



## **Innenausschuss**

### **16. Sitzung (öffentlich)**

7. Juni 2018

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 16:15 Uhr

Vorsitz: Daniel Sieveke (CDU)

Protokoll: Steffen Exner, Stefan Welter, Dr. Lukas Bartholomei,  
Ulrike Schmick, Thilo Rörtgen

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes  
Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-  
Westfalen** (*Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe  
Anlage*) **3**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/2351

– Anhörung von Sachverständigen

- a) **Block 1: Maßnahmen zur Bekämpfung der Alltagskriminalität und  
Organisierten Kriminalität** **4**
- b) **Block 2: Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorgefahr** **33**
- c) **Block 3: Freiheitsentziehungen und Waffen** **86**



**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Meine Damen und Herren! Ich darf Sie alle recht herzlich zu dieser Anhörung begrüßen.

Ich begrüße die Mitglieder des Ausschusses und die sachverständigen Gäste, die der Einladung zur heutigen Anhörung nachgekommen sind. Ich begrüße die Zuhörerinnen und Zuhörer auf der Besuchertribüne, die Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie den Sitzungsdokumentarischen Dienst, dem die besondere Rolle zukommt, uns das Protokoll recht zeitnah zur Verfügung zu stellen – herzlichen Dank schon einmal für Ihre Arbeit. Ich begrüße die Ausschussassistentin, Frau Hielscher.

Die Einberufung des Ausschusses erfolgte mit Einladung E 17/337 vom 18. Mai 2018.

Die Sitzung wird per Livestream im Internet übertragen. Mit der Übertragung des Livestreams haben sich die Sachverständigen einverstanden erklärt. Ich hoffe, dass viele Bürgerinnen und Bürger dieses Angebot auch wahrnehmen.

**Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**  
*(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage)*

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/2351

– Anhörung von Sachverständigen

Ich darf Sie, liebe Gäste, noch einmal recht herzlich begrüßen – die Namen der anwesenden Sachverständigen sind im ausliegenden Tableau im Einzelnen aufgeführt.

Ich danke Ihnen für Ihre vorab schriftlich eingereichten Stellungnahmen; sie bedeuten eine wesentliche Arbeitserleichterung für die Abgeordneten. Sie dürfen davon ausgehen – gerade in diesem Fall –, dass die Abgeordneten Ihre schriftlichen Stellungnahmen ausführlich gelesen haben.

Wie bereits im Einladungsschreiben mitgeteilt, ist ein Eingangsstatement der Sachverständigen heute nicht vorgesehen. Die Abgeordneten werden vielmehr direkt Fragen an Sie richten.

Der Ausschuss hat sich auf eine thematische Untergliederung seiner Fragen in drei Blöcke verständigt.

In Themenblock 1, „Maßnahmen zur Bekämpfung der Alltagskriminalität und Organisierten Kriminalität“, geht es um die Themen „Videobeobachtung“ und „strategische Fahndung“.

In Block 2, „Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorgefahr“, schließen sich ab 11:30 Uhr die Themen „Gefahrbegriffe“, „TKÜ und Quellen-TKÜ“, „Aufenthalts- und Kontaktverbot“, „elektronische Aufenthaltsüberwachung“ sowie „Strafvorschrift“ an.

In Block 3, „Freiheitsentziehungen und Waffen“ wollen wir uns von 14 Uhr bis 15:30 Uhr den Themen „Ingewahrsamnahme“, „Dauer der Freiheitsentziehung“ und „Taser als Waffe“ widmen.

In der ersten Fragerunde werden fraktionsweise Fragen gestellt. Ich bitte die Abgeordneten, Ihre Fragen so an die Sachverständigen zu richten, dass diese genau wissen, wer die jeweilige Frage zu beantworten hat, und nicht umfangreiche Fragenkataloge mit einer Vielzahl von Fragen zu stellen, sondern es so komprimieren, dass wir wirklich in eine Diskussion einsteigen können. Ich bitte also um eine gewisse Selbstdisziplinierung – ansonsten kommen wir mit der zeitlichen Planung überhaupt nicht hin.

Ein weiterer organisatorischer Hinweis: Hinter der Wand hinter mir stehen Kaltgetränke zur Erfrischung für die Sachverständigen und für die Ausschussmitglieder zur Verfügung. Bitte nehmen Sie Ihr Getränk auch dort zu sich; im offenen Plenarsaal ist dies leider nicht erlaubt. Vielen Dank für Ihr Verständnis.

**a) Block 1: Maßnahmen zur Bekämpfung der Alltagskriminalität und Organisierten Kriminalität**

Ich erteile zunächst Herrn Dr. Katzidis das Wort, dann folgen Herr Lürbke, Herr Ganzke, Frau Schäffer, Herr Wagner und Herr Pretzell.

**Dr. Christos Georg Katzidis (CDU):** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank auch von uns für die eingereichten Stellungnahmen. Sie fallen teils sehr unterschiedlich aus, weshalb wir heute die verschiedenen Stellungnahmen an der einen oder anderen Stelle gegeneinander abwägen wollen.

In der ersten Fragerunde hätte ich zu den beiden Maßnahmen der Videoüberwachung im öffentlichen Raum und der neuen strategischen Fahndung drei Fragen, bei denen ich mich auf Schwerpunkte konzentrieren werde.

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Dr. Thiel und an Herrn Professor Dr. Klein. Teilweise werden erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Vorschriften geäußert. Es ist von einer uferlosen Ausweitung der Videobeobachtungen im öffentlichen Raum sowie von anlasslosen Massenüberwachungen die Rede. Mich interessiert, wie Sie dies bewerten. Sind das realistische Szenarien oder ist es aus Ihrer Sicht eher unwahrscheinlich, dass wir so etwas in Zukunft befürchten müssen?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Schwarz und an Herrn Professor Dr. von Coelln. Wie bewerten Sie, bezogen auf Notwendigkeit und Angemessenheit, die Voraussetzungen für diese beiden Maßnahmen? Bei der strategischen Fahndung sind Anlassbezogenheit, Behördenleitervorbehalt, richterliche Entscheidung und darüber hinaus weiter gehende Voraussetzungen vorgesehen, und bei der Videobeobachtung im öffentlichen Raum umfassen die Voraussetzungen tatsächliche Anhaltspunkte und die Beschränkung auf erhebliche Straftaten. Wie stufen Sie diese Voraussetzungen ein?

Meine dritte und letzte Frage richtet sich an die Polizeigewerkschaften. Wie bewerten Sie diese beiden Instrumente aus sachlich-fachlicher Sicht im Hinblick auf ihre Notwendigkeit – insbesondere mit Fokus auf organisierte, reisende Tätergruppen und die Bekämpfung des Wohnungseinbruchs, aber auch im Zusammenhang mit der Stärkung des subjektiven Empfindens der Bürgerinnen und Bürger die Videobeobachtung im öffentlichen Raum betreffend?

Eine Zusatzfrage möchte ich der Deutschen Polizeigewerkschaft stellen, weil sie in ihrer Stellungnahme auch darauf hingewiesen hat, dass zwischen dem neuen § 12a im Gesetzentwurf und § 12 des Polizeigesetzes NRW Unterschiede bei den Rechtsfolgen bestehen. Könnten Sie das bitte erläutern?

**Marc Lürbke (FDP):** Herzlichen Dank, meine Damen und Herren Sachverständige, für Ihre Stellungnahmen und dafür, heute im Laufe des Tages sehr intensiv mit Ihnen diskutieren zu können. Es ist auch gut und richtig, dass wir darüber diskutieren, wie wir Nordrhein-Westfalen sicherer machen, Freiheit und Sicherheit aber auch im Einklang halten können.

Zum ersten Themenblock habe ich einige Fragen. Erstens wäre es vielleicht ganz hilfreich, wenn die Praktiker im Raum, die Polizeigewerkschaften, die bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Videoüberwachung einordnen würden.

Zweitens, an Herrn Professor Dr. Dr. Thiel gerichtet: Sie schreiben auf Seite 2 Ihrer Stellungnahme, dass – anders als gelegentlich vorgetragen – die Gefahr einer flächendeckenden Überwachung nicht bestehe. Könnten Sie bitte ausführen, warum Sie das so sehen?

Meine nächste Frage richtet sich an die Landesdatenschutzbeauftragte, Frau Block. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme auf Seite 11, dass die weiterhin geltenden Mechanismen der Ausschilderung, der Befristung auf ein Jahr und der Begrenzung der Speicherdauer auf grundsätzlich 14 Tage die Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der neuen Regelung nicht ausräumen. Der Gesetzentwurf sieht als weitere Voraussetzung bzw. sogar als weitere Beschränkung vor, dass ein unverzügliches Einschreiten der Polizei nötig ist, und ferner bestimmt die neue Nr. 2 in § 15a Abs. 1, dass es sich um Straftaten von erheblicher Bedeutung handeln muss. Zu diesen beiden Punkten habe ich in Ihrer Stellungnahme wenig bis gar nichts gefunden – vielleicht habe ich es auch übersehen. Wie beurteilen Sie unter Berücksichtigung dieser beiden zusätzlichen Aspekte die Verhältnismäßigkeit der neuen Regelungen?

Ich hätte sicherlich auch noch andere Fragen zur Videobeobachtung, aber wir wollen uns ja kurz fassen.

Zum Thema der strategischen Fahndung interessiert mich zunächst auch die Einschätzung der Polizeigewerkschaften aus der Praxis. In § 12a des Gesetzentwurfs heißt es, dass die Maßnahme zulässig ist,

„wenn auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten der in Absatz 1 bezeichneten Art begangen werden sollen.“

Mir geht es um diese tatsächlichen Anhaltspunkte, die vorliegen müssen. Könnten Sie für uns darstellen, worum es sich dabei handelt, wie es festgestellt wird und wie Ihrer Meinung nach darüber entschieden wird?

Meine zweite Frage zur strategischen Fahndung richtet sich an Herrn Professor Dr. von Coelln. In Ihrer Stellungnahme stellen Sie auf den Ländervergleich ab. In den meisten Bundesländern sind nun schon ähnliche Regelungen in Kraft. Wie beurteilen Sie die in Nordrhein-Westfalen vorgeschlagenen Regelungen hinsichtlich ihrer Angriffsintensität? Schießt Nordrhein-Westfalen da über das Ziel hinaus oder entspricht es eher Maß und Mitte? Ist es also nur eine geringe Eingriffsintensität, die diese nordrhein-westfälische Regelung vielleicht sogar deutlich von den Regelungen in den anderen Bundesländern unterscheidet?

Eine letzte Frage in dieser Fragerunde an Herrn Professor Dr. Ennuschat: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass die Entwurfsbegründung die Erforderlichkeit dieser Neuregelung ohne jegliche inhaltliche Begründung behauptete. Auf Seite 30 und 31 der Entwurfsbegründung heißt es:

„Personenkontrollen und Identitätsfeststellungen nach § 12 haben sich bislang als nicht ausreichend erwiesen, um die in § 12a aufgeführten Straftaten bekämpfen zu können. Gleiches gilt für Verkehrskontrollen nach § 36 Abs. 5 der Straßenverkehrsordnung, denn diese dienen ausschließlich der Abwehr von Gefahren, die von verkehrsuntüchtigen Verkehrsteilnehmern oder Kraftfahrzeugen ausgehen, nicht aber der Bekämpfung von Straftaten. Erst die Ergänzung um eine Regelung wie in § 12a ermöglicht es der Polizei, die genannten Formen der Kriminalität wirksamer zu verhüten.“

Überzeugt Sie diese Begründung nicht, um die Erforderlichkeit der Regelung zu verdeutlichen?

**Hartmut Ganzke (SPD):** Vielen Dank an alle Sachverständigen, dass Sie bei diesem wunderschönen Wetter in diesen wunderschönen Plenarsaal gekommen sind, um mit uns einen Gesetzentwurf zu diskutieren, der – jedenfalls nach Meinung der SPD-Fraktion – nicht ganz so wunderschön ist. Aber sei es drum; wir diskutieren heute intensiv darüber. Deshalb danke ich Ihnen sehr, dass Sie – auch für diese lange Zeit – zur Verfügung stehen.

Wir werden es uns seitens der SPD-Fraktion so aufteilen, dass zu den einzelnen Themenblöcken unterschiedliche Kollegen Sie befragen werden. Gleich wird der Kollege Kossiski einige Fragen zum ersten Block stellen, zuvor will ich aber einleitend eine Frage an die Sachverständigen Herrn Fiedler, Herrn Dr. Gazeas und Herrn Dr. Löffelmann stellen. Meine Frage schließt an das an, was der Kollege Lürbke zuvor gesagt hat; er hat nämlich auch über andere Bundesländer gesprochen.

In Ihren Stellungnahmen haben Sie auch auf die Notwendigkeit eines Musterpolizeigesetzes hingewiesen. Meine Frage steht etwas vor der Klammer, hat aber auch einen Bezug zu den Themen „Videobeobachtung“ und „strategische Fahndung“: Inwieweit wäre Ihrer Sachverständigensicht zufolge ein solches Musterpolizeigesetz hilfreich,

und inwiefern kann die aktuell stattfindende Novellierung der Polizeigesetze in verschiedenen Bundesländern eine gegenteilige Wirkung erzielen und eine weitere Zersplitterung zur Folge haben?

**Andreas Kossiski (SPD):** Auch ich danke Ihnen für Ihre Anwesenheit. Gerichtet an die Polizeigewerkschaften – jeweils zu den Themen „strategische Fahndung“ und „Videoüberwachung“ –: Inwieweit besteht aus Ihrer Sicht Regelungsbedarf, und reichen die bisherigen Regelungen im PolG NRW nicht bereits aus? Inwieweit ist die vorgesehene gesetzliche Regelung insgesamt aus Ihrer Sicht praktikabel? – Das zunächst als generelle Einstiegsfrage; zu konkreteren Fragen kommen wir vielleicht in der zweiten Fragerunde.

Herr Dr. Löffelmann, in Ihrer Stellungnahme thematisieren Sie die Abgrenzung der Inaugenscheinnahme zur Durchsuchung in § 12a Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Gesetzentwurfs vor dem Hintergrund des Artikels 13 des Grundgesetzes und kritisieren die Begründung des Gesetzentwurfs als unscharf. Könnten Sie näher erläutern, wo Sie da Schwierigkeiten sehen?

Zum Thema „Videoüberwachung“ richte ich eine weitere Frage an die Polizeigewerkschaften. Ich zitiere aus der Stellungnahme der GdP, Seite 5:

Die Videoüberwachung

„erfordert aber, dass auch notwendige Interventionskräfte zur Verfügung stehen, die im Falle, dass durch die Videoüberwachung Bedrohungs- oder Gefährdungstatbestände festgestellt werden, eingreifen können.“

Sind diese personellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Videoüberwachung aus Ihrer Sicht derzeit gegeben bzw. welche Personalsituation wäre aus Ihrer Sicht hierfür erforderlich?

Ein weiteres Zitat aus der Stellungnahme der GdP auf Seite 5 lautet:

„Abschließend weisen wir noch darauf hin, dass die Videoüberwachung kein Instrument sein darf, mit dem man polizeiliche Aktivitäten, die eigentlich zu Präventionszwecken dringend erforderlich sind (z. B. Streifentätigkeit, Bezirksdienst u. a.), ersetzen kann.“

Für wie groß halten Sie die Gefahr, dass es zu einem solchen Szenario kommen könnte? Wie wirksam ist Ihrer Erfahrung nach eine Videoüberwachung?

**Verena Schäffer (GRÜNE):** Auch ich möchte mich bei den Sachverständigen für die Stellungnahmen und für Ihre Teilnahme an der Sitzung ganz herzlich bedanken. Zum Thema „Videoüberwachung“ habe ich einige Fragen; teils kann ich dabei auch an meine Vorredner anknüpfen.

Meine erste Frage richtet sich an Frau Block. Gibt es aus Ihrer Sicht bei dieser neuen Regelung in § 15a Abs.1 Nr. 2, die nun zur Videoüberwachung eingeführt werden soll, überhaupt noch Beschränkungen für den Einsatz von Videokameras? Würden Sie mir zustimmen, dass man dann Nr. 1 eigentlich auch streichen könnte? Denn die Frage

ist, ob diese Nr. 1 de facto überhaupt noch zur Anwendung kommen würde oder ob wir in Zukunft nicht polizeiliche Videobeobachtungen eigentlich nur noch auf Grundlage der Nr. 2 haben werden.

Meine zweite Frage richtet sich ebenfalls an Frau Block, aber auch an Herrn Professor Dr. Gusy, und sie hängt ebenfalls mit dieser Nr. 2 zusammen. Glauben Sie, dass dieser Passus zu Verdrängungseffekten führen wird? Zukünftig wird es nicht mehr nötig sein, einen Nachweis über die Wiederholung von Straftaten bzw. über die Begünstigung von Straftaten durch die Beschaffenheit des Ortes nachweisen zu müssen.

Herr Dr. Löffelmann, spannend ist Ihre Einschätzung zu § 15a Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs. Sie sagen, dass darin im Prinzip schon der strafprozessuale Anfangsverdacht beschrieben wird, was zur Folge hat, dass es auch Strafverfolgungsmaßnahmen geben muss. Könnten Sie das noch einmal ausführen?

Interessant sind die Forderungen der GdP. Herr Mertens, Sie hatten gefordert, § 15a Abs. 1 noch eine Nr. 3 hinzuzufügen, und zwar zur Videobeobachtung bei Objektschutzmaßnahmen. Meine Frage dazu richtet sich neben Herrn Mertens auch an Frau Block. Einerseits finde ich das ein Stück weit nachvollziehbar, andererseits frage ich mich, ob es so, wie Sie argumentieren, tatsächlich zu einer Entlastung des Personaleinsatzes führen würde; denn es wird sowohl Personal vor Ort benötigt, das einschreiten kann, als auch Personal in der Polizeiwache, das die Kameras beobachtet. Nur dann funktioniert die Videobeobachtung, und dies soll auch weiterhin in dieser Weise gesetzlich fortgeführt werden.

Herr Professor Dr. Gusy, momentan gibt es eine Evaluationspflicht, die zum 31. Juli 2018 ausläuft. Bis dahin muss die Landesregierung eine erste Evaluation vorlegen, die tatsächlich in den Blick nehmen soll, ob die Wirksamkeit der Videoüberwachung gegeben ist. Diese Pflicht soll jetzt abgeschafft werden. Für uns stellt sich die Frage, ob sie abgeschafft wird, bevor die Landesregierung diese Evaluation vorlegt. Stimmen Sie mir zu, dass damit auch der Wille des Gesetzgebers umgangen wird, wenn man diese Evaluationspflicht abschafft, bevor überhaupt eine erste Evaluation vorgelegt wird, obwohl diese schon vor einigen Jahren hier beschlossen wurde?

Abschließend möchte ich einige Fragen zur Schleierfahndung stellen. Frau Block, Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr deutlich geschrieben, dass Sie die Regelung zur Schleierfahndung für unverhältnismäßig halten. Dazu bitte ich Sie um Erläuterungen.

Frau Block und Frau Dr. Scharlau, an Sie möchte ich eine Frage zur Schleierfahndung im Vergleich zur Videobeobachtung stellen. Bei der Videobeobachtung ist es so, dass die videografierten Räume bzw. Gebiete gekennzeichnet werden müssen. Bürgerinnen und Bürger können diese Räume umgehen, wenn sie das möchten. Bei der Schleierfahndung ist das, soweit ich es im Gesetzentwurf erkenne, nicht möglich. De facto wissen Bürgerinnen und Bürger nicht, ob sie sich in einem Gebiet in Nordrhein-Westfalen befinden, in welchem Schleierfahndung angewendet wird. Teilen Sie die Bedenken, die ich zu dieser Thematik sehe?

Herr Professor Dr. Gusy, Sie haben das EuGH-Urteil angesprochen und gesagt, dass dieses tatbestandliche Begrenzungen bezüglich der Kontrollgebiete fordert. Im Gesetzentwurf werde dies überhaupt nicht berücksichtigt. Wie müssten diese Begrenzungen Ihrer Ansicht nach aussehen?

Herr Professor Dr. von Coelln und Herr Professor Dr. Gusy, an Sie habe ich noch eine letzte Frage zur Schleierfahndung. Wir kreisen in gewisser Weise um die Begriffe der Verdachtsunabhängigkeit und des Anlassbezugs. Für die Schleierfahndung sind das die beiden zentralen Begriffe. Könnten Sie sie differenzieren und darstellen, worin tatsächlich die Unterschiede liegen?

**Markus Wagner (AfD):** Vielen Dank an die Sachverständigen für die wirklich intensive Arbeit, die Sie geleistet haben. Meine ersten Fragen beziehen sich auf § 8 Abs. 4 und 5. Dazu möchte ich Herrn Professor Dr. Grumke befragen. § 8 Abs. 5 definiert die drohende terroristische Gefahr.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Herr Kollege, wir wollten nach Themenblöcken vorgehen. Bei Themenblock 1 haben wir uns darauf verständigt, dass es sich um die Videobeobachtung und um die strategische Fahndung handeln soll.

**Markus Wagner (AfD):** Dazu habe ich auch eine Frage, und zwar an Herrn Professor Dr. Schwarz. Mehrere Sachverständige haben die Frage aufgeworfen, ob es angesichts der Formulierung in § 12a – „in Augenschein genommen“ – zulässig sei, zum Beispiel Kofferräume und Taschen zu öffnen und noch weiter gehend zu durchsuchen.

Auch stellen sich bei Wohnmobilen Fragen hinsichtlich Artikel 13 des Grundgesetzes. Seitens der Deutschen Polizeigewerkschaft wurde die explizite Ausweitung auf Durchsuchungen angeregt. Herr Professor Dr. Schwarz, Sie haben die strategische Fahndung in Ihren Ausführungen im Wesentlichen für zulässig erachtet. Wie bewerten Sie diesen Themenkomplex? Halten Sie die Norm unter diesen Gesichtspunkten weiterhin für zulässig und verfassungskonform? Wie stehen Sie des Weiteren vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Bedenken zu der Anregung, die Befugnisse explizit auf Durchsuchungen zu erweitern?

**Marcus Pretzell (fraktionslos):** Herr Professor Dr. Klein, Herr Professor Dr. Thiel und Herr Dr. Löffelmann, ich möchte an Sie eine Frage zum Begriff der Inaugenscheinnahme in § 12a stellen. Könnten Sie bitte darstellen, was Sie unter diesem Begriff verstehen? Was ist darunter zulässig und was ist nicht mehr zulässig?

Herr Fiedler, im Anschluss an die Antworten darauf: Wie bewerten Sie diesen Begriff im Hinblick darauf, der Bekämpfung von Straftaten gerecht zu werden?

Herr Dr. Löffelmann und Herr Professor Dr. Schwarz, Sie möchte ich hinsichtlich des unverzüglichen Einschreitens der Polizei nach § 15a des Gesetzentwurfs fragen, wie Sie den Begriff der Unverzüglichkeit einordnen bzw. quantifizieren.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Vielen Dank. Damit ist die erste Fragerunde beendet. Wir beginnen die Antwortrunde bei Herrn Professor Dr. Schwarz.

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie):** Herzlichen Dank für die Gelegenheit, im Rahmen dieses durchaus wichtigen Gesetzgebungsverfahrens als Sachverständiger beratend tätig sein zu können. Wenn ich es richtig rekapituliere, bin ich von Herrn Dr. Katzidis hinsichtlich meiner verfassungsrechtlichen Beurteilung der Notwendigkeit der strategischen Überwachung und der Videoüberwachung gefragt worden. Herr Wagner hat eine Frage zu Durchsuchung und Erweiterung gestellt, ebenfalls mit Blick auf die strategische Fahndung. Herr Pretzell hat eine Frage zum unverzüglichen Einschreiten der Polizei gestellt. Sollte ich etwas überhört haben, bitte ich um einen Hinweis.

Die strategische Überwachung betreffend wird man sicherlich sagen können, dass es sich um einen Eingriff handelt, der sich durch zwei zentrale Merkmale auszeichnen kann. Auf der einen Seite – das ist im Schrifttum meines Wissens völlig unbestritten – handelt es sich um einen Eingriff von ganz erheblicher Streubreite, weil er eine Vielzahl von Personen unmittelbar betreffen kann. Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass die Eingriffsintensität der strategischen Fahndung sich tatsächlich zunächst einmal auf eine Anhalte- und Sichtkontrolle beschränkt.

Es handelt sich daher um eine fast an der unteren Grenze zum Bagatellbereich liegende Beeinträchtigung, bei der man zwar sagen kann, dass sie die allgemeine Handlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betrifft, die Eingriffsintensität ist aber so gering, dass auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Eingriffsrechtfertigung relativ gering sind. Man kann wohl sagen, dass vernünftige Gründe des Allgemeinwohls schon für eine Rechtfertigung sprechen; der Gesetzgeber hat in der Begründung des Gesetzentwurfs auch entsprechende Argumente vorgebracht. Es handelt sich um einen im Vorfeld liegenden Gefahrerforschungseingriff, und es ist natürlich eine Überwachungsmaßnahme, aber diese Überwachungsmaßnahme ist durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gedeckt.

Die Voraussetzungen für § 12a des Gesetzentwurfs bilden ein abgestuftes Instrumentarium. Erstens ist die Maßnahme nur aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zulässig. Es muss also ein Lagebild vorliegen, das zumindest erkennen lässt, warum es überhaupt erforderlich ist, eine entsprechende Maßnahme zu treffen. Das bedeutet, dass eine anlasslose Überwachung schlichtweg nicht möglich ist. Zweitens muss es gebietsbezogen beschränkt um Straftaten der in Abs. 1 bezeichneten Art gehen. Dabei handelt es sich aber um Straftaten von erheblicher Bedeutung, also ist auch nicht jede Straftat ausreichend. Auch hier hat der Gesetzgeber bereits von vornherein Kautelen eingezogen, die eine anlassunabhängige Überwachung eigentlich a priori ausschließen.

Darüber hinaus wird man sagen können – ich werde das gleich auch bei der Videoüberwachung deutlich machen –: In der Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – das ist dem Grunde nach auch völlig zutreffend – handelt es sich hier um ein abgestuftes Instrumentarium eines flankierenden Grundrechtsschutzes durch

Verfahren. Verfassungsrechtlich ist das zunächst einmal durch Richtervorbehalte angelegt, die es bei bestimmten Grundrechtseingriffen gibt. Davon ausgehend kann man aber auch im Umkehrschluss sagen, dass ein Richtervorbehalt nicht etwa für jeden Grundrechtseingriff erforderlich ist, sondern der Richtervorbehalt ist zunächst einmal dann erforderlich, wenn er verfassungsrechtlich vorgesehen ist.

Dass das Bundesverfassungsgericht dies im Wege einer bisweilen kreativen Rechtsfortbildung – so nenne ich es einmal – weiter ausgeweitet hat, die zwar dem Gedanken des Grundrechtsschutzes folgt, sei nur am Rande erwähnt. Aber entscheidend ist, dass für Maßnahmen mit einer Eingriffsintensität, wie sie bei der strategischen Überwachung vorliegt, ein Behördenleitervorbehalt sicherlich völlig ausreicht, um damit dem Gedanken des flankierenden Grundrechtsschutzes durch Verfahren Rechnung zu tragen.

Im Weiteren möchte ich auf die Frage der Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel eingehen, wie er in § 15a des Gesetzentwurfs geregelt ist. So können wir sicherlich auch die Videoüberwachung öffentlicher Räume bezeichnen.

Auch hier wird man zunächst einmal sagen können, dass es sich mitnichten, wie im Schrifttum behauptet, um ein Verdachtsgewinnungsinstrument handelt, um damit weitere polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen zu ermöglichen. Weitere polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen können sich in der Folge anschließen, aber der entscheidende Punkt ist, dass es zunächst einmal um ein präventives Instrumentarium geht, das auch einer völlig legitimen Staatsaufgabe Rechnung trägt; nämlich für Sicherheit in öffentlichen Räumen zu sorgen. Das muss man immer wieder betonen; denn Maßnahmen der Sicherheitsbehörden erfüllen keinen Selbstzweck, sondern sie dienen entweder tatsächlich der Herstellung von Sicherheit oder sie haben die zentrale Aufgabe, die Staatsaufgabe, Sicherheit im öffentlichen Raum zu gewährleisten, effektiv zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund ermöglicht auch § 15a mitnichten eine allgemeine, flächendeckende Videoüberwachung öffentlicher Räume. Auch hier liegt ein abgestuftes Instrumentarium vor. Nach Maßgabe von § 15a Abs. 1 Nr. 1 gilt erstens, dass an dem konkreten Ort, an dem eine Videoüberwachung stattfinden soll, bereits wiederholt Straftaten begangen wurden, und zusätzlich – das ist kumulativ zu verstehen – muss die Beschaffenheit des Ortes bestimmte Voraussetzungen aufweisen, damit überhaupt eine Videoüberwachung angeordnet werden kann.

Das verlagert meinem Verständnis nach das Ganze ein wenig nach vorn, indem tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten verabredet, vorbereitet oder begangen werden – die Straftaten müssen also noch nicht zwingend vorliegen. Gleichzeitig greift der Gesetzgeber aber auch hier korrigierend ein und sagt nicht, dass alle Straftaten ausreichen, sondern wiederum nur Straftaten von erheblicher Bedeutung, wie sie in § 8 PolG NRW geregelt sind. Auch hier müssen wir nicht befürchten, dass die Videoüberwachung zum Beispiel zur Überwachung von Ordnungswidrigkeiten herangezogen werden kann, sondern das Gesetz trifft eine ganz klare Vorgabe.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf ebenfalls, dem Gedanken prozeduralen Grundrechtsschutzes geschuldet, einen Behördenleitervorbehalt. Dieser ist sicherlich

für die entsprechenden Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und in die allgemeine Handlungsfreiheit völlig sachgerecht und ausreichend.

Es sind außerdem entsprechende Dokumentationspflichten aufgenommen worden. Das entspricht ebenfalls einem moderneren Trend. Darüber hinaus gibt es eine ganz klare Zweckbindung die Möglichkeiten und die Dauer der Datenspeicherung betreffend. Diese umfasst 14 Tage, es sei denn, die Daten werden zur Verfolgung weiterer Straftaten – dann aber im repressiven Bereich – benötigt. Auch das begegnet grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken.

Herr Pretzell, daran anschließend zur Frage des unverzüglichen Einschreitens der Polizei: Die Videoüberwachung, so wie sie hier konzipiert ist, setzt gewissermaßen als dritte kumulative Voraussetzung voraus, dass ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist. „Unverzüglich“ würde der Jurist allgemein durch die Formulierung „ohne schuldhaftes Zögern“ definieren. Jedenfalls soll die Polizei nicht ohne schuldhaftes Zögern an einem Einsatz gehindert sein.

Meiner Meinung nach steht dahinter eine ganz andere Erwägung. Die Videoüberwachung soll nicht etwa die Funktion haben, polizeiliche Aufgabenwahrnehmung vor Ort zu ersetzen, sondern wenn im Rahmen der Videoüberwachung tatsächlich Anhaltspunkte für die Begehung oder Vorbereitung entsprechender Straftaten gewonnen werden, muss die Polizei auch unverzüglich eingreifen. Man soll nicht etwa – solche Gedanken spielten bei der Vorratsdatenspeicherung eine Rolle – erst einmal Daten sammeln und später tätig werden. Die Frage, ob die Videoüberwachung öffentlicher Räume die Polizeipräsenz im öffentlichen Raum ersetzt – sie wird im Schrifttum seit etwa 15 Jahren immer wieder diskutiert –, will der Gesetzgeber mit dieser Regelung ausschließen.

Herr Wagner, ich komme abschließend zu Ihrer Frage nach dem Vorgehen bei polizeilichen Anhalte- und Sichtkontrollen. Zunächst einmal hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass die Durchsuchung von durch Personen mitgeführten Sachen und Fahrzeugen nur unter den engen Voraussetzungen des Gesetzes nach Maßgabe der §§ 39 und 40 des Polizeigesetzes NRW überhaupt zulässig ist; es handelt sich also um keine allgemeine Durchsuchung.

Bei der Anhalte- und Sichtkontrolle ist die Frage: Gestattet die weiter gehende Durchsuchung bzw. Inaugenscheinnahme tatsächlich auch das Öffnen des Kofferraums und das Durchsuchen mitgeführter Gegenstände? – Die Intention des Gesetzgebers ist, Straftaten zu verhindern. Auch hier handelt es sich also um eine präventivpolizeiliche Maßnahme, die aber an das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte geknüpft ist. Das umfasst nach meinem Verständnis zunächst einmal grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass die Polizei unter entsprechenden Voraussetzungen in der Lage ist, mitgeführte Fahrzeuge und Sachen in Augenschein zu nehmen.

Darüber, ob das Wohnmobil eine Wohnung im Sinne von Art. 13 des Grundgesetzes ist, wenn es dazu bestimmt ist, dem dauerhaften Wohnen zu dienen, kann man lange streiten. Das ist fast schon eine juristische Oberseminarfrage. Wenn man den Standpunkt vertritt, dass es heutzutage mobile Verhältnisse gibt, in denen jemand unter Umständen auch nur noch im Wohnmobil wohnt und es als seinen Wohnungsort ansieht,

dann wird man wahrscheinlich die engeren Voraussetzungen von Art. 13 des Grundgesetzes zumindest mit in den Blick nehmen müssen. Die Frage ist aber als solche bereits umstritten.

Was nicht umstritten ist, ist die Tatsache, dass auch hier nicht eine anlassunabhängige Vollüberwachung des öffentlichen Verkehrsraums ermöglicht wird, sondern die polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrolle als strategische Fahndung ist nur auf Grundlage einer Behördenleiterentscheidung und in Anknüpfung an das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte möglich, was wiederum eine Frage des polizeilichen Lagebildes ist und nicht die anlasslose Überwachung gestattet.

Ich hoffe, dass ich die Fragen der Abgeordneten damit hinreichend beantwortet habe.

**Prof. Dr. Dr. Markus Thiel (Deutsche Hochschule der Polizei):** Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, zu verschiedenen Fragen Stellung zu nehmen. Herr Dr. Katzidis und Herr Lürbke haben an mich die Frage gerichtet, wie ich die Gefahr einer flächendeckenden oder uferlosen Anwendung der Maßnahmen nach § 15a des Gesetzentwurfs bewerte. Ich kann mich da den Worten meines Kollegen Professor Dr. Schwarz anschließen. Ich sehe diese Gefahr überhaupt nicht. Das hat zum einen rechtliche, zum anderen faktische Gründe.

Die rechtlichen Gründe liegen in der Fassung des Tatbestandes begründet. Es ist aus der Formulierung vollkommen ersichtlich, dass es sich um eine Maßnahme handelt, die einzelne Orte und gerade nicht flächendeckend überwachen soll. Es gibt eine klare Zielbestimmung – in der Vorschrift steht „zur Verhütung von Straftaten“ und nicht „zur Verhütung von Ordnungswidrigkeiten“ oder anderer Übertretungen.

In den differenziert geregelten Nrn. 1 und 2 des § 15a Abs. 1 sind weitere Vorgaben bzw. Anforderungen festgeschrieben, die eine flächendeckende Anwendung meiner Einschätzung nach ausschließen. Laut Nr. 1 müssen wiederholt begangene Straftaten vorliegen, es muss eine Beschaffenheit des Ortes vorliegen, die die Begehung von Straftaten begünstigt, und es müssen Tatsachen vorhanden sein, die die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort auch weitere Straftaten begangen werden. Das entspricht der bisherigen Regelung, die ich für völlig unproblematisch halte. Es wird also keine flächendeckende, uferlose Ausweitung geben – das sieht man auch schon daran, dass die geltende Regelung nicht besonders häufig zur Anwendung gekommen ist.

Als problematischer könnte sich Nr. 2 erweisen, darauf haben mehrere Kollegen hingewiesen. Auch hier sehe ich aber keine echte Problematik; denn auch Nr. 2 ist an die Anforderungen des Zwecks der Vorschrift gebunden. Die Maßnahme bleibt auf einzelne Orte beschränkt, und es müssen Straftaten von erheblicher Bedeutung, verglichen mit Nr. 1 also etwas erhöhte Gefahrenlagen vorliegen.

Dass ich die Gefahr der flächendeckenden und uferlosen Anwendung nicht sehe, hat auch faktische Gründe. Sie hängen mit der Regelung am Ende der Norm zum unverzüglichen Einschreiten der Polizei zusammen. Es wird schon aus personellen Gründen überhaupt nicht machbar sein, bestimmte Orte flächendeckend zu überwachen. Zwangsläufig wird es sich auf Kriminalitätsschwerpunkte beschränken müssen.

Bedenken müssen wir außerdem, dass die offene Videoüberwachung in der Bevölkerung durchaus ein Desiderat ist. Die Leute wünschen sich mehr Überwachung durch Kameras an dunklen und an schlecht einsehbaren Orten. Man sollte meiner Meinung nach aber noch deutlicher machen, dass es sich um die offene Videoüberwachung handelt. Deshalb würde ich dazu raten, den Satz am Ende des bisherigen § 15a Abs. 1 – darüber, dass mit bestimmten Maßnahmen auf die Beobachtung hingewiesen soll – wieder in die Norm aufzunehmen.

Hinzu kommt der Behördenleitervorbehalt. Auch hier ist also nicht zu erwarten, dass die Polizeibehörden beliebig einschreiten. Es wird jeweils zu erwägen sein, ob die Kapazitäten die Überwachung hergeben.

Herr Pretzell, Sie haben nach der Inaugenscheinnahme im Zusammenhang mit der strategischen Fahndung und danach, wie weit man gehen darf, gefragt. Hierzu kann man auf die Rechtsprechung aus anderen Ländern hinweisen. In Hamburg wurde beispielsweise geurteilt, dass ein Betrachten sowohl des Äußeren als auch des Inneren mitgeführter Sachen möglich ist. Man dürfe die Gegenstände lediglich genauer betrachten – wie der Begriff „Inaugenscheinnahme“ schon sagt –, nur körperliche Einwirkungen sollen nicht zulässig sein.

Es gilt also wie in anderen Bereichen auch: „Just look, don't touch.“ Man kann es meiner Meinung nach also ganz klar von der Durchsuchung abgrenzen – lediglich das Betrachten, aber nicht das Berühren, Anfassen oder Beiseiteschieben von Gegenständen. Wenn man das zugrunde legt, ist der Tatbestand auch hinreichend bestimmt gefasst.

**Dr. Nikolaos Gazeas (Rechtsanwalt, Köln):** Die an mich adressierte Frage betraf ein mögliches Musterpolizeigesetz und ob man die Kräfte nicht auf dessen Entwicklung konzentrieren sollte.

In den Ländern gibt es durchaus sehr unterschiedliche Polizeirechte. Das führt nach meiner Bewertung dazu, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ländern, aber auch mit dem Bund, nicht unerheblich beeinträchtigt wird. Wir müssen bei der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden – heute sprechen wir vor allem über die Polizeibehörden – beachten, dass es sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Zusammenarbeit gibt; nämlich einerseits zwischen Bund und Ländern und andererseits zwischen den Ländern untereinander.

Für die Zusammenarbeit der Länder untereinander sind ein Musterpolizeigesetz und eine Verständigung auf im Kern identische Eingriffsbefugnisse meiner Ansicht nach absolut sinnvoll; denn die Gefahrenlage ist im Kern – von Nuancen abgesehen – dieselbe. Deshalb erschließt es sich mir nicht, dass in einem Land, beispielsweise im Rahmen des Gewahrsams in Bayern, eine Unendlichkeitshaft ermöglicht wird, in einem anderen, sehr freiheitlich orientierten Land aber nur eine Präventivhaft von lediglich zwei Tagen.

Das eröffnet im Übrigen auch das Risiko, dass aus Ermittlersicht in Form eines „Forum Shoppings“ gesteuert wird. In diesen Fällen kann man den Ermittlern auch keinen Vorwurf machen, dass sie das tun. Man versucht also beispielsweise, einen Fall – wenn

es irgendwie geht – in Bayern anzudocken, weil man dort die größten Eingriffsbefugnisse hat. Das ist mit einer rechtsstaatlichen Ordnung meiner Meinung nach nicht zu vereinbaren. Hier sollte es gemeinsame Aufgabe aller Länder sein – dafür gibt es ja die Innenministerkonferenz –, an einem Musterpolizeigesetz zu arbeiten.

Man sollte auch im Blick haben, dass es nicht nur um die unmittelbare Anwendung der Eingriffsbefugnisse geht, sondern wir werden später auch noch über die Weiterverwertung der Daten sprechen, also über eine Übermittlung der Daten und damit einhergehende Zweckänderungen. Dabei kann es zu völlig unterschiedlichen Datenflüssen kommen, und dafür gibt es meiner Ansicht nach keinen sachlichen Grund.

Ich erlaube mir, in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass diese Fragen der Vereinheitlichung ganz aktuell auch im 1. Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zum Anschlag am Breitscheidplatz diskutiert werden. Dort hat am 17. Mai eine Sachverständigenanhörung zu Fragen der föderalen Sicherheitsarchitektur stattgefunden. Ich war dort einer der Sachverständigen.

Trotz aller unterschiedlichen Ansichten innerhalb der dort anwesenden Fraktionen ist zum Vorschein gekommen, dass die Zusammenarbeit ein ganz elementarer Teil dessen ist, was zur Gewährleistung eines ausreichenden Schutzes nötig ist. Es geht also nicht immer darum, die Frage nach schärferen Gesetzen aufzuwerfen, sondern darum, ob die Zusammenarbeit in unserem föderalen Gefüge mit ganz vielen Behörden funktioniert. Letztlich müssen 16 Landespolizeien, das BKA und die Bundespolizei gesteuert werden – die Polizei des Deutschen Bundestags nehme ich mal aus. Dem sollte man sich mit Blick auf Einheitlichkeit widmen, und ich glaube, dass es zu einer spürbaren Erleichterung führen würde.

Die Frage des einheitlichen Vorgehens betreffend möchte ich abschließend darauf hinweisen, dass der hier vorgelegte Gesetzentwurf so aufgesetzt ist – das ist dem Entwurf zu entnehmen –, dass er zunächst einmal sozusagen im Schnelldurchgriff einige Eingriffsbefugnisse zu schaffen beabsichtigt, um eine grundlegendere Reform des Polizeigesetzes zurückzustellen. Das ist meiner Ansicht nach eine sehr unglückliche Vorgehensweise, die man noch mal überdenken sollte.

Das gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass man selbst bei diesem ersten Schritt tatsächlich nur Eingriffsbefugnisse schafft. Die Maßgaben, die schon längst hätten umgesetzt werden müssen, nämlich die Richtlinie (EU) 2016/680 über den Schutz personenbezogener Daten, aber auch die Auswirkungen der Datenschutz-Grundverordnung, werden in diesem nun anliegenden Schnelldurchlauf aber nicht berücksichtigt. Die Datenschutzbeauftragte, Frau Block, hat darauf ausdrücklich hingewiesen, und dem schließe ich mich vollumfänglich an.

Warum das nicht geschieht, erschließt sich mir nicht. Bei dem, was zeitlich tatsächlich drängt – dabei geht es meiner Meinung nach ausschließlich um die Befugnisse, die terroristische Gefahren anvisieren –, ist es legitim, es jetzt schon in den Blick zu nehmen. Alles andere sollte zurückgestellt werden und mit der nötigen Zeit und dem Input der Sachverständigen, die dann vielleicht etwas mehr Zeit haben, darüber nachzudenken und Ihnen ihre Gedanken mitzuteilen, angegangen werden.

**Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät):** Ich bin zu meiner Einschätzung der Erforderlichkeit als Teil der Verhältnismäßigkeit der strategischen Fahndung gefragt worden. Dem Gesetzentwurf ist das Bemühen um die Wahrung der Verhältnismäßigkeit deutlich anzusehen. In der Begründung des Gesetzentwurfs gibt es sehr umfangreiche Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der strategischen Fahndung.

Die Verhältnismäßigkeit setzt sich aus vier Unterpunkten zusammen. Auffällig ist, dass von diesen vier Unterpunkten drei Unterpunkte sehr ausführlich behandelt werden, der Unterpunkt „Erforderlichkeit“ hingegen ausgesprochen knapp, und zwar auf den Seiten 32 bis 34 des Gesetzentwurfs gar nicht. Ich bin zu Recht darauf hingewiesen worden, dass es auf Seite 30 tatsächlich einen Satz dazu gibt, das fällt aber insgesamt sehr knapp aus.

Ob die Erforderlichkeit einer Maßnahme vorliegt, ist in erster Linie eine polizeifachliche Frage. Dazu sind heute einige Experten anwesend, die Sie dazu befragen können. Ohnehin haben Sie als Gesetzgeber da auch einen Beurteilungsspielraum.

Wichtiger erscheint mir, ob die prozeduralen Vorkehrungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit schon voll ausgeschöpft sind. Ich will dazu darauf hinweisen, dass schon verschiedentlich geäußert worden ist, dass die strategische Fahndung eine große Streubreite entfaltet. So kann man sich schon fragen, ob man nicht prozedurale Vorkehrungen treffen sollte, die gerade diese Streubreite aufgreifen.

Ich habe den Eindruck, dass Sie dazu im Gesetzentwurf noch nicht alles, woran man denken könnte, ausgeschöpft haben. Das betrifft zum einen die Verantwortung innerhalb der Behördenhierarchie: Wer ordnet die strategische Fahndung an? Zum anderen betrifft es die Berichtspflichten der Landesregierung gegenüber dem Parlament. Bei anderen Maßnahmen haben Sie dies vorgesehen, nicht aber bei der strategischen Fahndung. Ich habe den Eindruck, dass wegen der großen Streubreite – viele Unbeteiligte wären betroffen – Berichtspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag ein angezeigtes Mittel wären.

**Dr. Markus Löffelmann (Landgericht München I):** Zur Frage von Herrn Ganzke zum Musterpolizeigesetz hat Herr Dr. Gazeas schon einiges gesagt, dem ich mich weitgehend anschließen kann. Es besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass eine Harmonisierung der Polizeigesetze der Länder sinnvoll und eine absolute Notwendigkeit ist.

Angesichts der Entwicklungen in jüngerer Zeit in verschiedenen Bundesländern – allen voran in Bayern, auch Niedersachsen hat kürzlich einen neuen Entwurf vorgelegt, ebenso Baden-Württemberg und andere Länder – kann man eine gewisse Schnittmenge ausmachen. Ich denke dabei in erster Linie an die elektronische Aufenthaltsüberwachung und an die Aufenthaltsanordnungen, die in den Regelungen der Länder Eingang gefunden haben.

