

Marie Bröckling
Redaktion netzpolitik.org
Schönhauser Allee 6/7
10119 Berlin

Telefon: +49-30-92105-986
Marie.Broeckling@netzpolitik.org

Stellungnahme an den niedersächsischen Landtag, Ausschuss für Inneres und Sport

Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des
Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche
Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze Drs. 18/850

Berlin, den 6. August 2018

1. Einleitung

Die Novellierung des Polizeigesetzes ist ein Langzeitvorhaben des niedersächsischen Landtags. Bereits im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2013 war die Überarbeitung des Polizeigesetzes geplant, ein entsprechender Entwurf wurde 2016 vorgelegt.¹ Die nach den Landtagswahlen gebildete schwarz-rote Koalition begann Ende 2017 mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Ausweitung der polizeilichen Befugnisse.

Der aktuelle Entwurf für ein „Reformgesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ steht im Kontext einer Welle von Novellierungen der Länderpolizeigesetze in Deutschland und ist sichtlich von diesen geprägt.² Motor hierfür sind die von der Union geführten Innenministerien.³ Es lohnt sich daher, den zeitlichen Blick zu erweitern, um die Unterschiede in der Debatte vor 2016 wahrzunehmen: Im Jahr 2013 wollte die damalige niedersächsische Landesregierung das Polizeigesetz *entschärfen* und die Dauer des Gewahrsams von zehn auf vier Tage *herabsenken*.⁴

1 Drs. 17/6232 Niedersächsischer Landtag.

2 Die einzige Landesregierung, die eine Ausweitung der Polizeibefugnisse derzeit ausschließt, ist Thüringen. Vgl. <https://digitalcourage.de/blog/2018/uebersicht-polizeigesetze> vom 25. Juni 2018.

3 Vgl. Polizeigesetze in Deutschland – Jeder für sich: „Gerade die von der Union geführten Innenministerien scheinen sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen zu wollen, die Befugnisse der Polizei deutlich auszuweiten.“

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigesetze-in-deutschland-jedes-bundesland-fuer-sich-a-1207833.html> vom 15. Mai. 2018.

4 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis90/ Die Grünen, S.17, http://www.spd-fraktion-niedersachsen.de/imperia/md/content/ltf/koalitionsvereinbarung_rot-gr_n_20130214.pdf vom 14. Februar 2013.

Seitdem hat sich die Debatte in Richtung eines enormen Ausbaus polizeilicher Befugnisse verschoben, ohne dass dafür stichhaltige Gründe vorliegen. Besonders deutlich wird das an den Maximalforderungen zur Vorbeugehaft. Seit 2016 wird vermehrt der Ausbau der vorbeugenden Inhaftierung ohne Vorliegen einer Straftat gefordert. In Niedersachsen hat die CDU-Fraktion seit spätestens Frühjahr 2017 dazu Forderungen vorgebracht, die mit der ursprünglichen Anwendung der Maßnahme, etwa zur Ausnüchterung Betrunkener, nichts mehr zu tun haben. Die Forderung nach 18 Monaten Haft für Personen, die sich nichts haben zuschulden kommen lassen, schaffte es sogar in den Koalitionsvertrag, obwohl keine ausreichende Begründung für eine solch eklatante Verlängerung vorliegt. Die bundesweit übliche Dauer lag zu diesem Zeitpunkt bei mehreren Stunden bis zu vier Tagen, in Niedersachsen sind derzeit bereits zehn Tage möglich. Dass eine derart drastische Erweiterung auf das Vielfache der derzeit zulässigen Höchstdauer überhaupt denkbar ist, spricht für eine fundamentale Verschiebung der Maßstäbe für polizeiliche Befugnisse, die einer besonderen Rechtfertigung bedürfte.

Hintergrund: Im Juli 2017 und im Mai 2018 hat die CSU-Regierung in Bayern das dortige Polizeigesetz novelliert. Die Vorbeugehaft wurde für standardmäßig drei Monate ohne Höchstdauer eingeführt. Das bayerische Polizeiaufgabengesetz (PAG) wurde zu Recht als ein „gesetzgeberischer Exzess“ bezeichnet.⁵ Ob diese drastische Anhebung für polizeiliche Maßnahmen der Freiheitsentziehung nach verfassungsrechtlicher Prüfung überhaupt Bestand haben wird, ist zweifelhaft. Auch in Niedersachsen ist die geplante drastische Verlängerung keineswegs als moderat, sondern ebenfalls als exzessiv zu werten.

Die bundesweite Welle der Novellierungen der Polizeigesetze führt offenbar zu einem gegenseitigen „aufwiegeln“. Polizeiliche Maßnahmen werden geschaffen, wo schlicht keine Bedarfslücke belegt wurde. In vielen Fällen fehlen Sachgründe für neue Maßnahmen.⁶

Auch im vorliegenden Gesetzentwurf mangelt es an nachvollziehbaren Sachgründen. Es wird pauschal auf einen terroristischen Anschlag in Berlin im Dezember 2016 verwiesen, woraus eine zukünftige Bedrohung für Niedersachsen abgeleitet wird. Es gibt allerdings keine öffentlichen Daten zu einer etwaigen aktuellen Bedrohungslage für Niedersachsen. Zudem ist für viele der erweiterten Befugnisse keinerlei Beleg vorhanden, in welcher Weise sie wirksam gegen eine Bedrohung wie in dem Berliner Fall sein könnten. Die Untersuchungen dazu sind noch nicht abgeschlossen, allerdings ist bereits heute klar, dass es keinesfalls an mangelnden polizeilichen Befugnissen lag, dass der Anschlag nicht verhindert werden konnte.

