



N i e d e r s c h r i f t
über die 23. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport
am 10. August 2018
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

- 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

- <i>Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens</i>	3
- <i>Niedersächsischer Anwalt- und Notarverband im DAV e. V.</i>	5
- <i>Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e. V.</i>	8
- <i>Amnesty International - Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte</i>	11
- <i>Niedersächsischer Richterbund</i>	15
- <i>Deutscher Gewerkschaftsbund - Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt</i>	19
- <i>Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB, Landesverband Niedersachsen</i>	20
- <i>netzpolitik.org e. V.</i>	22
- <i>BDZ-Bezirksverband Hannover e. V.</i>	28

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. Christoph Eilers (i. V. d. Abg. Rainer Fredermann) (CDU)
10. Abg. Veronika Koch (i. V. d. Abg. Bernd-Carsten Hiebing) (CDU)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Uwe Schünemann (CDU)
13. Abg. Belit Onay (GRÜNE)
14. Abg. Dr. Stefan Birkner (i. V. d. Abg. Jan-Christoph Oetjen) (FDP)
15. Abg. Jens Ahrends (AfD)

Sitzungsdauer: 9.30 Uhr bis 12.07 Uhr.

Zur Tagesordnung:

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

zuletzt beraten: 22. Sitzung am 09.08.2018 (Anhörung)

Anhörung

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 29 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 22 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- Geschäftsführer **Dr. Joachim Schwind** (NLT)
- Beigeordneter **Stefan Wittkop** (NST)
- Beigeordneter **Thorsten Bullerdiek** (NSGB)

Dr. Joachim Schwind: Der Niedersächsische Landkreistag ist derzeit federführend in unserer sympathischen Arbeitsgemeinschaft. Deswegen werde ich vortragen, und meine beiden Kollegen werden meine Ausführungen ergänzen.

Ansichts der vielfältigen Diskussionspunkte zu dem Gesetzentwurf möchte ich zu Beginn vorwegschicken, dass die Arbeitsgemeinschaft der

kommunalen Spitzenverbände alle niedersächsischen Kommunen vertritt und deswegen nur zu den Punkten Stellung nimmt, von denen unsere Mitglieder direkt betroffen sind. Sie werden also möglicherweise enttäuscht sein, dass wir nicht zu allen Punkten der spannenden allgemeinen Debatten, die hier und da geführt werden, etwas beitragen möchten.

(Abg. Sebastian Lechner [CDU]: Das kann auch wohltuend sein!)

- Genau, das kann auch wohltuend sein. Wie es so schön heißt: Der eine sieht es so, und der andere sieht es so.

Wir möchten ganz generell sagen: Alle niedersächsischen Kommunen arbeiten vertrauensvoll mit der Polizei zusammen. Wenn Sie die Diskussionen der letzten Monate verfolgen, wissen Sie, dass es hier und da insbesondere im ländlichen Raum eher ein Bedürfnis nach mehr Polizei als nach weniger Polizei gibt. Das haben Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister hier und da artikuliert. Da können Sie eine gewisse Grundrichtung sehen. Auch die Verwaltungsbehörden haben in der Vergangenheit eine gute und intensive Zusammenarbeit mit der Polizei auch bei schwierigen Themen betrieben und wollen das gerne fortsetzen.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen: Wir begrüßen, dass der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ im Gesetzentwurf beibehalten wurde. So haben wir uns schon in der letzten Legislatur eingelassen. Es gibt immer wieder Fallbeispiele, die uns zeigen, dass man doch nicht auf den Begriff verzichten sollte. Insofern sind wir froh, dass sich dieser Begriff im Gesetzentwurf wiederfindet.

Wir finden es auch richtig, die Rolle der Ordnungsbehörden im Titel des Gesetzes zu erwähnen. - Eine Seitenbemerkung: Wenn damit angesichts der großkoalitionären Lage die Chance besteht, dass beim Namen des Gesetzes ein paar Jahrzehnte Stabilität herrscht, dann würden das die Verwaltungsblätter und die Kolleginnen und Kollegen in den Verwaltungen nicht schlecht finden.

Ich würde gerne etwas zu den Standardmaßnahmen sagen, die im Gesetzentwurf normiert werden. Sie wissen ja alle: Es gibt die polizeiliche Generalklausel und durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die gute Übung, Dinge, die sich als typische Handlungsformen von

Verwaltungsbehörden und Polizei verfestigen, aus grundrechtlichen Gründen auch in einer Standardmaßnahme zu regeln. Insofern halten wir es für richtig, die Gefährderansprache und das Gefährderanschreiben in § 12 a des Gesetzentwurfs zu regeln, weil sich das inzwischen als typisierte Handlungsmaßnahme herausgestellt hat. Wir glauben aber, dass es richtig ist, nicht nur zu regeln, dass die Polizei das machen kann, sondern auch zu regeln, dass die Verwaltungsbehörden das machen können. Es kann auch Situationen geben, in denen die kommunalen Ordnungsbehörden auf das Instrument der Gefährderansprache zurückgreifen müssen. Insofern wären wir dankbar, wenn die Worte „die Polizei“ durch die charmanten Worte „die Verwaltungsbehörde oder die Polizei“ ersetzt werden. In den neuen Regelungen zur Meldeauflage ist bereits vorgesehen, dass die Verwaltungsbehörde und die Polizei das machen. Das halten wir für richtig. Insofern regen wir an, das zu ergänzen.

Weitere Regelungen des Gesetzentwurfs, soweit wir Rückmeldungen von unseren Mitgliedern haben, sehen wir positiv. Das betrifft insbesondere die Section Control im Bereich Verkehrssicherheit und Detailregelungen zur Sicherstellung von Forderungen.

Wir möchten aber noch zwei größere Punkte thematisieren, bei denen wir den Landesgesetzgeber bitten, noch einmal darüber nachzudenken, ob man dazu nicht noch Regelungen schaffen kann.

Das eine ist eine Rechtsgrundlage für kommunale Verordnungen zu Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum. Dieses Thema wird sozialpolitisch seit den 70er-Jahren intensiv diskutiert. Ich will vorwegschicken: Niemand von uns glaubt, dass die menschlichen Problemlagen, die insbesondere in großstädtischen Lagen - etwa um den Hauptbahnhof in Hannover herum; auch in Göttingen gibt es bestimmte Plätze - sichtbar werden, allein mit dem Polizeirecht gelöst werden können. Da sind wir in der Diskussion viel weiter. Wir glauben aber auch - so die klaren Rückmeldungen der Kollegen beim Städtetag -, dass wir diese Novelle nicht beenden sollten, ohne dass der Landesgesetzgeber die Möglichkeit schafft, dass Kommunen diesbezüglich vor Ort aktiv werden können. Die Problemlagen sind bekannt.

In Baden-Württemberg hat der Landesgesetzgeber eine Verordnungsermächtigung geschaffen. Wir haben sie in unserer schriftlichen Stellung-

nahme aufgeführt. Ich finde sie handwerklich ansprechend, weil sie vier klare Voraussetzungen hat:

1. eine Belastung durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die sich von anderen Teilen des Gemeindegebiets deutlich abhebt,
2. regelmäßig eine Menschenmenge,
3. mit anderen polizeilichen Maßnahmen kann keine nachhaltige Entlastung erreicht werden, und
4. Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass dort auch künftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist.

Die Voraussetzungen werden damit hinreichend klar umrissen. Es gibt auch - der Kollege Wittkop hat das in der schriftlichen Stellungnahme sehr ausführlich dargelegt - umfangreiche Anknüpfungspunkte für eine sachgerechte Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Wir würden es auch für richtig halten - die Problemlagen sind wahrscheinlich auch Ihnen allen bekannt -, wenn der Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, dass durch Verordnungen vor Ort versucht wird, auf diese besonderen Problemlagen zu reagieren, selbstverständlich zeitlich befristet unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Das haben jetzt vier Bundesländer geregelt. Die Regelung in Baden-Württemberg erscheint uns auch rechtsstaatlich sehr ausführlich zu sein, sodass keine Besorgnisse über ein zu hohes Regulieren des allgemeinen Persönlichkeitsrechts bestehen, sondern wirklich das passiert, was Aufgabe unserer Städte und Gemeinden ist, nämlich Gefahrenabwehr vor Ort.

Das Zweite ist ein eher technisches, aber in der Praxis insbesondere wegen der Grenze zu den Niederlanden erhebliches Problem, und zwar die Regelung einer Eilzuständigkeit von Beamten der Zollverwaltung in den Ländern. Viel besser als wir kann das die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Bezirksverband Hannover, darlegen. Das ist Ihnen in der Vorlage 5 zur Drucksache 850 mit vier Fallbeispielen von der Zoll- und Finanzgewerkschaft deutlich gemacht worden.

Ich möchte nur die ersten beiden Fallbeispiele herausgreifen: Wenn Zollbeamte an der Grenze zwar keine BTM-Einfuhr, aber erkennbar BTM-

Konsum des Fahrzeugführers feststellen, dürfen sie derzeit nichts machen, weil eine landesgesetzliche Regelung fehlt. Sie sind auf das Jedermannrecht zurückgeworfen.

Der folgende Fall ist im Hinblick auf die A 2 möglicherweise noch gravierender: Der Zoll kontrolliert auf der Autobahn und stellt einen nicht verkehrssicheren Lkw fest. Da das Fahren mit nicht gesicherter Ladung keine Straftat ist, darf ein Zollbeamter derzeit den Lkw nicht an der Weiterfahrt hindern. Das halten wir nicht für richtig. Sie wissen, die Aufgaben der Zollverwaltung haben sich geändert. Der Zoll hat nicht mehr nur an der Grenze, sondern flächendeckend Überwachungsaufgaben. Das ist im Binnenmarkt auch richtig. Andere Bundesländer haben auch entsprechende Kompetenzregelungen getroffen, wie sie auch für Bundesbeamte der Bundespolizei bestehen, die immer nur Maßnahmen bis zum Eintreffen der ursprünglich zuständigen - dann niedersächsischen - Polizei umfassen. Wir halten es für sehr sinnvoll, dafür auch eine entsprechende Regelung zu schaffen.

Kurz zur Änderung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes in Artikel 2 des Gesetzentwurfs: Wir haben schon bei der letzten Novelle des Gesetzes dafür plädiert, einen Verstoß gegen das Vermummungsverbot weiterhin als Straftat zu bewerten. Wir begrüßen, dass das nun wieder eingeführt wird.

Wir haben auch in der Beratung der letzten Gesetzesnovelle erklärt, dass wir es für zumutbar halten, im Rechtsstaat auch die Anschrift eines Versammlungsleiters der Versammlungsbehörde mitzuteilen. Dazu hat es damals einen Kompromiss gegeben. Wir regen an - das geht jetzt über den Gesetzentwurf hinaus -, zur Rechtslage vor der Novelle 2017 zurückzukehren und die Angabe der Anschrift des Versammlungsleiters zu regeln.

Niedersächsischer Anwalt- und Notarverband im DAV e. V.

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

Anwesend:

- *Präsident **Marc Y. Wandersleben***

- *Mitglied des Vorstands **Henning Bahr***

Marc Y. Wandersleben: Vielen Dank, dass sich auch der Niedersächsische Anwalt- und Notarverband an dieser Anhörung beteiligen kann. Ich möchte zunächst darauf hinweisen, dass die Stellungnahme nicht allein vom Niedersächsischen Anwalt- und Notarverband, sondern in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband, dem Gefahrenabwehrausschuss im DAV und der Arbeitsgruppe Verwaltungsrecht des DAV auf der Ebene Niedersachsens erstellt worden ist, deren Vorsitzender Herr Bahr ist, der die Stellungnahme im Detail vortragen wird.

Ich erlaube mir, einen Punkt hervorzuheben, nämlich die generelle Sorge der Anwaltschaft, dass die Eingriffe in Bürger- und Freiheitsrechte nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf Bundes- und EU-Ebene weiter zunehmen. Die Anwaltschaft ist sehr besorgt, dass die Eingriffe zu weit gehen.

Deshalb ist unsere Stellungnahme in zwei Teile geteilt. Im ersten Teil geht es um den Berufsgeheimnisträgerschutz der Anwaltschaft. Dabei fordern wir nicht intrinsisch, etwas für uns als Anwaltschaft zu tun und die Anwälte zu schützen, sondern dabei geht es darum, den rechtssuchenden Bürger zu schützen. Insofern fordert der DAV eine Verankerung des anwaltlichen Berufsgeheimnisträgerschutzes im Polizeigesetz nach dem Vorbild des § 62 BKAG. Wenn diese Regelung auf Bundesebene in allen Bundesländern gelten würde, bestünde ein einheitliches Schutzniveau.

Der zweite Teil bezieht sich auf einzelne Regelungen im Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz. Dazu wird Herr Bahr vortragen.

Henning Bahr: Vielen Dank auch von meiner Seite, dass wir die Gelegenheit haben, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das anwaltliche Berufsgeheimnis hat zum einen sehr viel damit zu tun, dass sich unsere Mandan-

ten darauf verlassen, dass das, was sie ihrem Anwalt anvertrauen, dort bleibt und dort geschützt ist. Es kann aus der Sicht des Niedersächsischen Anwalt- und Notarverbandes nicht angehen, dass ein Mandant, der sich in Niedersachsen an einen Anwalt wendet, mit einem anderen Schutzniveau als in einem anderen Bundesland rechnen muss. Von daher pochen wir an dieser Stelle sehr auf eine mögliche Vereinheitlichung.

An dieser Stelle auch ein Satz dazu, dass ich im Radio in dem Interview eines Ausschussmitglieds - ich weiß aber nicht mehr, wer es war - gehört habe, man werde sich die Expertenanhörung sehr genau vornehmen, um dafür zu sorgen, dass man ein verfassungskonformes Gesetz erlässt.

Das, was das Bundesverfassungsgericht im BKA-Urteil formuliert, waren verfassungsrechtliche Mindeststandards. Verfassungsrechtliche Mindeststandards sind aber der absolut unterste Rand dessen, was ein solches Gesetz bei den Bürgerrechten schützen sollte. Der Gesetzgeber ist nicht daran gebunden, sich ausschließlich an den verfassungsrechtlichen Mindeststandard zu binden, sondern soll Bürgerrechte und bürgerliche Freiheitsrechte auch darüber hinaus schützen, und zwar auch im Sicherheits- und Ordnungsrecht, selbst wenn wir hier eine gewisse Entwicklung feststellen, die der Kollege gerade schon vorgezeichnet hat.

Über den Berufsgeheimnisträgerschutz hinaus zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzes: In der Stellungnahme erkennen wir durchaus an, dass es viele Änderungen gibt, die erforderlich sind. Wir stimmen auch durchaus den Vorrednern zu, dass dann, wenn sich gewisse Maßnahmen als typisiert dargestellt haben, diese auch typisiert in das Gesetz aufgenommen werden. Das ist vollkommen in Ordnung und vollkommen richtig.

Bedenken haben wir hinsichtlich der massiven Ausweitung der Anordnungs Kompetenzen der Polizei- und Ordnungsbehörden ohne richterlichen Vorbehalt. Das zeigt sich aus unserer Sicht schon in der Entwicklung des Gesetzesnamens. Wir haben hier eine Entwicklung - das haben die kommunalen Spitzenverbände bereits angesprochen - vom Gefahrenabwehrgesetz über das Sicherheits- und Ordnungsgesetz bis jetzt zum Polizei- und Ordnungsbehördengesetz. Es macht sich nicht nur am Namen, sondern auch inhaltlich fest, dass dieses Gesetz die Kompetenzen der Sicherheits- und Ordnungsbehörden massiv ausweitet,

ohne dass diese a priori unter Richtervorbehalt gestellt werden. Das Gesetz geht vielmehr davon aus, dass der nachgelagerte Verwaltungsrechtsschutz ausreiche.

Das zeigt sich besonders an den Regelungen in den §§ 16 a, 17 b und 17 c in Bezug auf die Meldeauflage, die Aufenthaltsbeschränkungen bzw. Aufenthaltsverbote und die elektronische Fußfessel, die sämtlich ohne Richtervorbehalt und sämtlich durch die Behördenleitung mit Delegationskompetenz angeordnet werden können. Wir haben erhebliche Bedenken, dass solche Maßnahmen ohne Richtervorbehalt, der angesichts der flächendeckenden amtsgerichtlichen Bereitschaftsdienste problemlos umzusetzen wäre, ganz massiv in elementare Freiheitsgrundrechte eingreifen und ohne die für die Beurteilung des Grundrechtseingriffs erforderliche Kompetenz angeordnet werden. Insbesondere die Möglichkeit zur Delegation von der Behördenleitung herab führt dazu, dass solche Anordnungen eben nicht mehr von Personen mit Befähigung zum Richteramt angeordnet werden, sondern von Verwaltungsangestellten, die in diesem Bereich möglicherweise nicht so ausgebildet und nicht so problembewusst sind, wie es ein Amtsrichter wäre.