Man erkennt aber auch sehr deutliche Differenzen. Diese zeigen sich schon bei der Behandlung des Gefahrenvorfelds. In Bayern hat man dazu ganz andere Vorstellungen als hier in Nordrhein-Westfalen. Dort wird schon eine Generalklausel geschaffen,

die auf das Gefahrenvorfeld bezogen ist und die drohende Gefahr definiert – im Detail durchaus abweichend von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. In Niedersachsen beispielsweise ist eine solche Definition gar nicht vorgesehen. Meines Erachtens ist in dieser Hinsicht eine Tendenz der Auseinanderentwicklung festzustellen. Die Behandlung des Gefahrenvorfelds ist – wir kommen dazu heute ja noch – insgesamt bislang unausgegoren.

Hinzu kommt, dass bei den einzelnen Befugnissen ebenfalls ganz unterschiedliche Tendenzen auszumachen sind. Dabei geht es zum Beispiel um die Onlinedurchsuchung, die Möglichkeit zur Datenmanipulation, die Videoüberwachung und unterschiedlich geregelten Gewahrsam.

Man kann also eine Zersplitterung feststellen, und das ist mit Sicherheit keine begrüßenswerte Entwicklung. In Bayern habe ich als Sachverständiger die dortigen Novellierungen massiv kritisiert. Ich sehe darin – das möchte ich hier ausdrücklich sagen – auch keinen Vorbildcharakter für die anderen Bundesländer.

Zur Frage nach der Inaugenscheinnahme hat Herr Professor Dr. Dr. Thiel den Begriff schon sehr schön definiert: „Just look, don't touch.“ – Nicht berühren, nur ansehen; das entspricht auch meinem Verständnis. Was mich allerdings stutzig gemacht hat, ist die Ausführung in der Entwurfsbegründung, dass darunter auch falle, den Kofferraum eines Autos oder eine Handtasche zu öffnen, um Einblick zu nehmen. Wenn man das von der betroffenen Person verlangt, würde es eine Mitwirkung erfordern, und dies kann ich der Norm nicht entnehmen. Wenn der Polizist selbst den Kofferraum oder die Handtasche öffnen würde, dann würde das eben doch das Berühren oder Hineinsehen umfassen. Deshalb habe ich in meiner Stellungnahme die Abgrenzung zur Durchsuchung, bei der das Berühren und Hineinsehen erlaubt ist – allerdings unter höheren Voraussetzungen – als unscharf bezeichnet.

Im Hinblick auf Wohnmobile muss ich Herrn Professor Dr. Schwarz dezidiert widersprechen. Die Wohnung wird im Sinne des Art. 13 des Grundgesetzes definiert als „jeder nicht allgemein zugängliche feststehende, fahrende oder schwimmende Raum, der ... zur Stätte des Aufenthalts oder Wirkens von Menschen gemacht wird.“ Wenn ich mit einem Wohnmobil oder einem Wohnwagen in den Urlaub fahre, dann wohne ich selbstverständlich darin. Das ist dann mein Refugium. Wenn man die Inaugenscheinnahme so versteht, dass man auch dort hineinschauen oder vielleicht auch die Tür öffnen darf, dann wird Art. 13 des Grundgesetzes berührt. Ich kann mir vorstellen, dass man die Norm in § 12a des Gesetzentwurfs entsprechend verfassungskonform auslegt, sodass so etwas nicht zulässig ist, besser wäre es aber, wenn hierzu eine Klarstellung erfolgen würde.

Zu § 15a Abs. 1 Nr. 2: Dort werden drei verschiedene Handlungen bezeichnet, nämlich das Verabreden, das Vorbereiten und das Begehen von Straftaten. Im Hinblick auf das Begehen von Straftaten sehe ich ein Kompetenzproblem; denn wenn Straftaten begangen worden sind, dann handelt es sich selbstverständlich um eine Aufgabe der Strafverfolgung, die im Kompetenzbereich des Bundesgesetzgebers liegt. Ich möchte auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum niedersächsischen SOG in BVerfGE 113, 348 verweisen; da ging es um eine ähnliche Problematik.

Man könnte nun natürlich in Nr. 2 die Formulierung „oder begangen“ streichen oder den Passus durch einen Verweis darauf, dass künftig Straftaten begangen werden könnten, variieren, aber dann gäbe es wiederum keinen Unterschied zur Nr. 1, es wäre also nicht die beabsichtigte Ausweitung.

Im Übrigen sehe ich im Hinblick auf die Varianten des Verabredens und Vorbereitens ein Bestimmtheitsproblem. Es handelt sich um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, und da sind präzise bereichsspezifische Normen und klare Regelungen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich. Das Vorbereiten von Straftaten kann alles Mögliche sein – beispielsweise, an entsprechenden Orten zu warten oder sich dort aufzuhalten. Damit würde der Bereich, zumal die Personen durch die Beobachtung verdrängt würden, in immer weiter davor liegende Bereiche ausgeweitet.

Zum Begriff des unverzüglichen Eingreifens der Polizei in derselben Norm: Ich sehe hier ehrlich gesagt keinen eigenen Regelungsgehalt. Herr Professor Dr. Schwarz hat bereits ausgeführt, dass die Polizei ohnehin unverzüglich eingreifen muss – das ist doch eine Selbstverständlichkeit. Der Gesetzentwurf erweckt hier aber den Anschein, dass es sich um ein limitierendes Merkmal handelt. Das sehe ich nicht so. „Unverzüglich“ ist nicht wie im Zivilrecht als „schuldhaftes Zögern“ zu verstehen, sondern im Gefahrenabwehrrecht darf es kein „sachwidriges Zögern“ sein.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft):**

Ich bedanke mich ebenfalls dafür, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Wir befassen uns hier im ersten Komplex mit Maßnahmen, welche sich mit der Alltagskriminalität vor Ort befassen, also nicht mit der Terrorismusgefahr, wie es in zahlreichen anderen, gerade neueren polizeirechtlichen Diskussionen gefordert wird.

In diesem Zusammenhang handelt es sich also um eine deutlich schwächere Form der Eingriffe, und schon dies zeigt: Allgemeine, bundeslandübergreifenden Regelungen sind in weiten Bereichen des Polizeirechts möglicherweise gar nicht notwendig; denn natürlich wird es zu keinem „Forum Shopping“ kommen. Es wird niemand das Verbrechen in Nordrhein-Westfalen verabreden anstatt in Niedersachsen,

(Dr. Christos Georg Katzidis [CDU]: Darf ich mal ganz kurz? Das ist hier sehr schwer zu verstehen!)

weil das geltende Recht hier in Nordrhein-Westfalen anders ist als in Niedersachsen. Von daher besteht hier völlig zu Recht Raum für landesrechtliche Regelungen.

Bei den beiden Vorschriften, um die es hier geht, wird nur der Eingriff vor Ort geregelt.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Herr Professor Dr. Gusy, ich möchte zwei Hinweise geben. Sprechen Sie bitte in das Mikrofon, da die Abgeordneten Sie ansonsten kaum verstehen können. Zweitens möchte ich Sie bitten, auf die konkret an Sie gerichteten Fragen und nicht allgemein zum gesamten Komplex zu antworten.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft):**

Das ist völlig klar. Ich werde die Fragen beantworten und bin auch schon dabei. Ich gehe also direkt in medias res.

Es geht hier also um zwei Regelungen, die getrennt voneinander gesehen werden müssen. Hinsichtlich der Videoüberwachung ist völlig klar, dass sie die polizeiliche Arbeit ergänzen und nicht ersetzen soll. Dafür ist diese neue Klausel im Gesetzentwurf, nach welcher ein unverzügliches Einschreiten der Polizei möglich sein muss, eine wichtige Klarstellung. Das macht den Zweck der Maßnahme deutlich, und das fehlte bislang. Es ist wichtig und hat tatsächlich eine eingrenzende Wirkung.

Die neue Regelung in § 15a Abs. 1 Nr. 2 bezieht sich hinsichtlich der tatsächlichen Anhaltspunkte auf eine Regelung, die vielleicht nicht zwingend in dem Sinne notwendig ist, dass sie überhaupt nicht von der Nr. 1 erfasst würde, wichtig ist aber, dass es auf ein konkretes Verhalten der Personen ankommt, die sich an einem Ort aufhalten. Das ist bei Nr. 1 nicht der Fall. Bei Nr. 1 ist der Ort das Indiz für die Gefahr, bei Nr. 2 ist es das Verhalten der Leute, die dort beobachtet werden sollen. Das ist ein Unterschied. Es wird zu den Nrn. 1 und 2 daher unterschiedliche Anwendungsbereiche geben, und es besteht nicht die Gefahr, dass die eine Norm als Alternative die andere Norm verdrängt oder überflüssig macht.

Selbstverständlich ist die Streubreite bei diesem Eingriff groß. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die datenverarbeitungsrechtlichen Konsequenzen hier bisher fehlen, weil die JI-Richtlinie noch nicht umgesetzt ist. Dieser Akt ist zur Ergänzung dringend erforderlich, und er war rechtlich längst notwendig.

Hinsichtlich der Evaluationsklausel möchte ich sagen, dass die Videoüberwachung zu den am besten evaluierten polizeilichen Eingriffen überhaupt gehört. Wir haben hier schon mehrfach über die Videoüberwachung und deren Evaluation aus Anlass der sogenannten Sunset Clauses, also des automatischen Inkrafttretens nach fünf Jahren – es sei denn, es wird vorher ein Evaluationsbericht vorgelegt – gesprochen.

Die Videoüberwachung ist eine der am besten evaluierten Maßnahmen, und man muss dazu sagen, dass die Evaluation erbracht hat, dass von einem flächendeckenden, einem missbräuchlichen oder ähnlichem Gebrauch der Befugnis keine Rede sein kann. Folglich kann ich in diesem Zusammenhang nicht erkennen, dass die Evaluation, wenn sie denn in Zukunft wegfiel, letztlich dazu führen würde, dass dieses Instrument plötzlich explosionsartig und flächendeckend in alle Richtungen erweitert würde. Die Polizei hat rechtlich verantwortlich davon Gebrauch gemacht, und es ist nicht zu erkennen, dass dies zwingend durch die Evaluationsklausel weiter gesichert werden müsste.

Unschön wäre es allerdings, wenn die gesetzlich vorgesehene Evaluation zwei Wochen vor Ablauf der Frist aufgehoben würde und deshalb überhaupt keine Evaluation vorgelegt werden müsste. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Evaluation bis zum 31. Juli und nicht erst am 31. Juli vorgelegt werden muss. Wir sollten also meiner Meinung nach nicht mit der Evaluation warten, sondern ganz im Gegenteil wäre es gut, wenn sie vorher vorgelegt würde.

Hinsichtlich der strategischen Fahndung ist nur noch in Kürze zu sagen, dass Nordrhein-Westfalen unter den Bundesländern bislang sicherlich eine Art Schlusslicht war. Bisher war dieses Instrument bzw. waren vergleichbare Instrumente fast nur an Kontrollstellen möglich. Wir haben des Öfteren schon darüber diskutiert, ob dies nun ausgeweitet werden müsste oder nicht.

Dass ein politischer Spielraum besteht, hierzu unterschiedlicher Ansicht zu sein, ist klar. Die strategische Fahndung durch die Kombination der beiden Merkmale in § 15a Abs. 1 und Abs. 2 ist meines Erachtens aber rechtsstaatlich hinreichend abgesichert.

Zum Begriff der Inaugenscheinnahme muss man beachten, dass die neuere Rechtsprechung den Durchsuchungsbegriff etwas enger fasst. Es gibt Gerichtsurteile, nach welchen das Öffnen des Kofferraums und das bloße Hineinschauen, also das, was an jeder Verkehrskontrolle geschieht, nicht zwingend als Durchsuchungen im Sinne der Durchsuchungsvorschriften anzusehen sind. Wenn das nicht der Fall ist, dann ist es sinnvoll, dies eigens zu regeln. Ich nehme an, dass dies in diesem Zusammenhang mit der Inaugenscheinnahme auch gemeint ist.

Da die Gebiete, in denen strategische Fahndung erfolgt, nur kurzfristig bestehen, ist es wahrscheinlich auch nicht sinnvoll, sie durch Schilder oder Ähnliches zu markieren. Die Möglichkeit, sie zu umgehen, besteht von daher nicht – wahrscheinlich ist es auch der Zweck der Maßnahme, sie nicht umgehbar zu machen.

Nennenswerte rechtsstaatliche Defizite sind an dieser Stelle jedenfalls nicht erkennbar.

**Prof. Dr. Martin Klein (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Standort Bielefeld):** Vielen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. Mir wurden zwei Fragen gestellt. Herr Dr. Katzidis hat gefragt, ob eine uferlose Ausweitung oder anlasslose Kontrollen zu erwarten wären.

Herr Professor Dr. Thiel hat dazu schon einiges gesagt. Ich möchte mich dem anschließen und auf die Tatbestandvoraussetzungen im neuen § 12a des Gesetzentwurfs hinweisen. Demnach ist erforderlich, dass bestimmte tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass Straftaten begangen werden sollen. Mit dem Wort „sollen“ ist bereits eine bestimmte Erwartungshaltung verbunden. Das heißt nicht, dass Straftaten begangen werden können, es geht also nicht darum, die Eigenschaften bestimmter Bereiche, in denen Straftaten begangen werden können, als Ansatz heranzuziehen, sondern es geht um Anhaltspunkte dafür, dass tatsächlich Straftaten begangen werden sollen. Das muss man entsprechend hinterlegen, und das ist eine deutliche Einengung, die nach meiner Bewertung dazu führen dürfte, dass es keine uferlose Ausweitung der Videoüberwachung gibt.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit gilt es im Rahmen der Erforderlichkeit immer zu prüfen, ob es ebenso geeignete, aber mildere Mittel gibt, die im Zweifelsfall die Allgemeinheit weniger betreffen. Nun muss man natürlich jeden Einzelfall konkret betrachten und prüfen, welche Varianten es gibt und welche Möglichkeiten sich auftun, aber auch hier ist eine deutlich einengende Funktion enthalten.

Des Weiteren engt auch die Anordnungscompetenz laut § 12a Abs. 2 des Gesetzentwurfs ein, nach welcher nur die Behördenleitung oder deren Vertretung eine entsprechende Maßnahme anordnen dürfen. Der Gesetzentwurf schafft also eine relativ hohe Hürde. Nicht jeder Polizeibeamte kann eine entsprechende Kontrolle veranlassen und derartige Maßnahmen treffen.

Demgegenüber muss man sagen, dass der öffentliche Verkehrsraum sehr weit gefasst ist und auch kaum vorherzusehen ist. Das dürfte vor dem Hintergrund dessen, was mit dieser Maßnahme bezweckt werden soll, aber folgerichtig sein. Wenn klar wäre, wo entsprechende Maßnahmen getroffen werden und die Maßnahme sofort ersichtlich wäre, wenn man in diesen Bereich hineinfährt, dann dürfte ein Großteil der Maßnahme direkt völlig unsinnig sein. Von daher ist diese offene Variante des Verkehrsraums gewissermaßen zwangsläufig.

Herr Pretzell hat mich hinsichtlich der Inaugenscheinnahme gefragt, was zulässig sein soll und was nicht. Auf die Problematik ist im Urteil des OVG Hamburg schon hingewiesen worden, und von meinen Vorrednern ist die Bestimmtheit kritisiert worden. Die Inaugenscheinnahme als äußerliche Betrachtung trifft es meiner Ansicht nach ganz gut. Dazu gehört aber neben dem Blick auf Gegenstände auch der Blick hinein, ohne es mit weiteren Eingriffen zu verbinden bzw. die Gegenstände in die Hand zu nehmen. Es handelt sich also nur um die Wahrnehmung des Äußeren bzw. des Inneren. Der Blick in den Kofferraum ist daher meinem Verständnis nach mit einbezogen.

Ich möchte dazu eine Parallele zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen ziehen. Bei der Durchsuchung von Wohnungen geht es um die zweck- und zielgerichtete Suche nach Gegenständen zur Klärung von Sachverhalten und dergleichen. In Abgrenzung dazu muss man das Betreten sehen. „Betreten“ bedeutet, in eine Wohnung hineinzugehen – gegebenenfalls auch gegen den Willen des Wohnungsinhabers –, um dort die Möglichkeit zu haben, ohne weiteres Herumrücken, Öffnen von Türen und Schränken oder dergleichen das wahrzunehmen, was ohne weitere Maßnahmen in dieser Wohnung wahrzunehmen ist.

Auch da gibt es also die Möglichkeit, im Zweifelsfall auch gegen den Willen eine Wohnung zu öffnen. Ähnlich sehe ich es bei der Inaugenscheinnahme. Sie muss auch die Möglichkeit umfassen, einen Kofferraum zu öffnen. „Just look, don't touch“ gilt also im Kern schon, aber das „just look“ muss man auch irgendwie ermöglichen können. Nur der Griff nach Gegenständen und das genauere Untersuchen bestimmter Dinge würden meines Erachtens nicht von der Regelung umfasst.

**Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät):** Die an mich gerichteten Fragen kann man ganz gut zusammenfassen. Ich beginne mit § 15a des Gesetzentwurfs.

Wir sprechen hier nicht über eine Neueinführung der Videobeobachtung, sondern Gegenstand des Verfahrens ist der Unterschied zur bestehenden Regelung. Da lohnt es sich, die beiden Regelungen einmal im Kontrast nebeneinanderzulegen.

Es soll nun eine neue Nr. 2 hinzukommen. Zunächst einmal spricht das für eine Ausweitung der Maßnahme. Sieht man genauer hin, stellt man aber fest, dass die Voraussetzungen sehr streng gefasst sind – die Kollegen Professor Dr. Schwarz und Professor Dr. Thiel haben schon darauf hingewiesen.

Das gilt insbesondere, weil im neuen § 15a in Abs. 1 Nr. 2 auf die Straftaten von erheblicher Bedeutung rekurriert wird. Eine solche Definition enthält das Polizeigesetz bereits, ich möchte mir dazu aber den redaktionellen Hinweis erlauben, dass man „im Sinne von § 8 Abs. 3“ ergänzen könnte. In § 12a ist dieser Verweis enthalten, und würde man ihn in § 15a nicht einfügen, könnte man darüber spekulieren, ob hier andere Straftaten von erheblicher Bedeutung gemeint sind. Das fällt aber in den Bereich der redaktionellen Quisquilien.

Hinzu kommt die Möglichkeit des unverzüglichen Einschreitens – bei allen Fragen, die das aufwirft. Diese zusätzliche Einschränkung bezieht sich auf beide Nummern in § 15a Abs. 1. Aus dogmatischer und theoretischer Perspektive des Gesetzes – die Polizeipraktiker können uns vielleicht sagen, ob das auch in der Praxis relevant werden kann – sind Fälle vorstellbar, bei denen bestimmte Orte bisher videoüberwacht werden durften, an denen in Zukunft die Videoüberwachung aber nicht mehr möglich ist, weil diese zusätzliche einschränkende Voraussetzung gar nicht gegeben ist.

(Verena Schäffer [GRÜNE]: Nein! Das ist nicht so!)

Zu § 12a ist schon richtigerweise gesagt worden, dass es sich um eine tendenziell niedrigschwellig angelegte Norm handelt, die allerdings auch vergleichsweise niedrige Eingriffsintensität nach sich zieht. Die Frage, inwiefern dies anlassbezogen ist, kann man sehr deutlich machen. Der letzte Satz des neuen § 12a Abs. 1 beginnt mit der Formulierung: „Die Maßnahme ist nur zulässig, wenn auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist“. Dieser Satz fehlt in den Landesgesetzen anderer Bundesländer. Da reicht es aus, sich auf einer Straße mit überörtlicher Verkehrsbedeutung, also auf einer Autobahn oder etwas in der Art, zu befinden. Es handelt sich daher um einen Anlassbezug, bei dem man politisch darüber streiten kann, ob er hinreichend scharf bzw. streng gefasst ist, andere Bundesländer haben eine solche Einschränkung aber jedenfalls nicht.

Prozedural abgesichert ist der Paragraph über den Behördenleitervorbehalt im neuen Abs. 2 – darauf ist bereits hingewiesen worden. Der letzte Satz in Abs. 1 enthält zugleich mit der Einschränkung, „dass in diesem Gebiet Straftaten ... begangen werden sollen“ eine materielle Absicherung der Erforderlichkeit. Man kann eben nicht flächendeckend Kontrollen anordnen, sondern der Behördenleiter muss – wenn er sich rechtmäßig verhält, wovon wir ausgehen – bei seiner Entscheidung darüber, ob er eine solche Anordnung trifft, prüfen, ob es gebietsbezogene Anhaltspunkte dafür gibt. Ob man das Ganze prozedural noch stärker absichern kann, kann man politisch sicherlich streiten, aber zunächst einmal ist die materielle Absicherung, die zur Erforderlichkeit der Regelung beiträgt, vorhanden.

Schließlich bin ich zur Eingriffsintensität im Ländervergleich gefragt worden. Zunächst bilden die hier vorgesehenen Maßnahmen – Identitätsfeststellung, Befragung, gege-

benenfalls Inaugenscheinnahme – einen Maßnahmenkatalog, der sich mehr oder weniger flächendeckend im Recht der Bundesländer feststellen lässt. Der große Unterschied ist aber: Die nun begonnene Debatte darüber, was genau noch zur Inaugenscheinnahme zählt, ist in Nordrhein-Westfalen vergleichsweise klar geregelt, indem die Vorschrift enthalten soll, dass eine Durchsuchung unter den Voraussetzungen der §§ 39 und 40 zulässig ist, was wir auch als „nur unter diesen Voraussetzungen“ lesen können.

Wir können für Nordrhein-Westfalen also sicher feststellen, dass eine Inaugenscheinnahme dort enden würde, wo sie in eine Durchsuchung übergeht. Das ist im Recht der Bundesländer, die nur mit dem Begriff der Inaugenscheinnahme operieren, jedenfalls nicht mit derselben Klarheit geregelt.

Letztlich betrifft das auch die Überlegungen zum Wohnmobil. § 41 PolG NRW wird im Gesetzentwurf nicht aufgeführt. In der Tat kann man über die Frage, ob ein Wohnmobil oder auch ein Pkw, in dem jemand aus welchen Gründen auch immer längerfristig wohnt, eine Wohnung darstellt, lange Seminarabende verbringen. Auf der abstrakt-gesetzlichen Ebene ist aber sicher: Wenn es sich um eine Wohnung handelt und man eine Durchsuchung vornehmen will, dann darf man das zumindest nicht auf Grundlage dieser Vorschrift tun.

**Helga Block (Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit):** Auch ich bedanke mich für die Gelegenheit, heute Stellung nehmen zu können. Vieles ergibt sich bereits aus der schriftlichen Stellungnahme, ich beschränke mich auf die an mich gerichteten Fragen.

Zur Videobeobachtung hat Herr Lürbke herausgestellt, dass die Regelung im Gesetzentwurf mich trotz des Erfordernisses des unverzüglichen Eingreifens der Polizei nicht überzeugt.

Mein Vorredner hat die bisherige Regelung der Neuregelung gegenübergestellt. Ich kann dazu sagen: So neu ist das eigentlich gar nicht. Die heute anwesenden Sachverständigen aus der Praxis können sicherlich bestätigen, dass auch nach dem bisherigen Vorgehen bei der Videoüberwachung nach § 15a ein Beamter das Geschehen beobachtet hat und immer dann, wenn etwas passierte, ein unverzügliches Einschreiten die Folge war. Diese im Gesetz normierte Voraussetzung gab es meiner Erfahrung nach – wir haben verschiedene Einsätze der Videobeobachtung einvernehmlich mit den Polizeipräsidenten begleitet – also auch zuvor schon in ungeschriebener Form. Das war in dieser Form nicht Teil des alten § 15a, aber ungeschrieben war es schon zuvor so, dass ein Beamter beobachtete und dass dort, wo sich eine Gefahr materialisierte, eingegriffen werden musste.

Herr Lürbke, Sie haben außerdem darauf hingewiesen, dass in § 15a Abs. 1 Nr. 2 nun der Begriff „erhebliche Straftat“ vorgesehen ist. Das ist korrekt, und in der vorherigen Fassung des Absatzes, der nun der Nr. 1 entspricht, ist nur die Rede davon, dass an einem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden. Eine Qualifizierung im Sinne der

neuen Nr. 2 gibt es dort nicht. Dennoch war es auch bisher so, dass nicht bei Bagatelldelikten ein Kriminalitätsschwerpunkt angenommen wurde, sondern auch da ging es durchaus um Straftaten, die nicht als Bagatelldelikte zu bezeichnen sind.

Im Übrigen klingt an, dass man die „erheblichen Straftaten“ im Kanon dessen sehen muss, wie Straftaten im Polizeirecht insgesamt gestaffelt sind. „Erheblich“ ist in dieser Staffelung die geringste Stufe; darüber gibt es die „schweren“ und die „besonders schweren“ Straftaten. Meine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit werden durch den Hinweis auf „erhebliche Straftaten“ daher nicht ausgeräumt. Ich habe erkannt, dass dieser Punkt in der Gesetzesbegründung zur Begründung der Verhältnismäßigkeit herausgestellt wird, mich hat das letztlich aber nicht überzeugen können.

Frau Schäffer, Sie hatten gefragt, ob ich der Meinung sei, dass es nun bei der Videoüberwachung praktisch keine Beschränkungen mehr gäbe. Ich stimme dem zu – das ergibt sich auch aus unserer schriftlichen Stellungnahme, in der wir dargelegt haben, dass es angesichts dieser sehr weit gefassten Voraussetzungen letztlich zu einer uferlosen Ausweitung der Videoüberwachung kommen kann.

Die Überlegung, ob der bisherige § 15a Abs. 1, der im Gesetzentwurf als Nr. 1 in § 15a Abs. 1 eingeflossen ist, eigentlich obsolet wird, kann man in der Tat anstellen, weil Nr. 2 im Gesetzentwurf so weit gefasst ist, dass die anderen Voraussetzungen im Kriminalitätsspektrum letztlich darunter fallen könnten. Ich weiß nicht, ob man wirklich so weit gehen kann, dass überflüssig ist, was in Nr. 1 normiert wird, aber der Gedanke, dass sein Inhalt durch Nr. 2 umfasst wird, liegt sehr wohl nahe.

Frau Schäffer, Sie hatten außerdem Überlegungen dazu angestellt, wie es sich mit den Verdrängungseffekten bei der neuen Regelung verhält. In der Tat ist die Situation insofern etwas anders; denn wenn es um Kriminalitätsschwerpunkte geht, gibt es immer den Zusammenhang zum Ort, der für die besonderen Arten von Straftaten, die dort begangen wurden, ausschlaggebend ist, sodass es, wenn der Ort so entscheidend ist, für die Betroffenen nicht einfach ist, ohne Weiteres auszuweichen.

Angesichts dieser sehr weit gefassten Voraussetzungen nach Nr. 2 ist es aber – so habe ich Sie verstanden – so, dass man das, was dort geregelt ist, im Grunde überall planen kann. Damit kommen wir zu der Befürchtung zurück, dass die Videoüberwachung stark ausgeweitet wird, um diese Straftaten zu verhindern – einer meiner Vorredner hatte das bereits angesprochen.

Hinsichtlich der strategischen Fahndung wurde darauf hingewiesen, dass es dazu anders als bei der Videoüberwachung keine Kennzeichnung durch Schilder geben kann. Dass das nicht geht, liegt natürlich in der Natur der Sache. Die rechtlichen Beeinträchtigungen der Bürgerinnen und Bürger betreffend ist dieser Aspekt aber durchaus bedenkenswert, da man eben nicht weiß, wo eine solche strategische Fahndung angesetzt wird. Aus datenschutzrechtlichen Überlegungen heraus müsste man eigentlich die Möglichkeit haben, sich im öffentlichen Raum so zu bewegen, dass man nicht Gefahr läuft, angesprochen zu werden bzw. als jemand, der sich gesetzeskonform verhält, in eine strategische Fahndung zu geraten. Rein faktisch ist eine Beschilderung oder Kennzeichnung wahrscheinlich sehr schwierig, aber dadurch wird die Eingriffsintensität im Grunde noch gesteigert.

Zur Verhältnismäßigkeit haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme auch Ausführungen gemacht. Dazu ist natürlich der Aspekt der großen Streubreite zu nennen, da von der strategischen Fahndung überwiegend bzw. fast ausschließlich – zum Glück, kann man in gewisser Weise sagen – Menschen im öffentlichen Raum erfasst werden, die keine Straftaten planen und die unbescholtene Bürger sind. Darin liegt allerdings auch die Intensität des Eingriffs begründet, und es stellen sich Fragen nach der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit. Herr Professor Dr. Ennuschat ist bereits auf die Streubreite und die Frage der Erforderlichkeit eingegangen; dem kann ich mich voll und ganz anschließen.

Wird ein Pkw angehalten, bleibt es nicht beim Anhalten, sondern es gibt weitere Maßnahmen wie Identitätskontrollen oder – darüber wurde eben schon gesprochen – das Hineinschauen in den Pkw usw. Dabei handelt es sich um einzelne Maßnahmen, die sich möglicherweise auf andere Rechtsgrundlagen stützen, das Einfallstor bzw. der Anfang all dessen ist aber natürlich die strategische Fahndung. Unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit haben wir dazu einige Zweifel.

**Michael Mertens (Gewerkschaft der Polizei NRW):** Auch von meiner Seite vielen Dank für die Möglichkeit, heute zu dem vielleicht wichtigsten Instrument der Polizei, dem Polizeigesetz, Stellung beziehen zu dürfen. Ich beginne mit der strategischen Fahndung und möchte zu Beginn auf Frau Schäffer eingehen.

Wir haben hier, anders als Sie mehrfach gesagt haben, keine Schleierfahndung, die wir uns als GdP aber auch hätten vorstellen können, sondern wir sprechen von einer strategischen Fahndung. Es muss ein den klar formulierten Anlassmöglichkeiten entsprechender Anlass vorliegen, um eine solche strategische Fahndung auszusprechen. Die Anlässe halten wir auch für angemessen, und sie geben meinen Kolleginnen und Kollegen Rechtssicherheit bei ihrem Einschreiten.

Herr Kossiski hat gefragt, was denn tatsächliche Anhaltspunkte aus der polizeilichen Praxis sind. Dabei geht es um weit mehr als um polizeiliche Erfahrungen oder polizeiliche Vermutungen, sondern es müssen Fakten vorliegen. Ich möchte einen Sachverhalt nennen, der dazu passen könnte.

In der Städtereion Aachen verzeichnen wir eine Vielzahl von Kfz-Delikten bzw. Diebstahldelikten, die auch durch die Grenznähe bedingt sind – Ermittlungsansätze bestätigen das. Zieht man die Ortslagen Herzogenrath und Eschweiler heran, in denen die Fallzahlen extrem hoch liegen, dann würde sich genau da eine strategische Fahndung anbieten. Die tatsächlichen Anhaltspunkte sind hier gegeben. Man könnte die strategische Fahndung hier sogar auf die Örtlichkeiten der Stadtgebiete und auch zeitlich begrenzen, wenn man weiß, in welchen Tatzeiträumen diese Delikte begangen werden.

Der Behördenleitervorbehalt ist aus unserer Sicht bei diesem Grundrechtseingriff angemessen, und – darauf ist noch gar nicht im Einzelnen eingegangen worden – auch die Befristung von 28 Tagen ist nach dem Gesetz klar formuliert. Es kann keine unendliche Maßnahme sein, sondern sie ist klar befristet.

Zur Videoüberwachung ist bereits angeklungen, dass gerade die Videoüberwachung sehr häufig und intensiv diskutiert und von allen Seiten beleuchtet worden ist. Sie hat sich als Instrument der polizeilichen Arbeit bewährt. Eine Videoüberwachung wie hier als gefahrenabwehrende Maßnahme ist weit mehr als nur die Abschreckung durch die Kamera, sondern es geht darum, als Polizei schnellstmöglich einschreiten zu können. Deswegen ist die Formulierung im Gesetzentwurf „und jeweils ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist“ ganz wichtig. Es geht hier nicht um die Frage, ob die Polizei, wenn sie Straftaten feststellt und beobachtet, rechtlich einschreiten muss, sondern es ist ganz klar formuliert, dass sie es können muss. Das sind zwei ganz verschiedene Dinge.

„Rechtzeitig“ bedeutet für mich, dass wir sofort intervenieren können. Das heißt, wenn wir eine Straftat beobachten, beispielsweise ein Körperverletzungsdelikt, können wir es zwar nicht mehr verhindern, wenn es bereits begonnen hat, aber die Schwere der Folgen können wir sehr wohl verringern und auch ein mögliches Tumultdelikt danach verhindern. Von daher ist dieser Hinweis im Gesetzentwurf ganz wichtig.

Herr Kossiski hat auch nach dem Personal gefragt. Ich würde den Ball als Gewerkschafter gerne aufnehmen und mehr Personal fordern, das mache ich hier aber mal ausdrücklich nicht, weil das Gesetz aussagt, dass ohne das entsprechende Personal diese Maßnahme gar nicht durchgeführt werden darf. Von daher muss, bevor eine Videoüberwachung freigegeben wird, auch das benötigte Personal da sein, um intervenieren zu können.

Eine Kamera wird auch nie die Polizistin oder den Polizisten vor Ort ersetzen. Die Streife wird trotzdem zugegen sein, wir haben trotzdem Präsenz zu zeigen. Die Kamera ist ein Hilfsmittel, um unsere Maßnahmen zu ergänzen und zu verbessern.

Ich möchte in der Kürze der Zeit auch auf die Frage von Frau Schäffer zu den Objektschutzmaßnahmen eingehen. Wir hätten uns sehr wohl auch vorstellen können, die Videoüberwachung auf die Objektschutzmaßnahmen zu erweitern. Wir würden uns davon zweierlei versprechen. Erstens könnten wir unsere Objektschutzmaßnahmen noch effektiver machen; denn über Videokameras kann man zeitgleich alle Seiten eines Gebäudes beobachten. Wenn eine Person vor einem Objekt steht, kann sie nur die Seite beobachten, die sie gerade abdecken und sehen kann, durch die Videoüberwachung würden die Möglichkeiten erweitert. Mithilfe der Videoüberwachung könnten zweitens auch mehrere Objekte gleichzeitig beobachtet werden.

Auch hier gilt aber, dass die Videoüberwachung nicht den Personaleinsatz ausschließen darf. Ganz im Gegenteil gilt auch hier: Wenn etwas Verdächtiges beobachtet wird, muss die Polizei in die Lage versetzt werden – und hier ist Personal erforderlich –, sofort einschreiten zu können und – darum geht es ja im Polizeigesetz – Straftaten zu verhindern.

**Jörg Bialon (Deutsche Polizeigewerkschaft NRW):** Ich möchte zunächst grundsätzlich sagen, dass wir die Meinung vertreten, dass sowohl § 12a als auch § 15a notwendige Instrumente sind, um polizeiliche Arbeit vor Ort durchführen zu können. Deshalb

begrüßen und befürworten wir diese Dinge grundsätzlich. Zur Begründung könnte ich auf die Vorredner eingehen, aus Zeitgründen möchte ich mir das aber sparen.

Ich würde aber gern auf einige Punkte eingehen, die wir kritisch sehen. Das betrifft bei der strategischen Fahndung die Tatsache, dass es aufgrund der Anordnungsvorschrift nicht möglich ist, auf kurzfristige Ereignisse zu reagieren. Die Regelung zur Anordnungscompetenz sagt aus, dass die Maßnahme schriftlich zu beantragen ist und der Behördenleiter – ebenfalls schriftlich – anordnen muss.

Es fehlt hier die Möglichkeit, auf kurzfristige Ereignisse zu reagieren. Wir würden deshalb den Vorschlag machen, ähnlich wie in § 20a Abs. 3 PolG NRW zu regeln, dass eine Anordnung auch mündlich erfolgen kann und innerhalb von drei Tagen schriftlich nachzuholen ist. Das würde uns ermöglichen, auf kurzfristige Ereignisse zu reagieren, was in diesem Fall ganz wichtig wäre. Man könnte diese Kompetenz dann auf den Lvd der Landesleitstelle herunterbrechen; dieser ist bei einer Landesoberbehörde, der LZPD, angesiedelt, und man würde damit eine deutliche Eingriffschwelle setzen.

Der Form und der Vollständigkeit halber möchte ich darauf hinweisen, dass teilweise die amtlichen Begründungen nicht mit dem Gesetzestext übereinstimmen – das haben wir bereits das eine oder andere Mal gehört. Wir müssen unbedingt darauf achten, dass die Begründung letztendlich das widerspiegelt, was tatsächlich im Gesetzestext steht.

Beispielsweise wird bei der strategischen Fahndung in der amtlichen Begründung auf die Gefahren nach § 8 PolG NRW hingewiesen, in § 12a des Gesetzentwurfs findet sich zu diesen Gefahren aber gar nichts mehr. Auch wird in der Begründung zur Videobeobachtung deutlich gesagt, dass die alte Fassung gar nicht mehr bestehe. Das stimmt so nicht: Die alte Fassung ist nun etwas anders formuliert, im Kern ist sie aber noch ebenso vorhanden wie zuvor. Zusätzlich wird die alternative Nr. 2 eingefügt.

Ein wesentlicher Kern unserer Ausführungen soll sein, in aller Kürze auf die Rechtsfolgenproblematik einzugehen. Im polizeilichen Alltag ist es so: Wenn der Polizeibeamte das Recht hat, die Identität einer Person festzustellen, dann sind daran einige Maßnahmen geknüpft. Es beginnt damit, nach dem Namen zu fragen. Wenn die Person darauf nicht antworten will, wird sie darum gebeten, ihren Ausweis vorzuzeigen. Verweigert sie das ebenfalls, kann man im nächsten Schritt durchsuchen. Wir können die Person auch festhalten. In letzter Konsequenz kann diese Person zur Wache mitgenommen werden, um über eine erkennungsdienstliche Behandlung – wir nennen das im Fachjargon „Fast-ID“; das ist eine schnelle Identitätsfeststellung – festzustellen, wer diese Person ist. In der Konsequenz ist das so möglich – natürlich immer unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Bei der strategischen Fahndung nach dem Gesetzentwurf haben wir große Zweifel hinsichtlich der Ausführung. Erstens heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass grundsätzlich die erforderlichen Maßnahmen nach § 12 Abs. 2 durchgeführt werden können. Das wäre im Großen und Ganzen das, was ich eben gesagt habe. Gleichzeitig wird aber gesagt, dass mitgeführte Fahrzeuge und Sachen in Augenschein genommen werden können und dass Durchsuchungen nur nach der Maßgabe der §§ 39, 40 PolG NRW möglich sind.

Im Praxisbeispiel bedeutet das wiederum: Wenn die Tatbestandsmerkmale der strategischen Fahndung erfüllt sind und der Polizeibeamte jemanden anhält, den wir über eine Identitätsfeststellung erfassen wollen, kann dieser, wenn er rechtskundig ist und seine Möglichkeiten kennt, die Auskunft verweigern. Der Polizeibeamte weiß dann nicht, was er machen soll. Er darf sich zwar das Auto aus der Ferne anschauen, er darf es aber nicht anfassen oder durchsuchen. Er darf die Person auch nicht mitnehmen, um möglicherweise eine ED-Behandlung durchzuführen und über diese ED-Behandlung ihre Identität festzustellen.

Wir müssen ganz deutlich sagen: Der Gesetzestext gibt das so nicht her. Diese Kritik müssen wir deutlich anbringen; denn es funktioniert in gewisser Weise nach dem Motto: „Wasch mich, aber mach mich nicht nass.“ Niemand kann, um es ganz deutlich zu sagen, durch die Rechtsfolgenanwendung zur Preisgabe seiner Identität gezwungen werden. Ich möchte darauf hinweisen, dass das in der Praxis ein ganz erhebliches Hemmnis ist und man an dieser Stelle etwas ändern muss. Ansonsten ergeben sich in der Praxis ganz deutliche Defizite.

Hinsichtlich der tatsächlichen Anhaltspunkte kann ich sagen, dass es sich natürlich nicht um Vermutungen oder bloße Erfahrungsschätze handelt, sondern sie basieren auf Lagebildern, auf Zeugenaussagen und möglicherweise auch auf sogenannten Beobachtungs- und Feststellungsberichten, die die Polizeibeamten in der Praxis schreiben. Es geht hier also nicht um eine reine Ausforschung, sondern die Anhaltspunkte haben tatsächlich ein Gewicht.

**Sebastian Fiedler (Bund Deutscher Kriminalbeamter NRW):** Herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier berichten zu dürfen. Ich würde ganz gerne mit der Fragestellung nach dem Musterpolizeigesetz beginnen, die von einigen der Vorredner zutreffend geschildert worden ist. Ich will das noch einmal in den richtigen Kontext setzen. Es ist über drei Jahrzehnte her, dass sich die Innenministerkonferenz inhaltlich mit einem Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz, wie es korrekt heißt, auseinandergesetzt hat.

Wir haben wenige Tage nach dem Anschlag auf dem Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016 darauf hingewiesen, dass dieses Thema dringend wieder auf die Tagesordnung gehört. Das hat dann dazu geführt, dass heute vor einem Jahr die Innenministerkonferenz eine Beschlussfassung verfasst hat. Darin steht, dass ein Arbeitsauftrag an den Arbeitskreis II gegeben werden soll, ein solches Gesetz – wieder mal – zu entwerfen.

Es ist ein Jahr vergangen; die Innenministerkonferenz tagt jetzt wieder, und es ist bisher diesbezüglich noch nichts in der Diskussion. Gleichzeitig erleben wir, dass in den Länderparlamenten nun die Regelungen, die bisher schon bestehen, noch heterogener werden mit all den Diskussionen, die wir in unterschiedlichen Facetten heute hier erlebt haben. In der tatsächlichen Anwendung – da muss ich Herrn Professor Gusy erheblich widersprechen – ist es nun gerade eben so, dass wir sehr viele Gefahrensachverhalte haben, die die Landesgrenzen selbstverständlich überschreiten.

Der Fall „Amri“ ist ein Klassiker in diesem Bereich. Wir haben das Problem, dass bei der Anwendung von insbesondere herausragenden Gefahrensachverhalten, die polizeilich bearbeitet werden müssen, die Rechtskenntnis des jeweiligen Gefahrenabwehrrechts des Polizeigesetzes der anderen Länder erforderlich ist. Diese Kenntnis müsste bei den Kollegen vorhanden sein. Wir haben also ein durchaus handfestes praktisches Problem, das dadurch begründet ist, dass wir eine so heterogene Landschaft im Polizeirecht haben. Diese Überschrift, glaube ich, sollte im politischen Alltag mehr mit Leben gefüllt werden.

Wir erleben derzeit, dass in unterschiedlichen Innenministerien der Länder das Thema nicht hinreichend ernst bearbeitet wird. Das will ich einmal so deutlich formulieren. Der politische Wille, der ausgesprochen wird, korrespondiert ganz offenkundig nicht mit der tatsächlichen Arbeit in den Ministerien. Ansonsten hätten wir hier schon einen Entwurf vorliegen und würden ernster über Mindeststandards – das will ich betonen – diskutieren. Selbstverständlich taugt das bayerische Polizeiaufgabengesetz nicht, um einen solchen Mindeststandard herzustellen.

Ein weiterer Punkt ist noch nicht angesprochen worden, der im gleichen Kontext von erheblicher Bedeutung ist: Es ist die Tatsache, dass die Anordnung einer Maßnahme – nehmen wir beispielsweise eine längerfristige Observation – an der Landesgrenze ihre Wirksamkeit verliert. Das bedeutet, die Anordnung des Düsseldorfer Polizeipräsidenten für eine längerfristige Observation hat keine Wirksamkeit, wenn sich der Proband mit dem MEK im Schlepptau nach Hamburg bewegt.

Wir wünschen uns in der Debatte Transferklauseln in den jeweiligen Polizeigesetzen, also eine gegenseitige Anerkennung der Anordnungen der anderen Länder bei den Maßnahmen, die schon heute in den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder vorhanden sind. Dazu habe ich gerade ein Beispiel genannt. Das hat eine handfeste praktische Bedeutung, die ich noch einmal hervorheben möchte.

Ich kann nur appellieren. Ich höre in Zwiegesprächen immer mal wieder den Spruch: Na, glauben Sie denn wirklich, dass das kommt? Das ist doch alles so schwierig. – Offen gestanden ist mir das herzlich egal. Aus der polizeilichen Praxis, aus der Wahrnehmung der tatsächlichen Gefahrensituation heraus muss das Thema auf die politische Tagesordnung.

Der Fall „Amri“ und der Untersuchungsausschuss, der gerade zu Recht angesprochen worden ist, liefern hinreichende Hinweise dafür, warum es von herausragender Bedeutung ist, dieses Thema ganz nach oben auf die Tagesordnung zu setzen und sich sozusagen im zweiten Schritt dann mit einzelnen Ausprägungen, die über einen Mindeststandard hinausgehen, in den jeweiligen Ländern auseinanderzusetzen. Das hielte ich in der politischen Dimension, sozusagen in der Prioritätensetzung, für ausgesprochen wichtig.

Zu den konkreten Fragen zur Videobeobachtung – nicht Videoüberwachung, Stichwort: Vogelperspektive – und der strategischen Fahndung: Ich möchte zwei Vorbemerkungen machen, bevor ich zu den Fragen der kriminalpolizeilichen Praxis gerne an meinen Kollegen Herrn Huth weitergeben möchte.

Ein Thema, das an diese beiden Maßnahmen, aber auch an viele andere, andockt, aber natürlich nur eingeschränkt Widerhall findet, weil wir hier beim Gesetzgeber sind, ist die Frage, was diese gesetzlichen Änderungen für das Personal bedeuten. Da steht in der Gesetzesbegründung ein lapidarer Satz, dass die Gesetzesänderung wahrscheinlich – die Ausprägung sei nicht klar – zu mehr Personalbedarf führt.

Bezüglich der Ausprägung will ich nur auf das Stichwort Aus- und Fortbildung hinweisen, weil wir natürlich unsere Kolleginnen und Kollegen in die Lage versetzen müssen, mit all den juristischen Diskussionen, die heute hier stattfinden, mithalten zu können, um die Maßnahmen handlungs- und rechtssicher durchführen zu können, beispielsweise bei einer Kontrollstelle bei einer durchgeführten strategischen Fahndung.

Am Ende des Tages muss also übrig bleiben, dass die Kollegen, die diese Maßnahmen durchführen, wissen, was sie bei einem Wohnmobil zu beachten haben, dass sie wissen, was mit der Inaugenscheinnahme tatsächlich gemeint ist. Die Fragestellung liefert sozusagen die Brücke zu den praktischen Anwendungen.

Das Sprichwort „Wasch mich, aber mach mich nicht nass!“ ist nicht ganz falsch. Die Inaugenscheinnahme wird ganz handfeste praktische Probleme nach sich ziehen, weil die Frage beantwortet werden muss, ob es das Öffnen des Kofferraums bedeutet oder ob eine zusätzliche Klappe im Kofferraum für das Reserverad auch noch geöffnet werden muss. Gerade die Probanden, um die es hier geht, sind natürlich dreimal chemisch gereinigt und werden nicht zwingend ihre Einbruchswerkzeuge möglichst sichtbar oben im Kofferraum platzieren.