5 Aussage des innenpolitischen Sprechers der Grünen in Schleswig-Holstein, Burkhard Peters, gegenüber netzpolitik.org. Vgl. <https://netzpolitik.org/2018/bayerisches-polizeigesetz-billige-tricks-der-csu-entlarvt/> vom 23. April 2018.

6 Beispielhaft ist hier die Aussage von Marc Lürbke, dem stellvertretenden FDP-Fraktionsvorsitzenden in NRW, der im Interview gegenüber netzpolitik.org als Grund für die Einführung der Quellen-TKÜ sagte: „Auch die Polizeigesetze anderer Bundesländer sehen Regelungen zur Quellen-TKÜ vor.“ Vgl. <https://netzpolitik.org/2018/polizeigesetze-nach-kritik-verschiebt-nrw-den-ausbau-der-polizeibefugnisse-auf-herbst/> vom 20. Juni 2018.

Auffällig ist, dass die vermeintliche Bedrohung auf Bundesebene schon seit Jahren für den Ausbau von Befugnissen für Sicherheitsbehörden genutzt wird.⁷ Bereits 2011 attestierte der Rechts- und Verwaltungswissenschaftler Markus Thiel eine „Entgrenzung der Gefahrenabwehr“.⁸ Der terroristische Anschlag in Berlin ist also keineswegs Ursache für den Ausbau der Polizeibefugnisse, sondern nur Verstärker einer generellen Entwicklung.

Die Folge dieses „Wettbewerbs“ der Länderpolizeigesetze ist eine einseitige und starre Herangehensweise an das Thema Abwehr von terroristischen Anschlägen. Der Ausbau der Befugnisse für Polizistinnen und Polizisten wird offenbar zum parteipolitischen Pflichtprogramm der Landtage. Die grundsätzliche Frage nach der Eignung des Akteurs Polizei als mit stark erweiterten Befugnissen bis hin zu geheimdienstlichen Mitteln ausgestattete Behörde wird gar nicht mehr gestellt. So wird im vorliegenden Gesetzesentwurf mit dem Verweis auf die „zu berücksichtigenden Entwicklungen in der Rechtsprechung“ das Mittel zum Ziel gemacht: Der Katalog der polizeilichen Befugnisse soll erweitert werden und die Möglichkeiten des rechtlich Zulässigen dabei voll ausgeschöpft werden. Und das, obwohl es keine gesetzgeberische Verpflichtung gibt, das rechtlich gerade noch Zulässige umzusetzen und bis an seine Grenzen auszureizen.⁹

Insgesamt werden zu hohe Erwartungen an den Nutzen der freiheitsentziehenden und ausforschenden Maßnahmen der Polizei gestellt. Um das Problem an der Wurzel zu packen, müssen vielmehr Akteure der Jugend- und Sozialarbeit einbezogen werden.

Sogar der niedersächsische Verfassungsschutz schreibt in seinem vorläufigen Bericht für 2017: „Der Niedersächsische Verfassungsschutz setzt sich für eine ressortübergreifende, vernetzte und moderne Extremismusprävention in Niedersachsen ein.“¹⁰ Derzeit fehlt es an solchen sozialpolitischen Ansätzen. Hier wäre ein offener, interdisziplinärer Blick auf Präventionsangebote, etwa mithilfe von Sozialprogrammen, Bildung und Stadt- und Raumplanung angebracht. Das Polizeigesetz ist nicht die angemessene Stellschraube, als die es gern dargestellt wird.

7 Eine (unvollständige) Chronik der Gesetzesänderungen im Bereich Überwachung seit 1950: <https://netzpolitik.org/2017/chronik-des-ueberwachungsstaates/> zuletzt geändert am 13. Juni 2018.

8 Vgl. Markus Thiel, Die Entgrenzung der Gefahrenabwehr, Tübingen 2011, S. 135ff.

9 In der Begründung zum vorliegenden Gesetzesentwurf auf S. 33. Zur Kritik: Es gibt keinen „Zwang, verfassungs- und europarechtliche Spielräume stets bis an die Grenze des Zulässigen auszureizen“ oder gar zu „überreizen“, schreibt der Sachverständige Markus Löffelmann, Richter am Landgericht München, in seiner Stellungnahme zum bayerischen PAG-E vom 21. März 2018.

10 Vgl. Niedersächsischer Verfassungsschutzbericht 2017: Dabei „misst der Niedersächsische Verfassungsschutz der Schulung von Berufsgruppen der Jugend- und Bildungsarbeit [besondere Bedeutung] zu“, S. 128, https://www.verfassungsschutz.niedersachsen.de/aktuelles_service/publikationen/publikationen-54339.html vom 31. Mai 2018.

2. Polizeirechtliche Entwicklungen

Der Einfluss des bayerischen Vorstoßes zeigt sich im vorliegenden Gesetzentwurf. Denn obwohl sich Mitglieder des niedersächsischen Landtags wiederholt abgrenzen:¹¹ In seiner Schlagrichtung gleicht der Entwurf für das niedersächsische Polizeigesetz dem bayerischen Polizeiaufgabengesetz (PAG).