Gerade im Anordnungsrecht und Haftrecht hat sich gezeigt, dass selbst auf Amtsrichterebene gelegentlich die Freiheitsgrundrechte nicht in der Weise geachtet werden, wie es dann die obersten Bundesgerichte, insbesondere der Bundesgerichtshof und das Bundesverfassungsgericht, für erforderlich halten. Wenn solche Grundrechtseingriffe - wie beispielsweise die elektronische Fußfessel, die in zahlreiche Grundrechte eingreift - nicht vorher vom Richter geprüft, sondern erst einmal angeordnet werden können, dann ist das aus unserer Sicht ein großes Problem, zumal der Verwaltungsrechtsschutz das nicht auffangen kann. Selbst verwaltungsgerichtliche Eilverfahren dauern immerhin mehrere Wochen, möglicherweise sogar Monate. Dann rennt der Betroffene - um es salopp zu sagen - erst einmal mit der Fußfessel herum, die in seine Rechte auf Freiheit, Freizügigkeit, informationelle Selbstbestimmung usw. eingreift. An dieser Stelle sehen wir ein ganz erhebliches Problem.

Der Richtervorbehalt ist immerhin weiter Bestandteil des Präventivgewahrsams. Dessen Ausweitung auf 74 Tage sehen wir insofern ein wenig kritisch, weil das tatsächlich nur in äußersten Fällen angemessen sein kann. Uns ist noch nicht klar, in

welchen Konstellationen es überhaupt möglich sein soll, jemandem, der bisher noch nichts getan hat, 74 Tage die Freiheit zu entziehen, wenn nicht möglicherweise schon Straftaten im Raum stehen und auch Untersuchungshaft anordnungsfähig wäre.

Die Tendenz, hier weiter in Grundrechte einzugreifen, zeigt sich auch in der Änderung des Versammlungsgesetzes, indem ein Verstoß gegen das Versammungsverbot von der Ordnungswidrigkeit wieder zur Straftat „aufgewertet“ werden soll. An dieser Stelle vertreten wir eine fundamental andere Auffassung als die kommunalen Spitzenverbände. Wir glauben nicht, dass das in irgendeiner Form zu einer Verbesserung der Durchsetzung dieses Verbots beiträgt. In der Begründung des Gesetzes werden hervorragend die Gründe aufgezählt, warum die Einstufung als Ordnungswidrigkeit reichen würde. Bei der Aufwertung der Straftat wird einfach nur geschrieben: Das machen wir, weil wir es wieder strafbar haben wollen! - Das ist im Grunde genommen der Kern der Argumentation. Denn als einziges Argument dafür, einen Verstoß gegen das Versammungsverbot künftig als Straftat zu bewerten, wird die abschreckende Wirkung angeführt. Das kann ich, ehrlich gesagt, nicht erkennen. Ich glaube, ich brauche keinen sanktionenrechtlichen Vortrag zu halten, um zu zeigen, dass allein die Strafbarkeit eines bestimmten Vorgehens keine unmittelbare Abschreckungswirkung mit sich bringt. Die Ahndung als Ordnungswidrigkeit ermöglicht genauso eine Sanktion, die genauso abschreckend ist. Möglicherweise ist die Geldbuße sogar abschreckender als die Geldstrafe, die ganz anders bemessen werden muss.

Zudem hat die Ordnungswidrigkeit den charmanteren Vorteil, dass sich die Polizei auch aufgrund des ordnungswidrigkeitenrechtlichen Abwägungs- und Opportunitätsgebots überlegen kann, ob der Verstoß wirklich so schwerwiegend ist, dass eingegriffen werden muss. Bei einer Straftat besteht diese Einschätzungsmöglichkeit nicht mehr; die Polizei muss es verhindern.

Alles in allem sehen wir in den Vorschriften, die wir in unserer Stellungnahme kritisch bewertet haben, eine Tendenz, vergleichsweise weite, nicht unbedingt klare Tatbestandsmerkmale mit Ermessensermächtigungen zu kombinieren. Das ermöglicht eine Anordnung, die der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung weitgehend entzogen ist. Denn wenn auf Tatbestandsebene viele Tatbestandsmerkmale enthalten sind, die der Behör-

de eine Einschätzungsprärogative ermöglichen, die gefahrenabwehrrechtlich auch vom Verwaltungsgericht nur in Grenzen überprüft werden kann, die dann wiederum zu einer Ermessensentscheidung führt, die ebenfalls der verwaltungsgerichtlichen Prüfung weitgehend entzogen ist, dann ist die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Prüfung ausgesprochen dürftig. Das wird in diesem Fall gerade bei den schwerwiegenderen Grundrechtseingriffen, die ohne Richtervorbehalt angeordnet werden können sollen, zum Überprüfungsproblem und zum Rechtsschutzproblem für den Rechtsuchenden.

Die von den kommunalen Spitzenverbänden angesprochene Möglichkeit, mit Verordnungen zu Alkoholkonsumverboten tätig zu werden, sehen wir unter dem gleichen Gesichtspunkt durchaus kritisch, auch wenn hier gerade der Entwurf aus Baden-Württemberg angesprochen und als klare, mit eindeutigen Tatbestandsmerkmalen ausgestattete Möglichkeit vorgestellt wurde. Aus unserer Sicht ist das ein Beispiel dafür, dass hier Tatbestandsmerkmale geschaffen werden, die insgesamt so stark vor unbestimmten Rechtsbegriffen strotzen, dass sie entweder bei den Verwaltungsgerichten extrem auslegungsbedürftig sind, sodass wir bundesweit wieder eine diversifizierte Rechtsprechung zu den einzelnen landesrechtlichen Regelungen hätten ohne irgendeine Form von Einheitlichkeit, oder die Begriffe unterliegen der Einschätzungsprärogative der Gefahrenabwehrbehörde und sind aus diesem Grund kaum verwaltungsgerichtlich überprüfbar.

Von daher sehen wir auch diese Alkoholkonsumverbotsverordnungen und ähnliche Regelungen, die in eine derartige Richtung gehen, ausgesprochen kritisch.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Ihre Ausführungen zum Richtervorbehalt bei der elektronischen Fußfessel kann ich nachvollziehen. Sie sprachen aber auch den Richtervorbehalt bei Meldeauflagen und Kontaktverboten an. Bisher operieren die Polizeibehörden ja auf der Basis der Generalklausel. Wir spezifizieren das jetzt eigentlich nur genauer. Bisher gab es dabei auch keinen Richtervorbehalt. Können Sie darlegen, warum bei Kontaktverboten und Meldeauflagen ein Richtervorbehalt notwendig ist?

Henning Bahr: Aus verfassungsrechtlicher Sicht, wenn wir die Maßgaben der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung heranziehen, ist der Richtervorbehalt wahrscheinlich keine verfas-

sungsrechtliche Notwendigkeit. Allerdings sind wir als Anwaltsverband, wie ich einleitend gesagt habe, im Interesse gerade der bürgerlichen Schutzrechte nicht der Auffassung, dass wir uns ausschließlich auf der Ebene verfassungsrechtlicher Mindeststandards bewegen müssen.

Abg. **Sebastian Lechner** (CDU): Dann habe ich das verstanden.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Vielen Dank auch von meiner Seite für Ihren Vortrag. Ich habe eine Frage zum Präventivgewahrsam. Ich habe den Vorschriften nicht entnehmen können, dass sichergestellt ist, dass einer Person, die in Gewahrsam genommen wird, eine Art Pflichtverteidiger, also ein Rechtsbeistand von Amts wegen zur Seite zu stellen ist. Haben Sie sich dazu Gedanken gemacht und eine Position dazu? Für mich stellt sich die Frage, wie sichergestellt ist, dass ein Betroffener seine Rechte wahrnehmen kann, wenn er möglicherweise bis zu 74 Tage in Gewahrsam genommen wird. Bei der U-Haft haben wir das ja sehr strikt geregelt.

Henning Bahr: Ich habe den Text gerade kurz überflogen und stelle fest, dass er offenbar irgendeiner Redigierung zum Opfer gefallen ist, möglicherweise meiner eigenen. Wir halten es für ausgesprochen problematisch, Menschen einzusperren und ihnen nicht automatisch einen auch vom Staat finanzierten Rechtsbeistand zur Verfügung zu stellen, sondern auch hier auf die nachträgliche Kontrolle abzustellen, die wiederum hinsichtlich der Kosten möglicherweise ausschließlich auf der Grundlage von Prozesskostenhilfe oder sogar einzig und allein auf eigenes Risiko stattfinden müsste. Hier ist die Einführung von in irgendeiner Form gearteten Rechtsbeiständen analog zur Beordnung von Pflichtverteidigern sicherlich geboten.

Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e. V.

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 15 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 11 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Dr. Holger Nitz**

Dr. Holger Nitz: Auch ich bedanke mich außerordentlich dafür, dass die Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und

Strafverteidiger die Gelegenheit erhält, zu Ihrem Gesetzesvorhaben Stellung zu nehmen. Ich möchte gerne, wenn Sie mir dies gestatten, eine Vorbemerkung machen und dann zu den aus unserer Sicht wichtigsten oder auch problematischsten Vorschriften kommen.

Wir beobachten und begleiten die gesetzgeberischen Aktivitäten in den letzten Jahren sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene mit großer Sorge, weil die Rechtspolitik und auch die Innenpolitik davon geprägt sind, in nicht dagewesener Intensität Straftatbestände im Bereich der Gefährdungsdelikte teilweise in Blankettgesetzen, also sehr unbestimmten Vorschriften, zu schaffen, bestehende Straftatbestände auszuweiten und dazu korrespondierend im Ordnungsrecht oder Polizeirecht Eingriffsbefugnisse einzuführen. Das führt zu ganz massiven Einschränkungen der Rechtsgarantien der davon betroffenen Bürger. Mein Vorredner hat dazu schon einiges ausgeführt.

Ihr Reformgesetz ist aus unserer Sicht auch davon geprägt, dass der klassische Gefahrenbegriff, den das Polizei- und Ordnungsrecht in den vergangenen Jahrzehnten ausgearbeitet hat, verlassen wird. Es wird nicht mehr die konkrete Gefahr in den Blick genommen, sondern Sie nehmen den Gefährder in den Blick. Ich bin mir nicht sicher, ob das Verständnis, dass damit in juristischer Hinsicht ein Paradigmenwechsel vorgenommen wird, auf allen Ebenen vorhanden ist. Wenn wir nicht mehr über konkrete Gefahren, sondern über potenzielle Gefährder reden, dann wird eine Ebene bedient, die im Einzelfall juristisch ausgesprochen schwer zu fassen ist.

Wir beobachten so etwas wie einen Automatismus, dass auf jedes gesellschaftliche Problem teilweise in atemberaubender Geschwindigkeit mit Strafgesetzen oder Eingriffsbefugnissen reagiert wird, um dann zur Tagesordnung überzugehen. Das ist etwas, was man aus rechtspolitischen Gründen, glaube ich, nur ausgesprochen schwer akzeptieren kann.

Ich glaube auch, dass die politische Aufarbeitung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz einem gewissen Irrtum unterliegt. Das war kein Handlungsauftrag an den Gesetzgeber, sondern der Erste Senat wollte deutlich machen - auch dazu hat mein Vorredner schon etwas gesagt -, wo die verfassungsrechtlichen Grenzen liegen. Nicht alles, was in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz als

gerade noch verfassungsgemäß beschrieben wird, ist auch politisch opportun. - Ich glaube, das muss man als Vorbemerkung sagen, damit Sie verstehen, woher unsere Kritik zu den einzelnen Vorschriften stammt.

Ich glaube aber - auch das gestatten Sie mir vielleicht -: Gefahrenvorsorge ist manchmal mit Mitteln außerhalb des Polizeirechts nachhaltiger zu erreichen, und zwar in anderen Politikbereichen, z. B. in der Bildungs- und Sozialpolitik.

Ich möchte jetzt auf die einzelnen Vorschriften zu sprechen kommen und Sie vielleicht auch mal loben. Dass die bayerischen Vorstellungen der „drohenden Gefahr“ in Niedersachsen nicht übernommen wurden, ist ein Lichtblick. Auch wenn man in den einzelnen Vorschriften, wenn man sie genau in den Blick nimmt, das wiederfindet, was ich vorhin zum Vorfeld gesagt habe, ist es ausgesprochen zu begrüßen, dass sozusagen das Vorfeld des Vorfeldes, so wie es in Bayern in Zukunft sein wird, nicht geregelt wird.

Aber auch der Begriff „dringende Gefahr“, der jetzt eingeführt werden soll, erscheint uns unbestimmt. Wir befürchten, dass die Rechtsprechung das in Teilbereichen wird konkretisieren müssen.

Zur Meldeauflage: Die Meldeauflage nach § 16 a erscheint uns in den Anordnungsvoraussetzungen uferlos. Es genügt nämlich die Prognose, dass irgendeine Straftat bevorsteht. Aus unserer Sicht wäre hier zwingend eine Einschränkung vorzunehmen.

Auch die Regelung für den Einsatz von Fußfesseln nach § 17 c erscheint uns, was die Anordnungsvoraussetzungen angeht, zu unbestimmt. Ich brauche Ihnen die Formulierung im Gesetzentwurf nicht vorzulesen. Wir meinen, dass unter Bestimmtheitsgesichtspunkten eine Einschränkung erforderlich wäre, weil es sich um einen erheblichen Eingriff in die Freiheitsrechte handelt. Auch dazu hat der Kollege Bahr eben schon etwas ausgeführt.

Zu den Anordnungs- und Delegationskompetenzen der Polizei - auch dazu hat mein Vorredner schon etwas gesagt -: Wir halten es für ausgesprochen problematisch, dass die Behördenleitung die Anordnung dieser Maßnahme sehr weit herunterdelegieren kann. Auch wenn das bislang sozusagen nach der Generalklausel lief, meinen wir, dass ein Richtervorbehalt auch bei diesem massiven Grundrechtseingriff erforderlich wäre.

Die Ausweitung der Dauer des Polizeigewahrsams können wir unter gar keinen Umständen akzeptieren. Das Einsperren eines Gefährders bis zu zweieinhalb Monate außerhalb der strengen Vorgaben, beispielsweise im Bereich der Untersuchungshaft, durch eine mit allen Unsicherheiten behaftete Prognoseentscheidung scheint uns ein Unding zu sein. Ich kann mir nicht vorstellen, dass diese Vorschrift verfassungsrechtlich zu halten sein wird. Die Erhöhung, die Sie in das Gesetz aufnehmen wollen, ist aus unserer Sicht absolut unverhältnismäßig.

Herr Dr. Birkner hat gerade einen Punkt angesprochen, der möglicherweise in der Diskussion bislang übersehen wurde. Der deutsche Gesetzgeber ist verpflichtet, die EU-Richtlinie 2016/1919 vom 30. November 2009 bezüglich der Prozesskostenhilfe für Verdächtige und Beschuldigte im Strafverfahren bis zum 25. Mai 2019 in das deutsche Recht umzusetzen. Das ist nicht mehr lange hin. Wenn man die EU-Richtlinie durchliest, stellt man fest, dass für jede Form der Freiheitsentziehung und natürlich auch im Polizeirecht die Beordnung eines Anwalts vorgeschrieben wird. Das bedeutet: Sie werden in allen Fällen, in denen ein Polizeigewahrsam angeordnet wird, einen Pflichtverteidiger bzw. Pflichtanwalt im Polizeirecht beordnen müssen. Das wird umgesetzt werden müssen. Deswegen sollte unserer Meinung nach eine entsprechende Regelung in das Gesetz aufgenommen werden. Die Verpflichtung ergibt sich, wie gesagt, ohnehin. Auch bei der Richtlinie handelt es sich um Mindeststandards. Der Bundesgesetzgeber und der Landesgesetzgeber werden gehalten sein, in Bereichen mit ähnlicher Intensität darüber nachzudenken, ob nicht auch dort die Notwendigkeit anwaltlichen Beistands besteht. Diese Richtlinie wird, wie gesagt, in naher Zukunft verpflichtendes Recht.

Auch zu dem § 31 a betr. „Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen“ hat der Kollege schon etwas gesagt. Bei der Überwachung zeugnisverweigerungsberechtigter Personen geht es nicht so sehr um den Schutz der zeugnisverweigerungsberechtigten Personen, sondern um den Schutz der Rechtsuchenden. Deswegen erscheint uns eine Differenzierung verschiedener Berufsgeheimnisträger nicht überzeugend. Es muss deshalb auch gewährleistet bleiben, dass sich ein Anwalt außerhalb eines strafrechtlichen Mandats oder ein Journalist oder ein Therapeut sicher sein kann, dass seine Äußerungen nicht Gegenstand irgendeines Verfahrens werden.

Zu § 31 b betr. „Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung“: Man kann schon nachdenklich werden, dass diese Selbstverständlichkeit überhaupt geregelt werden muss. Es ist unmittelbares Verfassungsrecht, dass der Kernbereich privater Lebensgestaltung von jeglicher Ausspähung freigehalten werden muss. Aber es ist sicherlich nicht schädlich, die Polizeipraxis noch einmal darauf hinzuweisen.