Wenn wir die Dinge erreichen wollen, die wir mit der eigentlichen Maßnahme beabsichtigen, müssen wir uns über praktische Anwendungsfälle Gedanken machen. Dann wäre unser Petition, dass wir uns mit Durchsuchungsfragen auseinandersetzen und nicht mit der Inaugenscheinnahme. Dies ist eine Brücke zu weiterer kriminalistischer Erfahrung, mit der Herr Huth diese beiden Themen anreichern will.

**Oliver Huth (Bund Deutscher Kriminalbeamter NRW):** Vielen Dank für die Möglichkeit der Ausführung. Ich werde mich in Anbetracht des Zeitkorridors, den Sie angesprochen haben, kurzfassen. Ich möchte das Thema mit Lebenssachverhalten anreichern, damit Ihnen, sehr geehrte Abgeordnete, klar wird, wofür wir diese Instrumente brauchen. Das ist nämlich alles Gegenstand der Fragestellung gewesen, die Sie an uns adressiert haben.

Sie müssen sich Folgendes vergegenwärtigen: Das Phänomen Geldautomatensprengung ist ein klassisches Beispiel für neue Phänomene, denen wir in der Vergangenheit nicht so begegnet sind, wie es heute der Fall ist. Die Auswirkungen sind enorm. Teilweise werden ganze Wohngebäude in Schutt und Asche gelegt oder sind nicht mehr bewohnbar.

Glauben Sie mir: Es fehlt uns nicht an Anhaltspunkten, um herauszufinden, wo und wie diese Täter reisen. Wir haben genug verdeckte Ermittlungsmethoden angewandt, und wir haben genug Urteile, die klar und deutlich ausführen, wie sich diese Täter verhalten. Wir als Land Nordrhein-Westfalen brauchen dringend die Möglichkeit, dort

vor die Lage zu kommen. Wir können nicht immer mit den Fingern auf die niederländischen Kollegen zeigen, die uns natürlich die Hinweise geben müssen, weil wir wissen, dass viele Täter in den Niederlanden ihren täglichen Aufenthaltsort haben.

Nordrhein-Westfalen braucht eine Antwort dafür, um die Wege, die wir nachweislich darstellen können und die die Täter nutzen, um auszubaldowern, kontrollieren zu können. Da ist diese strategische Fahndung, wie sie ausgeführt wird, ein richtiges und sachgerechtes Mittel. Mit allen Ausführungen, die die Sachverständigen hier schon gemacht haben, halten wir sie grundsätzlich für anwendbar.

Ich persönlich sehe die Problematik bei § 12 Abs. 2 und Durchsuchung nicht, weil mir der Impetus des Gesetzgebers beim Lesen der Lektüre durchaus klar ist. Gleichwohl möchte ich diese Forderung grundsätzlich unterstützen. Von Herrn Fiedler sowie unserem Vorredner wurde es bereits angesprochen: Denken Sie bitte daran, dass die Gesetzesmaterialien oft das einzige Instrument sind, mit dem wir als Praktiker arbeiten können. Wir haben tolle Kolleginnen und Kollegen, die uns nachher Kommentare schreiben. Da gibt es ja entsprechende Reihen.

Ich erinnere an einen Kommentar zu § 17 Abs. 5 „Benachrichtigung“, wo drinstand, dass es ein schwieriger Paragraph ist. Darin ging es um Benachrichtigungen aus verdeckten Ermittlungsmethoden. Das ist mitunter nicht ausreichend für uns, um es mit Leben füllen zu können.

Thema Videoobservation. Hierzu das Beispiel Düsseldorfer Altstadt, wo das Leben pulsiert. Wir haben dort Gebietskämpfe; das ist auch an Ihnen nicht vorbeigegangen. Es wird eine neue Kneipe eröffnet, und schon schauen Rockergruppen, ob sie ihrer habhaft werden können, ob sie dort an der Tür stehen können oder ob der Besitzer dieser neuen Kneipe nicht zur Gegengruppe gehört. Dann wird sich gesammelt, und zwar nicht am Bolker Stern, wo wir uns als Bürgerinnen und Bürger sammeln, um dort Treffpunkte zu vereinbaren und das gastronomische Angebot wahrzunehmen, sondern sie sammeln sich woanders. Diese Punkte werden durch die aktuelle Rechtslage eben nicht abgedeckt.

Wir haben aber Tatsachen; wir wissen das, und unsere Kolleginnen und Kollegen sehen das auch im Rahmen der Streife. Sie brauchen aber eine Vogelperspektive, weil da nicht zwei Rocker stehen, sondern 30 oder 40. Weil wir mit den Informationen schon vor der Lage sind, aber nicht mit den Maßnahmen, ist es notwendig, dass wir auf solche neuen Phänomene in einem ganz kleinen Korridor, wie beispielsweise der Düsseldorfer Altstadt, flexibel – durchaus auch mit Vorbehalt – reagieren können. Deswegen ist es sinnvoll, das auszudehnen.

Wir sehen auch nicht die Gefahr, dass das flächendeckend passiert, schon alleine wegen des Personals, das wir dafür gar nicht haben. Es geht wirklich um Hotspots.

Wir als Polizei wollen Nordrhein-Westfalen, wollen unsere Städte sicherer machen. Dazu brauchen wir Instrumente. Die neue gesellschaftliche bzw. Kriminalitätslage gibt es nun einmal her, dass wir vielleicht mit anderen Maßnahmen reagieren müssen als mit denen, die uns bisher zur Verfügung gestanden haben. Vielen Dank.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Um Ihnen die Zeit zu erleichtern, haben wir den Sachverstand schon in die erste Reihe gesetzt. Was die Kommentierung angeht, können Sie also gleich auf die erste Reihe zugehen.

Frau Dr. Scharlau, Sie schließen den Reigen ab; an Sie ist eine Frage gestellt worden.

**Dr. Maria Scharlau (Amnesty International):** Seitens Amnesty International und mir herzlichen Dank, dass wir hier Stellung nehmen dürfen. Ich versuche, es kurz zu machen.

Ich möchte auf die Frage von Frau Schäffer aber doch so antworten, dass noch ein bisschen Kontext klar wird. Sie fragte, ob die Tatsache, dass für den Bürger nicht erkennbar ist, an welchen Orten strategisch gefahndet und kontrolliert wird, nicht auch einen Einfluss auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme hat. Das möchte ich zum Anlass nehmen, um noch einmal etwas zu der grundsätzlichen Annahme zu sagen, dass die Maßnahme so geringfügig ist.

Um es vorwegzunehmen: Amnesty International ist in keinster Weise gegen gezielte Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei. Wir arbeiten an vielen Stellen auch sehr konstruktiv mit der Polizei zusammen, tauschen uns aus etc. Aber diese Maßnahme – wie wir sie in § 12a lesen – sieht nun einmal vor, dass zwar die Einrichtung einer bestimmten Zone, also dieser Maßnahme, anlassbezogen ist, weil Anhaltspunkte dafür vorliegen müssen, dass dort Straftaten begangen wurden oder noch verabredet werden etc., die einzelnen Kontrollen aber gerade nicht an einen Verdacht, an ein bestimmtes Verhalten anknüpfen, sondern sozusagen verdachtsunabhängig sind.

Hier zeigt einfach die Erfahrung, dass die Kontrollerfahrung, so gering sie im Vergleich zu anderen polizeilichen Maßnahmen sein mag, doch durchaus belastend ist. Sie wird als Belastung empfunden. Natürlich tritt niemand, der sich keiner Schuld bewusst ist, gerne der Polizei gegenüber.

Hinzu kommt, dass bestimmte Personengruppen – das habe ich in der Stellungnahme ausführlich ausgeführt; das möchte ich hier nicht wiederholen – einfach häufiger kontrolliert werden, als andere, weil, wenn verdachtsunabhängig kontrolliert wird, häufig an äußere Merkmale angeknüpft wird aufgrund bestimmter polizeilicher Erfahrung, die ich in gewissen Teilen überhaupt nicht infrage stellen will. Ich bitte doch eindringlich darum, einmal die Perspektive derer einzunehmen, die manchmal sogar täglich solchen polizeilichen Kontrollen ausgesetzt sind.

Ich muss ganz ehrlich sagen, dass ich noch kein einziges Mal von der Polizei kontrolliert worden bin, obwohl ich viel Zug fahre und unterwegs bin. Freunde von mir, die einfach andere äußere Merkmale haben, werden fast täglich kontrolliert und haben genauso wenig zu verbergen wie ich.

Die Maßnahme wird auch deutlich intensiviert, weil sie in der Öffentlichkeit stattfindet. Das ist ein Punkt, den übrigens nicht nur Amnesty International, sondern auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Rechtsprechung regelmäßig betont: Die Öffentlichkeit bewirkt eine Steigerung der Intensität, weil sie einen peinlichen,

einen demütigenden Effekt bewirkt und natürlich niemand als Straftäter dastehen möchte.

Sie sagen, dass es eine verdachtsunabhängige Kontrolle ist, eine Befragung, eine reine Sichtkontrolle. Sie wissen aber genauso gut wie ich, dass am Ende die Polizei auch noch aufklären kann und für alle umstehenden Personen klarmachen wird, dass das eine verdachtsunabhängige Kontrolle war.

Damit komme ich auf den Punkt von Frau Schäffer zu sprechen: Da ja nicht ersichtlich ist, dass es ein Gebiet ist, in dem diese Kontrollen zulässig sind, wird es sich nach außen immer so darstellen, als hätte doch jemand möglicherweise Dreck am Stecken.

Ein weiterer Aspekt, den ich ansprechen möchte, ist, dass ich Ihnen ans Herz legen möchte, darüber nachzudenken, was es für eine Öffentlichkeitswirkung hat, wenn bestimmte Personengruppen – eben häufig die mit sichtbarer Migrationserfahrung und die nicht typisch deutsch aussehen – als häufig kontrolliert von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Das verstärkt – und das ist ein Fakt – die Wahrnehmung in der Gesellschaft, dass diese Personengruppen zu Recht häufig kontrolliert werden, und stellt ganze Personengruppen in ein schlechtes Licht.

Der letzte Punkt ist, dass der Gesetzentwurf auch davon spricht, dass diese Maßnahmen sehr geringfügig sind und sehr geringfügig eingreifen. Auf der anderen Seite sieht der Gesetzentwurf vor, dass sich an eine Identitätsfeststellung bis zu sieben Tage Gewahrsam anschließen können. Allein dieser Punkt spricht aus meiner Sicht entschieden dagegen, dass man von einem geringfügigen Eingriff sprechen kann. Vielen Dank.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** In Anbetracht der Uhrzeit würde ich vorschlagen, dass wir zu Block zwei übergehen. Sollte noch irgendein Punkt offengeblieben sein, sprechen Sie ihn einfach an. Ansonsten haben wir ein bisschen Zeit gutgemacht. Ich bitte die Sachverständigen, interaktiv mitzuarbeiten.

Bei der Beantwortung gehen wir gleich anders herum vor – nicht, dass sich jemand übergangen fühlt oder sich auf eine Stunde Wartezeit einstellen muss. Wenn Sie angesprochen werden, kommen Sie auch eher dran.

## **b) Block 2: Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorgefahr**

Ich darf das noch einmal erwähnen: Gefahrenbegriffe, TKÜ und Quellen-TKÜ, Aufenthalts- und Kontaktverbot, elektronische Aufenthaltsüberwachung, Strafvorschrift.

In Anbetracht der Erfahrung des letzten Blocks: Bitte stellen Sie die Fragen kurz, knapp und prägnant, damit die Sachverständigen ebenso antworten können.

**Fabian Schrupf (CDU):** Ich möchte direkt mit § 8 Abs. 4 und 5 einsteigen und dort mit den Gefahrbegriffen. Meine erste Frage richtet sich an die Professoren Thiel und Klein: Vorausgesetzt wir hätten – was wir alle nicht hoffen – einen weiteren, ähnlich gelagerten Fall Anis Amri, bei dem jede Menge tatsächlicher Anhaltspunkte für Terror-

aktivitäten vorliegen würden. Könnten dann die nordrhein-westfälischen Ermittlungsbehörden auf der Grundlage des aktuell gültigen Polizeigesetzes präventiv tätig werden?

Die zweite Frage ist für Professor Thiel: In Ihrer Stellungnahme sprechen Sie konkret davon, dass eine drohende Gefahr nicht mit einer Vorverlagerung gleichzusetzen ist. Können Sie uns dies bitte etwas ausführlicher erläutern und dabei auch darauf eingehen, wie Sie die vom Bundesverfassungsgericht definierte drohende bzw. drohende terroristische Gefahr einordnen? Handelt es sich dabei etwa um eine neue Gefahrenkategorie?

Meine dritte Frage geht an Frau Dr. Pohlmeier: Sehen Sie beim derzeitigen Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen konkret eine Regelungslücke und dementsprechend natürlich auch eine Sicherheitslücke?

Bei meiner Frage an Herrn Professor Schwarz knüpfte ich noch einmal an meine Einstiegsfrage an, an den Fall Anis Amri: Könnte uns der heutige Gesetzentwurf in der Ermittlungsarbeit bei einem solchen Fall helfen, und wäre § 8 Abs. 4 des Gesetzentwurfes auf den Bereich der Alltagskriminalität anwendbar?

Themenblock § 20c: TKÜ und Quellen-TKÜ. Meine erste Frage an Herrn Professor Grumke: Sie führen zu § 20c PolG aus, dass die sogenannte Quellen-TKÜ in Zeiten extremistischer Propaganda und Radikalisierung die einzige Möglichkeit ist, die Gefahrenlage zu erhellen. Wo sehen Sie hierbei die notwendigen Vorteile für eine Einführung, und welche Schwierigkeiten sehen Sie?

Daran knüpft die Frage an die Gewerkschaften an. Aus Sicht der Praktiker, die diese Vorschrift demnächst anwenden müssten: Stellen wir uns einmal vor, die Polizei Nordrhein-Westfalen möchte einen Gefährder oder einen bekannten IS-Kämpfer überwachen. Ist dann die Norm so ausgestaltet, dass sie für Sie im Alltag anwendbar ist, oder besteht aus Ihrer Sicht Ergänzungsbedarf?

Meine nächste Frage geht an die Landesdatenschutzbeauftragte, Frau Block. Nicht nur Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte könnten über die jüngst von Ihnen geübte Kritik irritiert sein, dass mit der Quellen-TKÜ das Interesse der Sicherheitsbehörden damit einhergehen könnte, Sicherheitslücken offenzuhalten, um Systeme von Zielpersonen infiltrieren zu können. Gleiches gilt natürlich für die von Ihnen geäußerten Befürchtungen zu Abs. 7, dass Dienstanbieter verpflichtet werden könnten, den Polizeibehörden Sicherheitslücken proaktiv mitzuteilen bzw. diese erst gar nicht zu schließen oder sogar erst zu schaffen, damit diese für die Polizei nutzbar würden. Bleiben Sie weiterhin bei dieser provokativen Aussage? Die Argumentation ist insoweit befremdlich, weil wir doch sicher darin übereinstimmen, dass unsere Polizei an Recht und Gesetz gebunden ist.

Als Nächstes komme ich zum Block Aufenthalts- und Kontaktverbote, § 34b PolG. Meine Frage an Herrn Professor Klein lautet: Nicht nur der internationale Terrorismus steht bei der Novelle des Polizeigesetzes im Vordergrund. Auch im Umgang mit häuslicher Gewalt und Nachstellung, also Stalking, sollen vor allem im Sinne der Opfer der Polizei hiermit weitere praktikable Handlungsinstrumente an die Hand gegeben wer-

den. Wie schätzen Sie die Wirksamkeit der geplanten Änderung ein, gerade im Hinblick auf diese Tätergruppe? Reichen die Schutzvorkehrungen für das Aufenthaltsgebot aus verfassungsrechtlicher Sicht aus? Dort insbesondere die Stichworte Richter vorbehalt und Verfahrensvorgaben.

Meine letzte Frage zum Thema elektronische Aufenthaltsüberwachung § 34c richtet sich an die Polizeigewerkschaften: Ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung geeignet, um effektiv präventiv gegen potenzielle Straftäter, Gefährder oder Sexualstraftäter vorzugehen und die Polizei Nordrhein-Westfalen durch die Befugnisse auch personell zu entlasten?

**Hartmut Ganzke (SPD):** Wir machen das so, wie gerade. Zum Bereich der drohenden Gefahr stelle ich zwei, drei konkrete Fragen, und die zu anderen Bereichen wird Frau Kollegin Bongers stellen.

Die erste Frage richtet sich an Herrn Dr. Löffelmann, Herrn Dr. Gazeas und Herrn Professor Ennuschat: Inwiefern kann aus Ihrer Sicht die Einführung des Begriffes der drohenden Gefahr mit dem BKA-Urteil des Bundesverfassungsgerichts begründet werden? Es könnte ja sein, dass Sie sagen: Ja, das kann begründet werden. – Oder Sie sagen: Das geht überhaupt nicht. – Da würde uns dann interessieren, warum nicht.

An Herrn Professor Schwarz und Frau Dr. Pohlmeier die Frage: Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass die Anwendung des Begriffes der drohenden Gefahr im Gesetzentwurf unserer Ansicht nach – ich weiß nicht, ob auch Ihrer Ansicht nach – weit über terroristische Gefährdungslagen hinausgeht und eine Vielzahl weiterer Tatbestände umfasst? Dies gilt besonders vor dem Hintergrund des Katalogs der aufgelisteten verschiedenen Straftaten, der zwar unter anderem auch von gewerbsmäßigem Wucher oder gewerbsmäßigem Bankrott spricht, aber unter anderem den zentralen Straftatbestand des § 89a StGB Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nicht aufnimmt.

Vor dem Hintergrund dessen, was gleich noch zum Thema Quellen-TKÜ etc. kommt, eine Frage an Herrn Professor Grumke: Sind Sie aus Ihrer Sicht als Sachverständiger und Lehrbeauftragter der Ansicht, dass die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten für die Anwendung dieses Gesetzes und auch der neuen gesetzlichen Regelungen zum jetzigen Zeitpunkt ausreichend und hinreichend ausgebildet sind, oder bedarf es Ihrer Ansicht nach weiterer Aus- und Fortbildung, gerade auch im Bereich der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung?

Die weiteren Fragen stellt Frau Bongers.

**Sonja Bongers (SPD):** Meine Fragenkomplexe beziehen sich zunächst auf die TKÜ und Quellen-TKÜ. Die erste Frage an Professor Gusy: Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht den Anwendungsbezug des Landesrechts bei der Telekommunikationsüberwachung aus kompetenzrechtlichen Gründen eng gezogen hat. Können Sie das bitte konkretisieren?

Die zweite Frage geht an Dr. Gazeas, Dr. Löffelmann, Professor Ennuschat und Professor Gusy. Dazu müsste ich einmal aus der Stellungnahme von Professor Gusy zitieren:

„Einzelfallbezogene Anordnungen mit dem Ziel der Terrorismusabwehr hat das BVerfG nicht grundsätzlich für unzulässig erklärt. Darüber geht der vorliegende Entwurf jedoch in Einzelfällen hinaus, und zwar namentlich im Hinblick auf Nachrichtenmittler und Kontaktpersonen (Abs. 1 Nr. 3), welche vom Abs. 2 nicht ausgenommen sind. Die Zulässigkeit einer derartig weitreichenden Überwachung ist vom BVerfG für die Quellen-TKÜ nicht beurteilt worden.“

Wie würden Sie konkret die Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Regelung einschätzen?

Die nächste Frage geht an Herrn Professor Dr. Arzt. Sie bezeichnen die Regelung in Ihrer Stellungnahme mit Blick auf die Normenbestimmtheit und Normenklarheit als nicht hinreichend bestimmt. Können Sie das bitte noch einmal näher erläutern?

Eine weitere Frage geht an Professor Grumke und die Polizeigewerkschaften. Dazu müsste ich aus der Stellungnahme von Professor Grumke zitieren: „Die ... Quellen-TKÜ erfordert ... einen erheblichen technischen wie personellen Aufwand.“ Kann dieser Aufwand bei der aktuellen polizeilichen Ausstattung überhaupt bewältigt werden?

**Marc Lürbke (FDP):** Ich glaube, der Geist dieses Gesetzes – so wie ich ihn verstehe – ist, dass wir Gefährdungen gezielt auf den Füßen stehen und nicht alle Menschen in Nordrhein-Westfalen überwachen wollen. Ich glaube, in diesem Punkt sind eine ganze Menge Mythen unterwegs. Der BDK hat in seiner Stellungnahme auch diese Mythenbildung angesprochen.

Mich würde beispielsweise von Professor Dr. Schwarz, Professor Dr. Thiel, aber durchaus auch von Dr. Gazeas, Professor Dr. Ennuschat und Dr. Löffelmann interessieren, wie Sie beispielsweise einen Satz einschätzen wie: Das Polizeigesetz wird keinen wirksamen Beitrag zur Terrorbekämpfung leisten. Es folgt dem Motto: Wir wollen wenig über viele Personen wissen. – Ich bin bei so einem Satz verwirrt. Weil ich ihn nicht verstehen kann, würde mich interessieren, wie Sie so einen Satz einschätzen.

Eine weitere Frage an Professor Thiel und Professor Schwarz. Gelegentlich wird auch angeführt, dass durch die Einführung der „drohenden Gefahr“ jeder unbescholtene Bürger ins Visier der Polizei gerate. Auch da würde mich interessieren: Sehen Sie das als zutreffend an?

Gerade ist schon von den Kollegen auf die Begriffsdefinitionen abgestellt worden. Trotzdem möchte ich noch einmal die Herren Schwarz, Thiel und von Coelln fragen: Wie sehen Sie das? Reicht die in § 8 enthaltene Legaldefinition der Straftaten von erheblicher Bedeutung aus, oder ist das verfassungsrechtlich zu pauschal?

Ich schaue, dass ich keine Frage doppelt stelle. Zum Thema TKÜ und Quellen-TKÜ hätte ich aber noch drei Fragen. Die erste bezieht sich auf die Software. Frau Dr. Pohlmeier, für uns ist wichtig – und so sieht es der Gesetzesentwurf auch vor –, dass sich

Maßnahmen nur auf laufende Kommunikation beschränken. Dann sind wir aber auch sehr schnell bei der Software, die eingesetzt wird. Wie sehen Sie das? Wie beurteilen Sie das? Wie kann sichergestellt sein, dass nur laufende Kommunikation in den Blick genommen wird und eben beispielsweise keine Onlinedurchsuchung stattfindet?

In der praktischen Ausgestaltung: Wie ist das für den Amtsrichter überhaupt zu beurteilen, dass die Software das leistet? Ist es Ihrer Einschätzung nach beispielsweise möglich, die Software so zu zertifizieren, dass das sichergestellt ist? Wer könnte so eine Zertifizierung vornehmen?

Frau Dr. Pohlmeier, in Ihrer Stellungnahme schreiben Sie – das fand ich bezeichnend –, dass seit dem Jahr 2009 von rund 1.900 relevanten Einzelhinweisen lediglich 21 durch das BKA übernommen und bearbeitet wurden. Der überwiegende andere Teil geht an die Länder. 1.900 relevante Einzelhinweise, 21 landen beim BKA, und 1.880 gehen in die Länder, im Wesentlichen nach NRW. Aber dort ist es dann womöglich mit der Rechtsgrundlage schwierig. Deswegen wäre Ihre Einschätzung, aber auch die Einschätzung von BDK, GdP und DPoIG dazu sehr spannend. Wie konnte man denn dann überhaupt mit diesen 1.880 Einzelhinweisen verfahren? Waren wir da womöglich an dieser Stelle blind, oder besser gesagt: taub?

Zu diesem Bereich eine Frage an Herr Professor Gusy. Sie schreiben auf Seite sechs Ihrer Stellungnahme, dass der TKÜ im Landesrecht keine große praktische Bedeutung zukomme. Insbesondere gingen die Regelungen der Strafprozessordnung hierzu stets vor. So habe ich das verstanden. Könnten Sie mir bitte näher erläutern, warum der TKÜ im Bereich der Gefahrenabwehr, also vor dem Anwendungsbereich der StPO, kaum praktische Relevanz zukommt? Das habe ich nicht genau verstanden.

Daran anschließend richte ich mich an die Reihe hinter Ihnen. Vielleicht können Sie näher erläutern, inwieweit der TKÜ im Bereich der Gefahrenabwehr aus Ihrer Sicht praktische Relevanz zukommt?

Eine letzte Frage zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung an Frau Dr. Pohlmeier; das fand ich in Ihrer Stellungnahme ganz interessant. Können Sie mir noch einmal erläutern, warum die elektronische Fußfessel doch als ein Baustein geeignet ist, um Terrorakte und Anschläge zu verhindern? Diese Diskussion wird sehr häufig geführt.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Herr Lürbke, als Sie die Frage an Herrn Gusy gestellt haben und sich an die Reihe dahinter wandten, meinten Sie damit die Polizeigewerkschaften?

(Zustimmung von Marc Lürbke [FDP])

– Das taten Sie. Dies nur zur Klarstellung.

**Verena Schäffer (GRÜNE):** Ich würde gerne mit der Frage der Vorfeldverlagerung und den Gefahrbegriffen starten. Mit der Vorfeldverlagerung steht auch immer in der Kritik, dass das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendienst und Polizei langsam aufweicht. Dazu lautet meine Frage: Sehen Sie Defizite bei der Informationsgewinnung durch den Verfassungsschutz? Oder warum müssen wir hier darüber diskutieren, dass

die Befugnisse der Polizei weiter ins Vorfeld reichen sollen? Diese Frage würde ich gerne an Frau Pohlmeier, Frau Block und Herrn Arzt richten.

Meine zweite Frage bezieht sich dann konkret auf den Gefahrbegriff: Ist es aus Ihrer Sicht ausreichend, die Formulierung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu übernehmen? Wie reagieren Sie darauf, dass es eigentlich die Anforderung gibt, eine normenklare Regelung zu treffen? Diese Frage richte ich an Herrn von Coelln, Herrn Löffelmann, Herrn Thiel, Herrn Arzt und Frau Scharlau.

Zu der Bewertung der Bestimmtheit der neuen Begriffe der drohenden Gefahr und der drohenden terroristischen Gefahr: Ist der Begriff im Gesetzentwurf bestimmt genug definiert? Diese Frage stelle ich an Herrn Rettinghaus, Herrn Arzt, Frau Block, Herrn Gusy, Herrn Löffelmann und Frau Scharlau.

An Herrn Gusy und Frau Scharlau: Inwiefern hat das Bundesverfassungsgericht in dem viel zitierten BKA-Urteil zu der Frage Stellung genommen, dass diese Vorfeldverlagerung sich auch auf gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen beziehen darf, oder ob es sich hier nur um Maßnahmen der Informationsgewinnung handelt?

Die fünfte Frage richte ich an Herrn Grumke. Sie weisen in Ihrer Stellungnahme auf die Veränderungen im Terrorismus hin, auf den Salafismus, aber auch auf den Rechtsextremismus. Wie beurteilen Sie, dass wir im Bereich des Rechtsextremismus keinerlei Umsetzung dessen haben, was zum Beispiel die NSU-Untersuchungsausschüsse im Bundestag und in den vielen Landtagen erarbeitet haben? Wir beziehen uns immer wieder nur auf die Gefahr von islamistischen Terroristen. Das Thema Rechtsextremismus wird aber auch hier völlig ausgeklammert, obwohl es schon lange Handlungsempfehlungen dazu gibt.

Zum Bereich der TKÜ und Quellen-TKÜ meine Frage an Frau Block, Herrn Gusy und Frau Scharlau: Sind Sie der Meinung, dass die Voraussetzungen, die hier für die Maßnahmen zur TKÜ und Quellen-TKÜ definiert werden, dem BKA-Urteil des Bundesverfassungsgerichts genügen?

In der Stellungnahme von Frau Block fand ich interessant, dass erhebliche Bedenken angesprochen wurden, dass eine Quellen-TKÜ-Maßnahme – und es bezieht sich wahrscheinlich auch auf die normale TKÜ – ohne einen Bezug zu einer terroristischen Tat nicht verhältnismäßig sei. Teilen Sie die Ausführungen von Frau Block? Dies richtet sich an Herrn Gusy und Herrn Arzt.

Herr Schrumpf sprach gerade schon die Frage der IT-Unsicherheit an, die im Übrigen ja auch von Verbänden geäußert wird, zum Beispiel vom Bitkom-Verband und anderen. Die Frage hatte Herr Schrumpf an Frau Block gestellt. Ich würde es gerne erweitern und Frau Scharlau fragen, die in Ihrer Stellungnahme auch auf die Frage der IT-Sicherheit bzw. IT-Unsicherheit eingeht.

Dann eine Frage an Frau Block und Frau Scharlau: Ist aus Ihrer Sicht gewährleistet, dass dieser Staatstrojaner tatsächlich nur das kann, was er können darf, sprich: laufende Kommunikation auslesen, und auch nicht mehr?

Eine Frage an Herrn Grumke und Herrn Gusy zum Richtervorbehalt. Es wird ja immer als Argument vorgetragen, dass man einen Richtervorbehalt hat. Ich frage mich aber,

ob denn tatsächlich ein Amtsrichter wirklich eine Kontrolle eines Trojaners durchführen kann, sprich: ob ein Amtsrichter – ich sage mal – die fachliche Kompetenz hat, wirklich zu überprüfen, ob dieser Trojaner nur das kann, was er können darf.

Eine weitere Frage zur TKÜ und Quellen-TKÜ bezieht sich auf den Schutz von Berufsgeheimnisträgern und Pressevertretern, denn das findet sich gar nicht im Gesetzentwurf. Das richtet sich an Frau Block, Herrn Gusy, Herrn Arzt und Herrn Ennuschat, der das in seiner Stellungnahme kurz anspricht. Sind aus Ihrer Sicht der Berufsgeheimnisträgerschutz und auch der Schutz von Pressevertretern in dem Gesetzentwurf berücksichtigt?

Ich habe noch kurze Fragen zum Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot und zur Fußfessel. Zum Aufenthaltsgebot: Das ist das, was in dem Gesetzentwurf wirklich neu ist, im Vergleich zum Aufenthaltsverbot und Kontaktverbot. Da sprechen Sie, Herr Gusy, von sehr starken verfassungsrechtlichen Bedenken. Vielleicht könnten Sie uns das noch einmal erläutern?

Frau Scharlau, Sie sprechen die Auswirkungen auf die private Lebensführung an. Könnten Sie dazu noch etwas sagen?

Zur Bewertung der organisatorischen und technischen Maßnahmen bei der Fußfessel. Das war eine Frage, die auch in einer Pressekonferenz an Herrn Reul gerichtet wurde. Er musste eingestehen, dass noch nicht alles geklärt sei. Stehen die Fußfesseln technisch zur Verfügung? Ist es richtig, dass der Überwachte mit der Sicherheitsbehörde kooperieren muss, zum Beispiel was das Aufladen von Batterien angeht oder auch das Anlegen der Fußfessel? Ist das schnelle Eingreifen der Polizei gewährleistet? Herr Grumke nannte dazu mehrere Beispiele. Ist das schnelle Eingreifen der Polizei gewährleistet, wenn die Fußfessel tatsächlich Alarm schlägt? Wer übernimmt eigentlich die Überwachung der Fußfessel in Nordrhein-Westfalen, also welche Behörde, welche Stelle macht das? Aus meiner Sicht ist auch das unklar.

Ein Argument ist immer, dass man das vorhandene Personal bei der Polizei entlastet, wenn es um die Observation geht. Ist das tatsächlich so? Diese Frage geht auch an die Polizeigewerkschaften. Ist es tatsächlich so, dass das vorhandene Personal der Polizei durch die Fußfessel entlastet wird?

Frau Pohlmeier, Sie sagen in Ihrer Stellungnahme, dass das Wissen um die polizeiliche Kontrolle durch die Fußfessel potenzielle Täter abschreckt. Woher nehmen Sie diese Behauptung? Gibt es wissenschaftliche Untersuchungen dazu?

Frau Scharlau spricht die Ergebnisse der Studie des Bundesjustizministeriums an, bzw. sie spricht die Studie an, nicht so sehr die Ergebnisse. Könnten Sie uns noch einmal darlegen, was die Ergebnisse dieser Studie beinhalten?

**Markus Wagner (AfD):** Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Arzt und Herrn Professor Dr. Gusy. § 8 Abs. 5 definiert die drohende terroristische Gefahr, abgeleitet aus der Definition des Abs. 4 der drohenden Gefahr. Nr. 1 normiert hierzu als Voraussetzung, dass die drohende Gefahr bestimmt und geeignet sein muss, um die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern. Wie wird die Eignung zur erheblichen Einschüchterung der Bevölkerung eigentlich ermittelt? Wie wäre das überhaupt

möglich? Wie wird „erhebliche Weise“ eigentlich definiert im Vergleich zur einfachen Einschüchterung der Bevölkerung? Wenn es eine erhebliche Einschüchterung der Bevölkerung gibt, müsste es auch eine einfache Einschüchterung der Bevölkerung geben.

Wenn es sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt – was mir fast so scheint –, wäre der Beurteilungsspielraum der Polizeibehörde heranzuziehen. Der unbestimmte Rechtsbegriff unterliegt zwar grundsätzlich der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, aber als Prognoseentscheidung gehört das wohl eher zu den Ausnahmen gerichtlicher Überprüfungen. Daher stellt sich die Frage, ob dort neue Maßnahmen der gerichtlichen Überprüfung gefunden werden müssten.

Die nächste Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Schwarz zu § 8 „Gefahrbegriff“. In den Stellungnahmen wird insbesondere zu § 8 Abs. 4 PolG teilweise Zustimmung signalisiert; teilweise werden aber auch erhebliche Bedenken erhoben. So wird die Vorschrift als rechtspolitisch diskussionsbedürftig deklariert. Besonders kritisch gesehen wird, dass der Begriff der Straftat von besonderer Bedeutung für die Begrenzung des Gefahrenvorfelds herangezogen wird. Bei diesen Straftaten handelt es sich eher um Straftaten von mittlerer Schwere, im Gegensatz zu denen des § 100a Abs. 2 StPO. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Eingriff in bedeutende Rechtsgüter durch Einfügung dieser und anderer Vorschriften beabsichtigt ist, stellt sich die Frage, ob der Maßstab im Entwurf nicht zu niedrig angesetzt ist und man nicht besser auf § 100a Abs. 2 StPO zurückgreifen sollte. Wie bewerten Sie diesen Vorschlag?

Herr Dr. Löffelmann, Sie haben den Begriff der drohenden Gefahr im Entwurf als falsch definiert. Sie beziehen sich dabei auf das bayerische Polizeiaufgabengesetz und empfehlen, auf die Definition in der Form zu verzichten und stattdessen die Voraussetzungen für das Tätigwerden bei den Standardbefugnissen zu definieren. Für mich stellt sich die Frage: Inwieweit würde sich dadurch aus Ihrer Sicht eine eindeutigere Rechtslage ergeben?

Frau Block und Frau Dr. Scharlau: In § 20c Abs. 3 wird vom Schutz eingesetzter Mittel gegen unbefugte Nutzung gesprochen. Die Instrumente zur Überwachung und zum Eingriff in die persönliche Hard- und Software der Telekommunikationsgeräte nutzen meist sogenannte Zero-Day-Lücken. Das sind also – soweit ich mich habe aufklären lassen – noch nicht veröffentlichte Fehler in der Software. Die Frage, die sich daraus ergibt, ist: Wird durch die Nutzung der Lücken und der Öffnung der Telekommunikationsanbieter für deren Anwendung nicht auch ein Einfallstor für weitere Computerkriminalität gelegt? Und falls ja: Widerspricht das nicht dem Selbstverständnis von Gefahrenabwehr durch den Staat?

Herr Professor Dr. Arzt, gemäß § 158 Abs. 1 S. 1 StPO können Strafanträge bei den Staatsanwaltschaften, den Behörden und Beamten des Polizeidienstes und den Amtsgerichten mündlich oder schriftlich angebracht werden. Da gemäß § 34d Abs. 2 die Polizeibehörde, welche die Maßnahme angeordnet oder beantragt hat, antragsbefugt ist, stellt sich die praktische Frage, ob Antragsteller und Antragsempfänger identisch sein können oder ob die Polizeibehörde sich an die Staatsanwaltschaft oder das Amtsgericht wenden muss. Darüber hinaus: Hat das Land aufgrund der konkurrierenden

Gesetzgebungsfähigkeit des Bundes überhaupt die Gesetzgebungskompetenz, eine derartige strafprozessuale Regelung ins Polizeigesetz NRW einzufügen?

Herr Professor Dr. Gusy: Wie schätzen Sie die Vereinbarkeit der Wohnsitzauflage als Residenzpflicht, die nun auch gegenüber Inländern zur Anwendung kommen kann, mit Art. 11 des Grundgesetzes ein? Welche Kontrollinstrumentarien sollen sicherstellen, dass hier der Willkür bzw. der Verletzung des Grundgesetzes ein Riegel vorgeschoben wird, in dem es da heißt: Alle Deutsche genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet?

**Marcus Pretzell (fraktionslos):** Meine Fragen sind bereits gestellt.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Dann können wir jetzt in die Beantwortungsrunde einsteigen. Ich bitte die Sachverständigen, die Fragen zu beantworten und dabei ein wenig auf die Zeit zu achten.

**Dr. Maria Scharlau (Amnesty International):** Ich hoffe, dass ich noch alle Fragen in der richtigen Reihenfolge auf dem Schirm habe. Ich beginne mit der Frage von Frau Schäffer, die den Grundbegriff der drohenden Gefahr angesprochen hat und ob dieser Begriff den Anforderungen an Normenklarheit und -bestimmtheit genügt.

Aus unserer Sicht muss man zwischen den Begriffen der drohenden Gefahr nach § 8 Abs. 4 und der drohenden terroristischen Gefahr differenzieren. Beim Begriff der drohenden Gefahr, der quasi wortwörtlich aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zum BKA-Gesetz abgeschrieben ist, ist aus menschenrechtlicher Sicht zu beanstanden, dass, obwohl das Gericht genau gesagt hat, dass es ausreichend konkretisiert werden muss und in seinem Urteil als Beispiel die Ausreise aus einem Terrorausbildungscamp nach Deutschland nennt, der Begriff in § 8 Abs. 4 an dieser Stelle keinerlei Regelbeispiele oder weitere Ausführungen zulässt.

In den Fragen wurde bereits das Problem erwähnt, dass § 8 Bezug auf die Tatsache nimmt, dass erhebliche Straftaten in Zukunft oder in absehbarer Zeit begangen werden können. Alleine hier haben wir schon aus unserer Sicht das Grundproblem dieses Gesetzentwurfes im Bereich der Terrorismusbekämpfung, da das Bundesverfassungsgericht absolute Ausnahmebefugnisse zur Abwehr einer terroristischen Bedrohungslage vorgesehen hat, auf die ich später noch einmal komme. § 8 Abs. 4 nimmt in keinsten Weise nur diese terroristische Bedrohungslage in den Blick, sondern auch die Abwehr erheblicher Straftaten.

Man muss sich also bewusst sein, dass man mit diesem Paragraphen und mit den anknüpfenden Maßnahmen diese als sehr enge Ausnahmebefugnis formulierte Möglichkeit der Polizei, sehr früh einzugreifen, auch zur normalen Kriminalitätsbekämpfung heranziehen kann. Das ist einfach die Folge. Insofern ist § 8 Abs. 4 aus Sicht von Amnesty International – um noch einmal darauf zurückzukommen – nicht ausreichend klar und bestimmt formuliert, gerade weil eben im weiteren Gesetzentwurf mehrere Maßnahmen auch nur an dieser Stelle angreifen.

Beim Begriff der drohenden terroristischen Gefahr, was einer Qualifizierung der drohenden Gefahr entspricht, sehen wir ebenfalls Probleme. Wie in den Fragen schon angeklungen ist, sind auch dort die Voraussetzungen in keinster Weise ausreichend konkretisiert.

So gibt es die Einschüchterung der Bevölkerung. Da stellen sich natürlich die Fragen: Welcher Teil der Bevölkerung? Was ist eine erhebliche Einschüchterung etc? Insbesondere auch bei Nr. 3, dass die Strukturen einer internationalen oder nationalen Organisation beeinträchtigt werden können oder sollen: Das ist aus unserer Sicht dermaßen weit. Ich frage mich wirklich: Was ist eine nationale Organisation? Würde das Deutsche Rote Kreuz darunter fallen?

Um mal ein Beispiel zu machen, damit man nicht immer nur sagt: Das ist zu weit, das ist zu weit! Man könnte bei jemandem feststellen, dass er sich öffentlich über einen fiktiven Korruptionsskandal beim Deutschen Roten Kreuz äußert und sagt: Eigentlich müsste man denen alle Blutspenden wegnehmen. – Dann wird diese Person gesehen, wie sie langsam durch die Straße fährt, wo das Depot ist, und sich umschaut. Theoretisch gesprochen sind das dann vielleicht schon die Anhaltspunkte, die in § 8 benannt sind und die darauf hindeuten, dass er in Zukunft dort einbricht und die Blutkonserven stiehlt. Das ist ein Einbruchsdiebstahl nach § 243 StGB, womit man im Bereich eines besonders schweren Diebstahls, also einer erheblichen Straftat ist. Das ist dann eine drohende terroristische Gefahr, einfach nur durch die Tatbestandsmerkmale subsumiert.

Mir ist klar, dass der Gesetzgeber das wahrscheinlich nicht im Sinn hatte, aber ich denke, dass dort, wo Terrorismusbekämpfung draufsteht – und es steht in der Gesetzesbegründung am Anfang sehr klar –, auch Terrorismusbekämpfung drin sein muss. Wie gesagt, Amnesty International ist in keiner Weise gegen eine effektive, zielgerichtete und verhältnismäßige Terrorismusbekämpfung, aber um es klarzumachen: Der Begriff geht an dieser Stelle einfach deutlich zu weit.

Um auf die nächste Frage einzugehen: Hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes auch Gefahrenabwehrmaßnahmen vorgesehen? Nein, das ganze Urteil war nur auf die Möglichkeit der Überwachung, der Quellen-TKÜ bezogen. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme, mit der sozusagen mehr Licht ins Dunkel gebracht werden soll. Es soll mehr über den Gefahrensachverhalt herausgefunden werden. Es wird eben noch nicht in den Kausalverlauf der Dinge eingegriffen. Durch Maßnahmen wie Fußfesseln, Aufenthaltsanordnungen, Kontaktverbote und natürlich am Ende – darüber wird später zu sprechen sein – auch Gewahrsam wird erheblich in den Kausalverlauf eingegriffen. Trotzdem bleibt in der Gesetzesbegründung der dauerhafte Bezug auf dieses Urteil.

Ich möchte eben einmal klar sagen, dass sich der Gesetzentwurf eindeutig von den Vorgaben des Urteils an dieser Stelle löst. Das Bundesverfassungsgericht hat auch nicht ganz klar gesagt, dass das niemals denkbar ist, aber es gibt keine Grundlage für diese Gefahrenabwehrmaßnahmen her.

Die nächste Frage war dann schon zur Datenerhebung durch die Überwachung der Telekommunikation, genauer Abs. 2, also Quellen-TKÜ. Da sehe ich aus Sicht von

Amnesty International die nicht ausreichende Normenklarheit und Rechtssicherheit, die ja einen Sinn hat, um es auch noch einmal zu sagen. Sie ist nicht nur ein abstrakter Verdienst unserer Rechtsordnung, sondern jeder Bürger soll wissen, mit welchem Verhalten er sich für die Polizei verdächtig macht. Aufgrund dieser weiten Formulierung ist es für Menschen schlichtweg nicht möglich vorherzusehen, mit welchem für sich genommen erlaubten Verhalten sie ins Visier der Polizei geraten.

Es geht gerade nicht um strafbares Verhalten, sondern um den Besuch eines bestimmten Vereinsheims, einer bestimmten Religionsstätte oder einer bestimmten Versammlung. Man weiß es nicht. Es handelt sich dabei – und darauf müssen wir einfach hinweisen – zum Teil auch um grundrechtlich und menschenrechtlich geschütztes Verhalten, was theoretisch Anlass geben kann.

Wir haben mit dem Bundesinnenministerium und allen Fraktionen des Bundestages letztes Jahr vor der Einführung bzw. Überarbeitung des Bundeskriminalamtsgesetzes mehrere Gespräche geführt. Da blieben auf die Frage, welche Anhaltspunkte darin gemeint sind, welches Verhalten denn Anknüpfungspunkt sein könnte, was noch nicht strafbar ist – denn wir haben sehr weit im Vorfeld stattfindende Straftatbestände –, die Antworten ziemlich aus. Mich interessiert es bis heute; vielleicht kommt da ja noch mehr Licht ins Dunkel.

Wenn man jetzt davon ausgeht, dass diese nicht rechtssichere Definition die Grundlage ist auch für die Quellen-Telekommunikationsüberwachung, dann krankt diese Maßnahme an der gleichen Stelle und ist auch schon deswegen aus unserer Sicht nicht verhältnismäßig.

Ich glaube aber, die wesentlichen Probleme liegen im Bereich Ihrer weiteren Fragen. Gibt es nämlich überhaupt schon eine ausreichende Technik des Staatstrojaners, die sicherstellt, dass auch wirklich nur die laufende Kommunikation ausgeleitet wird? Denn sonst – das muss man auch noch mal sagen – haben wir es mit einem Eingriff zu tun, der in Richtung Onlinedurchsuchung geht und der noch einmal weitaus intensiver ist. Wie wir alle wissen, ist heutzutage auf Smartphones und Computern das gesamte private Leben abgebildet samt Fotos, Kontakten etc.

Es ist zwar in der Norm geregelt, dass nur die laufende Kommunikation ausgeleitet werden kann, aber ich habe mir aus IT-Kreisen sagen lassen, dass es bislang noch nicht technisch eindeutig sichergestellt werden kann. Ich lasse mich da aber auch gerne heute eines Besseren belehren. Es würde mich freuen. Wir wollen ja, dass es menschenrechtskonform angewendet wird.

Zu der Frage, dass es ja nicht sein kann, dass der Staat ein Interesse an Sicherheitslücken hat: Ich glaube, das ist der real bestehende Interessenskonflikt. Meines Wissens nach gibt es zwei Bundesämter: das eine für IT-Sicherheit, das genau darauf hinarbeitet, für Bürger eine möglichst sichere Software- oder IT-Sicherheit zu gewährleisten, und ein anderes, das darauf hinarbeitet, Schritt zu halten mit Möglichkeiten, für hehre und legitime Ziele und Kriminalitätsbekämpfung Sicherheitslücken auszunutzen. Ich glaube, über diesen Interessenskonflikt muss man gar nicht empört sein, sondern da muss man drüber reden und Lösungen finden.