2.1 „Gesucht ist nicht ein Schaden, sondern ein Störer“

Der Anspruch an eine fundierte Begründung für polizeiliche Maßnahmen im Vorfeld einer Straftat wird drastisch herabgesetzt. Fortan gilt: „Gesucht ist nicht ein Schaden, sondern ein Störer.“¹² So ist in Bayern mittels des neu geschaffenen Rechtsbegriffs der „drohenden Gefahr“ die Wahrscheinlichkeitsprognose ad absurdum geführt worden: Es genügt die drohende Wahrscheinlichkeit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.¹³

Zwar wurde in Niedersachsen auf die Legaldefinition der „drohenden Gefahr“¹⁴ verzichtet, doch die Vorverlagerung der Polizeiarbeit wird im vorliegenden Gesetzentwurf über die konkrete Formulierung gewissermaßen „durch die Hintertür“ eingeführt.

Damit läutet der vorliegende Entwurf auch in Niedersachsen einen rechtsstaatlichen Paradigmenwechsel ein: Ziel ist nicht mehr die Abwehr von konkreten Gefahren, sondern ihre Vermeidung.¹⁵ Der Kriminologe Tobias Singelstein sagt dazu: „Das größte Problem eines solchen Präventionsstrebens ist seine potenzielle Grenzenlosigkeit. Ursachen für Gefahren gibt es unendlich viele; und man kann ihnen immer noch früher und immer noch umfassender begegnen.“¹⁶

Bisher gilt in Niedersachsen: Beamte greifen ein, wenn mit „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ angenommen werden kann, dass bei ungehindertem Fortgang ein Schaden eintritt. Dabei gilt: umso größer der Schaden, umso niedriger die Anforderungen.

11 Vgl. Polizeigesetze in Deutschland – Jeder für sich. Uwe Schünemann (CDU) zum Musterpolizeigesetz: „Es ist klar, dass das Gesetz keine bayerischen Maximalforderungen erhalten kann“, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigesetze-in-deutschland-jedes-bundesland-fuer-sich-a-1207833.html> vom 15. Mai 2018.

12 Zum Trend der zunehmend personenbezogenen, statt situationsbezogenen Polizeiarbeit siehe: Matthias Bäcker <https://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr5/wdr5-politikum-gespraech/audio-haft-auf-verdacht-100.html> vom 6. Juni 2018.

13 Pointiert zusammengefasst in der Stellungnahme von Clemens Arzt im Landtag NRW, S. 4. <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-652.pdf;jsessionid=7CAECF27385AD9531328BAE270DAD50C.ifxworker> vom 7. Juni 2018.

14 Vgl. Die Verfassungswidrigkeit der Bayerischen Polizeigesetzgebung aus der Sicht Studierender: Bei konsequenter Auslegung erfordert ‚drohende Gefahr‘, Art. 11 Abs. 3 bayPAG Nr. 1, „gar keine Kenntnis des zu prognostizierenden Geschehens“, <https://verfassungsblog.de/die-verfassungswidrigkeit-der-bayerischen-polizeigesetzgebung-aus-der-sicht-studierender-ein-heilungsversuch-in-der-law-clinic/> vom 22. Juni 2018.

15 Vgl. Heribert Prantl: „Es macht aus einer guten Prävention eine schlechte, gefährliche, bürgergefährdende – eine repressive – Prä-Prävention.“, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/polizeiaufgabengesetz-heribert-prantl-kommentar-1.3977434> vom 14. Mai 2018.

16 Vgl. Innere Unsicherheit, Gastkommentar von Tobias Singelstein, <https://www.sueddeutsche.de/politik/gastkommentar-innere-unsicherheit-1.3943397> vom 13. April 2018.

2.2 Sogenannte Gefährderinnen und Gefährder

Es wird die völlig undurchdachte und vage Figur des „Gefährders“ in der Polizeiarbeit weiter zementiert. Im vorliegenden Gesetzentwurf heißt es: Überwacht werden sollen „Personen, die mit dieser terroristischen Gefahr in Zusammenhang stehen, insbesondere die sogenannten Gefährderinnen und Gefährder“¹⁷. Das Attribut „sogenannte“ weist bereits richtig darauf hin, dass es sich um ein nicht ausreichend definiertes Konstrukt handelt: Gefährderin ist, wer als solche von einem lokalen Beamten nach nicht klar definierten Kriterien eingestuft wurde.¹⁸

Der Figur des Gefährders fehlt es also an Klarheit und Plausibilität.¹⁹ Dass die Einstufung als Gefährder oder Gefährderin durch Polizeibeamte erfolgt und es keine Regelung zur Ausstufung gibt, ist höchst bedenklich angesichts der Folgeschwere. So gibt es weder hinreichende Kriterien noch eine maximale Dauer der Einstufung als Gefährder oder Gefährderin.²⁰ Die Bezeichnung Gefährder setzt theoretisch eine „Gefahrenprognose für einen unbestimmten Zeitraum“ voraus.²¹