Die Voraussetzungen für die Anordnung einer Audio- und Videoüberwachung öffentlicher Veranstaltungen erscheinen uns ebenfalls nicht hinreichend bestimmt. Wir hätten uns gewünscht, dass man diese Maßnahmen beispielsweise mit § 2 Nr. 14 verknüpft, also wenn Straftaten von erheblicher Bedeutung zu befürchten sind. Denn so ist die Möglichkeit der Überwachung uferlos.

Die in § 32 a geregelte Herausgabe von Bild- und Tonaufzeichnungen durch private Stellen erscheint uns ebenfalls verfassungsrechtlich problematisch; denn hier sollen ja Private in die Pflicht genommen werden, Aufzeichnungen herauszugeben. Das wird man am Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung messen müssen. Insofern ist der Verzicht auf einen Richtervorbehalt bei dieser Maßnahme ebenfalls problematisch.

Zu den Stichworten „TKÜ“ und „Quellen-TKÜ“: Sie wollen die Vorschriften aus dem BKA-Gesetz in das Landesrecht übernehmen. Was den Richtervorbehalt angeht, befürchte ich: So, wie die Regelung beabsichtigt ist, also spätestens nach Ablauf des dritten Tages, ist der Grundrechtsverlust häufig eingetreten, wenn die richterliche Überprüfung stattfinden soll. Diese Maßnahme stellt ebenfalls ganz massive Eingriffe dar. So, wie die Regelung im Landesrecht vorgesehen ist, ist sie eben nicht auf ganz besonders gravierende Gefahren beschränkt. Wir meinen, dass mit dieser Regelung ein unverhältnismäßiger Eingriff ermöglicht wird.

Der Nachweis eines effektiven Nutzens - das gilt eigentlich für alle Vorschriften, auch für die Fußfessel - wird einer Evaluation vorbehalten bleiben müssen. Dazu wird man vielleicht dann später noch etwas sagen können.

Die in § 33 d vorgesehene Online-Durchsuchung wird die Möglichkeit eröffnen, diese Maßnahme auch bei Gefahren aus dem Bereich der Alltagskriminalität anzuordnen. Das ist zu offen formuliert. Auch an dieser Stelle ist eine Einschränkung dringend geboten.

In Bezug auf den Einsatz von V-Personen habe ich das Reformgesetz so verstanden, dass das eine Klarstellung sein soll. Der Einsatz von Vertrauenspersonen führt zu ganz massiven Problemen auf allen Ebenen. Wer häufig in Strafprozessen sitzt, der weiß, dass gelegentlich ganze Prozesse darunter leiden, dass man sich in die Hände von dubiosesten Personen begibt. Ich hätte mir gewünscht, dass man auch an dieser Stelle von gesetzgeberischer Seite her eher zurückhaltend wird, was den Einsatz solcher V-Personen angeht.

Gestatten Sie mir, als letzten Punkt etwas anzusprechen, was scheinbar jedenfalls nicht originär Anwaltssicht ist, was aber von ganz großer Bedeutung ist, wenn man den rechtsuchenden Bürger in den Blick nimmt, nämlich die personellen Ressourcen der Justiz. Wenn Sie den Gesetzentwurf so verabschieden, wie es in dem Reformgesetz vorgesehen ist, dann wird das zu einer massiven Mehrbelastung der Justiz führen, und zwar zum einen der Amtsgerichte - denn die sollen ja die Anordnung der einzelnen Maßnahmen vornehmen; sie sind im Übrigen dann auch für die Beiordnung eines anwaltlichen Beistandes nach der EU-Richtlinie zuständig - und zum anderen auch zu einer ganz massiven Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte. Die Vorstellung, dass die Justiz das mit den bisherigen personellen Ressourcen leisten können, halte ich für abwegig. Sie werden die Justiz entsprechend ausstatten müssen, damit ein wirksamer Rechtsschutz überhaupt gewährleistet werden kann. Das gilt nicht nur für die Amtsgerichte, sondern auch für die Verwaltungsgerichte. Wenn ein gerichtlicher Bereitschaftsdienst wirklich effektiv arbeiten soll, dann müssen auch genügend Richter vorhanden sein, die nach den allgemeinen Dienstzeiten in der Lage sind, diese Maßnahmen zu prüfen.

Abschließend zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Die individuelle Kennzeichnungspflicht ist auch aus unserer Sicht zu begrüßen. Das Gleiche gilt für die unabhängige Beschwerdestelle. Beides sind keine Maßnahmen, die davon geprägt sind, dass ein ganz allgemeines gravierendes Misstrauen gegenüber der Polizei besteht, sondern das ist aus unserer Sicht eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit und sollte eigentlich auch Ausdruck des Selbstverständnisses der Polizeibehörden sein.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Mich bewegt noch die folgende Frage: Wenn jemand für bis zu 74 Tage in

Gewahrsam genommen wird, wie verhält sich das dann eigentlich zu strafrechtlichen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft? Ich habe gestern einen der Anzuhörenden dazu befragt. Dazu hieß es, das liefe dann irgendwie parallel, und es läge mehr oder weniger im Ermessen der Polizei, nach welchen Regeln sie dann verfährt, also ob sie dann jemanden nach Polizeirecht im Gewahrsam behält, der zugleich Gegenstand von strafrechtlichen Ermittlungen ist, oder wenn die Staatsanwaltschaft vielleicht sogar einen U-Haft-Befehl oder Haftbefehl erwirkt hat. Haben Sie eine Einschätzung, wie so etwas dann ablaufen kann? Ich tue mich mit dieser Konstellation sehr schwer, weil wir dann eine polizeirechtliche Schiene und eine strafrechtliche Schiene haben. Mir ist nicht ganz klar, wie sich das zueinander verhält, weil ja nicht klar ist, dass dann die StPO-Vorschriften zwingend vorgehen. Wie schätzen Sie das ein?

Dr. Holger Nitz: Ich sage Ihnen ganz offen: Auch ich habe keine Vorstellung davon, wie das praktisch ablaufen soll. Denn der Gewahrsam, so wie er in der Regelung beabsichtigt ist, stellt einen Fremdkörper in unserem System dar. Die Untersuchungshaft, die Voraussetzungen und der Rechtsschutz sind geregelt und unterliegen sozusagen einer jahrzehntelangen Ausformulierung. Das, was jetzt beabsichtigt ist, beißt sich vehement damit. Das wird nicht funktionieren.

Ein Untersuchungshaftgefangener, der beispielsweise eine Haftprüfung beantragt, hat einen Anspruch darauf, dass innerhalb von zwei Wochen ein mündlicher Haftprüfungstermin durchgeführt wird. Der Verteidiger muss bis zu diesem Zeitpunkt vollständige Akteneinsicht erhalten. Das wird im Polizeirecht gar nicht möglich sein. Wenn jemand - aufgrund welcher Prognose auch immer - in Polizeigewahrsam genommen wird, dann wird ein anwaltlicher Beistand - der nach dem Gesetzentwurf noch nicht einmal vorgesehen ist - gar nicht in der Lage sein, an die Akten zu kommen. Und wer soll überhaupt Akteneinsicht gewähren - die Polizei oder das LKA? - Das wird nicht funktionieren! Das wird in dieser Form verfassungsrechtlich nicht haltbar sein.

Amnesty International - Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 24 (zu [Drs. 18/850](#))

Anwesend:

- **Dr. Maria Scharlau**

- **Philipp Krüger**

Dr. Maria Scharlau: Im Namen von Amnesty International bedanke ich mich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Aus der Sicht von Amnesty International ist es ein berechtigtes Anliegen, die eigenen Polizeigesetze zu modernisieren, um neuen Herausforderungen gewachsen zu bleiben. Menschen vor terroristischen Anschlägen zu schützen, ist auch eine menschenrechtliche Verpflichtung; denn der Staat hat hier eine Schutzpflicht. Es ist aber ebenso die ureigene Pflicht des Staates, die Gesetzgebung so auszugestalten, dass die Menschenrechte der Bürgerinnen und Bürger dabei eingehalten werden. Grundrechtsschutz ist Pflicht und nicht Kür!

Gerade bei der Terrorismusbekämpfung - das wurde heute auch schon angesprochen - muss es vielschichtige und interdisziplinäre Ansätze geben, und „Viel hilft viel“ gilt nicht. Keinesfalls wurden bisherige Anschläge nicht verhindert, weil es an Befugnissen fehlte. In aller Regel fehlte es an einem Informationsaustausch und an der Durchsetzung bestehender rechtlicher Möglichkeiten. - Ich werfe hier den Blick übrigens nicht nur auf Deutschland, sondern ich möchte an dieser Stelle auch auf den Bericht „Dangerously disproportionate“ von Amnesty International von 2017 verweisen. Amnesty International hat die Sicherheitsgesetzgebung, also die Antiterrorgesetzgebung von insgesamt 14 EU-Staaten evaluiert und diesbezüglich festgestellt, dass es meistens polizeibekannt Täter waren und dass es meistens an einem Informationsaustausch und einer Rechtsdurchsetzung gefehlt hat. Trotzdem folgte in den Ländern natürlich eine Welle von oft menschenrechtswidrigen Gesetzen. Das ist wirklich ein sehr hilfreicher Bericht. Ich empfehle Ihnen, einen Blick hineinzuworfen.

Ich möchte betonen, dass wir wahrnehmen, dass andere Bundesländer - wie auch schon Vorredner gesagt haben - bei der Umgestaltung ihrer Polizeigesetze einen sehr viel stärkeren Abbau von Grundrechten betreiben. Dies ändert aber nichts

daran, dass aus unserer Sicht auch einzelne Regelungen des niedersächsischen Reformentwurfs gegen die Verfassung und gegen Menschenrechte verstoßen.

Unsere Stellungnahme enthält vielfältige Kritik an sehr vielen verschiedenen Maßnahmen. Ich möchte mich jetzt aber auf zwei Regelungsbereiche des Gesetzentwurfs konzentrieren, die wir besonders kritisch sehen. Das betrifft zum einen die vage Definition, die Grundlage für sehr viele einschneidende Maßnahmen ist, wie für die Fußfessel, Aufenthaltsverbote etc., und zum anderen die heute schon oft erwähnten neuen Regelungen zum Polizeigewahrsam, insbesondere die Dauer.

Zu den Voraussetzungen ist es aus unserer Sicht wichtig, sich Folgendes vor Augen zu halten: Die polizeilichen Befugnisse der Polizeigesetze sind ja das Haupthandwerkszeug der Polizei. Sie müssen für die Polizistinnen und Polizisten in ihrer täglichen Arbeit auch praktisch handhabbar sein. Für die Menschen wiederum muss vorhersehbar sein, durch welches Verhalten sie polizeilichen Maßnahmen ausgesetzt sein können, also was sie ins Visier der Polizei bringt. Sie müssen ihr Verhalten so anpassen können, dass sie nicht fürchten müssen, aufgrund von nicht vorhersehbarem Verhalten mit einer Fußfessel, einem Aufenthaltsverbot oder Kontaktverbot belegt zu werden. Das nennt man Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit.

Aus der Sicht von Amnesty International wird die Definition, die z. B. in § 16 a Abs. 2, § 17 b, § 17 c, § 33 a und § 33 d die Ausgangsgrundlage bildet, diesen Anforderungen nicht gerecht. Ich möchte sie kurz vorlesen. Sie ist Ihnen sicher bekannt, aber man kann sie eigentlich nicht oft genug hören. Nach § 17 b kann eine Aufenthaltsvorgabe angeordnet werden, „wenn 1. bestimmte Tatsachen, die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat begehen wird, oder 2. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine terroristische Straftat begehen wird“.

Ich übersetze das kurz: Es ist noch nichts passiert, es wird ein Blick in die Zukunft gewagt. - Darum geht es. Aber das ist ein Bruch mit dem Polizeirecht, wie es bisher funktioniert hat. Das wurde heute auch schon gesagt. Die Polizei hat die Aufgabe, auf eine Gefahr zu reagieren. Hier geht es

aber um eine Vorstufe der Gefahr. Es ist die Gefahr, dass eine Gefahr entsteht. So weit sind sich alle einig.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil, das in der Gesetzesbegründung genannt wird und auch heute schon viel zitiert wurde, genau diese Vorverlagerung, also abstrakt dieses Einschreiten schon im Gefahrenvorfeld, schon bevor eine Gefahr da ist, zugelassen, aber nur - darauf komme ich gleich noch zurück - für ganz bestimmte Fälle. Der Gesetzentwurf geht aber deutlich darüber hinaus.

Aus der Sicht von Amnesty International - und offensichtlich nicht nur aus unserer Sicht - bleibt offen, welche Art von Verhalten polizeiliche Maßnahmen auslösen kann. Als Menschenrechtsorganisation haben wir natürlich die große Sorge, dass auch grundrechtlich geschütztes Verhalten Auslöser für polizeiliche Eingriffe wird, etwa der Besuch einer bestimmten Versammlung oder das Unterzeichnen eines bestimmten Aufrufs. Ferner liegt das Risiko auf der Hand - auch das muss einmal ausgesprochen werden -, dass z. B. der Besuch bestimmter Moscheen etc. ein Kriterium sein wird. Damit besteht wiederum eine große Gefahr, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminiert werden.

Im Übrigen: Wir haben im letzten Jahr auch Lobbygespräche mit dem Innenministerium vor der Einführung des Bundeskriminalamtgesetzes geführt, das ja die gleiche Definition enthält. Auch dabei konnte uns tatsächlich niemand genau sagen, welches Verhalten ihnen eigentlich vorschwebt.

Ich möchte jetzt noch einmal kurz auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu sprechen kommen. Die Definition ist ja tatsächlich die gleiche wie im Bundeskriminalamtgesetz. Sie ist 1 : 1 aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts übernommen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat damit aber sein Urteil begründet und wollte und konnte nicht Gesetzgeber sein und wollte und konnte nicht Bedingungen formulieren, die dann - darauf habe ich mich zu Beginn meiner Ausführungen bezogen - das Handwerkszeug der Polizei sind, also mit denen die Polizei loszieht und ihre Maßnahmen ergreift.

Amnesty International hat auch viele Kontakte mit der Polizei. Wir haben viele Gespräche mit ihr geführt. Uns wurde oft gesagt, dass nicht klar ist, wie mit dieser Definition praktisch gearbeitet wer-

den soll. Alle drei Polizeigewerkschaften haben bei der Anhörung in Nordrhein-Westfalen gesagt, sie sehen nicht, wie diese Definition in die tägliche Arbeit der Polizei integriert werden kann. Ich finde, das ist ein sehr bemerkenswerter Umstand.

Das Urteil betrifft im Übrigen zumindest in Teilen einen anders gelagerten Fall. Denn das Gericht erlaubte mit der Überwachung die weitere Aufklärung und Sachverhaltserforschung, also sozusagen Maßnahmen im Gefahrenvorfeld, damit die Polizei besser verstehen kann, worin eigentlich die Gefahr besteht oder wie sich die Gefahr noch entwickeln wird. Dieser Gesetzentwurf erlaubt aber mit Fußfesseln und mit Aufenthaltsverboten konkrete Eingriffe in die Fortbewegungsfreiheit der Bürger. Das ist ein Schritt, den das Bundesverfassungsgericht nicht gegangen ist. Das muss man sich wiederum vor dem Hintergrund vor Augen halten, dass das Bundesverfassungsgericht, wie vorhin schon gesagt wurde, absolute Mindeststandards geregelt hat. Die werden noch überschritten!

Aus unserer Sicht muss daher diese Definition auf jeden Fall zumindest ausgefüllt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil wenigstens ein Beispiel gebracht, nämlich die Rückkehr aus einem Terrorcamp. Das wäre ein Beispiel. Der Gesetzentwurf enthält aber gar kein Beispiel. Es gibt keine Leitlinie. Es gibt keine Regelung: Achtung, grundrechtlich geschütztes Verhalten muss noch einmal besonders berücksichtigt werden! - Die Polizei wird damit völlig alleine gelassen und der Bürger auch. Aus unserer Sicht verstößt diese Definition gegen die Rechtssicherheit und muss angepasst werden.

Zur Verlängerung der Gewahrsamsdauer möchte ich aus der Sicht von Amnesty International unterstreichen: Die Freiheit der Person ist die Grundlage aller anderen Freiheiten. Wer weggesperrt ist, kann sich kaum einer anderen grundrechtlichen Freiheit erfreuen. Deswegen ist der Eingriff in die Freiheit der Person einer der schwersten denkbaren staatlichen Eingriffe und damit natürlich auch automatisch eine Ultima Ratio. In der Verfassung sind hohe Hürden für Eingriffe in die Freiheit der Person angelegt. Nach Artikel 104 Abs. 2 des Grundgesetzes muss spätestens nach 48 Stunden ein Richter entschieden haben etc.