**Oliver Huth (Bund Deutscher Kriminalbeamter NRW):** Ich werde beginnen und dann zu einem Schwerpunkt das Wort an Herrn Fiedler weiterreichen.

Die Fragen drehten sich hauptsächlich darum, ob wir das Gesetz umsetzen können, ob es subsumierbar ist, vor allem ob es präventiv sinnvoll ist und ob wir die Ressourcen haben.

Selbstverständlich sind dieses Gesetz und gerade diese Norm sinnvoll. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit der Telefonüberwachung, weil wir Tatsachen haben. Wir haben uns leider in Deutschland genug Biografien von Terroristen anschauen müssen, die hier Straftaten verübt oder geplant haben. Wir haben die Biografien von unseren europäischen Partnern, die diese Fälle auch intensiv untersucht und abgeurteilt haben. Es liegen also genug Tatsachen vor, um herauszuarbeiten, dass es eben nicht reicht, beim Deutschen Roten Kreuz vorbeizufahren, und dass das für uns kein Grund ist, eine Quellen-TKÜ oder überhaupt eine Telefonüberwachung ins Leben zu rufen.

Es geht hier konkret um Leute, die beispielsweise aus Krisenregionen zurückkommen, bei denen wir nicht das scharfe Schwert nutzen können, was wir derzeit haben, nämlich die Vorfeldstrafbarkeit Richtung § 89a. Insbesondere bleibt uns die Evidenz verschlossen, ob wir Mitgliedschaft oder Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung subsumierbar für den Anfangsverdacht haben.

Das sind Realitäten, auf die wir den Fokus richten müssen. Wir haben die Bevölkerung zu schützen. Nachdem wir diese Leute zigmal observiert haben, wissen wir, dass sie uns durch ihr Verhalten eben nicht mittels Observation die Tatsachen anbieten, die dann es subsumierbar erscheinen lassen, um eine Straftat zu generieren und dann auch einen Staatsanwalt den Sachverhalt übernehmen zu lassen, sondern wir wissen, dass sie sich klandestin verhalten.

Wir haben auch genug Sachverhalte mit ausreichender Evidenz, dass diese Personen aus dem Ausland gesteuert worden sind, angestiftet worden sind und sich in einer wirklich unnachahmlichen Weise in einem sehr kurzen Zeitzyklus enorm radikalisiert haben und dann zu entsprechenden Straftaten gekommen sind. Ich weiß nicht, wie meine Kolleginnen und Kollegen ohne diese Möglichkeit der Kommunikationsüberwachung hier Schritt halten sollen, und ich weiß auch nicht, wie wir die Bevölkerung schützen sollen.

Am Ende, wenn ein Anschlag passiert – wir müssen uns dessen leider nach wie vor und auch in Zukunft immer bewusst sein, dass das überwiegend möglich ist, auch hier in Nordrhein-Westfalen –, müssen wir uns als Sicherheitsbehörden immer die Frage gefallen lassen: Haben wir zum Schutz von Leib und Leben, unserer höchsten Rechtsgüter, alles getan, was in unserer Kraft gestanden hat? Dieses Gesetz bietet gerade in dieser Norm eine Möglichkeit dazu.

Der Aufwand dafür ist enorm. Wir werden die technischen Möglichkeiten haben, nicht verfassungswidrig Daten abzugreifen, eine Quellen-TKÜ zu schalten und keine Onlinedurchsuchung durchzuführen, sondern wir sind technisch in der Lage, laufende Kommunikation zu überwachen. Das wird möglich sein, aber es sind enorme technische Voraussetzungen, auf die ich hier nicht näher eingehen will und darf.

Es bedarf auch eines personellen Aufwands. Darauf wird Herr Fiedler eingehen, um das noch einmal zu veranschaulichen.

Die Relevanz der TKÜ zur Gefahrenabwehr habe ich hoffentlich deutlich gemacht. Außer der Gefahrenabwehr durch Telefonüberwachung für die Gefährder, die hier in Nordrhein-Westfalen sind, sehe ich keine weitere Möglichkeit, die Bevölkerung wirklich zu schützen.

Dabei geht es um Personen mit gewissem Profil. Es ist wissenschaftlich mit Items belegt, dass dieses Profil der Biografie und der Lebensweise gefährlich ist, weil in der Summe diese Biografie und die Lebensweise viele andere Terroristen vorher gemein hatten. Wir haben also genug Tatsachen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der mangelnden Ressourcen, die wir hier haben. Hierzu möchte ich an Herrn Fiedler weiterreichen.

**Sebastian Fiedler (Bund Deutscher Kriminalbeamter NRW):** Wie ich vorhin schon andeutete, hat das Ressourcenargument mit einem Satz Eingang in die Gesetzesbegründung gefunden. Ich versuche, bezogen auf die Dienststellen des polizeilichen Staatsschutzes etwas plastischer zu formulieren, wie desaströs die Situation dort aussieht. Ich glaube, es gibt hier neben anderen Organisationseinheiten der Polizei eine große Besonderheit, weil wir hier nämlich einen Bereich der Kriminalpolizei haben, der mit erheblichen Gefahrenkomponenten betraut ist.

Das hat damit zu tun, dass die Kolleginnen und Kollegen, die dort arbeiten, Gefahrenhinweise zu bearbeiten haben und das eigentlich möglichst zeitgerecht tun sollten, um im Zweifel die entsprechenden Maßnahmen durchführen zu können. Das ist so in den Dienststellen längst nicht mehr möglich. Hinzu kommt noch, dass der Staatsschutz – wenn ich das etwas pointiert formulieren sollte – beinahe zu jedem Volksfest – das meine ich etwas übertrieben, aber bei vielen öffentlichen Veranstaltungen – im Hintergrund eingebunden ist, um Gefahrenprognosen zu machen, um in die Einsätze mit eingebunden zu sein.

Darüber hinaus bearbeitet er natürlich nicht nur den islamistischen Terrorismus, sondern hat in einem großen Arbeitsumfeld mit Reichsbürgerproblematiken zu tun und hätte eigentlich noch in einem größeren Umfeld mit Linksextremismus und Ausländerextremismus zu tun, um diese vier großen Bereiche aufzuzeigen, für die auch in anderen Aufgabenbereichen der Verfassungsschutz zuständig ist.

Die personelle Situation ist dermaßen groß, dass wir Abwanderungsbemühungen der einzelnen Mitarbeiter in den Dienststellen haben. Die Unzufriedenheit ist erheblich groß. Sie müssen sich vorstellen, dass jemand, der dort arbeitet und abends nach Hause geht, die Sorge hat, ob er gerade in diesen Gefahrensachverhalten alles unternehmen hat, was erstens das Recht hergibt und zweitens was im Rahmen der Möglichkeiten, auch personell, der Fall gewesen ist.

Um das mit Zahlen zu hinterlegen: Wir fordern schon seit weit über einem Jahr, diese roundabout 350 Stellen um weitere 300 aufzustocken. Das sollte unseres Erachtens bei einem Personalkörper in Höhe von 40.000 durchaus möglich sein. Wir nehmen aber keine Hinweise wahr, dass dies auch nur ansatzweise geplant ist. Im letzten Jahr

sind unterm Strich 30 Sockelstellen hinzugekommen. Einige haben etwas abgegeben, andere haben ein paar Stellen dazu bekommen.

Eine signifikante Verstärkung haben wir also bisher nicht wahrgenommen. Das wäre aber zwingend erforderlich, um die rechtlichen Möglichkeiten auch tatsächlich mit personellem Bestand hinterlegen zu können. Und man muss dazusagen, dass die Personen, wenn sie dann kommen, noch lange nicht ausgebildet sind.

**Jörg Bialon (Deutsche Polizeigewerkschaft NRW):** Zunächst zu den Gefahrenbegriffen. Man erkennt in § 8 PolG NRW eine große Unstruktur. Wir würden uns wünschen, dass hierzu eine strukturierte Gesetzesvorlage erstellt würde. Einmal werden in § 8 Abs. 1 PolG NRW eine Rechtsfolge und eine konkrete Gefahr genannt. Dann wird in § 8 Abs. 2 PolG NRW auf Rechtsvorschriften eingegangen. Dann wird erläutert, welche Straftaten von erheblicher Bedeutung sind, und dann kommen die drohende Gefahr und die drohende terroristische Gefahr hinzu.

In der Gesetzesanwendung besteht der Wunsch, dort eine klare Struktur hineinzubringen und nicht hin und her zu springen.

Im Hinblick auf die drohende Gefahr könnte man natürlich – den Begriff habe ich eben gehört – ein juristisches Oberseminar abhalten, wenn man vergleichen würde, wie drohende Gefahr und konkrete Gefahr definiert sind. Wenn ich Ihnen das jetzt vorlesen würde, was ich nicht tue, dann würden Sie sich fragen, wo denn eigentlich der Unterschied liegt. Ich erkenne ihn nicht. In der Anwendung macht das unglaublich viele Probleme für die Kollegen vor Ort. Wo liegt der Unterschied zwischen der drohenden und der konkreten Gefahr?

Wir wünschen uns hier eine deutliche, handhabbare Definition. Ansonsten müsste man sich stets fragen, wann man in welchem Bereich eigentlich agieren kann.

Zur Quellen-TKÜ möchte ich anmerken, dass ich mich vollkommen den Ausführungen meines Vorredners anschließe. Wir brauchen das; denn ohne dieses Instrument ist eine Gefahrenabwehr nicht möglich.

Ich würde sogar noch darüber hinausgehen: Wir müssen § 129a StPO durch § 100a StPO ersetzen. Im Hinblick auf die repressive Telefonüberwachung orientieren wir uns an den Katalogtaten aus § 100a StPO – das sind ganz viele; ja, das ist richtig – und begrenzen uns im Bereich der präventiven TKÜ auf § 129a StPO. Wir wünschen uns, hier auch § 100a StPO einsetzen zu können und den Begriff des übersehbaren Zeitraums, der hier benutzt wird, insoweit zu konkretisieren, was überhaupt ein übersehbaren Zeitraum ist. Man muss sich Gedanken machen, ob es sich dabei um sechs oder um drei Monate handelt. Auch das muss konkreter gefasst werden.

Über das Aufenthalts- und Kontaktverbot bin ich ein bisschen irritiert; denn immerhin ist mit dem Rechtsfolgeaufenthaltsverbot in § 34 Abs. 2 Polizeigesetz eine gesetzliche Bestimmung zum Aufenthaltsverbot verankert. Jetzt schaffen wir einen § 34b mit weiteren Rechtsfolgen, nämlich mit einem Entfernungsverbot und darüber hinaus mit einem Kontaktverbot. Das ist gut, und das brauchen wir. Aber wir können nicht in zwei verschiedenen Rechtsnormen die gleiche Rechtsfolge regeln. Und dann legen wir

auch noch fest, dass im neuen Paragraphen ein Richtervorbehalt gegeben ist und der Behördenleiter den Antrag stellen muss, während in § 34 Abs. 2 der Behördenleiter die Anordnung trifft. Angesichts der unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen muss man sich fragen, was schwerwiegender ist.

Auch hier habe ich den Wunsch, eine eindeutige Regelung zu treffen und nicht verschiedene Rechtsfolgen in verschiedenen Paragraphen zu regeln und dann die Voraussetzungen anzugleichen. Ansonsten würde ein großes Durcheinander geschaffen, das in der praktischen Anwendung nicht mehr regelbar wäre.

**Erich Rettinghaus (Deutsche Polizeigewerkschaft Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.):** Die elektronische Aufenthaltsüberwachung dient als letztes Mittel zur Verhinderung schwerer Straftaten – Terror, Sexualstraftaten – zum Schutz der Allgemeinheit und unterliegt einem Richtervorbehalt mit einer Art Öffnungsklausel bei Gefahr im Verzug. Tatrelevante Kontakte der Verdächtigen werden in diesen Fällen eingeschränkt und natürlich auch identifiziert.

Der Gesetzentwurf verweist aber zu Recht auf den Vorbehalt der technischen Durchführbarkeit dessen. Dazu gehört natürlich auch die Software. Die Überwachung muss ebenso wie der schnelle Zugriff zur Verhinderung weiterer Straftaten gewährleistet sein.

Es stellt sich nun die Frage, ob das alles mit dem vorhandenen Personalansatz zu leisten ist. Wahrscheinlich werden wir erst einmal Personal einsparen können, aber natürlich werden wir auch Personal vorhalten müssen. Das wird sich zunächst einmal die Waage halten. Insgesamt bekommen wir immer mehr Aufgaben obendrauf. Natürlich bekommen wir auch bedingt neues Personal, aber – die Vorredner haben schon darauf hingewiesen – das alles ist kaum noch zu stemmen. Wir werden wahrscheinlich auch im Zusammenhang mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung priorisiert entscheiden müssen, welche Maßnahmen wir überhaupt treffen und auch leisten können, um letztendlich den Erfolg zu gewährleisten.

Das wird sich letztlich erst in der Praxis erweisen. Es muss schließlich auch geregelt werden, wer überwacht, wie die Software greift und wie sich das zusammensetzt. Der Gesetzentwurf ist ein Schritt in die richtige Richtung; das haben wir immer gesagt. Dass es geregelt wird, ist gut, aber es muss sich erst in der Praxis beweisen.

Ich möchte noch einmal auf die Strafvorschrift hinweisen. Bis jetzt ist es wesensfremd, dass auch im Polizeigesetz eine Strafvorschrift vorkommt. Wir haben angeregt – darauf müssen die Juristen natürlich noch einmal schauen –, dass das vielleicht in einem separaten Gesetz geregelt werden sollte und nicht im Polizeigesetz. Das nur als Hinweis aus Sicht der Praxis.

**Michael Mertens (Gewerkschaft der Polizei NRW):** Ich gebe an den Kollegen Huß weiter.

**Volker Huß (Gewerkschaft der Polizei Nordrhein-Westfalen):** Es wurde die Frage gestellt, ob das Gesetz im Alltag anwendbar ist. Ganz klar: Wir brauchen es – vor allem

angesichts der technischen Weiterentwicklung. Keiner nutzt heute mehr SMS, sondern alles läuft endverschlüsselt – das weiß jeder Straftäter – über WhatsApp. Also müssen wir als Polizei uns diesen neuen technischen Möglichkeiten stellen können.

Ich gehe davon aus, dass wir bis Ende des Jahres die nötige Software dazu haben – ohne jetzt weiter ins Detail zu gehen.

Im Hinblick auf die Verstärkung des Staatsschutzes gehe ich davon aus, dass im Rahmen der nächsten BKV ein Zuwachs stattfinden wird.

Herr Lürbke fragte nach der Masse der Verfahren. Die Stellungnahme des BKA hat gezeigt, dass die Masse der Verfahren nicht vom BKA geführt, sondern an die Länder weitergegeben wird und dann logischerweise bei den Staatsschutzdienststellen aufläuft. Diese unterliegen aber einer erheblichen Arbeitsbelastung, weil kein Mensch alle täglich eingehenden Hinweise und Spuren zum Beispiel auf Gefährder abarbeiten kann. Ganz wichtig ist hierbei, die Hinweise richtig einzuschätzen. Handelt es sich nur um einen Schwätzer, wie man es möglicherweise anfangs auch bei Amri gedacht hat, der dann aber tatsächlich eine Tat umsetzt?

Zu der Frage, ob die TKÜ eine praktische Relevanz hat. In den letzten zwei Wochen hatten wir einen ähnlichen Fall – ohne jetzt ins Detail gehen zu wollen –: Jemand ist aus der Haft entlassen worden, war gewalttätig, anpolitisiert, und dessen Vater hat den Hinweis gegeben, dass die Person möglicherweise einen Messerangriff oder einen Angriff mit dem Auto auf eine Menschenmenge durchführen will. Diese Situation ist vor knapp anderthalb Wochen nach Feierabend entstanden, und starke SE-Kräfte haben sofort versucht, dies im Rahmen einer BAO aufzuklären. Das Ende vom Lied war, dass der Staatsanwalt keinen Antrag auf eine Telefonüberwachung gestellt hat, weil die Voraussetzungen nach strafprozessualer Art nicht vorlagen.

Dann kam Kommissar Zufall ins Spiel; denn die Person hat sich auf einmal in Hannover in das Netz eingeloggt, und die niedersächsischen Kollegen haben daraufhin Nägel mit Köpfen gemacht, haben das gesamte Programm aufgefahren – IMSI-Catcher usw. – und sind der Person habhaft geworden. Die Person ist dann für zwei Wochen präventiv in Haft gegangen. Möglicherweise hat die Person auch eine psychische Störung, sodass man Folgemaßnahmen einleiten kann.

In Nordrhein-Westfalen hat also ein Gefahrenmoment bestanden. Wenn die Person in Nordrhein-Westfalen eine solche Sache durchgezogen hätte, dann wäre die Frage gestellt worden, ob man das hätte verhindern können. Nein, wir hätten es nicht verhindern können, weil wir nicht wussten, wo er ist, und wir auch nicht die Rechtsgrundlage dazu hatten.

Im Hinblick auf die Fußfessel fehlt in dem Gesetzentwurf aus meiner Sicht – auch in den Stellungnahmen einiger Sachverständiger wurde das deutlich gemacht – der § 238 StGB über das Stalking, was aber offensichtlich zunehmend ein Problem ist.

Es wurde nach der grundsätzlichen Handhabung der Vorschriften gefragt. Wir erleben in allen Datenerhebungsvorschriften seit Jahren, dass diese aufgrund vieler Formvorschriften immer komplexer werden. Insofern benötigen wir dahin gehend eine Rechtsklarheit.

Nicht ganz nachvollziehbar ist für mich, warum im Gesetzentwurf im Hinblick auf die TKÜ nach § 20c PolG NRW die Erstreckung der Maßnahme nur auf den Nachrichtensmittler in Bezug auf die Zielperson nach Nr. 1 erfolgt, aber nicht nach Nr. 2. Das müsste man noch einmal erklären; denn diese Begehungsweise kommt natürlich auch seitens dieser Personen in Betracht.

Komplex wird es natürlich, sobald es den Kernbereich privater Lebensführung betrifft. In anderen Datenerhebungsvorschriften gibt es das aber auch. Für den Anwender vor Ort macht es die Entscheidung schwierig, wann wir abschalten bzw. es ausblenden sollen.

Zum Aufwand. Alles, was bei der Polizei mit Technik zu tun hat, erfordert natürlich immer auch neue Ressourcen, sowohl materiell – es kostet viel Geld, immer auf dem neuesten Stand zu bleiben –, aber auch personell im Sinne der Auswertung. Dazu zählen auch Dolmetscherkosten, weil sehr viele ihre Nachrichten nicht auf Deutsch weitergeben, was wir dann logischerweise übersetzen müssen. Auch das kostet viel Geld.

Es tauchte die Frage auf, ob eine Fußfessel überhaupt geeignet ist und Personal einspart. Dazu müssen wir differenzieren, welche operativen Maßnahmen getroffen werden. Im Falle einer verdeckten Observation kommt dieses Instrument natürlich nicht in Betracht. Unsere MEKs führen aber zum Teil auch offene Observationen durch, wobei derjenige weiß, dass er den ganzen Tag rund um die Uhr von 20, 30 Leuten beobachtet wird. Dabei würde eine Fußfessel natürlich Sinn machen, um Personal einzusparen. Auf der anderen Seite muss man im Zusammenhang mit der Fußfessel natürlich zwischen terroristischen Aktivitäten und allgemeinen Straftätern nach dem § 170 StGB usw. unterscheiden.

In unserer Stellungnahmen ist Folgendes vielleicht falsch wiedergegeben worden. Wir haben immer gesagt, dass die Fußfessel nur ein Mosaik in der Sicherheitsarchitektur darstellen kann, das aber einen Anschlag nicht verhindert. Im Gesamtgefüge aller operativen Maßnahmen sollten wir dieses Mosaik aber dennoch nutzen.

Unser Hauptproblem bei der Fußfessel ist die Technik. Das muss man deutlich sagen. Ich verrate hier kein Staatsgeheimnis, wenn ich sage, dass man nur Alufolie darumwickeln muss, sodass der Empfang nicht mehr gewährleistet ist. Wir brauchen also auch eine technisch sichere Lösung. Dazu zählen auch die Probleme, die soeben genannt worden sind: Die Person selbst hat zum Beispiel eine Mitwirkungspflicht, die Batterie zu wechseln, usw.

Jetzt möchte ich den Bogen zum Bund schlagen. Es bringt natürlich relativ wenig, wenn dieses Instrument in Nordrhein-Westfalen existiert, die Person dann aber in die Stadtstaaten zieht, wo es solche Regelungen nicht gibt. Dann hat sich das im Grunde erledigt. Insofern besteht dahin gehend schon eine Verbindung zwischen den einzelnen Bundesländern und dem Bund.

**Helga Block (Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit):** Ich beginne mit den Fragen zu den Sicherheitslücken, die Sie gestellt hatten. Sie hatten das als Provokation empfunden. Ich möchte richtigstellen, dass ich mitnichten in irgendeiner Weise den Eindruck erwecken möchte, die Polizei NRW bzw. die Polizei

insgesamt würde sich nicht an Recht und Gesetz halten. Ich hege kein Misstrauen gegenüber der Polizei. Das sollte mit meinem Statement zu den Sicherheitslücken nicht ausgedrückt werden.

Es geht um die Frage, wie das Gesetz konkret umgesetzt wird. Die Frage nach den Sicherheitslücken habe nicht nur ich allein gestellt, sondern diese Fragen werden im Zusammenhang mit Staatstrojanern und Quellen-TKÜ auch von vielen Technikern gestellt. Ich habe lediglich diese Anhörung zum Anlass genommen, diese Fragestellung in den Raum zu stellen, ohne dabei die Antwort darauf zu geben. Ich habe lediglich die Problematik aufgezeigt.

Es wurde gefragt, ob ich glaube, dass gewährleistet ist, dass ein Staatstrojaner nur das macht, was er auch machen darf. Die Frage kann ich nicht beantworten. Ich habe mit dieser Passage lediglich den Fokus auf das Problem lenken wollen, dass das Gesetz umgesetzt werden und irgendwie rein faktisch von der Software her auch die Möglichkeit bestehen muss, die Quellen-TKÜ anzuwenden. In dem Zusammenhang habe ich auch § 20c Abs. 7 PolG NRW erwähnt. In der Begründung dazu stehen keine weiteren Ausführungen oder Klarstellungen.

Abs. 7, S. 1 lautet:

„Aufgrund der Anordnung hat jeder, der Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt (Dienstanbieter), der Polizei die Maßnahmen nach Absatz 1 zu ermöglichen und die erforderlichen Auskünfte unverzüglich zu erteilen.“

Ich wollte nur auf diese Problematik und darauf, was damit genau gemeint ist, hinweisen, weil es in der Begründung nicht ausgeführt wird. Eine Provokation dahin gehend, dass ich der Polizei nicht vertrauen würde, war damit gar nicht gemeint, sondern ich wollte nur in abstrakter Weise diese generelle Frage aufwerfen.

Dann wurde noch die Frage gestellt, ob ich der Meinung bin, dass dieser Gesetzentwurf dem BKA-Urteil entspricht. Das ist nicht so ganz einfach zu beantworten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach der Übertragbarkeit seiner Grundsätze zum BKA-Urteil auf die Polizeigesetze der Länder in gewisser Weise offengelassen. Aber das Bundesverfassungsgericht hat auf jeden Fall darauf hingewiesen, dass Quellen-TKÜ nur zum Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter bei besonders bedrohlichen Angriffen zulässig ist. Vor diesem Hintergrund kann man schon Bedenken haben, ob der Einsatz der Quellen-TKÜ zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben ohne terroristischen Bezug diesem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht.

Dabei würde ich es jetzt belassen; denn Sie haben diese Fragen auch explizit noch einmal an die Verfassungsrichter gestellt.

**Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht):** Die beiden mir gestellten Fragen beziehen sich beide auf Aspekte der Bestimmtheit.

Zunächst zu der Frage, ob die Definition, die das Bundesverfassungsgericht in seiner BKA-Gesetz-Entscheidung selbst verwendet hat, vom Gesetzgeber einfach übernommen werden durfte.

Dazu eine kleine Vorabbemerkung: Das ist ein geläufiges Vorgehen, das der Gesetzgeber des Öfteren wählt, wenn er auf Nummer sicher gehen will; weil die Gefahr, in einem weiteren Durchlauf vor einem Verfassungsgericht erklärt zu bekommen, dass die eigenen Formulierungen defizitär sind, eher gering ist.

In der Tat kann der Gesetzgeber natürlich an vielen Stellen – so auch hier – von diesen Formulierungen abweichen, und er könnte auch stärkere Konkretisierungen vornehmen, wenn er denn wollte. Verfassungsrechtlich erforderlich ist das meines Erachtens nicht; denn es gilt der Bestimmtheitsgrundsatz, dass es kein Gebot maximaler oder größtmöglicher Bestimmtheit gibt, sondern immer nur das Gebot einer bereichsspezifisch zu bestimmenden, hinreichenden Bestimmtheit. Wir bewegen uns hier auf der polizeilichen Tatbestandsebene, und da ist die Zulässigkeit unbestimmter Rechtsbegriffe – und genau darum geht es hier – letztlich vollkommen unstrittig. Was eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist, kann der Nicht-Jurist ohne Weiteres nicht wissen. Diese Begriffe sind aber klärbar, und sie wurden auch schon abschließend geklärt.

Das leitet zu der zweiten Frage über, die auf die Bestimmtheit nach § 8 Abs. 3 PolG NRW abzielt – auf Straftaten von erheblicher Bedeutung. Auf diese Definition rekurriert auch der neue § 8 Abs. 4 und damit mittelbar auch der neue § 8 Abs. 5. Zunächst einmal sind in § 8 Abs. 3 jede Menge Straftatbestände aufgeführt. Das zentrale Problem wäre dabei allenfalls, dass dort das Wort „insbesondere“ steht. Wenn man darin aber ein Problem sehen wollte, wäre dies ein Problem des existenten Polizeigesetzes; denn dort steht das Wort „insbesondere“ bereits schon.

Ich möchte aber darauf eingehen, da die Frage jetzt gleichwohl gestellt worden ist. Wenn man sich § 8 Abs. 3 PolG anschaut, bekommt man eine Vorstellung davon, was mit diesem Begriff gemeint ist. Ich will es mal mit einem Beispiel verdeutlichen. Unter Nr. 1 sind die Diebstahltatbestände aufgeführt: §§ 243, 244 – untechnisch gesprochen die Diebstahlqualifikationen; § 242, der einfache Diebstahl, ist dort nicht genannt. Diese Regelungen zeigen, dass die Bagatellkriminalität außen vor steht.

Hier ist der anerkannte Begriffsinhalt der Straftaten von erheblicher Bedeutung, die sich in der Tat – das ist eben gesagt worden – nicht irgendwo im oberen Bereich befinden, sondern – es kommen noch die schweren und extrem schweren Straftaten dazu – sie sind dem Bereich der mittleren Kriminalität zugeordnet, während die Bagatellkriminalität ausscheidet. Im Übrigen muss der Rechtsfrieden empfindlich gestört sein, und die Straftaten müssen geeignet sein, das Rechtsicherheitsempfinden der Bevölkerung zu stören.

Diese Definition verwendet übrigens auch das Bundesverfassungsgericht selbst, und zwar mit Blick auf Unterbringungsmaßnahmen etc., also in einem Kontext, wo der Gesetzgeber ohne Nennung von Regelbeispielen einfach nur von Straftaten von erheblicher Bedeutung spricht. Daran knüpft das Bundesverfassungsgericht diese aner-

kannte Begriffsdefinition selbst in so freiheitssensiblen Angelegenheiten wie Unterbringungssachen an. Das Verfassungsgericht hat jedenfalls gegen den Begriff schon dann keine Bedenken, wenn er nicht einmal exemplifiziert ist, wie es im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz derzeit der Fall ist.

Die ganzen anderen Fragen zu den Gefahrbegriffen wurden nicht an mich gerichtet. Auch wenn es mir schwerfällt, sage ich deshalb auch nichts dazu.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Ihre letzte Bemerkung trifft wahrscheinlich auf viele Sachverständige zu. Ich bedanke mich für Ihre Disziplin.

**Prof. Dr. Martin Klein (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW):** Mir sind zwei Fragen gestellt worden.

Zunächst ging es um den Gefahrbegriff, und darum, ob die Polizei aktuell zu einem zu „Amri“ vergleichbaren Fall tätig werden könnte.

Die Beantwortung stellt mich insofern vor ein Problem, als wir einen Untersuchungsausschuss haben, der sich genau mit dieser Frage beschäftigt. Dem will ich gar nicht vorgreifen. Man kann dem in der hier gebotenen Zeit auch gar nicht vollumfänglich Genüge tun.

Ich möchte nur allgemein ausführen, dass die Handlungsmöglichkeiten der Polizei nach dem Polizeigesetz immer davon abhängen, welche Informationen vorliegen und welche Prognosesicherheit für eine etwaige Gefahr getroffen werden kann. Wenn man zugrunde legt, dass der Fall „Amri“ eine Person betraf, die im allgemeinkriminellen Bereich tätig gewesen ist, aber gewisse Neigungen zu terroristischen Aspekten an den Tag gelegt hat, dann kämen natürlich grundsätzlich verschiedenste Maßnahmen in Betracht – sei es die kurzfristige oder längerfristige Observation, um die Daten zu erheben und die Qualität entsprechend zu steigern, oder seien es verdeckte Datenerhebungen nach § 17 ff. Mit beiden Varianten kann man arbeiten, um die Prognosesicherheit zu steigern.

Observationen sind immer auch von den Personalkapazitäten abhängig – die Praktiker haben dies bereits ausgeführt. Im Fall „Amri“ wurde die betreffende Person nicht vom Staatsschutz auf die allerhöchste Stufe gestellt, weil man nicht vermutet hat, dass von ihrer Seite ein Anschlag unmittelbar bevorsteht. Es ist möglich, so jemanden zu beobachten, aber ob das wirklich zu einem Ergebnis führt, würde ich infrage stellen.

Ich möchte auf das Thema „Gewahrsam nach § 35“ vorgreifen – eigentlich ist dieses Thema für den dritten Block vorgesehen. Nach dem momentanen Recht – Nr. 2 – muss eine Gewahrsamnahme unerlässlich sein, um eine unmittelbar bevorstehende Begehung einer Straftat zu verhindern. In einer sehr kurzen Phase vor der eigentlichen Begehung der Tat muss sehr konkret sein, worum es geht. Die Straftat muss entsprechend konkret sein, um eine Gewahrsamnahme nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG vornehmen zu können. Es ist natürlich möglich, dass diese Lage eintritt, aber ich würde infrage stellen, dass dies wahrscheinlich ist. Da könnte es uns der neu eingeführte Begriff der drohenden terroristischen Gefahr tatsächlich deutlich einfacher machen und

uns eher in die Lage versetzen, Personen, über die entsprechende Erkenntnisse vorliegen, begegnen zu können.

Die zweite Frage zielte auf den Anwendungsbereich der häuslichen Gewalt – § 34a in Verbindung mit § 34b und c. Wie hat das Aufenthalts- bzw. Kontaktverbot oder die elektronischen Fußfessel mit der häuslichen Gewalt zu tun. Reichen die Vorkehrungen – Richtervorbehalt bzw. Wirksamkeit der Täterereinwirkung? Über die Probleme der Anwendung des § 34a habe ich in meiner Stellungnahme ausreichend Bezug genommen. Das möchte ich hier nicht wiederholen.

Ich fange mit dem Richtervorbehalt an. Dieser ist nicht das einzige im Gesetz vorgesehene Instrument. Zunächst liegt die Antragsbefugnis für Maßnahmen aus § 34b oder c bei der Behördenleitung. Auch dort muss also schon eine gewisse Hürde überschritten werden, damit es überhaupt zu entsprechenden Maßnahmen kommen kann, und dann muss noch ein Gericht darüber entscheiden. Ich halte diese Hürde für sehr hoch, und meines Erachtens reicht sie auch aus.

Die Frage, inwieweit ein Aufenthalts- bzw. Kontaktverbot sowie eine elektronische Fußfessel Wirksamkeit auf Täter entfalten können, muss man unter verschiedensten Gesichtspunkten betrachten. Zum einen hat ein Täter häuslicher Gewalt häufig Rückkehrverbot in die vorher wahrscheinlich gemeinsam genutzte Wohnung. Darin ist – untechnisch genannt – schon ein gewisses Aufenthaltsverbot enthalten. Durch dieses Aufenthaltsverbot nach § 34b – wenn das für häusliche Gewalt entsprechend anwendbar ist – kann natürlich der Bereich auch noch einmal erweitert werden. Zum Beispiel können Arbeitsplätze des Opfers häuslicher Gewalt noch hinzugenommen werden, womit der Opferschutz deutlich nach vorne gebracht würde.

Das Kontaktverbot selbst wäre eine neue Variante, die auch bei häuslicher Gewalt durchaus sinnvoll sein kann. Momentan ist dort das Rückkehrverbot enthalten, der Täter darf also nicht zurück in die Wohnung, telefonische Anrufe oder der Versuch, Kontakt aufzunehmen, um eine Verständigung oder Beeinflussung oder was auch immer herbeizuführen, sind aber grundsätzlich noch möglich. Die Änderungen würden also die Möglichkeiten, im Rahmen häuslicher Gewalt auf Täter einzuwirken, deutlich erweitern.

Wenn man dann noch die elektronische Fußfessel hinzuziehen würde, erlangte die Polizei noch eine zusätzliche Variante, die Kontrollnotwendigkeit des Rückkehrverbots zusätzlich zu überprüfen, weil die Näherung an die häusliche Wohnung dann entsprechend nachvollzogen werden könnte. Damit würde eine deutlich höhere Einwirkungsmöglichkeit der Polizei auf die Täter bestehen. Ansonsten könnte man nur mit ein-, zweimaliger Kontrolle vor Ort überprüfen, ob der Täter dort angetroffen werden kann oder nicht. Die Überwachung des Rückkehrverbots würde also deutlich erleichtert.

Zugleich weiß der Täter von einem entsprechenden Kontakt- oder Aufenthaltsverbot in bestimmten Bereichen und kann daher sein Verhalten daran ausrichten. Wir wissen natürlich auch, dass Strafandrohungen nicht dazu führen, dass keine Straftaten begangen werden. Im Gegenteil: Straftaten werden ständig begangen, auch wenn für die Begehung einer Tat eine Strafe droht. Wenn einem Täter also ein Kontaktverbot auf-

erlegt worden wäre, hieße das natürlich nicht, dass er nicht trotzdem den Kontakt suchen würde. Allerdings wären die Möglichkeiten der polizeilichen Organe, vor die Lage zu kommen und mit den entsprechenden Maßnahmen auf den Täter einzuwirken und damit effektiven Opferschutz zu betreiben, für Fälle der häuslichen Gewalt deutlich gesteigert.

**Dr. Julia Pohlmeier (Bundeskriminalamt):** Herzlichen Dank, dass ich zu Ihnen sprechen darf.

Ich leite beim BKA einen Ermittlungsbereich zum islamistischen Terrorismus. Damit bin ich auch verantwortlich für Einsatzlagen im Bereich der Strafverfolgung nach § 129a und b und für die Gefahrenabwehr. Mein Gesicht ist in dieser Runde das des Überwachungsstaats und der Strafverfolgung. Von Haus aus bin ich Juristin, ich werde aber zu Ihnen als Praktikerin sprechen. Welche Erfahrung habe ich mit echten Terrorismusfällen gesammelt, und warum begrüße ich im Grundsatz diese Änderung des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes?

Mir wurde die dankbare Frage gestellt, ob ich Regelungslücken sehe. Das erlaubt mir, dass ich im Grunde einmal alles behandeln darf, was ich für gut oder nicht so gut halte.

Ich fange mit Regelungslücken grundsätzlicher Art an. Infolge des IMK-Beschlusses zum Musterpolizeigesetz gab es Arbeitsgruppen, die fachlich geprüft haben, welche Befugnisse in einem Polizeigesetz niedergeschrieben werden sollten. Alles, was in diesem Entwurf steht, ist in den Empfehlungen enthalten; es gibt Empfehlungen dazu, welche Empfehlungen ein Musterpolizeigesetz haben sollte. Die Empfehlungen sind dort nicht vollständig aufgenommen worden, aber die Regelungen, die jetzt hier im Entwurf getroffen worden sind, entsprechen auch denen dieser Arbeitsgruppe.

Wir hatten über das Musterpolizeigesetz gesprochen, und es ist der Begriff „Mindeststandards setzen“ gefallen. Aus Sicht der Terrorismusbekämpfung ist Mindeststandard eigentlich nicht das richtige Stichwort. Herr Lürbke, Sie hatten danach gefragt: Ja, die meisten Gefahrensachverhalte werden durch die Länder bearbeitet. Von 1.900 haben wir nur 21 übernommen. Wir kommen erst ins Spiel, wenn einmal die Voraussetzungen für § 4a, jetzt § 5, vorliegen – also länderübergreifende Gefahr, Gefahr nicht erkennbar, Ersuchen des Landes –, und dann prüfen wir, ob wir wirklich übernehmen.

Wann übernehmen wir als BKA? Wir übernehmen eigentlich nur, wenn entweder massiv Ressourcen eingesetzt werden müssen – das ist unsere Spezialität: Großverfahren und große Einsatzlagen mit verdeckten Maßnahmen –, oder wir übernehmen wenn sehr viel von den Nachrichtendiensten stammendes VS-Geheimmaterial zu verarbeiten ist. Auch damit können wir erfahrungsgemäß besser umgehen als die Länderpolizeien. Oder wir übernehmen wenn ein massiver Informationsaustausch mit Nachrichtendiensten oder internationalen Dienststellen erforderlich ist. Auch darin sind wir geübter als die Länder. Wir übernehmen also nicht einfach alles, sondern nur sehr spezifische Fälle, und das erklärt die kleine Zahl von 21 Fällen.

Der Rest geht an die Länder. Viele Hinweise schreiben wir schon tot; denn häufig handelt es sich um Diskreditierung. Es bleibt aber eine hohe Zahl an ernstzunehmenden Gefährdungssachverhalten, die an die Länder gehen.

Deswegen bin ich im Hinblick auf die Polizeiberichte der Länder auch nicht für Mindeststandards, sondern auch die Länder brauchen im Grunde die gleichen Befugnisse wie wir als BKA; denn sie bearbeiten eben auch echte, ernstzunehmende Gefährdungssachverhalte. Der nächste Amri kommt wieder zu Ihnen.

Zusammengefasst: Ernstzunehmende Gefährdungssachverhalte werden durch die Länder bearbeitet, und Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsstärkstes Land mit den meisten Gefährdungen kriegt natürlich auch die meisten Gefährdungssachverhalte. Sie müssen damit umgehen, und dafür wünsche ich Ihnen die gleichen Befugnisse, die wir nach dem BKAG haben; denn diese braucht man dafür.

Nun zu der Frage, ob man Amri mit dem aktuellen Gesetz hätte verhindern können. Auch auf der Bundesebene gibt es einen Untersuchungsausschuss. Deshalb möchte ich dahin gehend nicht ins Detail gehen; denn dafür müsste ich sicherlich spekulieren. Ich hänge mich aber wohl nicht aus dem Fenster, wenn ich sage, dass man mit den neuen Regelungen der StPO – Quellen-TKÜ und Onlinedurchsuchungen – in Nordrhein-Westfalen schon einen Schritt weiter gewesen wäre. Das kann man so weit sagen.

Jetzt komme ich zu der aus meiner Sicht größten Regelungslücke, die augenblicklich in Nordrhein-Westfalen besteht: die fehlende TKÜ und Quellen-TKÜ im Polizeirecht. Nordrhein-Westfalen ist eines der letzten Länder, die dies jetzt einführen wollen. Aus meiner Sicht ist das auch absolut notwendig.

Warum die TKÜ? Es ist kein Geheimnis, dass wir mit der TKÜ mittlerweile so gut wie keine Kommunikation mehr mitbekommen. Der Fachbegriff ist „Going Dark“. Kein Mensch telefoniert mehr. Die Über-40-Jährigen tun das vielleicht noch, unter 40 – vergessen Sie es! In der Altersgruppe gibt es nur noch Behördentelefonate und Pizzabestellungen, und das war es. Der Rest läuft über WhatsApp, Telegram und was auch immer.

Was wir aber bei der TKÜ sehr wohl mitbekommen, ist das Surf-Verhalten, und wir bekommen Geodaten. Eine TKÜ zu schalten, ist also nicht ganz umsonst, weil man Informationen bekommt und dann möglicherweise auf Tatvorbereitungshandlungen stoßen kann.

Gerade 2016 hat es gezeigt: Wir haben mittlerweile vermehrt Anschläge mit schnell und einfach zu beschaffenen Tatmitteln. Dazu zählen Autos und Messer. Man kann einfach ein Messer aus dem Supermarkt nehmen und Leute erstechen. Bei vielen Sachverhalten in 2016 bestand im Vorfeld Kontakt der Täter mit dem IS. Dabei hätte im Grunde die Möglichkeit bestanden, vielleicht doch noch im Vorfeld einer begangenen Tat Informationen zu bekommen, um diese Tat zu verhindern. Aus diesem Grund ist Kommunikation gerade bei der Gefahrenabwehr oft das einzige Mittel, um überhaupt Klarheit in einen Sachverhalt zu bringen. Deshalb brauchen wir den Zugriff darauf dringend.

Nun zu dem Quellen-TKÜ-Tool. Unser Tool wird von externen Gutachtern auf seine Rechtmäßigkeit geprüft. Über das BKA-Tool wird nur laufende Kommunikation ausge-

leitet. Es gibt aber auch andere Wege der Quellen-TKÜ. Man braucht nicht notwendigerweise das Tool, sondern es gibt unterschiedliche Varianten. Auf die Einzelheiten gehe ich zwar jetzt nicht ein, aber ich sage Ihnen, welche Probleme wir dort hatten.

Frau Schäffer hatte gefragt, wie ein Richter des Amtsgerichts überhaupt überprüfen kann, dass nur laufende Kommunikation ausgeleitet wird. Wenn wir andere Instrumente als das BKA-Tool einsetzen, geben wir einen Vermerk an den jeweiligen Staatsanwalt bzw. Richter mit und beschreiben dort sehr genau, was passiert und was ausgeleitet wird. Wir haben bei den neuen Messengerdiensten häufig überhaupt gar nicht in der Hand, was genau ausgeleitet wird bzw. – gerade das ist rechtlich sehr kompliziert – woher es ausgeleitet wird. Wird es analog zur klassischen TKÜ vom Server eines Providers übermittelt oder werden die Daten vom Gerätespeicher gezogen? Letzteres wäre eine Onlinedurchsuchung.

Ich habe mich zehn Jahre lang mit dieser Fragestellung beschäftigt. Ich habe zu allen Varianten unterschiedlichste Beschlüsse sowie Stellungnahmen von Gerichten und Staatsanwälten gelesen. Es gab immer das Problem, wie das eigentlich zu bewerten ist, und vor allen Dingen stellte sich die Frage, was man tun soll, wenn man es nicht genau abgrenzen kann. Aus dem Grund bin ich sehr froh, dass mittlerweile auch die Onlinedurchsuchung sowohl in der StPO als auch im BKAG geregelt ist. Jetzt kann ich eine Anregung für eine Onlinedurchsuchung schreiben, wenn der Richter darauf hinweist, dass die Daten vom Gerätespeicher gezogen werden. So kann ich dann letzten Endes auch Kommunikationsinhalte überwachen.

Wir brauchen also moderne Technik; denn wir haben es größtenteils nicht selbst im Griff, wenn es nicht um die klassische TKÜ mithilfe des Serviceproviders geht, und das ist dann technisch komplex. Wir können zum Teil nicht steuern, was dabei herauskommt. Wenn wir das nicht können, bekommt der Richter einen Vermerk, was wir genau machen wollen, und er muss dann entscheiden, wie er das rechtlich bewertet. Die Möglichkeit der Onlinedurchsuchung nach der StPO und dem BKAG hilft uns da sehr.

Ich mag das Wort Staatstrojaner nicht, weil es sehr ungenau ist und nicht genau beschreibt, ob wir über eine Onlinedurchsuchung oder eine Quellen-TKÜ sprechen.

Nun noch einmal zum Begriff der drohenden Gefahr nach § 8 Abs. 4. Ich begrüße den neuen Begriff sehr, habe aber keine rechtliche Perspektive darauf, sondern eher eine polizeipraktische. Für mich findet hier nicht ein Paradigmenwechsel, aber doch ein Wechsel zu einem personenbezogenen Ansatz statt. Die klassische Sicht der Polizei auf die Gefahrenabwehr bezog sich bisher immer auf Gefahrensachverhalte. Wir haben immer nach der konkreten Gefahr in einem Sachverhalt gesucht. Das war bei Amri auch so: Der Sachverhalt war, dass er möglicherweise einen Anschlag plant. Man hat weniger auf die Gefährlichkeit der Person abgestellt, weil das im Grunde in den Polizeigesetzen rechtlich nicht verortet war.

§ 8 Abs. 4 bezieht sich jetzt konkret auf die Gefährlichkeit der Person, und das ist sinnvoll. Möglicherweise ist das auch eine Lehre aus dem Fall „Amri“.

Sie stellen sich die Frage, ob die Gefährlichkeit der Person zukünftig Pi mal Daumen vom Polizeibeamten beurteilt wird. Auch dazu haben wir uns polizeilicherseits natürlich schon sehr viele Gedanken gemacht. Schon 2012, als die Gefährderzahlen auf einmal

so enorm gestiegen sind, haben wir uns überlegt, wie wir unsere Ressourcen einsetzen sollen. Es wurden immer mehr Gefährder, und wir konnten nicht alle gleich in den Blick nehmen.

Damals hat das BKA gemeinsam mit der Universität Konstanz und der Universität Zürich das Instrument RADAR-iTE entwickelt. Im Grunde handelt es sich um ein wissenschaftlich unterlegtes, valides Instrument, um die Gefährlichkeit einer Person zu ermitteln. Es geht dabei um 73 Einzelfragen. Dazu zählt: Hat die Person in letzter Zeit Gewalt angewandt? Wie ist das Verhältnis zu Autoritäten? Gibt es Schutzfaktoren wie einen festen Beruf, Familie etc.? Gab es Ausreiseversuche? Gibt es Kontakte zur radikalen Szene? All das wird abgerastert. Es handelt sich dabei um ein sehr aufwendiges Verfahren, wofür man als Sachbearbeiter im Schnitt zwei bis drei Tage benötigt. Darauf basierend kann man eine Bewertung der Gefährlichkeit der Person vornehmen. Zur Bewertung gibt es drei Kategorien: ein moderates, ein auffälliges und ein hohes Risiko.

