



N i e d e r s c h r i f t
über die 22. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport
am 9. August 2018
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Fan(sozial)arbeit stärken: Fanprojekte in Niedersachsen besser ausstatten**
Antrag der Fraktion der FDP - [Drs. 18/83](#)
Fortsetzung der Beratung..... 7
Beschluss..... 7

2. a) **Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze**
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/850](#)

- b) **Für ein Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz ohne Symbolpolitik und Generalverdacht**
Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/828](#)

Anhörung
- Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen..... 9
- Prof. Dr. jur. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück..... 12
- Prof. Dr. Matthias Fischer, Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung..... 15
- BrainPlug GmbH & Co. KG (ehem. CrowdWatch)..... 24
- Volkswagen AG, Wolfsburg..... 28
- Landespolizeipräsident Axel Brockmann, Nds. Ministerium für Inneres und Sport..... 29
- Polizeipräsident Friedo de Vries, Landeskriminalamt Niedersachsen..... 37

- <i>Polizeipräsident Uwe Lührig, PD Göttingen</i>	41
- <i>Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen</i>	46
- <i>Netzwerk Datenschutzexpertise</i>	52
- <i>Gewerkschaft der Polizei Niedersachsen</i>	54
- <i>freiheitsfoo</i>	56
- <i>Polizeipräsident Thomas Striethörster, Bundespolizeidirektion Berlin</i>	59
- <i>Humanistische Union</i>	61

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Thomas Adasch (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Karsten Becker (SPD)
3. Abg. Dunja Kreiser (SPD)
4. Abg. Deniz Kurku (SPD)
5. Abg. Bernd Lynack (SPD)
6. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD)
7. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
8. Abg. André Bock (CDU)
9. Abg. Eike Holsten (i. V. d. Abg. Rainer Fredermann) (CDU)
10. Abg. Bernd-Carsten Hiebing (CDU)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Uwe Schünemann (CDU)
13. Abg. Belit Onay (GRÜNE)
14. Abg. Abg. Dr. Stefan Birkner (i. V. d. Abg. Jan-Christoph Oetjen) (FDP)
15. Abg. Jens Ahrends (AfD)

Als Zuhörer nahmen teil:

Abg. Sebastian Zinke (SPD).

Sitzungsdauer: 10.15 Uhr bis 12.21 Uhr und 14 Uhr bis 17.10 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:*Billigung von Niederschriften*

Der **Ausschuss** billigte die Niederschrift über die 18. Sitzung, über den öffentlichen Teil der 20. Sitzung sowie über die 21. Sitzung.

Tagesordnungspunkt 1:

Fan(sozial)arbeit stärken: Fanprojekte in Niedersachsen besser ausstatten

Antrag der Fraktion der FDP - [Drs. 18/83](#)

direkt überwiesen am 19.12.2017

federführend: AfluS

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 Satz 2 GO LT: AfHuF

zuletzt beraten: 20. Sitzung am 14.06.2018

Zustimmung: SPD, CDU, GRÜNE, FDP, AfD

Ablehnung: -

Enthaltung: -

Der Beschluss erging vorbehaltlich der Zustimmung des mitberatenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen.

Ziel ist es, im August-Plenum abschließend über den Antrag zu beraten.

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlage: Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU (Vorlage 2)

Abg. **Dunja Kreiser** (SPD) erläuterte, die Koalitionsfraktionen hätten ihren Änderungsvorschlag nach Rücksprache mit der Fraktion der FDP leicht angepasst. Sie schlug vor, über den Antrag in dieser von der FDP mitgetragenen Fassung abschließend abzustimmen. - Abg. **Dr. Stefan Birkenner** (FDP) schloss sich dem an.

Abg. **André Bock** (CDU) ergänzte, er bewerte es sehr positiv, dass die Fraktion der FDP, die einen sehr umfangreichen Antrag vorgelegt habe, den Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen nach leichten Anpassungen mittrage.

Der Änderungsvorschlag sehe u. a. vor, den Landtag einmal jährlich über die Situation der Fanprojekte und neue Entwicklungen zu informieren. Anhand dieser regelmäßigen Information könne dann, sofern es notwendig erscheine, gegebenenfalls an manchen Punkten nachgesteuert werden. Insgesamt begeben sich mit dem Antrag in seiner finalen Fassung auf den Weg, laufende und künftige Fanprojekte deutlicher zu unterstützen. Dies sei ein wichtiges und richtiges Signal.

Beschluss

Der **Ausschuss** empfahl dem Landtag, den Antrag der Fraktion der FDP in der Fassung der Vorlage 2 anzunehmen.

Tagesordnungspunkt 2:

a) **Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/850](#)

b) **Für ein Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz ohne Symbolpolitik und Generalverdacht**

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/828](#)

Zu a) *erste Beratung: 15. Plenarsitzung am 17.05.2018*

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1

GO LT: AfHuF

Zu b) *erste Beratung: 15. Plenarsitzung am 17.05.2018)*

AfluS

Beide zuletzt beraten: 21. Sitzung am 11.07.2018 (Anhörungsplanung)

Anhörung

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 17 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 13 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Dr. Lena Lehmann**

Dr. Lena Lehmann: Da Ihnen meine schriftliche Stellungnahme bereits vorliegt, werde ich im Folgenden nur auf einzelne wesentliche Punkte eingehen.

Bodycams bei der Polizei

Zunächst möchte ich zum Thema „Bodycams bei der Polizei“ Stellung nehmen. Grundsätzlich differieren die Einführungsgründe in Deutschland sehr von denen in den USA. In Deutschland geht es vor allen Dingen um die Reduzierung der Gewalt

gegen Polizeibedienstete. Diese Gründe für die Einführung von Bodycams sind nicht identisch mit den Einführungsgründen in den USA. Dort geht es darum, Polizeigewalt gegen Bürgerinnen und Bürger zu minimieren. Das bedeutet, dass die Studienergebnisse, die sehr oft aus den USA und aus dem internationalen Kontext rezipiert werden, nicht 1 : 1 auf die Lage in Deutschland übertragbar sind.

Grundsätzlich erscheint die Bodycam als ein Allheilmittel, um Gewaltprozesse im Einsatz zu dokumentieren und auch um Gewalt zu verhindern. Man weiß ganz genau, dass es sich beim Tragen von Bodycams um öffentliche Interaktionen der Polizei handelt. Der jeweilige Polizist entscheidet, wann die Kamera an- und wann sie ausgestellt wird - das geschieht rein aus der Perspektive des Polizeibediensteten. Das erschließt sich schon daraus, wo die Kamera getragen wird.

Wenn man sich die Ergebnisse aus den vergangenen Jahren anschaut, stellt man fest, dass es verschiedene Gründe gibt, Bodycams einzusetzen bzw. nicht einzusetzen. Beispielweise wurden in Hamburg in den Silvesternächten 2015/2016 - vor allem im Gebiet der Reeperbahn - aufgrund der hohen Anzahl von Personen keine Bodycams eingesetzt. Zudem wären die Aufnahmen entsprechend nicht qualitativ hochwertig gewesen. Darin lag die Schwierigkeit. Dennoch ist festzustellen, dass gerade mit Blick auf die Silvesternächte nach der Bodycam als Einsatzmittel gerufen wird. Darin liegt eine gewisse Diskrepanz.

Wie gesagt, die Bodycam liefert keine objektive Aufnahme, sondern eine subjektive. Sie kann nicht das gesamte Geschehen eines Einsatzes widerspiegeln, weil aufgrund der Kameraperspektive, der Gradzahl des Winkels etc. einfach nicht alles erfasst wird.

Deutschlandweit werden unterschiedliche Modelle getestet und eingesetzt. Bestimmte Modelle wurden wieder abgeschafft, weil sie sich als nicht praktikabel erwiesen haben. Grundsätzlich muss man sagen: In den einzelnen Bundesländern werden unterschiedliche Modelle verwendet. Es werden unterschiedliche Speicherfristen festgelegt und unterschiedliche Kommunikationskonzepte erstellt. Zudem gibt es unterschiedliche Arten, Weisen und Möglichkeiten, wer wann was wie löschen darf. Es besteht keine Einheitlichkeit, sehr viele Differenzen und Unterschiede sind vorhanden.

Zudem gibt es derzeit keine abgeschlossene wissenschaftliche Studie zur Wirksamkeit von Bodycams im polizeilichen Einsatz in Deutschland. Gleichwohl gibt es einen Zwischenbericht einer Studie des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, der 2017 von Kersting, Naplava, Reutemann, Scheer-Vesper veröffentlicht worden ist.*

Aus diesem Zwischenbericht geht Folgendes hervor: Der Einsatz der Bodycams kann das Potenzial einer deeskalierenden Wirkung haben, aber ein Rückgang von Straftaten gegenüber Polizeibediensteten ist nicht nachweisbar. Die Gefährdung für den Polizeibediensteten aufgrund des Tragens der Bodycam ist ebenfalls nicht nachweisbar. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Polizei verändert, also in dem Sinne, dass eine Distanz zwischen Bürger und Polizei geschaffen wird. Es zeichnet sich ab, dass die Wirkung von Bodycams bei Personen, die unter Alkohol- und/oder Drogeneinfluss stehen, verringert ist. Vorläufige Befunde deuten darauf hin, dass der erwünschte Effekt nicht nachweisbar ist.

Wie gesagt, es handelt sich hierbei um keine abgeschlossene Studie, sondern es ist ein Zwischenbericht aus NRW. Es bleibt noch abzuwarten, welche Ergebnisse der Abschlussbericht letzten Endes präsentiert.

Die Funktion des Pre-Recordings, die ja auch zur Debatte steht, müsste einer juristischen Prüfung unterzogen werden, weil sich die Funktion als rechtswidrig erweisen könnte, da hier grundsätzlich zunächst anlasslos aufgenommen wird. Der Einsatz der Bodycam soll ja stattfinden, wenn Gefahr für Leib und Leben besteht - und nicht generell in einem Dauermodus.

Darüber hinaus ist noch sehr schwammig und noch nicht zu erfassen, inwiefern die Aufnahmen Beweiskraft bei Strafverfahren haben, inwiefern sie zulässig sind und inwiefern sie auch genutzt werden.

Wenn die Bodycam weiterhin eingeführt und benutzt wird, ist zu empfehlen, dass man den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu den Aufnahmen gewährt. Nach getätigter Aufnahme sollte man den Personen vielleicht einen

Handzettel überreichen mit Angaben wie Datum, Ort, Zeit, Dienststelle und vielleicht auch dem Namen des Polizeibediensteten.

Des Weiteren wird eine wissenschaftliche Begleitung empfohlen. Man müsste sich weiterhin angucken: Datenschutzbestimmungen, Datenschutzkontrolle, die Zugriffsrechte - wann wer was speichern und löschen darf -, die Manipulationssicherheit der einzelnen Geräte und natürlich auch die Beschäftigtenrechte der einzelnen Polizeibediensteten, also inwiefern sie selbst auch über die Bodycam kontrolliert werden können. Die Personalräte haben sich mit Blick darauf dagegen ausgesprochen. Das ist ein Punkt, der weiterhin zu prüfen ist. Man möchte ja keine Dauerüberwachung der einzelnen Polizisten.

Kennzeichnungspflicht für Polizisten

Die Pro- und Kontra-Argumente hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht gehen einher mit einem Gewaltdiskurs, der immer wieder mit dieser Thematik verbunden ist. Auch zu diesem Punkt ist festzustellen, dass unterschiedliche Regelungen in einzelnen Bundesländern bezüglich der Kennzeichnungspflicht existieren. Nicht alle Bundesländer haben eine Kennzeichnungspflicht eingeführt. Auch zur Auswirkung einer Kennzeichnungspflicht von Polizeibediensteten in Deutschland besteht keine wissenschaftlich fundierte Untersuchung. Es gibt aber Ergebnisse aus Berlin und Brandenburg. Dort ging es um die Befürchtung einer erhöhten Vulnerabilität von Polizeibediensteten aufgrund einer Kennzeichnung. Die Ergebnisse besagen: Diese Befürchtungen können nicht bestätigt werden. Ebenso können die Befürchtungen, dass eine erhöhte Anzeigebereitschaft gegen Polizeibedienstete aufgrund einer Kennzeichnung besteht und es aufgrund dessen zu vermehrter Gewalt gegen Polizeibedienstete kommt, nicht bestätigt werden.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass eine polizeiliche Kennzeichnungspflicht die transparente Polizeiarbeit und die Stärkung der Bürgernähe fördert. Man muss aber auch wissen: Die Kennzeichnungspflicht führt nicht dazu, dass unrechtmäßiges Handeln per se verhindert wird. Gleichwohl kann natürlich die Aufklärungsquote gesteigert werden, wenn es zu Übergriffen von Polizeibediensteten beispielsweise auf Bürgerinnen und Bürger kommt.

Darüber hinaus ist es möglich, dass die Mauer des Schweigens, von der im Polizeikontext immer

* (https://www.fhoev.nrw.de/fileadmin/Newsletter/2018_05_Mail/Zwischenbericht_OnlineVersion.pdf)

wieder gesprochen wird, aufgebrochen wird. Das heißt, das führt sozusagen - aber das ist ein anderer Diskurs - dazu, dass man den einzelnen Beamten eine Möglichkeit der Transparenz schafft.

Grundsätzlich ist an dieser Stelle zu empfehlen, vielleicht ein unabhängiges Polizeibeschwerdesystem für Bürger und Bürgerinnen sowie für die Polizisten einzuführen.

Abg. **Karsten Becker** (SPD): Zum Thema Bodycam gibt es eine Untersuchung aus Rheinland-Pfalz unter wissenschaftlicher Begleitung der Universität Trier. Liegen Ihnen daraus schon Erkenntnisse vor? Können Sie dazu etwas sagen?

Dr. Lena Lehmann: Zur der Untersuchung in Trier ist zu sagen, dass dort hauptsächlich die juristische Perspektive geprüft wird und nicht die Wirksamkeit von Bodycams. Dazu liegen mir noch keine weiteren Ergebnisse vor.

Abg. **Karsten Becker** (SPD): Eine Frage zur Kennzeichnungspflicht: Können Sie etwas zu der Anzahl der Fälle in Niedersachsen sagen, in denen ein wegen eines Amtsdeliktes beschuldigter Polizeibeamter nicht ermittelt werden konnte?

Dr. Lena Lehmann: In Bezug auf die Anzahl der Fälle in Niedersachsen habe ich keine Kenntnisse.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Sie hatten in Ihrer schriftlichen Stellungnahme zwei Verfahren zumindest kurz angeschnitten, in denen Aufzeichnungen mittels Bodycams fast als Beweismittel zum Tragen gekommen wären. Können Sie dazu ein paar Sätze sagen?

Dr. Lena Lehmann: Es gab zwei Verfahren, in denen die Aufnahmen zugelassen waren, aber letzten Endes im Gerichtsverfahren nicht angeschaut worden sind, weil bereits bekannt war, wer die Täter - ich weiß nicht, ob auch eine Täterin darunter war - waren und wie die Sachlage war, weil sie gestanden hatten. Also wurden die Aufzeichnungen dort nicht mehr hinzugezogen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe noch eine Frage technischer Natur zum Pre-Recording: Ist auch für die betroffene Person sichtbar, dass ein Pre-Recording stattfindet?

Dr. Lena Lehmann: Mir ist nicht bekannt, dass es einen Modus gibt, in dem - durch ein Lämpchen etc. - sichtbar ist, dass das Pre-Recording läuft.

Das ist aber sicherlich abhängig von den einzelnen Modellen. Ich könnte mir vorstellen, dass es da Unterschiede gibt. Auf dem Markt gibt es mehr als 18 verschiedene Modelle von verschiedenen Anbietern mit unterschiedlichsten technischen Möglichkeiten - z. B. auch App-Möglichkeiten auf Handys. Die Speicherkapazität des Pre-Recordings kann man ja auch unterschiedlich lang einstellen - also 30 Sekunden, mehrere Minuten etc. Es kommt auf das Modell an.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Im Gesetzentwurf steht, dass eine Bodycam zum Einsatz kommen kann,

„wenn dies nach den Umständen zum Schutz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.“

Ich habe Ihren Vortrag so verstanden, dass es im Hinblick auf die Wirksamkeit keine Nachweisbarkeit gibt. Ist denn aus Ihrer Sicht überhaupt denkbar, dass der Einsatz von Bodycams nach den vorliegenden Erkenntnissen zum Schutz der Beamtinnen und Beamten oder Dritter gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sein kann?

Dr. Lena Lehmann: Aus dem Zwischenbericht aus NRW geht hervor, dass der Einsatz von Bodycams das Potenzial einer deeskalierenden Wirkung haben kann. Das heißt, bevor eine Situation überhaupt eskaliert und es zu einem Gewaltübergriff kommt, könnte man damit ansetzen. Gleichwohl muss man aber bedenken, wenn man die Bodycam beispielsweise bei alkoholisierten oder unter Drogen stehenden Personen einsetzt, ist die Wirksamkeit verringert. Insofern kommt es sicherlich auf die Einsatzsituation an.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Wir haben einerseits gehört, dass die Bodycam zum Einsatz kommen soll, wenn Gefahr für Leib und Leben der Polizisten besteht. Andererseits haben Sie eben angegeben, jedem, der gefilmt worden ist, einen Zettel zu geben. Wie stellen Sie sich das in der Praxis vor?

Dr. Lena Lehmann: In der Praxis stelle ich mir das so vor: Die Kamera soll ja eine deeskalierende Wirkung haben. Es ist gewollt, dass es gar nicht erst zu einem Gewaltübergriff kommt. Das heißt, man deeskaliert die Situation in dem Moment, in dem man aufnimmt und mit dem Gegenüber spricht und interagiert. Nach dieser ganzen

Aktion kann man dann einen Zettel austeilen, auf dem die genannten Angaben stehen.

Das ist kein neues Verfahren, sondern das gibt es beispielsweise schon in England. Man kann also nicht sagen, dass es nicht praktikabel wäre. Insofern wäre das also durchaus eine Möglichkeit. Wie dieser Zettel ausgestaltet sein könnte, kann man ja noch prüfen. Aber grundsätzlich hat die betroffene Person dann die Möglichkeit, sich besser daran zu erinnern, was passiert ist, und damit auch juristische Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe noch eine Frage zur Kennzeichnungspflicht. Sie thematisieren in Ihrer Stellungnahme den Streitpunkt informationelle Selbstbestimmung von Polizeibeamtinnen und -beamten und das Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam. Können Sie dazu noch ein paar Sätze zur Begründung ausführen?

Dr. Lena Lehmann: Ich empfehle Ihnen, die Begründung zu dem Urteil in diesem Bereich selbst zu lesen. Ich habe das in der Stellungnahme nicht weiter ausgeführt. Ich bin keine Juristin, und das zu beurteilen, liegt mir fern.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe bei der Recherche zufällig eine Evaluation zur Videoüberwachung gefunden, die Ihr Institut in Nordrhein-Westfalen durchgeführt hat und die zu ganz interessanten Ergebnissen kommt. In der Zusammenfassung steht, dass im Grunde die Videoüberwachung mehr oder weniger sinnlos sei, also wenig Effekte mit sich bringe. Können Sie dazu noch etwas sagen?

Dr. Lena Lehmann: Sie sprechen die Evaluation des nordrhein-westfälischen Gesetzes zur Videoüberwachung an, die das KFN durchgeführt hat. Ja, man muss sehen, dass da kein Effekt nachweisbar ist. Das ist aber auch keine neue Erkenntnis. Wenn man die internationale Forschungslage betrachtet, stellt man fest, dass alle zu dem gleichen Ergebnis kommen - und zwar zu dem, dass Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen keinen Effekt hat. Das geht auch aus dem Bericht des KFN hervor.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Dazu habe ich eine direkte Nachfrage: Videoüberwachung hat keinen Effekt? - Wahrscheinlich in der Prävention, das kann ich mir vorstellen, da gebe ich Ihnen recht. Aber bei der Aufklärung ist die Videoüberwachung doch durchaus ein Mittel, das den Polizisten hilft, Tatverdächtige festzustellen.

Dr. Lena Lehmann: Dazu kann ich nichts weiter sagen, weil ich dazu keine Stellungnahme geschrieben habe. Die Ergebnisse aus NRW zeigen: Videoüberwachung ist kein gewaltverhinderndes bzw. kein kriminalitätsreduzierendes Mittel.

Bezüglich der Aufklärungsquoten müsste ich selbst noch einmal in den Bericht hineingucken. Wie gesagt, dazu habe ich keine Stellungnahme geschrieben, und deswegen möchte ich dazu auch nichts sagen. Aber das ist im KFN-Bericht nachzulesen.

Prof. Dr. jur. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 2 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 1 (zu [Drs. 18/828](#))

Prof. **Dr. jur. Jörn Ipsen:** Die schriftliche Stellungnahme, die ich vorgelegt habe, wird als Beitrag in Heft 9 der *Niedersächsischen Verwaltungsblätter* erscheinen, sodass sie auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich sein wird. Mit Blick darauf möchte ich die Einzelheiten dieser Stellungnahme nicht wiederholen, sondern mich der prinzipiellen Frage widmen, wie die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Beurteilung dieses Reformgesetzes zu gewinnen sind.

Es gibt im Grundgesetz kein Grundrecht auf Datenschutz und kein Computergrundrecht. Beide Grundrechte sind ausschließlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt worden - das Datenschutzgrundrecht relativ früh durch das sogenannte Volkszählungsurteil, das Computergrundrecht sehr viel später, als man die Technik der Information und der Informationsverbreitung überhaupt erst richtig einzuschätzen wusste.

Wenn kein geschriebenes Grundrecht existiert, dann existieren natürlich auch keine geschriebenen Grundrechtseinschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht ist also in seinen zahlreichen Urteilen immer genötigt gewesen, nicht nur das Grundrecht selber zu entwickeln, sondern auch dessen Einschränkungen.

Ich habe das jüngste Urteil mitgebracht, das BKA-Gesetz-Urteil von 2016. Es umfasst exakt 130 Seiten. Sie mögen schon aus der Länge dieser Urteile folgern, dass es sehr schwierig ist, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe im Einzelnen

zu entwickeln, weil ja die textliche Grundlage fehlt. Wie gesagt, im Grundgesetz selbst steht kein Wort darüber.

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht anlegt, sind schlicht und einfach das Übermaßverbot. Mit anderen Worten: Gesetze, die in diese beiden aus der Rechtsprechung gewonnenen Grundrechte eingreifen, dürfen nicht dem Übermaßverbot widersprechen. Sie müssen erstens einen legitimen Zweck verfolgen, zweitens geeignet sein, drittens erforderlich sein und viertens angemessen sein. Sie können die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf diese Kurzformel bringen, nämlich auf die Prüfung, ob ein Gesetz erstens in seinem Zweck legitim, zweitens geeignet, drittens erforderlich und viertens angemessen ist. Diese vier Parameter sind auch an die Vorschriften dieses Gesetzentwurfes anzulegen.

Zur Gesetzestchnik darf ich bemerken, dass die Fraktionen, die diesen Gesetzentwurf eingebracht haben, sich an die Begrifflichkeit des Bundesverfassungsgerichts angelehnt haben. Allerdings hatten sie ein Vorbild in der Novelle zum BKA-Gesetz, nachdem das BKA-Gesetz in einigen Vorschriften als nichtverfassungsgemäß angesehen worden war. Dieses Reformgesetz trägt also der Novelle des BKA-Gesetzes Rechnung und übernimmt zu einem großen Teil die Wortwahl des BKA-Gesetzes.

Jetzt komme ich zu Einzelfragen, über die man unterschiedlicher Meinung sein kann. Ich habe eben gesagt, dass etwas erforderlich und angemessen sein muss. Hierzu ist zunächst zu sagen, dass diese Entscheidung regelmäßig nur im Einzelfall getroffen werden kann. Die Dauer des Freiheitsentzuges, der Gewahrsamnahme, die in diesem Gesetz auf 74 Tage verlängert worden ist, mag bei manchem den Einwand provozieren, das sei übermäßig. Nun muss man wissen, dass es nicht der Regelfall ist, dass die Gewahrsamnahme zweimal verlängert und der gesamte Rahmen ausgeschöpft wird, sondern dass dies nur der Rahmen ist. Im Einzelfall gibt es den Richtervorbehalt, der die Dauer bestimmen muss.

Zu diesen Einzelfragen möchte ich jetzt nicht Stellung nehmen, ich stehe aber gern zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung.

Ich möchte nur deutlich machen, dass man sich dort in einem Bereich bewegt, der das klassische Polizeirecht transzendiert. Zwischendurch gab es

die Bezeichnung NGefAG, Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz. Diese Bezeichnung impliziert, dass es im Gefahrenabwehrgesetz nur auf die Abwehr von Gefahren ankommt. Eine Gefahr ist dadurch definiert, dass mit großer Wahrscheinlichkeit ein Schaden eintritt. Das ist Gegenstand der sogenannten Gefahrenprognose. Man erreicht an dieser Stelle aber - die Bestimmungen des Gesetzentwurfes sind hiervon geprägt - einen Bereich unterhalb der Gefahrenschwelle, und deswegen sind die Maßnahmen, die dort vorgesehen sind, Maßnahmen der Gefahrenvorsorge. Wäre es nur Gefahrenabwehr, dann könnte man sich im Grunde mit § 11 Nds. SOG begnügen. Hier geht es um die Gefahrenvorsorge und die Kriminalitätsverhütung; denn die Gefahr würde immer voraussetzen, dass bereits eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen worden ist.

Diese sogenannten Vorfeldaufgaben, die der Polizei übrigens nicht erst mit dem Gesetzentwurf, sondern auch bisher übertragen worden sind, gehören zu der Arkana des Polizeirechts. Es ist allerdings schwerlich zu bezweifeln, dass solche Vorfeldaufgaben erfüllt werden müssen.

Der Fall Amri, der ohne Zweifel bei der Schaffung dieser Gesetzesreform im Hintergrund stand, hat uns gelehrt, dass die Gefährder schon frühzeitig aufgefallen sind, es aber zum Teil an den Rechtsgrundlagen, zum Teil aber auch an dem Willen der Behörden gefehlt hat, in diesem Vorfeld einzuschreiten.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Sie haben in Ihrer Stellungnahme den Vergleich beispielsweise zu Abschiebehaft und zu anderen Bereichen wie der strafprozessualen Untersuchungshaft gezogen. Im Vergleich zu diesen Maßnahmen relativieren Sie die Gewahrsamnahme von 74 Tagen ein Stück weit. Ich sehe das explizit anders und möchte nachfragen, ob beim Übermaßverbot nicht doch die rote Linie überschritten worden ist.

Sie sprechen eine Maßnahme aus dem Aufenthaltsgesetz, die Abschiebehaft, an. Sie trägt zwar die Bezeichnung „Haft“, ist aber keine Haft im eigentlichen Sinne, sondern eher eine Festsetzung mit besonderen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Das haben wir in Hannover-Langenhagen auch räumlich darstellen müssen. Sie unterscheidet sich massiv von einer klassischen Haftsituation. Und auch die strafprozessuale Haft bietet durch das strafrechtliche Verfahren einen besonderen Schutz und Gewährleistungen,

die man allerdings bei der Haft von bis zu 74 Tagen, um die es hier geht, so nicht haben.

Auf die Frage, wie diese 74 Tage zustande gekommen sind, hat Herr Minister Boris Pistorius im Innenausschuss berichtet, dass das weniger auf Erfordernisse aus der polizeilichen Arbeit, sondern eher auf die Verhandlungssituation in der der Großen Koalition und auf deren Ergebnis zurückgeht. Insofern frage ich, ob das Übermaßverbot in dieser Form tatsächlich eingehalten ist oder nicht doch überschritten wurde.

Prof. Dr. jur. Jörn Ipsen: Das ist eine für einen Verfassungsrechtler schwer zu beantwortende Frage. Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es bei Zahlen oder Zeiträumen keine exakt festzustellenden Grenzen. Diese Grenzen können im Grunde nur im Einzelfall gezogen werden. Deswegen gibt es den Richtervorbehalt. Der Richtervorbehalt bedeutet ja nichts anderes, als dass der Richter diesen Rahmen mit der Möglichkeit einer zweimaligen Verlängerung ausschöpfen kann, aber nicht ausschöpfen muss. Insofern liegt die Antwort an dieser Stelle im Einzelfall.

Die Untersuchungshaft - Sie haben sie selbst erwähnt - kann Jahre dauern, und es kann sein - den Fall gab es gerade -, dass der Untersuchungshäftling am Ende freigesprochen wird und dann eine Haftentschädigung von 12,50 Euro pro Tag bekommt. Das ist natürlich eine Grundrechtsverletzung, wie man sie sich nicht schlimmer vorstellen kann; denn für die Anordnung der Untersuchungshaft ist nur ein dringender Tatverdacht und eine Fluchtgefahr oder eine Verdunkelungsgefahr erforderlich. Im Strafrecht, dass in diesem Fall ja nur eine Straftat - eine Gefahr, ohne Frage - und einen Tatverdächtigen voraussetzt, wird mit ganz anderen Zeiträumen gehandelt.

Das, was hier erstaunt, ist die Versiebenfachung der bisher zulässigen Höchstdauer von zehn Tagen. Das ist aber eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens, und ich will gerne einräumen, dass man der Auffassung sein kann, das sei zu lang. Ich vermag aber nicht zu sehen, dass wir darin einen Verfassungsverstoß sehen müssen. Das würde ja bedeuten, dass man eine exakte Zahl, etwa 30 Tage, angeben könnte. Das würde das Bundesverfassungsgericht vielleicht tun. Das weiß ich nicht. Aber ich sehe mich dazu nicht in der Lage.

Abg. Dr. Stefan Birkner (FDP): Ich würde gerne zu einer konkreten Norm kommen, und zwar zu der sogenannten Online-Durchsuchung in § 33 d des Entwurfes. Sie haben darauf hingewiesen, dass die Vorschriften dem BKA-Gesetz - zumindest einer späteren Fassung, wenn ich es richtig verstanden habe - entnommen worden sind, und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum BKA-Gesetz Berücksichtigung gefunden hat und übernommen wurde. Wenn ich es richtig verstanden habe, ist die Vorschrift im BKA-Gesetz zur Online-Durchsuchung in einem Abschnitt enthalten, der sich ausschließlich auf terroristische Straftaten bezieht. Für mich ist klar, dass sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hier auf die Bekämpfung des Terrorismus konzentriert hat und auch die Aussage des Bundesverfassungsgerichtes, dass diese Norm in dem jetzigen Wortlaut verfassungsgemäß ist, hier zu verorten ist.

Jetzt ist aber die Norm in § 33 d eben nicht auf terroristische Straftaten begrenzt, gerade in dieser sogenannten Schläfervariante in § 33 d Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, in dem dann auch allgemein an die Voraussetzungen in Satz 1 Nrn. 1 und 2, in denen es um Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder eben besonders schützenswerte Güter geht, angeknüpft wird. Insofern ist keine Beschränkung auf terroristische Straftaten mehr gegeben.

Für mich stellt sich das Problem, dass es einerseits über diese Schläfervariante eine weitere Verlagerung ins Vorfeld gibt und auf der anderen Seite bei den Tatbestandsmerkmalen die Öffnung zu allgemeinen Gefahrenabwehrregelungen und keine Konzentration mehr auf sehr schwerwiegende terroristische Straftaten, die ja auch dem BKA-Gesetz-Urteil zugrunde lagen. Diese Einengung fällt hier weg.

Da stellt sich für mich die Frage: Ist diese Ausweitung, die sich aus meiner Sicht allein durch die systematische Verlagerung ergibt, weil es eben keine Begrenzung auf einen terroristischen Komplex gibt, von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gedeckt, und wie sieht es mit Blick auf die Verfassungsgemäßheit aus? Können Sie dazu etwas sagen?

Prof. Dr. jur. Jörn Ipsen: Das ist ebenfalls eine schwer zu beantwortende Frage, weil die Maßstäbe, wie ich eingehend erläutert habe, im Grunde nur der Rechtsprechung zu entnehmen sind. Außer terroristischen Gewalttaten gibt es natürlich

auch andere Delikte, die so geartet sind, dass man in einem weiten Bereich die Fernmeldegeräte abhören kann.

Sie wissen selbst, dass der Eingriff in Artikel 10 für alle Straftaten gilt. Insofern ist für mich die Parallele zum Eingriff in das Fernmeldegeheimnis offensichtlich; denn Kommunikation findet heute im Wesentlichen online statt, und es wäre meines Erachtens ein schwer zu begründender Widerspruch, wenn gemäß SOG - oder in Zukunft NPOG - zwar Fernmeldeeinrichtungen abgehört werden könnten, aber demgegenüber ein Eingriff in die Computerkommunikation unstatthaft wäre. Das wäre ein Widerspruch, der im Übrigen die polizeiliche Arbeit ungeheuer erschweren würde.

Sie haben vielleicht vorgestern ein Interview mit dem BKA-Präsidenten zur Kenntnis genommen, der sich nachhaltig darüber beschwerte, dass von Gesetzes wegen die Verfolgung der Kommunikation Pädophiler im Internet außerordentlich erschwert würde, und dass es eine Anzahl von Fällen gebe, in denen sofort gelöscht werden müsse, obwohl ein entsprechender Tatverdacht bestehe. Insofern kann ich in Parallele zu den Eingriffen ins Fernmeldegeheimnis nicht finden, dass die Onlinekommunikation einem höheren Schutz unterworfen werden sollte als die ganz normale Telefonkommunikation.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Ich wollte nur zur Korrektur sagen, dass die Online-Durchsuchung nach § 33 d des Gesetzentwurfs nicht für alle Straftaten oder für einen breiteren Anwendungsbereich gilt, sondern sie ist in § 33 Abs. 1 und 2 eingeschränkt auf Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit oder Straftaten gegen Güter der Allgemeinheit, und das sind auch nichtterroristische Straftat.

