht**. Vielmehr gibt es eine Reihe von polizeilichen (Präventiv-)Dateien und Datenbanken, in denen personenbezogene Daten nach verschiedenen Kriterien erfasst werden. Da grundsätzlich bereits die **Speicherung** einen **Eingriff** in das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine **Persönlichkeitsrecht** darstellt, bedarf es zur Rechtfertigung einer spezialgesetzlichen Ermächtigung. Diese muss die weiteren Voraussetzungen der Speicherung, Auskunfts- und Lösungsansprüche usw. regeln. Dementsprechend enthalten alle Polizeigesetze der Bundesländer eine **Generalklausel zur Datenverarbeitung**, welche dazu befugt, Daten zu speichern, zu verändern und zu nutzen, soweit es zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erforderlich ist.

Regelmäßig muss als **formelle Voraussetzung** eine so genannte **Errichtungsanordnung** getroffen werden, in der die Reichweite der Speicherung genau beschrieben ist. Materiell-rechtlich müssen die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Ermächtigung vorliegen; abstrakt sind dies typischerweise die **Schutzgutbetroffenheit**, eine **Gefahr** für dieses Schutzgut und die Verantwortlichkeit der erfassten Person. Zudem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sein.

Verwendung der kategorisierten Erkenntnisse

Die gesammelten Erkenntnisse dürfen **nur in den Grenzen der geltenden Sicherheits- und Ordnungsgesetze** verwandt werden. So soll beispielsweise allein die Einstufung als „Gefährder“ in einer beim Bundeskriminalamt geführten Datei „Gewalttäter Links“ nicht ausreichen, um den Erlass eines an die betroffene Person („Gefährder“) gerichteten Anschreibens („Gefährderanschreiben“) zu rechtfertigen. Der Grund: **Polizeiliche Eingriffe** in Grundrechte setzen nach ordnungsrechtlichen Vorgaben – neben weiteren Tatbestandsvoraussetzungen – grundsätzlich eine **konkrete Gefahr** voraus, während bei der Datenerfassung abstrakte Gefahren ausreichen können.

Quellen:

- BT-Drs. 16/3965, S. 2, Frage 1; BT-Drs. 16/3570, S. 6, Frage 9; BT-Drs. 16/3284, S. 16, Frage 24; Drs. 18/2760 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (zur Definition und Verwendung des Begriffes „Gefährder“).
- BT-Drs. 13/7454 (Frage 11) und BT-Plenarprotokoll 13/171 vom 23. April 1997, S. 15469 (A-C)/Anl. (Frage und Antwort zu so genannten „Gefährderprogrammen“).
- Bundesverfassungsgericht, NSTZ-RR 1997, 330 (Verwendung des Begriffes „Gefährder“ in einem Sachverhalt aus dem Jahr 1991).
- OVG Lüneburg, NJW 2006, 391 ff.; VG Göttingen, Urteil vom 27. Januar 2004, Aktenzeichen 1 A 1014/02, zitiert bei juris (zum Gefährderanschreiben).
- VG Ansbach, Beschluss vom 24. April 2008, Aktenzeichen AN 19 S 07.00211, bei juris (zur Ausweisung wegen Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung, § 54 Nr. 5a Aufenthaltsgesetz).
- Roos, Jürgen, Gefährderansprache und Versammlungsrecht, Kriminalistik 2006, S. 261 ff.
- Zwischenbericht der AG BIRGiT (Stand 1.7.2007), abrufbar unter <http://www.stmi.bayern.de/>.
- Buggisch, Walter; Knorz, Walter, Terrorismusbekämpfung einmal anders, Kriminalistik 2006, S. 226 ff. (zur AG BIRGiT in Bayern).
- Beschluss der 178. Innenministerkonferenz der Länder vom 24. Juni 2005, S. 28, abrufbar unter www.bundesrat.de (zu präventiven Maßnahmen gegen Gewalt in Beziehungen).
- von Denkowski, Charles, Einstufung als (islamistische) Gefährder und (heimliche) Folgeeingriffe, Kriminalistik 2007, S. 325 ff.
- Rechtsgrundlagen für die Datenspeicherung (Generalklauseln): Bund: § 29 Abs. 1 S. 1 BPolG, § 25 Abs. 1 S. 1 BKAG; Baden-Württemberg: § 37 Abs. 1 Satz 1 PolG; Bayern: Art. 38 Abs. 1 PAG; Berlin: § 42 Abs. 1 Satz 1 ASOG Bln; Brandenburg: § 39 Abs. 1 BbgPolG; Bremen: § 36a Abs. 1 Satz 1 BremPolG; Hamburg: § 16 Abs. 1 PolDVG; Hessen: § 20 Abs. 1 Satz 1 HSOG; Mecklenburg-Vorpommern: § 36 Abs. 1 Satz 1 SOG M-V; Niedersachsen: § 38 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG; Nordrhein-Westfalen: § 24 Abs. 1 PolG NRW; Rheinland-Pfalz: § 33 Abs. 1 POG; Saarland: § 30 Abs. 1 Satz 1 SPolG; Sachsen: § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsPolG; Sachsen-Anhalt: § 22 Abs. 1 Satz 1 SOG LSA; Schleswig-Holstein: § 188 Abs. 1 Satz 1 LVwG; Thüringen: § 40 Abs. 1 PAG.