Wir bearbeiten aktuell die Personen mit dem hohen Risiko im GTAZ in einer sogenannten „AG Risikomanagement“, wir laden also alle zuständigen Bundes- und Landesbehörden ein und überlegen gemeinsam, wie man mit dieser gefährlichen Person umgehen soll und wer welche rechtlichen Möglichkeiten hat, um diese Person zu kontrollieren. Wir nutzen dabei alle rechtlichen Regelungsregime, über die wir verfügen – Nachrichtendienste, Ausländerrecht, Polizeirecht und natürlich auch die StPO. Mit diesem Instrument arbeiten wir im Moment, und damit können wir relativ zuverlässig zu den schon bekannten Personen Gefahrenprognosen abgeben.

Ich persönlich freue mich also über § 8 Abs. 4.

Es wurde noch die Frage gestellt, ob sich dieses Vorgehen nicht auch bei anderen Personen außerhalb des islamistischen Spektrums anbieten würde? Natürlich würde es das. Dieses Instrument kann auf jedwede Personen bezogen werden, und so sollte auch das Gefahrenabwehrrecht insgesamt ausgestaltet werden.

Erlauben Sie mir noch ein kurzes Wort zur Videoüberwachung. Dabei handelt es sich zwar nicht um das Spielfeld des BKA, wir sind aber extremer Nutznießer von Videoüberwachungsmaßnahmen der Länder. Denken Sie an das Ballack-Trikot mit der Nummer 13 und an die Aufklärung des Falls „Kofferbomber“ in Nordrhein-Westfalen 2006. Das war ausschließlich über die Videoüberwachung möglich. erinnern Sie sich an die blaue Tasche in Bonn. Wir haben damals die Fahndungsfotos von der Videoüberwachung in einer McDonald's-Filiale übernommen. Das waren die einzigen vernünftigen Fotos, mit denen wir letzten Endes bei Gericht den Täter identifizieren konnten. Diese Kamera ist übrigens auf Betreiben des damaligen Datenschutzbeauftragten NRW aus Datenschutzgründen abgebaut worden.

Auch im Fall „Amri“ hätte ich mir noch mehr Videoüberwachung gewünscht. Wir haben mit enormen Personalaufwand alles gesichtet, was überhaupt da war. Das war nicht sehr viel. Nach drei Monaten hatten wir weniger als ein Dutzend Aufnahmen von Amri, und wir konnten die Fluchtroute nicht rekonstruieren. Nachdem Amri in Italien erschossen worden war, war es den Nachbarländern Italien, Frankreich, Belgien und Niederlande innerhalb von wenigen Tagen möglich anhand deren Videoüberwachung, die

Fluchtroute eins zu eins zu rekonstruieren. Das war überhaupt kein Problem; innerhalb von drei Tagen hatten wir aus allen Ländern die Meldung, an welchen Bahnhöfen Amri sich aufgehalten hat.

Videoüberwachung ist also zur Straftatenaufklärung ein fast unverzichtbares Mittel. Wir begrüßen es sehr.

Nun zur Fußfessel. In zwei bestimmten Fällen hätte ich mich sehr über die Fußfessel gefreut. Zur Fußball EM 2016 waren wir uns sehr sicher, dass wir in Deutschland eine Schläferzelle hatten, die von den gleichen Leuten geschickt worden war, wie es bei den Paris-Attentätern der Fall war. Wir hatten sie überwacht, und es lief ein Strafverfahren. Irgendwann hätten wir sicherlich mit den offenen Maßnahmen begonnen. Dann kam aber vonseiten des IS der öffentliche Aufruf an IS-Mitglieder in Europa, Anschläge auf die EM zu verüben. Wir wussten nicht, ob die Personen dieser Schläferzelle das wahrgenommen hatten und ob sie mit dem IS kommuniziert hatten oder nicht.

Eines war in jedem Fall klar: Man konnte nicht einfach offene Maßnahmen einleiten; denn danach wären unsere rechtlichen Mittel limitiert gewesen, und wir hätten die Personen nicht weiter kontrollieren können. Die Personen hätten dann zum Beispiel eine Public-Viewing-Veranstaltung besuchen können. Wir haben uns damals wirklich nicht zu helfen gewusst und deshalb entschieden, bei allen drei Personen eine 24/7-Observation über die gesamte EM hinweg durchzuführen. So eine Aktion legt bundesweit eine große Zahl an MEK-Kräften lahm. Ansonsten haben wir aber über kein Instrumentarium verfügt, um diese Personen zu kontrollieren.

Eine Fußfessel hätte es uns in dem Zusammenhang zumindest erlaubt, in die offenen Maßnahmen zu gehen. Man hätte die Personen dann darauf hingewiesen, man hege den Verdacht, diese seien IS-Mitglieder, und hätte sie dann angewiesen, in dem Dorf zu bleiben und nicht eine Großstadt oder Public-Viewing-Veranstaltungen zu besuchen. Das hätte uns geholfen. Und wenn sie nicht kooperativ gewesen wären, hätte man frühzeitig mitbekommen, wenn sie Großveranstaltungen besucht hätten.

Frau Schäffer, man kann mit der Fußfessel keinen Anschlag verhindern. Jeder kann sich ein Messer nehmen und zustechen. Die betreffenden Personen können die Fußfessel auch entfernen, und in solch einem Fall ist man vielleicht nicht schnell genug vor Ort. Zumindest hat man aber eine Chance – und das insbesondere bei kooperativen Tätern.

Nun zum zweiten Fall. Wir haben einen Fall bearbeitet, bei dem wir in die offenen Maßnahmen gehen bzw. den Gefahrensachverhalt ausräumen mussten. Bei einer Person haben wir eine Unterstützungshandlung gesehen. Wir haben vermutet, dass er einfach nicht wusste, dass er diese Straftaten unterstützt, zumal es sich um Freundschaftsdienste gehandelt hat. Diesem Mann hätte es sicherlich geholfen, wenn man ihm eine Fußfessel angelegt und gesagt hätte, er solle gerade keine Großveranstaltung besuchen. Ohne Fußfessel wurde er hingegen die ganze Zeit von einem Polizeiwagen begleitet. Die Fußfessel kann also auch ein milderer Mittel sein.

Die Fußfessel ist ein neues Mittel. Aus meiner Sicht wird es nur wenige Fälle geben, in denen sie wirklich Sinn macht; zumal es sich um ein sehr komplexes und aufwendiges Instrument handelt. Die Fußfessel stellt eine offene Maßnahme dar und kann nicht

als Begleitung einer Observation dienen. Das macht überhaupt keinen Sinn. Geeignet ist es vor allem für den Fall, dass man von jemandem Kooperation erwartet.

An diesem Polizeigesetz finde ich auch gut, dass es einen Durchsetzungsgewahrsam gibt. Man kann mit demjenigen sprechen, und wenn derjenige nicht kooperiert, kann man ihm eine Sanktion androhen, die sofort erfolgt. Im Falle, dass er nicht kooperiert oder die Fußfessel abnimmt, kann man ihm eine sofort erfolgende Sanktion androhen, und dann wird er also in Gewahrsam genommen.

Die Variante „Kooperation – nicht Kooperation“ steht uns im BKAG nicht zur Verfügung. Wir werden das nach der jetzigen Novelle noch nachfordern. Ohne diesen Durchsetzungsgewahrsam würde das Gesetz jedenfalls ein zahloser Tiger.

**Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin):** Danke vielmals für die Einladung. Entschuldigung, dass ich zu spät gekommen bin. Eurowings macht es möglich.

Nachdem Sie das freundliche Gesicht des Überwachungsstaat gehört haben, möchte ich dem jetzt das freundliche Gesicht der Freiheitsrechte entgegenhalten. Ich unterrichte seit 20 Jahren Polizeirecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht. Wir machen Polizeiausbildung.

Wenn es darum geht, neue Überwachungsmaßnahmen einzuführen – auch wenn Einigkeit besteht, dass diese auf die Richtigen zielen – nenne ich Studenten gegenüber immer wieder § 100h StPO. Dieser Paragraph wurde zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingeführt. Frau Pohlmeier hätte dies als eine sinnvolle Maßnahme bezeichnet, die wir brauchen. – Ja, wir brauchen Sie vielleicht für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, aber wir nutzen sie heute auch in Verbindung von § 46 OWiG und StPO für die Geschwindigkeitskontrolle im Straßenverkehr.

Maßnahmen, die zunächst einmal allen plausibel erscheinen, haben also zumindest das Potenzial, in einem ganz anderen Sinne genutzt zu werden.

Deshalb möchte ich ein paar kritische Worte zu dem Gesetzentwurf sagen. Eines der Kernprobleme der Novelle stellen die neuen Gefahrenbegriffe dar, also § 8 Abs. 4 und Abs. 5. In diese Richtung zielten auch einige Ihrer Fragen, und ich habe schon in meiner Stellungnahme versucht, meine Position dazu darzulegen.

Ich möchte insbesondere auf ein Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt hinweisen, in dem das Gericht sehr deutlich herausgearbeitet hat, warum der Verweis auf einen Straftatenkatalog – über § 8 Abs. 4 und Abs. 5 wird auf Abs. 3 verwiesen, auf die sogenannten erheblichen Straftaten – im Polizeirecht eigentlich absolut fehl am Platz ist. Immerhin ist die strafrechtliche Beurteilung immer eine Ex-post-Beurteilung, nämlich ob ein bestimmtes Verhalten im Nachhinein gesehen als Straftat zu werten ist. Demgegenüber braucht Polizei allerdings etwas ganz anderes. Die Polizei ist darauf eingerichtet, mit der Gefahrenabwehr Rechtsgüter zu schützen.

In Berlin existiert zum Beispiel die völlig unsinnige Regelung, dass ein Polizeibeamter nur dann zur Abwehr eines Angriffs zur Schusswaffe greifen darf, wenn das Zu-Ende-Bringen des Angriffs einen Straftatbestand erfüllen würde. Der Polizeibeamte hat also

ca. 2 bis 3 Sekunden Zeit, eine strafrechtliche Subsumtion zu liefern. Stattdessen könnte man auch anknüpfen an übliche Schutzgüter des Polizeirechts, wie den üblichen Gefahrenbegriff, die gegenwärtige Gefahr, die erhebliche Gefahr, Gefahr für Leib und Leben, Gesundheit und Freiheit.

Der Gesetzgeber wählt hier meiner Meinung nach einen völligen Fehlanfang – natürlich unter Rekurs auf das Bundesverfassungsgericht –, indem er auf einen ungeheuer breiten Straftatenbegriff verweist. Das geht sogar bis zur Fälschung von Euroscheckvordrucken, was im Sinne des Gesetzes eine erhebliche Straftat wäre. Dazu kommen viele absurde Straftaten mehr, die in keinsten Weise rechtfertigen, so in die Breite zu gehen. Man muss sich vor Augen halten, dass damit deutlich mehr in die Breite gegangen wird, als es zur Terrorismusabwehr notwendig wäre; denn vieles dient der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung und nutzt sehr grundrechtsintensive Maßnahmen.

Frau Bongers, ich habe im Hinblick auf die Quellen-TKÜ – also § 20c Abs. 1 Nr. 2; darauf bezog sich Ihre Frage, wenn ich es nicht falsch verstanden habe – moniert, dass hier von einer konkreten Wahrscheinlichkeit der Prognose die Rede ist. Der Gesetzentwurf knüpft an eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an, das sich offensichtlich nicht mit den üblichen Gefahrenbegriffen des Polizeirechts auseinandersetzt, sondern hier immer wieder neue Gefahrenbegriffe generiert, die der Gesetzgeber dann hinterher natürlich abschreibt und damit auf der sicheren Seite ist. Diese Richterschelte muss ich hier anbringen.

Bringt uns das aber polizeilich auf die sichere Seite? Wir führen immer neue Begriffe ein, die eigentlich nicht mehr operationalisierbar sind. Kein normaler Polizeibeamter weiß, was mit diesen Begriffen eigentlich gemeint ist. Die drohende Gefahr ist eigentlich die drohende Wahrscheinlichkeit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit. Und in dieser Norm steht nun die konkrete Wahrscheinlichkeit. Ist die konkrete Wahrscheinlichkeit jetzt mehr als die Wahrscheinlichkeit im Rahmen der konkreten Gefahr? Das klingt so; denn dabei reicht ja wiederum die hinreichende Wahrscheinlichkeit.

Bei diesem Vorschlag wurde sich erstens nicht an Schutzgütern orientiert, und zweitens ist aus meiner Sicht die unüberlegte Übernahme dieses Wortlauts aus einem Verfassungsgerichtsurteil in ein Gesetz und eine Tatbestandsvoraussetzung nicht mehr händelbar. Ich glaube, dass das kein guter Weg ist. Ich empfehle Ihnen allen dringend, noch einmal einen Blick in die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt von 2014 zu werfen, das sehr genau und dezidiert herausgearbeitet hat, warum in der Gefahrenabwehr der Verweis auf die Abwehr von gesetzlich weiter festgelegten Strafnormen ein unsinniger Weg ist, der aus Sicht der Polizei schlichtweg nicht händelbar ist.

Frau Schäffer hatte nach dem Trennungsgebot im Gegensatz zu Vorverlagerungen gefragt. Ich habe durchaus darauf hingewiesen, dass alles, was hier getan wird, weiter in Richtung Vorverlagerung geht. Wenn ich Ihre Frage richtig verstanden habe, fragten Sie, ob es sich um eine Durchbrechung des Trennungsgebots handelt – unter anderem weil ich den in der Literatur durchaus häufig gebrauchten Begriff der „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“ verwendet habe. Das meint, dass die Polizei mehr und mehr verdeckte Maßnahmen durchführen kann, die früher nur den Nachrichtendiensten zur Verfügung standen. Warum standen sie den Nachrichten- bzw. Geheimdiensten zur

Verfügung? Weil diese keine exekutiven Befugnisse haben. Achtung: Viele Gerichtsurteile haben die Observation entlassener Straftäter, die Sie, Frau Pohlmeier, gerade angesprochen haben, hinterher für rechtswidrig erklärt, weil es sich um gar keine Observation gehandelt hat.

Dass die Polizei immer mehr über verdeckte Maßnahmen verfügen kann, ist aus bürgerrechtlicher Sicht durchaus zu kritisieren, und ich habe versucht, das halbwegs plausibel aufzuzeigen. Wenn aber jemand diese Maßnahmen nutzen sollte, dann sollte dies aus meiner Sicht die Polizei dürfen. Immerhin hat die Polizei ja den Vorteil, gerichtlich kontrollierbar zu sein. Wenn ich auf Basis des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz den Eindruck habe, dass Maßnahmen gegen mich ergriffen werden, mit denen ich nicht einverstanden bin, dann besteht im Polizeirecht immerhin ein Regelfall mit Ausnahmen. Irgendwann bekomme ich in dem Fall die Benachrichtigung, dass ich observiert worden bin, und daraufhin kann ich vor Gericht ziehen. Bei aller Kritik an den Maßnahmen sind wir damit auf einer rechtstaatlich etwas günstigeren Seite.

Rechtstaatlich ungünstig ist auch die Konstruktion des GTAZ, das sich jenseits des Trennungsgebots, also jenseits der vom Bundesverfassungsgericht eingeführten Kategorie der informationellen Trennung befindet, weil eine Zusammenarbeit auf kurzem Dienstweg stattfindet, die keinerlei gesetzlichen Begrenzungen unterliegt. Kein einziges Mal hat der Gesetzgeber festgelegt, wer wann welche Informationen austauschen darf. Das ist aus meiner Sicht in keinsten Weise mit der Idee einer Trennung von Nachrichtendiensten und Polizei vereinbar; denn hier werden beliebig Informationen hin und her geschoben. Jeder, der Informationen erheben durfte, kann sie dann mit dem anderen austauschen. Ich frage mich, worin dann noch die informationelle Trennung besteht.

Es wurde auch nach der hinreichenden Bestimmtheit der Begriffe gefragt. Ich habe versucht, das schriftlich sehr intensiv darzulegen, und ich möchte das nicht alles wiederholen. Ich halte den Begriff in § 8 Abs. 4 und Abs. 5 für in keinsten Weise hinreichend bestimmt. Auch der Rekurs auf § 8 Abs. 3 ist nicht hinreichend, und es gibt viele weitere Brüche in dieser Beschreibung. Mit Blick auf die Uhr möchte ich dahin gehend auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen.

Zur TKÜ wurde gefragt, ob Berufsgeheimnisträger, Presse und Ähnliches in dem Gesetzentwurf berücksichtigt sind. Ich muss gestehen, dass ich sie dort nicht entdeckt habe. Vielleicht habe ich in der Eile des Verfassens der Stellungnahme etwas übersehen. Wenn sie nicht vorhanden sind, brauchen wir dies in jedem Fall noch.

Wenn wir Technik zur Quellen-TKÜ einsetzen und das nach dem Gesetz so weit wie möglich technisch zurückholbar sein soll, heißt das, dass wir schon gar nicht mehr sicherstellen können, was wir bei der Infiltration des Systems getan haben und dass irgendeine Anweisung rückgängig zu machen ist. Wenn das so ist, halte ich das für ein arges Problem. In diesem Kontext gerade bei dieser Maßnahme – aber auch bei anderen – fehlt mir bisher absolut jeder Bezug zu den datenschutzrechtlichen Anforderungen, die immerhin seit dem 8. Mai – oder seit dem 25. Mai; je nachdem, worauf man abstellt – neu gestaltet sind.

Herr Thiel und Herr Gazeas haben es schon angesprochen: Man kann das Thema nicht einfach jetzt schon einmal regeln und erst hinterher über den Datenschutz nachdenken. Wenn man so weitgehend neue Maßnahmen einführen möchte, dann muss man sich das vorher überlegen. Immerhin gibt es dazu geltendes Recht. Irgendwo im Gesetz steht ja auch diese komische Klausel, von der man davon ausging, das sei mit der JI-Richtlinie kompatibel. Man weiß aber gar nicht, was mit der Klausel genau gemeint ist. Behauptet der Gesetzgeber, das sei kompatibel oder möchte er das Gesetz nur anwenden, wenn es kompatibel ist? Letzteres wäre in jedem Fall europarechtswidrig. Das geht so nicht. Der Gesetzgeber muss das aus meiner Sicht vorab regeln, und er muss die datenschutzrechtlichen Anforderungen an diese hochtechnisierten Maßnahmen – soweit es sich um solche handelt; dazu gehört natürlich auch die Überwachung mit der Fußfessel – entsprechend regeln.

Herr Wagner hat nach § 8 Abs. 5 und der drohenden terroristischen Gefahr gefragt. Es handelt sich um einen klassischen unbestimmten Rechtsbegriff. Sie hatten gesagt, dass dort eine Prognose enthalten sei, allerdings ist gerade diese Prognose das Typische des Polizeirechts. Genau darin besteht auch das Problem in § 8 Abs. 4 und Abs. 5; denn dort wird sozusagen eine Prognose der Prognose festgelegt. Ich glaube, dass das geht; damit hätte ich nicht solche Probleme. Natürlich sind unbestimmte Rechtsbegriffe immer eine Zeit lang in der Diskussion, wir hoffen aber – insofern widerspreche ich ein bisschen Herrn von Coelln –, dass irgendwann die Grenze der Bestimmtheit dann doch an anderen Punkten überschritten ist. Hier hätte ich keine Bedenken.

Sie haben auch nach der Strafanzeige und der Beschränkung gefragt. Ja, auch ich selbst habe noch ein Problem mit dieser Norm. Sie weisen darauf hin, dass die Polizei selbst über die Anzeige entscheidet. Ich frage mich aber auch, ob der Landesgesetzgeber regeln kann, wer anzeigeberechtigt ist. Diese Regelung ist eigentlich der StPO angehörig, und ich sehe nicht, wie der Landesgesetzgeber das regeln könnte. Man sollte unbedingt noch einmal hinterfragen, ob das überhaupt möglich ist.

Noch ein letztes Wort zur Videoüberwachung. Frau Pohlmeier, Sie haben uns plastisch vor Augen geführt, wofür Sie eigentlich die Videoüberwachung wollen, nämlich zur Verfolgungsvorsorge. Das ist aber nicht das Business des Landesgesetzgebers. In manchen Ländern haben wir die Verfolgungsvorsorge noch im Gesetz, weil sie dort immer noch nicht gemerkt haben, dass das Bundesverfassungsgericht 2005 in der TKÜ-Entscheidung in Niedersachsen diese Differenzierung vorgenommen hat. Mein Land Berlin hat noch nicht mitbekommen, dass es diese Entscheidung gibt. Und NRW hat ja die Verfolgungsvorsorge – ich bin mir nicht sicher – entweder irgendwann rausgestrichen, oder Sie hatten sie noch nie.

Genau das ist aber die Zielrichtung der Videoüberwachung. Und wir wissen doch alle, dass das – genau wie die Fußfessel – herzlich wenig bringt. Ich finde es schon pikant, dass Sie jetzt per Gesetz eine Entfristung der Videoüberwachung einführen, 14 Tage bevor die Evaluationsklausel kommt. Und ich habe noch einmal nachgeschaut: Es gibt die Evolution noch nicht. Ich halte es für rechtsstaatlich bedenklich, zu schreiben, dass man eine Evaluation will, sie aber dann zu streichen noch bevor sie vorliegt und das Gesetz zu entfristen.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft):** Mir sind von unterschiedlichen Seiten zu drei komplexen Fragen gestellt worden, auf die ich jetzt nacheinander eingehen möchte.

Erster Komplex: Gefährder und Gefahr nach § 8. Natürlich hat es den Gefährder als Rechtsbegriff bereits vor Amri gegeben. Er stand damals allerdings nicht im Bezug des nordrhein-westfälischen Landesrechts, sondern des Bundeskriminalamtsrechts.

Schaut man sich den Begriff etwas näher an, so stellt man fest, dass er sich von der Gefahr dadurch unterscheidet – Herr Arzt hat es eben schon angedeutet –, dass es sich um das Vorfeld der Gefahr handelt. Der Gefährder verursacht noch keine Gefahr, sondern steht nur im Verdacht, eine Gefahr zu verursachen. Die drohende Gefahr ist also keine Eigenschaft einer Gefahr. Es droht kein Schaden, sondern es droht eine Gefahr.

Damit bin ich an der Stelle angelangt, die soeben schon erwähnt wurde. Folge dessen ist, dass der Gefährder das ist, was man im Polizeirecht bislang unter Gefahrverdacht beschrieb. Es besteht ein Gefahrverdacht, eine Figur, mit der bislang im Polizeirecht schon vielfach umgegangen worden ist. So ganz neu ist dies dort nicht. Ich gebe allerdings sehr gerne zu, dass sie nach wie vor hochgradig unbestimmt ist und sie ganz sicher weiterer Konkretisierung bedarf. Das hängt letztendlich damit zusammen, dass die Polizei hier zwei nachgelagerte Prognoseentscheidungen vornehmen muss, und das ist, gerade wenn Zeitdruck herrscht, natürlich nicht so einfach.

Die Problematik der Verwendung des Gefährderbegriffs im Polizeirecht liegt in zwei Umständen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Erster Umstand: Das Bundesverfassungsgericht hatte mit einem Gefährderbegriff zu tun, der sich auf Terrorismusgefahr bezog. Das Bundeskriminalamtsgesetz, auf das das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung abzustellen hatte, bezieht sich praktisch ausschließlich auf Terrorismusfragen, und von daher entstand die Situation, dass das Bundesverfassungsgericht hier auch nur über Terrorismus-Gefährder zu entscheiden hatte.

Die Frage, die sich für uns in Nordrhein-Westfalen natürlich stellt, ist, ob wir den Gefährderbegriff auch über die Terrorismusgefährdung hinaus verwenden können. § 8 Abs. 4 sagt viel über Gefährder, aber jedenfalls nicht nur über Terrorismus; denn er geht über diesen Umstand hinaus. Dieser weitere, darüber hinausgehende Bereich ist bislang nicht Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Kognition gewesen. Das müssen wir einfach so sehen. Und somit kann man nicht sagen, dass das Bundesverfassungsgericht das schon anerkannt hat. Diesen Teil hat es noch nicht anerkannt, und deshalb entsteht hier ein rechtliches Risiko.

Der zweite Punkt, an dem der Gefährderbegriff rechtliche Fragestellungen aufwirft, gestaltet sich folgendermaßen aus: Wenn ein Gefährderbegriff letztlich auf einem Gefahrverdacht beruht, so geht es ihm wie allen Verdachtselementen: der Verdacht muss aufgeklärt werden. Anders ausgedrückt: Das adäquate Mittel auf einen Gefahrverdacht sind Gefahraufklärungsmaßnahmen, also zum Beispiel Informationserhebung. Bis hier besteht kein Problem, und das war auch der Formenkomplex, in dem das Bundesverfassungsgericht entschieden hatte.

Gefahrverdacht führt zu Informationserhebung. Es entsteht aber die weitere Frage, ob ein Gefahrverdacht im einzelnen Fall auch zu Gefahrenabwehrmaßnahmen verwendet werden kann, dass man also in diesem Zusammenhang die Instrumente Gewahrsam, Sicherstellung oder ähnliche Maßnahmen nutzen kann, wenn nur ein Gefahrverdacht besteht. Auch hierzu gibt es vom Bundesverfassungsgericht noch keine Kognition.

Genauer: Es gibt eine Kognition, nämlich dass ohnehin bestehende Befugnisse gegen Gefährder in größerem Maße angewendet werden dürfen als gegen andere Nicht-Gefährder. Das ist in der Abschiebungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thema „Gefährder“ entschieden worden. Man durfte ohnehin abschieben, aber bei Gefährdern erst recht.

Ob man hier bestimmte Gefahrenabwehrmaßnahmen – also auch gegen Gefährder – durchführen darf, ist nur in diesem einen Fall bereits entschieden für Gefahrenabwehrmaßnahmen, die ohnehin zulässig waren. Die Frage, ob man das generell machen darf, ist bislang nicht entschieden. Auch hier besteht ein erhebliches rechtliches Risiko.

Das sind die beiden Risiken, die man letztlich beim Übergang vom Gefahrkonzept zum Gefährderkonzept sehen muss. Der Entwurf vollzieht hierzu einen Schritt, und wenn – so viel scheint angesichts der gegenwärtigen Rechtslage im Bund und in den anderen Bundesländern ersichtlich – im nordrhein-westfälischen Recht weitere Schritte vollzogen werden, wie es wahrscheinlich ist, dann entstehen diese Risiken auch dort.

Das angesprochene Problem zu § 8 Abs. 5 Nr. 1 und die damit verbundene erhebliche Erschütterung der Bevölkerung ist letztlich die Übernahme eines strafrechtlichen Begriffs. Weil die Delikte, um die es da geht, praktisch noch nie angewendet worden sind, ist der Begriff ziemlich unklar. Von daher ist er auch hier unklar bzw. klärungsbedürftig.

**Vorsitzender Daniel Sieveke (CDU):** Weil das Landtagsrestaurant nur bis 14:00 Uhr geöffnet hat, frage ich, ob wir eine Pause einlegen, oder ob wir den Themenblock 2 erst einmal abschließen sollen. Wird gewünscht, dass wir weitermachen? – Ich habe ein „Ja“ gehört. Herr Gusy, Entschuldigung, dass ich Sie unterbrochen habe. Sie haben das Wort.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft):** Zweiter Komplex: Telekommunikationsüberwachung. Es ist bereits mehrfach darauf hingewiesen worden, dass Telekommunikationsüberwachung nicht ausschließlich eine Frage des Gefahrenabwehrrechts des Landes ist, sondern dass es andere Instrumente der Telekommunikationsüberwachung in der Strafprozessordnung und in weiteren Spezialgesetzen des Bundes gibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich hiermit ausführlich beschäftigt und festgestellt, dass im Bereich der Telekommunikationsüberwachung nicht nur Maßnahmen zur Strafverfolgung nach Bundesrecht zulässig sind, sondern dass hier das Bundesrecht ausnahmsweise weit in den präventiven Bereich hineinragt. An dieser Stelle hat also der Bund zulasten der Länder präventivpolizeiliche Maßnahmen zugelassen, und das Bundesverfassungsgericht hat das mitgemacht und gesagt, dass das möglich ist.

Die Folge ist: An dieser Stelle ist es so, dass das Bundesrecht hier Teile des sonst dem Landesrecht offenstehenden Regelungsbereichs für sich beansprucht hat und deshalb hier für das Land im präventivpolizeilichen Bereich weniger Kompetenzmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Man kann mit guten Gründen sagen: Vergleicht man das, was der Bund schon alles hat, mit dem Land, ist da nicht mehr viel übrig.

Das ist der Grund dafür, dass man sagen wird, dass es für das Landesrecht aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht viel an Telekommunikationsüberwachung geben wird. Es besteht hier insbesondere – anders als bei der bundesrechtlich geregelten Telekommunikationsüberwachung – kaum die Gefahr, dass das zu einer Art Alltagsinstrument wird. Dafür hat das Land überhaupt nicht die Kompetenz. Das würde allenfalls nach Bundesrecht vonstattengehen.

Wir sollten beachten, dass das geltende Recht in der Vergangenheit gar nicht so schlecht gewesen ist, wie es hier bisweilen dargestellt wird. Nicht erst die neuen Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung hätten es uns ermöglicht, Amri zu überwachen. Das konnte man auch schon vorher. Ich möchte natürlich den Ermittlungen Ihres Untersuchungsausschusses nicht vorgreifen, aber ich bin ganz sicher, dass ganz viele Informationen auch der polizeilichen Überwachung vorhanden waren. Und es waren auch eine Menge Informationen vorhanden, welche mit dem damaligen rechtlichen Instrumentarium Hinweise nahegelegt hätten, dass Amri gefährlich ist.

Das neue Recht ist nicht erforderlich, um alle Amris dieser Welt erstmals belangen zu können. Dafür gibt es schon jetzt zahlreiche andere Möglichkeiten. Es mag aber in Einzelfällen so sein, dass kleinere Regelungslücken geschlossen werden können. Fast alle anderen Bundesländer haben das getan, und in Nordrhein-Westfalen wird sich deshalb auch ein schmaler – ich betone: ein schmaler – Anwendungsbereich ergeben können.

Der Bereich der richterlichen und fachlichen Kontrolle, der in diesem Zusammenhang mehrfach angesprochen worden ist, ist völlig klar. Ein normaler Amtsrichter kann natürlich nicht die technischen Kontrollen des jeweils einzusetzenden Instrumentariums vornehmen – erst recht nicht, wenn es schnell gehen muss. Wichtig ist in dem Zusammenhang, dass sich relativ rasch eine technische Standardisierung ergeben wird, indem die entsprechende Technik dann auch nach Standards organisiert ist, die dann jeweils eingesetzt werden und deren Einhaltung vorausgesetzt werden kann und muss.

Letzter Komplex: Das Aufenthaltsgebot bzw. die Residenzpflicht – in Anführungszeichen – für Deutsche. Ich möchte dazu nur auf eine unklare Formulierung des Gesetzes hinweisen, die sich allerdings durchzieht, nämlich auf eine Gefahr, die sich auf eine Straftat von erheblicher Bedeutung bezieht. So formuliert das Gesetz normalerweise mehrfach – zum Beispiel auch in § 34b – die Gefahr einer erheblichen Straftat. Das tut es aber hier, warum auch immer, nicht.

Ich rätsele, worin der Mehrwert dieser Formulierung bestehen soll. Gibt es in diesem Zusammenhang irgendetwas, was etwas anderes sein könnte als die Gefahr einer erheblichen Straftat, und woran könnte das liegen? Das könnte wiederum für die Frage nach der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Vorschrift wichtig sein; denn der

Art. 11 Abs. 2, der nur für Deutsche und nicht für Ausländer gilt, lässt bestimmte Fallgruppen der Einschränkung der Freizügigkeit zu. Ob die erfüllt sind oder nicht, hängt dann von der Auslegung dieses etwas orphischen Merkmals ab, zu dem ich Ihnen deshalb auch empfohlen habe, hier „die Gefahr einer erheblichen Straftat“ zu schreiben. Dann wäre es jedenfalls klarer.

**Dr. Markus Löffelmann (Landgericht München I):** Herr Ganzke hat nach der Vereinbarkeit der Legaldefinition der drohenden Gefahr mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz gefragt. Es handelt sich hier zunächst einmal nur um eine einfachrechtliche Problematik. Verfassungsrechtliche Relevanz erlangt diese Definition erst, wenn man sie im Zusammenhang mit den Befugnissen betrachtet, auf die sie bezogen ist. Um diese ganze Problematik richtig einordnen zu können, muss man sehen, dass der Polizei ein sehr weiter Aufgabenbereich zukommt, dass sie über zahlreiche Befugnisse verfügt und deshalb – und dem misst das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Relevanz zu – der Polizei als Gefahrenabwehrbehörde grundsätzlich Befugnisse, die in Grundrechte eingreifen, erst ab der Schwelle der konkreten Gefahr überantwortet sind.

Das hat unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten verfassungsrechtliche Relevanz. Das Bundesverfassungsgericht hat schon vor dem BKA-Urteil in einer ganzen Reihe von Entscheidungen das sogenannte Gefahrenvorfeld, also die Situation, bevor eine konkrete Gefahr eingetreten ist, behutsam für sogenannte informationelle Maßnahmen, für Überwachungsmaßnahmen geöffnet. Diese machen auch durchaus Sinn; denn wenn man eine Gefahr abwehren möchte, dann muss man zunächst wissen, worum es eigentlich geht und braucht Erkenntnisse. Auch Frau Dr. Pohlmeier hat darauf hingewiesen.

In der Entscheidung zum Bundeskriminalamtgesetz wurde diese Rechtsprechung konsolidiert und ausgeführt, und das wird sogar im Gesetzentwurf auf Seite 29 zitiert: Eingriffe im Gefahrenvorfeld dürften demnach nur zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter erfolgen.

Dahinter steht das Je-desto-Prinzip. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Je gewichtiger das gefährdete Rechtsgut ist und je weitreichender es durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würde, desto geringere Anforderungen dürfen an den Grad der Wahrscheinlichkeit gestellt werden, mit der auf eine drohende Verletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundierend dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die auf die Gefährdung des Rechtsguts schließen lassen.“

Das stammt aus einer Entscheidung von 2005, die Herr Professor Arzt und Herr Professor Gusy bereits genannt haben. Daraus und auch aus den späteren Entscheidungen, zum Beispiel aus der BKA-Entscheidung, ergibt sich meines Erachtens ganz klar, dass diese Befugnisse der Polizei im Gefahrenvorfeld einen Ausnahmecharakter haben. Das lässt sich also nicht einfach beliebig ausweiten.

Die in dem gegenständlichen Gesetzentwurf erfolgte Ausweitung geht durch die Bezugnahme auf die Straftaten von erheblicher Bedeutung weit über den Bereich der

überragend wichtigen Rechtsgüter hinaus. Die überragend wichtigen Rechtsgüter sind nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts der Bestand und die Sicherheit des Bundes bzw. eines Landes, die Grundlagen der Existenz des Staats oder auch der Personen sowie Leib und Leben. Straftaten von erheblicher Bedeutung sind Straftaten der mittleren Kriminalität. Das ist eine relativ niedrige Schwelle, die weit von den überragend wichtigen Rechtsgütern entfernt ist. Darunter fallen zum Beispiel auch Eigentumsdelikte, Betäubungsmitteldelikte und dergleichen.

Summa summarum: Im Zusammenhang mit eingriffsintensiven Befugnissen der Polizei halte ich die Schwelle der drohenden Gefahr, wie sie hier durch Bezugnahme auf die Straftaten von erheblicher Bedeutung definiert ist, für deutlich zu niedrig.

Mit der bereits mehrfach genannten Entscheidung zum niedersächsischen SOG gibt es zu dem Thema ein Präjudiz; denn dort ging es ja gerade um die Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung durch Telekommunikationsüberwachung. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu zweierlei gesagt: Erstens sei das unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten und zweitens – und damit komme ich zum nächsten Punkt – auch unter Bestimmtheitsgesichtspunkten problematisch; denn die Straftaten von erheblicher Bedeutung sind ohne eine nähere Einhebung zum Beispiel durch Regelbeispiele ein viel zu weiter Begriff.

Hinzu kommt Folgendes: In dem gegenständlichen Gesetzentwurf werden Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts paraphrasiert, die viele Fragezeichen beinhalten. Es sind zwar nicht so viele unbestimmte Rechtsbegriffe wie in der Parallelnorm, die wir gerade in Bayern bekommen haben, enthalten, aber – um zwei zu nennen – auch in diesem Gesetzentwurf ist die konkrete Wahrscheinlichkeit aufgeführt. Ich habe schon viele Personen gefragt, und niemand konnte mir sagen, was eigentlich eine konkrete Wahrscheinlichkeit ist. Wahrscheinlichkeiten werden nach herkömmlichem juristischen Verständnis und auch nach dem Alltagssprachgebrauch in einem originalen System als „niedrig“, „höher“, „am oberen Rand“ oder dergleichen bezeichnet und kategorisiert. Aber was ist denn bitte eine konkrete Wahrscheinlichkeit? Auch eine Wahrscheinlichkeit von 0,003 % ist konkret, sie ist sogar extrem konkret.

Ein anderes Beispiel ist der Begriff des nach seiner Art konkretisierten Geschehens. Meine Damen und Herren, was ist denn die „Art eines Geschehens“? Vielleicht, dass das Geschehen beängstigend ist oder dass es bald eintreten wird? Man sich alles Mögliche ausdenken, was darunter fallen kann.

Durfte der Gesetzgeber – er hat es ja bereits getan – im neuen BKA-Gesetz und darf er in diesem Gesetzentwurf die Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts einfach so übernehmen?

Ich bin skeptisch, dass das Bundesverfassungsgericht das verfassungsrechtlich beanstanden würde. Es bleibt aber einfachrechtlich eine defizitäre Gesetzgebung, wenn man solche fragwürdigen Begrifflichkeiten, mit denen weder die Polizisten noch die Richter in der Praxis viel anfangen können, einfach übernehmen würde.

Ich möchte noch einmal auf Rn. 164 des BKA-Gesetz-Urteils hinweisen. Dort führt das Bundesverfassungsgericht diese bekannten Formulierungen aus und schließt mit dem Satz: Die diesbezüglichen Anforderungen sind normenklar zu regeln. – Das ist für mich

schon ein Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber sich selbst noch einmal darüber Gedanken machen muss, wie die ihrer Art nach konkretisierten Geschehen näher zu verstehen sein sollen. In dem Fall könnte daraus auch ein anwenderfreundliches Gesetz werden.

Herr Wagner hatte die sehr gute Frage gestellt, ob man eine eindeutigeren Regelung erwarten könnte, wenn man diese Formulierung bei den einzelnen Standardbefugnissen unterbringen würde. – Na, ja. Vor dem Hintergrund unserer ungenügenden Erfahrungen in Bayern, wo der Begriff der drohenden Gefahr im vergangenen Jahr eingeführt wurde und in diesem Jahr eine ganze Reihe von Standardbefugnissen auf die drohende Gefahr bezogen wurden, war mein Hintergedanke, dass man auf diese Weise einfacher solchen Weiterungen vorbeugen könnte. Das macht das Ganze ein bisschen auffälliger. Zumindest macht man sich vielleicht, wenn man diese Weiterungen bei den einzelnen Befugnissen einbaut, mehr Gedanken darüber, ob es auch bei dieser spezifischen informationellen Maßnahme geboten ist und ob es bei aktionellen Maßnahmen überhaupt zulässig sein sollte. Generell denke ich, dass man in eine ganz andere Richtung denken müsste, um hier konkreter zu werden. Aber da stehen wir ganz am Anfang der Diskussion.

Frau Dr. Pohlmeier hat das Instrument RADAR-iTE und den Personenbezug dessen genannt. Daran könnte man eigentlich anknüpfen: eine engere Kooperation zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden, validierte und verifizierte nachrichtendienstliche Erkenntnisse, gefährliche Orte. All das wären konkrete Anhaltspunkte. Es besteht hier also noch viel Diskussionsbedarf.

Es ist nach der Zulässigkeit der Erstreckung der Telekommunikationsüberwachung auf sogenannte Nachrichtenmittler im Bereich der Gefahrenabwehr gefragt worden. Ich kann nicht erkennen, dass dies ein verfassungsrechtliches Problem darstellen würde. Die Erstreckung auf Nachrichtenmittler ist eigentlich der technischen Ausgestaltung der Telekommunikationsüberwachung geschuldet, und das wurde vom Bundesverfassungsgericht noch nie beanstandet. Es wurde auch im BKA-Gesetz-Urteil im Zusammenhang mit dem Gefahrenvorfeld thematisiert – Rn. 233 – und ebenfalls nicht beanstandet. Die Vorschrift des § 20c Abs. 1 Nr. 1 bezieht sich ja gerade nicht auf das Gefahrenvorfeld, sondern bedarf einer gegenwärtigen Gefahr.

Mich hat etwas irritiert, dass diese Erstreckung in dem Gesetzentwurf nur bei Nr. 1 vorgesehen ist und eben nicht bei den terroristischen Straftaten im Gefahrenvorfeld, wo das aus praktischer Sicht für mich aber durchaus Sinn machen würde.

Damit komme ich zur letzten Frage. Es wurde ein Zitat in den Raum gestellt, nach dem ein solches Polizeigesetz kein wirksamer Beitrag zur Terrorbekämpfung sei. Es ist natürlich schwierig, ein aus dem Zusammenhang genommenes Zitat zu kommentieren. Ich würde dem nicht beipflichten. Natürlich ist es auch Aufgabe der Landespolizeibehörden, den Terror zu bekämpfen. Dafür brauchen sie auch entsprechende Maßnahmen.

Ich denke, das Anliegen muss generell sein, dass man nicht wenig über möglichst viele – so haben Sie es formuliert – wissen sollte, sondern man sollte viel über wenige wissen, also die polizeiliche Tätigkeit fokussieren. Dazu zählt im Übrigen nicht nur die

polizeiliche Tätigkeit, sondern dazu zählen auch die anderen Säulen des Sicherheitsrechts, der repressive Bereich und das Recht der Nachrichtendienste, die davon genauso betroffen sind.

Mein Plädoyer ist, dass wir die Kräfte viel gezielter einsetzen müssen.

**Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät):** Mir sind drei Fragen gestellt worden.

Die erste Frage, ob ich das Gesetz für geeignet für die Terrorbekämpfung halte, ist jenseits meines eigentlichen Sachverständes. Wir haben alle die Einschätzung der anwesenden Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gehört, und das scheint aus fachkundiger Sicht ein geeignetes Gesetz zu sein. Ich kann jedenfalls keine überschießende Tendenz in dem Gesetzentwurf erkennen, die Bevölkerung einschüchtern zu wollen.

Die zweite Frage, wie das Verhältnis des neuen Begriffs der drohenden Gefahr zu den Anforderungen ist, die das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil zum BKA-Gesetz aufgestellt hat.

Ich glaube, es gibt hier drei Probleme, zwei begriffliche Probleme und ein Problem mit Blick auf unsere Grundrechte.

Zu den begrifflichen Problemen. Ich bin nicht ganz glücklich mit dem Begriff der drohenden Gefahr. Der Begriff der drohenden Gefahr ist ein Verfassungsbegriff; der taucht im Grundgesetz mehrfach auf. Im Grundgesetz wird der Begriff der drohenden Gefahr aber wohl synonym mit der konkreten Gefahr verstanden, wenn ich die Grundgesetzkommentarliteratur richtig verstanden habe.

Jetzt führen wir polizeirechtlich den Begriff der drohenden Gefahr ein, der sich in der Diskussion wohl auch schon etabliert hat. Der Begriff der drohenden Gefahr im Polizeirecht ist – wie auch mein Kollege Gusy sagte – keine Gefahr, sondern sie droht nur, zur Gefahr zu werden. Das heißt, wir haben jetzt ein Auseinanderfallen des verfassungsrechtlichen Begriffs der drohenden Gefahr mit dem einfach-rechtlichen Begriff der drohenden Gefahr.

Wenn wir das einfachrechtliche Verständnis der drohenden Gefahr tatsächlich so sehen wie Herr Gusy es versteht – das sehe ich genauso –, dass die drohende Gefahr noch keine Gefahr ist, stellt sich das Folgeproblem, wie ich die drohende Gefahr von der konkreten Gefahr abgrenze. Das ist ein Problem, das möglicherweise auch in der Praxis zu Schwierigkeiten bei der Operationalisierung führen wird, aber es wird ein lösbares Problem sein.

Jetzt komme ich zum dritten Problem, zum Problem mit Blick auf unsere Grundrechte. Der Begriff der drohenden Gefahr führt zu einer Vorverlagerung der polizeilichen Befugnisse, und zwar – wie Herr Gusy präzise ausgeführt hat – nicht nur im Blick auf die Gefahrermittlung, sondern auch mit Blick auf Gefahrbekämpfung. Bei einer drohenden Gefahr werden auch Gefahrbekämpfungsmaßnahmen ergriffen. Das dürfte im Ansatz unzweifelhaft verfassungsrechtlich zulässig sein seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz. Trotzdem bleiben natürlich Unsicherheiten,

weil das Bundesverfassungsgericht nur die Fragen beantwortet hat, die ihm damals vorlegt worden sind. Soweit das nordrhein-westfälische Gesetz jetzt noch weitere Eingriffstatbestände schafft, gibt es natürlich Unsicherheiten.

Ich verstehe das Bundesverfassungsgericht so, dass es zwei Kernvoraussetzungen gibt.

Die erste Kernvoraussetzung ist: Wir brauchen eine hinreichende Tatsachenbasis für die späteren Eingriffsmaßnahmen. Da habe ich den Eindruck, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in seiner Entwurfsfassung versucht, die Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts dort abzubilden, mehr oder weniger, indem man dieselben Formulierungen verwendet, um sicherzustellen, dass es eine hinreichende Tatsachenbasis gibt.

Die zweite Kernvoraussetzung ist die Verhältnismäßigkeit der späteren gesetzlichen Tatbestände, die auf die drohende Gefahr gestützt werden, und auf die dann in der Praxis folgenden Einzelfallmaßnahmen. Die Einzelfallmaßnahmen unterliegen auch der gerichtlichen Kontrolle. Die Rechtsprechung ist bis jetzt sehr streng, was die Einzelfallkontrolle betrifft. Insofern ist die Freiheit eigentlich schon in guten Händen. Aber das genügt dem Bundesverfassungsgericht nicht. Das Bundesverfassungsgericht erwartet von Ihnen als Gesetzgeber, dass Sie zusätzliche Vorkehrungen treffen, dass auch später im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.

Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner BKA-Gesetzentscheidung eine Reihe von derartigen prozeduralen Anforderungen auf. Der Gesetzentwurf vollzieht auch viele dieser Anforderungen. Aufgefallen ist mir – Frau Schäffer wies darauf hin –, dass der Schutz der Kommunikation mit bestimmten Berufsgruppen, insbesondere Rechtsanwälten, im Gesetzentwurf an dieser Stelle nicht geregelt ist. Dafür kann es Gründe geben. Da gibt es jetzt keine Aussagen, soweit ich es in der Gesetzesbegründung gesehen habe. Nach meiner vorläufigen Einschätzung wäre der Schutz dieser Berufsgruppen, denen besonderes Vertrauen zukommt, insbesondere Rechtsanwälte und die Presse, nötig, dass der bei der Telekommunikationsüberwachung ins Gesetz aufgenommen werden müsste.

**Prof. Dr. Thomas Grumke (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Standort Gelsenkirchen):** Erst einmal eine Vorbemerkung. Vielleicht mit Ausnahme von Frau Dr. Pohlmeier bin ich hier der einzige Nichtjurist in der ersten Reihe. Ich bin Politikwissenschaftler und als Professor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in der Polizeiausbildung tätig. Deswegen ist meine Sichtweise vielleicht ein bisschen anders, es gibt also kein juristisches Oberseminar von mir. Für mich ist Terrorismus ein politisches und ein gesellschaftliches Phänomen und in erster Linie beruflich keine rechtliche Frage.

Der Terrorismus – das ist schon angekommen – ist ein reales, ein internationales und ein komplexes Phänomen, mit dem wir uns zu beschäftigen haben und mit denen sich vor allem die Sicherheitsbehörden beruflich zu beschäftigen haben. Ich glaube, wir alle sind gut beraten, den Sicherheitsbehörden genau die Instrumente an die Hand zu ge-

ben, dass sie das am besten tun können. Für mich geht es um Ideologie, um Radikalisierungsverläufe: Wie kommt jemand dazu, bevor es überhaupt zu einer Verurteilung, zu einer rechtlichen Bewertung kommen muss, Terrorist, Extremist zu werden? Da schließe ich – um Frau Schäffer zu antworten – natürlich alle Extremismus-Bereiche ausdrücklich ein. Ich komme gleich auf NSU noch zu sprechen.

Mir sind sechs Fragen gestellt worden.

Erstens. Zur Frage von Herrn Schrupf zur Quellen-TKÜ. Dazu ist schon einiges gesagt worden. Ich kann mich dem natürlich nur anschließen, es ist dringend nötig. Wir müssen uns die Frage stellen: Kann sich ein großes Bundesland wie Nordrhein-Westfalen, in dem ungefähr ein Drittel der festgestellten Gefährder von ungefähr 1.100 Gefährdern hier in Nordrhein-Westfalen lebt, es sich überhaupt leisten, hier eine Insel zu bleiben, nicht nur, was den bundesrepublikanischen Zusammenhang betrifft, sondern auch was die internationale Dimension betrifft? Auch Rechtsextremisten agieren international, Dschihadisten sowieso. Wir wissen, es ist ein globales Phänomen.

Auf internationalen Konferenzen habe ich mal versucht, den Begriff der informationellen Selbstbestimmung zu übersetzen, also informational self-determination. Es hat keiner verstanden. Das versteht außerhalb unserer Diskussion niemand. Wenn einen sogar die Niederländer auslachen, weiß man, dass da ein Problem besteht. Niemand um uns herum weiß, warum wir diese Diskussionen so detailliert führen.

Dass die Quellen-TKÜ inhaltlich notwendig ist, ist auch schon eindeutig gesagt worden. In Zeiten, in denen WhatsApp, Telegram mit End-to-End-Verschlüsselung natürlich auch für Terroristen Standard ist, kann es auf keinen Fall so bleiben, dass Sicherheitsbehörden davon ausgeschlossen sind. Es ist sogar so – ich habe das in meiner Stellungnahme als Beispiel genannt –, dass schon 2006 die Sauerland-Gruppe, wie der Name schon sagt, sich im Sauerland in NRW ein Ferienhaus gemietet und eine Kommunikation gewählt hat, die nach der Gesetzeslage nicht erkannt und abgeschöpft werden konnte. Die haben eine unglaublich kinderleichte Variante genutzt. Die hatten einen E-Mail-Account, haben dort eine E-Mail an ihre Auftraggeber oder an ihre Inspiration in Pakistan geschrieben und die als Entwurf abgespeichert. Die in Pakistan hatten das Passwort, um in diesen Account hineinzukommen, haben diesen Entwurf gelesen und ihn dann gelöscht. Es ist also im Rechtsinn nie eine Kommunikation entstanden. So kinderleicht können deutsche Sicherheitsbehörden ausmanövriert werden. Das können wir alle machen; das ist eine Kleinigkeit. Das kann selbstverständlich so nicht bleiben. Der entscheidende Tipp kam von der NSA, die dann die deutschen Behörden informiert hat. Sonst hätte es möglicherweise schwerste Anschläge gegeben.

Das ist das zweite Problem. Mit der Rechtslage, die jetzt besteht, ist man auf Hinweise der berühmten befreundeten Dienste, die es eigentlich nicht gibt – man ist nie befreundet – angewiesen. Doch man ist auf Informationen von außerhalb angewiesen, die natürlich auch irgendwann Informationen haben wollen, und die geben uns nur etwas, wenn sie etwas bekommen.

Die Frage nach den Vorteilen ist ganz klar. Die Schwierigkeiten liegen auch auf der Hand. Da sehe ich in erster Linie keine rechtlichen Schwierigkeiten, sondern hier liegen die Schwierigkeiten vor allen Dingen darin, wie die Informationen, die aus der Quellen-TKÜ gewonnen werden, adäquat ausgewertet werden. Es ist hier auch schon angesprochen worden. Wer macht das denn? Wer spricht zum Beispiel den im Sudan üblichen arabischen Dialekt, wo ich gehört habe, dass das auch Araber nicht verstehen? Wer ist technisch in der Lage? Welche technischen Instrumente gibt es überhaupt schon?

Ich habe gehört, beim LKA ist schon etwas in Vorbereitung, doch ich glaube, das ist nicht das, wie es in dem Gesetz vorgesehen ist: Man gibt diese neue Rechtsnorm, und dann geht es sofort los. Ich glaube, das ist unrealistisch. Da muss auf jeden Fall erheblich aufgebaut werden, sowohl personell als auch technisch.

Ich glaube, würden wir heute alle hier im Raum unsere Mobiltelefone nebeneinanderlegen, dann hätten wir mindestens 30 verschiedene Betriebssysteme, natürlich unterschiedliche Modelle mit unterschiedlichen Varianten der Betriebssysteme. Das heißt, wenn eine solche technische Maßnahme wie die Quellen-TKÜ durchgeführt werden soll, muss passgenau auf jede dieser Mobilgeräte dann auch so eine technische Lösung gegeben werden. Die Frage ist: Wer macht das, wer kann das? Das halte ich für unbeantwortet. Das sind die Schwierigkeiten, die ich sehe.

Zweitens. Zu der Frage von Herrn Ganzke, ob die Studierenden überhaupt dazu ausgebildet sind. Es gibt zwei Komponenten, die mir auch sehr am Herzen liegen, einmal die Komponente Zeit, aber insbesondere die Komponente Qualität.

Die Einführung dieses neuen Begriffs der drohenden terroristischen Gefahr halte ich grundsätzlich für sinnvoll. Aber auch da ist die Vorstellung, dass das dann sofort in die polizeiliche Realität einfließt, natürlich utopisch. Es ist jetzt schon so, dass diese dreijährige Bachelorausbildung, die meiner Meinung nach wirklich ausgezeichnet ist – es ist ein duales Studium mit Praxis- und Theorieanteilen –, ein halbes Jurastudium ist, und die juristischen Kolleginnen und Kollegen sagen mir, man kratze trotzdem immer nur an der Oberfläche. Bis das in den Lehrplan eingeflossen ist, das dauert seine Zeit. Die Zeitkomponente, die Vorstellung, man habe ein Gesetz und dann stehe sozusagen sofort die Terrorismusbekämpfung auf anderen Füßen, das ist nicht so.

Was die Qualität anbetrifft, ist das ein besonderes Anliegen von mir. Deswegen habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme auch einen Vorschlag dazu gemacht. Wenn wir von einer drohenden terroristischen Gefahr sprechen, müssen wir auch beachten, wie wir diese Gefahr erkennen, wer die denn überhaupt erkennt. Es arbeiten ja nur sehr wenige beim Staatsschutz. Auch die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten beim Staatsschutz ist noch zu diskutieren. Dazu hätte ich auch Verbesserungsvorschläge.

Wer kann jetzt tatsächlich Islam von Islamismus unterscheiden? Woher weiß ich, ob es diese Person ist, die ich ganz normal treffe? Es kommt also auf den berühmten First Line Officer, auf die Streife, an, die in erster Linie auf diese Gefahr trifft. Wie kann man zum Beispiel die Symbolik erkennen? Das ist in der Polizeiausbildung nicht verankert.

Deswegen rege ich für die Ausbildung dringend ein obligatorisches Modul Extremismus/Terrorismus an, das sowohl die ideologischen Grundlagen, aber auch die Symbolik und alles, was dazu gehört, also ein Rüstzeug für alle neue Polizistinnen und Polizisten ist, um überhaupt eine drohende Gefahr erkennen zu können. Denn durch eine Rechtextegese erkennen sie das hier nicht, sondern man muss es tatsächlich mal gesehen haben.

Ich mache das in meinen Seminaren, aber es ist in der Lehre nicht wirklich verankert. Insofern ist auch dieses Gesetz mit diesem Zeitverzug erheblich zu sehen, also die Kenntnisse, mit welchen extremistischen Phänomenen man es hier zu tun hat. Dann kommt man auch nicht in die Gefahr, dass tatsächlich so etwas wie „Racial Profiling“ was manchmal beklagt wird, überhaupt stattfinden kann. Wenn also diese Kenntnisse da sind, dann können die Beamtinnen und Beamten das auch unterscheiden.

Was das Training in der Ausbildung anbetrifft, ist das schon berücksichtigt. Im Training im dritten Studienjahr ist bereits ein Modul implementiert worden. Es ist jetzt erstmalig durchgeführt worden. Das Modul heißt „Amok/TE“, also TE für Terrorismus, wo tatsächlich schon auf diese neue Herausforderung reagiert worden ist. Es wird also nicht nur Amok-Lage trainiert, klassisch in geschlossenen Räumen, sondern eine terroristische Lage unter freiem Himmel. Das ist eine völlig andere Herausforderung für die Polizeikräfte. Das ist schon implementiert. Das halte ich auch für sehr gut.

Aber noch einmal: Vorgeschaltet sind die Phänomenkenntnisse. Wie erkenne ich überhaupt jemanden vielleicht an den Parolen, die er ruft, an den Symboliken, die er mitführt auch bei Demonstrationsgeschehen? Das haben wir leider nicht, doch das brauchen wir.

Drittens. Von Frau Bongers wurde nach dem Aufwand für Quellen-TKÜ gefragt. Da ist natürlich der technische Aufwand, aber auch der personelle Aufwand erheblich. Auch hier ist es unbedingt nötig, dass da Beamtinnen und Beamte diese von der Quellen-TKÜ gewonnenen Informationen auswerten, die auch wissen, was sie da hören. Wenn jetzt jemand in dieser Quellen-TKÜ dreimal „Allahu Akbar“ sagt, dann bedeutet das erst einmal gar nichts. Es ist wünschenswert, dass diejenigen, die diese sehr anspruchsvolle Aufgabe ausführen, bestimmte Begriffe, gerade jetzt im Ramadan, bekannt sind, um diese Dinge auszuwerten.

Viertens. Dann komme ich auf die Lehren aus NSU zu sprechen. Wie gesagt, ich beziehe das, was ich hier sage, ausdrücklich auch auf den Rechtsterrorismus, der meiner Ansicht nach eine Gefahr ist, der wir täglich begegnen. Ich halte die Gefahr eines rechtsterroristischen Anschlags für fast genauso groß wie für einen dschihadistischen Anschlag, auch zurzeit. Was ich in den Kommunikationen so mitbekomme, gibt es auch so etwas wie Neid unter Rechtsextremisten. Die sagen: Jetzt reden alle nur noch über die Dschihadisten. Was ist denn mit uns? Wir müssen auch wieder mal was machen. Also, ich bin ziemlich sicher, dass auf der Seite bald etwas passiert.

Zentrale Lehren aus dem Untersuchungsausschuss hier in NRW – den Bericht und auch den Bericht vom Bundestag kann ich allen nur ans Herz legen – waren, dass bei den Sicherheitsbehörden die Ausbildung erheblich gestärkt werden muss, dass der große Mangel bei der Nichtermittlung des NSU die fehlenden Phänomenkenntnisse

waren und dass eben in alle Richtungen ermittelt wurde – wie es immer so schön heißt –, aber nicht in die richtige Richtung. Es wurde angenommen, dass es das ist, was wir üblicherweise kennen – Erfahrungswissen, Erpressung, Drogenhandel unter den entsprechenden ethnischen Gruppen. Das war es aber eben nicht. Da sind das A und O die Phänomenkenntnisse und eine sehr dezidierte Ausbildung. Da könnte man tatsächlich noch etwas tun.

Fünftens. Richtervorbehalt. Dazu kann ich nicht viel sagen. Denn wer außer einem Richter soll diesen Vorbehalt haben? Gibt es so etwas wie einen Ingenieur-Vorbehalt oder einen Informatiker-Vorbehalt? Ich könnte mir da nichts anderes vorstellen, auch wenn natürlich die Richter keine Intimkenntnisse der Technik haben, aber das haben sie in vielen anderen Entscheidungen auch nicht.

Sechstens. Elektronische Aufmerksamkeitsüberwachung. Ich habe die Höhe in meiner schriftlichen Darstellung an vier Beispielen deutlich gemacht, wobei ich gerade die französischen Erfahrungen genannt habe. Die Franzosen haben mit der berühmten Fußfessel ganz schlechte Erfahrungen gemacht. Sie haben mir erzählt, dass sie jetzt schon den vierten Anbieter hätten und es funktioniere immer noch nicht. Da kommt auf uns noch etwas dazu. Es ist schon richtigerweise gesagt worden, einen zu einer terroristischen Tat entschlossenen Täter könne man natürlich an einer solchen Tat nicht hindern. Da gab es auch in Frankreich sehr schreckliche Fälle, wo jemand mit der Fußfessel am Fuß mit einem anderen Täter in eine Kirche gelaufen ist und dort einen Priester ermordet hat. Wenn sich das in der Nachbarschaft abspielt und Sie haben diese Reaktionszeit nicht, dann nützt das tatsächlich nichts.

Ein Gegenbeispiel wäre die Tatbegehung von Amri gewesen. Hätte er eine Fußfessel gehabt, als er diese Tat begangen hat, wäre es wahrscheinlich nicht möglich gewesen. Er hat erst einmal einen Lastwagen gekapert, den Fahrer ermordet, ist zehnmal um diesen Weihnachtsmarkt herumgefahren und dann erst die Tat begangen. Ich glaube, das hätte mehr als genug Zeit gegeben zu erkennen, dass da etwas nicht stimmt. Er hat entweder die Fußfessel nicht mehr am Fuß oder er hat sich zu weit entfernt. Da hätte es vielleicht etwas geholfen.

Was die Entfernung vom Tatort betrifft – das ist von Frau Dr. Pohlmeier gesagt worden –, bin ich schon gefragt worden von Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausland, durch deren Länder Amri mit dem Zug weitergefahren ist. Er ist ja durch halb Europa mit dem Zug gefahren. Die haben gefragt: Wie konnte der sich überhaupt unbeobachtet vom Tatort entfernen? Ich glaube, das sind Dinge, über die wir nachdenken müssen. Wenn wir schon solche Taten nicht verhindern können, ist es sehr irritierend für unsere Nachbarländer, dass wir den dann einfach so rauslaufen lassen. Es war wirklich Glück, dass er nur bis nach Italien gekommen ist und keine weiteren schweren Straftaten mehr begangen hat. Er hatte nichts mehr zu verlieren. Es war Zufall. Es hätte auch ganz anders kommen können.

**Dr. Nikolaos Gazeas (Rechtsanwalt, Köln):** Ich beginne mit der Frage von Herrn Ganzke. Herr Ganzke, ich habe Sie jetzt so verstanden, dass Sie nicht nur ein Ja oder ein Nein von mir hören wollten, sondern ob und wenn ja, in welchem Umfang im Kern

der Begriff der drohenden Gefahr verfassungsrechtlich im BKA-Gesetz seine Stütze findet. Sie nicken.

Dazu vielleicht eine allererste Anmerkung. Das BKA-Urteil ist wichtig, ist auch ganz zentral, aber es nicht das einzige Urteil, das wir heranziehen sollen und müssen, wenn wir uns mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit befassen. Genauso wichtig ist das Urteil zur Onlinedurchsuchung aus dem Jahr 2008, also 120. Band, Seite 274, das Urteil zur Vorratsdatenspeicherung des Bundesverfassungsgerichts aus dem 125. Band, Seite 265, und es ist öfter erwähnt worden die Entscheidung zum niedersächsischen SOG. Das muss man als eine Gesamtheit verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung betrachten.

Herr Dr. Löffelmann hat es eben angesprochen, und Herr Professor von Coelln hat das auch in seiner Stellungnahme zu Recht unterstrichen. Wenn wir über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Begriffs der drohenden Gefahr sprechen, dann dürfen wir das nicht isoliert betrachten. Denn nur diese Regelung als solche erlaubt nicht eine Bewertung der Verfassungsmäßigkeit oder nicht, sondern immer im Zusammenhang mit den entsprechenden Eingriffsbefugnissen, für die sie vorgesehen ist. Auf diese Basis stütze ich jetzt auch meine weiteren Ausführungen. Denn der Begriff der drohenden Gefahr wird in dem Gesetzentwurf an verschiedene Eingriffsbefugnisse geknüpft.

Das BKA-Urteil enthält ganz zentrale Aussagen in Rn. 112. Hier ist allerdings anzumerken und zu unterstreichen: Das BKA-Urteil – Herr Professor Gusy hat das eben auch gesagt – hatte ein Gesetz im Blick, nämlich das BKA-Gesetz. Und das BKA-Gesetz seinerseits und die dort angegriffenen Regelungen waren solche Überwachungsmaßnahmen, also informationelle Eingriffe. Der Begriff „Gewahrsam“ war dort bei diesen Ausführungen nicht zentral.

Wir können die dortigen Ausführungen heranziehen, müssen aber die Frage vor allem aufwerfen und hier auch ganz scharf differenzieren. Wir dürfen den Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht in dem BKA-Urteil angesetzt hat, nicht eins zu eins übertragen etwa auf die Frage der Zulässigkeit eines Gewahrsams unter Anknüpfung an eine drohende terroristische Gefahr, was dem dritten Block hier vorbehalten ist. Das nur als Hinweis schon jetzt.

Fakt ist, nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dürfen wir die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Gefahr reduzieren gegenüber dem jetzt herkömmlichen Begriff der konkreten Gefahr. Bei der Terrorismusgefahr ist es evident zulässig. Aber das Bundesverfassungsgericht hat auch da immer wieder unterstrichen – Herr Dr. Löffelmann hat genau die Randnummer eben zitiert –, dass die Vorgaben entsprechend normenklar zu regeln sind.

Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht immer wieder zwei Punkte: Normenklarheit, also Bestimmtheit der Norm, und Verhältnismäßigkeit der entsprechenden Eingriffsbefugnis. Das sind letztlich die zwei verschiedenen Brillengläser, die man immer aufziehen muss, wenn man die Frage der Verfassungsmäßigkeit beleuchtet. Bei Terrorismusgefahren geht das. Warum geht das? Weil das Bundesverfassungsgericht sagt, zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter dürfen wir eine solche Lockerung

vornehmen. Wenn es um Terrorismusgefahren geht, geht es immer um überragend wichtige Rechtsgüter.

Aber daraus kann man auch ableiten – das sieht man, wenn man andere verfassungsgerichtliche Entscheidungen betrachtet –, überragend wichtige Rechtsgüter können auch betroffen sein jenseits eines terroristischen Anschlags. Welche das sind, das nennt das Verfassungsgericht auch. Herr Dr. Löffelmann hat sie eben genannt. Der Bestand und die Existenz des Staates, Leib, Leben, Freiheit einer Person und – ich kürze jetzt ab – Güter der Allgemeinheit, die die elementare Infrastruktur betreffen, Stichwort Krankenhäuser, Sicherstellung Stromerzeuger und Ähnlichem.

Warum ist das so? Übertragen und hier ausnahmsweise nicht so sehr juristisch gesprochen: Bei all diesen Gütern, deren Bedrohung im Raum ist, geht es um etwas; da geht es um viel. Wenn es um ein Menschenleben geht, ist der Maßstab eben ein anderer, als wenn wir nur den Verlust von Vermögen oder die Beschädigung von Eigentum schützen wollen. Deshalb darf man dort auch ein Stück weit – das Verfassungsgericht erlaubt es – das Risiko einer Fehleinschätzung, was nämlich mit einer Vorverlagerung einhergeht, eingehen.

Aber – noch einmal – es sind Grenzen gesetzt. Wenn wir das jetzt auf den Gesetzentwurf übertragen, den wir hier vorliegen haben, dann führt das zu dem Ergebnis, dass eine irgendwie geartete Definition einer drohenden terroristischen Gefahr grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist. Die konkrete Ausgestaltung hier finde ich in dem Entwurf, über den wir gerade sprechen, sehr unglücklich, weniger aus verfassungsrechtlichen Gründen, sondern aus systemischen Gründen.

Ich habe in meiner Stellungnahme versucht, die Gründe etwas ausführlicher darzulegen. Da wird eine Definition aus dem Strafgesetzbuch übernommen, aber in der Hälfte wird abgebrochen, und das, was wesentlich ist, nämlich die objektive Schädigungseignung, hat man nicht übernommen. Insoweit hat man also auch einen nicht nachvollziehbaren Unterschied zu der Definition in dem BKA-Gesetz § 5 Abs. 1 Satz 2. Hier darf ich dringend anregen, noch einmal hinzuschauen, ob da nicht möglicherweise versehentlich etwas nicht hineingekommen ist.

Wir haben allerdings in dem Gesetzentwurf vor allem ein Problem mit dem Begriff der drohenden Gefahr in Verbindung mit den Eingriffsbefugnissen, die dafür vorgesehen sind, weil der Begriff in dem Gesetzentwurf an die Straftaten von erheblicher Bedeutung anknüpft. Frau Block hat es zu Beginn erwähnt. Die Kategorisierung „Straftat von erheblicher Bedeutung“ hört sich für einen Nichtjuristen vielleicht erheblich und gravierend an. Das ist sie jedoch bei Licht betrachtet nicht. Denn die Ebene liegt unter der der schweren Straftaten im Sinne des § 100a der StPO. Da hat man eine Legaldefinition im Strafrecht und der besonders schweren Straftaten. Da haben wir eine Legaldefinition in § 100c zur Wohnraumüberwachung der StPO.

Straftaten von erheblicher Bedeutung – da sind Sie bis jetzt mit Ihrem Gesetzentwurf nicht rangegangen. Doch ich kann nur dringend raten, das zu tun. Denn wenn man den Straftat katalog so, wie er jetzt ist, übernimmt, werden alle Maßnahmen, die bei einer drohenden Gefahr zulässig sind, nämlich Maßnahmen jenseits des Bereichs des Terrorismus, deswegen verfassungswidrig, weil die Bezugnahme mit dem Katalog der

Straftaten von erheblicher Bedeutung eben nicht dazu führt, dass ausschließlich diese Maßnahmen dem Schutz von überragend wichtigen Rechtsgütern dienen.

Ich will Ihnen das an einem Beispiel deutlich machen. Wenn Sie in den Katalog hineinschauen – § 8 Abs. 3 – sehen Sie, dass dort eine Vielzahl von einzelnen Straftatbeständen genannt sind, unter anderem Untreue, Betrug, Wucher, Vermögensdelikte, und zwar dann, wenn sie gewerbsmäßig oder bandenmäßig begangen werden.

Der Katalog ist insoweit – ich bin von Hause aus Strafrechtler und betrachte natürlich vieles auch mit der strafrechtlichen Brille – schon deshalb unglücklich, weil dort Straftatbestände kreiert werden, die es also solche gar nicht gibt. Den „bandenmäßigen Wucher“ kennt das Strafgesetzbuch nicht, genauso wie den der „gewerbsmäßigen Treue“.

In dem Straftatenkatalog finden Sie umgekehrt Taten, die dort vielleicht – auch in meinen Augen als Strafverteidiger – hineingehören, nämlich den sexuellen Missbrauch von Kindern nach § 176 Abs. 1 StGB. Den finden Sie dort nicht. Das ist kein Verbrechen, meine Damen und Herren, das ist ein Vergehen. Da müssten wir dann auf diese Öffnungsklausel gehen und sagen „insbesondere“. Der Katalog ist nicht abschließend, aber er soll mehr oder weniger vorgeben, in welche Richtung wir gehen. Aber das führt zu einer weiteren nicht unerheblichen Unbestimmtheit, nämlich auch und insbesondere deshalb, weil sich Gewaltdelikte und auch Staatsschutzdelikte in dieser Definition von § 8 Abs. 3 nicht finden.

Daher mein dringender Rat: Überarbeiten Sie das noch einmal und schaffen Sie dort eine solche Bezugnahme-Klausel, wenn man tatsächlich an dem Begriff der drohenden Gefahr festhält. Ich sehe keinen tatsächlichen Bedarf. Aber auch da bin ich nicht berufen ob meines Sachverstandes, das abschließend zu beurteilen. Aber wenn man an diesem Begriff wirklich festhalten sollte – ich lehne ihn ab –, dann ist es in meinen Augen verfassungsrechtlich zwingend, den Bezug hier zu ändern, weil sonst nämlich alle Eingriffsbefugnisse dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit unterliegen.

Wenn man über die Maßnahmen nachdenkt, die Eingriffsschwelle ins Vorfeld zu verlagern, dann verlangt das Verfassungsgericht auch etwas anderes, nämlich dass der entsprechende Rechtsschutz effektiv ausgestaltet ist.

Dazu vielleicht nur zwei Punkte:

In dem Gesetzentwurf wird durchgängig auf das Verfahren verwiesen nach der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach dem FamFG. Das ist bislang in der Diskussion nie so im Zentrum gewesen. Aber wenn man sich dieses Verfahren etwas genauer anschaut, sieht man, wie defizitär das ist. Ich will es abkürzen. Ich habe in meiner Stellungnahme auch dazu etwas ausgeführt, dass letztlich ein Betroffener eines polizeirechtlichen Eingriffs weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr im Hinblick auf den Rechtsschutz elementar schlechter gestellt ist als ein Beschuldigter in einem Strafverfahren, in dem man ihm zumindest die Begehung einer Straftat vorwirft. Sonst hätten wir kein Strafverfahren. Wir haben also da zumindest einen weitaus konkreteren Verdacht, nämlich einen strafprozessualen Anfangsverdacht. Das ist – meine ich – rechtsstaatlich so nicht hinnehmbar; da muss eine Nachjustierung erfolgen.

Ich komme zu dem Punkt von Frau Bongers. Sie hatten die Frage gestellt, ob die Er-streckung auf die Quellen-TKÜ hier verfassungsrechtlich eine Stütze im BKA-Urteil findet. Ich glaube – so verstehe ich auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungs-gerichts im Allgemeinen –, dass es bei entscheidenden Punkten keinen Unterschied geben wird bei der Frage: Ist es noch verhältnismäßig oder nicht, wenn ich über die Quellen-TKÜ oder über die „normale“ TKÜ vorgehe?

Das Verfassungsgericht wird ein besonderes Auge darauf werfen, ob die entsprechen- den verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen, die man dafür benötigt, verfassungs- rechtlich ausreichend ausgestaltet sind. Das, Frau Bongers, ist in dem Gesetzentwurf hier in meinen Augen nicht in vollem Umfang der Fall. Schön in den Gesetzentwurf ist – ich will nicht nur monieren –, dass Sie in § 20c Abs. 3, 4 ganz konkret die techni- schen Anforderungen aufführen, die erfüllt sein müssen, um eine Quellen-TKÜ durch- zuführen. Das ist gut, und da weichen Sie auch in positiver Hinsicht von einigen ande- ren Landesgesetzen ab.

Im Oktober haben wir uns im Landtag Baden-Württemberg bei der Anhörung zum Po- lizeigesetz über solche Fragen unterhalten, weil das dort eben noch nicht so konkret ausgestaltet war. Aber, meine Damen und Herren Abgeordnete, in meinen Augen blei- ben Sie bedauerlicherweise ein Stück weit auf der halben Strecke stehen. Denn für die Anordnung einer TKÜ wegen des damit einhergehenden ganz erheblichen Grund- rechtseingriffs in Art. 10 ist zu Recht hier der Richtervorbehalt vorgesehen worden. Ich habe eben schon moniert, dass wir das in einem Verfahren haben, was unglücklich ist. Das stelle ich jetzt aber einmal zurück.

Der Richter oder die Richterin, die darüber über die Anordnungsvoraussetzungen zu entscheiden haben, müssen auch darüber entscheiden, ob die Voraussetzungen der Abs. 3 und 4, nämlich dass die technische Sicherstellung gewährleistet ist, erfüllt sind. Mit Verlaub, ich traue den Richtern sehr viel auch kraft Sachverstandes zu. Aber das sind Fragen, die die allermeisten Richter nicht werden beantworten können, weil sie nicht in ihrer Kompetenz stehen, weil sie keine Techniker sind. Ich kenne in Deutsch- land zwei Richter, die sich in meinen Augen sehr gut mit diesen technischen Fragen auskennen. Das ist einmal der Richter Beer am BGH und zum anderen der Richter Dr. Buermeyer, weil sie aber auch über einen exorbitanten technischen Sachverstand verfügen. Es gibt sicherlich noch andere Richter, aber es ist eben nicht das Gros der Richter.

Und wenn man jetzt hier eine vernünftige Regelung schaffen will, so, meine ich, muss es auch einem Richter ermöglicht werden, diese Maßnahmen überprüfen zu können. Wie kann das gehen? – Das kann in meinen Augen ganz einfach gehen, indem näm- lich eine Stelle, die dazu berufen ist und dazu auch fähig ist, zu überprüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, dies tut und bestätigt, etwa in Form eines Zertifikats. Und wenn ein solches Zertifikat vorliegt und darauf Bezug genommen wird etwa bei einer Beantragung einer entsprechenden Maßnahme, dann kann ein Richter ohne Weiteres sagen: Die Voraussetzungen sind erfüllt, weil ich mich auf diese Stelle verlasse. – Die Landesdatenschutzbeauftragte, Bundesdatenschutzbeauftragte sind in meinen Augen geeignete Stellen dafür.

Meine Damen und Herren Abgeordnete, dieses System ist gar nicht so neu. Wir verwenden es, das System der Zertifizierung, wenn Sie es so wollen, bei vergleichsweise primitiven Maßnahmen. Wenn Sie alle schon mal geblitzt worden sind wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung und mal die Akte angefordert haben oder über einen Anwalt haben anfordern lassen, dann sehen Sie, dass da neben dem Messprotokoll ein Eichprotokoll des entsprechenden Messgerätes dabei ist. Diese Geräte sind zertifiziert, damit man sagen kann, die Messung ist entsprechend belastbar. Wenn man das bei solchen – mit Verlaub – Kleinigkeiten, nämlich Ordnungswidrigkeiten, macht, dann muss man eine solche Maßnahme in meinen Augen unbedingt auch bei einer so gravierenden Maßnahme wie der Quellen-TKÜ einführen. Es ist, wie gesagt, kein großer Kniff, kein großer Aufwand, aber es würde zu einem ganz erheblichen Maß an Rechtsschutz führen, und zwar auch aus einem anderen Grund – das vielleicht noch ergänzend –:

Ein Richter, selbst wenn er den technischen Sachverstand hat, ist nicht in der Lage, die entsprechenden Voraussetzungen zu überprüfen, wenn ihm nicht die dafür erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Und da kann ich Ihnen allen nur die Lektüre der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag Drucksache 19/1505 vom 3. April 2018 empfehlen. Dort hat nämlich der Abgeordnete Konstantin Kuhle mit weiteren Abgeordneten und der Fraktion der FDP zu dem Einsatz der Quellen-TKÜ ganz konkrete Fragen, auch technischer Natur, an die Bundesregierung gestellt. Sie kennen die Anfrage und die Antwort, Herr Lürbke. Wenn Sie sich das anschauen, dann sehen Sie, dass die Bundesregierung die Antwort auf die allermeisten Fragen dort verweigert hat, und zwar unter Berufung auf das Staatswohl. Wenn das so ist, dann kommt auch ein Richter nicht an diese Informationen ran und dann kommen erst recht nicht ein Betroffener und sein Anwalt an diese Informationen heran, um die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme überprüfen zu können. Und daher, meine ich, ist diese Frage der Zertifizierung nicht nur eine bloß formale.

Herr Lürbke, Sie hatten eben ein Zitat in den Raum gestellt, das Polizeigesetz wird keinen wirksamen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung leisten, und da um eine Einschätzung gebeten. Das Zitat in der Pauschalität – ich weiß nicht, von wem es stammt – ist natürlich schon bei rein sprachlicher Betrachtung falsch. Denn allein schon die Schaffung eines Instrumentariums, unabhängig davon, ob es denn überhaupt angewandt wird, kann – wiederum sprachlich betrachtet – ein Beitrag sein. Aber ich glaube, das war nicht der Kern Ihrer Frage. Ich will dazu nur anführen: Ja, es kann ein Beitrag sein, man möge aber hier vor allem auch berücksichtigen, dass insbesondere durch die extreme Vorverlagerung der Strafbarkeit insbesondere durch § 89a hier ein akzessorischer Schutz bereits eingetreten ist, nämlich mit jeder Vorverlagerung der Strafbarkeit habe ich automatisch gesetzesakzessorisch eine Vorverlagerung des Gefahrenabwehrrechts. Und das, meine ich, muss man mit in den Blick nehmen, wenn man darüber nachdenkt, weitere Maßnahmen zu schaffen.

**Prof. Dr. Dr. Markus Thiel (Deutsche Hochschule der Polizei):** Es gibt in Gremiensitzungen das Sprichwort: Es ist alle schon gesagt, nur noch nicht von jedem. – Um das nicht noch weiter auszureizen, beschränke ich mich im Wesentlichen auf Einlassungen, die von dem abweichen, was bisher gesagt worden ist.

Zunächst zur Frage von Herrn Schrumpf, ob ein Fall wie der von Amri mit dem geltenden Polizeirecht hätte vermieden werden können und ob es Maßnahmen hätte geben können, die man hätte ergreifen können. Da kann ich mich dem anschließen, was die Kollegen bereits gesagt haben: Ja, durchaus. Man hätte Maßnahmen ergreifen können, es hätte ein gewisses Instrumentarium gegeben, aber eben nur gefahrenunabhängige Maßnahmen oder solche, die an eine konkrete Gefahrenlage anknüpfen, also ein gegenüber den Neuregelungen sehr eingeschränktes Spektrum. Deswegen kann ich mich hier auch nur den Befürwortungen der Erweiterungen anschließen.

Dann wurde die Frage gestellt, wie es mit der Vorverlagerung in das Gefahrenvorfeld aussieht. Man hat sehr häufig gelesen und gehört, der Begriff der drohenden Gefahr würde die Maßnahmen in dem Bereich des Gefahrenverdachts oder in das Gefahrenvorfeld vorverlagern. Ich erlaube mir hier, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz etwas anders zu deuten, und möchte auch den Blick für diese Deutung ein wenig weiten.

Die Formulierungen sind etwas unscharf geblieben – das räume ich ein –, aber dennoch haben wir hier eine ganze Reihe von doch klaren materiellen Vorgaben, wie hier Eingriffsermächtigungen zu gestalten sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht spricht selbst davon, dass der Gesetzgeber nicht von vornherein für jede Art der Aufgabenwahrnehmung dazu verpflichtet sei, Eingriffstatbestände zu schaffen, die den sicherheitsrechtlichen Modellen der Abwehr konkreter, unmittelbarer, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entspricht. Er könne die Grenzen für bestimmte Bereiche auch weiter ziehen, allerdings, so das Gericht, müssen die Eingriffsgrundlagen auch dann eine hinreichend konkretisierte Gefahr verlangen.

Das heißt, das Bundesverfassungsgericht spricht im Zusammenhang mit dem, was wir als drohende Gefahr kennen, selbst von einer hinreichend konkretisierten Gefahr, also gerade nicht von einem Gefahrenverdacht. Ich möchte darauf unbedingt noch einmal hinweisen. Denn der Gefahrenverdacht ist nach einer Deutung gerade dadurch gekennzeichnet, dass eine Ungewissheit besteht, ob überhaupt eine Gefahrenlage entstehen kann. Und das führt dann zu den berühmten Gefahrerforschungseingriffen. Eine andere Sichtweise sieht den Gefahrenverdacht ohnehin als Gefahr geringerer Wahrscheinlichkeit, sodass wir also hier, egal von welcher Seite wir uns dem nähern, meiner Einschätzung nach gerade nicht von einem Gefahrenverdacht sprechen können, sondern von einer besonders gelagerten Form der hinreichend konkretisierten Gefahr.

Ich sehe also hier allenfalls eine zeitliche Vorverlagerung im operativen Bereich, dass man eben weit vor eigentlichen konkreten Gefährdungslagen, wo man ganz genau weiß, was passieren wird, eben schon einschreiten kann, aber eben keine Absenkung der Anforderungen. Eben ist davon gesprochen worden, wir hätten hier eine Absenkung der Wahrscheinlichkeit. Das stimmt meiner Einschätzung nach nur für die Frage des Kausalverlaufs, also wie sich das Geschehen weiter fortspinnen wird, aber nicht bezüglich des Ob. Wir haben keine Absenkung einer Gefahrenlage bezüglich des Ob, sondern nur bezüglich des Wie. Und das ist der entscheidende Gesichtspunkt. Es geht darum: Wie schätzt man die Situation ein? Welche Art von Geschehen spielt sich ab? Aber dass sich etwas abspielen wird, das ist auch unter dem Konzept der drohenden

Gefahr zwangsläufig mit entsprechender Prognose der handelnden Gefahrenabwehrbehörden festzustellen. Also, wir haben hier keine Maßnahmen ins Blaue hinein oder eine abgesenkte Wahrscheinlichkeit oder dergleichen. Man kann hier vielleicht von so einer Art präventiver Wahlfeststellung sprechen.

Ein Beispiel: Wenn wir bei den Polizeibehörden eindeutige Anhaltspunkte dafür haben, dass eine bestimmte Person einen Anschlag auf eine Großveranstaltung planen wird, etwa auf ein Konzert, wir wissen nur noch nicht genau, wann und wo, würden Sie das als Gefahrenverdacht qualifizieren? Also ich nicht. Für mich ist das eine Gefahrenlage, die hinsichtlich des Wie noch ein bisschen unklar ist, aber das erlaubt das Bundesverfassungsgericht, eine Absenkung der Anforderungen im Rahmen der Prognose an den Kausalverlauf. Und wenn man sich diese Vorstellungen vor Augen hält, dann deckt sich das auch mit dem, was der § 8 Abs. 4 des Entwurfs regelt. Meiner Auffassung nach entspricht das jedenfalls, was die Anforderungen bezüglich der Person und der bestimmten Tatsachen angeht, ohne Weiteres dem, was das Bundesverfassungsgericht hier ausdrücklich gestattet in seiner jüngsten Entscheidung.

Das einzige, wo ich die Bedenken teile, ist die Anknüpfung an die Straftaten von erheblicher Bedeutung. Was ich allerdings nicht teilen kann, ist der Hinweis, man könne generell im Bereich der Gefahrenabwehr nicht an Straftatbestände anknüpfen. Da müssten wir einen wesentlichen Teil unseres Gefahrenbegriffs verabschieden, nämlich im Bereich der öffentlichen Sicherheit die objektive Rechtsordnung, die eben nicht nur Verstöße gegen landesimmissionsschutzrechtliche Lärmschutzvorschriften umfasst, sondern gerade auch objektive Tatbestände im Bereich der Straftaten und der Ordnungswidrigkeiten.

Also, generell zu sagen, man kann in präventiven Ermächtigungsgrundlagen nicht an Straftaten anknüpfen, halte ich für nicht zutreffend. Allerdings räume ich ein, dass wir hier mit einer Anknüpfung an die Straftaten von erheblicher Bedeutung Unsicherheiten haben, die noch mal überdacht werden sollten, denn das Bundesverfassungsgericht knüpft in seiner Entscheidung nicht an Straftaten bestimmter Art oder bestimmter Schwere an, sondern an eine Rechtsgutverletzung. Das ist mehrfach erwähnt worden. Man muss also schauen, wie man diese Anforderung kongruent bringt. Das könnte man dann sehr unbefriedigend durch eine verfassungskonforme Auslegung versuchen. Aber sinnvoller erscheint mir vielleicht doch, da noch etwas nachzusteuern, um vielleicht den Kreis der erheblichen Straftaten in der Norm, in der Definition klarer zu benennen – das wäre eine Variante – oder aber bei den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen – das ist vielleicht die charmantere Version – noch eine gewisse Modifizierung dieses Begriffs zu ergänzen.

Dann bin ich gefragt worden von Herrn Lürbke, ob denn jetzt jeder Mensch in das Visier der Behörden zu rutschen drohe. Ich denke, nein. Denn, wie bereits gesagt, der Begriff der drohenden Gefahr hat in verschiedenen Dimensionen Anforderungen an die Person – das muss hinreichend klar formuliert sein oder klar bestimmbar sein –, wer hier im Verdacht steht, eine bestimmte, ihrer Art nach konkrete Straftat zu begehen. Dieser personenbezogene Ansatz, auf den bereits hingewiesen wurde, ist hier in dem Gesetzentwurf meiner Meinung nach hinreichend erfüllt.

Dann steht in der Definition, wir brauchen eine Regelung im Einzelfall. Das heißt, wir brauchen immer noch die Prognoseentscheidung. Die drohende Gefahr befreit ja die Polizeibehörden nicht von einer eingehenden Überlegung und Prognoseentscheidung dahingehend, wie sich denn die Gefahrenlage weiterentwickelt. Da sehe ich überhaupt keine Schwierigkeiten. Und auch bezüglich der eigentlichen Tat brauchen wir eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Straftat. Da kann man darüber streiten, was „ihrer Art nach konkretisiert“ heißt, aber unbestimmte Rechtsbegriffe – das ist eben auch schon mehrfach gesagt worden – haben wir durchaus auch in vielen anderen gefahrenabwehrrechtlichen Bereichen.

Und dann korrespondiert damit auch – das hört man häufig –, Nordrhein-Westfalen sei auf dem Weg in einen Überwachungsstaat. Ich finde es unredlich, so zu argumentieren, weil es einen Konflikt statuiert zwischen den Polizeibehörden als verlängerter Arm des Staates und den Bürgerinnen und Bürgern. Wir sind in beiden Bereichen auf eine Kooperation untereinander angewiesen. Also, von solchen Begrifflichkeiten sollte man meiner Meinung nach Abstand nehmen.

Dann wurde gefragt nach dem Zitat, das Sie, Herr Lürbke, genannt haben, das neue Gesetz würde keinen wirksamen Beitrag zur Terrorbekämpfung leisten. Auch da würde ich widersprechen, denn es geht ja nicht darum, den Terrorismus völlig aus der Welt zu schaffen – so schön das wäre –, sondern eben darum, das Instrumentarium so zu erweitern, dass den Polizeibehörden ein wirksames Instrumentarium, ein Werkzeugkasten zur Verfügung steht. Ich habe das schon mehrfach geäußert. Ich halte es für nicht wahrscheinlich, dass die Maßnahmen jetzt flächendeckend angewandt werden würden. Das Meiste davon werden Einzelfälle bleiben, aber es ist eben sinnvoll, diese Instrumente im Werkzeugkasten zu haben. Wenn man sie nicht anwenden muss, umso besser, aber wenn sie zur Verfügung stehen, denke ich, sind wir hier einen großen Schritt weiter im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Übrigens ist das bei anderen Standardmaßnahmen auch so. Es gibt sehr viele, die im Grunde überhaupt nie zur Anwendung kommen. Oder denken Sie an den polizeilichen Schusswaffengebrauch. Gott sei Dank gibt es auch hier nur sehr wenige Fälle im Jahr, in denen das tatsächlich mal passiert. Aber es ist eben sinnvoll, dass es die Regelungen gibt.

Frau Bongers, Sie haben die Frage gestellt bezüglich der Übernahme der Definition des Bundesverfassungsgerichts. Ich glaube, dazu habe ich eben schon einiges gesagt. Ich halte das für sinnvoll, weil es eben eine gewisse Gerichtsfestigkeit gewährleistet. Das haben Sie, Herr von Coelln, auch schon gesagt. Das sehe ich ebenso. Unter dem Vorbehalt, dass man vielleicht sprachlich noch ein bisschen ausschärft und die Straftaten von erheblicher Bedeutung noch mal überdenkt, denke ich, kann man sich hier an dem, was das Bundesverfassungsgericht geäußert hat, durchaus orientieren.

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie):** Es ist ja schon bemerkenswert, wenn sowohl Sachverständige als auch Abgeordnete eine Stunde und 15 Minuten überziehen nach dem ursprünglichen Zeitplan. Das kann aber eigentlich

nur dem Umstand geschuldet sein, dass man wirklich hier versucht, gemeinsame um die Sache zu ringen.

Ich möchte zunächst mit einem Punkt anfangen. Wir haben ja hier heute auch viel über Bestimmtheit von Normen, Normenklarheit und Ähnliches gesprochen. Ich darf Ihnen einmal ein Zitat bringen aus einem Gesetzentwurf eines anderen Landes. Dort heißt es unter der Definition einer abstrakten Gefahr, denn der Gesetzgeber ist nicht einmal bereit, so weit zu gehen, dass er von einer drohenden Gefahr sprechen will, aber die abstrakte Gefahr wird dort definiert: eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Fall ihres Eintritts eine Gefahr darstellt.

Meine Damen und Herren, ob das jetzt wirklich hilfreicher ist, um eigentlich das zum Ausdruck zu bringen, was gemeint ist, nämlich doch das Vorliegen einer drohenden Gefahr, das wage ich sehr zu bezweifeln. Ich glaube, vor dem Hintergrund ist der hiesige Gesetzgeber gut beraten gewesen, in Anlehnung und auch in Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hier einen Weg zu gehen, der nicht alles aus dem bayerischen Weg mitübernimmt, was dort vielleicht problematisch ist, sondern auch durchaus mit dem Selbstbewusstsein eines Gesetzgebers einen eigenständigen Weg zu gehen, und zwar nicht nur in blinder Kopie der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Das entspricht, glaube ich, auch durchaus dem Selbstverständnis eines Parlaments, das machen zu können, und nicht nur sklavisch geradezu das Bundesverfassungsgericht befolgen zu wollen. Das als ganz kurze Vorabbemerkung.