Einigermaßen verwundert mich, dass bisher noch niemand das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2004 genannt hat, in dem das Gericht

eindeutig gesagt hat: Die Anordnung eines über 14 Tage hinausgehenden Gewahrsams für Personen, gegen die kein Strafverdacht besteht, also eine längerfristige Verwahrung einer psychisch gesunden und strafrechtlich nicht oder nur unerheblich vorbelasteten Person zum Zweck der Abwehr einer von ihr ausgehenden Gefahr, ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. - Dort steht: 14 Tage! Ich würde mich sehr wundern, wenn das Bundesverfassungsgericht heute dahinter zurückbleiben würde. Es gibt dazu bereits Rechtsprechung.

Dessen ungeachtet möchte ich gerne noch einmal auf etwas eingehen, was heute schon oft anklang. Es handelt sich ja um Menschen, gegen die noch kein Strafverdacht vorliegt. Möglich ist ein Gewahrsam von 30 Tagen, verlängerbar bis zu 74 Tagen. Wir sehen hier eine gefährliche Verschiebung vom Gefahrenabwehrrecht in Richtung Strafrecht, aber ohne die schützenden Garantien des Strafverfahrens - das wurde auch schon mehrfach angesprochen -, ohne garantierte anwaltliche Vertretung etc. Das heißt, ohne Strafverdacht ist ein Gewahrsam bis zu 74 Tage möglich, aber mit Strafverdacht gelten die strengen Voraussetzungen der Untersuchungshaft nach § 112 ff. StPO. Jeder weiß, dass bei Letzterem ein dringender Tatverdacht nicht ausreicht; es muss auch noch eine Straftat einer bestimmten Schwere sein, Fluchtgefahr bestehen usw.

Letztendlich wird also eine Person, gegen die kein Strafverdacht vorliegt, schlechter gestellt als eine Person, der noch nichts zur Last gelegt wird. Das ist aus der Sicht von Amnesty International nicht hinnehmbar und muss auf jeden Fall noch einmal berücksichtigt werden.

Außerdem: Was ist denn die Funktion eines Unterbindungsgewahrsams? - Diese Funktion besteht darin, eine brenzlige, akute Situation zu entschärfen. Die Polizei muss zugreifen können, wenn sozusagen etwas vor ihren Augen passiert. Die typischen Fälle für Unterbindungsgewahrsam sind Hooligans, die dafür bekannt sind, gewaltbereit zu sein, die dann für die Dauer eines Fußballspiels und noch ein bisschen darüber hinaus in Polizeigewahrsam genommen werden, und alkoholisierte Menschen in Gewaltbereitschaft, bei denen davon auszugehen ist, dass dann, wenn der Rausch ausgeschlafen ist, die Gewaltbereitschaft nicht mehr vorhanden ist. Auch Gewahrsamsfälle während Castortransporten sind schon gerichtlich als okay befunden wurden. In einer bestimmten Gefahrensituation, die aber auch ab-

grenzbar ist, werden die Leute sozusagen aus dem Verkehr gezogen und in Gewahrsam genommen. Das ist nichts, was 74 Tage dauern kann. Die Gefahr muss auf jeden Fall entschärft werden. Danach müssen aber entweder Anschlussmaßnahmen folgen - unmittelbar Untersuchungshaft oder was auch immer - oder muss die Freilassung erfolgen.

Ich möchte noch einmal kurz auf den erwähnten Bericht von Amnesty International zurückkommen. Unseres Wissens beträgt in ganz Europa die maximale Dauer des präventiven Gewahrsams 14 Tage, nämlich in Großbritannien. Das ist im internationalen Vergleich sehr viel. Kein Staat hat eine solch lange Höchstdauer, wie sie jetzt mehrere deutsche Bundesländer planen.

Im Übrigen gibt es auch eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die sehr eindeutig ist, zu Artikel 5 - die Garantie der Freiheit der Person -, nach der eine präventive Ingewahrsamnahme nur dann zulässig ist, wenn eine ganz bestimmte, auch hinsichtlich des Ortes und der Zeit konkretisierbare Straftat bevorsteht und diese damit verhindert werden kann. Dabei ging es im Jahr 2013 um den Fall des Hooligans Ostendorf aus Deutschland. Darüber hinaus ist es nicht zulässig. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist auch für den deutschen Gesetzgeber - Bund und Land - verbindlich. Auch hier ist die Rechtsprechung sehr klar. An diese Rechtsprechung sind alle Gesetzgeber in Deutschland gebunden. Das möchte ich noch einmal ganz deutlich hervorheben.

Sie können unserer Stellungnahme noch weitere Kritikpunkte entnehmen. Ich bin auch gerne bereit, zusammen mit meinem Kollegen Herrn Krüger auf Fragen einzugehen. Ich möchte es aber erst einmal bei diesen Ausführungen belassen.

Ich möchte nur noch einmal hervorheben: Auch wir sehen, ebenso wie viele Vorredner, die Tendenz, dass viele Vorschriften mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden, die eine Kombination von weitem Ermessen mit unbestimmten Tatbestandsmerkmalen darstellen. Wir haben heute ein großes Vertrauen in die Polizei. Wir müssen uns aber auch klarmachen: Polizeigesetze sind erst einmal für die Ewigkeit, und man weiß nicht genau, wie schnell politische Veränderungen möglich sind. Sie müssen sozusagen auch der Versuchung standhalten, sie willkürlich anzuwenden. Sie dürfen nicht so gemacht werden, dass sie Willkür Tür und Tor öffnen. Damit

meine ich nicht, dass ich denke, dass die Polizei automatisch immer jede Befugnis ausreizt, missbraucht und willkürlich anwendet. Wir wissen, dass die Mehrheit der Polizei eine gute Arbeit macht und überhaupt keine Ambitionen hat, ihre Möglichkeiten zu missbrauchen. Das sind aber Gesetze, die langfristig gedacht sind. Diese Gesetze müssen sowohl die Polizei mit konkret handhabbaren Regelungen ausstatten als auch für die Menschen so ausgestaltet sein, dass sie ungefähr wissen, wann die Polizei ihnen mit Maßnahmen wie Überwachung etc. gegenüber treten kann.

Deswegen unser Appell: Schaffen Sie ein Gesetz, bei dem für die Menschen vorhersehbar ist, wann sie ins Visier der Polizei geraten, und das mit Menschenrechten im Einklang steht!

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Vielen Dank sowohl für Ihre schriftliche Stellungnahme als auch für Ihre mündliche Stellungnahme.

Ich habe noch eine Frage. Sie haben das Beispiel von Terrorcamps im Urteil des Bundesverfassungsgerichts angesprochen. Das ist ein klarer beispielhafter Bezug, den die Polizei später - das ist ja der entscheidende Faktor - nachvollziehen kann, um der Sorge von Willkür und des weiten und uferlosen Ermessens ein Stück weit zu begegnen. Gibt es auch im internationalen Vergleich gesetzliche Beispiele, die das eingrenzen und konkretisieren, um die Arbeit der Polizei zu vereinfachen oder überhaupt in Einklang mit den Menschenrechten zu halten?

Dr. Maria Scharlau: Ich kann Ihnen jetzt leider nicht mit einem konkreten Best-Practice-Beispiel dienen. Das wäre sehr schön. Die Polizeigesetze in unterschiedlichen Ländern haben natürlich auch sehr unterschiedliche Strukturen und entsprechen oftmals gar nicht den unseren.

Ich kann nur sagen: Aus der Sicht von Amnesty International wäre es beispielsweise notwendig, eine Einschränkung, sozusagen ein Caveat in solch eine Vorschrift einzuziehen, sodass darauf geachtet wird, dass Menschen nicht aufgrund eines grundrechtlich ausdrücklich geschützten Verhaltens in Verdacht geraten.

Ein anderer Punkt wäre, dass man beispielsweise Regelbeispiele findet, um eine gewisse Erheblichkeitsschwelle klarzumachen. Denn so ist es ja völlig offen. In der Definition sind ja sehr viele Teile offen: Was bedeutet „in absehbarer Zeit“? Was

sind „bestimmte Tatsachen“? - Gerade was diese Tatsachen und das individuelle Verhalten angeht, könnte man ja Regelbeispiele schaffen. Diese gibt es auch nicht in der Gesetzesbegründung.

Das Defizit, das wir an dieser Stelle sehen, gibt es übrigens auch bei anderen Vorschriften. In der Begründung des Gesetzentwurfs steht beispielsweise im Zusammenhang mit den Aufenthaltsgebieten, dass Hausarrest niemals zulässig ist. Eine Beschränkung auf einen Stadtbezirk ist nur bei einer erhöhten Gefahr zulässig. Dass Hausarrest nie zulässig ist usw., ist ja sehr wichtig. Der Polizist läuft aber nicht den ganzen Tag mit der Gesetzesbegründung in der Tasche herum. Wenn der Gesetzgeber das so klar sieht, wäre es hilfreich, wenn das in das Gesetz aufgenommen würde. Diese Absicherung von Grundrechten sollte Eingang in das Gesetz finden.

Um Ihre Ausgangsfrage zu beantworten: Ich habe dazu jetzt kein Beispiel parat.

Niedersächsischer Richterbund

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 16 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 12 (zu [Drs. 18/828](#))

anwesend:

- Frank Bornemann

Frank Bornemann: Der Gesetzentwurf ist ja sehr umfangreich. Die Frage war: Wie setzt man als Richterbund die Schwerpunkte? - Wir haben sie im Wesentlichen bei der prozeduralen Absicherung gesetzt.

Wir begrüßen, dass der Begriff „terroristische Straftat“ definiert wird. Das ist durchaus eine Erleichterung. Auch die Wegweisung in Fällen häuslicher Gewalt und die damit ausdrücklich verbundenen Beratungsangebote - auch an den der Tat Beschuldigten - halten wir für richtig und wichtig.

Wir haben dem Gesetzentwurf entnommen, dass er sich bemüht - vielleicht bis auf eine Ausnahme, nämlich die Fußfessel -, Maßnahmen unter einen Richtervorbehalt zu stellen. Richtervorbehalte in diesen Bereichen begrüßen wir natürlich. Das ist ganz klar.

Allerdings haben wir festgestellt, dass es einen vorverlagerten Richtervorbehalt geben soll, und zwar in Fällen der sogenannten Online-Durchsuchung und der Wohnraumüberwachung. Bevor

das gesammelte Beweismaterial überhaupt an die Polizei zur Be- und Auswertung gelangt, soll es sich eine Richterin oder ein Richter anschauen. Das ist grundsätzlich keine schlechte Idee, wenngleich nach unserer Auswertung der beiden zitierten Verfassungsgerichtsurteile das Verfassungsgericht dies nicht zwingend gefordert hat. Es spricht immer von der „unabhängigen Stelle“. Aber natürlich kann man das so ausgestalten.

Allerdings haben wir festgestellt, dass es auch praktische Probleme bereiten wird, auf die wir dann auch vorbereitet sein sollten. Insbesondere bei der Online-Durchsuchung im Bereich verschiedener Delikte können durchaus Datenmengen anfallen, die wir wegen des Kernbereichsschutzes schnellstmöglich sichten müssen. Dazu wären wir aber nicht in der Lage. Technisch sind wir überhaupt nicht dafür ausgerüstet. Das heißt, die Polizei wird uns dann eine Terabyte-Festplatte hinstellen, dann gucken wir die Festplatte an und sagen: „Wir haben aber nichts, mit dem wir das lesen können!“

Man müsste also auch aus Sicherheitsgründen, auch um einen etwaigen Datenabfluss von vornherein zu verhindern, ähnlich wie bei der Zentralstelle Kinderpornografie ein Stand-alone-Rechensystem einrichten, das nicht vernetzt ist und von außen nicht gehackt werden kann, weil es keine Datenleitung in dieses System gibt. Dann könnte die mobile Festplatte der Polizei angeschlossen werden. Dann könnte man das vielleicht auf den Stand-alone-Server laden, überprüfen und auslesen. Das würde auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht verhindern, dass irgendjemand außer dem berufenen Richter Zugriff erhält. So etwas haben wir im Moment aber schlicht und ergreifend nicht. Würde das Gesetz so in Kraft treten und würde dann alsbald ein Ermittlungserfolg eintreten, hätten wir ein großes praktisches Problem.

Es wird auch nicht sinnvoll sein, an jedem Amtsgericht am Standort eines Landgerichts eine solche Einheit einzurichten. Ich sage mal salopp, ohne den Kollegen aus Aurich oder Bückeburg zu nahe treten zu wollen: Ich vermute, das wird dort tendenziell etwas seltener auftreten als in Braunschweig oder in Hannover. Deswegen könnte man in Erwägung ziehen, eine solche technische und dann wahrscheinlich auch personelle Ausrüstung an einigen wenigen Standorten vorzuhalten. Das muss nicht zwingend immer das Amtsgericht Hannover sein, das mit seinen Aufgabenzuweisungen ohnehin schon aus allen Nähten platzt. Aber man sollte sich zumindest überlegen, ob

man das auf einen oder einige wenige Standorte konzentrieren kann. Dies hat zwei Vorteile. Erstens: Technik kostet Geld. Wenn man sie an wenigen Standorten einrichtet, spart man Geld. Zweitens: Mit Technik muss man umgehen können. Das heißt, die Richterinnen und Richter, die damit befasst sein werden, sollten darin eingeübt sein. Das geschieht am ehesten, wenn man das auf wenige Standorte oder gar nur auf einen Standort konzentriert und dann eine gewisse Routine erzeugt.

An dieser Stelle haben wir aufgemerkt und gesagt: Oh, das ist ja grundrechtsschützend wohl wünschenswert. Aber wie das Verfassungsgericht schon gesagt hat: Der Richtervorbehalt darf nicht leerlaufen. Es sind meistens Missbrauchs- und Umgehungsfälle, in denen er leerläuft, aber er darf auch aus technischen Gründen nicht leerlaufen. An dieser Stelle bitten wir sehr darum, dass Sie sich das auch von der praktischen Seite her vor Augen führen.

Im Gesetzentwurf ist eine Evaluation vorgesehen. Das ist im Hinblick darauf sehr zu begrüßen, dass einige neue Vorschriften, die ja zum Teil stark in der Kritik stehen, eingeführt werden. Möglicherweise kann eine solche Evaluation dazu beitragen, dass zwei Dinge geprüft werden: neben der Tiefe des jeweiligen Grundrechtseingriffs auch die Frage, wie häufig das eigentlich vorkommt.

Ich habe auch den heutigen *Rundblick* gelesen. Es werden natürlich Befürchtungen geäußert. Das ist klar; das ist die Aufgabe derjenigen, die für ihren Bereich angehört werden. Wir glauben aber eigentlich nicht, dass bestimmte Befugnisse zu einer massenhaften Anordnung tiefer Grundrechtseingriffe führen werden. Das wäre, zumindest nach der von uns erlebten Praxis, eher nicht zu erwarten.

Noch ein Wort zu dem, was eben zu dem Bereich Gefährder gesagt worden ist. Es ist sicherlich zutreffend, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe, die der Gesetzentwurf enthält, einer weiteren Ausdeutung bedürfen. Meistens geschieht das durch gerichtliche Entscheidungen. Tatsache ist aber, dass sich potenzielle Gefährder natürlich immer in einem grundrechtlich geschützten Rahmen bewegen. Jedwede Handlung, die ich auf den Straßen in Hannover vornehme, ist bereits durch Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützt. Das ist meine allgemeine Handlungsfreiheit. Das heißt, von Amnesty International kann nur ein besonderes Grundrecht gemeint gewesen

sein, z. B. die Freiheit der Religionsausübung oder das Recht auf die Unversehrtheit der Wohnung. Für solche Dinge gibt es aber besondere Hürden. Zum Beispiel ist die Wohnraumüberwachung, wie Sie wissen, an hohe Hürden geknüpft. Dazu gibt es zahlreiche Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Auch die Religionsausübung ist geschützt. Ich denke, an dieser Stelle macht man es sich zu einfach, wenn man mit diesem formalen Argument argumentiert.

Richtig ist, dass es extrem schwierig ist, von der Aktenlage auf eine wie auch immer geartete drohende Gefahr zu schließen. Ich darf das sagen; ich bin Ermittlungsrichter in Staatsschutzsachen des Oberlandesgerichts. Den Akten, die ich zu bearbeiten habe, kann ich auch nicht entnehmen, ob es ein vager Verdacht ist, dem wir gerade nachgehen. In 90 % der Fälle bleibt das ein vager Verdacht. Ob da plötzlich etwas ganz Massives gefunden wird, weiß man vorher nicht. Dazu stellt sich die ganz entscheidende Frage: Wie legt man diese Schwelle an? - Dazu, was konkrete Tatsachen sind, gibt es Entscheidungen, auch zur StPO. Es muss konkrete Tatsachen geben, dass etwas zu erwarten steht. Aber ich glaube, wir haben in der Tat ein Ausfüllungsproblem, weil wir eine Vielzahl von Einzelermittlungsergebnissen haben, die in der Gesamtschau etwas bedeuten können, aber nicht bedeuten müssen. Ich denke, da kommt auf den anordnenden Ermittlungsrichter - das wird ja meistens der Amtsrichter sein - eine erhebliche Prüfungsaufgabe zu, die wir an dieser Stelle aber auch nicht im Rahmen einer Stellungnahme sozusagen vorab erledigen können. Denn aus unserer Sicht ist trotz aller Verfassungsgerichtsentscheidungen derzeit nicht klar, wie das Verfassungsgericht das letztlich verfassungsrechtlich beurteilen würde. Deswegen haben wir dazu nicht Stellung genommen, weil wir nicht Kaffeesatzleserei betreiben wollen und auch nicht können.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe eine Frage zu dem zuletzt genannten Punkt, zu dem Ausfüllungsproblem. Das wird ja immer wieder von Kritikerinnen und Kritikern gegenüber dem Gesetzentwurf angeführt. Das ist ja ein Stück weit - um Ihren Begriff zu nutzen - „Kaffeesatzleserei“, nämlich die Wahrscheinlichkeitsrechnung oder Prognosen, die die Polizei aufstellen muss.

Sie haben gesagt, zu den konkreten Tatsachen gibt es einige Entscheidungen, auch zur StPO. Dennoch stellt sich die Frage, auch wenn Sie dazu nichts in der Stellungnahme ausführen wollten,

wie das konkret in der Arbeit der Richterinnen und Richter ablaufen kann. Ich stelle es mir auch in dem politischen und gesellschaftlichen Kontext - mit Terrorangst oder Terrordruck und gesellschaftlichen Debatten, in denen Richterinnen und Richter schnell in den Fokus geraten können - relativ schwierig vor, wenn sie beispielsweise eine Präventivhaft nicht erlassen und wenn sie über den Richtervorbehalt eingebunden werden. Können Sie noch - ohne Kaffeesatzleserei zu betreiben - einige Sätze zu der praktischen Arbeit sagen, wie dieses Ausfüllen konkret geschehen soll? Wie bewerten Sie die konkreten Probleme?

Frank Bornemann: Ich denke, zunächst ist es Aufgabe des die Beweislage bewertenden Richters oder der Richterin, die einzelnen Punkte, die ja meistens schon zusammengestellt sind, zusammen zu bewerten, insbesondere aber auch erst einmal auf ihre Richtigkeit abzuklopfen, also gewissermaßen die mitgeteilten, zusammengefassten Ermittlungsergebnisse z. B. mit der TKÜ abzugleichen. Es ist ganz oft der Fall, dass wir das tun müssen und schauen müssen, was die Person wirklich gesagt hat, ob es das hergibt. Dann haben wir bei einer fremden Sprache - ganz egal, welche - vielleicht noch ein Übersetzungsproblem. Dann haben wir eine deutsche Übersetzung. Ob die Übersetzung exakt richtig ist, ist aus der Akte heraus jedenfalls nicht zu kontrollieren.

Das Zweite ist dann natürlich, anhand der Beweislage zu beurteilen, mit welchem Grad von Wahrscheinlichkeit etwas droht und was konkret droht. Anhand von Beispielen aus der Rechtsprechung zu Haftbeschwerden und Haftprüfungen kann man sagen: Je schwerer die Straftat ist, die im Falle ihres Eintretens verwirklicht werden würde, desto geringer wird der Maßstab sein, den man in der Wahrscheinlichkeit anlegen muss. Oder andersherum formuliert: Wenn Straftaten gegen Leib und Leben drohen, wird der Maßstab ein wenig anders sein, als wenn z. B. Unterstützungshandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland durch Geldsammeln, Paketschicken und anderes drohen. Das ist vielleicht ohnehin nur eine Unterstützungshandlung und noch keine Mitgliedschaft. Da wird man diese Wahrscheinlichkeitsschwelle etwas höher ansetzen müssen als bei Gefahr für Leib und Leben.

Konkret wird es tatsächlich vom Fall abhängen. Sie haben gerade gesagt, der Richter gerät dann leicht in den Fokus. - Ja, die Zeiten, in denen wir im Studierstübchen gesessen haben, ein Urteil gefällt und dann in der *NJW* nachgeschaut ha-

ben, ob es veröffentlicht worden ist, und uns dann vielleicht gefreut haben, sind vorbei. Wir werden uns, gerade in diesem Bereich, zunehmend darauf einstellen müssen, dass wir diesen Richtervorbehalt sehr gründlich ausfüllen, auch im Sinne seiner Effektivität. Das Durchwinken von Dingen geht halt nicht. Dann muss man das vielleicht auch in der einen oder anderen Richtung aushalten. Wenn man die Präventivhaft anordnet, wird man verprügelt werden, und auch dann, wenn man sie nicht anordnet, wird man verprügelt werden. Verprügelt werden wir in jedem Fall. Daran gewöhnen wir uns so langsam.

Es hilft nur eine gründliche Prüfung. Es hilft nur, gründlich zu prüfen und zu sagen: Ich habe es so gesehen und habe es begründet! - Dann kann man das gegebenenfalls natürlich noch instanzial überprüfen lassen. Ich gehe davon, dass es insbesondere im Fall einer Ablehnung eine Überprüfungsöglichkeit geben wird. Mehr wird man wahrscheinlich als Richter realistischweise nicht tun können.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Ich habe einige Fragen dazu. Herr Dr. Nitz hat vorhin ausgeführt, dass er die Sorge hat, dass die Justiz gar nicht in der Lage sei, die Aufgaben, die jetzt aufgrund dieses Gesetzes durch Richtervorbehalte und andere Dinge zusätzlich auf die Justiz zukämen, in personeller Hinsicht und vielleicht auch in sachlicher Hinsicht zu bewältigen. Mich interessiert, wie der Richterbund das einschätzt.

Ich bin mir unsicher bei der Frage, durch welchen Richter dann die Entscheidungen zu fällen sind. Ist aus Ihrer Sicht die Zuweisung zum Amtsgericht sachlich klug, oder wäre eine Zuständigkeit bei den Verwaltungsgerichten nicht womöglich näherliegend? Denn originär gehört das Polizeirecht wohl eher zum Verwaltungsrecht als in die ordentliche Gerichtsbarkeit. Vielleicht besteht da eher eine sachliche Nähe. Haben Sie dazu eine Einschätzung? Wenn ja, welche?

Zu dem Komplex Unterbindungsgewahrsam - wenn ich es richtig gesehen habe, haben Sie sich in Ihrer Stellungnahme nicht dazu geäußert - interessiert mich noch die Frage, wie Sie beurteilen, dass in dem Polizeigesetzentwurf nicht die Beordnung eines Rechtsbeistands vorgesehen ist. Wie wird das vonseiten der Richter bewertet? Wie würde man damit umgehen, wenn es plötzlich um eine Verlängerung geht oder wenn schon beim ersten Mal 30 Tage beantragt werden?

Wie stellt sich für Sie eigentlich - Sie sind ja Strafrichter - das Verhältnis zwischen Strafprozessrecht und Polizeirecht dar? Es sind ja Fälle denkbar, in denen jemand in Unterbindungsgewahrsam sitzt, gegen den gleichzeitig eine Staatsanwaltschaft Ermittlungen aufgenommen hat, die bei Ihnen vielleicht sogar einen U-Haft-Befehl beantragt, und in denen Sie diesen Haftbefehl sogar erlassen, während der Häftling gleichzeitig noch in Unterbindungsgewahrsam sitzt, weil ein Amtsgericht diesen nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfs angeordnet hat. Was bedeutet das eigentlich?

Frank Bornemann: Allein die Antwort auf Ihre letzte Frage würde den Umfang eines grundrechtlichen Seminars annehmen. Es ist in der Tat so, dass es zwischen dem Gefahrenabwehrrecht, das im Kern Verwaltungsrecht ist, und dem repressiven Strafverfolgungsrecht in vielen Fällen Überschneidungen gibt, die letzten Endes rechtlich außerordentlich große Probleme und Abgrenzungsschwierigkeiten aufweisen.

Zu Ihrer Frage, ob die Anordnung und die Verlängerung des Unterbindungsgewahrsams von der Sachmaterie her eher bei den Verwaltungsgerichten zu verorten wären: Allein aufgrund des Charakters des Gefahrenabwehrrechtes könnte man das bejahen. Allerdings sind, wenn ich es recht sehe, auch bisher existierende Unterbindungsgewahrsame bei den Amtsgerichten angesiedelt gewesen. Jetzt kann man natürlich argumentieren: Nachdem so viele Neuerungen eingetreten sind, könnte man wieder auf die eigentliche Rechtsnatur der zugrunde liegenden Materie schauen, nämlich das Verwaltungsrecht, und sagen, das gehört doch eigentlich eher zu den Verwaltungsgerichten.

Jetzt sage ich etwas ganz Gefährliches. Dafür werde ich hinterher wieder verprügelt. Aber ich vertrete die Verwaltungsrichter auch nicht; das ist der einzige Verband, der uns nicht angehört.

(Heiterkeit)

- Nein, ich sage jetzt etwas Freundliches: Die Kollegen von den Verwaltungsgerichten haben im Moment in den Kammern etwa 1 000 laufende Sachen. Ich hatte gestern eine Vorstandssitzung. Dort ist berichtet worden, dass die Verwaltungsgerichte inzwischen volllaufen und 1 000 laufende Sachen haben. Ich hatte mal eine völlig abgesofene Zivilkammer mit 450 Sachen und 3 Richtern. Das war schon nicht auszuhalten. Aber 1 000 lau-

fende Sachen beim Verwaltungsgericht - das ist überhaupt nicht möglich! Wie sollen die Verwaltungsrichter dann mit der ihnen eigenen - von mir übrigens sehr geschätzten; ich bin ja auch am OLG - Gründlichkeit solche Anträge zeitnah prüfen? - Gut, irgendwie werden sie es hinkriegen. Aber dann werden die 1 000 Sachen natürlich noch einmal in den nächsten Abstellraum geschauelt werden müssen. Wie gesagt, grundsätzlich ist es vertretbar zu sagen, das können wir da andocken.

Von der Frage der Bewertung von Straftaten und der Beweislage her halte ich Strafrichter für sachnäher. Die verständige Würdigung bestimmter Beweisergebnisse „A geht in eine bestimmte Moschee, wo immer das und das gepredigt wird und wo wir wissen, dass X und Y immer sagen, die Brüder müssen endlich aufstehen, es reicht nicht, zu reden, ihr müsst aufstehen, ihr müsst das Kalifat ...“ anhand selbst erlebter Praxis ist ein Mosaikstein. Dann kann ein Verwaltungsgericht sagen: „Na gut, das ist immer noch Religionsausübung und damit für uns nicht interessant!“ Ich denke, ein Strafrichter hat einen etwas anderen Blick darauf.

Das Bundesverfassungsgericht hat z. B. bei der Entscheidung zur Wohnraumüberwachung gesagt, die Ansiedlung sollte bei einer Strafkammer beim Landgericht und die Überprüfung durch einen gesonderten Senat des Oberlandesgerichts erfolgen, der nicht mit anderen Strafsachen befasst sein darf. Einen solchen Senat haben wir auch in Celle.

Natürlich könnte man überlegen zu sagen: Das Landgericht hat mehr Zeit als ein Ermittlungsrichter. - Ein Ermittlungsrichter hat 35 Minuten pro Ermittlungsrichtersache. Ich bin da erfreulicherweise besser bedacht. Ich darf so viel Zeit nehmen, wie ich möchte. Ich darf die Zeit aufschreiben, dann wird sie mir gutgeschrieben. Die brauche ich auch für die Staatsschutzverfahren. Ich kann nicht in 35 Minuten darüberhuden. Möglicherweise hat eine Strafkammer am Landgericht dafür mehr Kapazität und möglicherweise auch von der Durchdringungstiefe her etwas mehr Möglichkeiten als ein Ermittlungsrichter. Es wäre möglich, dass man es dort ansiedelt.

Ob wir das kapazitär schaffen können - darauf bezog sich Ihre erste Frage -, wird schlicht und ergreifend von der Zahl der Fälle abhängen. Im Moment würde ich sagen: So, wie z. B. der in Hannover sehr professionell organisierte Bereit-

schaftsdienst der Ermittlungsrichter mit vier Ermittlungsrichtern aufgestellt ist, die ihren eigenen Komplex haben und die ganze Zeit zur Verfügung stehen, würde ich sagen: Ja. Ob das bei anderen, kleineren Gerichten - wir sprachen vorhin über Konzentration - so gegeben sein wird, weiß ich nicht. Sollten es signifikante Fallzahlen werden, werden wir wahrscheinlich an der Stelle nachsteuern müssen.

Deutscher Gewerkschaftsbund - Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 27 (zu [Drs. 18/850](#))

Anwesend:

- **Andreas Gehrke**
- **Sebastian Meise**

Andreas Gehrke: Ich darf mich zunächst noch einmal persönlich für die Möglichkeit bedanken, in dieser Anhörung für den Deutschen Gewerkschaftsbund eine kurze Stellungnahme abzugeben.

Sie haben der Präambel unserer Stellungnahme entnehmen können, nach welchen Kriterien und Bewertungsmaßstäben wir an die Lektüre und Bewertung dieses Gesetzentwurfes herangegangen sind. Ausgehend von den Grundrechten auf Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, dem Demonstrationsrecht und dem Streikrecht, das allen unseren Mitgliedern individualrechtlich zusteht, war dies unser Prüfmaßstab, aber auch die Prüfung unter dem Gesichtspunkt, mit welchen Regelungen, die verfassungsrechtlich garantiert sind, wir unsere Aufgaben wahrnehmen und die Interessen unserer Mitglieder durchsetzen können - Stichwort Artikel 9 Abs. 3 GG. Der Prüfmaßstab war, inwieweit dieses Gesetz geeignet sein könnte, Grundrechte einzuschränken.

Sie haben unserer Stellungnahme entnehmen können, dass es bei unseren Mitgliedsgewerkschaften durchaus unterschiedliche Auffassungen in der Frage gibt, wie kritisch oder möglicherweise weniger kritisch sie bestimmte Normen beurteilen. Dies ist eine gemeinsame Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften. Von daher sind an der einen oder anderen Stelle auch divergierende Positionen von uns aufgezeigt worden.

In diesem Zusammenhang ist für uns die Verpflichtung zur Evaluation im Gesetzentwurf sehr wichtig, weil wir der Auffassung sind, dass sehr wohl geprüft werden sollte, welche Möglichkeiten zur Verbesserung des Gesetzes bestehen und wo möglicherweise Korrekturen vorgenommen werden müssen.

Zu den Normen im Einzelnen will ich nur kurz vortragen, weil Sie sicherlich in den letzten Stunden und Tagen einige Informationen bekommen haben, sodass ich nicht das Gefühl habe, ich würde jetzt noch viel Neues erzählen können. Ich möchte trotzdem unsere Position in aller Kürze darlegen.

Wir begrüßen, dass in § 12 a des Gesetzentwurfs Maßnahmen verankert werden, die sich in der Vergangenheit bewährt haben, und hoffen, dass diese Verankerung zu mehr Handlungs- und Rechtssicherheit beitragen kann.

Demgegenüber sehen wir die Gefahr, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht präzise genug ausformuliert sind. Insbesondere die Definition des Gefährders oder der Gefährderin lässt Ermessensspielräume zu, sodass aus unserer Sicht die Gefahr einer zukünftigen Erweiterung auf andere Personengruppen besteht.

Zur Fußfessel nehmen wir dahin gehend Stellung, dass der Einsatz bei terroristischen Straftaten und organisierter Kriminalität angemessen sein kann. Wir weisen aber darauf hin, dass die Anwendung nicht suggerieren darf, dass sich dadurch absolute Sicherheit gewährleisten ließe.

Zur Höchstdauer des Präventivgewahrsams in § 21 teilen wir die verfassungsrechtlichen Bedenken, die wohl auch gestern in der Anhörung gegenüber der vorgesehenen Ausweitung auf bis zu 74 Tage eine Rolle gespielt haben.

Wir begrüßen allerdings, dass eine richterliche Anordnung benötigt wird und die mögliche Dauer des Gewahrsams bei sonstigen Straftaten bei höchstens 10 bzw. 6 Tagen verbleibt.

Zu den Grundsätzen der Datenerhebung in den §§ 30 ff. sind in der Anhörung am gestrigen Tag auch entsprechende Vorträge gehalten und Bedenken vorgetragen worden. Wir haben uns darauf verständigt, generell zu fordern, dass das Gesetz natürlich sowohl verfassungskonform als auch datenschutzkonform ausgestaltet werden muss, und verweisen in diesem Zusammenhang noch einmal auf die festgeschriebene Evaluati-

onspflicht, die auch in diesem Zusammenhang und unter diesen Gesichtspunkten für uns außerordentlich wichtig ist.

Bodycams und Videoüberwachung entsprechen der Forderung unserer zuständigen Mitglieds-gewerkschaft GdP, die hier gestern vorgetragen hat. Von daher fasse ich mich an dieser Stelle kurz.

Zur Quellen-TKÜ, Online-Durchsuchung und zum Staatstrojaner - das sind die § 33 a bis 33 d - gibt es im DGB divergierende Auffassungen. Ich habe am Anfang schon darauf hingewiesen. Manche gucken da kritischer hin, und andere sagen, das wird für die Durchführung der polizeilichen Arbeit in bestimmten Kriminalitätsbereichen dringend benötigt. Hier haben wir, wie erwähnt, divergierende Auffassungen.