Dahinter steht natürlich der Gedanke, dass es Straftaten gibt, die in ihrer Wertigkeit und in ihrem Schadenspotenzial denen einer terroristischen Straftat gleichzusetzen sind. Und es ist nicht einzusehen, dass man das Mittel bei einer terroristischen Straftat anwenden darf, aber bei diesen Straftaten nicht. Das ist der Grundgedanke hinter dieser Formulierung.

Alles andere hat Herr Ipsen eben gesagt. Man kann den Schutz nicht höher stellen, als er durch die Einschränkung des Fernmeldegeheimnisses schon gegeben ist. Man muss sehen, dass die Mittel, die wir wählen, was die Anwendung betrifft, zumindest gleichwertig gesetzt sind.

Prof. Dr. Mattias Fischer, Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 25 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 19 (zu [Drs. 18/828](#))

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Politische Kommentatoren halten dem Gesetzgeber oft blinden Aktivismus vor. Mit Blick auf das Polizeigesetz kann man dem niedersächsischen Gesetzgeber diesen Vorwurf wahrlich nicht machen. Ganz im Gegenteil. Das SOG ist in vielfältiger Hinsicht gewissermaßen ein Dino unter den Polizeigesetzen. Die letzte umfassende Novellierung stammt aus dem Jahr 2007. Seitdem haben zahlreiche Urteile nicht nur des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch der Verwaltungsgerichte den gesetzlichen Anpassungsbedarf immer deutlicher werden lassen. Auch neue Bedrohungslagen und die technische Entwicklung gingen am niedersächsischen Polizeigesetz vorbei - im Unterschied zu den Polizeigesetzen zahlreicher anderer Bundesländer. Schon vor diesem Hintergrund kann man den vorliegenden Gesetzentwurf durchaus als Quantensprung bezeichnen. Niedersachsen steigt in Sachen Polizeigesetz gewissermaßen von der 2. in die 1. Bundesliga auf, wenn denn dieser Gesetzentwurf Gesetzeskraft erlangt.

Für Alarmismus - Stichworte: Totalüberwachung, Ausverkauf der Grundrechte, Weg in den Polizeistaat - besteht keinerlei Anlass. Auch Anhaltspunkte für einen Frontalangriff auf die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger - Stichwort: Entschließungsantrag - sehe ich nicht. Neue polizeiliche Befugnisse stehen nicht von vornherein, also gewissermaßen automatisch, unter dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Vergegenwärtigt man sich die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sicherheitsrecht insbesondere seit 9/11, so fällt auf, dass das Gericht bisher noch keines der zahlreichen neuen polizeirechtlichen Instrumente als solches für unvereinbar mit dem Grundgesetz gehalten hat. Das wird oft übersehen.

Ob „Großer Lauschangriff“ oder präventive Telekommunikationsüberwachung, ob Rasterfahndung oder Online-Durchsuchung, ob automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen, Quellen-TKÜ oder selbst Vorratsdatenspeicherung: In allen Fällen hat das Bundesverfassungsgericht die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit dieser Instrumente bejaht.

Doch zeigen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den genannten polizeilichen Maßnahmen auch: Der Teufel liegt oft im Detail. Mag eine neue Befugnis sicherheitspolitisch auch noch so wünschenswert, verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, angesichts veränderter Bedrohungslagen oder im Zuge des technischen Fortschritts unter Umständen sogar geboten sein - stets muss die Maßnahme auch so ausgestaltet sein, dass sie rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Gelingt das nicht, droht doch Verfassungswidrigkeit. - Auf die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bzw. - wie es Herr Professor Ipsen genannt hat - des Übermaßverbotes, wurde schon hingewiesen.

Das Grundgesetz fordert größtmögliche Sicherheit in größtmöglicher Freiheit. Zugegeben: Damit liegt die Messlatte für den Gesetzgeber ziemlich hoch. Hier hilft mitunter nur die Methode „Versuchen und Irrtum“, „Trail and Error“.

Dem Vorwurf einer verfassungsrechtlich unzureichenden Ausgestaltung neuer Befugnisse sieht sich teilweise auch der vorliegende Gesetzentwurf ausgesetzt. Allerdings - und das soll hier eine entscheidende Botschaft sein - sind verfassungskonforme Regelungen möglich.

Ich komme nun zu einzelnen Normen, um es einmal konkreter zu machen.

Gefährderansprachen und -anschreiben

Der Gesetzentwurf sieht in § 12 a erstmals eine spezielle Befugnisnorm für Gefährderansprachen und Gefährderanschreiben vor, die bisher auf die Generalklausel - also auf § 11 des SOG - gestützt worden sind.

Mit der Neuregelung werden die Hürden für den Einsatz dieser praktisch bedeutsamen und bewährten Maßnahme gesenkt. Zukünftig soll sie nicht mehr eine konkrete Gefahr zur Voraussetzung haben; ein Gefahrenverdacht genügt. Diese Neuerung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie führt im Ergebnis sogar zu mehr Rechtssicherheit in der Rechtsanwendung.

Zudem fällt auf, dass Gefährderansprachen und -anschreiben zukünftig nur noch der Polizei zustehen sollen. Entsprechende Maßnahmen durch die Verwaltungsbehörden, etwa durch kommunale Ordnungsbehörden, wären folglich nicht mehr möglich. Dem Gesetzentwurf habe ich keinerlei Hinweise entnehmen können, welche Gründe hinter dieser geplanten Rechtsänderung stehen.

Verfassungsrechtlich problematisch ist die geplante Befugnisnorm insofern, als im Zusammenhang mit den Ausnahmeregelungen zu dem grundsätzlichen Erfordernis, eine Gefährderansprache an der Wohnung durchzuführen, ein Verstoß gegen das grundgesetzliche Bestimmtheitsgebot droht. Das liegt an den Formulierungen, die schwer nachvollziehbar sind. Bestimmtheitsgebot heißt eben auch, dass die Normen so klar wie möglich für die Rechtsanwender, für die Polizei formuliert werden müssen und die Bürgerinnen und Bürger möglichst auch erkennen können, wie der rechtliche Rahmen aussieht. Ich möchte auf die Einzelheiten gar nicht weiter eingehen - das würde hier zu weit führen - und verweise insoweit auf meine schriftliche Stellungnahme.

Meldeauflage

In dem Gesetzentwurf ist erstmals eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die sogenannte Meldeauflage vorgesehen. Auch insoweit handelt es sich um eine in der polizeilichen Praxis etablierte Maßnahme, die bisher auf die Generalklausel gestützt wird.

Dieser Rückgriff auf die Generalklausel sieht sich allerdings zunehmend verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt - auch daran merkt man das Alter des Gesetzes, des SOG -, sodass die Schaffung einer eigenständigen Regelung ausdrücklich zu begrüßen ist. Bei der Meldeauflage wird die Eingriffsschwelle ebenfalls abgesenkt; denn zukünftig soll auch dieses Instrument bereits im Vorfeld konkreter Gefahren möglich sein. Auch das ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Allerdings überzeugt die Aufspaltung der Meldeauflage in drei unterschiedliche Tatbestandvarianten nicht. Hier sehe ich ebenfalls Probleme mit der hinreichenden Bestimmtheit der Norm. Sie ist inhaltlich, so wie sie jetzt ausformuliert ist, nur schwer nachvollziehbar.

Zur Lösung dieses Problems bietet sich an, auf Formulierungen zurückzugreifen, die sich praktisch gleichlautend bereits in den Polizeigesetzen von Rheinland-Pfalz und Hessen finden. Eine entsprechende Regelung der Meldeauflage auch in Niedersachsen befördert im Übrigen auch das erklärte Ziel der Innenministerkonferenz, angesichts der länderübergreifend wirkenden Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus die einschlägigen Polizeibefugnisse auch länder-

übergreifend möglichst einheitlich zu regeln - Stichwort: Musterpolizeigesetz.

Befugnisnormen in Fällen häuslicher Gewalt

Sehr überzeugend sieht der Gesetzentwurf vor, die Regelungen zur präventiven Bekämpfung häuslicher Gewalt in einem eigenständigen Paragraphen zusammenzufassen mit dem erklärten Ziel, differenziertere, wirksamere und klarere Regelungen zu treffen. Gerade vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung des Gesetzentwurfs empfehle ich, das in § 17 b des Gesetzentwurfs vorgesehene neue Instrument des Kontaktverbotes auch für die Bekämpfung häuslicher Gewalt nutzbar zu machen. Denn ein wirksamer Schutz der gefährdeten Person ist letztlich nur möglich, wenn nicht nur die physische Anwesenheit potenzieller Gewalttäter verhindert wird, sondern auch deren Möglichkeiten eingeschränkt werden, über die vielfältigen Wege der Telekommunikation Bedrohungsszenarien aufzubauen - Stichworte: Telefon, SMS, WhatsApp.

Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Eine weitere völlig neue Befugnisnorm ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung, landläufig elektronische Fußfessel genannt. Ungeachtet der in der sicherheitspolitischen Debatte geäußerten Bedenken, ob und inwieweit die Fußfessel terroristische Anschläge oder andere schwere Straftaten tatsächlich verhindern kann, kommt sie jedenfalls durchaus als ergänzendes Instrument etwa zur Observation in Betracht, und als solches ist ihre Geeignetheit zur Verhinderung von Straftaten jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Die elektronische Fußfessel führt allerdings zu erheblichen Grundrechtseingriffen. Da der Gesetzentwurf ihren Anwendungsbereich aber auf den Schutz ausnahmslos hochwertiger Rechtsgüter begrenzt, liegt auch insoweit kein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip vor.

Fraglich ist allerdings, ob die Regelung auch die Anforderungen erfüllt, die sich für die Maßnahme aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in verfahrensrechtlicher Hinsicht ergeben. So verlangt das Bundesverfassungsgericht für vergleichbare Eingriffe regelmäßig einen Richtervorbehalt. Einen solchen Richtervorbehalt sieht der Gesetzentwurf bei der elektronischen Fußfessel allerdings nicht vor - und das im Übrigen im Unterschied zu allen anderen Polizeigesetzen, die die Fußfessel bereits kennen. Da ist zu nennen das BKA-Gesetz,

und es sind zu nennen die Landespolizeigesetze aus Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen.

Niedersachsen hatte angekündigt, bei der Regelung der Fußfessel Vorreiter zu sein. Andere Länder haben sie längst und verfügen über den Richtervorbehalt. Ich würde vorschlagen - um den Vorwurf der Rechtswidrigkeit für die niedersächsische Regelung zu vermeiden -: Niedersachsen sollte es dem Bund und den genannten Ländern gleich tun und die Fußfessel ebenfalls unter Richtervorbehalt stellen.

Unterbindungsgewahrsam

Zu den umstrittensten Neuerungen des Gesetzentwurfs - auch das haben wir heute schon angesprochen - zählen die Regelungen zum sogenannten Unterbindungsgewahrsam, auch Sicherheits- oder Präventivgewahrsam genannt. Zur Verhinderung terroristischer Straftaten soll zukünftig im äußersten Fall bekanntlich ein Unterbindungsgewahrsam mit einer Dauer von 74 Tagen möglich sein. Heute haben wir die Maximalzahl von zehn Tagen.

Das ist gesetzestextlich - ich sage bewusst gesetzestextlich -, zugegeben und gelinde gesagt, eine weitreichende Veränderung. Umso mehr muss allerdings verwundern, dass der Verfasser des Gesetzentwurfs offenbar zuletzt noch Angst vor der eigenen Courage bekommen hat; denn im letzten Absatz der Gesetzesbegründung heißt es: Die Neuregelung des Unterbindungsgewahrsams - ich zitiere -

„scheint verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein“.

Mit dieser Formulierung werden natürlich Zweifel an einer verfassungsmäßigen Ausgestaltung der Neuregelung nicht beseitigt, sondern geschürt.

Eines ist klar: Ob und inwieweit diese Neuerung - auch darauf hat Herr Professor Ipsen bereits hingewiesen - einer etwaigen Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht Stand hält, lässt sich seriöserweise nicht eindeutig beantworten. Es gibt aber meines Erachtens, gute Gründe von der Verfassungsmäßigkeit der Regelung überzeugt zu sein. - Das möchte ich kurz erläutern.

Zunächst besteht an einer grundsätzlichen Zulässigkeit des Unterbindungsgewahrsams kein Zweifel. Das lässt sich der Rechtsprechung des Bun-

desverfassungsgerichts jedenfalls klar entnehmen. Insoweit mögen auch noch alle zustimmen.

Der Streit entzündet sich allerdings, wie so oft, an der Höchstdauer, also an der Obergrenze. Dabei ist zu beachten, dass die Höchstdauer zukünftig zunächst 30 Tage und nicht etwa 74 Tage betragen soll und dass diese Variante des Präventivgewahrsams von vornherein auf die Verhinderung terroristischer Straftaten und damit auf den Schutz höchster Rechtsgüter begrenzt sein soll.

Erst aufgrund von zwei weiteren richterlichen Prüfungen, die jeweils erneut und wie bereits die erste Prüfung zu dem Ergebnis kommen müssen, und das ist aus meiner Sicht der entscheidende Punkt, dass eine Ingewahrsamnahme - ich zitiere aus dem Gesetzentwurf -

„*unerlässlich* ist, um die unmittelbar bestehende Begehung oder Fortsetzung einer terroristischen Straftat zu verhindern“.

Nur dann kann die zukünftig vorgesehene Maximaldauer von 74 Tagen überhaupt irgendwann einmal erreicht werden.

Diese Tatbestandsvoraussetzungen sind es - und nicht etwa fallunabhängige Höchstgrenzen -, die praktisch von vornherein dazu führen, dass solche präventiven Freiheitsentziehungen in der Regel nur von kurzer Dauer sein können, wie auch das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung einmal festgestellt hat.

In eben dieser Entscheidung hat das Verfassungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass präventive Freiheitsentziehungen - Zitat -

„solange zulässig sind, als sie zur Unterbindung der Anlasshandlungen erforderlich und zumutbar sind“.

Legt man diesen Ansatz zugrunde, könnten gesetzliche Höchstgrenzen, die im Ergebnis möglicherweise sogar der Regelung zur Untersuchungshaft in § 112 StPO entsprechen, entbehrlich sein. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang zudem, dass auch im Grundgesetz in Artikel 104 eine zeitliche Höchstdauer - insofern gibt es schon zeitliche Höchst dauern - ausdrücklich nur für den Fall vorgesehen ist, dass die Polizei Personen „aus eigener Machtvollkommenheit“ - also eben gerade ohne richterliche Anordnung - in Haft nimmt.

Angesichts der auf Höchstzahlen fokussierten politischen Debatte über den Präventivgewahrsam sei schließlich noch angemerkt, dass für die Abschiebungshaft in Form der Sicherungshaft, die ebenfalls einen präventiven Charakter hat - bei allen Unterschieden - gemäß § 62 AufenthG eine Höchstdauer von sogar 18 Monaten vorgesehen ist.

Zusammenfassend spricht meines Erachtens der abgestufte dreifache Richtervorbehalt in Verbindung insbesondere mit den hohen tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Ingewahrsamnahme dafür, dass die Neuregelungen zur Präventivhaft zur Verhinderung terroristischer Straftaten verfassungskonform sind.

Bodycams

Die niedersächsische Polizei setzt die Körperkameras bekanntlich bereits seit Dezember 2016 ein, allerdings ohne ausreichende Rechtsgrundlage. Es ist daher zu begrüßen, dass der Gesetzgeber diesen rechtswidrigen Zustand nun endlich beenden will, indem er in dem Gesetzentwurf eine spezielle Befugnisnorm für die Bodycams vorsieht.

Doch die Neuregelung sieht sich verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. - Hier möchte ich noch etwas deutlicher werden, als es die erste Sachverständige getan hat. Die Bedenken ergeben sich insbesondere aus einer Funktion, mit der die Bodycams zukünftig von Gesetzes wegen ausgestattet sein sollen. Das ist die Funktion des sogenannten Pre-Recordings. Kurz gesagt, ermöglicht Pre-Recording, dass die Bodycam gewissermaßen aufgrund einer Vorratsdatenerfassung selbstständig für allerdings kurze Zeiträume, Videoaufzeichnungen in Bild und Ton fertigen kann, für die die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten die Aufzeichnungsfunktion noch gar nicht ausgelöst haben.

Diese Funktion - das habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme näher ausgeführt - führt im Ergebnis zu einer verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden verdeckten Videoaufzeichnung. Andere Bundesländer haben deswegen bewusst darauf verzichtet, die Bodycams der Polizei mit Pre-Recording-Funktionen auszustatten. In Niedersachsen droht der Polizei also, dass sie mit der neuen Rechtsgrundlage für die Bodycams gewissermaßen aus der alten Verfassungswidrigkeit in eine neue Verfassungswidrigkeit hinüber-

rutscht. Warten wir einmal ab, was die Landesdatenschutzbehörde dazu sagen wird.

Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung

Aus meiner Sicht ist beim Thema Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung verfassungsrechtlich grundsätzlich nichts zu beanstanden. Die Ausführungen sind eng geführt an das BKA-Gesetz, das seinerseits wieder ganz eng angelehnt an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz ist.

Neue Bezeichnung des Gesetzes

Erlauben Sie mir abschließend noch ein paar Worte zur geplanten neuen Bezeichnung des Gesetzes. Es soll zukünftig nicht mehr den Titel „Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ tragen, sondern „Polizei- und Ordnungsbehördengesetz“ heißen.

Eine überzeugende Begründung für die Neubezeichnung ist nicht ersichtlich. Ganz im Gegenteil. Im Staat des Grundgesetzes - also auch in Niedersachsen - sind die Gesetze in letzter Konsequenz nicht für die Verwaltung gemacht, sondern für die Bürgerinnen und Bürger. Dementsprechend dient auch das Nds. SOG nicht etwa der Polizei oder den Verwaltungsbehörden, sondern der Sicherung der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger Niedersachsens.

Ziel ist und bleibt Gefahrenabwehr, um „Sicherheit und Ordnung“ zu gewährleisten. Deshalb sollte man auch weiterhin auf die zentrale gesetzliche Aufgabe der Verwaltungsbehörden und der Polizei abstellen und es bei der bewährten Bezeichnung des Gesetzes belassen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Sie hatten bei den Meldeauflagen auf Lösungen aus anderen Bundesländern verwiesen. Sie hatten in Bezug auf die elektronische Fußfessel den fehlenden Richtervorbehalt angesprochen. Können Sie uns sagen, in welchen Bundesländern man es anders umgesetzt hat, damit wir uns diese Regelungen ansehen können?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Es sind zahlreiche Gesetze, die ich auch benannt habe: das BKA-Gesetz, die Landespolizeigesetze in Bayern, in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und auch in Hessen. Diese Bundesländer haben den Richtervorbehalt.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Ich habe noch eine Frage zur Pre-Recording-Funktion bei der Bodycam. Es gibt im polizeilichen Bereich durchaus den Wunsch danach, damit man sowohl die einzelnen Situationen als auch die Ursachen und Wege, die zu einer bestimmten Situation geführt haben, vollumfänglicher darstellen kann. Das hat meiner Meinung nach auch durchaus eine Berechtigung. Könnten Sie noch einmal darlegen, warum das aus Ihrer Sicht - wenn man die Schutzgüter abwägt - trotzdem verfassungswidrig sein könnte? Können Sie uns darlegen, wie die anderen Länder damit umgegangen sind bzw. ob es auf Landes- oder auch Bundesebene Anhaltspunkte gibt, auf die wir uns beziehen könnten?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Dass dieser Wunsch seitens der Polizei besteht, kann ich durchaus nachvollziehen. Wir müssen uns aber zunächst einmal klarmachen, was überhaupt das Ziel der Bodycams ist. Und das Ziel ist, den Schutz der Polizeibeamtinnen und -beamten zu verbessern.

Wie kann das klare gesetzgeberische Ziel erreicht werden? - Durch Abschreckung und Deeskalation. Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger genau wissen müssen, dass die Kamera läuft. In bestimmten Situationen kann man sie anstellen, und dann weiß das Gegenüber, dass sie läuft und hält sich vielleicht zurück.

Wenn ich quasi heimlich aufzeichne, hat das mit Abschreckung und Deeskalation - und damit letztlich mit dem Gedanken des Schutzes der Polizeibeamtinnen und -beamten - nichts mehr zu tun. Dann kann ich das Instrument vielleicht zur Strafverfolgung benutzen. Aber die Strafverfolgung in dieser Form zu regeln, ist nicht Aufgabe des niedersächsischen Gesetzgebers. Das muss der Bund machen. Das ist von vornherein auch gar nicht in der Norm festgesetzt.

Indem wir Pre-Recording integrieren, bauen wir eine Funktion ein, die für das Erreichen des Zieles, die Polizei zu schützen, von vornherein nicht geeignet ist. Das führt dann letztlich zu dem Ergebnis, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip an dieser Stelle tangiert ist.

Anders formuliert - aber dafür ist mir bisher keine Lösung bekannt -: Wenn man Pre-Recording offen machen könnte, dann wäre vielleicht eine Möglichkeit denkbar. Pre-Recording heißt letztlich, dass Sie das Gerät morgens in Betrieb nehmen und es immer läuft. Die Aufnahme wird immer wieder überschrieben. Wenn man die Auf-

nahme dann in der Situation betätigt, dann werden zusätzlich zu dem ausgelösten Aufzeichnungsvorgang die 30 Sekunden davor aufgezeichnet. Um es zu ermöglichen, die zusätzlichen 30 Sekunden an die Aufnahmezeit anzuflickern, braucht man die Schleife, die immer aufnimmt.

Ob das nun wirklich erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen, die Polizeibeamtinnen und -beamten zu schützen, darüber kann man diskutieren. Zahlreiche Autoren sind aber aufgrund dessen der Auffassung, dass es da an der Rechtswidrigkeit mangelt.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Das Thema Pre-Recording treibt mich um. Es hat das Ziel der Abschreckung, um die Beamten zu schützen. Eine normale Aufnahme ist ja nur dann in Ordnung, wenn das Gegenüber weiß, dass es aufgenommen wird. Ich stelle mir eine Situation vor, in der ich als Beamter mein Fahrzeug verlasse und in ein Gebäude gehen muss, von dem ich nicht weiß, was mich dort erwartet. Wenn ich dann auf jeden Fall aufzeichnen möchte, was auf mich zukommt, wäre das ja schon Pre-Recording.

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Das sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Dass man aus dem Auto steigt und quasi schon prophylaktisch mit der Kamera aufzeichnen kann, ist mit dem Gesetzentwurf nicht beabsichtigt.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Wenn jetzt aber eine rote Leuchte blinkt, sodass das Gegenüber auf jeden Fall sehen kann, dass es aufgenommen wird, kann man die Kamera dann nicht schon eher anstellen?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Die Frage ist, inwieweit man Pre-Recording offen macht. Das kann man vielleicht machen, indem man die Kamera mit einem roten Punkt versieht und damit suggeriert, dass sie permanent läuft oder indem man die Polizeibeamten mit Westen ausstattet mit der Aufschrift: „Achtung, Videoaufnahme!“ Im Zweifel mit „Achtung, permanente Videoaufnahme!“ Darüber muss man nachdenken. Diese Hürde muss man nehmen. Die Aufnahme muss offen sein, sie darf nicht verdeckt erfolgen. Dort liegt aus rechtlicher Sicht das Problem.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Ich habe zunächst eine Frage zum Unterbindungsgewahrsam. Sie haben erläutert, dass der Gesetzentwurf und auch schon die bestehenden Regelungen da-

rauf hinweisen, dass diese Maßnahme unerlässlich sein muss, um die Gefahrenabwehr zu erreichen.

(Prof. Dr. Mattias Fischer: Um eine unmittelbar bevorstehende Gefahr abzuwenden!)

Für mich stellt sich jetzt die Frage, wie sich das zu strafprozessualen Maßnahmen verhält. Zumindest denkbar ist es, dass man in eine Situation kommt, in der es gefahrenabwehrrechtliche, aber vielleicht auch schon strafrechtliche Anhaltspunkte gibt. Das sind aber unterschiedliche Rechtsbereiche. Welcher hat Vorrang?

Wenn man mit der Argumentation, dass die Länge der Freiheitsentziehung noch andauern muss, zu der Variante der zweimaligen Verlängerung bis zu 74 Tagen kommen will, wird das Gericht sagen: Es muss etwas kommen, um es zu begründen. Vielleicht ist auch schon eine Staatsanwaltschaft damit befasst, und es gibt einen Anfangsverdacht, der aber vielleicht nicht für eine Haft reicht. Wie verhält sich das zueinander?

Und an diesen Komplex anknüpfend: Wie ist sichergestellt und aus welchen Vorschriften ergibt sich, ob ein Rechtsbeistand zu gewähren ist? Bei der Untersuchungshaft gibt es im Strafprozessrecht klare Regelungen. Dort muss ein Pflichtverteidiger gestellt werden. Wie läuft es hier ab, wenn jemand aufgrund einer richterlichen Entscheidung in Haft genommen werden soll? Ist sichergestellt, dass ein Rechtsbeistand idealerweise schon bei der ersten richterlichen Entscheidung zugegen ist? Unmittelbar im Polizeigesetz habe ich nichts dazu gefunden.

Und dann eine von der Nachvollziehbarkeit etwas diffizilere, aber für Sie sicherlich verständliche Frage: Aus der Neuregelung in § 21 ergibt sich, dass der Unterbindungsgewahrsam auch zulässig sein soll, um sicherzustellen, dass die Fußfessel angelegt werden kann. In § 21 gibt es die Verweisung, dass durch die richterliche Entscheidung die höchstzulässige Dauer der Freiheitsentziehung zu bestimmen ist. Dann wird auf § 18 Abs. 1 Nr. 3 d verwiesen. Diese verweist wiederum auf eine Verpflichtung zur Verhütung terroristischer Straftaten nach § 17 c. Und § 17 c ist, wenn ich es richtig verstanden habe, die elektronische Aufenthaltüberwachung. Das heißt etwas zugepunktet, für den Gesetzgeber sind zur Anlegung einer Fußfessel bis zu 74 Tage Haft denkbar.

Ich vermute, der Gesetzgeber macht sich Gedanken mit Blick auf die Systematik. Bei der Dauer des Unterbindungsgewahrsams z. B. für die Wegweisung im Falle häuslicher Gewalt sind meiner Erinnerung nach maximal zehn Tage möglich. Bezüglich des Anlegens einer Fußfessel wird aber gesagt, das gehört zum Komplex terroristische Straftaten, und da sieht man bis zu 74 Tage vor. Ich hätte da abgestuft. Ich verstehe diese Systematik nicht ganz. Wenn man eine Differenzierung macht, müsste sie sich nicht auch hier im Gesetz wiederfinden?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Diese Frage ist höchstspannend. Ich habe mir sie vorher noch nicht angesehen und müsste jetzt selbst noch einmal in die Norm hineinschauen, um das nachzuvollziehen. Es klang so, als sei die Frage eher theoretischer Natur, aber dennoch muss der Gesetzentwurf in sich widerspruchsfrei sein. Es darf insbesondere keine Wertungswidersprüche geben. Ich möchte jetzt ad hoc keine Antwort darauf geben. Dazu müsste man sich die Verweisungskette noch einmal ansehen. Das ändert aber nichts an den grundsätzlichen Tatbestandsvoraussetzungen. Die gelten natürlich auch dort, sodass wir dort auch wieder bei dem Problem sind.

Sie haben recht. Letztlich muss man dem Gesetzgeber schon sagen, er nimmt Höchstzahlen doch ernst, wenn einmal von drei Tagen, von zehn Tagen bzw. von vielleicht 74 Tagen die Rede ist. Insofern ist das von symbolischem Wert. Entsprechend darf man das auch nicht kleinreden. Das ändert aber nichts an meiner grundsätzlichen Auffassung.

Das Verhältnis der präventiven zu den repressiven Maßnahmen ist gerade für auf Polizeirecht spezialisierte Juristen eine hochspannende Frage. Grundsätzlich muss man sagen: Das Verhältnis ist offen. Das führt zugespitzt dazu, dass quasi zwei Herzen in der Brust des Polizeibeamten schlagen und er überlegen kann: Gehe ich nach der StPO vor oder nach dem Polizeirecht? Da gibt es kein Rangverhältnis.

Die primäre Aufgabe des Polizeibeamten ist, zu verhindern, dass das Kind in den Brunnen fällt. Das bedeutet, im Zweifel habe ich nichts davon, wenn das Kind bereits im Brunnen liegt, herauszubekommen - also eine Strafverfolgung zu betreiben -, wer es dort hineingeworfen hat, sondern Prävention ist das Entscheidende.

Wenn es da also Konflikte gibt, würde ich im Zweifel immer sagen, Prävention geht vor. Aber ansonsten kann sich der Polizeibeamte letztlich aus dem ganzen Instrumentenkasten bedienen. Vom Gesetzgeber ist gewollt, dass beides parallel läuft und man je nach dem - klar, es müssen immer die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sein - entsprechend zugreifen kann.

Sie hatten noch die Frage der anwaltlichen Vertretung angesprochen. Ich kenne aus der Praxis ganz wenige Fälle von Präventivgewahrsam. Wie das im Einzelnen abläuft, dazu kann ich jetzt nichts sagen. Gesetzliche Bestimmungen liegen meines Erachtens in der Tat nicht vor. Inwieweit man da analog andere Bestimmungen anwenden muss, müsste ich jetzt erst einmal überprüfen. Dazu kann ich ad hoc nichts sagen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe eine Frage zu den 74 Tagen Präventivhaft, die auch ein wenig in die Richtung „Kollision mit dem strafprozessualen Weg“ geht. Es stellt sich in der Praxis schon die Frage, wann ein Richter eher zu einer Präventivhaft tendiert. Ich kann mir schwer vorstellen, welche Tatsachen vorliegen könnten, die für eine Präventivhaft ausreichend wären, aber nicht für strafprozessuale Maßnahmen.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird versucht, diese Frage ein Stück weit zu beantworten. Dort wird massiv auf die ausländerrechtlichen Maßnahmen abgestellt und wie die beiden prominenten Fälle aus Göttingen bewältigt worden sind. Mir ist allerdings keine Gesetzeslücke bekannt, die einen Bedarf nach einem längeren Zeitraum aufgezeigt hätte, der jetzt mit den 74 Tagen gedeckt wird.

Vor diesem Hintergrund lautet meine Frage: Sind diese 74 Tage in dieser Form tatsächlich rechtlich tragbar?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Ich möchte mich nicht wiederholen. Klar, es gibt Abgrenzungsprobleme. Die Frage ist, wie der Richter es interpretiert, wenn er einen entsprechenden Antrag auf dem Tisch hat. Sieht er die hohen Tatbestandsvoraussetzungen als erfüllt an, um beim ersten Mal bis 30 Tage, dann noch einmal 30 Tage und vielleicht noch beim dritten Mal 14 Tage Präventivgewahrsam zu verhängen? Das ist die entscheidende Frage.

Ob und inwieweit dieser Bedarf in der Praxis besteht? - Bei dem Fall in Göttingen hat der Zeit-

raum in der Tat wohl gerade noch ausgereicht. Das wäre vielleicht auch einfacher gewesen, wenn es die Möglichkeit für eine längere Präventivhaft schon gegeben hätte. Man wusste damals auch noch nicht, wie das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage entscheiden werden.

Ich glaube, die Problematik des islamistischen Terrorismus ist insgesamt sehr komplex. Wir haben es mit Personen zu tun, zu denen teilweise eine ganz große Anzahl von kleinen Indizien vorliegt, die zusammengetragen doch auf eine hohe Gefährlichkeit dieser Personen schließen lassen, man aber aufgrund dessen noch nicht sagen kann, dass eine Person Mitglied einer terroristischen Vereinigung ist. Dazu müsste man über Handlungsinstrumente verfügen, die nicht von vornherein einschränken, sondern eine gewisse Flexibilität vorsehen. Damit ist noch nicht gesagt, dass es jemals zu den 74 Tagen kommt. Das ist ein theoretischer Fall. Man will aber diese Flexibilität haben.

Politische Sinnhaftigkeit ist weniger mein Bewertungsraster. Ich habe das Ganze in erster Linie unter dem Gesichtspunkt, ob es verfassungsmäßig haltbar ist oder nicht, bewertet. Ist das verfassungsgemäß tragbar oder nicht? Kann der Gesetzgeber - wenn er das macht - damit vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben oder nicht? Diese Frage wollte ich beantworten, und diese Frage würde ich mit ja beantworten.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Ich möchte kurz etwas zu den Ausführungen von Herrn Birkner sagen. In § 20 Abs. 2 des Gesetzentwurfs steht, dass der festgehaltenen Person unverzüglich Gelegenheit zu geben ist, eine Person ihrer Wahl zu benachrichtigen und zu der Beratung hinzuzuziehen. - Das ist nicht die Beistandspflicht. Das ist mir klar. Ich wollte nur sagen, dass es nicht so ist - der Eindruck könnte entstehen -, dass jemand in Gewahrsam sitzt und dann 10 oder 14 Tage festgehalten wird, ohne dass er eine Möglichkeit hat, nach außen zu kommunizieren.

Die Frage, welche Rechte im strafprozessualen Bereich und welche bei einer Ingewahrsamnahme gewährt werden, ist eine spannende Frage, die wir noch klären müssen. Insofern werden wir dieser Frage auch nachgehen.