Es drehen sich alle Fragen, die mir gestellt worden sind, noch einmal um die Frage: Wie verhält es sich eigentlich mit dem Begriff der drohenden Gefahr? Ermöglicht der oder gestattet der auch eine Bekämpfung der Alltagskriminalität? Das haben insbesondere Sie, Herr Schrumpf, angesprochen. Ich glaube, das kann man relativ schnell beantworten und sagen: Nein, es geht hier überhaupt nicht um die Bekämpfung von Alltagskriminalität. Wenn Sie sich die Bezugnahme in § 8 Abs. 4 des Entwurfs „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ anschauen, dann ist das eben nicht die primäre Zielsetzung, hier Alltagskriminalität zu bekämpfen.

Es war von Herrn Wagner die Frage gestellt worden, ob man den § 110a Abs. 2 der Strafprozessordnung hier nicht in den Blick nehmen sollte, der mit den schweren Straftaten, die dort normiert sind, natürlich einen deutlich weiteren Anwendungsbereich ermöglichen würde, vielleicht auch die Schwelle höher ziehen würde, aber auf der anderen Seite – das muss man genauso in den Blick nehmen – eben auch Bereiche miteinfassen würde, die jedenfalls den klassischen präventivpolizeilichen Bereich, wie wir ihn hier haben im Bereich der Gefahrenabwehr, viel weniger Rechnung tragen kann.

Denn ob wir den Sportwettenbetrug jetzt zum Gegenstand präventivpolizeilicher Maßnahmen machen wollen, ob wir Verstöße gegen die Abgabenordnung, das Asylgesetz, Aufenthaltsgesetz, Betäubungsmittelgesetz, das Kriegswaffenkontrollgesetz – ich habe jetzt nicht mal alles aufgeführt, was in § 110a Abs. 2 genannt ist –, ob wir all das auch zum Gegenstand präventivpolizeilicher Maßnahmen machen wollten, würde ich

eher sagen: Das weitet den Begriff der drohenden Gefahr mit einer solchen Inbezugnahme noch viel mehr aus und wird rechtsstaatlich dadurch dann vielleicht tatsächlich zu einem gewissen Bedrohungspotenzial.

Ich möchte noch einmal auf einen weiteren Aspekt, auf ein weiteres Zitat hinweisen. Es heißt:

„In Bezug auf terroristische Straftaten, die oft durch lang geplante Taten von bisher nicht straffällig gewordenen Einzelnen an nicht vorhersehbaren Orten und in ganz verschiedener Weise verübt werden, können Überwachungsmaßnahmen auch dann erlaubt werden, wenn zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird.“

Man kann auch sagen, das ist die Legaldefinition des Gefährders, der hier das Bundesverfassungsgericht offensichtlich erstmals in der Form geschaffen hat. Und natürlich ist das eine Vorverlagerung. Aber das ist nicht etwa gesetzgeberischer Aktionismus, den hier jetzt auch das Gesetz übernehmen will mit der Idee einer drohenden Gefahr, sondern es ist die Reaktion auf tatsächlich veränderte Bedrohungslagen, und zwar eine Eskalation der Bedrohungslagen. Das heißt, neue Herausforderungen für die Sicherheitsorgane bedingen dementsprechend auch neue rechtsstaatlich gebundene Lösungen.

Und wenn wir ein neues Phänomen in den Bedrohungslagen haben, dann ist es auch erforderlich, dass man auf dieses neue Phänomen entsprechend reagieren kann, und zwar nicht nur mit informationellen Eingriffen, sondern – und das versperrt auch das Bundesverfassungsgericht nicht – auch durchaus mit aktionellen Eingriffen, die auch zu einer Durchbrechung oder Unterbrechung von Kausalverläufen führen können. Und das ist auch deswegen so wichtig, diesen zweiten Schritt zu gehen, weil Sie sonst auf der Grundlage gewonnener Erkenntnisse stehenbleiben müssten und nicht in der Lage wären, diese gewonnenen Erkenntnisse dann auch entsprechend durch aktionelle Maßnahmen später umsetzen zu können. Das heißt, ein Gesetzgeber, der hier auf halben Wege stehenbleibt, erfüllt seinen Schutzauftrag nicht vollständig. Das heißt, wenn ein Gefahrenpotenzial erkannt wird durch die Sicherheitsbehörden im Bereich der drohenden Gefahr, dann muss die so erkannte Gefahr dann auch tatsächlich weiterhin bekämpft werden können.

Ich will auf einen weiteren Punkt eingehen. Dem Begriff der drohenden Gefahr – das ist hier auch vielfach thematisiert worden – haftet vielleicht dem Mangel rechtsstaatlicher Bestimmtheit an. Das liegt aber nun auch wiederum an dem Phänomen einer drohenden Gefahr, die eben noch nicht das Maß an Konkretisiertheit aufweist. Aber genau deswegen hat eben auch der Gesetzgeber versucht, nicht etwa nur abstrakt drohende Gefahren zu umschreiben, sondern auch mit der Bezugnahme auf einen Straftatenkatalog hier schon gewisse Anhaltspunkte mit sich zu bringen. Ich will allerdings insoweit nicht ausschließen, dass man diesen Katalog vielleicht noch präziser schaffen könnte, noch präziser definieren könnte. Aber ich warne davor, schlichtweg

unbesehen aus dem repressiven Bereich der Strafprozessordnung die Vorschrift beispielsweise des § 100a Abs. 2 hier übernehmen zu wollen.

Im Übrigen: Wenn man sich die gesetzlichen Regelungen insgesamt anschaut, dann wird, glaube ich, deutlich, dass der Gesetzgeber sich hier von einer Vorstellung verabschiedet hat, die lange Zeit auch in der deutschen Polizeirechtsdiskussion eine Rolle gespielt hat, man könnte jegliche neue potenzielle Gefahrenlage, jedes neue Phänomen des Polizeirechts mit den Mitteln des Preußischen Polizeirechts aus dem 19. Jahrhundert bekämpfen. Das lässt sich einfach so nicht mehr darstellen, sondern man muss auch sehen, dass auch das Polizeirecht als Reaktion auf geänderte Phänomene entsprechend angepasst werden muss.

Wenn man nun die Entscheidung zum BKA-Gesetz des Bundesverfassungsgerichts als den zentralen Maßstab hier anführt, was ja auch heute in der Diskussion zu Recht immer wieder gemacht wurde und was im Übrigen ja selbst der Gesetzesbegründung mit den entsprechenden Bezugnahmen entspricht, muss man doch auf eines einmal hinweisen: Die Aussagen, die das Bundesverfassungsgericht getroffen hat, sind für einen ganz spezifischen engen Bereich.

Daraus lassen sich – und das merkt man ja auch an der rechtspolitischen Diskussion – zwei Schlüsse ziehen: Entweder wird die Entscheidung so verstanden, dass damit abschließend alles gesagt wird und dass alles andere, die Übertragung dieser Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht angedeutet hat, unzulässig sein sollten, oder man versteht die Entscheidung so, dass für diesen Bereich aus Anlass des konkreten Verfahrensgegenstandes eine Aussage getroffen wurde, dass aber nicht die Übertragbarkeit der entsprechenden Aussagen auch auf andere, nämlich jetzt hier den Bereich polizeipräventiver Maßnahmen, schlichtweg verbieten würde.

Und vor dem Hintergrund – das sehe ich genauso wie Herr Kollege Thiel – halte ich es für eine im hohen Maße unredliche Diskussion und im hohen Maße unredliche Auseinandersetzung auch in der öffentlichen Diskussion, wenn man mit Zuständen wie Guantanamo versucht, hier Sicherheitsbehörden zu diskreditieren oder wenn man geradezu kafkaeske Zustände hier versucht, herbeizureden, in denen man so ungefähr nicht mehr weiß, warum man als unbescholtener Bürger damit rechnen muss, dass man eines Morgens verhaftet wird und gar nicht weiß, warum. Von kafkaesken Zuständen ist auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber Gott sei Dank weit entfernt.

Aber man darf, gerade wenn man die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung als zentralen Maßstab für die Frage der Verfassungskonformität dieses Gesetzes nimmt, vielleicht eines auch nicht ausblenden: Ein Gesetzgeber, der versucht, zum Teil wortgleich verfassungsgerichtliche Vorgaben zu übernehmen, dem kann man nicht vorwerfen, dass er versucht, sich an den Linien, die das Verfassungsgericht selber als Leitplanken eingeschlagen hat, zu orientieren. Aber was man dem Verfassungsgericht sicherlich vorhalten darf, ist, wie es bisweilen auch im Schrifttum durchaus thematisiert wurde, dass jedenfalls einzelne Aussagen im BKA-Gesetz-Urteil schon nahezu einen rechtsstaatlichen Overkill darstellen und an den Gesetzgeber so dermaßen engmaschige Anforderungen stellen, dass der Gesetzgeber eigentlich gar

keine andere Alternative mehr hat, als den Vorgaben wirklich nahezu buchstabengetreu Folge leisten zu wollen. Ich glaube, vor dem Hintergrund ist der Gesetzgeber hier schon durchaus einen mutigen, aber auch sachlich gerechtfertigten Schritt gegangen.

Und ich möchte auf einen letzten Punkt noch einmal hinweisen, weil das heute ganz am Ende in der Debatte auch kam, was aber im Übrigen auch in der Anhörung im Bayerischen Landtag zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes eine Rolle spielte. Es hat mich ein wenig gewundert, dass das heute erst relativ spät kam. Es geht um die Frage des Rechtsschutzes, ein Rechtsschutz, der hier auch heute eingefordert wurde, der deutlich stärker sein sollte, um damit auch den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz Genüge tun zu können, der quasi in Anlehnung an den Rechtsschutz für Beschuldigte im Strafverfahren ausgestattet sein sollte.

In der Tat ist der Rechtsschutz, den wir hier haben, für präventiv polizeiliche Maßnahmen im Vorfeld deutlich geringer. Aber ich glaube, dass das sachlich auch völlig gerechtfertigt ist. Denn in einem Fall, im strafprozessualen Ermittlungsverfahren, steht am Ende für den Betroffenen, den Beschuldigten, die – in Anführungsstrichen – Gefahr einer Verurteilung im Raum, weswegen die Strafprozessordnung als Magna Charta des Beschuldigten insoweit tatsächlich auch hinreichende Rechtsschutzmöglichkeiten gewährt.

Wir reden aber hier zunächst einmal über Maßnahmen deutlich im Vorfeld, wir reden noch nicht einmal über den repressiven Bereich, sodass die Eingriffsidentität strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen, die eben hin zu einer Verurteilung führen können, deutlich intensiver ist, was dementsprechend einen deutlich schärferen und höheren Rechtsschutz geradezu gebietet. Im Vorfeld reicht tatsächlich ein Ex-post-Schutz, der zunächst flankiert wird durch entsprechenden Grundrechtsschutz, durch Verfahren, durch entsprechende Dokumentations- und Informationspflichten, die einen nachträglichen Rechtsschutz dann noch ermöglichen, nach meinem Verständnis völlig aus.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Vielen Dank. – Somit sind wir am Ende des Blocks 2 angelangt.

### **c) Block 3: Freiheitsentziehungen und Waffen**

Ich bitte die Abgeordnete, jetzt auch ein Stück weit auf die Uhr zu gucken und zielgerichtet Fragen zu stellen, die Ihnen in diesem Themenblock 3 über die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen hinaus wichtig sind.

Es gab gerade die Nachfrage, ob es ein Wortprotokoll gibt. Ich gehe davon aus, dass das Protokoll bei einer Anhörung immer wörtlich ist. Dies ist auch diesmal der Fall. Es wird ein Wortprotokoll geben. Es muss nicht beantragt werden. Ansonsten kann ich Ihnen anbieten, das Internetangebot des Landtages von Nordrhein-Westfalen zu nutzen. Sie können dort die ganze Anhörung – bis jetzt fast fünf Stunden –, wenn Sie am Wochenende nichts zu tun haben, nachvollziehen.

Wir starten jetzt mit der Fragerunde. Herr Kollege Golland hat sich gemeldet, um zielgerichtet Fragen zu stellen. – Bitte schön.

**Gregor Golland (CDU):** Eine Nachfrage an Professor Dr. Thiel: Haben Sie verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine der Fristen im Gesetzentwurf im Zusammenhang mit Ingewahrsamnahmen?

Und eine Nachfrage an die Vertreter der Polizeigewerkschaften im Hinblick auf den Einsatz von Tasern: Welche Vorteile erhoffen Sie sich, wenn der Taser ins Polizeigesetz verankert und in der Praxis eingesetzt wird? Wie bewerten Sie dieses Instrument im polizeilichen Alltag?

**Verena Schäffer (GRÜNE):** Ich möchte auch anfangen mit der Dauer der Ingewahrsamnahme. Und zwar habe ich da eine Frage an Herrn Gusy. Sie verweisen in Ihrer Stellungnahme auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das gesagt hat, dass nur eine Dauer von bis zu 14 Tagen als Reaktion auf eine Gefahrensituation zulässig sei. Da hätte ich gerne einfach noch mal sozusagen eine Erklärung, weil ja jetzt nicht nur Nordrhein-Westfalen, sondern auch viele andere Bundesländer darüber hinausgehen. Insofern hat mich das noch mal ein Stück weit hellhörig gemacht.

Ich habe eine Frage vor allen Dingen an die Polizeigewerkschaften zur organisatorischen Unterbringung. Die GdP hatte das in ihrer Stellungnahme angesprochen. Wie wird die Ingewahrsamnahme des Polizeigewahrsams umgesetzt? Gibt es aus Ihrer Sicht genügend Gewahrsamszellen in Nordrhein-Westfalen, die den Anforderungen einer einmonatigen Unterbringung genügen? Sie sprechen davon, Herr Mertens, in Ihrer Stellungnahme, dass es höhere Anforderungen hinsichtlich des erforderlichen Personals geben würde. Das bitte ich Sie noch mal auszuführen.

Ich weiß, das ist jetzt ein Stück weit eine rhetorische Frage, aber ich stelle sie trotzdem, und zwar ob es Angebote zur Deradikalisierung oder Gewaltprävention im Polizeigewahrsam gibt. Denn das wäre ja vonnöten, wenn man will, dass der Gefährder nach einem Monat sozusagen aus dem Gewahrsam herausgeht und nicht dann den Anschlag begeht.

Und dann habe ich noch eine Frage an Herrn Gusy und vielleicht auch an Herrn Arzt zum Polizeigewahrsam. Ich gehe davon aus, dass – so waren meine Fragen auch aufgebaut – bei einer Ingewahrsamnahme die Personen tatsächlich in Polizeigewahrsam, also auf der Polizeiwache, sind und nicht in einer JVA untergebracht werden können, auch nicht im Rahmen der Amtshilfe, denn es handelt sich hier weder um verurteilte Straftäter noch um Personen in U-Haft, sondern wir reden immer noch über die polizeiliche Ingewahrsamnahme. Also gehe ich davon aus, dass rechtlich gesehen die dann eben auch auf der Polizeiwache dann durchzuführen ist.

Dann habe ich noch eine Frage zum Thema „Ingewahrsamnahme“ an Frau Scharlau, Herrn Gusy und Herrn Arzt. Zwei Fragen habe ich an Sie. Herr Schwarz hat das Thema „Rechtsbeistand“ schon angesprochen. Sie haben darauf hingewiesen, aber trotzdem frage ich mich, welche Zugänge zum Rechtsbeistand eigentlich in Fällen von Ingewahrsamnahme gewährleistet werden. Denn auch hier handelt es sich ja bei einem Monat um eine ziemlich weitgehende Freiheitsentziehung. Und die andere Sache ist: Wie wird aus Ihrer Sicht – das richtet sich auch an die Polizeigewerkschaften – die Schutzbedürftigkeit von Jugendlichen sozusagen berücksichtigt? Ich habe mir noch

mal die Polizeigewahrsamsordnung für Nordrhein-Westfalen durchgelesen, den Rund-erlass von 2008, wo ja ganz besonders darauf abgestellt wird, dass es hier eine Schutzbedürftigkeit gibt.

Dann eine Frage zum Thema „Identitätsfeststellung“. Hier ist zukünftig geplant, dass man die zwölf Stunden auf eine Woche ausweitet. Da hätte ich gerne von Herrn Gusy, Herrn Arzt und Frau Scharlau noch mal eine rechtliche Einschätzung, weil es eben auch eine sehr weitreichende Freiheitsentziehung ist.

Herr Mertens oder die GdP haben in ihrer Stellungnahme davon gesprochen – ich hoffe, ich habe das so richtig verstanden oder zitiere es vielleicht auch –, dass Sie sagen, die Ausweitung der Gewahrsamsdauer zur Identitätsfeststellung sei wichtig, um bei schweren Bedrohungs- und Gefährdungssachverhalten Lagen länger befrieden zu können. Und da frage ich mich – diese Frage würde ich auch gerne an Herrn Gusy richten –, ob das denn Zweck dieser Maßnahme sein kann. Denn ich verstehe den Gesetzentwurf so, dass Zweck der Maßnahme die Identitätsfeststellung ist und nicht sozusagen, ob ich Personen aus dem Verkehr ziehen kann, weil ich glaube, dass sie andere Dinge anrichten könnten in der Zeit.

Zum Taser, weil wir dieses Thema in der letzten Legislaturperiode gefühlt rauf und runter diskutiert haben, nur zwei Fragen, um es jetzt auch kurz zu fassen. An Frau Scharlau habe ich die Frage: Amnesty International hat ja relativ viele Studien in der Vergangenheit gemacht zum Thema „Senkung der Hemmschwelle“ durch das Distanz-Elektroimpulsgerät und zur Gefährlichkeit, also welche Gefahren von der Anwendung ausgehen. Da bitte ich Sie, das noch mal zu erläutern.

Und die Frage an die Polizeigewerkschaften, vor allem an GdP und DPoIG – den BDK wird es ja nicht so sehr betreffen –, wie lange es aus Ihrer Sicht dauern wird, alle Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die damit ausgestattet werden, die sozusagen im Streifendienst sind, tatsächlich dann auch so entsprechend aus- und fortzubilden, dass sie diese Waffe zielsicher anwenden können.

**Lisa-Kristin Kapteinat (SPD):** Ich versuche in Anbetracht der Zeit, meine Fragen zu reduzieren. Meine erste Frage bezieht sich auch auf die Ingewahrsamnahme. Die Frage richtet sich an Dr. Löffelmann, Dr. Gazeas, Professor Ennuschat und Professor Gusy. Die Ausdehnung des Unterbindungsgewahrsams ist einer der umstrittensten Punkte im Gesetzentwurf. Können Sie noch einmal darlegen, in welchen Bereichen und aus welchen Gründen Sie hier die größten verfassungsrechtlichen Bedenken haben und ob hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit entsprechender polizeilicher Maßnahmen aus Ihrer Sicht ein Unterschied zwischen den Anknüpfungsbegriffen der „drohenden Gefahr“ und der „drohenden terroristischen Gefahr“ besteht?

Und darüber hinaus habe ich eine Frage an Professor Ennuschat. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, ohne zusätzliche Anforderungen in materieller und prozessualer Art dürfte die Vorverlagerung der Gewahrsamnahmemöglichkeit unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig sein. Welche zusätzlichen Anforderungen wären aus Ihrer Sicht erforderlich, um die Regelung verfassungskonform zu machen?

Die nächste Frage richtet sich an Dr. Gazeas, Dr. Löffelmann und Professor Gusy. Professor Ennuschat hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf beim Unterbindungsgewahrsam im Falle einer terroristischen Gefahr eine Monatsfrist aufweist. Dies könne je nach Monat eine unterschiedliche Zeitdauer bedeuten von 28 bis zu 31 Tagen. Haben Sie allein deshalb schon verfassungsrechtliche Bedenken?

Und dann noch eine Frage an Dr. Löffelmann und Frau Scharlau. Sie haben beide in Ihren Stellungnahmen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hingewiesen. Welche konkreten Bedenken haben Sie im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Vorschrift mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte?

Und eine Abschlussfrage an alle Sachverständigen: Die heutige Anhörung hat ja sehr komplexe verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen, die hier auch kontrovers diskutiert wurden und sicherlich auch noch werden. Angesichts der Bedeutung dieses Themas und angesichts der Erfordernisse, unseren Polizeibeamten eine rechtssichere Regelung an die Hand zu geben, wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, sich hinsichtlich der Beratung und Verabschiedung dieses Gesetzes noch etwas mehr Zeit zu nehmen und die heutige Anhörung in aller Gründlichkeit auszuwerten?

**Markus Wagner (AfD):** Zunächst mal die Frage an Professor Dr. Schwarz: Zu den §§ 35 und 38 führen Sie zutreffend aus, dass ein Gewahrsam erst nach Ausschöpfung aller Mittel präventivpolizeilichen Handelns zulässig sei. Die Dauer von einem Monat halten Sie für zulässig? Bewerten Sie den einen Monat als Höchstgrenze, oder sehen Sie, natürlich auch bei strikter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, eine verlängerte Höchstdauer von, sagen wir mal, drei Monaten als möglich an?

Mehr Fragen habe ich nicht.

**Marc Lürbke (FDP):** Das Tolle an so einer Anhörung ist ja, dass man eine ganze Menge lernt. Ich bin kein Jurist, aber juristisch sehr stark interessiert. Und so nutze ich die Chance, mich weiterzubilden.

Ich habe eine Frage, die nämlich genau darauf abzielt, weil sie mich verwirrt hat, und ich hoffe, Sie können die Verwirrung klären. Vielleicht frage ich Herrn Professor Schwarz, Professor Dr. Thiel und Professor von Coelln, aber auch andere, die sich dazu bewogen fühlen. Ich wundere mich über eine Äußerung eines ehemaligen Justizministers auf die Frage, inwieweit diese Ingewahrsamnahme nach dem Polizeigesetzentwurf verfassungswidrig sein könne. Er hat geantwortet: Es ist verfassungswidrig, wenn eine Person bei einem bloßen Verdacht ohne richterlichen Beschluss vier Wochen in Untersuchungshaft sitzt. – Helfen Sie mir. Wie gesagt, ich bin juristischer Laie. Vielleicht kann man mich da auf den richtigen Weg bringen. Vielleicht habe ich da einen Denkfehler. Wir haben doch einen Richtervorbehalt. Ein Richter muss doch auch schauen bei der Ingewahrsamnahme.

Die nächste Frage richtet sich an Professor Schwarz. Da habe ich bei Ihnen etwas zum Thema „Umkehr der Unschuldsvermutung“ gelesen. Führt die Präventivhaft zu

einer Umkehr der Unschuldsvermutung oder nicht? Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern. Ich habe mehrfach heute hier auch schon gehört, dass es womöglich ein kompletter Paradigmenwechsel sein sollte. Auch da die Frage an Professor Schwarz, Professor Thiel und Herrn Professor von Coelln: Kann man das überspitzen in diesem Zusammenhang: „Bisher gilt ‚im Zweifel für den Angeklagten‘, aber in Zukunft dann ‚im Zweifel ins Gefängnis‘,“ oder kann man das nicht so sagen?

Dann habe ich noch eine Frage an die Polizeipraktiker, insbesondere zu der Frage Identitätsfeststellung. Frau Schäffer hat ja eben auch schon in diese Richtung abgestellt. Ich würde einfach nur mal fragen: Sehen Sie denn aus polizeifachlicher Sicht die Notwendigkeit, oder wo liegen bisher die Probleme bei der Identitätsfeststellung, wenn man sich bewusst einer Identitätsfeststellung entzieht? Und halten Sie es vor diesem Hintergrund für sinnvoll, dass wir hier zu einer Verlängerung kommen?

Und die letzte Frage auch an die Polizeipraktiker der Polizeigewerkschaften und Professor Thiel, weil er sich auch in seiner Stellungnahme zum Distanz-Elektroimpulsgerät geäußert hat. Mir geht es nur noch mal um die Einstufung als Waffe oder als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt, wo hier Vor- und Nachteile zu sehen sind.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Herr Lürbke, Sie haben eben gesagt: „oder wer sich dazu bewogen fühlt“. Ich habe jetzt hier für uns notiert, das war an Herrn Professor Dr. Schwarz, Herr Professor Dr. Thiel und Herr Professor Dr. von Coelln gerichtet.

(Marc Lürbke [FDP]: Richtig!)

Wir müssen ja schon ein bisschen gucken, wer gefragt wurde.

Herr Pretzell, Sie haben das Wort.

**Marcus Pretzell (fraktionslos):** Nachdem die Fragen der Verfassungsmäßigkeit, glaube ich, jetzt wirklich erschöpfend gestellt worden sind, habe ich noch eine Frage zum Taser.

In der Stellungnahme von Amnesty International wird Bezug genommen auf 800 Todesfälle im Zeitraum zwischen 2001 und 2017 in den USA, übrigens in einem Zeitraum, in dem in den USA durch Schusswaffengebrauch mindestens 15.000 Todesfälle zu verzeichnen sind. Frage an Sie: Haben Sie Erkenntnisse darüber, in welchen Fällen der Einsatz des Taser die Schusswaffe ersetzt hat? Und dieselbe Frage – vielleicht haben Sie auch Erkenntnisse, nicht unbedingt aus den USA, aber aus anderen Ländern – an die Polizeigewerkschaften, ob es vielleicht Untersuchungen gibt, in wie vielen Fällen der Einsatz anderer Formen von Gewalt, seien es Schusswaffen oder andere Dinge, durch den Taser vermieden werden kann.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Vielen Dank. Das waren alle Wortmeldungen.

Ich darf darauf verweisen, dass es kurz vor Ende der letzten Legislaturperiode eine umfangreiche Anhörung zum Thema „Elektrodistanzimpulsgeräte“ gegeben hatte. Der Taser ist ja eine Firma, ein Anbieter, der das zur Verfügung stellt, deswegen Elektrodistanzimpulsgerät. Deswegen dürfen Sie voraussetzen, alle die sich bewogen fühlen

und die Frage gestellt bekommen haben, dass Sie uns nicht noch mal die technischen Auswirkungen in Gänze erklären müssen, sondern es geht lediglich um Sicherheit und Auswirkungen auf die betroffenen Personen. Ich möchte das damit schon einmal ein wenig eingrenzen.

Herr Professor Dr. Schwarz, Sie haben jetzt wieder die Gunst der Stunde, die erste Antwort geben zu dürfen. – Bitte schön.

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie):** Das ist dann in der dritten Runde die erste Antwort, aber für mich dann wahrscheinlich auch die letzte Antwort. Ich werde versuchen, das relativ kurz zu machen.

Frau Kapteinat, zum Prozedere des Gesetzgebers: Ich will mir nun beim besten Willen nicht anmaßen, dem Gesetzgeber Vorgaben oder Empfehlungen auszusprechen, wie er mit der weiteren Beratung dieses Gesetzes umzugehen hat. Ich glaube, der Respekt vor dem Hohen Hause gebietet es, dass Sie das autonom entscheiden, ob Sie dem bisherigen Zeitplan folgen wollen oder ob Sie weiteren Gesprächsbedarf oder Ähnliches sehen. Das ist, glaube ich, nicht die Aufgabe des Sachverständigen, dazu etwas zu sagen.

Es sind zwei Punkte, zu denen ich etwas sagen möchte. Herr Wagner, die Frage der Verlängerung. Der Gesetzgeber hat hier eine relativ klare Antwort gegeben, eine Monatshöchstfrist. Die Frage ist möglicherweise eher aus polizeipraktischer Sicht zu beantworten: Was passiert denn, wenn wir nach einem Monat immer noch jemanden haben, der sich als Gefährder darstellt? Das Gesetz sieht keine Verlängerung vor. Und ich glaube, das trägt auch dem Gedanken Rechnung, dass es natürlich auch sehr schwer ist, bei einer Person, die sich unter Umständen einen Monat in entsprechendem Gewahrsam befindet, jetzt herausfinden zu wollen, ob er denn noch Gefährder ist oder nicht und nach welchen Kriterien dann eigentlich ein Richter darüber entscheidend befinden können soll.

Der bayerischen Regelung hat man mit der wiederholten Verlängerung zum Vorwurf gemacht, dass sie letzten Endes in der Lage wäre, eine Unterbringung, einen Gewahrsam ad infinitum auf der Grundlage einer bloßen Prognoseentscheidung zu ermöglichen. Das hat nun der nordrhein-westfälische Gesetzgeber gerade nicht gemacht. Ich glaube, dass er hier vielmehr dem Gedanken Rechnung trägt, dass wir nicht etwa anlasslos jeden X-Beliebigen in vorbeugendem Gewahrsam nehmen können. Und deswegen handelt es sich auch nicht um eine Maßnahme, die jetzt quasi für jeden, um das von mir bereits einmal hier heute zitierte Guantanamo als Drohkulisse aufbauen zu wollen ... Vielmehr muss es ja Anhaltspunkte geben, die überhaupt erst einmal dazu führen, dass wir auf der Grundlage der entsprechenden Anhaltspunkte von einem Gefährder ausgehen und wir dann auch noch sagen können: Es ist Ultima Ratio, dass gerade für diese spezielle Fallgestaltung die Ingewahrsamnahme die letzte Möglichkeit ist, wie der Rechtsstaat darauf überhaupt reagieren kann.

Und deswegen auch die zweite Frage, die hier angesprochen wurde, Herr Lürbke. Umkehr der Unschuldsvermutung. Nein, meines Erachtens überhaupt nicht. Die Sicherheitsbehörden werden hier tätig auf der Grundlage entsprechender Anhaltspunkte. Das heißt, dieses Gesetz so interpretieren zu wollen, dass jeder Gefahr liefe, ohne Anlass plötzlich präventiv für einen Monat in Gewahrsam genommen zu werden, das ist, glaube ich, eine boshaft populistische Überspitzung, die mit den Realitäten und vor allen Dingen mit den strikten tatbestandlichen Voraussetzungen des Gesetzentwurfs überhaupt nichts zu tun hat. Das heißt, wer das behauptet, dass das möglich sei, handelt, um es jetzt vielleicht doch einmal sehr deutlich zu sagen, eigentlich wider besseres Wissen. Denn der Wortlaut der gesetzlichen Regelung ist eindeutig.

**Prof. Dr. Dr. Markus Thiel (Deutsche Hochschule der Polizei):** Herr Golland, zunächst zu Ihren Fragen bezüglich der Fristenregelungen in Entwurf. Ich sehe hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken, eigentlich bei sämtlichen Regelungen nicht.

Vielleicht kurz zur Erläuterung: Es ist wichtig, noch einmal darauf hinzuweisen, dass es ja keine Fristen sind, die der Polizei zur Verfügung stehen oder die die Polizei selbst anordnen würde, denn Art. 104 Grundgesetz sagt hier sehr deutlich, spätestens am Tag nach dem Ergreifen muss die Polizei die Person auf freiem Fuß setzen, kann also aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger festhalten. Wir haben hier also richterliche Fristen bzw. Fristen, die für die richterliche Entscheidung relevant sind. Art. 104 Grundgesetz selbst sagt über die verfassungsrechtlich zulässige Dauer dieser richterlichen Freiheitsentziehung nichts.

Das heißt, wir müssen hier schauen, woraus sich die verfassungsrechtlichen Bindungen sonst ergeben. Und hier greift sicherlich vorrangig der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Man muss also schauen, welche Ziele mit der jeweiligen Ingewahrsamnahme verfolgt werden sollen. Und da sehe ich bei den Regelungen zu den Ingewahrsamnahmen, die gewissermaßen zur Durchsetzung von aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen ergehen sollen, keine Bedenken, also etwa beim Platzverweis oder bei der häuslichen Gewalt. Da dient die Ingewahrsamnahme eben der Durchsetzung dieser Aufenthaltsbestimmung im weitesten Sinne. Man kann allenfalls darüber nachdenken, ob man in Bezug auf § 34a die Frist von zehn Tagen noch mal verlängert.

Dann ist häufig angesprochen worden die Nummer 5, also die Frage der Dauer bei der Identitätsfeststellung. Auch das halte ich für unproblematisch. Hier wird ja letztlich nur die Frist für die richterliche Entscheidung etwas aufgeschoben, wenn die Person gewissermaßen vorsätzlich verhindert, dass die Identität festgestellt werden kann. Das sind dann die Delinquenten, die sich die Fingerkuppen mit Klebstoff verkleben oder sich die verätzen oder sich weigern, zu kooperieren. Auch da halte ich das für verfassungsrechtlich unbedenklich, hier die Dauer etwas auszuweiten.

Bezüglich der Monatsfrist habe ich auch keine Bedenken. Das hat verschiedene Gründe. Also, erst mal muss die Frist ja vom Richter nicht ausgeschöpft werden. Da steht „bis zu einem Monat“. Und auch die Richter sind in ihrer Entscheidung an die Verhältnismäßigkeit gebunden. Das heißt, man wird hier schon sehr eng abgleichen müssen, was der Grund für das polizeiliche Ersuchen einer solchen richterlichen Entscheidung ist. Ich sehe hier also keine Probleme, selbst wenn man sich jetzt bezieht

auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit diesen zwei Wochen. Ja, dann lässt man den nach zwei Wochen wieder raus, überwacht ihn, schaut, ob die Gefahrenprognose nach wie vor belastbar ist, und lässt ihn möglicherweise erneut für zwei Wochen vom Richter – in Anführungszeichen – inhaftieren. Denn diese Gefahrenprognose erschöpft sich ja nicht. Und wir haben im Bereich der Gefahrenabwehr auch nicht den Grundsatz des *ne bis in idem*. Also, im Grunde könnte man nach jeder Freilassung erneut wieder eine solche Maßnahme ergreifen, sodass man also hier, denke ich, mit der Regelung „bis einem Monat“ nicht das verfassungsrechtlich Zulässige überschreitet.

Bedenken habe ich nur bezüglich der Regelung in Nummer 1, was diese Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung der Anordnung einer Fußfessel angeht. Das habe ich aber in der Stellungnahme ausführlich behandelt. Mein Problem damit ist im Wesentlichen, dass das ein Fremdkörper ist, weil man hier im Grunde eine Art Erzwingungsgewahrsam oder Durchsetzungsgewahrsam hat und eben nicht einen Gewahrsam, um eine bestimmte Aufenthaltsbestimmung durchzusetzen. Das ist für mich ein gewisser Bruch. Da sollte man überlegen, ob man das tatsächlich so aufrechterhalten möchte.

Frau Kapteinat, Sie haben gefragt, ob man noch mehr Zeit einräumen sollte, ob man die Anhörungen in aller Gründlichkeit auswerten sollte. Ich glaube, ich kann da für alle sprechen: Da würden wir uns freuen, wenn das geschieht. Aber ich sehe jetzt keine Ansatzpunkte dafür, dass der Gesetzentwurf so derart viele Probleme aufwerfen würde, dass man hier jetzt noch langfristige Verzögerungen bräuchte. Aber – ich kann mich hier Herrn Schwarz nur anschließen – das liegt natürlich in Ihrer Entscheidung.

Herr Lürbke, bloßer Verdacht, ohne richterlichen Beschluss: Das ist wieder daher gesagt in unkritischen Stellungnahmen. Beides ist hier nicht vorgesehen. Wir brauchen entsprechende Anhaltspunkte, und selbstverständlich brauchen wir auch den richterlichen Beschluss. Das kann man im Grunde vernachlässigen.

Einen Paradigmenwechsel sehe ich auch nicht, keine Abkehr von der Unschuldsvermutung. Der Präventivgewahrsam ist keine Haft, folgt also ganz anderen Sachgegebenheiten als das Strafverfahren. Die Problematik sehe ich hier auch nicht.

Und kurz zum Distanz-Elektroimpulsgerät: Die Einordnung als Waffe oder Hilfsmittel spielt letztlich in der Anwendungspraxis keine Rolle, weil es eben keine Schusswaffe ist. Sonst hätten wir hier abweichende Regelungen. Das beruht darauf, dass das Waffengesetz den Taser eben als Waffe einordnet. Jetzt ist das Waffengesetz nicht bindend für die Polizei, aber zumindest zur Rechtsklarheit ist es durchaus sinnvoll, das da einzuordnen.

**Dr. Nikolaos Gazeas (Rechtsanwalt, Köln):** Ich fange mit der ersten Frage an, der nach der Verfassungsmäßigkeit des Gewahrsams und der da erbetenden Einschätzung. Die Freiheitsentziehung ist ja eine der schwersten Grundrechtseingriffe, die unser Grundgesetz kennt. Und diese Schwere des Grundrechtseingriffs wirkt sich eben

entsprechend nicht nur allgemein auf die Anforderung für die Rechtfertigung aus, sondern auch und vor allem auf die zulässige Verdachtsschwelle.

Und da ist in meinen Augen das verfassungsrechtliche Problem bei der Präventivhaft als solche, denn wir haben sie ja schon im Gesetz, in § 35, aber eben angeknüpft an die konkrete Gefahr. Wenn ich jetzt diese Gefahrenschwelle nicht unerheblich in das Vorfeld verlagere, ist das eben ein weitergehender Grundrechtseingriff, der eben verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden muss. Und da habe ich meine erheblichen Zweifel, ob das der Fall ist. Im Ergebnis komme ich dazu, dass es nicht gerechtfertigt werden kann. Und ich will Ihnen ganz kurz stakkatomäßig auch sagen, warum.

Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht in § 25 Abs. 1 Nr. 6 eine Anknüpfung an beide Begriffe vor, also die neu geschaffen werden sollen, nämlich den der drohenden Gefahr und den der drohenden terroristischen Gefahr. Auch hier sehe ich das Hauptproblem vor allem bei der Anknüpfung an den Begriff der drohenden Gefahr und den wiederum in der Gesamtschau betrachtet mit den anderen Eingriffsvoraussetzungen, die das Polizeigesetz vorsieht. Und das ist das, was man verfassungsrechtlich dann zugrunde legen muss. Das führt dazu, dass man bereits bei einer drohenden Gefahr für eine Straftat von erheblicher Bedeutung die entsprechenden Maßnahmen anordnen darf. Straftaten von erheblicher Bedeutung – ich hatte es eben schon ausgeführt – enthält eben auch Straftatbestände, die nicht da reingehören, wenn man eben die sehr, sehr hohe verfassungsgerichtliche Schwelle nimmt. Der jetzige Gesetzentwurf erlaubt einen natürlich nur theoretischen Fall, aber der führt zur Verfassungswidrigkeit der Norm, nämlich dass man etwa im Falle eines gewerbsmäßigen Betruges oder einer gewerbsmäßigen Untreue eine entsprechende Präventivhaftmaßnahme anordnen könne. Keiner denkt daran, das zu tun, aber die Möglichkeit wird dadurch geschaffen und ist entsprechend unverhältnismäßig.

Eine Anknüpfung an eine drohende terroristische Gefahr ist grundsätzlich möglich. Hier erinnere ich aber im Zusammenhang mit den Verdachtsschwellen daran, dass das Gebot der Normenklarheit gewahrt sein muss. Und da habe ich eine andere Auffassung als meine Vorredner, denn die teilweise recht unbestimmten Begriffe, die verwendet werden innerhalb der Definition, wirken sich natürlich auch im Hinblick auf die Unbestimmtheit bei der Frage des Gewahrsams aus. Und da sind eben die verfassungsrechtlichen Anforderungen noch ein Stück höher als bei den Überwachungsmaßnahmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verdachtsschwelle bei Überwachungsmaßnahmen, also informationellen Maßnahmen, sowohl in Sicherheitsgesetzen, also vor allem etwa in den G10, aber auch in der Strafprozessordnung ganz oft beanstandet im Hinblick auf die Verdachtsschwelle. Und wenn Sie heute in die Gesetze reinschauen, finden Sie an ganz, ganz vielen Stellen das Erfordernis, dass bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen müssen. Das sind alles Auswirkungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, weil die vorherige, niedrigere Verdachtsschwelle, die vor allem auch Nachrichtendienstgesetze vorgesehen haben, aber auch teilweise die StPO eben nicht ausgereicht haben. Das parallelisiert hier, führt dazu, dass die Norm in meinen Augen so nicht ausreichend ausgestaltet ist.

Im Übrigen haben wir bei der Frage des Gewahrsams nicht nur das Problem der Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht, sondern es ist zwar formal nur auf Ebene eines einfachen Bundesgesetzes zu betrachten, aber die Europäische Menschenrechtskonvention und dort Art. 5 EMRK müssen beachtet sein, sollten beachtet sein. Und da erinnere ich – ich habe es in meiner Stellungnahme aufgeführt; daher nur ganz kurz – vor allem an die eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte insbesondere in dem G8-Urteil vom 1. Dezember 2011. Da wird auch noch Bezug genommen auf andere Urteile, wo die Anforderungen sehr hoch, aus Ermittlungspraxis betrachtet sicherlich unglücklich hoch gesetzt wurden, aber das ist eben Rechtsprechung des EGMR, der wir uns hier in der Bundesrepublik Deutschland zu beachten verpflichtet haben. Die Einzelheiten können Sie der Stellungnahme dazu entnehmen.

Kurz zu der Frage von Ihnen, Frau Kapteinat, Stichwort „Monatsfrist“. Es ist ein Stück weit in der Tat für die Praxis unglücklich. Ich sehe aber da kein verfassungsrechtliches Problem drin, und zwar aus einem, aus meinen Augen fast schon primitiven Grund. Die Frage, wie eine Monatsfrist zu berechnen ist, gibt das Gesetz selbst ja vor. Wir haben in § 31 Verwaltungsverfahrensgesetz, wenn ich mich nicht irre, den Verweis auf die Geltung des BGB. Und im BGB ist es § 191, der uns vorgibt, dass eine Frist, die nach Monaten bestimmten ist, 30 Tage bedeutet. Darauf würde ich abstellen und sagen, das, was dort im Gesetz mit einem Monat steht, ist so zu lesen wie 30 Tage. Eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung wäre sicherlich wünschenswert. Im Übrigen – das gilt eigentlich für alle anderen Maßnahmen auch – ist das eine praktische Regel, die, glaube ich, allen Anwendern hilft, auch und insbesondere der Polizei und den Ermittlungspersonen, wenn in solchen Beschlüssen auch der Zeitpunkt der Beendigung einer Maßnahme genannt wird. Das ist hier im Gesetz so nicht vorgesehen, auch für die TKÜ nicht vorgesehen. In Baden-Württemberg hat man da nachjustiert, indem man das einfach mit reingeschrieben hat: Art, Dauer und Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahme sollen in dem richterlichen Beschluss erwähnt werden. – Ich glaube, das schafft dann in dem Punkt mehr Rechtssicherheit.

Ihre letzte Frage, mehr Zeit. Da bin ich selbstverständlich nicht berufen, zu beurteilen, wie viel Zeit Sie brauchen. Ich will aber in dem Zusammenhang nur eins kurz zum Vortrag bringen. Dasselbe Problem mit einem sehr, sehr eng getakteten Zeitplan gab es auch in Baden-Württemberg bei der Beratung zum dortigen Polizeigesetz, wo auch zum Teil recht erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht worden sind. Man hat dort die Verabschiedung des Gesetzes im Landtag um einige wenige – ich glaube, zwei oder drei waren es nur – Wochen vertagt und diese Zeit genutzt, um nachzujustieren. Wenn ich mir die jetzige Fassung anschau, die dort Gesetz geworden ist, waren es vor allem ganz viele technische Dinge, die dort nachjustiert werden sollten und auch nachjustiert worden sind. Da hat man diese Zeit, glaube ich, sehr sinnvoll genutzt.

**Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät):** Ich bin auch gefragt worden nach der Verfassungsmäßigkeit der neuen Ingewahrsamnahmenvorschriften. Ich sehe da zwei Verschärfungen. Die eine Verschärfung liegt darin, dass

die Gewahrsamnahmefrist bis auf einen Monat erweitert wird, also durchaus eine erhebliche Vertiefung der möglichen Grundrechtseingriffe. Und die andere Verschärfung liegt darin, dass eben eine Ingewahrsamnahme auch im Vorstadium einer Gefahr möglich ist.

Wir haben also zwei beträchtliche Verschärfungen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage. Die Voraussetzungen für eine Ingewahrsamnahme sind aber im Übrigen dieselben geblieben. Es ist dieselbe materielle Voraussetzung – es muss unerlässlich sein –, und es sind dieselben prozeduralen Voraussetzungen, die in den §§ 36 folgende geregelt sind. Und vor diesem Hintergrund frage ich mich, ob man nicht dem Gewicht der Verschärfung und dem Gewicht der Vorverlagerung durch zusätzliche, entweder materielle und/oder prozedurale Anforderungen Rechnung tragen muss.

Welche prozeduralen Anforderungen kommen in Betracht? – Wir haben uns heute schon ausgetauscht über die Art der Unterbringung. Ich hätte schon Bedenken, ob es angemessen ist, jemanden, der kein Straftäter ist, der nicht die Gefahrenschwelle überschreitet, der gegen keine gesetzlichen Vorschriften verstößt, einen Monat lang in einer kleinen Polizeizelle festzuhalten. So viel ist diesem Mann oder ist dieser Frau eigentlich noch nicht vorzuwerfen, als dass diese dramatische Einschneidung der Lebenssphäre auf diesem sehr primitiven Niveau ohne Weiteres angemessen ist. Also, vielleicht müsste die Unterbringung über die Vorgaben, die sowieso in § 37 Polizeigesetz enthalten sind, hinaus komfortabler gestaltet werden.

Zweitens. Man könnte sich fragen: Wer trifft die Anordnung für so eine Gewahrsamnahme? Könnte man nicht sagen: Ab einer bestimmten Gewahrsamnahmefrist gibt es einen Ministerialvorbehalt, um dem besonderen Gewicht der längeren Gewahrsamnahme Rechnung zu tragen? Man könnte sich auch fragen, ob man Prüfungspflichten ins Gesetz aufnimmt. Es steht ohnehin in § 38 Satz 1, dass die festgehaltene Person zu entlassen ist, wenn der Grund für die Gewahrsamnahme entfällt. Könnte man nicht eine Pflicht zur laufenden aktiven Prüfung aufnehmen? Ich sehe die Gefahr, dass, wenn man den richterlichen Beschluss gefunden hat, man kann ihn für einen Monat ins Gewahrsam nehmen, man dann denkt, einen Monat lang Ruhe zu haben. Von daher stellt sich die Frage, ob man nicht vom Gesetzgeber her deutlich machen müsste, du musst auch vor Ablauf dieser Frist dich selbst als Polizeibehörde laufend überprüfen, ob die Gewahrsamnahmevoraussetzungen noch vorliegen, und das auch dokumentieren. Man könnte vielleicht sogar über Entschädigungsfragen nachdenken. Was passiert, wenn sich im Nachgang herausstellt, dass derjenige, der in Gewahrsam genommen ist, noch nicht einmal ein Gefährder war? Entsprechend großzügige Entschädigungsregelungen könnten mäßigend auf Behörden einwirken, nicht vorschnell von der Gewahrsamnahmemöglichkeit Gebrauch zu machen. Und schließlich wieder Berichtspflichten der Regierung an das Parlament: Wie oft wird von diesem scharfen Schwert des Polizeirechts Gebrauch gemacht? Auch das kann möglicherweise mäßigend wirken.