Die Einstufung erfolgt durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, wobei die internen Kriterien zur Einstufung als Gefährder unter Verschluss gehalten werden. Auf Nachfrage gab die damalige BMI-Staatssekretärin Emily Haber an, es gäbe keine Kriterien zur Einordnung von Personen, sondern lediglich zur Bewertung von Gefahrensachlagen.²² Das Problem liegt auf der Hand: Die Gefährlichkeit einer Person lässt sich nicht in (Prozent)-Zahlen ausdrücken. Und genau dort liegt die Krux: Im Gegensatz zu Risikoprognosen bei Kraftwerken und technische Geräten, gibt es keine externen Gutachten, statistische Erkenntnisse oder messbare und vergleichbare Kriterien, die die Einstufung als Gefährder unterstützen bzw. widerlegen können.²³

Aus vergangenen parlamentarischen Anfragen geht hervor, dass Reisen außerhalb Deutschlands, „offensives Auftreten in sozialen Medien“, Freundes- und Bekanntenkreis und Religion als Grundlage für einen Verdacht genutzt wurden.²⁴ Dass es keine Evaluierung der Richtigkeit und Zuverlässigkeit der in der Vergangenheit als „Gefährder“ eingestuften Personen gibt, nimmt der

17 Im vorliegenden Gesetzentwurf DS 18/850 vom 8. Mai 2018, S. 33.

18 Der Begriff hat seit 2002 „Karriere gemacht“ in deutschen Gesetzen. Vgl. Felix Hanschmann, „Gefährder“ – eine neue alte Figur im Öffentlichen Recht, Hannover 2017, S. 434.

19 Definition durch die AG Kripo: „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.“, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/113/1811369.pdf> vom 3. März 2017.

20 Vgl. Antwort der Bundesregierung zu Gefährder in Deutschland, S. 8, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/113/1811369.pdf> vom 3. März 2018.

21 Vgl. Die Verfassungswidrigkeit der Bayerischen Polizeigesetzgebung aus der Sicht Studierender, <https://verfassungsblog.de/die-verfassungswidrigkeit-der-bayerischen-polizeigesetzgebung-aus-der-sicht-studierender-ein-heilungsversuch-in-der-law-clinic/> vom 22. Juni 2018.

22 Vgl. Antwort von Emily Haber zum Prognosemodell für Gefährder: Das „Prognosemodell dient ausschließlich der Bewertung von Gefährdungseinzelsachverhalten, nicht aber der Bewertung von Personen, die einer der o. g. Einstufungen unterliegen“, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/109/1810923.pdf>, vom 11. Januar 2017.

23 Vgl. Felix Hanschmann, „Gefährder“ – eine neue alte Figur im Öffentlichen Recht, Hannover 2017, S. 439.

24 Vgl. Antwort der Bundesregierung zu Gefährder in Deutschland, S. 10, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/113/1811369.pdf> vom 3. März 2018.

Figur jegliche Glaubhaftigkeit.²⁵

Neben den der Schwere der Folgen in keiner Weise angemessenen Definitionsmängeln bestehen aber auch grundsätzliche Bedenken gegen eine solche vage Einordnung von Menschen: Der Begriff „Gefährder“ bzw. „Gefährderin“ suggeriert eine intrinsische Gefährlichkeit der benannten Person. Das steht im Widerspruch zum Menschenbild unseres Rechtsstaats. Grundsätzlich werden Menschen in einem Rechtsstaat nicht deswegen verfolgt, weil man sie ohne konkreten Anlass nur für eine vage Bedrohung hält. Zudem besteht für die betroffenen Personen gerade wegen des Fehlens konkreter Vorwürfe keine Möglichkeit der Gegenwehr oder des Rechtsweges gegen die Einstufung als Gefährder, sofern sie überhaupt davon Kenntnis erlangen.

Aus den genannten Gründen gehört der Begriff „Gefährderinnen und Gefährder“ nicht in einen Gesetzestext oder dessen Begründung.

Die Vorstellung, dass es Personen gibt, die von jemandem ohne konkreten Anlass und ohne klare Kriterien als unveränderlich und böse eingestuft werden, erinnert in Deutschland an das NS-Gewohnheitsverbrechergesetz und an die aufgeheizte Debatte um die sogenannte Sicherungsverwahrung für verurteilten Sexualstraftäterinnen und Sexualstraftäter in den 2000er Jahren.²⁶

3. Einzelmaßnahmen

Gefahrenkategorien (§ 2)

Zwar wurde die „dringende Gefahr“ definiert, doch als Voraussetzung taucht sie lediglich für §§ 33a, 34, 35a E-NPOG, also optische und akustische Wohnraumüberwachung und verdeckte längerfristige Observation.

Gleichzeitig fehlt eine legal-definierte Gefahrenkategorie für Gefährderansprache und Gefährderanschreiben (§ 12a E-NPOG), die elektronische Fußfessel (§ 17c E-NPOG), der verdeckte Eingriff in IT-Systeme (§ 33c E-NPOG) und die Meldeauflage (§ 16a E-NPOG). Diese Maßnahmen setzten voraus, dass „*bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierten Weise Straftat, mit Ausnahme einer terroristischen Straftat, begehen wird*“.

Die Formulierung im Gesetzentwurf birgt das Potenzial, extensiv genutzt zu werden. Darüber hinaus ist der Wortlaut nahezu deckungsgleich mit der umstrittenen Gefahrenkategorie „drohende Gefahr“ (Art. 11, Abs. 3 bayPAG). Sie lautet: „wenn Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren *bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen, wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung zu erwarten sind*“.

²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. Wegsperrern für immer?, <https://www.zeit.de/online/2007/18/sicherungsverwahrung> vom 27. April 2007.

Vorbeugehaft (§ 21)

Die drastische Verlängerung der Maximaldauer der Vorbeugehaft verkehrt die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers in eine Dauerhaft ebenso wie sie die tatsächliche Sinnhaftigkeit der Maßnahme negiert.

Die Verlängerung auf 74 Tage ist schlicht absurd. Entweder man bekennt sich zum Grundrecht auf Freiheit, dann darf eine Haft ohne den Vorwurf einer Straftat nur das allerletzte Mittel sein, nämlich in ganz akuten Momenten der Selbst- oder Fremdgefährdung. Sobald die Intoxikation zu Ende geht oder das gefährdete Ereignis nicht mehr droht, ist die Person zu entlassen. In Berlin reichen hierfür etwa maximal vier Tage.²⁷ Nach der geplanten Regelung im Gesetzentwurf unterstellt man dagegen, dass die Person „in sich“ gefährlich ist und in dem Moment, in dem sie frei ist, entsprechend handeln wird. Dann ist es nur konsequent, die (bislang unschuldige) Person unbegrenzt einzusperren, so wie es nun in Bayern möglich ist.²⁸ Diese exorbitant lange Präventivhaft kann und sollte nicht Gesetz in Niedersachsen werden.

Die Vorbeugehaft für 74 Tage oder 18 Monate ist zudem beliebig.

In einem Rechtsstaat gilt im Grundsatz, dass sowohl verurteilte Straftäterinnen und Straftäter nach Ende ihrer Haftstrafe als auch Unschuldige wieder freigelassen werden müssen. Natürlich kann es keine Garantie geben, dass eine Person nicht straffällig wird.

Jeder Verlängerung der Maximaldauer ist gemein, dass sie den Zweck der Maßnahme verkehrt: von der Abwehr einer akuten Gefahr hin zur Vermeidung einer möglichen Gefahr. Zur Vermeidung einer Gefahr ist die Maßnahme aber darüber hinaus nicht geeignet. Durch eine möglicherweise wochen- oder monatelange Haft ohne einen konkreten Strafvorwurf wird das soziale Gefüge zerstört, die Person isoliert und der Besuch der Ausbildungs- und Berufsstätte unmöglich macht. Der Aufenthalt im Gefängnis und die Gleichstellung mit verurteilten Straftäterinnen und Straftätern ist belastend und stigmatisierend, zumal keine begleitenden (Therapie-)Angebote oder Wiedereingliederungsmaßnahmen vorgesehen sind.

Elektronische Fußfessel (§ 17c)

Die Überwachung mittels elektronischer Fußfessel dient der Durchsetzung des Aufenthaltsver- und gebot nach § 17b E-NPOG. Sie ist nicht geeignet, um terroristische Straftaten zu verhindern.²⁹

Im Gesetzesentwurf ist die Maßnahme langfristig konzipiert: Sie beginnt bei drei Monaten und ist endlos verlängerbar, eine Höchstdauer ist nicht festgelegt. Folglich dient sie nicht der Abwehr einer

²⁷ Siehe ASOG, §§ 30-33.

²⁸ Vgl. Bayern will das Guantanamo-Prinzip einführen: Es ist das „Guantanamo-Prinzip, das die Staatsregierung da einführen will, erstmals in Deutschland. Es lautet: Wen wir für terrorgefährlich halten, den sperren wir weg, bis wir ihn für ungefährlich halten oder er verrottet ist, whichever comes first“, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-mia-san-guantanamo-1.3397364> vom 27. Februar 2017.

²⁹ In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es einerseits: „Die elektronische Aufenthaltsüberwachung soll bei drohenden terroristischen Straftaten“ zum Einsatz kommen. Andererseits heißt es, dass „ein Anschlag oder eine schwere Gewaltstraftat damit nicht unmittelbar verhindert werden“ kann (S. 45).

konkreten Gefahr. Vielmehr handelt es sich um eine personenbezogene vorbeugende Maßnahme. Das Problem einer solchen personenbezogenen und vorbeugenden Maßnahme liegt in ihrer Endlosigkeit: Die vermeintliche Gefährderin wird nicht aufhören, vermeintlich gefährlich zu sein.³⁰

Die Anordnung eines Aufenthaltsverbots und dessen Durchsetzung mittels elektronischer Fußfessel kann höchstens sinnvoll sein in Fällen, in denen der Zeitraum übersehbar und die bedrohte Person und ihr Wohnort bekannt ist.³¹

Zur Verhinderung (der Vorbereitung) terroristischer Straftaten ist die Maßnahme hingegen ungeeignet.³² Denn eine terroristische Straftat und die Vorbereitung dazu können überall stattfinden. Ihrer Sache nach findet sie sogar besonders oft an alltäglichen und viel besuchten Orten statt.³³ Ein Aufenthaltsverbot hingegen kann nicht derart großflächig und allgemein (etwa für jedes öffentliche Verkehrsmittel) ausgesprochen werden.

Da es sich um eine vorbeugende Maßnahme handelt, sind notwendigerweise unschuldige Bürgerinnen und Bürger betroffen. Da die Voraussetzungen extrem weit gefasst sind, muss damit gerechnet werden, dass auch Bürgerinnen und Bürger betroffen sein werden, die in der Zukunft keine Straftat begehen würden. Ein mildes Mittel ist die elektronische Fußfessel unterdessen nicht: Die dauerhafte Kontrolle durch Überwachung des Standorts ist belastend für die betroffene Person und das Tragen einer sichtbaren elektronischen Fußfessel stigmatisierend.³⁴

Besonderer Schutz für Berufsheimnisträgerinnen und Berufsheimnisträger (§ 31a)

Berufsheimnisträgerinnen und Berufsheimnisträger werden im vorliegenden Gesetzesentwurf in ein *Zweiklassensystem* einsortiert. Geistliche genießen in der Folge einen höheren Schutz als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen. Das ist nicht zeitgemäß.

In § 31a wird der besondere Schutz vor Überwachung für „zeugnisverweigerungsberechtigte Personen“ geregelt. Allerdings nicht für alle gleichermaßen: § 31a Abs.1 verweist auf den § 53

30 Vgl. Die Grenzen der elektronischen Fußfessel: Die elektronische Fußfessel wurde in Deutschland zuerst debattiert, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2009 die sogenannte Sicherungsverwahrung für unzulässig erklärte. Die elektronische Fußfessel sollte als Ersatz zum Freiheitsentzug dienen, „Fußfessel statt Knast“, https://www.deutschlandfunk.de/ueberwachung-die-grenzen-der-elektronischen-fussfessel.1148.de.html?dram:article_id=278098 vom 20. Februar 2014.

31 Vgl. Jochen Gladow von der Beratungsstelle „Stop Stalking“ sagt: „Wer den Täter nicht festsetzen kann, muss das Opfer schützen“, <https://www.sueddeutsche.de/panorama/interview-zu-stalking-wer-den-taeter-nicht-festsetzen-kann-muss-das-opfer-schuetzen-1.3808731> vom 29. Dezember 2017.

32 Vgl. BKA-Gesetz: Bundesregierung beschließt elektronische Fußfesseln für „Gefährder“, <https://netzpolitik.org/2017/bka-gesetz-de-maiziere-kuendigt-novellierung-an/> vom 1. Februar 2017.

33 Vgl. Fußfessel für Gefährder – „Gefahr, dass wir immer mehr die Grundrechte stutzen“, https://www.deutschlandfunk.de/fussfessel-fuer-gefaehrder-gefahr-dass-wir-immer-mehr-die.694.de.html?dram:article_id=377894 vom 1. Februar 2017.

34 Vgl. Elektronische Fußfessel – Überwachen und Resozialisieren: Gunda Wößner vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht hat das Modellprojekt des Justizministeriums Baden-Württemberg begleitet: „Fast alle Probanden haben berichtet, dass sie in irgendeiner Form versucht haben zu verbergen, dass sie diese Fußfessel tragen. Im Sommer lange Hosen anziehen oder doppelte Socken drüber ziehen, damit es nicht so auffällt. Da gab es schon einen relativ großen Leidensdruck.“, https://www.deutschlandfunkkultur.de/elektronische-fussfessel-ueberwachen-und-resozialisieren.976.de.html?dram:article_id=416586 vom 26. April 2018.

Abs.1 S. 1 Nr. 1, 2, 4 StPO. Für die dort genannten Berufsgruppen ist die Überwachung fortan grundsätzlich unzulässig. Doch von der erhöhten Schutzregelung explizit ausgenommen sind die Nummern 3a und 5. Das sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen und Journalistinnen und Journalisten. Für sie gilt entsprechend § 31a Abs. 2 E-NPOG. Demnach ist eine Überwachung nicht per se unzulässig, sondern ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. In der Folge ist auch eine „beschränkte“ Durchführung der Abhörmaßnahme zulässig.³⁵ Es ist unklar, was eine Beschränkung in der technischen und praktischen Umsetzung bedeutet.³⁶

Das geschaffene Zweiklassensystem unter den Berufsheimnisträgerinnen und Berufsheimnisträgern ist nicht zeitgemäß. Es gibt keinen ersichtlichen Grund, Geistliche im Rahmen des Berufsheimnisses besser zu stellen als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen. Schließlich sollte es für den Schutz der Vertraulichkeit keinen Unterschied machen, ob sich eine Person in einer Notsituation entscheidet, sich einem Geistlichen oder einer Mitarbeiterin einer Beratungsstelle anzuvertrauen.

Überwachung des öffentlichen Raums (§ 32)

Der Gesetzentwurf regelt die Videobeobachtung des öffentlichen Raums. Geplant ist, aufgrund von Erfahrungswerten Videobeobachtung im öffentlichen Raum durchzuführen. Die Voraussetzungen dafür sind gering: Es genügt, dass an einem Ort wiederholt „nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten“ begangen wurden. Das wird unmittelbar zu einem Ausbau der Videobeobachtung in den Innenstädten führen.

Die Eignung der Videobeobachtung zur Verhinderung und Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten ist höchst fragwürdig. Punktuelle Videobeobachtung *verdrängt* Kriminalität lediglich an andere Orte. Zudem gilt die vom Bundesverfassungsgericht angeregte „Überwachungsgesamtrechnung“. Die Bundesverfassungsrichter haben 2005 befunden, dass man „additive Grundrechtseingriffe“ mitbedenken muss und nicht nur die einzelne Maßnahme, um eine „Rundumüberwachung“ zu verhindern.³⁷

Bodycams (§ 32 Abs. 4)

Der Einsatz von Bodycams ist ambivalent. Bodycams werden seit Anfang des Jahres bei der Bundespolizei eingesetzt. Ziel ist es, Angriffen auf Beamtinnen und Beamte vorzubeugen. In der Sachverständigenanhörung im Bundestag zum entsprechenden Gesetzentwurf³⁸ sagte der Kriminologe Andreas Ruch von der Ruhr-Universität Bochum: „Gewalt kann man nur interaktiv und kommunikativ begreifen [...] Deswegen können und müssen Aufnahmen von Bodycams auch dazu genutzt werden, um polizeiliches Fehlverhalten zu dokumentieren.“³⁹ Es muss also

35 Vgl. im vorliegenden Gesetzentwurf § 31a Abs. 2 S. 2 E-NPOG.

36 Zum Einsatz in der Praxis beim Fall der abgehörten Journalisten in Leipzig vgl. Fahnder im Abhör-rausch, <https://www.zeit.de/2017/42/ueberwachung-leipzig-polizei-ermittlungen> vom 14. Oktober 2017.

37 Vgl. Überwachungsgesamtrechnung: Vorratsdatenspeicherung ist der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt, <https://netzpolitik.org/2015/ueberwachungsgesamtrechnung-vorratsdatenspeicherung-ist-der-tropfen-der-das-fass-zum-ueberlaufen-bringt/> vom 9. Juni 2015.

38 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Einsatz von Bodycams, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810939.pdf> vom 23. Januar 2017.

39 Vgl. Lass Dich überwachen: Die neue „informationelle Sozialpflichtigkeit“,

sichergestellt sein, dass Aufnahmen nicht manipuliert oder gelöscht werden können.

An den Nutzen von Bodycams als Beweismittel sollten darüber hinaus keine hohen Erwartungen geknüpft werden. Denn Bodycams können „niemals die ganze Geschichte erfassen, schon allein, da sie keine 360-Grad-Sicht erlauben. Daher ist es zweifelhaft, ob Bodycams tatsächlich dazu taugen, eine beweissichere Dokumentation der Vorgänge möglich zu machen.“⁴⁰

Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung (§ 33)

Der staatliche Einsatz von Spähsoftware hat zum Ziel, informationstechnische Systeme dauerhaft zu infiltrieren, um Kommunikations- oder andere Daten auszuleiten. Der Chaos Computer Club hat in einer Stellungnahme die technische Realität und die gesellschaftlichen Implikationen des staatlichen Einsatzes von Spionagesoftware treffend zusammengefasst.⁴¹

Ganz praktisch gibt es derzeit keine rechtskonforme einsatzbereite Software.⁴² Zudem sind „alle bisherigen Versuche, Staatstrojaner für deutsche Behörden zu entwickeln und einzusetzen, [...] entweder gescheitert oder als rechtswidrig eingestuft worden.“⁴³

Darüber hinaus wird durch die Entwicklung von Staatstrojanern die Sicherheit aller Bürgerinnen und Bürger gefährdet: „Da für Trojaner Sicherheitslücken benötigt werden, müssen diese gefunden oder erworben werden. Solche Sicherheitslücken, die absichtlich geheimgehalten werden, stellen eine erhebliche Gefährdung für kritische Infrastrukturen, Behörden, Wirtschaft und Privatpersonen dar.“ Aufgrund dieser „erheblichen und strukturellen Risiken für die IT-Sicherheit [ist der Einsatz von Schadsoftware durch den Staat] grundsätzlich abzulehnen.“⁴⁴

Evaluierung (Art. 5)

Eine Evaluierung ist erst in mehr als fünf Jahren, bis zum 31. Dezember 2023 vorgesehen. Das ist zu lang bemessen.

Der Kriminologe Tobias Singelstein betont: Es ist „Hausaufgabe für den Gesetzgeber, dass er kontinuierlich kontrollieren muss, ob die Rechtsgrundlagen der veränderten Wirklichkeit noch gerecht werden“. Denn: „Das haben wir bei diesen heimlichen technikgestützten Ermittlungsmaßnahmen relativ häufig, dass erst einmal Rechtsgrundlagen beschlossen werden und man noch gar nicht sehen kann, wofür man die eigentlich in der Zukunft noch alles nutzen kann.“ Als Beispiel nennt Singelstein die Beschlagnahme. „Sie war früher nur auf Sachen gerichtet. Dass es heute möglich ist, Datenspeicher zu beschlagnahmen und auszuwerten, wo eine Vielzahl von

<https://netzpolitik.org/2017/lass-dich-ueberwachen-die-neue-informationelle-sozialpflichtigkeit/> vom 7. März 2017.

40 Vgl. Lass Dich überwachen: Die neue „informationelle Sozialpflichtigkeit“,

<https://netzpolitik.org/2017/lass-dich-ueberwachen-die-neue-informationelle-sozialpflichtigkeit/> vom 7. März 2017.

41 Vgl. Stellungnahme zum Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen durch den Chaos Computer Club (CCC), <https://www.ccc.de/system/uploads/252/original/CCC-staatstrojaner-hessen.pdf> vom 4. Februar 2018.

42 Zu den verschiedenen Modellen des Staatstrojaners vgl. Geheime Dokumente: Das Bundeskriminalamt kann jetzt drei Staatstrojaner einsetzen, <https://netzpolitik.org/2018/geheime-dokumente-das-bundeskriminalamt-kann-jetzt-drei-staatstrojaner-einsetzen/> vom 26. Juni 2018.

43 Vgl. Stellungnahme zum Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen durch den Chaos Computer Club (CCC), <https://www.ccc.de/system/uploads/252/original/CCC-staatstrojaner-hessen.pdf> vom 4. Februar 2018.

44 Ebd.

Informationen drauf ist, hat sich der Gesetzgeber natürlich auch nicht vor Augen geführt.“⁴⁵

Zudem ist eine Evaluierung lediglich für ausgewählte Maßnahmen, namentlich bei der Meldeaufgabe, der Aufenthaltsvorgabe, beim Kontaktverbot, bei der elektronische Fußfessel und bei den Staatstrojanern nötig. Hier müssen mindestens die Maßnahmen mit neu geschaffenen Rechtsgrundlagen, Gefährderansprache und Gefährderanschreiben sowie Vorbeugehaft („Gewahrsam“), Videobeobachtung und Bodycams hinzugefügt werden.

4. Fazit

Verlust an Rechtssicherheit

Der Gesetzentwurf zeigt einmal mehr: Der Trend in Niedersachsen geht in Richtung vorhersagende⁴⁶ und personenbezogene Polizeiarbeit. Zahlreiche neu geschaffene Standardbefugnisse zielen auf die Verhinderung einer noch nicht konkretisierten Gefahr („prä- präventiv“).

Das Problem: Vorbeugen kann man unendlich früh. Man kann immer noch früher überwachen, ausforschen und wegsperren. Auch technisch wird in den nächsten Jahren noch mehr möglich sein: statistisches Profiling, Gesichtserkennung und weitere biometrische Verfahren, Bewegungsprofile.

Folglich muss der Gesetzgeber sich selbst eine Grenze setzen, bis wohin präventive Maßnahmen reichen dürfen. Es darf nicht einfach gemacht werden, was vielleicht technisch möglich wäre. Denn vorbeugende Maßnahmen führen dazu, dass rechtskonformes Verhalten plötzlich als Grundlage für einen Verdacht und folglich für freiheitsentziehende Maßnahmen ausreichen. Damit werden polizeiliche Maßnahmen nicht mehr vorhersehbar, die Rechtssicherheit geht verloren.⁴⁷

Präventionsarbeit ist Sozialarbeit

Dass die polizeilichen Maßnahmen zur Verhinderung einer potenziellen Gefahr geeignet sind, ist zweifelhaft. Wer nach 74 Tagen aus einer Vorbeugehaft entlassen wird, ist entweder immer noch im Willen eine Straftat zu begehen oder war es noch nie. Wer einen terroristischen Anschlag begehen will, wird das auch mit elektronischer Fußfessel am Bein tun. Drogenkriminalität wird durch Videobeobachtung in der Innenstadt nicht aufhören, sondern nur an andere Orte verdrängt.

Das wirft die Frage auf, ob die Polizei überhaupt der geeignete Akteur und die Novellierung des Polizeigesetzes die richtige Stellschraube zur Vorbeugung ist. Stattdessen sollte über die Gestaltung

45 Vgl. Interview über Staatstrojaner: Der intensivste Grundrechtseingriff in der Strafprozessordnung, <https://netzpolitik.org/2017/interview-ueber-staatstrojaner-der-intensivste-grundrechtseingriff-in-der-strafprozessordnung/> vom 17. Juni 2017.

46 Zum Einsatz der Software preMAP zur vorhersagenden Polizeiarbeit („Predictive Policing“) in Niedersachsen vgl: Bürgerrechte im Koalitionsvertrag Niedersachsen: Null Treffer, <https://netzpolitik.org/2017/buergerrechte-im-koalitionsvertrag-niedersachsen-null-treffer/> vom 21. November 2017.

47 Vgl. Stellungnahme 25/18: Verschärfung des Polizeigesetzes NRW des Deutschen Anwaltvereins, <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-25-18-verschaerfung-des-polizeigesetzes-nrw> vom 20. Juni 2018.

echter Präventionsprogramme nachgedacht werden, unter Einbezug von Akteuren aus Bildungs-, Stadtteil- und Sozialpolitik.

Empfehlung

Zahlreiche der geplanten Maßnahmen sind schlicht nicht geeignet, um terroristischen Anschlägen vorzubeugen. Gleichzeitig werden die Grund- und Freiheitsrechte massiv eingeschränkt. Der Gesetzgeber sollte sich zurückbesinnen auf geeignetere und mildere Mittel.

Netzpolitik.org e.V. ist eine „Plattform für digitale Freiheitsrechte“. Wir berichten darüber, wie Politik die Nutzung von Technik verändert und umgekehrt: <https://netzpolitik.org/>