In Bezug auf das Elektroimpulsgerät verweisen wir auf die sehr ausführliche Stellungnahme unserer Mitglieds-gewerkschaft GdP. Das will ich an dieser Stelle nicht wiederholen.

Abschließend noch zu Artikel 2, zu der Änderung des Versammlungsgesetzes: Wir sind der Auffassung, dass es bei den bisherigen gesetzlichen Regelungen bleiben sollte.

Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB, Landesverband Niedersachsen

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 11 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 7 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- *Landesvorsitzender **Alexander Zimbehl***

Alexander Zimbehl: Nach den Ausführungen von Herrn Wendt spare ich die Bereiche Videoüberwachung, Section-Control und Bodycam aus, damit Sie sich das nicht zweimal anhören müssen. Daraus können Sie schließen, dass der Landesverband Niedersachsen der Deutschen Polizeigewerkschaft hierzu mit dem Bundesvorsitzenden einer Meinung ist, wie Sie unserer schriftlichen Stellungnahme auch entnehmen können.

Ich möchte einleitend einige wenige allgemeine Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf machen. Die Deutsche Polizeigewerkschaft Niedersachsen begrüßt ausdrücklich diesen Gesetzentwurf, wie er vorgelegt worden ist. Natürlich - das gehört zum gewerkschaftlichen Handeln dazu - gibt es das eine oder andere, wozu wir Verbesserungs-

vorschläge haben. Auch dazu hat Herr Wendt bereits einige Sätze gesagt.

Vom Grundsatz her halten wir den Entwurf eines Reformgesetzes zum Gefahrenabwehrgesetz, wenn er in dieser Form beschlossen werden sollte, mit Sicherheit im Vergleich zum letzten Gefahrenabwehrgesetz für einen Fortschritt und auch für einen deutlichen Fortschritt im Vergleich zu den Überlegungen des Entwurfs aus der vergangenen Legislaturperiode. Wir können damit gut leben.

Wir sehen hier die Möglichkeit, die Sicherheitsverpflichtungen des Staates im Einklang mit den Bürgerrechten zu erbringen. Von daher sind wir damit sehr zufrieden.

Aber - auch das gehört für eine Polizeigewerkschaft dazu - wir heben ein wenig warnend den Zeigefinger. Es sind sehr viele für den Sicherheitsgedanken positive Maßnahmen enthalten. Gleichwohl weisen wir darauf hin - das haben wir auch in unserer schriftlichen Stellungnahme getan -, dass diese Maßnahmen mit Personal hinterlegt werden müssen. Das ist nicht unbedingt Aufgabe des Niedersächsischen Landtages, sondern wird später Aufgabe des Innenministeriums sein. Aber es ist uns wichtig, darauf hinzuweisen.

Aufgrund der Vielzahl der Änderungen und Ergänzungen möchte ich mich auf die wesentlichen beschränken. Auf den Ordnungsbegriff möchte ich nicht großartig eingehen. Es war immer unser Anliegen, dass der Ordnungsbegriff beibehalten wird. Dass dies vorgesehen ist, begrüßen wir ausdrücklich.

Auf die Einführung des Begriffs der dringenden Gefahr möchte ich nur mit wenigen Sätzen eingehen. Wir halten die Änderung des § 2 für zielführend, weil sie die Möglichkeit gibt, bereits im Vorfeld einer Gefahr wirksam agieren zu können und für Vorbereitungshandlungen besser gerüstet zu sein. Dies aber auch wirklich nur am Rande.

Wir begrüßen - da schließe ich mich den Ausführungen des Vertreters des Deutschen Gewerkschaftsbundes an - die Einführung des § 12 a als Spezialnorm. Wir halten es für richtig, gewisse Normen aus der Befugnisgeneralklausel des § 11 herauszunehmen und die Dinge spezialgesetzlich zu regeln. Das bringt mehr Rechtssicherheit für die handelnden Beamtinnen und Beamten. Von daher ist dies definitiv ein guter Weg. Aber - da teile ich die Kritik des DGB - ein wenig mehr Kon-

cretisierung wäre wünschenswert gewesen. Wir haben uns diese Konkretisierung im Bereich der örtlichen Beschränkung der Durchführung gewünscht. Das hätte man vielleicht etwas genauer aufnehmen können. Wir können uns vorstellen, dass es in der Praxis zu Durchführungsproblemen kommt, wenn die grundsätzliche örtliche Beschränkung nicht vernünftig oder zielführend in das Gesetz aufgenommen wird. Vom Grundsatz her können wir mit der Bestimmung des § 12 a jedoch gut leben.

Die Bestimmung des § 16 a, die Meldeauflage, war in den vergangenen Jahren eines der ganz maßgeblichen Themen in der DPolG. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass die Meldeauflage nicht nur für terroristische Straftaten, sondern auch für weitere Straftaten möglich ist. Das ist zielführend, das war immer eine Forderung der DPolG. Aber auch hierzu - das ist unserer schriftlichen Stellungnahme zu entnehmen -, haben wir noch einen Verbesserungsvorschlag. Ich habe den § 12 des rheinland-pfälzischen Gefahrenabwehrgesetzes als Beispiel genommen. Darin steht, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten auf einer Dienststelle zu melden. Das konkretisiert es etwas mehr und gibt der Polizei die Möglichkeit - ich bleibe bei dem Beispiel der Gewalttäter aus dem Fußballbereich -, ganz deutlich zu sagen: An einem Bundesligaspieltag melden Sie sich bitte um 8 Uhr, um 14 Uhr und möglicherweise auch noch einmal um 20 Uhr auf der Polizeidienststelle. Ich finde die rheinland-pfälzische Formulierung tatsächlich ein wenig besser. Vielleicht kann man das noch mit aufnehmen. Aber vom Grundsatz her wird der § 16 a, wie gesagt, aus unserer Sicht ausdrücklich begrüßt.

Auch zu § 17 b möchte ich noch kurz etwas sagen. Dabei geht es die Aufenthaltsvorgabe und das Kontaktverbot in besonderen Fällen. Auch diese Vorschrift wird von der DPolG unterstützt. Wir halten sie für ein zielführendes Instrument insbesondere im Rahmen der Terrorismusbekämpfung. Dazu haben wir umfangreich Stellung genommen. Aber - damit komme ich zu dem, was ich einleitend gesagt habe - wir weisen auch darauf hin, dass eine solche Maßnahme nur dann ein scharfes Schwert sein kann, wenn sie entsprechend überprüfbar ist. Insbesondere das Innenministerium muss sich Gedanken darüber machen, mit welchem Personalansatz man herangeht.

Wir sprechen im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir befürchten ganz einfach ei-

nen erheblichen Personalaufwand. Das soll nicht heißen, dass man dieses Kontaktverbot nicht in das Gesetz einführen sollte. Aber man muss sich immer über die Umsetzbarkeit Gedanken machen.

Ähnlich sieht es in Teilbereichen bei § 17 c, bei der elektronischen Fußfessel, aus. Vom Grundsatz stehen wir dahinter. Ich schließe mich hier gern ein zweites Mal den Ausführungen des Vertreters des DGB an. Wir weisen darauf hin, dass es richtig ist, die elektronische Fußfessel einzuführen, dass dies aber kein Schwerpunkt der Terrorismusbekämpfung sein kann. Wer das annimmt, ist, so glaube ich, im Irrtum. Es handelt sich um ein ergänzendes Mittel. Die DPolG steht dahinter, definitiv ist dies aber nicht als Allheilmittel anzusehen.

Zur Dauer der Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentziehung - § 21. Wir sehen die vorgesehene Dauer relativ gelassen. Wir unterstützen die vorgesehene Regelung. Ich sehe überhaupt keine verfassungsrechtlichen Probleme. Das ist mittlerweile auch bereits mehrfach bestätigt worden. Darüber hinaus weisen wir immer wieder auf den Richtervorbehalt hin. Wenn man sagt, dass die Polizei darf, dann ist das richtig. Aber es fehlt ein Zwischensatz: Die Polizei darf im Allgemeinen nach richterlicher Entscheidung. - Das wird leider Gottes in der öffentlichen Diskussion immer wieder vergessen. Ich traue der Justiz durchaus zu, korrekte Entscheidungen im Sinne des Sicherheitsgedankens, aber auch im Sinne des Betroffenen zu treffen. Wir unterstützen definitiv die Möglichkeiten, die die Bestimmung des § 21 diesbezüglich bietet.

Nun zu § 33 a - Datenerhebung durch Überwachung der Telekommunikation. Sicherlich ist niemandem verborgen geblieben, dass die Absprache zu Straftaten und insbesondere die Absprache zu terroristischen Straftaten mittlerweile nicht mehr nur auf den postalischen Weg erfolgt, sondern dass sie mittlerweile in allererster Linie mittels elektronischer Medien, innerhalb sozialer Netzwerke, geschieht. Aus unserer Sicht ist der niedersächsische Gesetzgeber hier genau den richtigen Weg gegangen. Wir befürworten ausdrücklich die Neuregelung der Voraussetzungen der Telekommunikationsüberwachung; angelehnt an die Änderungen des BKA-Gesetzes.

Dies gilt ebenso für die Einführung der Quellen-TKÜ. Das BKA hat noch einmal darauf hingewiesen, dass die zur Durchführung der Quellen-TKÜ

erforderlichen Tools durch externe Gutachter grundsätzlich auf Rechtmäßigkeit überprüft werden. Wir sehen hier überhaupt kein Problem, sondern begrüßen ausdrücklich diesen Schritt des niedersächsischen Gesetzgebers.

Nun zu § 69. Das ist ein ganz besonderes Polizeithema. Es geht um die Zulassung des Elektroimpulsgerätes - kurz: Taser. Auf dieses Wort möchte ich mich beschränken. Es handelt sich um eine langjährige Forderung der DPoIG, die jetzt in diesem Bereich durchgesetzt wird. Das ist der richtige Schritt. Wir hätten uns noch etwas anderes gewünscht, nämlich dass der Taser als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt eingesetzt werden darf. Jetzt soll er unter „Waffe“ subsumiert werden. Das entspricht nicht 100-prozentig unserem Wunsch. Grundsätzlich ist es aber möglich, den Taser einzusetzen. Ich werde jetzt hier kein Referat zu den Anwendungsmöglichkeiten und den Vorteilen des Tasers halten. Die Ergebnisse der Pilotierungen in verschiedenen Bundesländern und auch in Niedersachsen sind bekannt. Wir tragen das auf jeden Fall mit.

Bevor nachher die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft zu Wort kommt, möchte ich aus Sicht der DPoIG ausdrücklich darauf hinweisen, dass es eine Stellungnahme der BDZ hinsichtlich der Ausweitung der Vollzugsmöglichkeiten des Zolls gibt. Dazu möchte ich lediglich den Hinweis geben - die BDZ wird selbst noch etwas dazu sagen -, dass wir dieses Ansinnen ausdrücklich unterstützen. Es geht auch in Niedersachsen darum, dass die Sicherheitsbehörden - dazu zählt auch der Zoll - besser zusammenarbeiten. Von daher erfährt dies unsere Zustimmung.

netzpolitik.org e. V.

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

Anwesend:

- Marie Bröckling

Marie Bröckling: Ich möchte zunächst den technischen Hintergrund ansprechen, danach aber, weil ich in letzter Zeit in ganz Deutschland viel zu Polizeigesetzen berichtet habe - vor allem in Bayern und in NRW habe ich das intensiv verfolgt -, einen Vergleich ziehen und sagen, wo Ähnlichkeiten bestehen und wo die Gesetze in eine ähnliche Richtung gehen.

Zu den technischen Maßnahmen. Ich halte den Einsatz von Bodycams in einem rechtskonformen Rahmen für möglich. Gegen den Einsatz von Bodycams spricht per se nichts. Ich denke, es ist durchaus möglich, das rechtskonform umzusetzen. Ich traue es der Polizei durchaus zu, dass sie in der Lage ist, die Tauglichkeit, die Bodycams als Beweismittel haben, richtig einzuschätzen. Bodycams sind allerdings niemals geeignet, eine 360-Grad-, eine Rund-um-Erkennung des Ereignisses zu schaffen. Sie sind aber durchaus geeignet, um zumindest einen kleinen Einblick in das zu geben, was geschehen ist. Ich glaube, es gibt durchaus Sachgründe, Bodycams einzusetzen.

Ganz anderer Meinung bin ich hinsichtlich des Einsatzes von Schadsoftware zum Auslesen von Daten. Das wird in diesem Gesetzentwurf ausdrücklich neu geregelt. Von meiner Seite gibt es hier akute Bedenken, die bisher noch nicht ausreichend beleuchtet wurden. Der Einsatz von Schadsoftware folgt immer der gleichen Logik. Es werden Programmierfehler genutzt, um Daten von einem Endgerät auszulesen, herunterzuladen oder zu verändern. Dafür müssen - das wurde schon gesagt - immer Programmierfehler ausgenutzt werden.

Damit diese Programmfehler, die Sicherheitslücken, die vor allem in verbreiteter Software bestehen, ausgenutzt werden können, müssen sie eingekauft werden. Damit der Staat solche Sicherheitslücken einkaufen kann, muss er einerseits dem Schwarzmarkt Geld zuspielen und ihn andererseits auch befördern.

Was dann passiert, hat man zuletzt - ich denke, das ist Ihnen allen noch in Erinnerung - 2017 gesehen. Damals gab es einen riesigen Skandal, weil die Software WannyCry, die von der NSA aufgekauft wurde, danach von Kriminellen genutzt wurde, was weltweit die gesamte IT-Sicherheit gefährdet hat. Dass so etwas passiert und damals in Großbritannien die Krankenhausinfrastruktur massiv gefährdet war, also kritische Infrastruktur betroffen war, ist nur möglich, weil Staaten weltweit - in diesem Fall waren es die USA; künftig wäre dies auch Deutschland - solche Sicherheitslücken kaufen und explizit offenlassen, sodass dann kriminelle Menschen diese Sicherheitslücken nutzen und für ihre Zwecke missbrauchen können. Das ist ein intrinsisches Problem im Zusammenhang mit dem Einsatz von Schadsoftware. Es darf nicht unterschätzt werden, dass damit die gesamte IT-Sicherheits-

infrastruktur des gesamten Landes, aber auch weltweit massiv gefährdet wird.

Nun noch zur Funktionsweise. In dem Gesetzentwurf wird zwischen zwei Funktionsweisen von Schadsoftware unterschieden. Man möchte sie einerseits zur sogenannten Quellen-Telekommunikationsüberwachung oder Quellen-TKÜ einsetzen, andererseits möchte man sie aber auch zur Online-Durchsuchung einsetzen.

Von meiner Seite her ist es wichtig zu benennen, dass die Funktionsweise die gleiche ist. Was passiert? Ein Trojaner, also Schadsoftware, wird auf das Endgerät gespielt. Der Unterschied besteht lediglich darin, was dieser Trojaner angeblich können soll, also welche Daten er auslösen soll. Die Funktionsweise ist aber die gleiche. Das ist wichtig, weil dadurch das betroffene Rechtsgut das gleiche ist.

Betroffen ist nämlich letztendlich immer die Integrität des informationstechnischen Systems. Sobald der Trojaner installiert ist, ist das System kompromittiert. Es ist nicht mehr vertrauenswürdig. In den allermeisten Fällen hat die betroffene Person keine Kenntnis über den Eingriff in ihr System. Das zu sagen ist wichtig. Gestern kam - das fand ich spannend - hier die Frage eines Abgeordneten, ob die Voraussetzungen für Quellen-Telekommunikationsüberwachung die gleichen seien wie für herkömmliche Telekommunikationsüberwachung. Der Anzuhörende wusste das nicht zu beantworten.

Ich kann Ihnen das beantworten: Ja, es sind die gleichen Voraussetzungen. Genau dort liegt das Problem. Denn das betroffene Rechtsgut ist ein ganz anderes. Telekommunikationsüberwachung betrifft das Fernmeldegeheimnis. Der Staat bzw. die Sicherheitsbehörde wendet sich an den Provider und bittet um die Herausgabe der Daten. Dabei werden natürlich Daten abgegriffen. Aber es geht um eine ganz andere Funktionsweise. Bei der Quellen-Telekommunikationsüberwachung wird das betroffene Endgerät gehackt. Es wird nachhaltig geschädigt. Das ist ein irreparabler Schaden, von dem die Person keine Kenntnis hat.

Das betroffene Rechtsgut ist also ein ganz anderes. Die Voraussetzungen sind aber dieselben. Ich denke, das ist ein massives Problem.

Darin liegt auch das Problem - das wird aber selten als Kritikpunkt genannt -, dass die Kontrolle

nicht unbedingt bei den Sicherheitsbehörden liegt. Sobald der Trojaner auf dem Endgerät installiert ist, haben die Sicherheitsbehörden möglicherweise nicht mehr die Möglichkeit eines Abbruchs.

In dem Gesetzentwurf wird mehrmals darauf abgestellt, dass, sobald klar wird, dass Berufsgeheimnisträger oder extrem sensible Daten betroffen sind, der Eingriff abgebrochen werden muss. Das ist unter Umständen aber gar nicht möglich. Denn das betroffene Endgerät ist letztendlich immer noch in der Hoheit der betroffenen Person, die Veränderungen in der Funktionsweise des Programms vornehmen und damit die Funktionsweise des Trojaners, der installiert wurde, nachhaltig verändern kann. Kontrolle ist technisch gar nicht unbedingt gegeben.

Ein letzter Punkt. Das ist eigentlich hinlänglich bekannt. Darauf wird in Stellungnahmen immer wieder hingewiesen. Heute gibt es keine rechtskonforme Umsetzung von Quellen-Telekommunikationsüberwachung. Es ist technisch nicht möglich, ausschließlich laufende Kommunikation auszulesen. Weder die Eigenentwicklung des Bundeskriminalamtes noch die eingekaufte Software ist dazu in der Lage. Das liegt an der Funktionsweise von Messengerdiensten. Denn Messengerdienste unterscheiden nicht zwischen Nachrichten, die schon versendet wurden und solchen, die geschrieben, aber noch nicht abgeschickt wurden. Ein Trojaner, der die laufende Kommunikation auslesen soll, wird immer auch solche Nachrichten abfangen, die geschrieben, aber noch nicht abgeschickt wurden, also noch keine Kommunikation als solche darstellen. Es gibt keine technische Möglichkeit, das umzusetzen.

Auf Folgendes wollte ich eigentlich nicht eingehen, aber da sowohl gestern als auch gerade eben länger darüber gesprochen wurde, möchte ich doch noch auf die Gesichtserkennungssoftware eingehen.

Herr Rainer Wendt hat fälschlicherweise gesagt, das Pilotprojekt in Berlin laufe noch. Das entspricht nicht der Wahrheit. Das Pilotprojekt wurde am 31. Juli 2018 abgeschlossen. Es läuft nicht mehr. Weder der Zwischenbericht mit Stand Ende 2017 noch der Endbericht von Juli 2018 sind veröffentlicht. Das heißt, es gibt noch keine überprüfbareren Daten. Es gab auch nie Evaluierungskriterien für dieses Pilotprojekt.

Allerdings werden immer wieder die gleichen Zahlen genannt. Das betrifft das, was Herr Striethörster gestern gesagt und was Thomas de Maizière schon 2017 gesagt hat. Man sagt, dass die Trefferquoten zwischen 70 und 85 % liegen. Das ist nicht überprüfbar. Aber angenommen, diese Daten sind richtig: Dann haben wir immer noch eine Quote von Nichttreffern von ca. 30 %. Das ist eine massiv hohe Zahl; und zwar unter idealen Bedingungen, also bei perfekten Bildern und freiwilligen Testpersonen, von denen man annehmen kann, dass sie sich nicht verummnen.

Herr Striethörster hat gestern richtigerweise gesagt, dass in einem solchen Fall sehr relevant und wichtig in einem solchen Fall die Trefferfehler-Quote ist. Er hat gesagt, dass sie bei einem Prozent liegt. Tatsächlich ist bei solchen Pilotprojekten üblich, dass man auf eine Trefferfehler-Quote von unter 0,1 % abzielt. Ein Prozent ist eine enorm hohe Trefferfehler-Quote. Bei 4 000 Personen sind das immerhin 40 Leute, die - fälschlich - als Personen erkannt werden, die sie nicht sind. Für die praktische Umsetzung eines solchen Projektes ist dies ein massives Problem. Ein System, das ständig falsch Alarm schlägt, wird in der Praxis nicht sehr hilfreich sein.

Ein weiteres Problem - das ist nicht etwa besonders technikintensiv, sondern ganz einfach plausibel -: Intelligente Gesichtserkennungssoftware kann niemals geeignet sein, nicht kooperative Personen zu erkennen. Wenn ich ein Interesse daran habe, von einer Gesichtserkennungssoftware nicht erkannt zu werden, werde ich mich auf eine solche Art und Weise bedecken, dass ich nicht erkannt werde. Das ist sehr leicht. Ich kann z. B. eine Sonnenbrille oder einen Hut aufsetzen. Damit ist das System dann hilflos.

Bei der vierten und damit letzten technischen Maßnahme, zu der ich etwas sagen möchte, handelt es sich um die elektronische Fußfessel. Dazu wurde hier von Sachverständigen bereits mehrmals vorgetragen. Meiner Meinung nach gibt es keine Sachgründe, elektronische Fußfesseln für die Gefahrenabwehr und vor allem für die Gefahrenabwehr im terroristischen Zusammenhang einzusetzen. Denn terroristische Anschläge ereignen sich der Sache nach an vielbesuchten Orten. Sie passieren der Sache nach an alltäglichen Orten. Eine elektronische Fußfessel bedeutet letztendlich nichts anderes als eine Standortüberwachung und kann von daher niemals Alarm schlagen, wenn die betreffende Person einen solchen Ort begeht. Wenn jemand einen Anschlag

verüben will, wird eine elektronische Fußfessel nicht in dem Moment Alarm schlagen, in dem die betreffende Person etwa die U-Bahn oder einen vielbesuchten Platz betritt. Dafür ist sie der Sache nach nicht geeignet.

Ich glaube, es lohnt sich, noch einmal zurückzublicken. Die elektronische Fußfessel wurde in Deutschland 2011 eingeführt. Erstmals debattiert wurde sie 2009, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seinerzeit die Sicherungsverwahrung für verurteilte Sexualstraftäter in Deutschland für unzulässig erklärt hatte. Damals hat man über den Einsatz elektronischer Fußfesseln nachgedacht, und zwar als Ersatz für Haft. In diesem Zusammenhang kann sie als milderes Mittel gelten, und sie kann auch sinnvoll sein, um eine Aufenthaltsüberwachung durchzuführen. Für die Gefahrenabwehr ist sie meiner Meinung nach sachlich ungeeignet.

Ich komme nun zu dem zweiten Teil meiner mündlichen Stellungnahme, zu der angekündigten Kontextualisierung. Das ist mir wichtig. An dem Gesetzentwurf sieht man - das sieht man an allen Gesetzentwürfen, die wir seit 2017 beobachten - eine übergreifende Entwicklung. Diese Entwicklung läuft ein wenig fernab der Parteipolitik. Vielmehr geht es um verschiedene technische und gesellschaftliche Entwicklungen, die gerade stattfinden.

Zum einen geht es um die Menge an Daten. Die Sicherheitsbehörden haben heutzutage so viele Daten wie noch nie. Die Daten sind zudem vernetzter, und es gibt mehr Zugriff auf diese Daten, als das zuvor der Fall war. Das BKA wurde Ende der 2000er-Jahre grundsätzlich umstrukturiert. Die Daten wurden in neue Datenbanken überführt. Es gibt neue technische Möglichkeiten, die es zuvor nicht gab, und auch neue Verantwortlichkeiten und Begehrlichkeiten, diese Daten zu nutzen.

Zum anderen geht es - ich halte es für wichtig, das immer wieder vor Augen zu führen - um die Figur des Gefährders oder der Gefährderin. Das ist eine Figur, die im öffentlichen Recht zum ersten Mal 2002 aufgetreten ist und in sich spannend ist, weil sie eine gesellschaftliche Entwicklung symbolisiert, die stattgefunden hat. Es geht um die Vorstellung, dass es Personen gibt, die in sich gefährlich sind, denen zwar noch nichts nachgewiesen werden kann, von denen aber angenommen wird, dass sie eine Gefahr darstellen können. Das ist spannend und eine ganz wichtige

und relevante Frage für die Zukunft, wie man damit rechtlich umgeht.

Eine Gefahrenprognose, wie sie hier stattfindet, hat man an anderen Stellen im öffentlichen Recht über externe Gutachten gelöst. Wenn es um ein Kraftwerk geht, von dem ich wissen möchte, wie groß die Gefahr ist, dass sich dort demnächst ein Schaden ereignen wird, kann ich externe Gutachten einholen. Ich kann das quantifizieren und in Prozentzahlen ausdrücken, wie wahrscheinlich der Schaden ist, und Maßzahlen festlegen. Das ist im Falle von Menschen so natürlich nicht möglich. Ich kann niemals mit Sicherheit wissen, wie gefährlich eine Person letztlich ist. Es gibt keine Zahlen, in denen ich das ausdrücken kann. Ich kann immer nur mutmaßen, also Vermutungen anstellen. Das ist eine ganz große Krux in diesem Gesetzentwurf.

Bei den Entwicklungen, die hier stattgefunden haben, geht es letztendlich um den Wunsch, in Zukunft zunehmend personenbezogen zu ermitteln und zunehmend vorbeugend zu ermitteln. Es gibt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, das vor zwei Wochen, Ende Juli, zum Gefahrenbegriff und explizit zur Eignung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes als Mustergesetz veröffentlicht wurde. Dieses Gutachten möchte ich Ihnen allen empfehlen. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages sagt darin ausdrücklich, dass es sich um einen Paradigmenwechsel handelt. Es handelt sich um einen rechtstaatlichen Paradigmenwechsel, wenn die Polizei beginnt, derart vorbeugend und personenbezogen zu ermitteln. Das kann man politisch unterschiedlich bewerten, aber - das finde ich wichtig; das hat der Vorsitzende am ersten Tag der Anhörung bereits gesagt - der Paradigmenwechsel, der damit letztlich vollzogen wird, muss allen bewusst sein. Damit wird ein massiver Wandel ermöglicht, den es zuvor so nicht gab.

Eine Sache, die im Gesetzentwurf nicht geregelt wird, weil sie nach Auffassung des Gesetzgebers keiner eigenen Rechtsgrundlage bedarf, finde ich wichtig. Dabei geht es um den Einsatz vorbeugender Polizeiarbeitssoftware. In Niedersachsen gibt es bereits ein Pilotprojekt, das verlängert und in den regulären Alltag überführt werden soll. Das ist PreMap, das in Niedersachsen eingesetzt wird. Das bedarf - so die Auffassung dazu - keiner eigenen Rechtsgrundlage. Ich finde es trotzdem wichtig, das zu nennen. Das fällt einfach in den Bereich der neuen Befugnisse, in den Bereich der

neuen Möglichkeiten, die die Polizei hat. Es ist wichtig, dass in diesem Kontext zu sehen. Alle Daten, die jetzt mehr erhoben werden, werden in Zukunft auch für weitere Maßnahmen genutzt werden, die dann keiner eigenen Rechtsgrundlage mehr bedürfen. Es geht um die Wirkkraft solcher neuen Maßnahmen.

Abschließend drei Punkte.

Wichtig ist erstens: Abstrakte Regelungen, die heute geschaffen werden - das ist anders nicht möglich -, können nicht immer alle technischen Entwicklungen, die es in Zukunft geben wird, einfangen. Der Gesetzgeber kann nicht wissen, wie diese Maßnahmen in Zukunft genutzt werden können. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich zurückzubedenken. Als die Telekommunikationsüberwachung seinerzeit eingeführt wurde, war dem Gesetzgeber nicht klar, dass damit in Zukunft Handys überwacht werden können, bei denen dauerhaft ein Ortungsdienst eingeschaltet ist, sodass damit dauerhaft Bewegungsprofile erstellt werden können.

Zweitens. Als der Gesetzgeber Beschlagnahmungen als polizeiliche Maßnahme eingeführt hat, war ihm natürlich nicht klar, dass in Zukunft Datenträger beschlagnahmt werden können, die viel mehr Daten enthalten, als das etwa der Fall ist, wenn ein Rucksack beschlagnahmt wird. Maßnahmen, die heute eingeführt werden, können in Zukunft möglicherweise auf eine Art und Weise genutzt werden, die heute noch gar nicht absehbar ist. Das zu bedenken, ist wichtig.

Ein besonderes Anliegen ist mir, dass der Einsatz von Schadsoftware durch staatliche Stellen massive Folgen hat und die gesamte IT-Sicherheit des Landes gefährdet. Deswegen ist der Einsatz von Schadsoftware grundsätzlich abzulehnen.

Drittens - auch das zielt auf die technischen Entwicklungen. Im Gesetzentwurf ist eine Evaluationsfrist von fünf Jahren vorgesehen. Meiner Meinung nach ist das zu lang. Technische Entwicklungen sind deutlich schneller. Der Einsatz von Bodycams oder elektronischen Fußfesseln sollte nicht erst in fünf Jahren, sondern schon deutlich früher evaluiert werden. Er sollte durch externe Sachverständige, wissenschaftlich begleitet, begutachtet werden.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Ich habe noch eine Frage zur Verwendung von Schadsoftware zur Quellen-TKÜ und zur Online-Durchsuchung.

Im Rahmen der Anhörung ist uns seitens der Polizei dargestellt worden, dass man nicht davon ausgehen könne, dass diese Möglichkeiten in großem Umfang angewendet würden, weil das so aufwendig sei. Wie aufwendig ist der Einsatz einer solchen Schadsoftware im Fall der Online-Durchsuchung oder bei der Quellen-TKÜ? Ist das tatsächlich so aufwendig, dass das ganz kompliziert ist und mit hohem Personalaufwand verbunden ist? Wie schätzen Sie das ein?

Marie Bröckling: Zunächst einmal macht es technisch keinen Unterschied, ob Schadsoftware zur Online-Durchsuchung oder zur Quellen-TKÜ eingesetzt werden soll. Richtigerweise müsste man sagen: Der Staatstrojaner wird zur Online-Durchsuchung oder zur Quellen-TKÜ eingesetzt. Letztendlich handelt es sich um die gleiche Software, die eingesetzt wird. Sie wird aber für einen bestimmten Zweck, für einen bestimmten Datenabgriff eingesetzt.

Dazu, wie aufwendig das im Polizeialltag ist, habe ich keinerlei Erfahrungsgrundlagen. Das werden sicherlich die Kollegen und Kolleginnen von der Polizei besser bewerten können. Meiner Meinung nach ist wichtig, die Verhältnismäßigkeit auf einer größeren Skala zu sehen. Es geht nicht nur um den einzelnen Eingriff. Gerade wenn man sagt, dass dies extrem selten zum Einsatz kommt, stellt sich die Frage, wie es damit zu rechtfertigen ist, die gesamte IT-Sicherheit und kritische Infrastrukturen im gesamten Land zu gefährden, also Sicherheitslücken aufzukaufen und explizit offenzuhalten, um diese Möglichkeit dann vielleicht nur fünfmal im Jahr einzusetzen. Ich glaube, auf einer höheren Ebene wird hier die Verhältnismäßigkeit nicht gesehen.

Abg. Dr. Stefan Birkner (FDP): Was muss geschehen, um eine solche Schadsoftware zu platzieren? Wie läuft das technisch ab, wenn eine Sicherheitsbehörde eine Lücke hat und entsprechend Schadsoftware erarbeitet hat? Wie platziert man eine solche Schadsoftware?

Marie Bröckling: Es gibt zwei Möglichkeiten. Entweder hat man direkten Zugriff auf das Endgerät - wenn man etwa bei einer Durchsuchung oder auf andere Weise direkten Zugriff auf das Endgerät erlangt, kann man die Schadsoftware über einen USB- oder einen anderen Anschluss direkt auf dem Gerät platzieren -, oder aber dies erfolgt auf Entfernung. Auch das ist möglich. Dann würde der Person ein Link zugespielt oder der Trojaner auf andere Weise untergemogelt.

Wenn ein Trojaner auf dem Gerät installiert ist, werden nicht nur Daten abgegriffen, sondern über den Trojaner haben die Sicherheitsbehörden dann Zugriff auf das Gerät in vielfältiger Weise. Sie können nicht nur Daten abgreifen, sondern auch neue Daten herunterladen und das Gerät laufend verändern. Sie können beispielsweise auch Kommunikationsdaten verändern. Die betroffene Person wird davon erst einmal nichts mitbekommen.

Abg. Belit Onay (GRÜNE): Ist eine solche Veränderung nachvollziehbar? In welcher Form und durch wen wäre das nachvollziehbar? Die betroffene Person würde das direkt am Endgerät wahrscheinlich nicht bemerken. Aber hinterlässt das etwa protokollarisch Spuren?

Nun noch eine Frage zur Entwicklung solcher Schadprogramme. Wer entwickelt so etwas? An wen müsste sich Niedersachsen wenden? Wie läuft das mit der weiteren Kontrolle? Sind das Unternehmen, die die Dinge dann transparent machen? Gibt es Erfahrungswerte bzw. Schwierigkeiten?

Marie Bröckling: Mir liegt der Gesetzentwurf im Moment nicht vor, ich meine aber, dass in dem niedersächsischen Entwurf die Protokollierungspflicht nur unzulänglich eingeführt wird. Grundsätzlich halte ich das zwar nicht für begrüßenswert, aber wenn man sich dafür entscheidet, Schadsoftware einzusetzen, dann macht es auf jeden Fall Sinn, für die Sicherheitsbehörden eine Protokollierungspflicht vorzusehen. Bei der Quellen-TKÜ soll ganz explizit nur laufende Kommunikation ausgelesen werden, was meiner Meinung nach aber technisch nicht möglich ist. Man müsste ganz akribisch Nachweis darüber führen, welche Daten abgegriffen werden und wann, wenn bekannt wurde, dass etwa sensible Daten abgegriffen wurden, der Abbruch eingeleitet wurde. Man müsste Mechanismen finden, um das nachzuhalten.

Zu der Frage, woher solche Software stammt. Es gibt eine Eigenentwicklung des BKA, die abgeschlossen ist und sich über mehrere Jahre gezogen hat. Dazu gibt es Publikationen - u. a. auch auf „netzpolitik.org“ - auch über den Kostenumfang dieser Eigenentwicklung. In der Vergangenheit wurden immer wieder aber auch Staatstrojaner hinzugekauft. Ein Unternehmen, das in diesem Zusammenhang aufgefallen ist, ist FinFisher. Das ist ein Sicherheitsunternehmen, von dem Staatstrojaner eingekauft wurden. In der Vergan-

genheit gab es immer wieder das Problem, dass solche Staatstrojaner mehr konnten als sie durften und deswegen der rechtskonforme Einsatz nicht gewährleistet war.

Andere Sachverständige aus dem Technikbereich haben in der Vergangenheit immer wieder angemerkt, dass die Anforderungen, die an ein solches Unternehmen gestellt werden sollten, Teil eines solchen Gesetzentwurfs sein sollten. Die Frage ist, ob der Staat mit Unternehmen kooperieren und von ihnen solche Software einkaufen möchte, die auch für repressive oder autoritäre Staaten anderswo arbeiten, und ob man sich dafür Richtlinien geben möchte.

Abg. **Deniz Kurku** (SPD): Sie haben wiederholt darauf hingewiesen, dass Ihrer Ansicht nach durch den Einsatz von Staatstrojanern die Sicherheit des Landes auf dem Spiel stehen könnte. Das suggeriert, dass die Endgerätehersteller oder auch die Softwarehersteller - überspitzt formuliert - Tag und Nacht nichts anderes tun, als ihre Geräte bzw. Programme wirklich dicht zu machen und für Sicherheit zu sorgen. Das ist aber mitnichten so. Es ist egal, welchen Handyhersteller oder Softwarehersteller ich mir anschau. Dort gibt es per se eine ganze Menge Lücken. Von daher interessiert mich, warum aus Ihrer Sicht das Land oder der Staat diese ohnehin vorhandenen Lücken nicht nutzen sollte.

Marie Bröckling: Hierzu muss man zwischen drei Ebenen unterscheiden. Zum einen gibt es Endgeräte für herkömmliche Nutzerinnen und Nutzer, die in den meisten Fällen sehr verbreitete Betriebssysteme nutzen. Meistens handelt es sich um Windows oder um ein Android- oder IOS-System. Diese Systeme sind besonders häufig von Schadsoftware betroffen, ganz einfach weil der Personenkreis so groß ist und es sich besonders lohnt, Sicherheitslücken aufzukaufen und einzusetzen.

Daneben gibt es aber auch noch zwei andere Ebenen. Eine dieser Ebenen ist die kritische Infrastruktur: alles das, was Energieversorgung und Notfallversorgung betrifft.

Bei der dritten Ebene geht es um Unternehmen.

Was die Unternehmen angeht, so hat mich gewundert, dass der Vertreter von Volkswagen, der gestern hier war, nicht explizit darauf hingewiesen hat. Er hat sehr viel über die großen Bemühungen gesprochen, die vonseiten Volkswagens un-

ternommen werden. Er hat gesagt, dass er eigentlich sogar für die gesamte niedersächsische Wirtschaft sprechen könne. Die Unternehmen stecken enorm viel in ihre interne Sicherheit. Ich meine, dass er von einem Personenstab von 100 Personen gesprochen hat, die hier in Niedersachsen bei VW rund um die Uhr damit beschäftigt sind, die interne Sicherheit zu gewährleisten. Natürlich wird da ständig maßgeblich daran gearbeitet, dass gesamte Sicherheitsnetz aufrechtzuerhalten.

Auch im Bereich der kritischen Infrastruktur gibt es in Deutschland Einrichtungen, die rund um die Uhr damit beschäftigt sind, Sicherheitslücken zu schließen und die Sicherheit zu gewährleisten. Dort würden die Sicherheitsbehörden einerseits und Einrichtungen, die für die kritische Infrastruktur die Sicherheit gewährleisten wollen und auch die Unternehmen, die interne Sicherheit gewährleisten wollen, andererseits gegeneinander arbeiten. Der eine kauft Sicherheitslücken auf und nutzt sie aus, und der andere versucht die ganze Zeit, sie zu schließen.

Abg. **Deniz Kurku** (SPD): Wenn es um die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger geht, macht die erste Gruppe für die Polizei bzw. die Sicherheitsbehörden wahrscheinlich den höheren Anteil aus.

Marie Bröckling: Sicherheitslücken, die bei dem einen bestehen, bestehen vermutlich auch bei dem anderen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ich habe noch eine kurze Frage zur Videoüberwachung. Das hat uns gestern bereits länger beschäftigt. Herr Wendt hatte heute in seinen Ausführungen zusammenfassend darauf abgestellt, dass das im Grunde ein geringer Grundrechtseingriff sei, weil treffsicherer, auf Personen gerichtet, eine Beobachtung möglich sei. Mir erschloss sich das auf den ersten Blick nicht. Selbst wenn Personen bei der intelligenten Videoüberwachung aus dem Raster herausfallen - Sie hatten auf die Fehlerquoten hingewiesen, die erheblich sind -, selbst wenn man nicht in die Fehlerquote fällt, besteht immer noch der Puffer einer Überwachung. Dazu hatte Herr Wendt eine andere Auffassung. Das ist im Grunde eine Definitionsfrage. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen. Was bedeutet es eigentlich, wenn jemand bei der intelligenten Videoüberwachung aus der Überwachung herausgekegelt wird? Gleichwohl ist noch ein Puffer der Überwachung da. Was lässt sich damit technisch

anstellen bzw. was bedeutet das für die Speicherung sowie Aufbewahrung, und welche Spuren hinterlässt das eventuell?

Marie Bröckling: Dazu, wie Daten gespeichert werden, wie langfristig sie gespeichert werden und wann sie gelöscht werden, gibt es einen enormen Regelungsrahmen. Das kann man unterschiedlich handhaben. Natürlich gibt es auch die Möglichkeit, Daten zu löschen bzw. zu überschreiben. Das ist grundsätzlich möglich. Gerade bei Videoüberwachung bzw. Gesichtserkennungssoftware würde es sich lohnen, weiterzuspielen. Die Bestrebungen, die vorhanden sind, befinden sich gerade ganz am Anfang. Man möchte nicht dabei bleiben, nur Gesichter von Personen, die man bereits kennt, wiederzuerkennen, sondern das soll viel weiter entwickelt werden. Soweit ich weiß, gibt es in Niedersachsen bereits ein Pilotprojekt, in dessen Rahmen Gesichtserkennungssoftware eingesetzt wird. Ich weiß leider nicht, an welchen Orten das bereits eingesetzt wird.

Frau Mischel von der Pressestelle hat mir gestern per E-Mail bestätigt, dass es ein solches Pilotprojekt gibt. Darüber wissen Sie hier vom Landtag sicherlich mehr. In Berlin ist bereits erkennbar, wohin das führt. Man möchte biometrische Gesichtserkennung eigentlich viel weiter treiben. In China und den USA wird das bereits stärker eingesetzt. Das sind die beiden Staaten, in denen das weiter betrieben wird. Man möchte langfristig da hin, dass man Personen erkennt, die Ähnlichkeit mit Straftäterinnen und Straftätern haben, aber noch nicht als solche bekannt sind. Das soll weiterentwickelt werden. Es sollen Muster erkannt werden. Dahin geht die Tendenz. Dort sind wir hier noch keineswegs. Dahin wird das aber langfristig führen.

BDZ-Bezirksverband Hannover e. V.

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 5 (zu [Drs. 18/850](#)), Vorlage 3 (zu [Drs. 18/828](#))

Anwesend:

- **Olaf Wietschorke**
- **Axel Harries**
- **Dr. Thomas Möller**

Olaf Wietschorke: Ich bin Vorsitzender des Bezirksverbandes und für Hannover zuständig. Ne-

ben mir sitzen Herr Axel Harries von der Zollfahndung und Herr Dr. Thomas Möller, Leiter einer Ortsbehörde, des Hauptzollamtes Osnabrück. Wir sind zu dritt hier, weil die Aufgaben der Zollverwaltung so vielfältig und umfangreich sind, dass einer allein das nicht bewältigen könnte.

Wir möchten Sie bitten, unserem Vorschlag stattzugeben, auch in Niedersachsen, wie dies in anderen Bundesländern bereits der Fall ist, die Eilzuständigkeit in Ihrem neuen Polizeigesetz einzuführen. Wenn Sie auf der A 2 fahren, dann fahren Sie Kilometer, die in Westfalen liegen. Die Kolleginnen und Kollegen in Nordrhein-Westfalen dürfen polizeilich in Eilzuständigkeit tätig werden. Wenn Sie nach Niedersachsen weiter fahren, ist das nicht mehr der Fall.

Wir haben Ihnen ein Handout zugesandt. Möchten Sie noch ein kurzes Statement hören, welche Fallbeispiele wir mit abdecken würden. - Dazu möchte ich das Wort gern an den Kollegen Harries abgeben, um einmal ein paar Fallbeispiele zu nennen.

Axel Harries: Die Beispiele, die wir schon schriftlich vorab übersandt haben, lassen sich grob in zwei Bereiche gliedern. Zum einen geht es um die Fallgruppen, in denen der Zoll in Wahrnehmung eigener Zuständigkeit auch auf polizeirechtlich bzw. strafrechtlich in allgemeiner Form relevante Sachverhalte trifft. Zum anderen gibt es die Fälle, in denen die Polizei konkret um die Mithilfe des Zolls ersucht.

Ich möchte mit der ersten Fallgruppe beginnen. Im vergangenen Jahr gab es in 314 Fällen und in dem ersten Halbjahr des laufenden Jahres in ca. 150 Fällen, also rechnerisch an jedem Arbeitstag, Aufgriffe durch die Kollegen des uniformierten Dienstes, also durch bewaffnete Kollegen in Dienstkleidung, die polizeilich in Erscheinung treten, also von den Bürgern als Vollzugsbeamte erkannt werden, die bei eigenen Kontrollmaßnahmen Feststellungen in der Größenordnung getroffen, die ich genannt habe, die dazu geführt haben, dass man die Zuständigkeit der Polizei erkannt hat. Bei diesen ca. 310 Fällen im vergangenen Jahr in Niedersachsen, was zurückhaltend gerechnet ist, weil es auch noch länderübergreifende Zuständigkeiten gibt, die wir hier nicht berücksichtigt haben - wir haben ausschließlich auf die in Niedersachsen tätigen Einheiten abgestellt -, handelt es sich z. B. um Fälle von Fahren unter Alkohol- bzw. BtM-Einfluss. Das ist ein gängiges praktisches Beispiel. Das muss man sich so

vorstellen, dass unsere Kollegen vom Zoll so tätig werden, dass sie bei einem festgestellten Sachverhalt mit Grenzbezug z. B. einen Rauschgiftspürhund einsetzen, dieser anschlägt, aber keine Ware gefunden wird. Man hat den Verdacht, dass der Fahrer unter BtM-Einfluss fährt, findet entsprechende Utensilien und nimmt Ausfallerscheinungen bei dem Fahrer wahr, darf bei der gegenwärtigen Rechtslage mangels einer Eilzuständigkeit, wie wir sie im Zusammenhang mit § 103 abstreben, diesen Fahrer aber nur so lange festhalten, wie es die eigene Kontrollmaßnahme erfordert. Ist diese abgeschlossen, sind wir gehalten, die Kontrollmaßnahme zu beenden, und müssten, was in jedem Fall unbefriedigende Ergebnisse hervorrufen würde, diesen Fahrer von dannen ziehen lassen.

Ähnliche Konstellationen gibt es bei ungesicherter Lkw-Ladung, was in den Bereich der Gefahrenabwehr fallen würde, also strafrechtlich nicht relevant wäre. Das unterscheidet sich lediglich im Detail. Die strafrechtlich relevanten Fälle könnte man noch mithilfe von Jedermannrechten lösen. Aber Vollzugsbeamte würden dabei konsequenterweise auf eine Stufe mit polizeilich überhaupt nicht ausgebildeten Bürgern gestellt, was wir als unbefriedigend empfinden.

In der Praxis kommt es immer wieder zu Konstellationen, in denen die Kollegen sehr bemüht sind, eine Lösung herbeizuführen, die aber - ganz offen gesagt - einer rechtlichen Überprüfung manches Mal nicht standhalten würde. Mit anderen Worten: Wir bewegen uns dort in Grauzonen und halten Betroffene möglicherweise länger fest, als es die Rechtslage eigentlich hergeben würde.

Bei der anderen Fallgruppe geht es darum, dass uns Polizeidienststellen konkret um Mithilfe ersuchen. Das sind zum Teil Mitfahndungsersuchen, die uns übersandt werden. Nach Kapitalverbrechen, nach terroristischen Anschlägen sind dem Zollfahndungsamt Hannover im ersten Halbjahr dieses Jahres schätzungsweise zwischen fünf und acht solcher Mitfahndungsersuchen zugegangen. Sie beinhalten die Bitte, sich an den Fahndungsmaßnahmen zu beteiligen. Aus unserer Sicht unterstreicht dies ebenso wie die Anforderungen der Polizei nach Rauschmittelspürhunden, Röntgenmobilen oder Ähnlichem die Notwendigkeit aus polizeilicher Sicht, eine entsprechende Zuständigkeitsregelung zu implementieren, an der es momentan fehlt. Andererseits zeigt die bereits bestehende Praxis, dass dies in der Praxis offenkundig so gelebt wird. Die Rechts-

grundlagen sind allerdings nicht befriedigend ausgestaltet.

Wir haben darauf hingewiesen, dass in sieben anderen Bundesländern und auch auf Bundesebene entsprechende Eilzuständigkeitsregelungen existieren. In drei weiteren Bundesländern sind derartige Regelungen derzeit im Gesetzgebungsverfahren weit vorangeschritten. Niedersachsen ist mit Rheinland-Pfalz, Berlin und Thüringen eines der vier letzten Bundesländer, in denen Bemühungen einer Umsetzung noch nicht erkennbar sind. Wir hätten gern eine bundeseinheitliche Regelung.

Dr. Thomas Möller: Ich kann das vielleicht noch mit einigen weiteren Beispielen aus der Praxis erläutern.

Die Kollegen auf Ortsebene tragen Dienstkleidung und nehmen draußen Kontrollen wahr. Bei den Kontrollen, die Sie sicherlich hauptsächlich bemerken, handelt es sich um Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Hierfür hat die Zollverwaltung inzwischen in erheblichem Umfang Person eingesetzt. Bundesweit sind dies über 7 000 Beschäftigte.

In einzelnen Bundesländern gibt es entsprechende Rechtsgrundlagen, hier in Niedersachsen ist das aber nicht der Fall. Das kann ganz exotische Folgen geben. Wir können etwa, wenn wir auf der Baustelle jemanden kontrollieren und dieser zuvor alkoholisiert Auto gefahren ist, keine Maßnahmen treffen, weil wir nicht dafür zuständig sind. Bei einem flüchtenden Bankräuber müssten wir sehenen Auges die Polizei anrufen, damit diese kommt. Das ist sehr umständlich. Die Bürger nehmen uns gerade wegen der Dienstkleidung und der Dienstkraftfahrzeuge sehr häufig als Polizei wahr. In vielen Fällen können wir aber nicht polizeilich tätig werden, weil wir nur eingeschränkte Befugnisse in ganz bestimmten Bereichen haben. Zum Teil wäre es sinnvoll, bei allgemeinen Straftaten zumindest die ersten Maßnahmen treffen zu können.

Olaf Wietschorke: Ich möchte herausstellen, dass der Zoll keine zusätzlichen Aufgaben benötigt. Er hat genug zu tun und würde ausschließlich hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung polizeilich tätig werden. Der Kollege von der DPoLG hat vorhin schon etwas dazu gesagt. Am Flughafen Hannover-Langenhagen ist das besonders eklatant. Auch dort sind wir als Zollverwaltung tätig, aber nicht als Polizei. Wenn die Polizei uns zur

Unterstützung benötigt, sind wir natürlich dazu bereit, und die Zusammenarbeit klappt auch hervorragend. Wir haben das Potenzial, in diesem Rahmen tätig zu werden. Wir möchten jedoch rechtlich abgesichert sein und unseren Kollegen sagen können: Ihr verrichtet dort den Dienst ordentlich.