Zur Frage des Gewahrsams zur Anlegung der elektronischen Fußfessel: Die Verweisungen, die Herr Birkner genannt hat, sind völlig richtig. Ich

möchte aber klarstellen, dass das Gewahrsam für Straftaten, die nicht terroristischer Art sind, sogar von zehn Tagen auf sechs Tage reduziert worden ist. Es kann also nicht jeder zur Anlegung einer Fußfessel 74 Tage festgehalten werden. Das ist ganz klar abgestuft, und die Dauer von 74 Tagen kommt überhaupt nur infrage - wenn überhaupt - für die Verhinderung von terroristischen Straftaten, und dann unter den Voraussetzungen, die bereits dargelegt worden sind.

Ich möchte noch eine Frage stellen. Sie haben gesagt, dass das Bundesverfassungsgericht eigentlich sagt, dass ein Unterbindungsgewahrsam so lange zulässig ist, bis der Anlass für das Unterbindungsgewahrsam beendet ist. Das ist ein Argument, welches ich bisher noch nicht gehört habe. Das heißt - wenn ich es richtig verstanden habe -, gibt das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit, ein Präventivgewahrsam ohne zeitliche Höchstgrenze durchzusetzen. Sie sagten weiter, man könne sogar behaupten, dass die Festsetzung einer Höchstgrenze gegen die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verstoßen würde, weil das explizit der Auffassung ist, dass das Unterbindungsgewahrsam so lange andauern muss, bis der Anlass beendet ist. Habe ich das richtig verstanden?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Das ist eine Überinterpretation der entsprechenden Bundesverfassungsgerichtsentscheidung. Diese Entscheidung ist auch in Bezug auf ein Präventivgewahrsam gefällt worden. Dort ging es, glaube ich, um 20 Tage, und in diesem Fall war auch nicht über diese 20 Tage zu entscheiden, sondern über die konkrete Ingewahrsamnahme, die als solches kritisiert wurde. Die Obergrenze ist nur nebenbei erwähnt und gar nicht thematisiert worden. Entscheidend war die Gefährlichkeit in dieser Situation, und man hat gesagt, dass die Ingewahrsamnahme so lange andauern solle, wie die Gefährlichkeit anhält. Welche Höchstgrenze in der Einzelnorm stand, hat das Gericht in der Situation nicht interessiert. Daraus nun zu schließen, dass das Gericht „Feuer frei!“ sagt, wäre mir zu weitgehend.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Ich möchte kurz etwas zu den Ausführungen des Kollegen Lechner sagen. Zur Fußfessel: Im Gesetzentwurf steht, dass man zur Anlegung der Fußfessel zu einer Präventivhaft von bis zu 74 Tagen kommen kann. Das ist anders bei den Sechs-Tage-Regelungen, und es ist anders bei der Frage, in der es um zehn Tage geht. Das muss sich der

Gesetzgeber überlegen. Um nicht mehr oder weniger geht es.

Noch ein anderer Hinweis: Dass im Gesetzentwurf steht, dass jemand durch den Inhaftierten informiert werden darf, ist ja wohl das Mindeste. Mit Verlaub, wo sind wir denn hier, wenn man das als Errungenschaft des Rechtsstaates darstellt? Das ist es mitnichten. Hier geht es um die Frage der Verteidigung von Rechten. Das ist durch Anwälte sicherzustellen. Eine solche Regelung findet sich hier nicht - und das bei einer Freiheitsentziehung, die bis zu 74 Tagen dauern kann. Aus meiner persönlichen Sicht ist das politisch falsch und auch verfassungsrechtlich höchst problematisch. Nicht ohne Grund sind solche Regelungen in der Strafprozessordnung vorgesehen.

Bei meinem zweiten Fragekomplex geht es mir um die Online-Durchsuchung, also um die Vorschrift in § 33 d des Gesetzentwurfs. Dort findet in der sogenannten Schläfervariante eine weitere Ausweitung auf das Vorfeld statt. Herr Ipsen hat so argumentiert, dass das alles bei der normalen Telekommunikationsüberwachung auch möglich sei und er dort keinen qualitativen Unterschied sehe. Das Bundesverfassungsgericht hat sich bezüglich des BKA-Gesetzes zu diesen Regelungen und gerade zu der Verlagerung ins Vorfeld, die wir in den Telekommunikationsüberwachungsregelungen in diesem Maße nicht haben und die somit aus meiner Sicht - soweit ich den Wortlaut eben noch einmal überflogen habe - einen qualitativen Unterschied machen, mit der Frage beschäftigt: Ist die Verlagerung ins Vorfeld vor dem Hintergrund der terroristischen Bedrohung verfassungsgemäß? Ich beziehe mich insbesondere auf die Schläfervariante. Wie schätzen Sie das ein?

Prof. **Dr. Mattias Fischer**: Da sprechen Sie quasi die Diskussion an, die auch in anderen Bundesländern unter der Überschrift „drohende Gefahr“ stattfindet. Bayern hat das gemacht, Nordrhein-Westfalen will es machen. Das Bundesverfassungsgericht hatte über eine Norm aus dem BKA-Gesetz zu entschieden. Das BKA-Gesetz sieht präventive Maßnahmen ohnehin nur im Bereich der Terrorismusbekämpfung vor. Das heißt, die ganzen Entscheidungszusammenhänge waren von vornherein auf diese konkrete Norm im Bereich der Terrorismusbekämpfung fokussiert.

Ich meine allerdings, wenn man die allgemeinen Ausführungen zu den Möglichkeiten für den Polizeigesetzgeber, gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen ins Vorfeld zu verlegen, im Urteil liest,

stellt man fest, dass diese so allgemein gefasst und formuliert sind, dass der Anlass der Entscheidung „Bekämpfung terroristischer Gefahren durch das BKA“ nicht mehr die entscheidende Rolle spielt.

Ein Indiz dafür ist auch, dass der Begriff Terrorismus und seine Definition für das Bundesverfassungsgericht - und das finde ich auch gut, insofern habe ich mit dem niedersächsischen Gesetzentwurf ein wenig Probleme - gar nicht das Entscheidende in seinem Urteil sind. Für das Bundesverfassungsgericht - das zeigen auch andere Entscheidungen - ist immer wichtig, wie gewichtig das zu schützende Rechtsgut ist. Um welches Rechtsgut geht es? Geht es um das Leben? Geht es um körperliche Unversehrtheit? Die Zuordnung, ob das terroristisch ist bzw. aus welchen Motiven jemand einem anderen an die Gurgel will, ist dem Bundesverfassungsgericht letztlich egal. Ich meine, das wird in dem Urteil - aber auch in anderen Urteilen - deutlich.

Alles immer im Zusammenhang mit terroristischen Taten zu sehen und zu sagen, nur bei Terrorismus sei das möglich, wäre mir zu eng, und das gibt der Wortlaut der Norm meiner Meinung nach auch nicht her. Das wäre mir zu kurz gedacht. Denn für das Bundesverfassungsgericht ist - auch in seinem Urteil zum BKA-Gesetz - letztlich der Rechtsgüterschutz der entscheidende Anknüpfungspunkt.

Terrorismus ist ohnehin schwierig zu definieren. In dem Gesetzentwurf findet sich ja auch ein Versuch. Ich glaube, dass der Rechtsgüterschutz der bessere Ansatz ist, und das Bundesverfassungsgericht sagt, zum Schutz hoher Rechtsgüter ist das möglich. Ich glaube, das kann man auch gut begründen. Das hat das Gericht im Übrigen nicht erst im Urteil zum BKA-Gesetz gesagt, wie manche annehmen, sondern auch schon zuvor in früheren Entscheidungen.

Abg. **Karsten Becker** (SPD): Ich habe eine Frage zur Dauer des Präventivgewahrsams. Mir sind nicht so viele Fälle bekannt, aus denen man aus praktischer Sicht eine angemessene Dauer für die Präventivhaft ableiten könnte. Der einzige Fall, den ich kenne, ist der prominente Fall aus Göttingen mit den zwei Gefährdern, die letztlich gemäß § 58 a AufenthG abgeschoben worden sind.

Ich will auf diesen Fall noch einmal zu sprechen kommen, weil ich der Auffassung bin, dass man daraus zumindest die Unzulänglichkeit von zwölf

Tagen Haft ableiten kann. Die beiden Gefährder sind zwölf Tage in Haft genommen worden. Die Möglichkeit, zu einer abschließenden juristischen Prüfung zu kommen, ist nur deswegen gegeben gewesen, weil die Kommunikation zwischen diesen beiden Personen aufgrund der Verwendung eines unverschlüsselten Messengers offen lag und der Polizei und den juristischen Prüfungsinstitutionen zugänglich war. Wenn das nicht der Fall gewesen wäre - das ist aus meiner Sicht eine zwingende Ableitung -, hätten zwölf Tage nie und nimmer ausgereicht.

Die Frage ist jetzt, wie weit kann man nach oben gehen? Wie viel mehr Zeit braucht man? Wir haben versucht, mit 30 Tagen und einer Verlängerung um 30 bzw. 14 Tage jeweils unter Richtervorbehalt ein abgestuftes Verfahren zu finden, das auch dem Grundrechtsschutz angemessen Rechnung trägt und die Erforderlichkeit innerhalb dieser 74 Tage immer wieder einer erneuten Prüfung unterwirft.

Fällt Ihnen ein noch abgestuftes, ein noch stärker differenzierendes, dem Einzelfall noch gerechter werdendes Verfahren ein, das alternativ infrage käme? Sind Ihnen andere praktische Fälle einer Präventivhaft bekannt, an denen man sich im Hinblick auf die Abwägung bezüglich einer Höchstdauer vielleicht noch orientieren könnte?

Prof. Dr. Mattias Fischer: Wenn man die unterschiedlichen Landespolizeigesetze in unserem föderalen Staat und die Lösungen, die darin gefunden worden sind, vergleicht, stellt man fest, dass es einen Flickenteppich unterschiedlicher Zahlen gibt. Es gibt Länder, die zunächst gar keine Obergrenze hatten. Bayern hat sie erst vor kurzer Zeit ganz prominent eingeführt. Davor haben das auch aber schon andere Länder getan. Insofern ist das ganz unterschiedlich geregelt.

Ich bin an diese Frage weniger unter dem Gesichtspunkt, was die optimale Lösung ist, herangegangen, sondern vielmehr mit Blick darauf, ob die Lösung, die der Gesetzentwurf vorschlägt, gangbar ist. Sie haben den Weg gerade noch einmal skizziert. Ich bin der Auffassung, dass das ein gangbarer Weg ist.

Sie haben mich nach Optimierungsmöglichkeiten gefragt. Als ich mich mit der Norm beschäftigt habe, ist mir diese Frage an keiner Stelle gekommen. Ich finde, dass das ein praktikabler, gut zu gehender Weg ist.

Abg. Dr. Stefan Birkner (FDP): Mich beschäftigt noch das Verhältnis der Telekommunikationsüberwachung zur Online-Durchsuchung, weil dort eine Parallele gezogen wurde und sie uns in der politischen Diskussion laufend begegnet.

Meine Frage ist, ob ich es richtig verstanden habe, dass die Möglichkeiten zur Online-Durchsuchung aufgrund der Einbeziehung der Vorfeldtatbestände weitergehend sind als die, die wir bisher bei der Telekommunikationsüberwachung haben.

Prof. Dr. Mattias Fischer: Das müsste ich abgleichen. Sie meinen, dass wir bei der Quellen-TKÜ weiterreichende Möglichkeiten haben als bei der klassischen TKÜ. Dazu müsste ich noch einmal in das Gesetz schauen. Ich meine nicht. Das aber nur unter Vorbehalt.

BrainPlug GmbH & Co. KG (ehem. CrowdWatch)

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 13 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 9 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- Felix Geilert

Felix Geilert: Ich werde es meinen Vorrednern gleich tun und mich kurz fassen, da Ihnen bereits unsere schriftliche Stellungnahme vorliegt.

Ich möchte mich heute besonders zum Thema der intelligenten Videoüberwachung äußern. Es wurde vorhin gesagt, dass die präventive Wirkung von Videoüberwachung gering ist. Bei unserer Zusammenarbeit mit der Polizei hat sich aber gezeigt, dass in der Praxis ein proaktives bzw. zeitnahes Eingreifen der Polizei durchaus eine abschreckende Wirkung mit Blick auf zukünftige Straftaten haben kann und dass diese Systeme die Polizei im Einsatz stark unterstützen können.

Diese intelligenten Verfahren gibt es heute hauptsächlich in der Industrielandschaft von England, Israel, den USA und China, und das sind auch die Systeme, die hierzulande - z. B. in Berlin und Mannheim - in Pilotprojekten eingesetzt werden. Die Gefahr, die wir dabei sehen, ist die einer Forschungsbremse für Deutschland, d. h. dass relevante Daten hier nicht erhoben und nicht zur Weiterentwicklung der Systeme verwendet werden

können und wir dadurch aus forschungstechnischer Sicht unser Mitspracherecht in diesen Bereichen verlieren.

Wir haben in dem vorliegenden Gesetzentwurf keine Regelungen zum maßgeblichen Einsatz von intelligenten Videoüberwachungssystemen gefunden und auch keine Regelungen zur Erhebung oder Weiterverwendung von Daten in diesem Bereich, besonders in anonymisierter Form. Das birgt die Gefahr, dass solche Daten von anderen Firmen im Ausland erhoben werden, die dann die technologische Landschaft bestimmen und hier in Deutschland ihre Produkte vertreiben, was uns auch hinsichtlich der Einsatzfähigkeit dieser Systeme einschränken würde.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Könnten Sie kurz darstellen, wie die intelligente Videoüberwachung funktioniert? Wir hatten dazu schon einige Debatten im Parlament, und es gab unterschiedliche Auffassungen. Meines Wissens ist es so, dass, wenn man von einem öffentlichen Platz mit z. B. 100 Personen ausgeht, bei der intelligenten Videoüberwachung tatsächlich jede einzelne Person gescannt bzw. aufgenommen und sozusagen auf bestimmte Merkmale hin überprüft wird, aufgrund derer dann wiederum gegebenenfalls Alarm ausgelöst wird. Ist dem so, und, wenn ja, wie und von wem werden diese Merkmale definiert? Verändern sie sich? Sprechen wir bei der intelligenten Videoüberwachung über ein selbstlernendes System und, wenn ja, wie wird dieser Prozess wiederum kontrolliert? Werden die Profile vom System selbst entwickelt oder von Menschen vorgegeben, und woran macht sich so ein Profil fest? Ist das - wenn man z. B. an Safia S. denkt - die Kopftuch tragende Frau, oder - mit Blick auf den Nagelbombenanschlag des NSU - ein Mann mit Basecap? Welche Muster kommen da zum Tragen?

Felix Geilert: Ich muss an dieser Stelle etwas weiter ausholen, weil man da ein bisschen differenzieren muss. Wenn Sie von den Merkmalen einzelner Personen sprechen, spielen Sie wahrscheinlich auf eine Identifikation von tatsächlichen Personen an. Das sind biometrische Verfahren, wie sie z. B. in der ersten Testphase am Berliner Südkreuz erprobt wurden.

In diesem Fall wäre es tatsächlich so, dass jede einzelne Person gescannt werden müsste und die Merkmale definiert werden müssten. Im Hintergrund würde eine Datenbank existieren, die z. B. die biometrischen Merkmale von Gefährdern

speichert. Dann würden quasi innerhalb von Millisekunden die Daten jeder einzelnen Person erhoben und abgeglichen, um Übereinstimmungen zu finden. Die Daten von unbescholtenen Personen würden sozusagen weggeworfen. - An dieser Stelle muss man natürlich auf eine Transparenz der Datenverarbeitung innerhalb der Systeme hinarbeiten.

In dem Bereich, in dem wir tätig sind, geht es aber mehr um eine allgemeine Gefahrendetektion, um der Datenflut der steigenden Anzahl der Kameras Herr zu werden. Der Prozess ist ähnlich dem, der im Kopf eines Menschen vorgeht, wenn dieser sich ein Bild anschaut. Das heißt, wir arbeiten in erster Linie mit Verfahren, die ohne die Erhebung biometrischer Daten erkennen, was sich überhaupt auf einem Bild befindet. Die Systeme lernen, wie ein Auto aussieht, wie ein Mensch aussieht, wie ein Rucksack aussieht, und im nächsten Schritt werden diese Informationen zu einem Kontext zusammengesetzt, der auf zeitlicher und örtlicher Basis berücksichtigt wird.

Ich kann darauf gerne noch näher eingehen, wenn das gewünscht ist. Ich würde aber zunächst gerne noch auf den Punkt der Lernfähigkeit dieser Systeme eingehen. Was passiert dort? - Es handelt sich um mathematische Modelle, die aus einer Vielzahl von Gewichten bestehen. Man zeigt den Systemen Beispielbilder - z. B. für ein Auto, für eine Person, aber auch für eine bestimmte Emotion -, und anhand dieser Beispielbilder lernt es, die Eigenschaften zu extrahieren, die für das Ganze besonders aussagekräftig sind. Für ein Auto sind es z. B. die Reifen und die Karosserie, für ein Lachen sind es die Zähne und die nach oben gehenden Mundwinkel. Es gibt auch Bestrebungen seitens der Industrie, auf bundesweiter Ebene einheitliche Zertifikate zu schaffen, um den Lernprozess der Systeme transparent zu machen und um zu zeigen, auf welche Eigenschaften diese Systeme tatsächlich achten.

Was mit diesem Verfahren nicht möglich ist, ist die Zurückverfolgung einer bestimmten Person. Das ist auch mit den gelernten Modellen bzw. mit der Anpassung der Gewichte nicht möglich.

Man braucht eine große Menge an Daten - normalerweise ab 10 000 Bildern aufwärts bzw. entsprechendes Videomaterial -, um diese Gewichte zu erstellen, und wir sehen heute ein - datenschutzrechtliches - Problem, wenn es darum geht, diese Daten zu erheben, die Systeme weiterzuentwickeln und die Modelle schließlich aus den

entsprechenden Kontexten, in denen die Daten erhoben und trainiert wurden, herauszuholen, um sie auf andere Einsatzfälle zu übertragen; z. B. wenn die Erkenntnisse und Gewichte aus Systemen, die im Bereich eines Flughafens trainiert wurden, in den Bereich eines Bahnhofs übertragen werden sollen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Wenn ich das Ihrer schriftlichen Stellungnahme richtig entnommen habe, haben Sie sozusagen eine Box, mit der Sie zu der jeweiligen Videoüberwachungsanwendung gehen, wodurch wiederum dafür Sorge getragen werden soll, dass keine Daten den Raum, in dem die Kameras sonst durch Menschen überwacht und ausgewertet werden, unnötigerweise verlassen. Sie bringen im Grunde genommen alles mit, und die Auswertung läuft dann über die dort vorhandene Technik, und es werden keinerlei Daten aus den Räumen - über eine Cloud oder Ähnliches - herausgezogen. Ist das richtig?

Felix Geilert: Genau, korrekt. Da sehen wir auch den Unterschied zur internationalen Industrie, die stark auf den Einsatz von cloudbasierten Systemen setzt, bei denen Daten dann auf ausländische Server gezogen werden und nicht mehr wirklich nachzuverfolgen sind. Das spielt wiederum bei dem Problem der Übertragung dieser Modelle mit hinein. Wir lassen die Daten komplett vor Ort und trainieren entsprechend auch die Modelle vor Ort. Das heißt, wir würden keine Daten, wohl aber die Modelle aus diesen Bereichen herausziehen wollen, um sie auf andere Bereiche zu übertragen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Sie haben von der Erkennung allgemeiner Situationen gesprochen. Es geht im Grunde genommen also darum, zu detektieren, wenn irgendwo Gefahrensituationen entstehen können? Geben Sie doch bitte einmal ein Beispiel, anhand dessen das greifbarer wird.

Felix Geilert: Wir sind momentan im Stadion-Kontext tätig. In einem durchschnittlichen Stadion gibt es eine hohe Anzahl an Kameras - im Schnitt sind es 60 bis 100 - und drei Beamte, die diese Kameras überwachen. Da kann nicht auf alle Bilder gleichzeitig geachtet werden, und gerade wenn Situationen entstehen, in denen gleichzeitig in mehreren Bereichen etwas passiert, geht schnell der Überblick verloren.

Ein Beispiel, das uns die Polizei genannt hat, war eine Situation, in der es im Innenraum des Stadions ein Gerangel gab und gleichzeitig eine Hooligan-Gruppe im Außenbereich um das Stadion herumgelaufen ist, um in den anderen Fanbereich einzudringen. In diesem Fall standen zwei Polizisten genau zwischen diesen Hooligan-Gruppen, da sie das nicht rechtzeitig bemerkt bzw. keine Ansage von den Operatoren bekommen hatten. Das wäre eine Situation, die man frühzeitig erkennen und entsprechende Hinweise geben könnte.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Wenn ich das richtig verstanden habe, gibt es sozusagen zwei Arbeitssysteme: einmal den Abgleich biometrischer Daten von Personen mit Blick auf Gefährder und einmal die lernenden Systeme, die z. B. im Stadion zum Einsatz kommen.

Zum biometrischen Abgleich: Da müsste ja schon ein Kontakt nach außen zu einer Datenbank hergestellt werden, oder?

Felix Geilert: Eine externe Datenbank muss nicht zwangsläufig vorhanden sein. Es würde z. B. auch reichen, zu Beginn des Einsatzes bzw. der Aufzeichnung einfach ein Bild in das System zu geben, aus dem dann die biometrischen Daten für eine bestimmte gesuchte Person erhoben werden. Eine externe Datenbank würde diesen Einsatz natürlich erleichtern, weil man auf eine größere Anzahl an - eventuell auch bundesweit gesuchten - Personen zurückgreifen kann. Aber da gibt es durchaus Einsätze, bei denen man die Daten lokal halten möchte.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Zu den lernenden Systemen: Welche Kontrollen laufen da bzw. wie wird weitergelernt? Geschieht das autonom? In welcher Art und Weise kann das beeinflusst werden? Man muss ja aus der Gesamtmasse heraus irgendwelche Grüppchen ausmachen. Wie sieht so eine Gruppe von gefährlichen Personen am Flughafen, am Stadion, am Bahnhof, beim Schützen- oder Oktoberfest aus? Welche Merkmale, Muster und Raster werden dort angewendet?

Felix Geilert: Das Ganze ist ein zweistufiger Prozess. Im ersten Schritt werden atomare Inhalte von Bildern erkannt, d. h. es wird z. B. nur erkannt, dass dort eine Person ist, dass dort jemand ein Messer in der Hand hat, dass es ein bestimmtes Bewegungsmuster z. B. gibt, das auf einen Kampf hindeutet. Im zweiten Schritt arbeiten wir mit der Polizei zusammen, um auf Basis dieser Inhalte

Regeln zu erstellen, die diese Daten in einen Kontext setzen. Wenn z. B. jemand einen Rucksack abstellt und dann 10 m weggeht, um mit einem Freund zu quatschen, ist das keine Gefahr. Wenn jemand einen Rucksack abstellt und dann auf einmal das Gebäude verlässt, sollte sich schon ein Sicherheitsbeamter diesen Rucksack anschauen.

Genauso ist es bei Gefahrensituationen: Wenn einfach nur eine große Gruppe vorhanden ist, ist das nicht zwangsläufig als Gefahr einzustufen. Aber wenn diese Gruppe eine bestimmte Handlung ausführt - z. B. aus einem Bereich, in dem sie eigentlich sein sollte, in einen anderen Bereich geht -, könnte das ein Hinweis auf eine Gefahr sein.

Ein Beispiel, das wir mit der Polizei erarbeitet hatten, sind Grüppchen, die sich aus den Fanblöcken entfernen. Das sind dann drei Personen, die immer im Abstand von fünf Minuten losgehen und das Stadion verlassen, um in die Stadt zu fahren und dort Schlägereien anzuzetteln. Das sind natürlich auch Muster. Sie sind für Menschen im Livebetrieb relativ schwer zu erkennen, weil man viele Kameras hat, die überwacht werden müssen, und man nicht darauf achtet, dass da gerade schon wieder drei Personen gehen. So ein System kann aktiv darauf achten. Letztendlich ist aber immer noch der Mensch mit in den Prozess involviert, um am Ende zu bestimmen, was eigentlich gefährliche Situationen sind und was nicht.

Zum Lernen des Systems und der Kontrolle: Auch da ist am Ende immer noch der Mensch eingebunden. Es gibt hier zwei mögliche Ansätze. Der erste ist das sogenannte Supervised Learning, bei dem tatsächlich Menschen die Daten labeln würden; d. h. sie würden sagen, hier ist ein Auto, hier ist eine Person, hier ist ein Rucksack, damit das System daraus lernt. Das ist im Prinzip ähnlich wie bei einem Kleinkind, dem man sagt: Guck mal, das ist ein Auto! Das System lernt also anhand dieser Beispiele.

Der zweite ist die sogenannte Anomalieerkennung. Dabei schaut sich das System Daten aus der Vergangenheit an und guckt, welches Verhalten in einer bestimmten Situation zu erwarten wäre bzw. was normal ist. Wenn dann irgendetwas zu erkennen ist, das nicht der Norm entspricht, wird der Operator bzw. der Beamte entsprechend darauf hingewiesen.

Abg. **Uwe Schünemann** (CDU): Den Hinweis, dass durch Ihr intelligentes System z. B. das Übermaß an Videokameras in Fußballstadien sogar eingeschränkt werden kann, fand ich sehr wichtig.

Für den Erfolg des lernenden Systems ist entscheidend, dass es in der Praxis auch angewendet werden kann. Wie bzw. auf welcher Grundlage arbeiten Sie derzeit in Niedersachsen mit Ihrem System, und was wünschen Sie sich mit Blick auf das neue Polizeigesetz ganz konkret? In Ihrer schriftlichen Stellungnahme fordern Sie mehr Rechtssicherheit. Was ist notwendig, um die Situationserkennung in dieser Form überhaupt zum Erfolg zu führen?

Felix Geilert: Aktuell verwenden wir öffentliche Trainingssätze für die Erkennung bzw. Daten, die wir selbst mit Personen aus dem Bekanntenkreis, die ihre Einwilligung gegeben haben, aufnehmen. Das führt natürlich dazu, dass die Daten nicht hundertprozentig realitätsnah sind. Die Systeme fangen zwar schon an, entsprechend zu generalisieren und zu sagen: Das ist Rauch, das ist Feuer, das ist ein Mensch. Aber man kann natürlich deutlich bessere Ergebnisse erzielen - gerade auch weil die Verfahren z. B. von Kamerawinkeln und Lichtverhältnissen abhängig sind -, wenn man Daten hat, die vor Ort aufgenommen wurden. Damit lassen sich die Verfahren auch nachträglich verbessern. Man fängt also nicht wieder von Null an, sondern man nimmt vortrainierte Verfahren und verfeinert sie weiter in einem bestimmten Kontext. Das ist ein Schritt, den wir bis jetzt noch nicht gehen konnten.

Zur Handlungssicherheit: Wir sind momentan noch dabei, abzuklären, wie sich der Einsatz intelligenter Videoüberwachungssysteme vor dem Hintergrund der DSGVO und dem neuen Bundesdatenschutzgesetz gestaltet; denn es gibt keine klaren Maßgaben. Das würden wir uns von einer Gesetzesgrundlage wünschen, genauso wie klare Regelungen zur Erhebung der Daten: Welche Daten dürfen erhoben werden, in welcher Form dürfen diese Daten verwendet werden, was muss anonymisiert werden, welche Daten dürfen aus bestimmten Kontexten - z. B. aus einem Stadion, einem Bahnhof oder einem Flughafen - extrahiert werden? Dürfen die Modelle herausgenommen werden, die eigentlich keine personenbezogenen Daten mehr enthalten?

Es gibt aktuell einfach keine entsprechende Rechtsgrundlage, an der wir uns orientieren kön-

nen. Die einzige Möglichkeit, die wir sehen, besteht darin, es einfach zu machen und es auf einen Prozess ankommen zu lassen, um ein Referenzurteil zu haben. Da sehen wir ein Problem für die Industrie, weil einfach die Handlungssicherheit fehlt.

Abg. Jens Ahrends (AfD): Besteht technisch die Möglichkeit, dass eine Aufzeichnung der Aufnahme eines öffentlichen Platzes bei einer Videoüberwachung erst dann gestartet wird, wenn das System eine Anomalie feststellt? Sie sagten ja vorhin, wenn jemand einen Rucksack auf dem Rücken hat, ist das normal, wenn er ihn irgendwohin stellt und das Gebäude verlässt, ist es nicht normal. Das wäre dann eine Situation, die eine Aufzeichnung wert wäre. Es muss ja nicht permanent aufgezeichnet werden; denn dann würden Sie sozusagen den ganzen Tag unschuldige Menschen filmen.

Felix Geilert: Das ist schwierig zu beantworten. Es kommt darauf an, wie man den Begriff Aufzeichnung definiert.

Im Endeffekt braucht das System ja die Videodaten, um die Sachen zu erkennen und überhaupt zu sehen, was aktuell passiert. Das heißt, insofern müssen die Daten schon aufgezeichnet werden. Unser System läuft momentan in Echtzeit. Wenn die Daten nicht langfristig gespeichert werden sollen, sondern z. B. nur für eine oder für fünf Minuten, dann könnte das System die Situation einschätzen und die Aufzeichnung starten, sobald eine potenziell gefährliche Situation entsteht. Das wäre technisch durchaus denkbar.

Volkswagen AG, Wolfsburg

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 12 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 8 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Nicolaus Methner**, Konzernsicherheit

Nicolaus Methner: Unsere schriftliche Stellungnahme ist Ihnen bereits zugegangen. Den ein oder anderen mag es merkwürdig anmuten, dass die Volkswagen AG hier vertreten ist. Ich möchte insofern gleich vorweg sagen: Ich bin heute eigentlich nicht als Unternehmensvertreter hier, sondern eher als Vertreter der niedersächsischen Wirtschaft. Denn ein Punkt ist uns bei der Durchsicht des Gesetzentwurfes besonders aufgefal-

len - das ist auch eine Kernbotschaften unserer Stellungnahme -: Die Privatwirtschaft findet dort kaum bzw. eigentlich keine Berücksichtigung.

Ich möchte an dieser Stelle kurz auf die Wirtschaftssituation in Niedersachsen Bezug nehmen. Wir haben eine hervorragende Wirtschaftsleistung, wir haben hier ganz tolle Unternehmen. Allein unser Konzern hat an acht Unternehmensstandorten mehr als 100 000 Mitarbeiter. Das heißt, was Sie hier im Sinne der allgemeinen Gefahrenabwehr, was die entsprechende behördliche Aufgabe ist, erleben, erleben wir tagtäglich auch bei uns innerhalb unseres eigenen Unternehmens.

Die einzelnen Wirtschaftsunternehmen haben, je nach Größe, eigene Sicherheitsabteilungen in entsprechender Größe. Nehmen wir die Konzernsicherheit der Volkswagen AG! Dort sind es fast 100 Mitarbeiter, die sich ausschließlich um dieses Themenfeld kümmern und sich fragen: Wie können wir unsere Mitarbeiter, unsere Gäste und unsere Unternehmenswerte bestmöglich schützen?

Wenn wir das Ganze in der direkten tagtäglichen Zusammenarbeit betrachten, muss man ganz klar sagen: Wir arbeiten heute schon hervorragend mit den Sicherheitsbehörden zusammen - da gibt es kein Wenn und Aber -, auf den unterschiedlichsten Ebenen. Wir stoßen aber natürlich auch immer wieder an Grenzen.

Bei Großschadenslagen bzw. größeren Sicherheitsereignissen, wie sie beispielsweise zuletzt in Hannover oder auch in Braunschweig stattgefunden haben, müssen wir unsere Mitarbeiter natürlich bestmöglich schützen und informieren. Teilweise sind auch Angehörige betroffen. Gerade in solchen Situationen müssen wir aber feststellen, dass die formellen Informationskanäle, auf die dann in diesem Moment eine Vielzahl an Anfragen einprasselt, schlichtweg einfach nicht mehr erreichbar sind.

Auf Bundesebene gibt es bereits vergleichbare Instrumente. Wir haben zum einen die Global Player Initiative, die seinerzeit von Herrn Ziercke ins Leben gerufen wurde. Wir haben die Initiative Wirtschaftsschutz. Innerhalb des BKA gibt es einen sogenannten Single Point of Contact, an den wir mit Blick auf internationale Risiken - wir haben mittlerweile immerhin 119 Produktionsstandorte weltweit - immer herantreten können. Das macht dann natürlich nicht nur Volkswagen, sondern jedes x-beliebige niedersächsische Wirtschaftsunter-

ternehmen, das genau in diesem Moment einen entsprechenden Informationsbedarf hat.

Es ist in der Tat ein Paradoxon, dass wir derzeit bei Großschadenslagen oder entsprechenden Ereignissen auf internationaler Ebene relativ schnell an Informationen herankommen können, während das auf Landesebene bisher wirklich nur sehr eingeschränkt möglich ist. Wir regen insofern an, den Informationsaustausch zu intensivieren.

Ich habe eingangs gesagt, dass ich heute nicht als Unternehmensvertreter zu Ihnen sprechen möchte, sondern eher als Vertreter der Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund muss ich auch sagen: Wir waren etwas erstaunt, dass z. B. der Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschland hier nicht angehört wird; denn das ist so gesehen die Interessenvertretung, und ich möchte mir nicht anmaßen, hier die Interessen der gesamten Wirtschaft zu vertreten. Das steht mir nicht zu.

Insofern ist das an dieser Stelle ganz klar ein Wunsch und eine Bitte, dass die Wirtschaft auf diese Strukturen bestenfalls mit zugreifen kann. Denn dort sitzen auch noch andere Menschen, die ihre persönlichen Anliegen im Zweifelsfall entsprechend gewahrt wissen möchten.

Ich bin kein Jurist, sondern Politologe. Insofern werde ich nicht auf einzelne Paragraphen des Gesetzentwurfs eingehen. Das obliegt Ihnen hier in diesem Hause. Aber nichtsdestotrotz habe ich eine Bitte. Herr de Maizière sagte bei der Gründung der Initiative Wirtschaftsschutz, dass er sich wünschen würde, dass die Sicherheitsbehörden und die Unternehmen eine Partnerschaft eingehen. Auch aus unserer Sicht wäre es wünschenswert, diesen partnerschaftlichen Weg zu gehen und entsprechend auszubauen.

**Landespolizeipräsident Axel Brockmann,
Nds. Ministerium für Inneres und Sport**

LPP **Axel Brockmann:** Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung grundlegend novelliert. Ferner soll es einen neuen Namen erhalten, der nach meiner Auffassung besser geeignet ist.

Für die grundlegende Novellierung gibt es verschiedene Anlässe und gewichtige Gründe. Besonders hervorzuheben ist die anhaltend hohe abstrakte Gefährdung durch den islamistischen

Terrorismus, die sich auch in Niedersachsen jederzeit in Form von gefährdungsrelevanten Ereignissen bis hin zu terroristischen Anschlägen konkretisieren kann und in den vergangenen Jahren bereits konkretisiert hat. Verweisen möchte ich an dieser Stelle auf den Messerangriff einer Jugendlichen auf einen Polizisten der Bundespolizei am Hauptbahnhof in Hannover, auf die Absage des Fußballländerspiels in Hannover im Jahre 2015 sowie auf die auch in Niedersachsen deutlich angestiegene Gefährderzahl.

Es bedarf einer Erweiterung der polizeilichen Befugnisse, um terroristische Straftaten soweit wie möglich verhindern zu können. Die hierfür im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Befugnisse bzw. die Erweiterung bereits bestehender Befugnisse sind der richtige Weg. Sie sind aus meiner Sicht zwingend erforderlich, um die vor uns liegenden Aufgaben bewältigen zu können.

Ein weiteres wichtiges Anliegen im Zusammenhang mit diesem Gesetzentwurf ist die Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtgesetz. Es wird eine ganze Reihe von zusätzlichen rechtsstaatlichen Absicherungen - insbesondere für verdeckte Maßnahmen - in das Gesetz aufgenommen, die sicherstellen sollen, dass diese grundrechtsrelevanten Eingriffe nicht rechtsmissbräuchlich oder fehlerhaft eingesetzt werden. Dazu zählen neue Richtervorbehalte bei der längerfristigen Observation - dort war das Amtsgericht bislang erst zu beteiligen, wenn die Observation länger als einen Monat dauerte - und beim Einsatz von Vertrauenspersonen, der bislang durch die Behördenleitung anzuordnen war.

Zum Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen und zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung werden spezifische Regelungen eingeführt; so wird gegenüber den bestehenden Vorschriften ein deutlich höheres Schutzniveau geschaffen. So sollen zum Beispiel bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen wie der Online-Durchsuchung und der Wohnraumüberwachung künftig alle erlangten Erkenntnisse dem anordnenden Gericht vor Kenntnisnahme durch die Polizeidienststellen zur Prüfung vorgelegt werden, ob Daten erhoben wurden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind.

Schließlich wird die Kontrolle von verdeckten Maßnahmen der Polizei, der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Rasterfahndung

dadurch verbessert, dass diese Maßnahmen zu protokollieren sind und einer regelmäßigen Kontrolle durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz unterzogen werden.

Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung

Die Schaffung der neuen Rechtsgrundlagen für die sogenannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung - § 33 a Abs. 2 - und für den verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme, die sogenannte Online-Durchsuchung - § 33 d -, sind angesichts der zunehmenden Verschlüsselung der Telekommunikation unverzichtbare Instrumente für eine erfolgreiche Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung. So ermöglicht die Online-Durchsuchung z. B., den Handel mit Kinderpornografie im Internet noch zielgerichteter zu unterbinden. Zum Beispiel wurde in einem konkreten Fall ein Kind im sogenannten Darknet für sexuelle Handlungen angeboten. Ohne die Möglichkeit der Online-Durchsuchung hätten wir hier keine Möglichkeiten, zielführend vorzugehen.

Zu Recht sind diese neuen Instrumente an hohe rechtliche Hürden geknüpft. Sie sollen nur zum Schutz höchster Rechtsgüter zum Einsatz kommen. Außer Frage steht nach meiner festen Überzeugung allerdings auch, dass diese Mittel dringend benötigt werden, um effektiv Gefahren abwehren zu können. Kommunikation verlagert sich immer weiter in den digitalen Raum. Die Sicherheitsbehörden in Niedersachsen haben im Bereich der Gefahrenabwehr bislang keine ausreichenden Möglichkeiten der Informationserhebung. Deshalb können Personen, von denen Gefahren beispielsweise für die innere Sicherheit ausgehen, ganz gezielt die gesetzlichen Regelungslücken ausnutzen, um sich in Vorbereitung auf schwerste Straftaten gezielt auszutauschen.

Bisher besteht rechtlich keine Möglichkeit, Ende-zu-Ende-verschlüsselte Kommunikation - beispielsweise via Skype - zu überwachen, also bereits vor dem Verschlüsselungsprozess zuzugreifen. Ebenso besteht kein Fernzugriff auf Daten, die auf einem PC abgelegt sind, solange dieser PC nicht sichergestellt ist, wonach die Inhalte dann ausgelesen werden. Diese Lücken müssen dringend geschlossen werden.

Dabei geht es der Polizei gerade *nicht* darum, die Privatsphäre unbescholtener Bürgerinnen und Bürger gezielt auszuforschen. Um dies auszuschließen und um eine hohe Zielgenauigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten, sind die Eingriffe,

wie schon ausgeführt, an hohe rechtliche Schwellen geknüpft.

Denjenigen, die eine Gefahr für Leib und Leben Dritter darstellen oder gar Anschläge planen, müssen wir aber dringend die Schutzräume entziehen, in denen sie ihre Planungen bisher unbehindert vorantreiben konnten. Insofern muss die Polizei z. B. die Möglichkeit haben, die Kommunikation von Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie eine terroristische Straftat planen, mittels Quellen-TKÜ zu überwachen. Aus der Überwachung dieser Kommunikation kann die Polizei unverzichtbare Informationen gewinnen, um letztendlich einen Anschlag zu verhindern. Ein vergleichbares Ziel verfolgt auch die Ausweitung der Wohnraumüberwachung.

Gefährderansprache und -anschreiben, Meldeauflagen

Des Weiteren ist zu begrüßen, dass für Standardmaßnahmen, die bisher auf die Generalklausel - also § 11 Nds. SOG - gestützt werden, zukünftig eigenständige Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Dies betrifft die Regelungen zur Gefährderansprache und zum Gefährderanschreiben - § 12 a - sowie die Meldeauflagen in § 16 a. Maßnahmen dieser Art haben sich in der polizeilichen Praxis seit Jahren als effektives Mittel der Gefahrenabwehr etabliert. Für die Rechtsanwendungspraxis der täglichen Polizeiarbeit wird nunmehr ein verbindlicher rechtlicher Rahmen geschaffen. Dies sorgt auf allen Seiten für Handlungssicherheit.

Bodycam

Nicht zuletzt ist die eigenständige Rechtsgrundlage für den Einsatz der sogenannten Bodycam hervorzuheben, nach der auch Tonaufnahmen und eine Pre-Recording-Funktion erlaubt werden. Damit wurden von der Polizei erkannte Bedarfe berücksichtigt. Ein besserer Schutz von Polizeibeamtinnen und -beamten sowie auch der Schutz Dritter - z. B. Rettungskräfte - werden auf diese Weise ermöglicht.

Neue Befugnisse zur Straftatenverhütung

Ich möchte den Schwerpunkt meiner Ausführungen auf die neuen Befugnisse zur Straftatenverhütung, insbesondere zur Verhütung terroristischer Straftaten, legen. Vielfach werden diese Gesetzesverschärfungen kritisiert und abgelehnt. Sie sind aber in der heutigen Zeit mit einer wenig

vorhersehbaren und kalkulierbaren Sicherheitslage unverzichtbar, und sie finden sich auch in unterschiedlichen Ausprägungen in den Polizeigesetzen des Bundes sowie anderer Länder wieder. Fachlich besteht hier weitestgehend Übereinstimmung, dass diese Befugnisse wichtige Ergänzungen darstellen, die die Gefahrenabwehr und die Straftatenverhütung auf diesem Gebiet ermöglichen bzw. erleichtern können.

Ich möchte aus fachlicher Sicht kurz auf die neuen Befugnisse im Einzelnen eingehen. Neben der Quellen-Telekommunikationsüberwachung und der Online-Durchsuchung, die gerade auch bei der Verhütung terroristischer Straftaten eine wichtige Rolle spielen, werden als Standardmaßnahmen u. a. Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote sowie die elektronische Aufenthaltsüberwachung eingeführt.

Alle Maßnahmen kommen bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr zur Anwendung. Anders kann eine präventive Bekämpfung des islamistisch motivierten Terrorismus durch sogenannte Gefährder nicht funktionieren. Komplexe und hoch konspirative Tatvorbereitungen lassen sich nur noch schwer - unter höchstem Zeitdruck und mit hohem Risiko - unterbrechen, wenn sie bereits so weit vorangeschritten sind, dass der klassische Gefahrenbegriff erfüllt ist, die Tatbegehung also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit bevorsteht. Es kommt gerade bei der Verhinderung terroristischer Anschläge maßgeblich darauf an, entsprechende Bestrebungen so früh wie möglich zu erkennen, um angemessen und abgestimmt darauf reagieren zu können.

Die entsprechenden Regelungen sind aus meiner fachlichen Sicht so ausgestaltet, dass der mit der polizeilichen Maßnahme verbundene Grundrechtseingriff gerechtfertigt ist. Die Eingriffsschwellen sind so beschrieben, dass sie das Handeln der Behörden wirksam beschränken und Maßnahmen nur dann zulassen, wenn der Verdacht eine bestimmte Qualität aufweist.

Der Anwendungsbereich der Maßnahmen wird außerdem auf die Verhütung terroristischer Straftaten und - im Fall der elektronischen Fußfessel - auch auf die Verhütung ähnlich schwerwiegender Straftaten, nämlich schwerer organisierter Gewaltstraftaten, beschränkt. Diese Straftaten werden zudem im Gesetz durch die Bezugnahme auf Straftatenkataloge klar definiert.

Nach meiner Bewertung ergibt sich aus der Verknüpfung von Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverboten und elektronischer Aufenthaltsüberwachung, gepaart mit Strafandrohung für den Fall eines Verstoßes und der Möglichkeit einer längerfristigen Ingewahrsamnahme, ein Maßnahmenpaket, das neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet und damit zu einer Optimierung der Gefahrenabwehr im Bereich des islamistischen Terrorismus beiträgt.

Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote

Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote - § 17 b - sind ausschließlich zur Verhinderung terroristischer Straftaten vorgesehen. Die Vorteile, die diese Maßnahmen mit sich bringen, liegen aus meiner Sicht klar auf der Hand. Mit einer Aufenthaltsvorgabe z. B. in Form der Anordnung, einen bestimmten örtlichen Bereich nicht zu verlassen, haben wir zukünftig die Möglichkeit, islamistische Gefährder z. B. an Reisetätigkeiten zu hindern, die möglichen Anschlagvorbereitungen dienen.

Elektronische Aufenthaltsüberwachung

An dieser Stelle benötigen wir dringend auch die elektronische Aufenthaltsüberwachung, da die reine Aussprache eines Verbots, einen bestimmten Bereich nicht zu verlassen, natürlich noch nicht gewährleistet, dass der Gefährder dieser Anordnung auch tatsächlich Folge leistet. Durch die taktisch richtige Wahl der Gebotszone, flankiert durch eine elektronische Aufenthaltsüberwachung, können wir gewährleisten, dass die Polizei frühzeitig Kenntnis von einem Verstoß erhält und die erforderlichen Fahndungsmaßnahmen initiieren kann, bevor der Gefährder beispielsweise das eigentliche Zielobjekt eines Anschlags tatsächlich erreicht.

Die Möglichkeit der Anordnung von Verbotszonen - also die Anordnung, einen bestimmten Bereich nicht zu betreten - kann in der polizeilichen Praxis beispielsweise genutzt werden, um radikalisierten Personen den Zugang zu Treffpunkten zu untersagen, in denen zu Hass angestachelt und für terroristische Vereinigungen rekrutiert wird. Ebenso ermöglichen Kontaktverbote beispielsweise, ein Zusammentreffen von Personen zu unterbinden, bei denen Grund zu der Annahme besteht, dass sie gemeinsam Anschlagspläne hegen. All das sind Beispiele, die in der polizeilichen Praxis in Niedersachsen - und auch in anderen Ländern - schon häufig aufgetreten sind.

Wie Sie sehen, bietet die elektronische Aufenthaltsüberwachung vielseitige Einsatzmöglichkeiten, die wir dringend benötigen, um die Überwachung gerade islamistischer Gefährder zu optimieren. Wir bekommen hiermit die Möglichkeit, in konkreten, rechtlich klar definierten Situationen ihren Aufenthaltsort festzustellen. So können zum einen Erkenntnisse gesammelt werden, um die Gefahrenprognose laufend zu aktualisieren, und zum anderen können aus der elektronischen Aufenthaltsüberwachung ganz konkrete Einsatzmaßnahmen abgeleitet werden, wenn sich Gefahrenlagen abzeichnen. Von solchen Gefahrenlagen würden wir nach geltendem Recht im Einzelfall überhaupt keine Kenntnis erlangen, da alle bisher zur Verfügung stehenden Maßnahmen mindestens die sogenannte konkrete Gefahr voraussetzen. Deshalb brauchen wir die elektronische Aufenthaltsüberwachung, um bereits im Vorfeld konkreter Gefahren agieren zu können.

Im Übrigen soll und wird die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung als offene polizeiliche Maßnahme natürlich auch eine subjektive Wirkung beim Träger der elektronischen Fußfessel entfalten, da dieser ständig damit rechnen muss, dass sein Aufenthaltsort den Behörden bekannt ist, seine Wege nachvollziehbar sind und konspiratives Verhalten damit sehr viel weniger wirkungsvoll ist. Auch in diesen Fällen wird die elektronische Aufenthaltsüberwachung die Wirksamkeit entsprechender Anordnungen deutlich erhöhen, da sie eine Möglichkeit der Überwachung bietet.

Präventivgewahrsam

Bedeutsam ist in diesem Kontext nicht zuletzt auch die Möglichkeit der Anwendung des Präventivgewahrsams, da mit diesem Instrument die Einhaltung von Anordnungen erzwungen werden kann.

Die Verknüpfung von Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverboten, elektronischer Aufenthaltsüberwachung und Präventivgewahrsam stellt der Polizei somit ein gut aufeinander abgestimmtes und in der Praxis voraussichtlich effektives Maßnahmenpaket zur Verfügung, um präventiv gegen islamistischen Terrorismus vorzugehen. Gleichwohl muss betont werden, dass diese offenen polizeilichen Maßnahmen ein verdecktes Vorgehen mit längerfristiger Observation und Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung nicht ersetzen können. Konsequenterweise ist es meines Erachtens auch, Zuwiderhandlungen gegen diese neuen

Maßnahmen als Ordnungswidrigkeiten bzw. Straftaten zu definieren. Dies rundet das Maßnahmenpaket ab.

Ich möchte im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf noch einige wenige Worte zum Präventivgewahrsam für Gefährder sagen. In der Vergangenheit ist immer wieder die Verlängerung der Dauer auf bis zu 74 Tage kontrovers diskutiert worden.

Zunächst sei der Hinweis gestattet, dass es sich hierbei um eine Höchstfrist handelt. Das bedeutet in der Praxis, dass in jedem konkreten Einzelfall letztlich eine richterliche Entscheidung über die Gewahrsamsdauer getroffen werden muss. Von einer willkürlich gesetzten Höchstdauer von 74 Tagen kann aus meiner Sicht überhaupt keine Rede sein.

Außer Frage steht allerdings, dass die geltende Höchstdauer von zehn Tagen Gewahrsam in bestimmten Fällen nicht ausreicht, um eine Person von der Begehung von Terrorakten abzuhalten. Durch die Verlängerung auf 74 Tage soll den Behörden ein längerer Zeitraum eingeräumt werden, um Ermittlungen durchzuführen und entsprechende Maßnahmen vorzubereiten.

Die in der Vergangenheit durchgeführten Gefahrenermittlungsvorgänge im Bereich des islamistischen Terrorismus zeigen, wie umfangreich und vielschichtig die Ermittlungen in einer Szene sind, die sich durch Abschottung und höchst konspiratives Verhalten kennzeichnet. Kommt es nach langwierigen Ermittlungen, möglichen Telekommunikationsüberwachungen und Observationen schließlich zu einer Ingewahrsamnahme und Durchsuchung, geht die Arbeit der Sicherheitsbehörden erst richtig los. Häufig müssen Hunderttausende von Bild- und Videodateien gefiltert, gesichtet und zum Großteil auch übersetzt werden. Auf den sichergestellten Medien finden sich häufig Chat-Gruppen und Kontaktlisten mit mehreren Hundert Teilnehmern. Diese Netzwerke zu erhehlen und die ausgetauschten Informationen sicherheitsbehördlich sowie islamwissenschaftlich zu bewerten und letztendlich eine akute Gefahrenlage abzuwehren, ist auch unter größter Anstrengung in zehn Tagen nicht zu leisten.

Der Grad der Radikalisierung und die Ernsthaftigkeit von Anschlagplänen kann aber wiederum nur beweisfest in ein Strafverfahren überführt werden, wenn die Erkenntnisse in geeigneter Form aufbereitet sind. Hinzu kommt, dass die Si-

cherheitsbehörden schon in einem sehr frühen Stadium prüfen müssen, wie bestehende Gefahrenlagen bewältigt werden können, wenn die Beweislage für eine Untersuchungshaft nicht ausreicht.

Hier kommen weitere Akteure ins Spiel, die eingebunden werden müssen. Es kann sich z. B. die Frage stellen, ob eine sozialpsychiatrische Begutachtung und Betreuung erforderlich ist; denn zum Teil haben wir es im Bereich der Terrorverdächtigen auch mit labilen Personen zu tun.

Dass sich auch 74 Tage als unzureichend erweisen können, liegt auf der Hand. Dieses Risiko kann oder muss aus meiner Sicht aber hingenommen werden. Mit dem Gesetzentwurf wird versucht, durch eine Begrenzung auf 74 Tage einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechten des von diesem sehr schwerwiegenden Grundrechtsangriff Betroffenen und den Erfordernissen der Terrorbekämpfung zu schaffen.

Der bis zu 74 Tage dauernde Präventivgewahrsam kommt nur im Zusammenhang mit der Verhinderung terroristischer Straftaten zur Anwendung, d. h. zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer solchen Straftat oder zur Durchsetzung angeordneter Meldeauflagen, Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverbote oder Verpflichtungen der Duldung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung.

Angesichts der Schwere der terroristischen Straftat und des hohen Gewichts der betroffenen Rechtsgüter ist es aus meiner Sicht auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt, den Gewahrsam im Höchstmaß dergestalt auszudehnen. Wenngleich ich denke, dass es in der Praxis nicht sehr viele Fälle geben wird, in denen diese Höchstfrist tatsächlich ausgeschöpft werden muss, müssen wir uns auf etwaige Konstellationen einstellen, in denen die Sicherheitsbehörden nach erfolgter Ingewahrsamnahme deutlich mehr als zehn Tage benötigen, um beispielsweise die näheren Umstände eines geplanten Anschlags zu eruieren und mit einem abgestimmten Maßnahmenkonzept darauf zu reagieren. Dabei wird allein aus Verhältnismäßigkeitsgründen kein Präventivgewahrsam länger aufrechterhalten, als es zur Abwehr der im Einzelfall bestehenden Gefahrenlage tatsächlich erforderlich ist.

Auch hier gilt im Übrigen wiederum, dass die Maßnahme der bis zu 74 Tage andauernden Ingewahrsamnahme nur für eine sehr eng begrenz-

te Personengruppe in Betracht kommt, nämlich ausschließlich für Personen, die eine terroristische Gefahr darstellen.

Ich persönlich bin deshalb der Meinung, dass sich die Politik zum Schutz der Freiheit und Sicherheit der in Niedersachsen lebenden Menschen klar für eine zeitliche Ausweitung des Präventivgewahrsams aussprechen sollte, um den Sicherheitsbehörden die benötigten Handlungsspielräume einzuräumen und effektiv Gefahren abwehren zu können. Dabei dürfen Sie sich darauf verlassen, dass die Sicherheitsbehörden und die Justiz die zur Verfügung gestellten Instrumente streng nach den Buchstaben des Gesetzes und immer unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit anwenden werden.

Zum Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf wird meines Erachtens trotz der Erweiterung der Befugnisse dem Ziel gerecht, eine angemessene Ausgewogenheit zwischen Sicherheitsinteressen einerseits und Grundrechtsschutz andererseits zu gewährleisten. Es ist in der Praxis nicht immer ganz einfach, einen Ausgleich zu schaffen zwischen der Schwere des Eingriffs in die Grundrechte potenziell Betroffener und der Pflicht des Staates, die Grundrechte und Rechtsgüter der Bürgerinnen und Bürger wirksam zu schützen. Aus meiner Sicht ist das mit dem Gesetzentwurf gelungen. Insbesondere ist gewährleistet, dass trotz der bestehenden und sich hoffentlich nicht noch zuspitzenden terroristischen Gefahrenlage ein sicheres Leben in Niedersachsen weiterhin möglich ist.

Gestatten Sie mir noch einen Blick über die Grenzen Niedersachsens hinaus, bevor ich zum Abschluss meiner Ausführungen zum neuen Polizeigesetz komme.

Da das Gefahrenabwehrrecht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, bestehen 16 - mit dem Bundespolizeigesetz und dem Bundeskriminalamtgesetz sogar 18 - unterschiedliche Polizeigesetze in Deutschland. Es gibt zwar nach wie vor große Übereinstimmungen in den Gesetzen des Bundes und der Länder, aber eben auch Unterschiede, die im Laufe der Zeit auch immer zahlreicher geworden sind. Befugnisse, die in einem Land zum polizeilichen Alltag gehören, sind in anderen Ländern gar nicht oder unter anderen Voraussetzungen und Verfahren vorgesehen. Diese länderspezifischen Differenzen können das länderübergreifende Agieren erschweren. Bei der

Bekämpfung des islamistischen Terrorismus kommt aber genau diesem Ineinandergreifen von Maßnahmen der Länder und des Bundes eine besondere Bedeutung zu. Um hier Abhilfe zu schaffen, hat die Innenministerkonferenz eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes eingesetzt. Es sollen hohe gemeinsame gesetzliche Standards geschaffen werden, um eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen.

Dass es schwierig sein wird, sich in allen Ländern auf Vorschriften mit übereinstimmenden Inhalten zu einigen, steht außer Frage. Es ist aber schon viel gewonnen, wenn es uns gelingt, einen gemeinsamen Rahmen zu formulieren, um so zu einer weiteren Annäherung zu kommen. Dies enthebt uns aber nicht der Aufgabe, schon jetzt in Niedersachsen die erforderlichen Änderungen des Polizeirechts vorzunehmen. Dies gilt angesichts der hohen abstrakten Gefährdungslage durch den islamistischen Terrorismus für den Ausbau der auf die Terrorismusbekämpfung bezogenen Befugnisse und für die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum BKA-Gesetz formuliert hat.

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Zum Entschließungsantrag - Drucksache 18/828 - möchte ich nur Folgendes ausführen: Die darin genannten Anforderungen an das niedersächsische Polizeigesetz unterscheiden sich erheblich von den im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen vorgesehenen Befugnissen - insbesondere zur Verhütung terroristischer Straftaten. Ich bin der festen Überzeugung, dass bei einer Umsetzung der darin enthaltenen Anforderungen ein erhebliches Defizit an polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten entstehen würde und Niedersachsen in der Bundesrepublik Deutschland das Schlusslicht in Sachen Sicherheit bilden würde. Der Entschließungsantrag reagiert nicht ansatzweise auf die drohende Gefahr durch den islamistischen Terrorismus.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Ich gehe davon aus, dass dem Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU eine Formulierungshilfe der Landesregierung zugrunde liegt. Haben Sie an der Erarbeitung dieser Formulierungshilfe mitgewirkt?

LPP **Axel Brockmann**: Der vorliegende Gesetzentwurf wurde auch den Polizeibehörden zur Kenntnis gegeben, und es wurde ihnen die Mög-

lichkeit einer Stellungnahme eingeräumt. Insoweit sind natürlich auch die Belange der polizeilichen Praxis berücksichtigt worden.

Abg. **Karsten Becker** (SPD): Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist zuweilen behauptet worden, dass es eigentlich nur darum gehe, mit mehr vom selben, also mit mehr Eingriffsbefugnissen und stärkeren Sanktionen zu versuchen, alte Phänomene zu bekämpfen. Ich möchte betonen, dass wir hier über neue Erscheinungsformen von Kriminalität reden - das wurde in Ihrem Vortrag auch sehr deutlich. Wir müssen auf Erscheinungsformen - insbesondere des internationalen Terrorismus - reagieren, die wir in dieser Form bisher nicht kannten.

Gibt es nach Ihrer Beurteilung gegenwärtig terroristische Gefährder in Niedersachsen, denen keine konkreten Straftaten vorgeworfen werden können, sodass der Polizei das Instrumentarium - wie es beispielsweise in der Strafprozessordnung vorgesehen ist - überhaupt nicht zur Verfügung steht und auch die bisher im Zusammenhang mit dem „klassischen Terrorismus“ verfügbaren gefahrenabwehrenden Maßnahmen nicht angewendet werden können?

LPP **Axel Brockmann**: Dazu kann ich eindeutig sagen, dass es in Niedersachsen ganz sicher eine Reihe von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus gibt. Die Polizei kann hier nur auf der Grundlage des Gefahrenabwehrrechts Eingriffsmaßnahmen durchführen. Es gibt eine Reihe von terroristischen Gefährdern, bei denen die Voraussetzung zur Einleitung eines Strafverfahrens - d. h. ein Anfangsverdacht für eine bestimmte Straftat - noch nicht vorliegt. In diesen Fällen liegen noch keine konkreten Anhaltspunkte für eine entsprechende Straftat vor, und deshalb fallen sie ausschließlich in den Bereich der Gefahrenabwehr. Dies trifft auf einen nicht unbeträchtlichen Anteil der Gefährder zu.

Man muss dazu auch sagen, dass mit der Strafverfolgung und mit der Gefahrenabwehr zwei ganz unterschiedliche Zielrichtungen verfolgt werden. Die entsprechenden Regelungen finden in Abhängigkeit von dem jeweiligen Ziel Anwendung. Im Bereich der Gefahrenabwehr wird nicht darauf abgezielt, eine Straftat nachzuweisen. Es geht vielmehr darum, Gefahren im Vorfeld abzuwehren.

Ihre Aussage, dass sich die Bedrohungslage und im Besonderen die Phänomene des islamisti-

schen Extremismus und Terrorismus in Deutschland - auch in Niedersachsen - und in Europa in den vergangenen Jahren verändert haben, trifft zu. Die heutige Situation ist nicht mit der Situation vor 10 oder 15 Jahren zu vergleichen. Die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder stimmen darüber überein, dass diese hohe Gefährdungslage weiter anhalten wird. Dieses Phänomen wird nicht abebben und in ein, zwei oder drei Jahren beendet sein. Es wird uns vielmehr über einen langen Zeitraum weiter beschäftigen. Die Dimension hat sich tatsächlich verändert. Ich habe versucht, in meinem Vortrag deutlich zu machen, dass wir darauf reagieren müssen, indem wir neue Eingriffsbefugnisse für die Sicherheitsbehörden schaffen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Zur Präventivhaft: Sie haben auf Fälle aus der Vergangenheit Bezug genommen und daraus abgeleitet, dass neue Maßnahmen bzw. Veränderungen notwendig sind. Können Sie Beispiele aus Niedersachsen nennen, in denen der bisherige Zeitraum nicht ausreichend war? Mir kommen in diesem Zusammenhang die Fälle aus Göttingen in den Sinn; dort war neben der Präventivhaft auch die Abschiebehaft ein Thema. Es gibt im Aufenthaltsgesetz einige Möglichkeiten der Festsetzung über die klassische Abschiebehaft hinaus.

Gab es in der Vergangenheit entsprechende Regelungslücken? Wie wurde der Zeitraum von 74 Tagen festgesetzt? In einer Unterrichtung des Innenministers in diesem Ausschuss wurde dargelegt, dass diese 74 Tage lediglich das Ergebnis einer Verhandlung zwischen SPD und CDU seien und nicht unbedingt auf polizeilichen Erwägungen fußen.

Liegen Ihnen Zahlen vor, bei wie vielen Personen und in welchem Kontext in der Vergangenheit von dem Gewahrsam nach § 18 Gebrauch gemacht wurde?

Zum Thema Online-Durchsuchung, Quellen-TKÜ: Sie haben die Sicherheitsaspekte angesprochen. Wie bewerten Sie die Sicherheit all derjenigen Privatpersonen, die unbescholten sind? Die Systematik bedingt, dass Lücken im Sicherheitssystem jedes einzelnen Endgeräts vorhanden sein müssen, wo der Staatstrojaner, die Spionagesoftware, einfallen kann. Können Sie die Sorge vieler Fachleute nachvollziehen, dass das zu einer Sicherheitslücke sehr großen Ausmaßes führt?

LPP **Axel Brockmann**: Zu Ihrer Frage hinsichtlich der Präventivhaft von 74 Tagen: Sie haben die Fälle aus Göttingen angesprochen, in denen unter Anwendung des § 58 a AufenthG Gefährder abgeschoben wurden. Herr Lührig wird als verantwortlicher Polizeipräsident dazu noch Näheres ausführen.

Zu der Frage, wie viele entsprechende Fälle es in der Vergangenheit gab, liegen mir keine Zahlen vor.

In den wenigen Fällen, in denen dieser spezifische Gewahrsam bislang zur Anwendung gebracht wurde und es keine Alternativen - Untersuchungshaft oder andere Möglichkeiten der Freiheitsentziehung - gab, hat die Frist ausgereicht. Der konkrete Fall in Göttingen hat aber deutlich gemacht, dass diese Frist extrem kurz bemessen ist. Es musste rund um die Uhr mit hohem Aufwand gearbeitet werden.

Wenn wir sozusagen in die offene Phase gehen und jemanden in Gewahrsam nehmen, haben wir in der Regel riesige Mengen an Bild-, Video- und Datenmaterial, die schnell auszuwerten sind. Wir müssen beispielsweise Kontakte im Telekommunikationsbereich auswerten. Das sind langwierige, schwierige und komplexe polizeiliche Ermittlungen, die letztlich für das Gericht als Beweis verwertbar aufbereitet werden müssen, um ein Verfahren durchzuführen. Das sind wirklich hohe Anforderungen.

Anhand dieses Beispiels aus Göttingen ist deutlich geworden, dass die bestehende Frist zu kurz ist. Ich hatte in meinem Vortrag deutlich gemacht, dass natürlich ein Abwägungsprozess stattfinden muss. So sieht z. B. das Polizeigesetz in Bayern eine - in Anführungsstrichen - unbefristete Ingewahrsamnahme vor, während in Niedersachsen bislang nur eine sehr kurze Ingewahrsamnahme möglich ist. Die Frist von 74 Tagen ist aus meiner Sicht ein Kompromiss zwischen der Polizei, den Sicherheitsbehörden und den anderen beteiligten Institutionen. Es wird der Spielraum für eine sorgfältige Aufbereitung einräumt.

Wie gesagt, handelt es sich um die maximale Höchstdauer. Es wird in jedem Einzelfall geprüft, und es wird auch keine Person länger als unbedingt notwendig in Gewahrsam genommen. Es erfolgt keine unverhältnismäßige Freiheitsentziehung. Jeder Einzelfall wird geprüft.

Zum Stichwort „Staatstrojaner“: Online-Durchsuchungen und Quellen-TKÜ finden nur in wenigen Einzelfällen statt. Das ist für die Polizei mit einem großen Aufwand verbunden. Sie dürfen sich das nicht wie eine normale Telekommunikationsüberwachung vorstellen. Insofern ist nach meiner Auffassung ausgeschlossen, dass bei solchen polizeilichen Maßnahmen Unbeteiligte Adressat werden.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Noch einmal zur Quellen-TKÜ: Sie haben dargelegt, dass es nur wenige Fälle geben wird. Für das Funktionieren des Staatstrojaners wird es aber erforderlich sein, dass bei allen Bürgerinnen und Bürgern, die ein entsprechendes Endgerät benutzen, eine Sicherheitslücke vorgehalten wird. Können Sie die Sorge der Kritikerinnen und Kritiker teilen, dass daraus - aufgrund weniger Einzelfälle - eine nicht kontrollierbare Sicherheitslücke bei nahezu allen Bürgerinnen und Bürgern entsteht?

LPP **Axel Brockmann**: Dies kann ich technisch nicht abschließend beurteilen. Ich bin aber der Auffassung, dass die Sorge unbegründet ist, dass die Technik genutzt wird und bestehende Lücken genutzt werden, um von anderer Seite irgendwelche Software aufzubringen.

Nach der Strafprozessordnung bestehen ohnehin schon entsprechende Möglichkeiten. Bislang hat es diesbezüglich keinerlei Probleme und keinerlei Sicherheitsdefizite gegeben. Auf der Grundlage der Erfahrungen, die wir im Bereich der Strafprozessordnung gemacht haben, gehe ich nicht davon aus, dass es im Bereich der Gefahrenabwehr anders sein sollte.

Abg. **Jens Ahrends** (AfD): Sie haben immer wieder betont, dass die in Rede stehenden Maßnahmen nur zur Abwehr einer Terrorgefahr angewendet werden dürfen. Betrachten Sie den Handlungsspielraum, den Sie durch das niedersächsische Polizeigesetz haben, als ausreichend oder wünschen Sie sich, dass die Anwendung des Kontaktverbots nach § 17 auf den Bereich der häuslichen Gewalt ausgedehnt wird, oder die Quellen-TKÜ bei Verbrechen - Stichwort „organisierte Kriminalität“ - zum Einsatz kommt? Glauben Sie, dass das Gesetz in der Fassung des vorliegenden Entwurfes ausreichend ist?

LPP **Axel Brockmann**: Der Gesetzentwurf ist nach meiner Auffassung in der jetzigen Form absolut ausreichend. Er erfüllt die polizeilichen Bedarfe. Ein Gesetz ist nie statisch; es entwickelt

sich immer weiter. Neue Anpassungen können zukünftig notwendig werden. Zum jetzigen Zeitpunkt erfüllt der Gesetzentwurf aber - aus meiner Sicht - die polizeilichen Anforderungen.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Nach meiner Auffassung ist gemäß § 33 d des vorliegenden Gesetzentwurfes - verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme - eine Online-Durchsuchung künftig nicht nur bei terroristischen Bedrohungen anwendbar, sondern auch bei einer Gefährdung von „Leib, Leben oder Freiheit einer Person“. Daher kann ich Ihren Ausführungen nicht ganz folgen, in denen Sie immer wieder darauf abgehoben haben, dass eine Erweiterung der entsprechenden Maßnahmen ausschließlich auf terroristische Straftaten bezogen ist. Nach meinem Verständnis ist der Bereich eindeutig weiter gefasst.

LPP **Axel Brockmann**: Die Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf orientieren sich sehr stark an Regelungen, die im Bundeskriminalamtgesetz zu finden sind. Dieses musste auch aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angepasst werden. Vor dem Hintergrund, dass die Polizeigesetze des Bundes und der Länder nicht zu unterschiedlich sein sollten, habe ich den Eindruck, dass der vorliegende Entwurf stark an den Entwurf des BKA-Gesetzes angelehnt wurde. Von daher wird das eine Formulierung sein, die aus dem BKA-Gesetz stammt.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Genau das ist das Problem. Das BKA-Gesetz befasst sich mit der Terrorbekämpfung. Die Landespolizeien befassen sich aber mit einem weiter gefassten Bereich. Man hat einfach aus dem BKA-Gesetz abgeschrieben und Formulierungen in den Gesetzentwurf für ein Landesgesetz übernommen. Dabei hat man übersehen, dass sich das BKA-Gesetz auf Terrorbekämpfung beschränkt. Die Befugnisse werden auf alle Bereiche, die durch diese Formulierung erfasst werden, erweitert. Möglicherweise ist der Gesetzentwurf nur handwerklich schlecht gemacht, oder aber es ist tatsächlich etwas anderes gewollt, als vielfach suggeriert wird.

Polizeipräsident Friedo de Vries, Landeskriminalamt Niedersachsen

PP **Friedo de Vries**: Mit dem Gesetzentwurf zur Neufassung bzw. Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung - neu: Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) - wird den Sicherheitsbehörden ein Instrument an die Hand gegeben, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen im Rahmen der Gefahrenabwehr zu begegnen. Die Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung einerseits und der anhaltend hohen Gefährdungslage durch den internationalen Terrorismus andererseits macht eine Anpassung des Gesetzes zwangsläufig erforderlich.

Hierbei orientiert sich das Gesetz maßgeblich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Bundeskriminalamtgesetz. So ist die Ermächtigung des Bundeskriminalamts zum Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen, Wohnraumüberwachungen, Onlinedurchsuchungen, Telekommunikationsüberwachungen, Verkehrsdatenerhebungen und Überwachungen außerhalb von Wohnungen mit besonderen Mitteln zur Datenerhebung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus im Grundsatz mit den Grundrechten im Grundgesetz vereinbar. Vergleichbare Vorschriften aus dem Bundeskriminalamtgesetz finden sich nunmehr im Entwurf des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes wieder.

Wie sich bereits aus der Gesetzesbegründung entnehmen lässt, ergibt sich der Änderungsbedarf im Gefahrenabwehrrecht insbesondere aus der anhaltend hohen Gefährdungslage, ausgelöst durch den islamistischen Terrorismus.

Aus diesem Grund möchte ich Ihnen einen kurzen Überblick über die bundesweite - und damit auch über die niedersächsische - Gefährdungslage geben. Es liegen derzeit Erkenntnisse zu mehr als 1 000 deutschen Islamisten bzw. Islamisten aus Deutschland vor, die in Richtung Syrien/Irak gereist sind. Zu etwa der Hälfte dieser Personen liegen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass sie aufseiten des sogenannten Islamischen Staates oder der El Kaida oder den nahestehenden Gruppierungen sowie anderer terroristischer Gruppierungen an Kampfhandlungen teilnehmen bzw. teilgenommen haben und diese in sonstiger Weise unterstützen bzw. unterstützt haben. Dies bedeutet, dass für einen Teil der ausgereisten Personen bislang keine hinreichenden tatsächlichen

Anhaltspunkte für die Einleitung von Ermittlungsverfahren durch die zuständigen Justizbehörden vorliegen.

Etwa ein Drittel der ausgereisten Personen befindet sich momentan wieder in Deutschland. Bundesweit liegen den Sicherheitsbehörden zu mehr als 110 der bislang zurückgekehrten Personen Erkenntnisse vor, wonach sie sich aktiv an Kämpfen in Syrien oder im Irak beteiligt oder hierfür eine Ausbildung absolviert haben. Diese Personen stehen unverändert im Fokus polizeilicher und justizieller Ermittlungen. Die Zahl bisheriger rechtskräftiger Verurteilungen aus Syrien und Irak zurückgekehrter Personen bewegt sich im mittleren zweistelligen Bereich.

Nur am Rande sei erwähnt, dass einige aktuell in Haft befindliche Personen keinerlei Anzeichen für eine Abkehr von ihrer Radikalisierung in der Haft erkennen lassen und mittelfristig ihre Haftstrafen auch verbüßt haben werden. Ich will damit sagen: Sie werden wieder in Freiheit entlassen.

Im Zusammenhang mit den fortschreitenden Gebietsverlusten des IS liegen Erkenntnisse zu Personen vor, die aktuell aus Syrien/Irak ausreisen möchten und/oder sich aktuell in Syrien/Irak in Haft befinden. Bei einem Großteil dieser Personen dürfte sich eine verstärkte Rückreisetendenz abzeichnen. Die niedersächsischen Sicherheitsbehörden registrieren in diesem Kontext ähnliche Entwicklungen.

Die hohe Sicherheitsrelevanz für Niedersachsen kann aus meiner Sicht in diesem Kontext nicht bestritten werden. Sie ist in mehr als 150 Gefahrenermittlungsvorgängen dokumentiert, welche einen elementaren Bestandteil in der staatspolizeilichen Vorgangsbearbeitung darstellen.

In Niedersachsen sind rund 75 Gefährder und rund 40 relevante Personen bekannt. Die niedersächsischen Polizeidienststellen führen aktuell 74 Strafverfahren mit terroristischem Hintergrund gemäß § 89 a, b und c und § 129 a und b Strafgesetzbuch und dem Völkerstrafgesetzbuch. Sachverhalte wie die Absage des Fußball-Länderspiels Deutschland-Niederlande im Jahr 2015 in Hannover sowie der Anschlag auf dem Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin im Dezember 2016 bestätigen die Lagebewertung des BKA, wonach für die Bundesrepublik Deutschland eine anhaltend hohe Gefahr dschihadistisch motivierter Gewalttaten zu konstatieren ist.

Aktuell wird diese Einstufung nochmals durch den Sachverhalt rund um den sogenannten Kölner Rizin-Bomber bestätigt. Die zwischenzeitliche Festnahme von zwei mutmaßlichen Tatbeteiligten in Tunesien offenbart die Internationalität und die Vernetzung der entsprechenden Szene bzw. der Akteure.

Letztlich wird Gefahrenlagen dieser Art nur in Kenntnis der Kommunikationswege und -inhalte wirksam begegnet werden können. Diese sind der niedersächsischen Polizei heute leider weitestgehend verschlossen. Daher sind die in Rede stehenden Ermächtigungsnormen, namentlich die Online-Durchsuchung, die Quellen-TKÜ sowie die elektronische Aufenthaltsüberwachung, auf die ich gleich noch einmal eingehen werde, notwendige Regelungen, die das polizeiliche Maßnahmenrepertoire in erforderlicher Weise ergänzen und zwingende weitere Möglichkeiten zur Erkenntnisgewinnung zulassen.

In der Vergangenheit haben wurde bei den Regelungen zur Gefahrenabwehr, so ist meine Einschätzung, jedenfalls in anderen Kategorien gedacht. Da ging es um Gefahren im Zusammenhang mit sogenannten rivalisierenden Fußballfans, um Ingewahrsamnahmen zur Durchsetzung von Platzverweisen etc. Die Gefahrenlagen von heute haben eine ganz andere Qualität. Die heutige Dimension der Wirkung im Falle eines Schadenseintritts, z. B. bei terroristischen Anschlägen, ist meiner Einschätzung nach bei der Gesetzgebung zum damaligen NSOG 2007 nicht mitgedacht worden. Damals fehlte diesbezüglich wohl noch die nötige Vorstellungskraft.

Die Öffentlichkeit und auch die Politik haben zu Recht hohe Erwartungen an die Arbeit der Polizei und damit auch an das LKA, und zu Recht wird erwartet, dass die Polizei alles tut, um Anschläge zu verhindern und perfide und radikalisierte Täterinnen und Täter rechtzeitig - vor der Ausführung der Tat - zu stoppen. Die Polizei muss durch die Legislative entsprechend legitimiert werden, um den Gefahrenlagen heute und in Zukunft begegnen zu können.

Ich möchte mich an dieser Stelle auch zu dem Bild eines sogenannten Polizei- und Überwachungsstaates äußern, das in den vergangenen Tagen vielfach an die Wand gemalt wurde. Dazu möchte ich sagen, dass Sie sicher sein können, dass die niedersächsische Polizei konsequent und uneingeschränkt für unsere rechtsstaatlichen Prinzipien eintritt. Ich kann Ihnen des Weiteren

sagen, dass meine Kolleginnen und Kollegen, insbesondere aus dem polizeilichen Staatsschutz, 7 Tage die Woche, 24 Stunden am Tag, die Frage bewegt, ob sie alles, wirklich alles, unternommen haben, ob sie die aktuell vorhandenen Gefahrenlagen - die ich hier nicht näher darlegen kann, weil wir uns in einer öffentlichen Sitzung befinden - entsprechend bewertet und alle möglichen Maßnahmen ausgeschöpft haben.

Bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist die hohe Verantwortung, die sie dabei tragen, spürbar. Das erlebe ich auch jetzt in meiner neuen Funktion. Es geht den Kolleginnen und Kollegen nicht darum, einen Überwachungsstaat aufzubauen, polizeiliche Willkür walten zu lassen. Sie sind angetrieben von dem Ziel, irreführende Menschen von dem Umsetzen ihrer radikalen und terroristischen Ideen abzuhalten, um unsere Gesellschaft zu schützen und den Menschen das in Teilen verloren gegangene Gefühl der Sicherheit zurückzugeben.

Ich möchte kurz ein Beispiel anführen, das verdeutlicht, mit welchen Gefahrenermittlungsvorgängen die Polizei sich aktuell beschäftigt. Wie gesagt, kann ich dabei nicht zu sehr ins Detail gehen, weil es sich um ein laufendes Verfahren handelt. Es geht um eine Familie, in der der Vater sehr hochkarätige Kontakte in die salafistische Szene hat und offenkundig auch intrafamiliär die Radikalisierung seiner Söhne vorantreibt. Es gibt zwei minderjährige Söhne, die auch schon der dschihadistischen Salafistenszene zuzuordnen sind, sich entsprechend radikalisiert haben und dort gedanklich stark verankert sind.

Auf den einen Sohn ist man vor einigen Jahren aufmerksam geworden, als er mit einer Anzeinswaffe andere Menschen bedroht hat, sie als ungläubige Kufr bezeichnet hat und sie anscheinend erschossen hat. Ähnliche Aktionen gab es im Schulkontext. Zudem hinterließ er auf Schultafeln Bilder von Schießereien, von sterbenden Menschen. Das alles hat zu einer starken Verunsicherung geführt. Im Rahmen des öffentlich Einsehbaren - das ist keine geheime Maßnahme - z. B. anhand des Facebook-Profiles dieses Minderjährigen, konnten islamistisch-salafistische Grundüberzeugungen konstatiert werden.

Auch der Bruder zeigt erhebliche Tendenzen einer fortgeschrittenen Radikalisierung. Die bislang gewonnen polizeilichen Erkenntnisse offenbaren unbestritten eine höchst radikale Grundeinstel-

lung. Das ist die Bewertung. Sie begründeten jedoch bislang keinen polizeilichen sowie justiziellem Anfangsverdacht hinsichtlich etwaiger Straftaten, sodass strafprozessuale Maßnahmen nicht möglich sind. Das hatte ich soeben schon ausgeführt. Es gibt auch einen entsprechend hohen Anteil an Gefahrenermittlungsvorgängen, die zum Teil gekoppelt sind, aber überwiegend auch ganz eigenständig als reine Gefahrenermittlungsvorgänge laufen.

Weitere gefahrenabwehrrechtliche Ermittlungsansätze würden sich gegebenenfalls aus einer Wohnungsdurchsuchung und einer damit einhergehenden Sicherstellung bzw. Beschlagnahmung von Datenträgern sowie einer daran anschließenden Auswertung ergeben, sofern die vorliegenden Tatsachen für einen Beschluss beim zuständigen Gericht ausreichen und einsatztaktische Vorbehalte nicht entgegenstehen. Die dabei ausstehenden Auswertungen der Datenträger würden vor dem Hintergrund interner Abläufe und Auslastungen einige Zeit in Anspruch nehmen. Fraglich ist in einem solchen Fall immer, ob man die Zeit hat, so eine Maßnahme zu treffen.

Ich darf in diesem Zusammenhang an verschiedene Verfahren erinnern, die auch öffentlich bekannt geworden sind, wie den Angriff auf den Bundespolizisten am Hauptbahnhof Hannover. Auch da ist den Behörden im Nachhinein eigentlich erst deutlich geworden, mit welchen Personen die Täterin Kontakt hatte und wie die Radikalisierung letztlich erfolgt ist.

Durch die neu einzuführenden Ermächtigungsgrundlagen zu der Online-Durchsuchung und der Quellen-TKÜ werden polizeiliche Ermittlungseinheiten nunmehr in die Lage versetzt, nahezu ohne zeitlichen Verzug auf Datensysteme des Betroffenen zuzugreifen. Im Rahmen dieser Maßnahme bestünde somit die Möglichkeit, den Radikalisierungsgrad, den Stand möglicher Anschlagsplanungen und -vorbereitungen sowie mögliche beteiligte Personen eines radikalisierten Netzwerks frühzeitig zu erkennen und damit frühzeitig gefahrenabwehrrechtliche und gegebenenfalls strafprozessuale Maßnahmen und Interventionsplanungen zu initiieren.

Insbesondere die zuvor genannten terroristischen Ereignisse - Breitscheidplatz und Länderspiel - zeigen deutlich auf, dass einer möglichst unverzüglichen Informationsbeschaffung ein hohes Maß an Bedeutung zukommt, um lageangepasst auf weitere Ermittlungen und Entwicklungen rea-

gieren zu können und das Risiko eines Schadenseintritts - das ist das Ziel - um ein Höchstmaß zu minimieren.

Die in Rede stehenden perspektivischen Ermächtigungsnormen erweitern das Repertoire der polizeilichen Ermittlungseinheiten und tragen dazu bei, die Gefahrenabwehr in einem frühen Stadium zu etablieren und somit das Verifizieren einer konkreten Gefährdung effektiver und valider vor einem Schadenseintritt zu ermöglichen. Die Schaffung dieser Normen versetzt die Polizei in die Lage, mit der technischen Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten Schritt zu halten. Es dürfen keine gesetzlichen Regelungslücken entstehen, die von Personen, von denen erhebliche Gefahren ausgehen, gezielt ausgenutzt werden können.

Wenn seit Jahren zu Recht unbestritten ist, dass Sicherheitsbehörden Telekommunikation überwachen dürfen und auch müssen, dann geht es heute, 2018, darum, sich der realen Welt der Kommunikation - und die findet nun mal über das Internet statt - zu stellen und die bestehenden Regelungen mit Blick auf das digitale Zeitalter zu transformieren.

Die Kommunikation verlagert sich immer mehr in den digitalen Raum. Viele Kommunikationsprogramme nutzen eine Verschlüsselung ihrer Kommunikationsdaten und -inhalte, die ohne aktives Handeln des Nutzers im Hintergrund arbeitet. Inhalte in verschlüsselter Form können in vielen Fällen durch die klassische Form der Überwachung nicht ausgewertet werden. Dies lässt die notwendigen und gesetzlich auch zulässigen Maßnahmen der Überwachung bei der Verfolgung schwerer Straftaten oder der Abwehr von Gefahren für hochrangige Rechtsgüter ins Leere laufen.

Die Quellen-TKÜ ist eine besondere Form der Telekommunikationsüberwachung, die die Kommunikation erfasst, bevor diese verschlüsselt wird oder nachdem sie entschlüsselt wurde, bzw. die die Entschlüsselung ermöglicht. Wichtig ist der Hinweis, dass keine Informationen erlangt werden, die nicht auch durch eine konventionelle Telekommunikationsüberwachung erlangt würden. Also: Was dort zu hören, festzustellen, mitzulesen ist, ist nichts anderes, als das, was in der Vergangenheit, vor 20 Jahren, auch im Telefon gehört werden konnte. Gerade im Bereich der Bekämpfung und Abwehr des islamistischen Terrorismus gewinnt die Überwachung von sogenann-

ten Gefährdern zunehmend an Bedeutung. Die Quellen-TKÜ stellt eine zusätzliche Maßnahme insbesondere in diesem Kontext dar und ist meiner Meinung nach unverzichtbar.

In diesem Zusammenhang ist auch der verdeckte Eingriff in informationstechnische Systeme, die sogenannte Online-Durchsuchung, als zusätzliches Instrument erforderlich. Jenseits der Überwachung laufender kryptischer Telekommunikation erstellt die Kryptierung bzw. die Verschlüsselung von Daten seitens der Täter oder Gefährder, z. B. bei Verschlüsselung eines Bereichs der Festplatte eines Computers oder einer externen Festplatte, die Sicherheitsbehörden zunehmend vor technische Herausforderungen. Um im Einzelfall verschlüsselte Daten auswerten zu können, ist die Online-Durchsuchung ein weiteres zielführendes, erforderliches und geeignetes Instrument, das nunmehr auch im Bereich der Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen sollte. Die Online-Durchsuchung ermöglicht es, aus elektronischen Datensystemen einer betroffenen Person, z. B. einem Gefährder, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten, Daten auszuleiten, um die gewonnenen Erkenntnisse, z. B. in Gefahrenermittlungsvorgängen, einfließen zu lassen.

Im Übrigen möchte ich ausdrücklich hervorheben, dass die sicherlich tief in die Grundrechte eingreifenden Maßnahmen - diese Einschätzung kann ich nachvollziehen - der Quellen-TKÜ und auch der Online-Durchsuchung bereits 2016 im Zusammenhang mit dem BKA-Gesetz durch das Verfassungsgericht als verfassungskonform eingestuft wurden.

Darüber hinaus möchte ich betonen, dass sowohl die Durchführung der Quellen-TKÜ als auch die Online-Durchsuchung - neben den hohen rechtlichen Vorgaben - einen hohen technischen und personellen Aufwand erfordern. Es ist daher aus meiner Sicht absehbar, dass sie nicht in gleichem Maße wie herkömmliche Telekommunikationsmaßnahmen zur Anwendung kommen, sondern eher die absolute Ausnahme darstellen werden. Szenarien, die aktuell in die Öffentlichkeit getragen werden, dass die Polizei quasi Chats von Tausenden von Bürgern überwachen würde, sind aus meiner Sicht völlig unrealistisch und gehen an dem Kern und an der Zielrichtung der beabsichtigten Regelungen vollkommen vorbei.

Ich möchte noch das Thema „elektronische Aufenthaltsüberwachung als offene polizeiliche Maßnahme“ ansprechen. Die Schaffung einer Rechts-

grundlage für den präventiven Einsatz der EAÜ, insbesondere auch bei islamistischen Gefährdern, ist nicht zuletzt notwendig, um der Bedrohung durch den Terrorismus mit weiteren polizeilichen Eingriffsmaßnahmen entgegenzutreten. Die Bewältigung polizeilicher Aufgaben und somit auch die Gewährleistung der inneren Sicherheit hängen auch vom Vorhandensein angemessener Eingriffsmaßnahmen ab. Die EAÜ ist dabei als ein Baustein und nicht als Allheilmittel zu betrachten.

Gerade die EAÜ zur Gefahrenabwehr steht im Fokus der öffentlichen Diskussion. Immer wieder werden Stimmen laut, die die Verhütung bzw. die Verhinderung von Anschlägen durch die EAÜ bezweifeln und daher den Sinn der Maßnahme als Ganzes infrage stellen. Sie wird als pure Gesetzessymbolik betrachtet oder als Maßnahme zur Erzeugung eines trügerischen Sicherheitsgefühls angesehen. Aus diesem Grund muss immer wieder betont werden, dass gerade die EAÜ als weitere Maßnahme zu verstehen ist, die den Katalog der polizeilichen Eingriffsmaßnahmen vervollständigt, aber keinesfalls - und schon gar nicht isoliert betrachtet - als Patentlösung zur Verhinderung von Anschlägen dargestellt werden darf.

Dennoch bietet die Maßnahme für die Polizei wertvolle Ansätze zur Verhütung und Abwehr von Gefahren. In einem derart sensiblen Aufgabenbereich darf das Risiko von Informationsverlusten allein schon in Form von Unkenntnis über den Aufenthalt eines polizeilich detektierten sogenannten Gefährders nicht eingegangen werden. Dieses würde dem staatlichen Schutzauftrag und der berechtigten Erwartungshaltung der Bevölkerung nicht gerecht.

Durch den Einsatz der Fußfessel kann sichergestellt werden, dass ein solcher Gefährder sich den Blicken der Sicherheitsbehörden nicht generell entziehen kann. Es ist denkbar, dass im konkreten Einzelfall Verbotszonen für Örtlichkeiten eingerichtet werden, in denen nachweislich eine Radikalisierung betrieben wird. Ebenso können Verbleibskontrollen oder ausreisebeschränkende Maßnahmen in geeigneter Weise unterstützt werden.

Die EAÜ ist als weitere ergänzende Maßnahme, neben der Entziehung von Pässen, Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverboten oder der Erteilung von Meldeauflagen - all das wird heute schon getan - zu verstehen. Die Hoffnung ist, dass die Täter im Bereich der organisierten Kriminalität, in Anbetracht der Tätertypen, auf diese Weise vor der

Begehung schwerster Straftaten zurückschrecken. Instrumente der Gefahrenabwehr sind dabei von zunehmender Bedeutung. Dies wird insbesondere bei öffentlichkeitswirksam ausgetragenen, gewalttätigen Auseinandersetzungen rivalisierender Rocker oder kleinkrimineller Gruppierungen deutlich. Insoweit dürfte sich die Einführung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung als zusätzliche Möglichkeit der Gefahrenverhütung bewähren, um potenzielle Täter wirkungsvoll von ihrer Tat abzuhalten.

Erlauben Sie mir zum Abschluss noch einige Worte zum vorliegenden Entschließungsantrag. Die darin enthaltenen Ausführungen erwecken den Eindruck, als würde sich Niedersachsen auf dem Weg zu einem Überwachungsstaat befinden. Es ist aus meiner Sicht jedoch nicht zutreffend, dass das Land flächendeckend mit Instrumenten überzogen wird, die die Rechte der Bürgerinnen und Bürger über Gebühr einschränken. Ich habe dies an verschiedenen Stellen deutlich gemacht. Im Übrigen habe ich auch schon auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum BKA-Gesetz hingewiesen. Die Orientierung des vorliegenden Gesetzentwurfs an der aktuellen Rechtsprechung, die hohen rechtlichen Hürden sowie die Richtervorbehalte bieten meiner Meinung nach absolute Gewähr dafür, den Anforderungen an ein modernes Gefahrenabwehrgesetz, das dringend gebraucht wird, gerecht zu werden.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Sie haben auf den Angriff auf den Bundespolizisten in Hannover Bezug genommen und dies als Beispiel dafür angeführt, dass neue Instrumente der Gefahrenabwehr notwendig seien. In dem 23. Untersuchungsausschuss in der vergangenen Wahlperiode wurde jedoch deutlich, dass die entsprechenden Daten und Informationen der Polizei vorgelegen haben und dass man lediglich den Chat nicht ausgewertet hat. Herr Kluwe hat in einer öffentlichen Sitzung ausgesagt, dass man es nicht getan hat und dass es - wenn man es getan hätte - zu einer anderen Bewertung geführt hätte. Mit anderen Worten: Die Informationen lagen alle vor. Wie kommen Sie zu der Auffassung, dass man bei dem Angriff von Safia S. auf den Bundespolizeibeamten mit diesen Instrumenten etwas hätte erreichen können, und die Anwendung der bestehenden Instrumente nicht ausreichend war?

PP **Friedo de Vries**: In der Tat lagen der Polizei entsprechende Informationen vor. Diese waren im Vorfeld in einem anderen Zusammenhang sicher gestellt worden und sind erst im Nachhinein einer

Auswertung zugeführt worden. Diese hat sich zeitlich sehr stark verzögert. Das ist im Ausschuss thematisiert worden. Ich habe dieses Beispiel genannt, weil ich denke, dass in solch einem Fall ein Mitlesen, ein Mithören, eine kontinuierliche Überwachung einer gefährlichen Person - wie sie im Bereich der Telekommunikationsüberwachung im herkömmlichen Sinne auch durchgeführt wird - ein Erfordernis ist, um eine zunehmende Radikalisierung und vielleicht auch Anschlagplanungen verhindern zu können.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Sind die Instrumente Online-Durchsuchung und Quellen-TKÜ Ihrer Auffassung nach ausschließlich für die Bekämpfung von Gefahren durch terroristische Gefährder notwendig oder auch für andere Gefahrenlagen?

PP **Friedo de Vries**: Nach meiner Interpretation des Gesetzentwurfes gilt der § 33 d - Online-TKÜ - auch für OK-Delikte. Ich habe hier überwiegend Beispiele aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus angeführt und meine Ausführungen beziehen sich auch überwiegend darauf. Ich habe auch davon gesprochen, dass es sich um Ausnahmen handeln wird. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man bei Fällen von Online-Durchsuchungen oder auch bei der Quellen-TKÜ am Ende in einem dreistelligen Bereich landen wird. Dennoch kann ich mir durchaus Sachverhalte im Bereich der OK vorstellen, bei denen dieses Instrument zum Einsatz kommen kann.

Polizeipräsident Uwe Lührig, PD Göttingen

PP **Uwe Lührig**: Es ist Aufgabe der Polizei, die öffentliche Sicherheit gegen eine Vielzahl von Gefahren zu schützen. Seit der jüngsten Gesetzesreform im Jahr 2007 haben wir umfassende Veränderungen in der Gefährdungslage, auch im Zuständigkeitsbereich der Polizeidirektion Göttingen, erlebt. Beispiele sind die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, die Zunahme der Phänomene und Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung und Cyberkriminalität, technische Entwicklungen, die sofort von Straftätern und Gefährdern genutzt werden.

In der Gesamtschau erscheinen die geplanten rechtlichen Anpassungen im NPOG-Entwurf gerade im Bereich der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus auf Landesebene zielführend. Aufgrund der Mobilität und Vernetzung der Ge-

fährder sind allerdings auch bundesweit einheitliche Regelungen zu initiieren. Darauf ist Herr Brockmann bereits eingegangen.

Erlauben Sie mir zunächst einige wenige Anmerkungen zum islamistischen Terrorismus, der in unterschiedlicher Form und Ausprägung schon längst in unserem Bundesland angekommen ist, der die Sicherheitsbehörden extrem fordert und die Bevölkerung - das haben Umfragen deutlich gezeigt - mehr als beunruhigt.

Die Polizeidirektion Göttingen bzw. das Innenministerium gingen im Jahr 2017 erfolgreich gegen zwei islamistische Gefährder aus Göttingen vor. Sie wurden zunächst in Gewahrsam genommen und später ausgewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht haben das Vorgehen in diesem Zusammenhang in allen Punkten bestätigt. Das war ein „idealer Fall“, der nicht auf andere Fälle übertragen werden kann. Darauf gehe ich im weiteren Verlauf meiner Ausführungen noch etwas näher ein.

Die Polizei hatte in diesem Gefahrenabwehrvorgang das Glück, einen bestimmten Messenger auslesen zu können. Diese Möglichkeit wurde durch die Veröffentlichung der bundesgerichtlichen Urteile leider auch in der Szene bekannt, auch über den Bereich des islamistischen Terrorismus hinaus. Eine weitere Nutzung dieses Messengerdienstes wird somit nicht mehr stattfinden. Aufgrund der Nutzung anderer Messengerdienste und deren Verschlüsselungssoftware ist das Mitlesen für die Polizei im Moment unmöglich gemacht worden.

Auch andere Kriminelle nutzen zunehmend die Möglichkeiten der End-to-End-Verschlüsselung ihrer Kommunikation. Damit eröffnet sich für sie die Möglichkeit der Absprache schwerster Delikte bis hin zu Tötungsdelikten, ohne dass die Sicherheitsbehörden eingreifen könnten. Ich begrüße es deshalb ausdrücklich, dass zukünftig durch technische Mittel rechtsicher in informationstechnische Systeme eingegriffen werden kann und die Behörden dadurch eine derartige Kommunikation mitlesen können.

Die Festnahme eines weiteren Gefährders in Northeim sowie die Umsetzung des Vereinsverbots gegen den Deutschsprachigen Islamkreis Hildesheim sind bedeutsame Vorgänge in meiner Behörde. Darüber hinaus gibt es im Bereich der Polizeidirektion Göttingen zwei islamistische Hotspots. Einer befindet sich in Göttingen und einer

in Hildesheim. Landesweit sind - soweit ich weiß - 76 Gefährder bekannt. Allein aus dem Bereich der Polizeidirektion Göttingen stammen 34 Gefährder. Von diesen 34 Gefährdern befinden sich 16 auf freiem Fuß. An diesen Zahlen lassen sich die Dimension und die Komplexität der Herausforderungen deutlich erkennen.

Aufgrund meiner nun dreijährigen Amtszeit als Polizeipräsident kann ich daher auf umfangreiche Erfahrungen aus diesem Themenbereich zurückgreifen. Schon an dieser Stelle möchte ich ganz deutlich sagen, dass der Entwurf für das neue Polizeigesetz Instrumente vorsieht, die die polizeiliche Gefahrenabwehr in Zukunft erheblich im Sinne der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger verbessern werden.

Im Kampf gegen vielfältige neue Formen der Kriminalität ist die Polizei auf effektive und zeitgemäße Werkzeuge angewiesen. Dies gilt im Rahmen der Gefahrenabwehr, in der Ermittlungstätigkeit - z. B. im Bereich der verdeckten Datenerhebung - und auch bei der Frage, welche Mittel den Beamtinnen und Beamten bei der praktischen Bewältigung einer Gefahrensituation zur Verfügung stehen.

Im Folgenden möchte ich auf einige wenige Aspekte des Gesetzentwurfes näher eingehen.

Dauer der Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentziehung (§ 21)

Ein Unterbindungsgewahrsam von bis zu 74 Tagen bei terroristischen Gefährdungslagen ist meiner Erfahrung nach erforderlich, um terroristische Bedrohungen hinreichend sicher verhindern zu können. Es ist sicherzustellen, dass notwendige Folgemaßnahmen, z. B. die Abschiebung nach § 58 a des Aufenthaltsgesetzes oder eine Inhaftnahme nach strafverfahrens- oder ausländerrechtlichen Bestimmungen, durchgeführt werden können.

Bei dieser Maßnahme geht es um die Verhinderung terroristischer Anschläge, bei denen eine hohe Anzahl von Todesopfern und Schwerverletzten zu befürchten sind und die öffentliche Sicherheit massiv beeinträchtigen. Sofern hinreichend konkrete Tatsachen für das Bestehen eines Anschlags vorliegen - und nur dann -, ist der Gewahrsam anzuordnen. Die Rechte der Betroffenen werden meiner Auffassung nach ausreichend gewahrt, da die Personen sofort aus dem Gewahrsam zu entlassen sind, wenn sich der Ver-

dacht einer Gefahr nicht erhärtet. Zudem hat stets ein Richter die Entscheidungskompetenz über die Gewahrsamsdauer sowie über die nach dem Gesetzentwurf möglichen Verlängerungen.