**Dr. Markus Löffelmann (Landgericht München I):** Ich fange mit der Frage an, welche konkreten Bedenken es im Hinblick auf die Rechtsprechung des EGMR gibt. Der

EGMR hat den präventiven Unterbindungsgewahrsam eine, wie ich meine, klare Absage erteilt. Ich zitiere eine ganz kurze Passage aus der Entscheidung Ostendorf gegen Deutschland vom 7. März 2013. Dort heißt es:

Dieser Haftgrund – gemeint Art. 5 Abs. 1 lit. c Alternative 2 EMRK – erlaubt aber kein präventives Vorgehen gegen Einzelpersonen oder Personengruppen, die von den Behörden oder Gerichten zu Recht oder zu Unrecht als gefährlich oder als Personen mit Hang zu Straftaten angesehen werden.

Das ist eine Absage an den präventiven Unterbindungsgewahrsam. Was bleibt, ist die Möglichkeit des Durchsetzungsgewahrsams nach EGMR. Die Rechtsprechung des EGMR ist bei der Auslegung des Verfassungsrechts heranzuziehen, ist zu berücksichtigen, entfaltet daher auch verfassungsrechtliche Relevanz. Man muss in diesem Zusammenhang allerdings sagen, dass es wenige verfassungsgerichtliche Entscheidungen zum polizeilichen Gewahrsam gibt. Es gibt zahlreiche Entscheidungen zu präventiven Ingewahrsamnahmen, präventiv freiheitsentziehenden Maßnahmen im Zusammenhang mit den Maßregeln der Besserung und Sicherung. Und wenn man diese Rechtsprechung vergleicht mit solchen Entwicklungen, wie wir sie hier sehen, der Ausweitung des Präventivgewahrsams, dann kann man feststellen, dass das Bundesverfassungsgericht sehr, sehr hohe Anforderungen materieller und verfahrensrechtlicher Art an eine präventiv wirkende Freiheitsentziehung stellt. Da müssen schon mal schwerwiegende Straftaten begangen worden sein. Es muss gerichtlich festgestellt sein. Man braucht forensische Gutachten. Die betroffenen Personen werden einer intensiven Untersuchung unterzogen. Nur auf diese Art und Weise kann dann die präventive Freiheitsentziehung auch verfassungsfest sein.

Ein Unterschied zwischen einer normaldrohenden Gefahr und einer drohenden terroristischen Gefahr sehe ich freilich. Das ist eine Verhältnismäßigkeitsproblematik. Ich würde auch nicht von vornherein sagen, dass verfassungsrechtlich ein Präventivgewahrsam bei drohenden terroristischen Gefahren vollkommen ausgeschlossen, undenkbar wäre, aber nur unter sehr hohen Voraussetzungen mit einem so hohen argumentativen Aufwand, dass man eben die Rechtsprechung des EGMR aus verfassungsrechtlichen Erwägungen überwinden kann.

Ich möchte Ihnen auch gerne mitgeben, dass diese Überlegungen bei der Gesetzesnovelle in Bayern im vergangenen Jahr eine sehr wichtige Rolle gespielt haben. Im dortigen Gesetzgebungsverfahren wurde der Präventivgewahrsam zunächst auch an die drohende Gefahr geknüpft. Das hat man sogar in Bayern notabene im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens geändert. Das hat man wieder rausgenommen und den Präventivgewahrsam eben dann nur an eine konkrete Gefahr geknüpft, was auch schon eine Absenkung war, die auch verfassungsrechtlich nicht unproblematisch ist. Ich sage das, falls man also mit dem Gedanken spielen sollte, das hier in der Weise wieder anzupassen. Denn der polizeiliche Präventivgewahrsam ist eben seiner Natur nach eine sehr kurzzeitige Maßnahme, die der Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Rechtsgutverletzung dienen soll. So ist das auch bisher in den Polizeigesetzen ausgestaltet. Und davon würde sich ein solches Konstrukt mit einer konkreten Gefahr eben doch abheben.

Bezüglich der Monatsfrist sehe ich keine Probleme, dass ein Monat unterschiedlich lang ist. Da wäre ich überhaupt nicht auf die Idee gekommen. Monatsfristen sind häufig in Sicherheitsgesetzes vorgesehen und wurden bislang noch nie beanstandet.

Zum Thema „mehr Zeit“: Ich hatte in meiner ersten Stellungnahme heute bereits gesagt, dass ich diese Thematik des Gefahrenvorfeldes noch für vollkommen unausgegoren halte. Dazu ist manches schon publiziert worden. In den mir bisher bekannten Gesetzgebungsverfahren wurde darauf nirgendwo Bezug genommen. Ich glaube, dass da noch sehr viel Diskussionsbedarf besteht.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft):** Mir sind nur einzelne wenige Fragen gestellt worden, auf die ich kurz eingehen möchte.

Punkt 1. Der Polizeigewahrsam ist natürlich zu Recht stark in der Diskussion, weil er ein so schwerwiegender Eingriff ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention schließt den – ich sage mal – präventiven Polizeigewahrsam nicht vollständig und in jedem Falle aus. Sie lässt ihn aber auch nur dann zu, wenn dieser Gewahrsam zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden, konkret erkennbaren Straftat notwendig ist. Das ist auch für Deutschland verpflichtend. Und was darüber hinausgeht, ist mit der Menschenrechtskonvention nicht vereinbar. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist an dieser Stelle recht formal und lässt sich da auf Wackeleien nicht ein. Das ist zu berücksichtigen.

Grundgesetzlich gesprochen ist es selbstverständlich so: Wir müssen sehen, das Bundesverfassungsgericht hat hierzu nicht viel gesagt, hat allerdings immerhin in einer Entscheidung, in der es nicht darauf ankam, gesagt: 14 Tage bei Personen, die noch keine Straftat begangen haben, und Personen, die psychisch gesund sind, man könnte sich eigentlich so recht gar nicht vorstellen, dass dann der Gewahrsam länger dauern sollte. – Das hat es gesagt. Hier sind wir zum Teil ein bisschen darüber hinaus. Das ist zu berücksichtigen. Bislang ist Nordrhein-Westfalen ein Bundesland, das sehr kurze Fristen für den Gewahrsam hat. Fast überall ist man inzwischen darüber hinaus, aber, wie gesagt, eigentlich sind 14 Tage die Obergrenze. Tatsächlich ist es eine Höchstgrenze, die hier angegeben worden ist. Jederzeit hat die Polizei die Pflicht, festzustellen, ob hier der Gewahrsam noch erforderlich ist. Und wenn das nicht der Fall ist, hat sie die Person dann zu entlassen, wenn kein Gewahrsamsgrund mehr besteht. Es geht nicht an, defizitäre materiell-rechtliche Regelungen durch richterliche Verfahrensvorschriften zu ersetzen. Auch der Richter ist an das materielle Recht gebunden, und insoweit kann er das materielle Recht anwenden, aber nicht ersetzen. Folge also in dem Zusammenhang: Das geht nicht.

Der Polizeigewahrsam findet tatsächlich bei der Polizei statt, aber nicht zwingend in der gemütlichen Zelle hinter der Polizeiwache, sondern es ist erforderlich, dass die Polizei diesen Gewahrsam an geeignetem Ort regelt und durchführt. Es ist nicht zwingend die Zelle neben der Wache, aber es ist normalerweise natürlich auch nicht die JVA, die für etwas längeren Aufenthalt natürlich besser gerüstet wäre als die Polizei. Man kann überlegen, ob man das im Wege der Vereinbarung der Amtshilfe macht im Einzelfall. Das ist aber jedenfalls nicht zwingend.

Etwas kritisch ist die Chose mit dem Gewahrsam von sieben Tagen bei der Identitätsfeststellung. Tatsächlich ist die Identitätsfeststellung an fast keine Voraussetzungen geknüpft, und vor allen Dingen ist die Identitätsfeststellung nicht notwendig abhängig vom Verhalten der Betroffenen selbst. Erster Punkt.

Zweiter Punkt. Dass man die Identität nicht sofort feststellen kann, kommt gelegentlich auch ohne größeres Verschulden der Betroffenen selbst vor. Dass man den Ausweis verlegt oder verloren hat, kommt nun mal vor, und dann wird es mit der Identitätsfeststellung schwierig. Tatsächlich lässt sich feststellen nicht nur im Ausland, sondern auch in Deutschland, dass die Identitätsfeststellung als Mittel niedrigschwelliger polizeilicher Deeskalation verwendet werden kann. Das heißt im Klartext: Wenn eine polizeilich schwierige Situation ist, kann man, ohne Kontroversen in der Sache auszulösen, nach dem Ausweis fragen, und wenn der Betroffene ihn nicht dabei hat, schon deshalb einschreiten. Das ist ein Deeskalationsmittel allerersten Ranges. Das muss allerdings bei der Dauer des Gewahrsams, der daran anknüpft, unbedingt berücksichtigt werden. Sieben Tage ist eine ganz erhebliche Menge dann, wenn der Anlass klein ist, vor allen Dingen ohne Rücksicht auf den Anlass der Identitätsfeststellung selbst. Wenn also hier bislang gar nicht erkennbar ist, dass von der betroffenen Person größere Gefahren ausgehen, so ist nicht erkennbar, wieso wegen der Notwendigkeit bloßer Identitätsfeststellung bis zu sieben Tage notwendig und zulässig sein sollen. Hier ist also das Übermaßverbot unbedingt zu mobilisieren.

Letzter Punkt. Die Durchsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung ist eigentlich eine vollstreckungsrechtliche Maßnahme. Das gehört hier eigentlich überhaupt nicht hin. Es ist die einzige polizeiliche Pflicht, die ich kenne, zu deren Durchsetzung überhaupt Gewahrsam zulässig wäre. Das ist dringend zu überlegen. Meines Erachtens ist das eine Fehlkonstruktion an dieser Stelle, hier Vollstreckung durch Gewahrsam vorzusehen.

**Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin):** Mit Blick auf die Frage von Frau Kapteinat kann ich kurz zusammenfassen: Ich glaube, hinreichendes Nachdenken im Verfahren ist nie schädlich. Wie lange das auch immer in Anspruch nehmen mag, das kann ich nicht beurteilen.

Zur Frage, wo genau Polizeigewahrsam durchzuführen ist, also JVA oder Ähnliches, hat gerade Herr Gusy hinreichend ausgeführt. Dazu brauche ich nichts beizutragen.

Frau Schäffer fragte nach dem Rechtsbeistand, nach der Möglichkeit, einen Rechtsbeistand zu haben. Ich habe versucht, das FamFG hinreichend zu konsultieren. Immerhin haben wir im Unterschied zu vielen anderen Normen hier wenigstens mal einen klaren Verweis in der Norm, welcher Teil des FamFG eigentlich anwendbar sein soll, nämlich das 7. Buch. Wir haben ja in anderen neuen Normen auch Verweise auf das FamFG, ohne überhaupt gesagt zu haben, auf welchen Teil des FamFG, das immerhin rund 450 oder 500 Paragraphen aufweist. Also, das halte ich an anderen Normen für sehr problematisch.

Mir ist in den Vorschriften zur Freiheitsentziehung und im Verfahren nach dem FamFG nirgendwo aufgefallen, dass ich einen Anspruch hätte auf einen Rechtsbeistand. Also,

das muss man noch mal genauer hinterfragen. Ich weiß es im Moment nicht, muss ich gestehen.

Letzter Punkt, die IDF. Ich möchte der Einschätzung von Herrn Gusy an diesem Punkt schon widersprechen. Es geht um die immer wieder seit Jahrzehnten sozusagen vortragene Meinung, die IDF sei ein geringschwelliger Eingriff. Das OVG Hamburg hat es neulich in einer sehr ausführlich begründeten Entscheidung sehr stark hinterfragt. Aus gutem Grunde! Die IDF ist sozusagen der Türöffner. Dafür kann ich jemanden anhalten. Ich kann eine IDF durchführen. Ich kann ihn befragen. Ich mache anschließend einen Datenabgleich. Dafür kann ich ihn weiter anhalten. Und ich kann anschließend noch die Person und ihre Sachen durchsuchen. Also, so geringfügig ist das, was hier als Bündel von Maßnahmen im Regelfall durchgeführt wird, eben gerade nicht aus meiner Sicht.

Wenn wir aber jetzt auf die Frage des Gewahrsams zur IDF eingehen: Niemand – so sagt das Bundesverwaltungsgericht – hat die Pflicht, sich ohne hinreichenden Grund sozusagen überhaupt erst einmal identifizieren zu lassen. Wenn es hier eine Befugnis der Polizei zur Identifikation gibt, hatten wir aus meiner Sicht bisher aus gutem Grunde im Polizeirecht gerade anders als in der Strafprozessordnung eine sehr enge Frist. Warum hatten wir eine sehr enge Frist? – Weil im Regelfall nach einer relativ kurzen Zeit die Gefahr schon längst beseitigt ist. Das war bisher das Konstrukt bei der IDF. Ist die Gefahr beseitigt, selbst wenn ich nicht weiß, wer betroffen ist, muss ich ihn freilassen. Anders ist es eben in der StPO. Hier drängt sich also schon der Eindruck auf, der Gewahrsam wird hier umgewandelt in eine Sanktion für Unbotmäßigkeit. Weil ich nicht kooperiere bei der IDF – Herr Gusy hat in seiner schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, es gibt keine Kooperationspflicht bei der IDF –, kann ich jetzt bis zu sieben Tagen in Gewahrsam genommen werden, was ja immer noch gefahrenabwehrrechtlich notwendig sein müsste. Mir erschließt sich das nicht. Und die Gesetzesbegründung bringt da ganz andere Argumente letztendlich ein, nämlich Sanktionen. Es geht um Bestrafung für unbotmäßiges Verhalten. Das Gleiche haben wir – das haben Sie kurz angesprochen; verzeihen Sie mir kurz den Ausflug – bei der Fußfessel. Ich kann den vorladen, vorführen, und dann lege ich ihm oder ihr die Fußfessel an. Warum ich jemanden dafür in Gewahrsam nehmen muss, ist überhaupt nicht begründbar.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Frau Dr. Pohlmeier, an Sie ist nur die Frage gestellt worden, ob sich das Parlament mehr Zeit nehmen sollte.

**Dr. Julia Pohlmeier (Bundeskriminalamt):** Da maße ich mir keine Empfehlung an; das weiß das Haus hier, glaube ich, selber.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Sehr schön, das fand ich sehr gut.

**Prof. Dr. Martin Klein (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Standort Bielefeld):** Soweit ich das mitbekommen habe, ist nur dieselbe Frage an mich gestellt worden. Ich kann mich meiner Vorrednerin uneingeschränkt anschließen.

**Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät):** Wenn Sie mir nur eine Bemerkung an den Kollegen Gusy gestatten: Es gibt natürlich noch eine andere Konstellation, in der eine Primärmaßnahme durch eine andere durchgesetzt werden kann, nämlich die Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung eines Platzverweises. Es wäre also kein reiner Fremdkörper; das Polizeirecht kennt so etwas.

Zu den Fragen in aller Kürze. Stichwort U-Haft ohne Richtervorbehalt: Erstens ist es keine U-Haft, und zweitens gibt es einen Richtervorbehalt. Ich erlaube mir nur den Hinweis, dass die Formulierung im Moment vielleicht nicht mit letzter Eleganz gelungen ist, wenn es nämlich heißt, dass für die richterliche Entscheidung eine bestimmte Frist gilt. Gemeint ist ja die Frist, die der Richter verhängen soll, und nicht die Frist, innerhalb derer der Richter entscheiden darf. Das ist also zumindest missverständlich formuliert. Auf Art. 104 hat Herr Kollege Thiel eben schon hingewiesen. Der ist indisponibel. Da sollte man vielleicht noch einmal den Wortlaut ein ganz klein bisschen bügeln.

Paradigmenwechsel weg von in dubio pro reo: selbstverständlich nicht! Das gesamte Gefahrenabwehrrecht geht davon aus und knüpft daran an, dass es Menschen sanktioniert, die noch nicht sicher etwas getan haben müssen. Im bestimmten Umfang ist das auch zulässig. Der Clou im Fall Ostendorf gegen Deutschland – das hat Herr Kollege Löffelmann gerade vergessen zu erwähnen – war ja, dass da der präventive Gewahrsam im Ergebnis zulässig war, womit die Innenminister nicht unbedingt gerechnet hatten, wenn auch nur unter den sehr engen Voraussetzungen, die Herr Gusy gerade zutreffend angeführt hat.

Weil Sie es so plakativ formuliert hatten, setze ich vielleicht genauso plakativ die Antwort an: Es ist indisponibel und selbstverständlich, dass der Rechtsstaat immer Rechtsstaat bleiben muss, aber er muss sich auch nicht zum Idioten machen lassen. Wo derjenige, der den Rechtsstaat vorführen will, anderen nach Leib und Leben trachtet, darf der Staat sich womöglich noch nicht einmal vorführen lassen, weil er damit seinen Schutzpflichten nicht genügt.

Die letzte Frage, was den Zeitplan dieses Hohen Hauses hier angeht: Es hinterlässt bei uns natürlich ein unglaubliches Glücksgefühl, dass auch nur erwogen wird, dass unsere Erwägungen oder Anregungen so intensiv bedacht werden, dass das den Zeitplan schmeißt. – Ein Element, das man sich immer wünschen würde. Aber selbstverständlich – da schließe ich mich allen meinen Kollegen an – ist das etwas, wozu wir nichts Qualifiziertes sagen können.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Frau Block, an Sie ist nur die Frage bezüglich des Zeitplans gerichtet worden.

**Helga Block (Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit):** Ich kann mich da mehr oder weniger meinem Vorredner anschließen. Ich kenne auch den genauen Zeitplan nicht. Die Abgeordneten müssen für sich entscheiden, wie viel Zeit sie brauchen, um die Anhörung auszuwerten. Es schadet wahrscheinlich nicht, wenn Sie sich etwas mehr Zeit nehmen.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Sie wissen alle gar nicht, wie schnell Abgeordnete arbeiten können. Deswegen ist die Annahme sehr schwer.

**Michael Mertens (Gewerkschaft der Polizei NRW):** Ich möchte mit dem Thema „Taser“ bzw. „Distanz-Elektroimpulsgerät“ beginnen. Wir als Gewerkschaft der Polizei haben uns sehr lange Zeit gelassen und haben sehr gründlich geprüft, ob dieser Taser etwas für die Polizei sein kann. Es liegt auf der Hand, dass Strom und Staatsgewalt bitter klingen und nicht wirklich zusammenpassen.

Aber nach sehr gründlicher Prüfung haben wir uns dazu entschieden, einen Piloten zu befürworten, weil wir glauben und der festen Überzeugung sind, dass dieser Taser als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt – da komme ich gleich zu – gerade das Thema Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamte entscheidend reduzieren kann.

Die Frage nach anderen Bundesländern ist begrenzt. Berlin hat den Taser jetzt eingesetzt, Rheinland-Pfalz in einem Piloten auch. Das Endergebnis von Rheinland-Pfalz liegt mir nicht vor, aber ich kenne den Zwischenbericht. Da war es ganz erstaunlich – und das bestätigt auch unsere Auffassung pro Distanz-Elektroimpulsgeräte –, dass dieser Taser nicht einmal zum Einsatz gekommen ist. Nur das Vorzeigen des Tasers und das Androhen haben die gewaltbereiten Situationen deeskaliert und es erst gar nicht zu weiteren Gewalttaten kommen lassen.

Ich finde es noch bemerkenswerter – das war für mich wirklich eine positive Überraschung –, dass eine Befragung der Bevölkerung ebenfalls ergeben hat, dass sie der Polizei das Vertrauen schenkt, mit diesem Instrument sorgsam umzugehen. Man hat extra eine Befragung gemacht: Es gab überhaupt keine Zweifel daran, dass die Bevölkerung weiß, dass die Polizei damit sorgsam umgeht.

Ob jetzt ein Taser als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder als Waffe eingestuft wird, ist zwar eine spannende Diskussion, aber am Ende muss immer die Verhältnismäßigkeit der möglichen Mittel geprüft werden. Dann muss das geringste Mittel eingesetzt werden. Der Taser ist in seinen Folgen geringer als eine Ohrfeige oder ein gezielter Schlag mit der Faust ins Gesicht. Daher wird der Taser ganz oft zum Einsatz kommen, und es würde für die Polizei die Lücke, die wir im Moment zwischen Reizstoffsprühgerät, dem Einsatzmehrzweckstock und der Schusswaffe haben, sehr erfolgreich schließen.

Wir fordern übrigens keine Mannausstattung, weil unser Koppel begrenzt ist und genug dran ist, sondern eine Ausstattung für den Streifenwagen als Back-up für Einsatzszenarien, wo ein Taser eingesetzt werden kann.

Zum Thema Hilfsmittel der körperlichen Gewalt und Waffe möchte ich nur einmal ein Beispiel nehmen: Der Diensthund, auch wenn er eingesetzt wird, oder Reiz- und Betäubungsmittel sind nach § 58 PolG als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt eingestuft. Ich überlasse es jedem selber zu bewerten, ob er lieber von einem Diensthund in einer Konfliktsituation angegriffen – das sage ich jetzt mal so – oder von einem Taser behandelt werden möchte. In der Folge, was hinten rauskommt, ist das, glaube ich, ein ganz großer Unterschied.

Die Ausbildung ist beim Taser ein ganz wichtiges Thema. Für alle Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder jede Waffe, die die Polizei für ihre Einsatzmaßnahmen bekommt, müssen die Polizistinnen und Polizisten ausgebildet werden. Das ist zwingend erforderlich.

Ich glaube, die Problematik besteht hier gar nicht in der Handhabung, weil jeder, der eine Schusswaffe bedienen kann, auch einen Taser bedienen kann, sondern es geht um die Frage des taktischen Einsatzes in Absprache im Team: was man wo und wie einsetzt. Dafür ist die Aus- und Fortbildung entscheidend. Das darf aber nicht die Frage beeinflussen, ob ein Taser eingeführt wird oder nicht, sondern das muss nur begleitend gewährleistet werden.

Zur Unterbringung im polizeilichen Gewahrsam muss man ganz klar sagen, dass die Gewahrsame der Polizei nicht geeignet sind, Menschen längerfristig, und erst recht nicht bis zu einem Monat, unterzubringen. Das gilt für Erwachsene und insbesondere für die Schutzbedürftigkeit von Jugendlichen.

Wenn der Gesetzgeber den politischen Willen äußert, dass man das will und der Polizei die Befugnisse dazu gibt, dann hat man auch politisch dafür zu sorgen, dass die Ressourcen bereitgestellt werden, um dies umzusetzen: sowohl personell als auch in der Ausstattung der Objekte. Es ist dann nur eine Frage der Umsetzung und nicht der politischen Diskussion, ob ich das will oder nicht.

Bei der Identitätsfeststellung muss man sagen, dass in den meisten Fällen zwölf Stunden ausreichend sind, waren und auch sein werden. Es gibt aber auch die Fälle – das hat die jüngste Vergangenheit gerade in Nordrhein-Westfalen gezeigt, siehe Beispiel Hambacher Forst –, in denen Menschen sich bewusst und gewollt die Fingerkuppen verkleben und damit nicht nur aktiv nicht mitarbeiten bei der Identitätsfeststellung, sondern sich im Vorfeld schon präparieren, damit eine Identitätsfeststellung ins Leere läuft.

Da muss man sagen, dass die Maßnahme des Staates ins Leere läuft, der die Identität durch die Exekutive festgestellt haben will. Man muss überlegen, ob der Staat sich das gefallen lässt oder ob er die Polizei mit einer Möglichkeit der Maßnahmenverlängerung für solche bewussten Fälle ausstattet. Das würden wir deutlich befürworten.

Die letzte Frage betrifft das Thema Gründlichkeit vor Schnelligkeit – das nenne ich einfach mal so. Das Polizeigesetz – das habe ich am Anfang schon einmal gesagt – ist vielleicht das wichtigste Gesetz für polizeiliches Handeln. Wir wollen es nicht zu Straftaten kommen lassen, sondern sie verhüten, sie verhindern. Wir wollen Gefahren im Vorfeld abwehren. Das ist unser primäres Ziel. Ein Polizeigesetz ist das Handwerkszeug dieses Einschreitens, und es ist wichtig, dass es in allen Belangen gerichts- und rechtsfest ist.

Innenminister Schnoor hat einmal vor vielen Jahren gesagt, dass Polizei die politischste aller Verwaltungen ist. Wenn die Polizei ein Gesetz zur Verfügung gestellt bekommt, das nicht in allen Bereichen gerichtsfest ist, und wir laufend beklagt werden, verliert die Bevölkerung das Vertrauen in die Polizei, in meine Kolleginnen und Kollegen, und damit auch das Vertrauen in den Staat.

Das möchte ich nicht. Das möchte meine Gewerkschaft nicht. Wir wollen eine bürger-nahe Polizei bleiben, auch mit einem neuen Polizeigesetz. Daher ist es wichtig, dieses sehr gründlich zu prüfen und die Sache auch gerichts- und verfassungsfest zu gestalten. In diesem Zusammenhang wäre es auch wichtig – wenn ich einmal eine Bitte äußern darf –, dass es am Ende einen hohen politischen Konsens bei diesem Polizeigesetz gibt. Danke.

**Erich Rettinghaus (Deutsche Polizeigewerkschaft NRW):** Ich mache es in der Reihenfolge identisch. Ich fange auch mit dem Distanz-Elektroimpulsgerät an. Wir als DPolG waren da schon etwas früher in der Entscheidungsfindung und begrüßen natürlich sehr, dass die GdP jetzt auch zu diesem Prozess beiträgt und fordert, dass der Taser besser heute als morgen zur Verfügung gestellt werden sollte.

Wir gehen natürlich schon einen Schritt weiter und sagen, dass wir den Piloten gar nicht brauchen, weil wir die Ergebnisse aus Rheinland-Pfalz und Bayern haben. Wir brauchen nicht noch einen eigenen Piloten. Deswegen können wir uns die Ergebnisse aus Rheinland-Pfalz anschauen. Diese Ergebnisse bestätigen die Zahlen, die wir schon im Jahr 2010 aus den USA, Großbritannien, Frankreich, Schweiz und Polen hatten. Das heißt also, dass in über 80 % der Fälle bei einem Konflikt das polizeiliche Gegenüber aufhört.

Es kommt gar nicht zum körperlichen Zwang und zur Anwendung, sondern allein die Androhung des Distanz-Elektroimpulsgeräts führt dazu, dass das polizeiliche Gegenüber aufgibt und keine weiteren Maßnahmen erfolgen müssen. Es wird keiner verletzt, und die Maßnahme kann abgearbeitet werden. Hier wurden Ressourcen frei, und es gab vor allem auch keine Verletzten, die wir später versorgen müssen.

Das ist das, was schon seit vielen Jahren immer wiederkehrend festgestellt wurde und auch dazu führte – wie Herr Mertens sagte –, dass die Akzeptanz in der Bevölkerung, wie wir sie in Rheinland-Pfalz gesehen haben, wächst, weil die Delikte, die Übergriffe zurückgehen. Das Gerät schreckt unheimlich ab, weil es nun einmal Strom verschießt. In den meisten Fällen führt es zur Aufgabe, und es gibt keine Konfliktsituation mehr.

Wir hätten es uns gern als Hilfsmittel gewünscht, um die Schwelle möglichst gering zu halten. Wir sind uns aber durchaus bewusst, dass nach dem Gutachten des Bundestages und dem Waffengesetz der Taser in Richtung Waffe geht. So ist es rechtssicher eingeordnet. Der Schlagstock ist auch eine Waffe, und die Kolleginnen und Kollegen können vor Ort im täglichen Einsatz durchaus entscheiden, welches Hilfsmittel oder welche Waffe nach dem Polizeigesetz angewendet wird, weil wir das lernen und es jeden Tag praktizieren. Wenn da ein Gerät mehr bei ist, ist das auch überhaupt kein Problem.

Wir wünschen uns dieses Gerät schnellstmöglich für alle operativen Einheiten: nicht in Mannausstattung – das ist richtig –, aber auch für den Bereich der Kriminalpolizei, für die Kriminalwachen, für alle, die rausfahren. Alle, die mit dem Bürger Kontakt haben, sollen ein Distanz-Elektroimpulsgerät verfügbar auf dem Fahrzeug haben. Dann ist es genauso wichtig, dass man sich mit dem Einsatz abspricht, wie man dieses Gerät nimmt.

Es ist keine Pflicht; es gibt viele Einsatzsituationen, in denen man das Gerät nicht benutzen kann. Es ist auch nichts für Fußballspiele. Es ist etwas für den täglichen Dienst. Die Zahlen von Gewalt gegen Polizeibeamte oder gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes generell werden zurückgehen. Das ist das, was politisch gewünscht ist und was wir uns wünschen. Wir setzen Ressourcen mit einem Hilfsmittel frei, das wir schon längst haben könnten.

Die ganzen Gerüchte über die Wirkung des Stroms am menschlichen Körper könnten wir jetzt auch noch entkräften. Ich empfehle dazu noch einmal unsere Stellungnahme, die wir zuletzt letztes Jahr zum Haushalt im Unterausschuss Personal vorgelegt haben. Damals war aber noch nicht der Pilot in Rheinland-Pfalz fertig. Deswegen würde ich die Stellungnahme noch einmal empfehlen, weil wir da auf die Wirkung des Stroms eingehen und mit den entsprechenden Gerüchten aufräumen.

Die Aus- und Fortbildung an diesem Gerät – das wissen wir jetzt auch aus Rheinland-Pfalz – ist äußerst gering; es ist sehr leicht zu bedienen. Wir können bereits die Schusswaffe bedienen, wie Herr Mertens sagte. Das Gerät liegt weitaus darunter. Beim normalen Einsatztraining, bei der Fortbildung und bei der Ausbildung kann dieses Gerät durch Multiplikatoren entsprechend vermittelt werden. Das ist überhaupt kein Problem, und es ist nicht ein Riesenmonstrum an Stunden oder Wochen, das uns das kostet, oder an Mannstunden, die uns im täglichen Dienst fehlen. Das ist mitnichten so. Die Zahlen haben wir nun auch aus Deutschland und vom Land nebenan, aus Rheinland-Pfalz.

Berlin ist übrigens sehr unzufrieden damit, weil es dort als Schusswaffe im Polizeigesetz eingeordnet ist. Deswegen hätten sie sich alle gewünscht, dass sie es auch als Waffe hätten, um das Gerät entsprechend öfters einsetzen zu können. Das wäre in Berlin aufgrund der Einsatzlage wünschenswert, aber es muss halt auch politisch gewollt sein und dementsprechend umgesetzt werden.

Zum Thema „Identitätsfeststellung“ schließe ich mich meinem Vorredner an.

Zum Polizeigewahrsam hat Frau Schäffer einen guten Einwand gebracht. Ich wüsste auch nicht, wie wir das lösen sollten, dass wir über mehrere Tage jemanden in Polizeigewahrsam halten. Die Gewahrsamsordnung gibt das kaum her. Dann müssen Verordnungen und Gesetze vielleicht geändert werden.

Wir könnten sie, weil sie keine Straftat begangen haben, gar nicht im Rahmen der Amtshilfe – das sehe ich auch so – zur JVA bringen. Wir hätten überhaupt gar nicht die Logistik, um die Verpflegung für mehrere Tage zu gewährleisten. Das würde uns schon vor große Herausforderungen stellen, die noch nicht gelöst sind. Die muss man aber lösen, bevor man so etwas macht. Es werden nicht viele Fälle sein, bei denen es überhaupt zum Tragen kommen würde, aber den Einzelfall müsste man auch gelöst haben.

Wir haben auch nicht in allen Polizeibehörden so riesige Gewahrsame. Das haben wir nur in gewissen Behörden. Wir haben in manchen Landratsbehörden auch noch Zellen in den Wachen. Da würde das gar nicht gehen. Dann haben wir noch riesige Transporte von ländlichen Bereichen in die nächstgrößere Stadt, die nächste § 2- oder § 4-Behörde oder wie auch immer, zu leisten. Dann ist da kein Platz mehr. Dann fahren

wir wie die JVA mit Gefangenentransportwagen herum, die wir sonst nur im Einsatz haben, aber auch nur zum Transportieren vom Einsatzort zum Präsidium oder zur Wache. Dann müssten wir uns insgesamt in diesem Bereich etwas besser aufstellen. Das müsste tatsächlich geregelt werden.

Dazu vielleicht der Hinweis: Es müssen nicht immer Polizeibeamte den Gewahrsamsdienst machen. Durch die Einstellungen im Rahmen des Terrorpaketes von 500 Regierungsbeschäftigten im Jahr wäre es durchaus möglich, es so zu ändern und anzupassen, dass auch Regierungsbeschäftigte diesen Job im Gewahrsam übernehmen könnten. Natürlich muss das geprüft werden. Das wäre auch noch einmal eine Überlegung, die man anstellen könnte. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

**Sebastian Fiedler (Bund Deutscher Kriminalbeamter NRW):** Zu den Fragen zur Gewahrsamsunterbringung ist hinreichend vorgetragen worden; da würde ich mich anschließen. Mein Hinweis dazu lautet noch, dass wir das schon hinkriegen. Wir haben unter Beweis gestellt, dass wir es auch in großen Demonstrationenlagen hinkriegen, viele einzusperren. Ich glaube, das ist nicht so das schlagende Argument.

Herr Vorsitzender, ich bin für Ihren Hinweis auf die Anhörung zum Thema Distanz-Elektroimpulsgeräte dankbar. Das macht es mir etwas leichter, mich kurzzufassen, aber gibt mir auch die Gelegenheit, Frau Schäffer mitzuteilen, dass die Kriminalpolizei durchaus betroffen ist, weil wir Einsatztrupps und Kriminalwachen haben, die sich ebenfalls dafür interessieren. Im Ergebnis befürworten wir ebenfalls diese Geräte.

Ich will nur auf einen zusätzlichen Sachverhalt hinweisen, den ich für relevant halte, nämlich Suizidsituationen. Es geht also nicht nur um Gewalt gegen Polizeibeamte – das ist ein wichtiger Punkt, den Herr Mertens angesprochen hat –, sondern es geht auch um die Verhinderung von Suiziden, die in der Vergangenheit in den Fällen, in denen diese Geräte verfügbar waren, schon vielfach erfolgreich verhindert werden konnten.

Ich möchte ebenfalls den Hinweis geben, dass ich glaube, dass die Verhältnisse der Vereinigten Staaten hier, Gott sei Dank, nicht vorhanden sind. Ich glaube deshalb, dass Vergleiche mit dortigen Untersuchungen nur eingeschränkt geeignet sind, sie mit deutschen Verhältnissen übereinzulegen.

Bezüglich der Identitätsfeststellung ist auch hinreichend vorgetragen worden. Die Sachverhalte, um die es da geht, sind von Herrn Professor Dr. Dr. Thiel angedeutet worden: beispielsweise das bewusste Manipulieren der Fingerkuppen, um eine Identitätsfeststellung zu verhindern.

Es bleibt die Frage von Frau Kapteinat nach der Einschätzung im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Beratungszeit von – so wie ich hörte – ungefähr fünf Wochen oder so. Ich will mich insofern sehr stark den Worten von Herrn Mertens anschließen und meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, dass das Strucksche Gesetz an der ein oder anderen Stelle Einfluss in dieses Beratungsverfahren finden möge, sodass die Gelegenheit besteht, tatsächlich am Ende des Tages ...

Es ist insoweit nur ein vorweggenommener Teil einer weiteren Anpassung des Polizeigesetzes, die noch angekündigt ist. Ich halte es für äußerst wichtig – das will ich noch einmal betonen –, dass die Polizeibeamten nach all den hier stattgefundenen

Debatten und der letztendlichen Ausgestaltung des Gesetzes in der Lage sind, es sehr schnell und handlungssicher anwenden zu können. Nehmen Sie sich im Zweifel ein, zwei Wochen mehr Zeit, um es noch perfekter auszugestalten, sodass wir in der anschließenden Anwendung sehr sicher sind.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Frau Dr. Scharlau, Sie dürfen nun den dritten Block beenden.

**Dr. Maria Scharlau (Amnesty International):** Das ist natürlich eine große Ehre, dass Amnesty International sozusagen das Schlusswort sprechen darf.

Zum Thema Gewahrsam kann ich mich auch nur einigen Vorrednern anschließen. Er ist eine der schärfsten Waffen, die der Staat gegenüber den Bürgern hat, und er greift nun einmal empfindlich in die Freiheit ein. Ich würde hier gerne kurz eine Parallele ziehen, weil ich auch eine Antwort zur Fußfessel schuldig geblieben bin.

Hier wird das persönliche Leben der Menschen natürlich empfindlich getroffen, wenn sie sieben Tage oder sogar einen Monat in Haft oder in Polizeigewahrsam sind. Es hat mich vorhin hellhörig gemacht, als Frau Pohlmeier von den Schutzfaktoren bei der Einstufung oder Einordnung von Personen als Gefährder sprach. Sie nannte als Schutzfaktoren unter anderem Arbeit, Familie etc. Bestimmte Aufenthaltsanordnungen, -gebote, Kontaktverbote, Fußfesseln, aber natürlich insbesondere ein längerer Gewahrsam reißen Menschen komplett aus ihrem persönlichen Leben. Ich weiß nicht, wie man es seinem Arbeitgeber vermitteln kann.

Wir müssen uns immer darüber bewusst sein, dass wir eben nicht von Menschen reden, die sich einer Straftat verdächtig gemacht haben. Wir reden nicht von Menschen, die eine akute Gefahr darstellen, sodass sie sozusagen unmittelbar von der Straftatbegehung abgehalten werden müssen. Trotzdem werden diese Menschen eben über längere Zeit ihrer Freiheit beraubt. Das muss man einfach noch einmal so sagen.

Der Gesetzentwurf geht hier in zwei Dimensionen, die sich gegenseitig verstärken, über das bisherige Maß hinaus. Nordrhein-Westfalen will die Gefahrenschwelle absenken, also sozusagen die Voraussetzungen vermindern, bei denen ein Gewahrsam möglich ist. Dafür geht er aber auch länger. Da sehen Sie ganz klar, wo unsere großen Bedenken bei der Verhältnismäßigkeit herkommen.

Ich muss jetzt, glaube ich, nicht mehr auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eingehen. Das haben meine Vorredner umfänglich getan.

Ich möchte aber doch noch einen Satz zur Identitätsfeststellung und der Ingewahrsamnahme sagen. Aus menschenrechtlicher Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum die Weigerung oder meinetwegen die Verzögerung einer Identitätsfeststellungsmaßnahme schon fast eher zu Haft führen kann als ein Strafverdacht.

Ich höre bei den Vorrednern der verschiedenen Polizeigewerkschaften – ich weiß jetzt nicht mehr bei wem – auch, dass der Staat sich das nicht bieten lassen darf. Da soll der mangelnde Kooperationswille in gewisser Weise sanktioniert werden. Das kann

ich menschlich und auch sonst nachvollziehen, aber es gibt nach § 111 Ordnungswidrigkeitengesetz die Möglichkeit einer Geldbuße bis zu 1.000 €.

Ich habe mir von unserer internationalen Researcherin in dem Bereich sagen lassen, dass sie in ganz Europa keine vergleichbare Regelung kennt, dass man einfach bis zu sieben Tage in Haft genommen werden kann, ohne dass man im Moment einer Straftat verdächtigt wird, ohne dass man akut eine Gefahr darstellt. Das ist aus unserer Sicht eine Vorschrift, die Sie – wenn Sie sich die Zeit nehmen, noch einmal über alles nachzudenken – komplett streichen sollten.

Nun zum Taser. Es wurden die Zahlen von Amnesty aus den USA angesprochen. Ich möchte darauf gar nicht näher eingehen, weil ich auch glaube, dass man gar nicht über die Kriminalitätsbekämpfung in den USA sprechen muss. Ein interessanter Punkt aus diesen Zahlen ist, dass 800 Menschen im Zusammenhang mit dem Einsatz eines Tasers gestorben sind. Die Zahlen sind hoch, und wir sagen nicht, dass alle direkt durch den Taser umgekommen sind. Das Interessante ist, dass viele Menschen, die da in Kontakt mit der Polizei gekommen sind, in diesem Moment unbewaffnet waren. Sie waren eben nicht – und hier komme ich zum Vergleich mit der Schusswaffe – in einer Weise gefährlich, die möglicherweise einen Schusswaffengebrauch ermöglicht hätte.

Aus Sicht von Amnesty International ist ganz klar, dass da, wo der Taser angewendet wird und die Schusswaffe nicht angewendet werden muss, sondern gezielt ersetzt und dadurch Leben geschützt wird, nichts gegen den Einsatz des Tasers zu sagen ist. Wir sind nicht grundsätzlich gegen diese Waffe, sondern aus unserer Sicht gibt es einfach immer noch grundsätzliche Bedenken, dass die Gefährlichkeit unterschätzt wird.

Wir kennen das aus ganz aktuellen Studien. Ich kann Sie nur auffordern, den in meiner Stellungnahme genannten Bericht aus diesem Jahr zu einem Einsatzprojekt der niederländischen Polizei mit dem Taser anzusehen. Darin kommt zur Geltung, dass der Taser in der Realität oft und auch im Kontaktmodus angewendet wird, wo andere Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Es scheint empirisch zu sein, dass der Taser durch die Einfachheit der Benutzung in gewissem Maße zu Missbrauch einlädt.

Ich kann Sie nur einladen, die Website der Firma Taser, die mittlerweile Axon heißt, zu besuchen. Einerseits preist die Firma selbst dort die Sicherheit der Waffe an und sagt, wie ungefährlich sie ist. Wenn man sich auf der anderen Seite die rechtlichen Warnhinweise anschaut, schlackern einem eigentlich die Ohren, denn es wird gleichzeitig gesagt, dass man nicht auf den Brustbereich zielen darf, dass es ein kardiales Risiko gibt etc.

Amnesty International empfiehlt, dass drei Risikogruppen einfach komplett aus der Taseranwendung ausgenommen werden. Wenn der Taser für eine breitere Polizei eingeführt wird, müssen einfach sehr klare Einsatzregeln geschaffen werden. Es sollte zum Beispiel verboten werden, ihn gegenüber alten Menschen, Kindern und erkennbar Schwangeren – was aus der Ferne nicht leicht zu erkennen ist – einzusetzen.

Zu diesem Punkt noch ein konkreter Hinweis: In der Gesetzesbegründung werden zum Beispiel Menschen unter Alkohol- und Drogeneinfluss als besondere Zielgruppe genannt, wo sich der Taser eignen würde. Genau das sind aber auch die Menschen, bei denen erwiesenermaßen eine große Gesundheitsgefahr vom Taser ausgehen kann.

Zum Aspekt der Zeit möchte ich – wie schon vorher – sagen, dass Amnesty International oft mit der Polizei übereinstimmt. In diesem Fall möchte ich Sie ebenfalls eindringlich darum bitten, sich Zeit zu nehmen und noch einmal auf die Erfahrung aus anderen Staaten zu blicken. Andere Bundesländer sind durchaus interessant, aber auch andere europäische Staaten. Wir haben im Jahr 2017 einen Bericht über Antiterrormaßnahmen in 14 EU-Staaten vorgelegt. Dieser ist sehr erhellend. Ich kann Sie nur ermuntern, jetzt nicht die Fehler zu machen, die andere schon gemacht haben.

Ich vertraue darauf – und ich finde, man kann es der Gesetzesbegründung auch entnehmen –, dass Sie nach bestem Wissen und Gewissen ein Gesetz schaffen wollen, dass die Bevölkerung vor den Gefahren des Terrorismus schützt. Dazu kann ich aus menschenrechtlicher Sicht nur sagen, dass das geboten ist, denn es gibt auch eine menschenrechtliche Schutzpflicht zum Schutz von Leben und Gesundheit.

Aber sorgen Sie dafür, dass die weitere Kernaufgabe des Staates, nämlich die Freiheit zu schützen und die Menschenrechte im Blick zu haben, ebenfalls weiterhin erfüllt wird. Ich glaube, dann kann auch ein größerer politischer Konsens erreicht werden. Dann hat auch die Polizei ein rechtssichereres Gesetz. Dann sind bestimmte Vorschriften vielleicht auch weniger eine Zumutung für die Polizei, denn auch solche Vorschriften gibt es.

Es wurde auch schon gesagt, dass man sich nicht immer sklavisch an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts halten muss. Sie sollten sich aber auf jeden Fall – ich glaube, das ist auch Ihr Anspruch – an die Vorgaben des Grundgesetzes, der Grundrechte und der Menschenrechte halten.

Im Übrigen kann ich nur dazu ermuntern – und ich glaube, das fällt manchmal auf der Landesebene ein wenig hinten runter –, sich auch durchaus die Maßgaben der Vereinten Nationen und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und anderer Gremien des Europarats anzuschauen, die es auch zu vielen dieser interessanten Punkte gibt. Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Daniel Sieveke:** Vielen Dank für Ihre wertvollen Beiträge.

Das Protokoll der Anhörung wird kurzfristig im Internetangebot des Landtages abrufbar sein. Der Ausschuss wird sich intensiv damit beschäftigen und sich am 5. Juli weiter mit dem Gesetzentwurf befassen.

Ich wünsche unseren Gästen eine gute Rückreise.

gez. Daniel Sieveke  
Vorsitzender

**Anlage**

19.06.2018/25.06.2018

160



**Anhörung von Sachverständigen  
Sitzung des Innenausschusses****Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen -  
Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2351

am Donnerstag, dem 7. Juni 2018,  
10.00 Uhr bis max. 15.30 Uhr, Plenarsaal**T a b l e a u**

<b>eingeladen</b>	<b>Redner/in</b> Weitere Teilnehmer/-innen	<b>Stellung- nahme</b>
Universität Würzburg Lehrprofessur für Öffentliches Recht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Würzburg	<b>Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz</b>	<b>17/632 Neudruck</b>
Deutsche Hochschule der Polizei Münster	<b>Professor Dr. Dr. Markus Thiel</b>	<b>17/651</b>
Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter der Universität zu Köln Köln	<b>Dr. Nikolaos Gazeas</b>	<b>17/662</b>
Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaft