

Düsseldorf, 05. Dezember 2018

Verena Schäffer MdL
Innenpolitische Sprecherin

Trotz Änderungen – weniger Rechtsstaat und viel Symbolpolitik

Vorbemerkung

Nach massiver Kritik an dem von Innenminister Herbert Reul (CDU) vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes war die Koalition zu erheblichen Nachbesserungen gezwungen. Dazu trugen neben der Anhörung im Innenausschuss auch die angedrohte Verfassungsbeschwerde der Liberalen Burkhard Hirsch und Gerhard Baum sowie die Demonstration von mehreren Tausend Bürgerinnen und Bürgern im Sommer bei. Es stellt sich die Frage, wie ein offensichtlich verfassungswidriger Gesetzentwurf vom Kabinett überhaupt beschlossen werden konnte.

Der Änderungsantrag der Regierungsfractionen enthält zwar einige Nachbesserungen. Dennoch stellen die geplanten Änderungen des Polizeigesetzes im Vergleich zum derzeit gültigen Polizeigesetz eine unverhältnismäßige Einschränkung unserer Bürgerrechte und keinen erkennbaren Sicherheitsgewinn dar.

Auch mit den Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfes sind legitime Sicherheitsinteressen und der Schutz verbriefter Freiheits- und Bürgerrechte nicht verhältnismäßig ausbalanciert. CDU und FDP weichen als Getriebene ihrer im Wahlkampf geschürten Stimmung nicht von ihrer Linie ab, hierauf überwiegend mit Symbolpolitik zu antworten. Die Terrorabwehr wird dabei als Begründung für die Verschärfung des Gesetzes herangezogen. Das ist trotz der tatsächlich vorhandenen Gefahren problematisch, denn mit dieser Argumentation werden schleichend rechtsstaatliche Grenzen verschoben – ohne gleichzeitig ein Mehr an Sicherheit zu schaffen. Die Einschränkung unserer Bürger- und Freiheitsrechte wird teilweise mit verfassungswidrigen Regelungen bezahlt. Die vorgebrachte Kritik scheint bei der FDP nicht angekommen zu sein. Ihr Beitrag im Gesetzgebungsverfahren bleibt ein politisches Armutzeugnis. Bürger- und Freiheitsrechte haben in dieser Partei schon lange keine politische Heimat mehr.

Wegfall der geplanten „drohenden Gefahr“ und „drohenden terroristischen Gefahr“ – Einführung der Verhütung terroristischer Straftaten

Im ursprünglichen Gesetzentwurf war die Einführung der neuen Gefahrbegriffe der „drohenden Gefahr“ und „drohenden terroristischen Gefahr“ vorgesehen. Dagegen gab es massive Kritik, unter anderem von den beiden FDP-Mitgliedern Burkhard Hirsch und Gerhart Baum.

Sie kündigten sogar eine Verfassungsbeschwerde an, sollte der Begriff der „drohenden Gefahr“ im Gesetzentwurf bestehen bleiben.

Der Begriff der „drohenden terroristischen Gefahr“ wird nun durch den Änderungsantrag von CDU und FDP ersetzt durch eine Definition „terroristischer Straftaten“. Die Polizei soll wie bereits ursprünglich geplant im sogenannten Gefahrenvorfeld tätig werden können, also noch bevor Straftaten geplant werden oder begangen wurden. Hier wird das historisch begründete Trennungsgebot für die Zuständigkeiten von Verfassungsschutz und Polizei aufgeweicht. Innenminister Reul handelt mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung ganz offenbar gegen seine eigene Überzeugung, wenn er im Interview mit der Süddeutschen Zeitung das Trennungsgebot richtigerweise als gut ausbalanciert bezeichnet, dieses aber nun mit dem Gesetz verschwimmen soll:

„Der Verfassungsschutz hat nachrichtendienstliche Mittel, die hat die Polizei nicht. Dafür hat die Polizei exekutive Mittel, die hat der Verfassungsschutz nicht. Das ist ein gut ausbalanciertes System.“¹

Zur Definition der „terroristischen Straftaten“ wird auf eine Auflistung von Straftatbeständen zurückgegriffen, der sich an einem Katalog aus dem BKA-Gesetz orientiert. Durch ihren zweiten Änderungsantrag gleichen CDU und FDP die Kataloge nahezu an und räumen damit gravierende Kritikpunkte aus dem Weg, Verhalten zu erfassen, das noch wesentlich weiter vor Vorbereitungshandlungen anzusiedeln ist.

Zur Einführung des Straftatenkatalogs ist dennoch kritisch anzumerken, dass es denkbar ungeeignet ist, in Polizeigesetzen – also Gesetzen zur Gefahrenabwehr – auf Strafrechtsvorschriften zu verweisen. Denn sie erleichtern es der Polizei nicht, in der jeweiligen Situation unklare Sachverhalte genauer einzuordnen. Zu diesem Urteil kam 2012 der thüringische Verfassungsgerichtshof.² Strafrechtsvorschriften sollen eine Beurteilung von abgeschlossenen und in der Vergangenheit liegenden Taten ermöglichen. Bei der Gefahrenabwehr geht es aber um die Beurteilung von in der Zukunft liegenden Ereignissen und um eine Güterabwägung.

Die im Gesetzentwurf bzw. Änderungsantrag gewählte zeitliche Einordnung vor einer Gefahr durch die Begriffe „konkrete Wahrscheinlichkeit“ und „innerhalb eines übersehbaren Zeitraums“ wurde in beiden Anhörungen als zu unbestimmt und damit als verfassungswidrig kritisiert. Die Begriffe gab das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber zwar in seinem Urteil zum BKA-Gesetz zur Orientierung an die Hand, sagte aber zugleich, dass er sie „normenklar zu regeln“ habe.³ Dies unterlassen Gesetzentwurf und Änderungsanträge. Es ist außerdem fraglich, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz auf Maßnahmen der Gefahrenabwehr ohne weiteres anwendbar ist, weil sich das Urteil nur auf Aufklärungsmaßnahmen bezieht.

¹ „Auch die Linksjugend will unseren Staat abschaffen.“, SZ vom 28. November 2018

² ThürVerfGH, Urteil vom 21.11.2012 – Az. VerfGH 19/09 – Ordnungsnr. B. II. 6. a)

³ BVerfG, Urteil vom 20.04.2016 – Az. 1 BvR 966/09 u.a. –, Rn. 112 und 164

Einführung der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und der Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ)

Neu in das Polizeigesetz aufgenommen werden soll die Überwachung von Telekommunikation („Abhören“ eines Telefons) und von Online-Kommunikation („Mitlesen“ von verschlüsselter Kommunikation in Messenger-Diensten, beispielsweise WhatsApp). Für beide Instrumente ergibt sich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 zur vorbeugenden TKÜ im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung⁴ ein sehr enger Anwendungsbereich. Da in aller Regel eine TKÜ nach §100a Strafprozessordnung anwendbar ist, wird es keine oder nur sehr wenige Anwendungsfälle nach dem gefahrenabwehrrechtlichen Polizeigesetz geben. Daher gehört diese Gesetzesänderung eindeutig zur Symbolpolitik.

Bei der Quellen-TKÜ macht sich der Staat selbst zum Hacker. Die Polizei muss einen Trojaner auf das Endgerät einschleusen, um die Online-Nachrichten mitlesen zu können, noch bevor sie verschlüsselt versendet werden. Damit dies gelingt, werden Sicherheitslücken im IT-System genutzt. Dadurch wird die Integrität und Vertraulichkeit von IT-Systemen aufgehoben. Es besteht zum einen die Gefahr, dass die Spähsoftware bei falscher Bedienung oder Fehlfunktion zu einer Onlinedurchsuchung verwendet werden kann – also wesentlich mehr ausspähen kann als die laufende Telekommunikation und damit noch tiefer eingreift als ohnedies. Zum anderen entsteht die Gefahr, dass die verwendeten Sicherheitslücken auch von kriminellen Dritten für ihre Zwecke genutzt werden. Deshalb wird die Quellen-TKÜ auch von der IT-Wirtschaft kritisiert, so etwa vom Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Bitkom). Dazu kommt die Formulierung im Gesetzentwurf, dass nach Beendigung der Maßnahme vorgenommene Veränderungen am Endgerät nur soweit wie technisch möglich rückgängig gemacht werden müssen. Das macht deutlich, dass die Software nach einer Abhörmaßnahme womöglich nicht vollständig zurückgeholt werden kann. Die Integrität des Endgeräts bleibt damit dauerhaft gestört.

In der zweiten Anhörung wurde zudem deutlich, dass es derzeit noch keine Trojaner-Software gibt, die die strengen Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt. Dann ist der Gesetzentwurf verfassungsrechtlich umso bedenklicher, als der Gesetzgeber ohne klare Kenntnis von der eingesetzten Software gar keine Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem mit der Maßnahme verfolgten Zweck treffen kann. Das ist aber seine Pflicht. Sollte eine von privaten Unternehmen entwickelte Spähsoftware zum Einsatz kommen, wird sie außerdem nie genau überprüft werden können, weil die Unternehmen den erforderlichen Quellcode zur Sicherung ihres Produkts und damit zur Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse nie vollständig preisgeben werden.

Durch den Änderungsantrag von CDU und FDP wird betont, dass es nur um die Überwachung von laufender Telekommunikation geht. Das war aber schon beim ursprünglichen Gesetzentwurf klar und ist daher nur eine symbolische Klarstellung. Dass die FDP dies bereits im Sommer als wesentliche Nachbesserung ankündigt hat, zeigt, wie tief die FDP die Messlatte in Sachen Bürgerrechte inzwischen gesenkt hat.

⁴ BVerfG, Urteil vom 27.07.2005 – Az. 1 BvR 668/04 – (BVerfGE 113, 348)

Ausweitung des Unterbindungsgewahrsams

Beim Unterbindungsgewahrsam handelt es sich um Freiheitsentziehung und damit um einen grundsätzlich schwerwiegenden Grundrechtseingriff. Dennoch sehen die Planungen der Koalition neue Gewahrsamsgründe sowie eine erhebliche Ausweitung der Dauer des Unterbindungsgewahrsams von derzeit maximal 48 Stunden vor:

- Zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr eines Verbrechens sind bis zu 14 Tage mit der Option der einmaligen Verlängerung um weitere 14 Tage vorgesehen,
- zur Durchsetzung von Aufenthaltsgebot, Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot und der Anordnung einer elektronischen Fußfessel sind bis zu sieben Tage vorgesehen (im ursprünglichen Gesetzentwurf war hierfür ein Monat vorgesehen),
- zur Durchsetzung von Platzverweisen, wenn eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person besteht sind bis zu sieben Tage und
- bei Wohnungswegweisung nach häuslicher Gewalt bis zu 10 Tage vorgesehen.

Gegen den ursprünglichen Plan, die Gewahrsamsdauer zur Verhütung einer „drohenden terroristischen Gefahr“ auf bis zu einen Monat vorzusehen, gab es erhebliche verfassungsrechtliche Kritik. Daher sehen die Regierungsfractionen mit ihrem Änderungsantrag nur noch eine Gewahrsamsdauer von 14 Tagen mit der Option der einmaligen Verlängerung um weitere 14 Tage vor. Diese Dauer soll nun nicht mehr für Gefährder gelten, sondern nur noch für den Gewahrsam zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr eines Verbrechens angewendet werden.

Allerdings bleibt die Annahme völlig naiv, dass Personen, die im Begriff sind eine Straftat zu begehen, nach dem Unterbindungsgewahrsam geläutert entlassen werden könnten. Im Vergleich zu der ursprünglich geplanten Dauer von einem Monat, sind die 14 Tage in Sachen Effektivität zudem absurd. Die Abschiebung eines vollziehbar ausreisepflichtigen Gefährders innerhalb eines so kurzen Zeitraums gehört zum politischen Wunschdenken: Zum einen sind zwei Drittel der Gefährder in NRW deutsche Staatsangehörige, zum anderen sind die Voraussetzungen für Abschiebungen innerhalb von zwei Wochen nicht realisierbar, wie auch die Antwort auf meine Kleine Anfrage verdeutlicht hat.

Unverändert bleibt die durch den Gesetzentwurf geänderte Regelung zur Identitätsfeststellung. Derzeit kann eine Person zum Zwecke der Identitätsfeststellung bis zu 12 Stunden festgehalten werden. Mit dem Gesetzentwurf ist eine Ausweitung auf bis zu sieben Tage geplant. Allerdings ist es derzeit weder eine Straftat, sich nicht ausweisen zu können, noch gibt es eine Pflicht, sich in der Öffentlichkeit ausschließlich mit geklärter Identität aufzuhalten oder an der Klärung der eigenen Identität mitzuwirken. Weil der Änderungsantrag diese Verschärfung nicht zurücknimmt, halten wir unsere Kritik aufrecht, dass diese geplante Änderung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist.

Einführung von Aufenthaltsverbot bzw. -gebot und Kontaktverboten

Das durch den Gesetzentwurf der Landesregierung geplante Aufenthaltsgebot kommt einer „Residenzpflicht“ gleich. Es stellt einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar, insbesondere mit Blick auf die mögliche Dauer von drei Monaten, die fast unbegrenzt verlängert werden kann, die Strafandrohung und die Möglichkeit zur Ingewahrsamnahme und weitere daran anknüpfende Überwachungsmaßnahmen – etwa Meldeauflagen oder die Fußfessel. Die Regelung mit ihren schwachen Voraussetzungen birgt angesichts der Schwere des Eingriffs das Risiko, gegen das Grundgesetz zu verstoßen.

Der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP enthält keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen bezüglich der Einführung des Aufenthaltsverbots bzw. -gebots und des Kontaktverbots.

Einführung der elektronischen Fußfessel

Mit ihrem Gesetzentwurf sieht die Landesregierung die Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, also der Fußfessel, vor. Durch den Änderungsantrag werden die Voraussetzungen für die Anwendung der Fußfessel etwas enger gefasst. So ist nun hinsichtlich der Abwehr von Sexualstraftaten eine konkrete Gefahr erforderlich, die den Anwendungsbereich enger fasst. Die Maßnahme soll aber primär zur weit vorgelagerten Verhütung terroristischer Straftaten erfolgen – mit den oben genannten Verhältnismäßigkeits- und Bestimmtheitsproblemen.

Die Fußfessel ist aus Grüner Sicht vorrangig Symbolpolitik ohne einen Mehrwert an Sicherheit. Denn sie wird einen Terroristen nicht von seiner Tat abhalten. Der Anschlag in der Kirche der französischen Stadt Saint-Étienne-du-Rouvray am 26. Juli 2016, an dem ein Terrorist mit Fußfessel beteiligt war, hat uns dies schmerzlich vor Augen geführt. Die Fußfessel kann allenfalls ein Instrument der besseren Überwachung sein. Ohne ausreichenden Polizeikräfteinsatz ist ihre Wirkung aber begrenzt, auch das zeigte die Anhörung sehr deutlich.

Ausweitung der Videobeobachtung

Die Voraussetzungen für die polizeiliche Videobeobachtung werden um eine neue Regelung ergänzt. Zukünftig reicht der auf Tatsachen gestützte Verdacht aus, wenn an einem bestimmten Ort Straftaten von erheblicher Bedeutung begangenen, verabredet oder vorbereitet werden. Bisher war geregelt, dass diese Orte nur dann videobeobachtet werden dürfen, wenn dort Straftaten in der Vergangenheit stattgefunden haben und die Beschaffenheit des Ortes geeignet ist, dass dort auch in Zukunft Straftaten verübt werden. Damit wurden beispielsweise Plätze ausgeschlossen, an denen eine Videobeobachtung zur Verlagerung der Kriminalität an andere Orte führt. Die neue Regelung wird zu einer deutlichen Ausweitung der Videobeobachtung führen, die neben bürgerrechtlichen Bedenken auch immense Kosten und einen erheblichen personellen Ressourceneinsatz bei der Polizei nach sich ziehen wird – mit der Gefahr, dass Straftaten nun woanders begangen werden. Wir Grüne stehen zu der bisherigen Regelung zur Videobeobachtung und haben auch deren Verlängerung im Juli 2018

zugestimmt. Die nun geplante Ausweitung lehnen wir aufgrund ihrer Uferlosigkeit, ohne einen Sicherheitsgewinn zu schaffen – Stichwort Verdrängungseffekte –, ab.

Durch den Änderungsantrag wird die Vorschrift nur redaktionell geändert, der Gesetzentwurf bleibt unverändert.

Einführung der strategischen Fahndung

Die sogenannte strategische Fahndung ist die mühsam umdeklarierte Schleierfahndung, damit die FDP sie gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern vertreten kann. Nach dem Gesetzentwurf kann die Polizei zukünftig Personen auf öffentlich zugänglichen Wegen und Plätzen anhalten, sie nach ihrer Identität befragen und mitgeführte Sachen oder Fahrzeuge in Augenschein nehmen. Die Maßnahmen sind nicht an ein bestimmtes Verhalten der kontrollierten Personen gebunden; halten sie sich zufällig in diesem Gebiet auf, können sie, ohne dass sie dazu durch ihr Verhalten Anlass gaben, kontrolliert werden. Damit wird jede Person in diesem Gebiet einem Generalverdacht ausgesetzt. Die Schwere des Eingriffs der Maßnahme wird zudem dadurch verstärkt, dass die Gebiete der strategischen Fahndung von außen nicht erkennbar sind. Bedenklich ist ferner, dass sich an eine strategische Fahndung Folgemaßnahmen anschließen können (wie die Identitätsfeststellung, eine Durchsuchung der Person, erkennungsdienstliche Maßnahmen), obwohl die angehaltene Person hierzu durch ihr Verhalten keinen Anlass gab.

Durch den Änderungsantrag soll die strategische Fahndung auch zur Verhütung terroristischer Straftaten dienen, was im Gesetzentwurf vorher nicht vorgesehen war. Die Anhörungen haben gezeigt, dass auch der Zweck der Verhütung von gewerbs- oder bandenmäßig begangener grenzüberschreitender Kriminalität wegen seiner unbestimmten Formulierung im Gesetzentwurf verfassungsrechtlich bedenklich ist. Denn im Gegensatz zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung, auf die die Vorschrift zur Schleierfahndung ebenfalls verweist, werden für die grenzüberschreitende Kriminalität keine konkreten Straftatbestände genannt. Ebenso ist der Zweck der Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts verfassungsrechtlich bedenklich, weil nicht klar ist, was mit „unerlaubtem Aufenthalt“ gemeint ist. Es kann sich um Verstöße gegen Strafvorschriften des Aufenthaltsrechts handeln, es kommen aber auch Verstöße gegen polizeiliche Aufenthaltsgebote und -verbote in Betracht.

CDU und FDP konkretisieren mit ihrem Änderungsantrag, dass die Polizei bei der Inaugenscheinnahme von Fahrzeugen und mitgeführten Sachen verlangen darf, dass diese und in ihnen befindliche Sachen geöffnet werden. Sachverständige warnten in der Anhörung, dass der Übergang zu Durchsuchungen verschwimmt und fraglich ist, ob noch von einer zulässigen Inaugenscheinnahme gesprochen werden kann.

Wir bezweifeln stark, dass die strategische Fahndung überhaupt die Erfolge liefern kann, die sich Schwarz-Gelb von ihr erhofft. Erfahrungen aus Hessen sprechen dagegen. Dort waren nur ca. 4,5 Prozent der zwischen 2001 und 2016 Kontrollierten polizeilich auffällig – ganz überwiegend weil bereits ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen sie lief. Mit anderen Worten: Über 95 Prozent der Kontrollierten waren polizeilich nicht relevant, gegen die weiteren knapp fünf Prozent waren Ermittlungsverfahren eingeleitet.

Verankerung des Tasers als neue Waffe

Distanzelektroimpulsgeräte (sogenannte Taser) sollen mit dem Gesetzentwurf in den Katalog der für die Polizei zulässigen Waffen aufgenommen werden, ohne dass Vorschriften geschaffen werden, die seine Anwendung näher regeln. Auch die Änderungsanträge führen zu keinen entsprechenden Ergänzungen.

Amnesty International wies in der ersten Anhörung deutlich darauf hin, dass der Einsatz von Tasern gegen Menschen mit Herzerkrankungen, mit Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems oder gegen Menschen, die Alkohol oder Drogen zu sich genommen haben, gravierende gesundheitliche Konsequenzen haben und sogar mit erhöhter Wahrscheinlichkeit zum Tode führen kann. Sogar die Firma Axon selbst weist in ihren Gebrauchsanweisungen für die von ihr produzierten Taser auf bestimmte Risikogruppen hin und sagt, dass der Einsatz von Tasern zum Herzstillstand führen kann. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe fordert ein Verbot des Einsatzes von Tasern gegen ältere Menschen, Kinder, Schwangere und Personen mit bestehender Herzkrankheit. CDU und FDP ignorieren diese gesundheitlichen Risiken komplett. Stattdessen wird damit argumentiert, der Taser sei das mildere Mittel im Vergleich zur Schusswaffe. Gerade diese Verharmlosung des Tasers als vermeintlich ungefährliches Einsatzmittel lässt eine Absenkung der Hemmschwelle bei der Anwendung der Elektroschockpistolen befürchten.

Für den Taser bestehen darüber hinaus nicht nur erhebliche Anschaffungskosten, sondern auch ein immenser Fortbildungsbedarf für die Beamtinnen und Beamten zum Erlernen der richtigen Einsatztaktik. Denn der Taser erzielt seine Wirkung nur, wenn er aus kurzer Distanz korrekt abgeschossen wird, ein zweiter Versuch ist in der Regel nicht durchführbar. Darüber hinaus eignet sich der Taser auch nicht für jede Einsatzsituation.