Dass die Möglichkeit einer längeren Dauer des Gewahrsams - länger als aktuell im Niedersächsischen SOG vorgesehen - im Bereich der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus erforderlich ist, ist u. a. auch bei der Abschiebung der Göttinger Gefährder im Jahr 2017 deutlich geworden. Hierbei handelte es sich, wie gesagt, aber um einen Idealfall. Es erfolgte eine Ingewahrsamnahme aus Gründen der Gefahrenabwehr. Die Bundesgerichte haben das bestätigt.

Nach der Ingewahrsamnahme waren die eingesetzten Beamtinnen und Beamten der Polizeidirektion Göttingen und des Innenministeriums aufgrund der engen Fristen im Niedersächsischen SOG mehr oder weniger rund um die Uhr im Einsatz. Zum Teil wurde in den Büros übernachtet, um den Anforderungen der Bundesgerichte gerecht werden zu können. Letztlich hat sich gezeigt, dass die Abschiebung rechtsicher vorbereitet und durchgeführt wurde. Darüber hinaus waren vielfache Abstimmungsprozesse der beteiligten Behörden mit Kommunen, Polizei, Ministerien, Bundesbehörden und dem Auswärtigen Amt erforderlich. Dabei mussten teilweise in sehr kurzer Zeit z. B. die notwendigen Übersetzungen erfolgen.

Aufgrund der Möglichkeit des Auslesens der mittels eines Messengerdienstes übermittelten Nachrichten und des Umstandes, dass der überwiegende Teil der Kommunikation auf Deutsch stattgefunden hatte, handelte es sich - wie gesagt - um einen „idealen Fall“. Dieser ist kaum auf andere Verfahren zu übertragen.

In zukünftigen Fällen könnten - und werden - nach der Ingewahrsamnahme weitere zeitintensive Ermittlungen notwendig sein, z. B. die Auswertung sichergestellter Handys, Datenträger und Cloud-Systemen, einschließlich der notwendigen Übersetzungen. Unter Umständen ist zur Interpretation von Erkenntnissen auch das Hinzuziehen von Islamwissenschaftlern erforderlich. Zudem ist auch nicht auszuschließen, dass - anders als im Ausgangsfall - mehr als nur zwei Gefährder in Unterbindungsgewahrsam oder Untersuchungshaft genommen werden müssen. Insofern begrüße ich die Möglichkeit des langen Gewahrsams, auch wenn ich davon überzeugt bin, dass dieser, vor

allem in voller Länge, nur in seltenen Ausnahmefällen zur Anwendung kommen wird.

Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung bewerte ich als einen wesentlichen Baustein im Rahmen eines Maßnahmenkatalogs zur wirksamen Gefahrenabwehr. Mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage im Bereich des Gefahrenabwehrrechts wird die Polizei zukünftig originär für den Prozess der Entscheidungsfindung bis hin zur Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung sowie für die praktische Umsetzung zuständig sein. Gerade im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen wie Passentziehung, Aufenthaltsverbote oder Meldeauflagen - das haben wir hier schon gehört - wird die elektronische Aufenthaltsüberwachung als ein sinnvolles polizeiliches Instrument angesehen.

Ich bin der festen Überzeugung, dass die Maßnahme der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Abwehr terroristischer Gefahren beitragen kann, auch wenn sie für sich allein genommen eine politisch motivierte Gewalttat kaum verhindern kann. Deswegen ist sie im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zu sehen.

Etwas anders sieht es bei der Verhinderung von Straftaten aus, die der schweren organisierten Gewaltkriminalität zuzurechnen sind. So könnten Personen überwacht werden, von denen die Gefahr ausgeht, dass sie z. B. im Rotlichtmilieu schwerste Sexualstraftaten im Zusammenhang mit Zwangsprostitution begehen werden. Anwendungsfälle aus dem Bereich der Rockerkriminalität oder der Clankriminalität sind ebenfalls denkbar.

Die sogenannte elektronische Fußfessel ist in jedem Fall bei der Überwachung von Verbots- und Gebotszonen geeignet, die z. B. um besonders gefährdete Objekte wie kritische Infrastrukturen oder bestimmte Wohnorte oder Stadtteile gelegt werden können. Nicht zuletzt dürfte die Fußfessel zweifelsohne auch in psychologischer Hinsicht abschreckend wirken, da eine Echtzeitüberwachung möglich ist.

Meldeauflage (§ 16 a)

Mit der geplanten Vorschrift wird erstmalig eine ausdrückliche Regelung zur Meldeauflage eingeführt. Die Meldeauflage hat sich in den vergangenen Jahren als gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme insbesondere im Vorfeld von politischen

oder sportlichen Großveranstaltungen etabliert. Diese Regelung ist meines Erachtens auch bei der vorbeugenden Bekämpfung terroristischer Straftaten ein geeignetes Instrument, z. B. zur Ausreiseverhinderung.

Im Zuständigkeitsbereich der Polizeidirektion Göttingen sind gerade im Bereich des islamistischen Terrorismus - ich denke an den DIK Hildesheim - im Zusammenhang mit Gefährdern oder anderen Personen Meldeauflagen über die Ordnungsbehörden beantragt und erlassen worden. Mit der neuen gesetzlichen Regelung liegt nun die Anordnungsbefugnis bei der Polizei. Auch diese Regelung wird von mir ausdrücklich begrüßt.

Verdeckte Datenerhebung

Einige Aspekte haben der LKA-Präsident und der Landespolizeipräsident bereits genannt. Mir ist noch der Hinweis auf den Einsatz von Vertrauenspersonen wichtig.

Der Gesetzgeber sieht den Bereich des Einsatzes und der Führung von Vertrauenspersonen zu Recht als sehr sensibel an. Die parlamentarische Kontrolle und die Beteiligung der Landesbeauftragten für den Datenschutz sind unter diesem Gesichtspunkt völlig nachvollziehbar. Dennoch ist zu bedenken, dass der Einsatz und die Führung von Vertrauenspersonen mit besonderen Risiken und Anforderungen verbunden sind. Bei allen Kontroll- und Beteiligungsbedarfen ist zu beachten, dass die Vertrauenspersonen darauf vertrauen, dass ihre Identität geschützt und geheim gehalten wird. Daher sind zwingend ergänzende Regelungen zur Geheimhaltung der Identität von Vertrauenspersonen festzuschreiben. Die Verfahrensabläufe sind so zu gestalten, dass Rückschlüsse auf die eingesetzte Person unbedingt vermieden werden.

Im Umfeld des Terrorismus, des Rockermilieus oder der Clankriminalität würde das Bekanntwerden einer Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden automatisch zu erheblichen Gefahren für Leib oder Leben der Vertrauensperson und für deren persönliches Umfeld führen. An dieser Stelle muss sich der Staat seiner Garantenstellung bewusst sein. Gleiches ist aus Gründen der Geheimhaltung bzw. der Fürsorgepflicht gegenüber den Vertrauenspersonen bei einer Beteiligung der Landesbeauftragten für den Datenschutz zu bedenken. Auch hier sind Strukturen zu schaffen, die Rückschlüsse auf eingesetzte Personen unbedingt verhindern.

Einsatz von Bodycams

Die Regelungen zur Videoüberwachung werden von mir insgesamt ausdrücklich begrüßt. Die Einführung einer belastbaren Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams wird von mir ebenfalls begrüßt. Das Einsatzmittel wurde in meiner Behörde, in der Polizeiinspektion Hildesheim, pilotiert. Folgende Rückmeldungen haben wir dazu erhalten: Eine deeskalierende Wirkung wurde deutlich erkannt. Zu einer Eskalation aufgrund des Kameraeinsatzes kam es nicht. Die Bevölkerung stand der Kamera überwiegend positiv gegenüber.

Zwei Aspekte wurden beim Einsatz der Kamera von den Mitarbeitern betont: Ein Pre-Recording ist erforderlich, da anderenfalls die Situation vor einer Eskalation nicht dokumentiert ist. Das ist in der Regel in der rechtlichen Bewertung entscheidend. Ferner ist eine Tonaufnahme unbedingt sinnvoll, denn Mimik und Gestik allein können falsch gedeutet werden. Beide Aspekte wurden im Gesetzentwurf berücksichtigt. Auch die Staatsanwaltschaft Hildesheim stand dem Versuch positiv gegenüber. Insofern wird diese rechtliche Regelung ausdrücklich begrüßt.

Lassen Sie mich zum Schluss eines deutlich sagen: Das bisherige Polizeigesetz ist insbesondere auf eine analoge Welt zugeschnitten. Der Gesetzentwurf eröffnet uns endlich auch die Möglichkeit, die Aufgaben der Gefahrenabwehr in der digitalen Welt professionell wahrzunehmen. Daher schätze ich es auch als ein sehr modernes und zeitgemäßes Gesetz zur Gewährleistung der Sicherheit unserer Bürgerinnen und Bürger ein.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Kürzlich gab es einen prominenten Fall von bandenmäßig organisiertem Kindesmissbrauch; ein Paar hat seinen Sohn im Internet angeboten. Heute Vormittag wurde ausgeführt, dass das Bundesverfassungsgericht gar nicht auf die Art der Straftat - terroristisch oder nicht - schaut, sondern vor allen Dingen auf den Eingriff in das spezielle Schutzgut. Deshalb stellt sich die Frage, ob das Polizeigesetz in seiner jetzigen Form mit den bestehenden Befugnissen ausreichend ist, um auch solchen schweren organisierten Gewalttaten zu begegnen. Können Sie sich in diesem Zusammenhang weitere Anwendungsfälle für Mittel wie Meldeauflagen, Kontaktverbote oder Ähnliches vorstellen?

PP **Uwe Lührig**: Ich begrüße die Maßnahmen in der vorliegenden Fassung des Gesetzentwurfes.

Ob wir mit Meldeauflagen etc. Straftaten in diesem Bereich verhindern können, weiß ich nicht. Ich bin auf jeden Fall froh, dass wir mit diesem Gesetzentwurf in der digitalen Welt ankommen und in diesem Bereich Gefahren besser abwehren können.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Eine Frage zu der Präventivhaft und zu den bereits erwähnten Fällen aus Göttingen: Die Inhaftierung erfolgte aufgrund des SOG und nicht auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes, was nach § 58 a Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit § 62 Aufenthaltsgesetz möglich gewesen wäre. Was waren die Gründe dafür, dass man nicht auf das Aufenthaltsgesetz zurückgegriffen hat? Wäre das eine Option gewesen?

Sie haben in diesem Kontext von einem „Idealfall“ gesprochen, da der Vorgang gerichtlich relativ reibungslos abgelaufen sei. Wie groß wäre die notwendige Zeitspanne gewesen, falls es keinen reibungslosen Ablauf gegeben hätte? Wären das die im Gesetzentwurf vorgesehenen 74 Tage gewesen?

PP **Uwe Lührig**: Wie bereits dargelegt, handelte es sich um einen idealen Fall. Um die Abschiebehaft durch das Gericht bestätigen zu lassen, mussten wir alle Indizien zusammentragen. Wir konnten in dem Messengerdienst, wie gesagt, mehr oder weniger in Echtzeit mitlesen, sodass wir alle Indizien bereits vorliegen hatten. Wir mussten nicht mehr im Nachhinein viele Daten auslesen. Wir hatten alles, was wir brauchten, und mussten es nur verschriftlichen. Dafür haben die zehn Tage knapp ausgereicht. In diesen zehn Tagen haben die Kolleginnen und Kollegen zum Teil rund um die Uhr an der Begründung für das Gericht gearbeitet. Nach der Abgabe der Begründung wurde diese für schlüssig befunden; anschließend wurde die Abschiebehaft angeordnet.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Sie haben eben gesagt, dass die Zeit von zehn Tagen knapp ausgereicht hat. Halten Sie vor diesem Hintergrund eine - mehr als -Versiebenfachung der Frist für gerechtfertigt?

PP **Uwe Lührig**: Ob 80 Tage oder 60 Tage ausreichen, kann ich Ihnen nicht sagen. Eine Ausweitung der Frist halte ich auf jeden Fall für richtig. Die nun vorgesehene Frist beträgt zunächst einmal 30 Tage. Danach muss die Polizei begründen, ob der Verdacht einer Gefahr immer noch vorliegt. Ich glaube, dass die geplante Frist für ei-

ne Auswertung der sichergestellten Daten ausreicht. Hundertprozentig kann ich Ihnen das aber nicht sagen. Ich bin auf jeden Fall froh, dass der Zeitraum von zehn Tagen wesentlich verlängert wurde.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Sowohl in der Gesetzesbegründung als auch in der heutigen Anhörung werden im Zusammenhang mit der Präventivhaft vornehmlich ausländerrechtliche Fragen erörtert. Wird in der polizeilichen Praxis auch die Möglichkeit mitgedacht, die Präventivhaft beispielsweise im Bereich des Rechtsterrorismus einzusetzen, der ja in Deutschland und in Niedersachsen auch eine Bedrohung darstellt?

PP **Uwe Lührig**: Im Gesetzentwurf ist von terroristischen Straftaten die Rede. Dabei kann es sich um politisch rechts oder links motivierte Straftaten sowie um islamistische Straftaten handeln. Davon gehe ich aus.

Abg. **Karsten Becker** (SPD): Ich habe eine Frage nach der polizeilichen Praxis im Hinblick auf den Präventivgewahrsam. Die Polizei hat nicht nur einen Gefahrenabwehrauftrag, sondern auch einen Auftrag zur Straftatenerforschung und Aufklärung. Vor diesem Hintergrund ist meine Einschätzung, dass es eine Polizeibehörde immer bevorzugen wird, einen Tatverdächtigen in Freiheit agieren zu lassen, weil sie dann viel bessere und viel umfassendere Aufklärungsmöglichkeiten hat. Ist diese Einschätzung zutreffend?

Ist es zutreffend, dass die Möglichkeit eines Präventivgewahrsams durch eine Polizeibehörde wahrscheinlich nur dann gewählt würde, wenn ihr die Gesamtsituation, die Gefahrensituation unkalculierbar erscheint? Ist es zutreffend, dass - wenn ein Anschlag unmittelbar bevorstehen könnte - eine Polizeibehörde dieses Mittel sozusagen als Ultima Ratio aufgrund ihres Gefahrenverhütungsauftrages wählt? Wird diese Option nicht in erster Linie aus taktischen Gründen von einer Polizeibehörde gewählt, wenn man der Auffassung ist: Wenn wir diese Person jetzt nicht in Gewahrsam nehmen, droht Schaden für höchste Rechtsgüter wie Leib oder Leben.

PP **Uwe Lührig**: Dies kann ich zu 100 % bestätigen. Dies entspricht der polizeilichen Praxis. Der Fall in Göttingen hat es gezeigt: Wir hatten Erkenntnisse, dass man sich ein Fahrzeug mieten will und dass man mit diesem Fahrzeug in eine Menschenmenge fahren will. Vonseiten der Staatsanwaltschaft wurde das Anmieten eines

Fahrzeuges nicht als Straftat gesehen. Wir haben aber die unmittelbar bevorstehende Gefahr gesehen und deshalb die Maßnahme in Gang gesetzt. Genau so wird es auch zukünftig sein.

Wir werden die Präventivhaft nicht anwenden, um zu sehen, was sich daraus ergibt. Wir gehen verantwortungsvoll damit um. Natürlich kann ich hier nur für die Polizeidirektion Göttingen sprechen. Ich kenne aber meine Kolleginnen und Kollegen in den anderen Bereichen. Wenn wir eine unmittelbar bevorstehende schwerwiegende Gefahr sehen, müssen wir zugreifen und die Präventivhaft ansetzen. Das müssen wir auch einem Richter erklären, und der muss es dann auch nachvollziehen können.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Heute Morgen wurde von einem der Anzuhörenden vorgetragen, dass in der polizeilichen Praxis bei häuslicher Gewalt eigentlich auch ein Kontaktverbot ausgesprochen werden müsste, weil es wenig Sinn macht, dem Täter Auflagen zu erteilen, er dann aber über elektronische Kommunikationswege wie WhatsApp usw. das Opfer weiter unter Druck setzt. Ist das ein polizeilich relevanter Anwendungsfall?

PP **Uwe Lührig**: Ich habe das bisher nicht so deutlich gesehen, aber ich gebe Ihnen vollkommen Recht. Selbstverständlich ist es möglich, dass jemand - wenn er ein Betretungsverbot oder ein Rückkehrverbot bezüglich seiner Wohnung hat - versucht, Einfluss auf das Opfer der häuslichen Gewalt zu nehmen. Insofern kann ich das aus polizeilicher Praxis nur begrüßen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Wir haben heute Morgen auch über die sogenannte intelligente Videoüberwachung diskutiert. Können Sie uns Ihren Standpunkt dazu darlegen? Wäre das aus Sicht der Polizei sinnvoll? Gibt es dafür Anwendungsfälle?

PP **Uwe Lührig**: Selbstverständlich gibt es dafür Anwendungsmöglichkeiten. Wenn irgendwo ein terroristischer Anschlag stattfindet, gibt es eine große Menge an Videomaterial, das ausgewertet werden muss. Um die Analyse zu erleichtern, zu verbessern und schneller zu machen, wäre eine intelligente Software hilfreich. Man muss entsprechende Erfahrungen sammeln. Ich würde das aber grundsätzlich begrüßen.

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 21 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 16 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Barbara Thiel**

- **Volker Klauke**

Barbara Thiel: Meine schriftliche Stellungnahme enthält zahlreiche detaillierte Änderungsvorschläge und Hinweise zum Gesetzentwurf, auf die ich hiermit in Gänze verweisen möchte, soweit ich jetzt nicht ausdrücklich darauf eingehe.

Bevor ich auf einzelne Regelungen des Reformgesetzentwurfs eingehe, gestatten Sie mir zunächst einige allgemeine Hinweise:

Seit 2013 diskutieren wir anhand diverser Gesetzentwürfe über die Notwendigkeit, das Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu reformieren. Zunächst wurde nach drei Jahren Vorarbeit vom Innenminister im August 2016 ein erster Entwurf vorgelegt. Zu dieser Zeit - ich glaube, darüber sind wir alle uns einig - hatte der internationale Terrorismus Deutschland und auch Niedersachsen längst erreicht. Dennoch sah der Entwurf vor, zahlreiche Befugnisse abzuschaffen bzw. einzuschränken - beispielsweise die Wohnraumüberwachung.

Dieser Entwurf wurde hektisch am Tag der Anhörung im Innenausschuss korrigiert. Die Verfahrensbeschränkungen bei den verfassungsrechtlich fragwürdigen anlasslosen Personenkontrollen wurden auf Druck der Polizeigewerkschaften zurückgenommen. Im Übrigen aber ließen die Interessenvertreter der Polizei die Einschränkungen bei den Eingriffsmöglichkeiten der Polizei im Kampf gegen den internationalen Terrorismus weitgehend unkommentiert.

Im Januar 2017 entfernte sich der Innenminister dann doch vom ursprünglich vorgelegten Gesetzentwurf. Offenbar getrieben von der unverändert angespannten Sicherheitslage, sollten nun die Befugnisse für die Polizei vergleichsweise maßvoll erweitert werden. Angekündigt wurden die elektronische Fußfessel und die Ausweitung der Videoüberwachung. Bekanntlich blieb es bei der Ankündigung.

Nunmehr wird ein Gesetzentwurf vorgelegt, der offenbar das Ziel verfolgt, der Polizei alle nur denkbaren Maßnahmen gegen sogenannte terroristische Gefährder an die Hand zu geben.

Neben der elektronischen Fußfessel und der Ausweitung der Videoüberwachung sollen nun auch Instrumente der Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung zulässig sein. Die Wohnraumüberwachung wird ausgeweitet. Kontaktverbote und Aufenthaltsvorgaben können ausgesprochen werden, und die Gewahrsamsdauer wird verlängert. Und bei nahezu allen Maßnahmen wird die Eingriffsschwelle durch das Mittel der sogenannten drohenden Gefahr - im Übrigen im Gesetzentwurf nicht legal definiert - abgesenkt und in das Vorfeld einer konkreten Gefahr verlagert. Hierauf werde ich später noch eingehen.

Aus meiner Sicht schießt dieser Gesetzentwurf weit über das Ziel hinaus. Unter dem Deckmantel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschneiden die vorgeschlagenen Regelungen die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger bis zur Unkenntlichkeit. Aus dem Gesetzentwurf wird jedoch nicht ansatzweise erkennbar, warum im Vergleich zu den vorhergehenden Entwürfen derartige Verschärfungen erforderlich sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum BKA-Gesetz im April 2016 die Grenzen staatlicher Überwachung klar benannt. Ich zitiere das Bundesverfassungsgericht:

„Mit der Menschenwürde unvereinbar ist es, wenn eine Überwachung sich über einen längeren Zeitraum erstreckt und derart umfassend ist, dass nahezu lückenlos alle Bewegungen und Lebensäußerungen des Betroffenen registriert werden und zur Grundlage eines Persönlichkeitsprofils werden können. Beim Einsatz moderner, insbesondere dem Betroffenen verborgener Ermittlungsmethoden müssen die Sicherheitsbehörden mit Rücksicht auf das dem ‚additiven‘ Grundrechtseingriff innewohnenden Gefährdungspotenzial koordinierend darauf Bedacht nehmen, dass das Ausmaß der Überwachung insgesamt beschränkt bleibt.“

Wer die Gesetzesbegründung aufmerksam liest, der stellt fest: Die Erforderlichkeit für die einzelne neue Überwachungsmaßnahme wird an keiner Stelle ausführlich begründet. Auch eine Gesamtbewertung, die das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, durch das mögliche Zusammen-

spiel aller polizeilichen Eingriffsbefugnisse - so, wie sie das Bundesverfassungsgericht also fordert - ist nicht ansatzweise erkennbar.

Stattdessen habe ich den Eindruck gewonnen, dass mit dem Gesetzentwurf der Versuch unternommen wird, alle verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Stärkung der inneren Sicherheit nahezu auf Biegen und Brechen auszuschöpfen, ohne dabei die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger angemessen zu berücksichtigen. Der Gesetzentwurf stellt damit eine - gestatten Sie mir diesen Ausdruck - stumpfe Aneinanderreihung neuer polizeilicher Maßnahmen dar.

Dabei ist es besonders bemerkenswert, dass die Polizei selbst dieses Maßnahmenpaket zu keiner Zeit gefordert hat. Im Gegenteil: Noch in der Anhörung zum rot-grünen Gesetzentwurf im November 2016 wurden die seinerzeit geplanten Einschnitte bei den Befugnissen der Polizei mehr oder weniger klaglos hingenommen: Kein Wort aus dem Kreis der Polizeipraktiker zur Erforderlichkeit einer elektronischen Fußfessel, kein Wort zur Notwendigkeit einer Quellen-TKÜ oder Online-Durchsuchung zur Terrorismusbekämpfung, obwohl der Vorsitzende der GdP in seinem Eingangsstatement zu Recht darauf hinwies, dass es genau vor einem Jahr, nämlich im November 2015, zu terroristischen Ankündigungen in Hannover gekommen war. Stattdessen wurden lediglich die zu strengen Anforderungen bei den anlasslosen Personkontrollen und den parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten als Misstrauenskultur gegenüber dem Polizeiapparat beklagt.

Offenbar benötigt die Polizei Niedersachsen für eine erfolgreiche Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung die neuen vorgeschlagenen Eingriffsbefugnisse nicht. Wie soll sie diese auch in der Praxis umsetzen? Um eine Quellen-TKÜ zu schalten oder eine Online-Durchsuchung durchzuführen, benötigt die Polizei bestimmte Instrumente, um die datenschutzrechtlichen und technisch-organisatorischen Anforderungen umsetzen zu können. Das LKA Niedersachsen ist derzeit jedoch noch nicht einmal in der Lage, eine gewöhnliche Telekommunikationsüberwachung den Gesetzen entsprechend durchzuführen. Dies haben Anfragen der FDP-Fraktion aus den Jahren 2015 und 2016 offengelegt. Die Antworten des Innenministers auf die seinerzeit gestellten Fragen sind bedauerlicherweise noch aktuell. Die darin eingeräumten Mängel sind immer noch nicht abgestellt. In der Sache hat sich seit 2016 nichts bewegt. Und die Situation verschärft sich weiter,

da das unterstützende Dienstleistungsunternehmen nur noch für eine bestimmte Zeit seine Leistungen gegenüber dem LKA erbringt.

Im Ergebnis werden daher Befugnisnormen für Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung - jedenfalls zunächst - als leere Hülsen ins Polizeirecht eingefügt, weil niedersächsische Sicherheitsbehörden derzeit nicht in der Lage sind, diese praxistauglich und den gesetzlichen Anforderungen entsprechend einzusetzen.

Noch ein Hinweis zu den Instrumenten der Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung - Herr Onay hat das bereits angesprochen -: Beide setzen voraus, dass das Endgerät der betroffenen Person mit einem sogenannten Staatstrojaner infiziert werden muss. Hierfür muss die Polizei eine Sicherheitslücke bei der Betriebssoftware ausnutzen. Einerseits unternimmt der Staat also erhebliche Anstrengungen, um die behördliche IT-Landschaft vor Cyberangriffen zu schützen. Andererseits muss er aber Sicherheitslücken bewusst offenhalten - er darf diese im Übrigen auch nicht öffentlich kommunizieren -, um überhaupt Staatstrojaner zum Zweck der Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr einsetzen zu können. Schon dieses widersprüchliche Verhalten staatlicher Behörden spricht gegen den Einsatz derartiger Ermittlungsinstrumente.

Bei dem Gesetzentwurf könnte man den Eindruck gewinnen, nur die Ausweitung der polizeilichen Maßnahmen sei wichtig und besonders eilbedürftig. Das ist aber nur die halbe Wahrheit. Die europäischen Vorgaben beim Datenschutz sind mindestens genauso bedeutsam. Die Umsetzung dieser Vorgaben wird jedoch erneut auf die lange Bank geschoben. Drei Ratsbeschlüsse aus den Jahren 2006 bzw. 2008 - also vor zwölf bzw. zehn Jahren - zum Datenaustausch und Datenschutz werden in Niedersachsen einfach nicht ins Polizeirecht überführt.

Seit dem 6. Mai 2018 kommt die sogenannte JI-Richtlinie hinzu. Diese soll Bürgerinnen und Bürger schützen, wenn Sicherheitsbehörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten personenbezogene Daten verarbeiten. Mit dem Gesetz zur Neuordnung des Datenschutzrechts in Niedersachsen - §§ 23 ff NDSG - wurde die Richtlinie nur unzureichend in nationales Recht umgesetzt. Ich darf hier an die Beratungen im Innenausschuss zu diesem Gesetz erinnern.

Es besteht nach wie vor dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Solange das Fachrecht nicht angepasst ist, läuft die polizeiliche Datenverarbeitung nach den alten Regeln, und diese sind - das müssen wir uns vergegenwärtigen - seit dem 6. Mai 2018 grundsätzlich europarechtswidrig.

Ich komme nun zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs, zunächst zu den aus Sicht des Datenschutzes erfreulichen - auch diese gibt es in diesem Gesetzentwurf.

Videoüberwachung in Gewahrsamseinrichtungen der Polizei

Zahlreiche Forderungen, die in der Vergangenheit mit dem Innenministerium zum Teil höchst streitig waren, werden mit dem Gesetzentwurf unstreitig gestellt. Da gibt es z. B. eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Einsatz von Videoüberwachung in Gewahrsamseinrichtungen der Polizei - § 20 Abs. 4 Satz 4. Schon heute setzen die Polizeidirektionen Göttingen und Osnabrück diese Überwachungsmaßnahme ein. Allerdings gibt es hierfür in Niedersachsen bisher keine Rechtsgrundlage. Die Videoüberwachung von Gewahrsamszellen ist also bislang rechtswidrig.

Bodycams

Seit 2017 setzt die Polizei Bodycams zum Schutz der Polizeibeamten vor tätlichen Angriffen ein - wir haben dazu schon einiges gehört. Auch hierfür gibt es nach meiner rechtlichen Einschätzung bisher keine dem Bestimmtheitsgebot entsprechende Rechtsgrundlage. Diese wird nunmehr mit § 32 Abs. 4 Satz 2 geschaffen. Allerdings sehe ich hier noch einen gewissen Ergänzungsbedarf.

Es fehlen insbesondere Regelungen über die unabhängige Auswertung der Daten und über die maximale Speicherdauer. Die Norm des § 32 Abs. 5, die den Einsatz der Kameras in der sogenannten Pre-Recording-Funktion gestattet, ist nach meiner Ansicht verfassungswidrig. Es werden verdeckt Bildaufzeichnungen von einer Vielzahl unbescholtener Bürgerinnen und Bürger angefertigt. Die Datenerhebung und die Datenverarbeitung sind, jedenfalls für diese 30 Sekunden, jeglicher Kontrollmöglichkeit entzogen.

Abschnittsgeschwindigkeitskontrolle

Zunächst sollte die sogenannte Abschnittsgeschwindigkeitskontrolle - auch unter dem Begriff „Section Control“ bekannt - nach dem Willen des

Innenministeriums allein auf die Generalklausel des § 11 SOG gestützt werden. Angesichts der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kennzeichenlesegerät hat das Innenministerium inzwischen eingesehen, dass eine bereichsspezifische Rechtsgrundlage im Fall eines Geschwindigkeitsverstößes zwingend erforderlich ist. Ich habe diese Auffassung seit meinem Amtsantritt vertreten und freue mich daher über die Regelung in § 32 Abs. 8.

Videoüberwachung des öffentlichen Straßenverkehrs

Gleiches gilt für die Vorschrift des § 32 Abs. 7, die ebenfalls mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts neu ins Gefahrenabwehrrecht eingefügt werden soll. Danach können die Verwaltungsbehörden und die Polizei künftig auf sicherer Rechtsgrundlage den öffentlichen Straßenverkehr durch Videoüberwachung offen beobachten, wenn dies zur Lenkung und Leitung des Verkehrsflusses erforderlich ist.

Evaluierungsklausel

Zu den erfreulichen Punkten des Gesetzentwurfs gehört auch die Evaluierungsklausel in Artikel 5. Die Erforderlichkeit der neuen Maßnahmen, die teilweise sehr tief in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eindringen, ist in der Gesetzesbegründung nur unzureichend belegt. Darauf habe ich bereits hingewiesen. Umso wichtiger ist es, dass neue, eingriffsintensive Befugnisse für die Polizei nach einer gewissen Zeit einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Der Gesetzentwurf stellt jedoch nicht alle neuen Maßnahmen unter diese Evaluierungsklausel. Es wird offenbar auch nicht der Maßstab der Grundrechtsrelevanz und Eingriffstiefe gewählt. Anders ist es jedenfalls aus meiner Sicht nicht zu erklären, dass die Meldeauflage nach § 16 a Abs. 2 evaluiert werden soll.

Es sollte daher überlegt werden, auch andere eingriffsintensive Maßnahmen in Artikel 5 aufzunehmen. Das betrifft insbesondere den Einsatz von Bodycams und die Regelung zur erweiterten Videoüberwachung. Die Wirksamkeit beider Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr wird sehr unterschiedlich beurteilt. Auch dies spricht für eine Evaluierung.

Warum die Möglichkeiten der Wohnraumüberwachung erheblich ausgeweitet werden sollen, jedoch § 35 a in Artikel 5 nicht aufgeführt ist, kann

ich ebenfalls nicht nachvollziehen. Noch im rot-grünen Gesetzentwurf wurde zur Wohnraumüberwachung ausgeführt, dass diese zur Straftatenverhütung in der polizeilichen Praxis keine Rolle spiele. Daher werde diese Form der Überwachung ersatzlos gestrichen.

Der Gesetzentwurf schlägt nunmehr genau das Gegenteil vor. Die Wohnraumüberwachung zur Straftatenverhütung wird sogar noch ausgeweitet. Was ist denn nun richtig? Bei diesem Hin und Her drängt sich eine sachkundige und unabhängige Evaluierung der Wohnraumüberwachung geradezu auf.

Ich komme nun zu einigen Themen, bei denen ich aus Sicht des Datenschutzes dringenden Diskussionsbedarf sehe.

Videoüberwachung

Die Videoüberwachung soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf massiv ausgeweitet werden. Bisher sind Bildaufzeichnungen nur zulässig, wenn an den beobachteten Orten Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten nach § 224 StGB begangen werden. Zukünftig sollen Bildaufzeichnungen bei jeder infrage kommenden Straftat zulässig sein. Diese massive Ausweitung der Aufzeichnungsmöglichkeiten widerspricht der Intention des Gefahrenabwehrrechts. Es geht im Polizeirecht primär darum, Straftaten zu verhindern, und nicht darum, sie zu verfolgen. Für die Aufgabe der Strafverfolgung hat der Landesgesetzgeber keine Gesetzgebungszuständigkeit.

Bildaufzeichnungen dienen jedoch primär der Aufklärung von Straftaten. Bei dieser Form der Videoüberwachung kann auch keine Straftat verhindert werden. Es bleibt als präventiver Aspekt nur der Abschreckungseffekt bei einer offen durchgeführten Bildaufzeichnung, keineswegs aber bei einer verdeckten Videoüberwachung. Nur bei einer Videoüberwachung in Form einer Bildübertragung kann eine konkrete Gefahrenlage bereinigt oder eine Straftat verhindert werden, nämlich dann, wenn ein Mensch hinter dem Bildschirm sitzt und Hilfe herbeiruft. Daher ist es Aufgabe des Gesetzgebers, im Gefahrenabwehrrecht den Vorrang der Videoüberwachung mittels Bildübertragung festzuschreiben. Dieses Grundprinzip - zuerst beobachten, hilfsweise aufzeichnen - sollte durch gesetzliche Vorgaben gestärkt werden. Der Gesetzentwurf setzt an dieser Stelle genau das falsche Signal.

Falsche Schwerpunkte werden auch an anderen Stellen gesetzt. So klammert sich der Gesetzentwurf weiterhin an die verfassungswidrige Möglichkeit, verdeckt Bildaufzeichnungen im öffentlichen Raum anfertigen zu können. Zum einen ist mir nicht bekannt, dass die Norm des § 32 Abs. 2 in Niedersachsen jemals in der Praxis angewendet wurde. Zum anderen entfällt der präventive Aspekt einer Videoüberwachung, wenn diese für den Betroffenen unerkannt bleibt. § 32 Abs. 2 ist daher eindeutig eine Vorschrift, die ausschließlich der Strafverfolgung dient. Die Verfassungswidrigkeit der Norm ist damit offenkundig.

Ferner halte ich die neue Regelung des § 32 a für verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Danach kann die Polizei unter bestimmten Voraussetzungen Einsicht in von privaten Stellen angefertigte Bild- oder Tonaufzeichnungen nehmen oder die Herausgabe verlangen. Damit erhalten staatliche Behörden praktisch den uneingeschränkten Zugriff auf Daten, die zunächst für einen ganz anderen Zweck erhoben und gespeichert wurden. Im Weigerungsfall sollen die Polizeibehörden zwangsweise die Einsichtnahme bzw. Herausgabe durchsetzen können. Dies ist vergleichbar mit einer Beschlagnahme nach der Strafprozessordnung. Dort gilt der Richtervorbehalt. Hier kann die Polizei eigenständig entscheiden. Die Vorschrift ist daher verfassungswidrig. In derartigen Fällen muss zwingend eine unabhängige Stelle entscheiden, ob und in welchem Umfang zu privaten Zwecken angefertigte Aufzeichnungen durch die Polizei genutzt werden dürfen.

Anordnung von eingriffsintensiven Maßnahmen

Ich komme nun zu der Frage der Anordnung von eingriffsintensiven Maßnahmen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist hier widersprüchlich, unsystematisch und daher grundsätzlich zu überarbeiten.

Einerseits werden Maßnahmen unter Richtervorbehalt gestellt, die mit einem vergleichsweise geringen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einhergehen. Ich nenne die Vorschrift des § 33 c Abs. 2, wonach die Polizei Auskunft über Daten verlangen kann, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, geschützt wird. Andererseits steht die eingriffsintensive Anordnung einer elektronischen Fußfessel ebenso wenig unter Richtervorbehalt wie die soeben erwähnte Vorschrift des § 32 a zur Herausgabe von privaten Bild- oder Tonaufzeichnungen.

Ferner ist auffällig, dass in allen Fällen, in denen die Polizei bei Gefahr im Verzug die Maßnahme selbst anordnen kann, die Behördenleitung ihre Anordnungsbefugnis im Ergebnis auf jeden Beamten des ehemals höheren Dienstes delegieren kann. Hier soll es keine Rolle spielen, ob es um eine Aufenthaltsvorgabe nach § 17 b oder um eine Online-Durchsuchung nach § 33 d oder um eine Wohnraumüberwachung nach § 35 a geht.

Diese Ergebnisse können mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht richtig sein. Je schwerer der Grundrechtseingriff wiegt, umso höher muss die Messlatte bei den Anordnungsbefugnissen liegen. Dies gilt beim Richtervorbehalt, aber insbesondere auch bei den Anordnungsbefugnissen innerhalb der Polizei.

Das neue BKA-Gesetz und die bereits neu justierten Ländergesetze sehen hier differenziertere und damit aus meiner Sicht auch ausgewogenere Regelungen vor, als dies der vorliegende Gesetzentwurf tut.

Eingriffsschwelle für polizeiliche Maßnahmen

Ich komme nun zu einem letzten Kritikpunkt von grundsätzlicher Bedeutung. Der Gesetzentwurf erwähnt zwar an keiner Stelle ausdrücklich den Begriff der drohenden Gefahr. Die angeblich vom Bundesverfassungsgericht abgesegnete Rechtskonstruktion, die Eingriffsschwelle für polizeiliche Maßnahmen in das Vorfeld der konkreten Gefahr zu verlagern, wird aber mit dem Gesetzentwurf in sehr vielfältiger Weise praktiziert. So soll z. B. die Anordnung einer Meldeauflage, einer Aufenthaltsvorgabe oder eines Kontaktverbots, einer elektronischen Fußfessel, einer Quellen-TKÜ oder Online-Durchsuchung bereits im Vorfeld einer Gefahr möglich sein, wenn es um die Verhütung terroristischer Straftaten geht - so jedenfalls die jeweilige Gesetzesbegründung.

Es ist nicht zu leugnen: Das Bundesverfassungsgericht hat beiläufig Ausführungen allgemeiner Art dazu gemacht, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber ausnahmsweise die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs weiter reduzieren kann. Das Gericht hat aber zu dieser Frage keine gesetzliche Norm auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft. Daher sind die richterlichen Ausführungen als bloße Hinweise zu verstehen. Diese kann der Gesetzgeber aufgreifen, oder er entscheidet sich mit

Blick auf die Freiheitsrechte, die Eingriffsschwelle unverändert zu lassen.

Ferner ist festzuhalten, dass der Gesetzentwurf die Formulierung des Verfassungsgerichts ausdrücklich übernimmt - wortwörtlich -, ohne diese näher zu präzisieren. Dies verstößt meiner Ansicht nach gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestimmtheit. Je tiefer eine Überwachungsmaßnahme in die Grundrechte der Betroffenen eingreift, umso genauer muss der Gesetzgeber die Eingriffsvoraussetzungen definieren. Richterliche Hinweise abzuschreiben, reicht an dieser Stelle gerade nicht. So hat sich der Gesetzgeber in Bayern zumindest die Mühe gemacht, den Begriff der drohenden Gefahr gesetzlich detaillierter zu fassen und damit die Hinweise des Verfassungsgerichts mit Leben zu füllen.

Auf einen wichtigen Punkt möchte ich an dieser Stelle noch hinweisen: Wird die Eingriffsschwelle für polizeiliche Maßnahmen, wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen, in das Vorfeld einer konkreten Gefahr verlagert, so verschwimmen aus meiner Sicht die Zuständigkeiten zwischen Polizeibehörden einerseits und Nachrichtendiensten andererseits. Das in Deutschland historisch begründete Trennungsgebot zwischen Staatsschutz und Verfassungsschutz wird aufgeweicht. Das ist ein zu hoher Preis für das geringe Mehr an Sicherheit. Diese beabsichtigten Änderungen gehen voll zu Lasten der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen.

Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Zum Schluss möchte ich noch kurz zum Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Stellung nehmen.

Zu vielen Punkten habe ich bereits anlässlich der Anhörung am 17. November 2016 zum Gesetzentwurf der Vorgängerregierung - [Drs. 17/6232](#) - ausführlich schriftlich und in der Anhörung auch mündlich Stellung genommen. Insofern möchte ich auf die dortigen Ausführungen, insbesondere zu den anlasslosen Personenkontrollen - Nr. 8 des Antrags -, verweisen. Diese halte ich nach wie vor für verfassungsrechtlich höchst bedenklich, da die Polizei mit § 12 Abs. 6 Daten von unbescholtenen Bürgerinnen und Bürgern erheben kann.

Auch zu den sogenannten Bodycams - Nr. 15 des Antrages - habe ich mich bereits mehrfach aus-

föhrlich geäußert. Ich halte hier eine bereichsspezifische Regelung für verfassungsrechtlich unabweichlich. Diese wird nunmehr geschaffen. Hier hat sich das Innenministerium zu meiner Freude bewegt, jedoch sind die vorgeschlagenen Regelungen unvollständig. Das aufgezeichnete Bildmaterial ist durch unabhängige Dritte auszuwerten. Es geht nicht nur um Gewalt gegen Polizeibeamte. Auch der Betroffene hat zu Beweis Zwecken ein Interesse am Bildmaterial - er kann dieses Interesse zumindest haben.

Ferner fehlen gesetzliche Vorgaben zur Löschung der Video- und Tonaufzeichnungen.

Im Übrigen sind für alle Formen der Videoüberwachung aus Sicht des Datenschutzes Höchstspeicherfristen notwendig. Nur so kann eine Speicherung auf Vorrat wirksam verhindert werden. In anderen Ländergesetzen - selbst im bayerischen - ist das bereits Standard, nur in Niedersachsen bisher nicht.

Zu den übrigen Punkten im Entschließungsantrag mit datenschutzrechtlichen Bezügen verweise ich im Einzelnen - insbesondere zur Quellen-TKÜ, zur Online-Durchsuchung, aber auch zur elektronischen Fußfessel - auf meine ausführliche schriftliche Stellungnahme, die Ihnen vorliegt.

Nur noch ein Hinweis an dieser Stelle: Das Mittel der elektronischen Fußfessel zur Terrorismusbekämpfung halte ich für schlichtweg ungeeignet. Ein zum Anschlag entschlossener Terrorist wird sich durch diese Form der Überwachung nicht von seiner Tat abhalten lassen. Das hat der Mordanschlag im Juli 2016 auf einen Priester in Frankreich in Saint-Étienne-du-Rouvray in erschütternder Weise gezeigt. Einer der Attentäter trug eine elektronische Fußfessel.

Maßnahmen wie die elektronische Fußfessel, aber auch Aufenthaltsverbote oder -gebote sowie Kontaktverbote oder Meldeauflagen sind daher untaugliche Mittel im Kampf gegen Terroristen.

Netzwerk Datenschutzexpertise

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 7 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 5 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Dr. Thilo Weichert**

Dr. Thilo Weichert: Im Prinzip habe ich zu den Ausführungen der Datenschutzbeauftragten gar nicht so viel zu ergänzen. Sämtlichen Punkten, die sie angesprochen hat, kann ich mich 100-prozentig anschließen.

Einige Aspekte möchte ich aber noch betonen, und einige Aspekte möchte ich ansprechen, die überhaupt noch nicht angesprochen worden sind.

Zunächst einmal: Polizeirecht ist Eingriffsrecht, und zwar in einen grundrechtlich sehr relevanten Bereich mit staatlichen Zwangsmaßnahmen. Der Betroffene hat keine Möglichkeiten, sich zeitnah dagegen zur Wehr zu setzen. Deswegen ist es unbedingt notwendig, in der Gesetzesbegründung etwas zur Erforderlichkeit und Angemessenheit aufzunehmen. Im Gesetzentwurf steht weder zur Erforderlichkeit noch zur Angemessenheit - das schon gar nicht - irgendetwas. In der Anhörung wurden zwar Einzelbeispiele genannt, aber dass diese Eingriffe für das gesamte Land Niedersachsen in diesem Maße erforderlich und insbesondere angemessen sind, ist aus dem Gesetzentwurf nicht erkennbar.

Der Ansatz dieses Gesetzentwurfs ist, dass alles - das wurde explizit gesagt -, was verfassungsrechtlich möglich ist, auch zulässig sein soll. Das ist keine politische Gestaltung mehr, sondern das ist im Prinzip ein Auspokern, soweit es irgendwie geht. Das Problem bei diesem Entwurf ist - Frau Thiel hat das eben schon dargestellt -, dass in den Bereichen, in denen noch keine verfassungsrechtliche Rechtsprechung besteht - und das ist auch in diesem schon sehr stark regulierten und judizierten Bereich des Polizeirechts der Fall -, zum Teil weit über das hinausgegangen wird, was verfassungsrechtlich erlaubt ist.

Ein weiterer Aspekt: Polizeirecht ist Landesrecht, wird aber in der Zwischenzeit durch europäisches Recht überwölbt - auch darauf wurde hingewiesen. Die Datenschutzrichtlinie Justiz/Inneres ist jedoch in keiner Weise berücksichtigt worden. Für die Polizei ist es schlichtweg nicht möglich, die europäischen Regelungen für die Polizei anzuwenden, wenn sie parallel in einem Landesgesetz

geregelt sind, und das auch noch in unzureichender Art und Weise.

Herr Ipsen hat heute Vormittag gemeint, wir hätten kein normiertes Grundrecht auf Datenschutz. Das ist absoluter Unsinn! Wir haben seit 2009 in der Grundrechtecharta der Europäischen Union einen Artikel 8, in dem die Zweckbindung, die Unabhängigkeit der Kontrolle, die Betroffenenrechte usw. sehr spezifisch normiert sind. Das heißt, nicht nur das Verfassungsrecht muss im Auge behalten werden, sondern auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.

In der öffentlichen Wahrnehmung ist die Rechtfertigung für diesen Gesetzentwurf weitestgehend der islamistische Terrorismus. Tatsächlich ist ein Gefahrenabwehrgesetz aber ein allgemeines Gefahrenabwehrgesetz; deswegen muss der Schwerpunkt der Regulierung im allgemeinen Gefahrenabwehrebereich liegen. Wenn man sich den vorliegenden Gesetzentwurf genau anschaut, stellt man aber fest, dass gerade in dem Bereich eine Vielzahl von Befugnissen erteilt wird, die weit über das hinausgehen, was verfassungsrechtlich erlaubt ist. Das betrifft zum einen die sogenannten Jedermann-Befugnisse der Polizei: Die Polizei kann gegenüber Jedermann, auch gegenüber Nichtstörern, tätig werden. Weitere Beispiele sind die Kontrollstellen und das Anhalten, Befragen und In-Augenschein-Nehmen. Ein weiteres Beispiel sind die Bodycams mit der Möglichkeit des Pre-Recordings. Auch bei der verdeckten Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist auf der einen Seite nicht ansatzweise erkennbar, inwiefern diese Maßnahme für die Gefahrenabwehr geeignet sein soll. Auf der anderen Seite ist offensichtlich, dass sie wirklich alle Menschen betreffen kann, die sich im öffentlichen Raum bewegen.

Frau Thiel hat schon darauf hingewiesen, dass auch die Pflicht zur Herausgabe von Bild- und Tonaufnahmen, die in § 32 a geregelt ist, ein absolutes verfassungsrechtliches No-Go ist. Eine zwangsweise Beschaffung z. B. von privaten Strandbildern, die eine Familie von sich aufgenommen hat, ist absolut nicht in Ordnung. Mindestens muss es eine verfahrensrechtliche Absicherung geben. Normalerweise arbeitet die Polizei dabei mit der Einwilligung bzw. der Kooperationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger. Meistens ist das der richtige und bessere Weg. Dass das der Polizei ohne eine richterliche Anordnung oder Ähnliches ermöglicht werden soll, kann ich nicht nachvollziehen - aber genau zu

dieser Frage hat sich das Bundesverfassungsgericht ja auch noch nicht geäußert.

Das Problem des prozeduralen Grundrechtsschutzes ist in dieser Anhörung bisher noch viel zu wenig angesprochen worden. Die Informationseingriffe werden bei Gefahr im Verzug fast durchgängig auch durch die Entscheidung eines Polizisten des ehemals höheren Dienstes erlaubt. Das heißt, eine abhängige Person, die in keiner Weise sachkompetent sein muss, ist befugt, für einen vorübergehenden Zeitraum eine sehr eingriffsintensive Maßnahme zu ergreifen. Ich zähle einmal auf, was ein Beamter des ehemals höheren Dienstes im Polizeidienst bei Gefahr im Verzug alles darf: Anordnung Fußfessel, polizeiliche Beobachtung, Online-Durchsuchung - durch einen ganz „normalen“ Polizeibeamten des ehemals höheren Dienstes! -, Telekommunikationsüberwachung, längerfristige Observation, Einsatz einer V-Person sowie von einem verdeckten Ermittler, Lauschangriff auf Wohnungen. - Das geht nicht. Wenn dieses Gesetz dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird, dann - das garantiere ich Ihnen - wird Ihnen das gerade wegen der Mängel in diesem Bereich um die Ohren gehauen. Und dass bei der Anordnung einer elektronischen Fußfessel kein Richtervorbehalt vorgesehen ist, kann ich auch nicht verstehen. Dazu wurde bereits ausgeführt.

Ein weiteres aus meiner Sicht problematisches Beispiel ist die vorgesehene Anordnung der Online-Durchsuchung - ein massiver Eingriff! - durch das Amtsgericht. Meines Erachtens muss diese Entscheidung eine höhere Instanz treffen.

Lassen Sie mich abschließend einige Punkte nennen, die noch gar nicht angesprochen worden sind.

Die Datenerhebung muss, um ein Abwehrrecht zu begründen, dem Betroffenen mitgeteilt werden. In § 30 Abs. 5 Satz 2 ist aber vorgesehen, dass die Unterrichtung über eine Datenerhebung von sechs Monaten auf ein Jahr hinausgezögert werden kann. Das heißt also, ein Jahr lang erfährt der Betroffene nicht, dass er Objekt einer polizeilichen Beobachtung ist. Das kann meines Erachtens auch nicht ansatzweise akzeptiert werden. Es ist angemessen und der Polizei definitiv zuzumuten, innerhalb eines halben Jahres zumindest eine Prüfung vorzunehmen, ob die Unterrichtung stattfinden kann.

Das Gleiche gilt für die Anordnung des Einsatzes einer V-Person. Ein Jahr lang findet keine Überprüfung statt, sondern erst nach einem Jahr wird der Einsatz der V-Person kontrolliert. Auch hier müsste eine erheblich kürzere Frist, z. B. von einem halben Jahr oder noch weniger, vorgesehen werden, damit zeitnah geprüft werden kann, ob der Einsatz verhältnismäßig und akzeptabel ist.

Sehr geärgert hat mich - und das ist nicht nur verfassungsrechts-, sondern auch europarechtswidrig - etwas, was sich in den hinteren Paragraphen dieses Gesetzentwurfes verbirgt - § 38 - und für Nichtjuristen und Nichtdatenschützer überhaupt nicht verstehbar ist. Und zwar heißt es, dass es bei der Datenerhebung durch die Polizei bei „zeitlich befristeter Dokumentation“ und „Vorgangsverwaltung“ keiner Festlegung der Zweckbestimmung bedarf. In Artikel 8 der Grundrechtecharta der Europäischen Union ist geregelt, dass eine Zweckfestlegung stattfinden muss. Während zwischen Datenschutzkontrolle, Datensicherheit und ordnungsgemäßem Betrieb eine „Zweckglocke“ angenommen werden kann, trifft dies für andere befristete Speicherungen und die Vorgangsverwaltung nicht zu. Diese Regelung ist, denke ich, nicht akzeptabel.

Ein letzter Punkt: Hier wurde gelobt, dass eine Protokollierungspflicht bei verdeckten speziellen Datenerhebungen bestehen soll. Das Bundesverfassungsgericht geht inzwischen erheblich weiter: Jede Art der Datenverarbeitung muss protokolliert werden, und das steht leider nicht in diesem Gesetzentwurf. Von der Datenerhebung über den Zugriff, die Änderung bis hin zur Löschung muss nachvollziehbar dokumentiert sein, wer die Datenverarbeitung vorgenommen hat und wer dafür verantwortlich ist. Andersfalls kann die Polizei dem Responsibility-Prinzip, also dem Verantwortlichkeitsprinzip nach europäischem Recht, nicht gerecht werden.

Ich schließe mich also Frau Thiel an: Es gibt massiven Nachbesserungsbedarf, der auf den Landtag zukommt. Dabei wünsche ich viel Erfolg, damit Sie vor dem Europäischen Gerichtshof nicht erneut eine Schlappe erleiden.

Gewerkschaft der Polizei Niedersachsen

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 23 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 18 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- Landesvorsitzender **Dietmar Schilf**

Dietmar Schilf: Vorausschicken möchte ich, dass es bei der Gewerkschaft der Polizei hinsichtlich der Durchführung und Umsetzung von Polizeiaufgabengesetzen innerhalb der Bundesrepublik durchaus eine interne Diskussion gibt. Das hat die Öffentlichkeit ja auch wahrgenommen. Für uns ist wichtig, dass der breite gesellschaftliche Konsens, die breite gesellschaftliche Zustimmung zur polizeilichen Arbeit weiter bestehen bleiben. Das Vertrauen in polizeiliche Arbeit ist für uns das Wichtigste. Die Daten und Fakten bezüglich der Zustimmung zur Arbeit der Polizei sind eindeutig: Mehr als 90 % der Bevölkerung unterstützen die Arbeit der Polizei und sagen, dass die Polizei eine hervorragende Arbeit macht. Ich sage sehr deutlich: Sie macht auch eine hervorragende Arbeit, egal, unter welcher Gesetzeslage sie arbeitet.

Der vorgelegte Gesetzentwurf muss die Gratwanderung bewerkstelligen, den Schutz der öffentlichen Sicherheit zu realisieren und gleichzeitig dem Gedanken des Rechtsstaates und damit der Garantie der Freiheitsrechte gerecht zu werden. Angesichts der tatsächlichen Zunahme der Gefährdung der Sicherheit durch die permanente Gefahr terroristischer Angriffe ist es nicht leicht, einen umfassenden Schutz zu organisieren, ohne dass sich die Bürgerinnen und Bürger, die sich gesetzestreu verhalten, in ihren Grundrechten beschnitten fühlen.

Hinzu kommt die Möglichkeit der Nutzung technischer Mittel zur Gefahrenabwehr, die einerseits einer verfassungskonformen Regelung bedürfen, andererseits aber auch nicht zu einer übermäßigen Überwachung führen dürfen. Eine solche Abwägung zu treffen und dabei die Waage nicht in eine Richtung ausschlagen zu lassen, ist politische Aufgabe. Deswegen unterstützen wir ausdrücklich eine intensive Befassung mit dem Gesetzentwurf. Denn ein neues Gesetz in einer solchen Ausprägung ruft natürlich immer auch kritische Töne unterschiedlicher Gruppierungen hervor. Es ist deshalb wichtig, dass man sich mit diesem Gesetz intensiv beschäftigt.

Das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz muss sowohl verfassungs- als auch datenschutzkonform ausgestaltet sein. Diesem Ansinnen wird aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei grundsätzlich Genüge getan. Unsere Rückmeldungen aus den Befragungen innerhalb der Organisation bestätigen dies.

Festzustellen ist, dass der Gesetzentwurf Maßnahmen eigenständig regelt, die bislang schon vorgenommen worden sind. Unter anderem sind ja früher schon über § 11 Nds. SOG Maßnahmen vorgenommen worden, die jetzt konkret benannt werden. Das begrüßen wir sehr. Es geht um die Maßnahmen nach den §§ 12 a, 16 a, 17 a und 17 b: Gefährderansprache, Meldeaufgabe, Wegweisung und Aufenthaltsverbot bei häuslicher Gewalt, Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot in besonderen Fällen.

Videoüberwachung polizeilicher Gewahrsamseinrichtungen (§ 20 Abs. 4)

Die GdP regt im Interesse der Normanwendungssicherheit an, den Wortlaut an § 81 Abs. 1 NJVollzG anzupassen und neu zu fassen. Wir haben dazu einen Formulierungsvorschlag vorgelegt, den Sie in unserer Stellungnahme finden.

Höchstdauer des Präventivgewahrsams (§ 21)

Die Höchstdauer des Präventivgewahrsams wird durchaus kritisch gesehen, auch seitens der GdP, insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung, auf die in der Begründung nicht näher eingegangen wird. Wie soll man eine derart lang andauernde Präventivgewahrsamsmaßnahme durchführen? Die zurzeit genutzten Gewahrsamseinrichtungen der Polizei sind jedenfalls unserer Auffassung nach nicht dazu geeignet bzw. nicht dafür ausgelegt.

Darüber hinaus muss natürlich geklärt werden, wie nach Ablauf der 74 Tage verfahren werden soll. Was passiert am 75. Tag?

Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der möglichen Dauer wird befürwortet, dass ein Richtervorbehalt besteht.

Begrüßt wird, dass die mögliche Dauer des Gewahrsams bei sonstigen Straftaten bei höchstens zehn bzw. sechs Tagen verbleibt.

Bodycams (§ 32 Abs. 4 Sätze 2 und 3)

Bodycams sind für uns ein elementarer Bestandteil des Schutzes unserer Kolleginnen und Kollegen vor Ort. In anderen Bundesländern hat diese Maßnahme dazu geführt, dass Angriffe auf Kolleginnen und Kollegen der Polizei, aber auch der Rettungsdienste, der Feuerwehr usw., die in den vergangenen Jahren enorm angestiegen sind, stark zurückgegangen sind. Die hessischen Kolleginnen und Kollegen haben die Bodycams zuerst eingeführt. In Sachsenhausen kam es zu einer Reduzierung der Gewalttaten gegen unsere Kolleginnen und Kollegen auf der Straße um 50 %.

Das muss man gesetzlich bzw. datenschutzrechtlich regeln; das ist klar. Die Datenschutzbeauftragte hat gesagt, dass auch derjenige, der davon betroffen ist, die Möglichkeit haben sollte, die Bild- und Tonaufzeichnungen einzusehen. Das kann ich unsererseits nur bestätigen.

Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung

Wir als Gewerkschaft der Polizei haben dazu seit jeher eine ganz konkrete Auffassung. Aufgrund der dauerhaft ansteigenden Gefährdung durch terroristische Gewalttaten - ich nenne Anis Amri etc. - sollte diese Möglichkeit bestehen. An die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bei WhatsApp müssen wir herangehen; denn die Täter bzw. Terroristen nutzen heutzutage andere Wege. Das muss rechtlich geregelt werden. Es muss eine Anpassung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Notwendigkeiten erfolgen.

Elektronische Fußfessel

Beim Thema elektronische Fußfessel sagen wir als Gewerkschafter seit jeher, dass nicht suggeriert werden darf, dass die Fußfessel absolute Sicherheit garantiert. Ein Fall ist angesprochen worden; es gibt aber auch noch weitere Fälle in diesem Zusammenhang. Denn wenn jemand eine elektronische Fußfessel trägt, dann gibt es erst ein Signal, wenn er einen bestimmten Bereich verlässt; das kann er machen. Innerhalb des Bereichs gibt es kein Signal. Deshalb gibt es keine absolute Sicherheit. Es muss sehr sensibel mit diesem Instrument umgegangen werden, aber wenn man es nutzen will, muss es selbstverständlich unter Richtervorbehalt gestellt werden.

Elektroimpulsgerät (§ 69 Abs. 4)

Zum in § 69 Abs. 4 verankerten Elektroimpulsgerät haben wir sehr ausführlich schriftlich Stellung genommen. Wir sehen die Anwendung des Elektroimpulsgeräts durchaus nicht mit Jubel; es wird mit Strom gegen Menschen gearbeitet. Mit dem Thema muss man sich detailliert auseinandersetzen. Die neuen Distanz-Elektroimpulsgeräte sollen so ausgestattet sein, dass ihre Nutzung nicht zu erheblichen körperlichen Beeinträchtigungen führt. Dennoch ist es notwendig, dass unsere Kolleginnen und Kollegen, wenn es wie vorgesehen eingeführt werden sollte, sehr intensiv dafür ausgebildet werden. Aus Erfahrung wissen wir, dass bei Anwendung des Distanz-Impulsgerätes Menschen umfallen können. Es muss dafür gesorgt werden, dass sie nicht verletzt werden.

In dieser Woche habe ich im Stadion eines großen deutschen Fußballvereins gesehen, dass beim Zugang zu den Tribünen DIN-A4-Zettel aufgehängt worden sind, auf denen Gegner des Gefahrenabwehrgesetzes geschrieben haben, dass Distanz-Impulsgeräte in Menschenmengen angewendet werden sollen - so kann man den Leuten natürlich Sand in die Augen zu streuen. Das muss selbstverständlich ausgeschlossen sein.

Gebrauch des Einsatzmehrzweckstocks (§ 69 Abs. 8)

Die Regelung in § 69 Abs. 8, dass Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten lediglich zum Gebrauch des Schlagstocks als Mittel des unmittelbaren Zwangs ermächtigt sind, wird ausdrücklich begrüßt. Problematisch erscheint allerdings die Verwendung des Begriffes Schlagstock im Gesetzentwurf. Bei der Polizei wenden wir den Begriff Schlagstock eigentlich nicht mehr an; wir reden von einem Einsatzmehrzweckstock oder einem Teleskopierbaren Einsatzstock. Darauf wollen wir nur hinweisen; denn die Mittel werden heute anders angewandt als früher.

Versammlungsgesetz (Artikel 2 Nr. 3)

Die Veränderung des Versammlungsgesetzes durch die Rückkehr zur Strafbewehrung von Verstößen gegen das Vermummungsverbot wird in der Ausgestaltung der Verwaltungsakzessorietät begrüßt, da hiermit sowohl einer abschreckenden Wirkung als auch dem Ermessensspielraum der Polizei Genüge getan wird.

freiheitsfoo

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 14 und 1. Nachtrag (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 10 und 1. Nachtrag (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Michael Ebeling**

- **Dr. Andreas Hüttl**

Michael Ebeling: Wir lehnen den Entwurf des NPOG aus systemischen Gründen grundsätzlich ab. Die Detailkritik finden Sie in unserer 52-seitigen Stellungnahme.

Schlimm finden wir darüber hinaus die Intransparenz, die bei diesem ganzen Gesetzgebungsverfahren herrscht. Ich erwähne beispielhaft das Zurückhalten der Gutachten bis Beendigung der mündlichen Anhörung, das Zurückhalten von Synopsen, die es den Bürgern überhaupt möglich machen würde, das Gesetz zu verstehen.

Ein weiteres Beispiel ist, dass die CDU eine Presseanfrage zum Thema NPOG einfach überhaupt nicht beantwortet hat.

Schlimm finden wir auch die unnötige Eile, mit der das hier alles geschieht. Es gibt dafür keinen ersichtlichen Grund. Wenn es einen gibt, dann müsste er einmal sachlich und nachvollziehbar vorgetragen werden. Allen ist bekannt, dass die polizeiliche Kriminalstatistik insgesamt keinen Anlass gibt, sich bei diesem Thema abzuhetzen.

Hinzu kommt, dass es jede Menge politische Nebelkerzen gibt. Ein Beispiel ist der Terrorismusbegriff, der im öffentlichen Raum und bei der Begründung des NPOG unserer Ansicht nach missbräuchlich benutzt wird. Die Abgrenzung, die das bayrische PAG zu treffen versucht, ist nicht wirklich tragend.

Ferner gibt es unrichtige Darstellungen - öffentlich, aber auch im Plenum -, was den Richtervorbehalt betrifft, der für einige Maßnahmen nicht vorgesehen ist.

Ein weiteres Beispiel ist die umfangreiche Ausweitung der Videoüberwachung in § 32. Das KFN hat ja heute Vormittag vorgetragen. Alle Leute, die sich wissenschaftlich mit dem Thema Videoüberwachung auseinandersetzen, sagen, dass diese Ausweitung nichts bringt bzw. jedenfalls nicht verhältnismäßig ist.

Schlimm finden wir auch, dass die Sicherheitsarchitektur mit diesem neuen Polizeigesetz eine grundlegende Gefügeänderung erfährt. Wir sehen hier den Weg, die Polizei zu einer politischen Polizei auszurüsten, die in einigen Teilen - das wird im Gesetz klar - Geheimdienstcharakter hat.

Wir sehen dahin gehend einen Paradigmenwechsel, dass Menschen, die tatsächlich keine Straftaten begangen haben, sehr viel stärker als bisher verfolgt und Repressionen ausgesetzt werden. Der Vergleich mit George Orwells 1984 ist alt, aber an dieser Stelle passt er. Hier geht es um Gedankenverbrechen, die verfolgt werden sollen.

Dr. Andreas Hüttl: Ich bin Strafverteidiger und Mitglied im Vorstand der Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger. Mein Kollege Dr. Holger Nitz wird in der nächsten Woche noch eine Stellungnahme für die Vereinigung abgeben.

Die jüngeren Grundlagen - das haben wir heute Morgen von Professor Ipsen gehört - finden sich in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz. Danach müssen die Anordnungsvoraussetzungen für staatliche Eingriffsbefugnisse bestimmt und verhältnismäßig sein, also geeignet, erforderlich und angemessen. Wir sind der Auffassung, dass der vorgelegte Gesetzentwurf diesen Anforderungen jedenfalls nur eingeschränkt entspricht.

§ 2 a Nr. 2 - „dringende Gefahr“

Es soll nunmehr die Begrifflichkeit einer „dringenden Gefahr“ Einzug in das NPOG finden. Das mag zwar vom Wortsinn her nicht so weit gehen wie die „drohende Gefahr“ im bayerischen PAG, gleichwohl ist der Wortlaut der Anwendungsvoraussetzungen nahezu übereinstimmend.

Die Ausgestaltung dieses recht unkonkreten Begriffes den Verwaltungsgerichten zu überlassen, würde am parlamentarischen Auftrag zur Abfassung eindeutig bestimmter Gesetze deutlich vorbeigehen. Die verfassungsrechtlich notwendige Bestimmtheit dieser Norm ist daher zumindest zweifelhaft.

§ 12 a - Gefährderansprache, Gefährderschreiben

Bisher wurden Gefährderansprachen bzw. Gefährderschreiben über die Generalklausel des § 11 Nds. SOG gestützt. Die spezialgesetzliche Normierung ist zumindest grundsätzlich zu be-

grüßen; der Entwurf des § 12 a weist gleichwohl gravierende Schwächen auf.

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

Heruntergebrochen kann man also auch bei Schwarzfahren, Ladendiebstahl oder sonstigen niedrigschwelligen Delikten mit Gefährderansprachen/Gefährderschreiben überzogen werden. Allein wegen der Unbestimmtheit dieser Formulierungen ist der Entwurf nicht akzeptabel.

Hinzu kommt, dass § 12 a Abs. 2 die Möglichkeit einräumt, die Gefährderansprache ohne Beschränkung an jedem anderen Ort - z. B. auch am Arbeitsplatz, im Sportverein, in der Freizeit, in der Kirche - durchzuführen. Der hierdurch drohenden Gefahr der öffentlichen Stigmatisierung des Betroffenen kann auch nicht durch die Einschränkung „wenn sie“ - die Gefährderansprache - „an der Wohnung nicht möglich ist oder dort ihr Zweck gefährdet würde“ begegnet werden. Dies gilt umso mehr, als die Gefährderansprache eine reine „Verdachtsmaßnahme“ ist.

§ 16 a - Meldeauflage

Hier gilt Entsprechendes. Diese Maßnahme wird auch jetzt im Vorfeld einer konkreten Gefahr durchzuführen sein. Auch hier sind die Begriffsbestimmungen viel zu unbestimmt. Es handelt sich um einen offensichtlichen Grundrechtseingriff; denn man kann sein Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Zuge der Anordnung von Meldeauflagen nicht mehr ausüben.

§ 17 c - Elektronische Fußfessel

Die Maßnahme ist nicht geeignet, die Betroffenen von der Begehung entsprechender Straftaten abzuhalten - in den Ausführungen der Landesdatenschutzbeauftragten haben wir entsprechende Beispiele gehört. Es ist grundsätzlich zu kritisieren, dass auch für diese Norm ein Richtervorbehalt nicht vorgesehen ist. Selbst Herr Professor Fischer hat Bedenken geäußert, ob die Norm des § 17 c verfassungsgemäß ist.

§§ 20 und 21 - Behandlung festgenommener Personen, Dauer der Freiheitsbeschränkung

Als ich heute Morgen zum Landtag gekommen bin, bin ich am Hauptgebäude vorbeigegangen. „Einigkeit und Recht und Freiheit“ steht dort in großen Buchstaben. Freiheit - hier werden Freiheitsbeschränkungen vorgenommen, und zwar in einer Art und Weise und in einem Umfang, die unserer Meinung nach unverhältnismäßig sind. Wir haben hier gehört, dass das ja nur bei terroristischen Straftaten möglich sei. Aber man muss sich einmal die Begriffsbestimmung einer terroristischen Straftat in § 2 anschauen und sehen, wofür man bis zu 74 Tage in Gewahrsam genommen werden kann: Eine terroristische Straftat soll nach dem Entwurf auch eine Körperverletzung nach § 223 StGB, insbesondere - also möglicherweise auch in anderen Fällen - der in § 226 StGB bezeichneten Art, sein. Eine einfache Körperverletzung kann also theoretisch bereits als terroristische Straftat klassifiziert werden.

Aufgeführt in diesem Katalog ist auch § 303 b StGB, das Delikt der Computersabotage, ein Delikt, das mit einer Höchststrafe von nur drei Jahren - also ein niedrigschwelliges Delikt - bewehrt ist. Weiter sind § 316 c und § 330 a StGB aufgeführt.

Dieser Zeitraum der Freiheitsbeschränkung ist bei diesen niedrigschwelligen Delikten nicht hinzunehmen.

Vorhin ist schon angesprochen worden - aus der Sicht des Praktikers ist das sicherlich nachvollziehbar -, dass im Strafrecht im Falle der Untersuchungshaft zwingend ein Pflichtverteidiger beizuordnen ist. Dass es in dem Gesetzentwurf keine entsprechende Gleichsetzung bei so langanhaltenden freiheitsentziehenden Maßnahmen gibt, ist nicht zu verstehen. Der Grund, der dazu geführt hat, dass in § 140 Abs. 2 StPO die Notwendigkeit, bei U-Haft einen Pflichtverteidiger beizuordnen, aufgenommen wurde, war jedenfalls auch, dass dadurch langanhaltende und unrechtmäßige Freiheitsentziehung verhindert werden kann.

Auch die Möglichkeit der visuellen Überwachung von in Gewahrsam genommenen Personen mittels Bildübertragung ist deutlich zu kritisieren. Im weitesten Fall ist eine 24-stündige Bildübertragung für 74 Tage ohne richterliche Anordnung möglich. Das ist nicht hinzunehmen.

§ 31 a - Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen

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

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

Insoweit müsste die Neuregelung des § 33 a NPOG - Quellen-TKÜ - dahin gehend ergänzt werden, dass Rechtsanwälte, Strafverteidiger und andere Berufsgeheimnisträger von der Möglichkeit der Anwendung der Vorschrift ausgenommen werden. Für die im dortigen Absatz 7 formulierte Eilzuständigkeit von bis zu drei Tagen, ohne dass die Maßnahme durch einen Richter bestätigt werden muss - man kann also auch Anwalts- und Mandantengespräche innerhalb von drei Tagen durch Anordnung der Behördenleitung oder Weitergabe nach unten ohne richterliche Bestätigung abhören -, findet sich in Anbetracht des tiefgreifenden Grundrechtseingriffes sowie der fast flächendeckenden richterlichen Notdienste bei der Gerichtsbarkeit keine Notwendigkeit.

§ 32 Abs. 3 - Flächendeckende Videoüberwachung

Dazu haben wir schon einiges gehört; ich möchte das nur kurz ergänzen. Die Möglichkeit der flächendeckenden Videoüberwachung ganzer Straßen und Plätze besteht bereits bei „nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten“; das ist nicht verhältnismäßig.

Weiter mangelt es an einer Regelung hinsichtlich der Dauer der Speicherung und der Löschrufen.

Zum Gesetzentwurf

Ganz allgemein ist zu sagen, dass in dem Fall, in dem dieses Gesetz so, wie es jetzt vorliegt, verabschiedet werden sollte, erhebliche Probleme bei der Wahrnehmung eines effektiven Rechtsschutzes für die Betroffenen zu befürchten sind. Es besteht die Gefahr, dass im Zuge von zu erwartenden zahlreichen Rechtsstreitigkeiten aufgrund neuer, zusätzlicher Maßnahmen die bereits jetzt schon erreichten Grenzen der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich überschritten werden.

Wir haben heute schon gehört: Polizei und ein neues Gesetz, das ist so etwas wie Versuch und Irrtum, trial and error. - An anderer Stelle haben wir gehört: einfach mal machen, klagen, und dann wird geschaut, wie es geht.

Das auf diese Weise den Verwaltungsgerichten zu überlassen, kann nicht der Anspruch dieses Parlaments und dieses Ausschusses sein. Es wird eine Vielzahl von gerichtlichen Verfahren geben. Denn wenn gefährliche Ereignisse wie z. B. Fußballspiele, Demonstrationen oder andere Großlagen auf die Polizeibehörden zukommen und die erlassenen Bescheide, Meldeauflagen, Betretungsverbote usw. unisono mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung versehen werden, muss der rechtsschutzsuchende Bürger nicht nur die Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung per se per Klage angreifen, sondern er muss grundsätzlich, wenn er sich dagegen zur Wehr setzen will, ein weiteres gerichtliches Verfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einleiten. Hierdurch fallen erhebliche, doppelte Gerichts- und Anwaltskosten an. In der Kürze der Zeit ist schlicht nicht sicherzustellen, dass dem gesetzlichen Rechtsschutzanspruch Genüge getan wird.

Im einstweiligen Verfügungsverfahren ist daneben die Tendenz festzustellen, dass der Gefahrenprognose der Polizeibehörden als Fachbehörden grundsätzlich ein überschießender Vertrauensvorschuss eingeräumt wird, der in diesem rein schriftlichen Verfahren im Wege einer summarischen Prüfung des Verwaltungsgerichts kaum widerlegt werden kann. Erinnert sei hier an den Vertrauensvorschuss, den Polizeibeamte grundsätzlich bei Vorwürfen wegen Körperverletzung im

Amt erfahren, und an die dortigen Verurteilungsquoten, die sich im Promillebereich bewegen.

Wenn sich die polizeiliche Gefahrenabwehr und die entsprechende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in diesem Bereich bewegen, ist ein effektiver Rechtsschutz des Bürgers gegen solche Maßnahmen nicht möglich.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Ein Hinweis sei mir an dieser Stelle gestattet, weil Sie vorhin sagten, dass eine einfache Körperverletzung als terroristische Straftat gewertet werden kann: In § 2 Nr. 15 a ist die einfache Körperverletzung in der Tat enthalten, aber nach Nr. 15 b, c und d folgt ein allgemeiner Teil, der für alle vier Unterpunkte gilt und in dem Folgendes steht:

„bei Begehung im In- und Ausland, wenn diese Straftat dazu bestimmt ist,

1. die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern,
2. eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder
3. die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates, eines Landes oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen

und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat, ein Land oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.“

Es geht also nicht um die einfache Körperverletzung, sondern um eine Körperverletzung, die eine solche Auswirkung hat und damit ganz klar eine terroristische Straftat ist.

Polizeipräsident Thomas Striethörster, Bundespolizeidirektion Berlin

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 8 und 1. Nachtrag (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 6 und 1. Nachtrag (zu [Drs. 18/828](#))

PP **Thomas Striethörster**: Ich möchte hier nicht den gesamten Gesetzentwurf kommentieren; das haben meine Kollegen von der Landespolizei bereits getan. Ich werde über intelligente Videoanalyzesysteme sprechen; dazu wurde ich auch eingeladen.

Ich leite eine Behörde mit 3 750 Beamten und bin zuständig für die Bahnhöfe und Flughäfen in Berlin und Brandenburg. Ich habe mit meiner Behörde Zugriff auf ungefähr 2 000 Videokameras, die in 24 Stunden 48 000 Stunden Videomaterial produzieren. Unser Problem ist, dass 99,9 % davon eigentlich nicht relevant sind; nur ein sehr geringerer Teil ist überhaupt relevant.

In der Regel läuft das so: Es passiert etwas; ein Bürger wird überfallen, ausgeraubt usw.; er kommt zur Wache, dann werden die Bänder zurückgespult, ausgewertet, gesichert, und dann wird der Sachverhalt ermittelt. Das ist also eine rein retrograde Auswertung.

Um das an dem sehr markanten Fall Anis Amri vom 19. Dezember 2016 festzumachen, der heute schon oft angesprochen worden ist: Vier Minuten nach der Tat ist Anis Amri durch eine unserer Videokameras erfasst worden, aber er ist von meinen Beamten nicht erkannt worden, weil keiner der Beamten Anis Amri kannte. Ich habe ihn vorher auch nicht gekannt. - Anis Amri konnte entkommen. Sie können sich vorstellen, was passiert wäre, wenn er in dieser Situation, nachdem er vorher viele Menschen getötet hatte, mit einem meiner Beamten zusammengetroffen wäre. Sie wissen auch, dass es später in Italien eine weitere Auseinandersetzung mit einer Waffe gegeben hat, bei der ein Mensch getötet und ein weiterer Mensch verletzt worden ist.

„Retrograde Auswertung“ ist also das Stichwort. Die Polizei will aber vor die Lage kommen. Wir wollen wissen, was passieren kann, bevor etwas passiert. Ich will Straftaten verhindern, gesuchte gefährliche Personen rechtzeitig finden und zum Schutz der Bürger rechtzeitig handlungsfähig sein.

Wir haben uns folgende Fragen gestellt: Gibt es eine Technik, die uns in die Lage versetzt, diese

48 000 Stunden Videomaterial, von denen ich eben gesprochen habe, so auszuwerten, dass wir einen Fahndungsmehrwert haben? Gibt es eine Technik, die bestimmte gesuchte Personen aus einer Menschenmenge herausdetektieren kann? Gibt es eine Videoanalysetechnik, die bestimmte Muster erkennt, einen entsprechenden Alarm gibt und sich somit auf wenige, bestimmte Videosequenzen konzentriert, damit man sich nicht 48 000 Stunden am Tag anschauen muss? Das tun wir übrigens nicht; ich setze meine Beamten nicht ein, um sie 48 000 Stunden Videomaterial live mitschauen zu lassen.

Die Überlegung war dann, zu versuchen, die gestellten Fragen im Rahmen eines Feldversuchs zu beantworten. Diesen Feldversuch haben wir am 1. August 2017 in Berlin am Bahnhof Südkreuz gestartet. Zu diesem Thema gibt es keine Gesetzesgrundlage - um das gleich zu sagen -, deshalb arbeiten wir bei dem Feldversuch mit Freiwilligen. Wir haben das Verfahren mit der Bundesdatenschutzbeauftragten abgestimmt und nur 3 von den am Bahnhof verbauten 77 Kameras mit verschiedenen Softwaresystemen gekoppelt. Eine Kamera ist auf eine Rolltreppe ausgerichtet, eine Kamera ist von innen auf den Ausgang und eine von außen auf den gleichen Ausgang ausgerichtet.

Wir haben innerhalb von vier Tagen 312 freiwillige Probanden gefunden, die den Versuch unterstützt haben - die Bevölkerung unterstützt das also. Es handelte sich in der Regel um Pendler, die diesen Bahnhof ein- oder zweimal am Tag nutzen. Wir haben von diesen Personen Lichtbilder gefertigt - der Versuch ist zweigeteilt -, und zwar zum einen HD-Fotos, also Bilder hoher Qualität, und zum anderen Bilder in schlechterer Qualität, um zu schauen, wie unterschiedlich die Ergebnisse ausfallen.

Am 31. Juli haben wir den Versuch abgeschlossen. Heute kann ich so viel sagen, dass die Trefferquote immer - egal, wie die Lichtverhältnisse oder das Verhalten der Personen waren - zwischen 70 und 85 % lag. Von den 312 Probanden wurden immer 70 bis 85 % zielsicher aus der Menschenmenge herausdetektiert.

Noch viel wichtiger ist aber die sogenannte Falschakzeptanzrate, also die Rate derjenigen, die fälschlicherweise von der Technik als gesuchte Personen detektiert werden. Dieser Wert liegt aber deutlich unter 1 %.

Wir haben dann Verbesserungsvorschläge unterbreitet, z. B. mehrere Kameras zusammenzuschließen und einen Treffer erst dann als Treffer zu werten, wenn mehrere Kameras einen Treffer verzeichnen. Eine Möglichkeit ist auch, zwei Systeme unterschiedlicher Art übereinanderlegen, um das Verfahren zu verbessern. Aber am wichtigsten ist: Zum Schluss sollte immer noch ein Mensch darüber entscheiden, ob es sich um einen Treffer handelt oder nicht.

Wie geht es weiter? Ein weiterer Feldversuch bezieht sich auf die Mustererkennung; er wird am 1. Oktober dieses Jahres beginnen. Mit einer weiteren intelligenten Videoanalyssystematik wollen wir detektieren, ob eine Person in einem Gleis oder auf dem Boden liegt; stehen gelassene Gepäckstücke sollen auch detektiert werden. Auch sollen Paniksituationen detektiert werden, also z. B. eine Menschenmenge, die sich schnell von einem Ort wegbewegt.

Prüfen wollen wir auch die retrograde Suche nach Personen mit Lichtbild. Das heißt, wir wollen wissen, ob eine bestimmte Person - z. B. ein Sexualstraftäter - an einem bestimmten Ort gewesen ist. Die Polizei hat aber in der Regel keine Zeit, tagelang 48 000 Stunden Videomaterial zu analysieren, sondern das muss manchmal schnell gehen. Wir wollen testen, ob uns diese Technik in diesem Bereich weiterhilft.

Auch dieser Test ist auf ein Jahr angelegt. Wir werden mit Schauspielern und Statisten arbeiten, weil wir bestimmte Situationen nachspielen müssen. Die Frage, ob wir dafür eine Rechtsgrundlage bekommen, kann ich heute nicht beantworten; das muss der Deutsche Bundestag für die Bundespolizei entscheiden. Ich als Praktiker befürworte den Einsatz dieser Technik; das ist ein erheblicher Fahndungsmehrwert. Die Technik ist funktionsfähig; sie unterstützt uns deutlich in unseren Fahndungsbemühungen. Sie wird uns helfen, gesuchte Personen aus einer Menschenmenge herauszufiltern.

Ich glaube auch, dass die Analysesysteme zur Herausfilterung von bestimmten Situationen geeignet sein werden. Analysesysteme trennen die relevanten von den nicht relevanten Daten. Ich meine, langfristig werden sie auch dazu führen, dass wir insgesamt weniger Videoüberwachung einsetzen müssen, weil wir zielgerichteter auf die entsprechenden Sachverhalte aufmerksam werden.

Humanistische Union

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 26 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 20 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Dr. Kirsten Wiese** (Bremen)

Dr. Kirsten Wiese: Unsere Bürgerrechtsorganisation hat sich der Wahrung der Bürger-, Menschen- und Grundrechte verschrieben. Wir geben dazu mit anderen Nichtregierungsorganisationen einmal im Jahr den Grundrechtsreport als alternativen Verfassungsschutzbericht heraus.

Die Sicherheitsgesetzgebung und insbesondere ihre Reformen haben uns in den vergangenen Jahren beschäftigt. Wir sind auch immer wieder eingeladen worden, in Landtagen oder dem Bundestag dazu Stellung zu nehmen.

Zu dem Gesetzentwurf ist heute bereits viel Kritik geäußert worden, die wir in Gänze teilen. Als Humanistische Union halten wir weiter am Rechtsstaat fest - wider den Präventionsstaat, zu dem wir uns hinentwickeln. Wir sehen Bedrohungen durch Kriminalität; wir sehen auch Bedrohungen durch Terrorismus, denken aber, dass wir mit den bestehenden Gesetzen weiterhin überwiegend gut ausgerüstet sind. Wir finden es überaus schade, dass, wenn gegenwärtig über Prävention gesprochen wird, eigentlich fast nur noch über Sicherheit, Sicherheitsgesetze, Sicherheitsmaßnahmen gesprochen wird. Es gibt hinreichend viele andere Präventionsmaßnahmen. Humanistisch geprägt, denken wir weiterhin, dass gute Bildung, der Sozialstaat und die Wahrung der Freiheitsrechte einen großen Anteil an der Prävention ausmachen.

Zum Gesetzentwurf

Die Frist zur Stellungnahme war für uns als Ehrenamtlerinnen und Ehrenamtler etwas kurz, so dass wir nicht zu allen Punkten Stellung nehmen konnten.

Wir sehen - das ist hier schon gesagt worden - insbesondere die Verlagerung von Befugnissen der Polizeibehörden ins Vorfeld einer konkreten Gefahr sowie die Erweiterung der Eingriffsbefugnisse der Polizeibehörden sehr kritisch. Wir plädieren dafür, an dem Begriff der konkreten Gefahr mit den jetzt schon im Gesetz enthaltenen Qualifizierungen der gegenwärtigen und erheblichen

Gefahr sowie der Gefahr für Leib und Leben festzuhalten.

Wir sehen, wie gesagt, auch keinen Anlass für die Verlagerung von Befugnissen ins Vorfeld der Gefahr. Hier sehen wir auch verfassungsrechtliche Probleme in Abgrenzung zu den Befugnissen gemäß Strafprozessordnung - Bundesgesetzgebung - in Zusammenhang mit § 89 a StGB. Bereits jetzt sind Handlungen im Vorfeld von Straftaten - die Vorbereitung einer Straftat - unter Strafe gestellt, und die Polizeibehörden als Strafverfolgungsbehörden haben hinreichend viele Vorfeldbefugnisse.

Hinzu kommt, dass im BKA-Gesetz - das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu wurde hier mehrmals zitiert - Befugnisse erheblich ausgeweitet worden sind; es gilt seit Mai dieses Jahres. Dass auch das intendierte reformierte niedersächsische Polizeigesetz im Schwerpunkt der Bekämpfung der terroristischen Gefahr dienen soll, halten wir zum Teil für unnötig, weil das BKA bereits die entsprechenden Befugnisse hat. Aus unserer Sicht kann es in Einzelfällen zum Teil zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen.

Ursprünglich sind die heimlichen Überwachungsmaßnahmen, die jetzt erweitert oder neu eingeführt werden sollen, Instrumente der Strafverfolgung und vor allem des Verfassungsschutzes. Wir als Humanistische Union stehen dem Verfassungsschutz gänzlich kritisch gegenüber. Im Zusammenhang mit dem Polizeigesetz und den hier diskutierten Reformen entstehen aus unserer Sicht Abgrenzungsschwierigkeiten, gerade mit Blick darauf, dass das Bundesverfassungsgericht 2016 zum BKA-Gesetz auf den von Frau Thiel schon hervorgehobenen additiven Grundrechtseingriff und dessen Intensivität abgehoben hat. Möglicherweise ergreifen dann demnächst mehrere Bundes- und Landesbehörden heimliche Überwachungsmaßnahmen bei ein- und derselben Person.

Zu den Gefahrenbegriffen

Die Vertreter von freiheitsfoo haben hervorgehoben, dass zwei neue Gefahrenbegriffe eingeführt werden, die „dringende Gefahr“ und die Gefahr, die im bayerischen Polizeiaufgabengesetz als „drohende Gefahr“ bezeichnet wird. Die „drohende Gefahr“ soll allerdings im niedersächsischen Polizeigesetz nicht als solche bezeichnet werden und wird auch nicht explizit definiert.

Wir meinen, dass es keinerlei Erfordernis gibt, den Gefahrenbegriff aufzuweichen. Der Begriff der konkreten Gefahr reicht aus unserer Sicht aus. Wir sehen die Verlagerung von Befugnissen, die damit einhergehen, ins Vorfeld des tatsächlich für ein Rechtsgut entstehenden Schadens kritisch.

Der Begriff der sogenannten drohenden Gefahr ist letztlich zu unbestimmt und genügt nicht dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.

Ein weiterer Begriff, der nur in der Gesetzesbegründung, aber nicht im Gesetz selbst auftaucht, nämlich der des terroristischen Gefährders, ist meines Erachtens ebenfalls zu unbestimmt. Da, wie in der Gesetzesbegründung formuliert, einige der neuen Befugnisse den Zweck haben, vor terroristischen Gefährdern bzw. Gefährderinnen zu schützen, sollte auch dieser Begriff definiert werden. Ich gehe zudem davon aus, dass der Gefährderbegriff auf unterschiedliche Art und Weise verwendet wird, was problematisch ist. Denn bei der neuen Regelung zu Gefährderansprache und Gefährderanschreiben geht es, meine ich, nicht nur um terroristische Gefährder, sondern grundsätzlich um Gefährder, also Personen, die Gefahren verursachen. Der Begriff des terroristischen Gefährders geht aber meines Erachtens darüber hinaus. Diese Begriffe sollte der Gesetzgeber klar definieren.

Gefährderansprache und Gefährderanschreiben

Die Regelung zur Gefährderansprache und zum Gefährderanschreiben halten wir grundsätzlich für richtig. Damit sind Grundrechtseingriffe, nämlich Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, verbunden. Eine Person, die durch eine Gefährderansprache adressiert wird, weiß, dass die Polizei sie „auf dem Kieker“ hat. Das kann ihre persönliche Lebensführung beeinflussen. In ungünstigen Fällen, die in der Praxis aber wohl häufiger vorkommen, erfährt nicht nur die Person selbst, dass sie als Gefährder betrachtet wird, sondern das erfahren auch andere Personen in ihrem Umkreis. Spätestens dann liegt ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor.

Die Gefährderansprache kann ein taugliches Mittel sein; es ist jedenfalls niedrighschwelliger und greift weniger in die Grundrechte ein als andere Befugnisse. Deswegen halten wir ihre Regelung für gut. Die Tatbestandsvoraussetzungen müssten aber enger gefasst werden. Insbesondere

müsste dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend geregelt werden, in welchen Situationen Personen adressiert werden dürfen. Die Polizeibehörden müssten idealerweise darauf achten, dass jemand als Gefährder adressiert wird, wenn niemand anderes dabei ist.

Freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahmen

Im Gesetzentwurf werden ferner etliche freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahmen geregelt: die Meldeauflage, die Aufenthaltsvorgabe, das Kontaktverbot, die elektronische Aufenthaltsüberwachung, die Erstreckung des Präventivgewahrsams auf diese Maßnahmen und zugleich die Erhöhung der Höchstdauer des Präventivgewahrsams.

Die durch Artikel 2 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes geschützte Freiheit der Person nimmt, so das Bundesverfassungsgericht, „als Grundlage ... der Entfaltungsmöglichkeiten des Bürgers einen hohen Rang unter den Grundrechten ein“. Eingriffe in die Freiheit der Person, die der Gefahrenabwehr dienen, sind deshalb nur zulässig, „wenn der Schutz hochwertiger Rechtsgüter sie unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einfordert“.

Den vorgeschlagenen Maßnahmen, die die Freiheit der Person betreffen, stehen wir deshalb kritisch gegenüber, wenn auch nicht allen im gleichen Maße.

Die Meldeauflage halten wir grundsätzlich für zulässig, insbesondere, weil der damit verbundene Grundrechtseingriff im Vergleich zu anderen Maßnahmen gering ist. Wir halten es wegen der damit doch verbundenen Grundrechtseingriffe für richtig, dass sie jetzt gesetzlich normiert ist. Auch hier sollten aber die Tatbestandsvoraussetzungen enger gefasst werden - Meldeauflage nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr. Zudem sollte dem Bestimmtheitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend normiert werden, in welchen Abständen sich eine Person bei den Polizeibehörden zu melden hat - täglich, wöchentlich, stündlich? -, und gegebenenfalls auch, zu welchen Tageszeiten. Die inklusive der Verlängerung mögliche Höchstdauer von einem Jahr halten wir unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten für zu lang.

Ob die Maßnahmen Aufenthaltsverbot, Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung

von terroristischen Straftaten tatsächlich tauglich sind, kann ich nicht beurteilen. Ihre Eingriffsintensität ist jedenfalls hinreichend gering, sodass wir sie grundsätzlich für verfassungsrechtlich zulässig halten. Auch hier gilt aber, dass die „konkrete Gefahr“ als Tatbestandsvoraussetzung ausreichend ist. Denn die „konkrete Gefahr“ umfasst ja schon jetzt den Gefahrenverdacht, der Maßnahmen im Vorfeld erlaubt, auf den das reguläre Aufenthaltsverbot Bezug nimmt und der zur Tatbestandsvoraussetzung für Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot werden könnte. Auch hier fehlen aber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend Ausnahmeregelungen vergleichbar dem Aufenthaltsverbot.

Die elektronische Fußfessel dagegen lehnen wir gänzlich ab. Wir halten sie für verfassungswidrig. Zudem halten wir sie - das ist schon gesagt worden - für ein untaugliches Instrument zur Gefahrenabwehr. Bestenfalls ist sie - wie praktiziert - im Rahmen der Bewährungsauflagen nach der StPO zulässig; aber darum geht es hier nicht. Mit der elektronischen Fußfessel sind erhebliche Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teilbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts verbunden. Hinzu kommt, dass die elektronische Fußfessel wohl auch deshalb die Freiheit der Person betrifft, weil damit eigentlich erreicht werden soll, dass sich die so überwachte Person an bestimmten Orten nicht mehr aufhält.

Die Fußfessel wird in der Regel auch die persönliche Lebensführung betreffen, weil andere Leute davon erfahren, weil sie schlecht verdeckt werden kann. Insoweit wirkt sie auch stigmatisierend.

Präventivgewahrsam

Zur wirklich erschreckenden Ausweitung des Präventivgewahrsams: Mit Blick auf den hohen Wert der Freiheit der Person halten wir die Höchstdauer von zehn Tagen für ausreichend und verfassungsrechtlich zulässig. 74 Tage überschreiten das Übermaßverbot in jeder Hinsicht.

Wir verstehen auch nicht, warum es 74 Tage sein sollen, und was eigentlich mit einem terroristischen Gefährder, wenn es ein deutscher Staatsangehöriger ist, nach diesen 74 Tagen passieren soll, warum die Erwartung besteht, dass er nach diesem Präventivgewahrsam geläutert ist. Es gibt keine Resozialisierungsmaßnahmen für den Präventivgewahrsam.

Herr Schilf hat darauf hingewiesen, dass, wenn der Präventivgewahrsam tatsächlich so ausgeweitet wird, zwingend eine andere Gewahrsamsordnung erforderlich wäre, die auch in den Blick nimmt, dass diejenigen, die in Gewahrsam sind, durch Sozialarbeiter oder Psychologen betreut werden müssen.

Nach den jetzt vorgeschlagenen Regelungen werden die Tatbestandsvoraussetzungen des Präventivgewahrsams erweitert. Sie erstrecken sich jetzt auch auf den Durchsetzungsgewahrsam bei Verstoß gegen die Meldeauflage, die Pflicht im Zusammenhang mit der elektronischen Fußfessel, die Aufenthaltsanordnung und das Kontaktverbot. Das lehnen wir ab.

Die bisherigen Tatbestandsvoraussetzungen sind ausreichend. Und bei jemandem, bei dem vermutet wird, dass er eine terroristische Straftat begeht, ist schon jetzt der Verhinderungsgewahrsam möglich. Wir gehen davon aus, dass die Ausweitung der Tatbestandsvoraussetzungen nicht nur gegen das Grundgesetz, sondern auch gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat 2013 entschieden, dass Präventivgewahrsam nur dann zulässig ist, wenn Ort und Zeitpunkt der bevorstehenden Begehung der Straftat sowie ihr potenzielles Opfer hinreichend konkretisiert worden sind.

Besondere Datenerhebungsbefugnissen

Zur Ausweitung des „großen Lauschangriffs“, der Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung ist hier schon hinreichend viel gesagt worden. Ergänzen möchte ich, dass wir davon ausgehen, dass der effektive Kernbereichsschutz nicht verfassungsrechtlich zulässig geregelt worden ist. Die vorgeschlagenen Regelungen enthalten zahlreiche Unzulänglichkeiten; das betrifft z. B. den notwendigen Abbruch der Datenerhebung, soweit in den Kernbereich eingegriffen wird, die Protokollierungspflichten bei Datenlöschung oder auch die notwendige richterliche Sichtung erforderlicher Dateien.

Ein wichtiger Punkt ist auch aus unserer Sicht - Frau Thiel hat es erwähnt -, dass der Staat, wenn er Schadsoftware einsetzen will, die Produktion dieser Software erst fördern und die Software gegebenenfalls selbst auf dem Schwarzmarkt ankaufen muss. Damit fördert er auch Dinge, die er eigentlich verhindern möchte.

Bodycams

Bodycams stehen wir sehr skeptisch bis gänzlich ablehnend gegenüber. Schade finden wir, dass in der Gesetzesbegründung nicht darauf Bezug genommen worden ist, dass Bodycams nicht nur den Zweck haben können, Gewaltdelikte gegen Polizistinnen und Polizisten aufzuklären, sondern auch Gewaltdelikte durch Polizistinnen und Polizisten. Meines Wissens ist die Aufklärungsquote bei Gewalt durch Polizistinnen und Polizisten bedeutend geringer als bei Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten, sodass sich die Frage stellt, ob es für Verfahren, die von Polizistinnen oder Polizisten angestrebt werden, tatsächlich neuer Beweismittel bedarf.

Einsatz von Tasern

Auch dem Einsatz von Tasern stehen wir sehr kritisch gegenüber. Bestenfalls sollte das die mildere Alternative zum Schusswaffengebrauch sein. Der nicht tödlich wirkende Schusswaffengebrauch - z. B. ein Schuss ins Bein, um Fluchtunfähigkeit herzustellen - kann zu geringeren körperlichen Schäden führen als der Einsatz eines Tasers. Gerade bei Menschen mit pathologischer Vorveranlagung kann ein Tasereinsatz zu gravierenden Wirkungen führen.

Jedenfalls dürfen die Anwendungsvoraussetzungen des Tasers keinesfalls nur in einem Erlass geregelt werden, sondern sie müssen wegen des Wesentlichkeitsgrundsatzes im Gesetz selbst geregelt werden.

Versammlungsgesetz

Die Pönalisierung von Verstößen gegen das Vermummungsverbot im Versammlungsgesetz lehnen wir ab. Das Vermummungsverbot sollte überhaupt gänzlich aufgehoben werden. Wenn es weiterbestehen soll und Verstöße dagegen geahndet werden sollen, dann bestenfalls als Ordnungswidrigkeit. Dass ein Verstoß eine Straftat darstellt, hilft, glauben wir, den Polizeibehörden letztlich nicht; denn wegen des Legalitätsprinzips ist sie dann verpflichtet, wenn sich jemand gegen die Anordnung vermummt, in die Versammlung einzugreifen. Das kann eskalierend wirken.

Anders ist es bei einer Ordnungswidrigkeit, wo der Opportunitätsgrundsatz gilt: Die Polizei muss nicht zwingend dagegen vorgehen. Im Übrigen halten wir es für von der Versammlungsfreiheit gedeckt, anonym bei Versammlungen zu erscheinen. Die Gründe dafür können unterschiedlich

sein: Vielleicht soll der Arbeitgeber nicht sehen, wer an der Versammlung teilnimmt. Vielleicht dient es auch gerade dem Versammlungszweck, dem Meinungskundgabezweck, sich zu vermummern.

Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Zuletzt noch zu dem Antrag der Grünen: Wir können fast alle Forderungen mitgehen. Für wünschenswert halten wir die Kennzeichnungspflicht der Polizei, insbesondere in geschlossenen Einsätzen, und die Erweiterung der unabhängigen Beschwerdestelle sowie die Einführung eines Polizeibeauftragten - das ist dringend notwendig.
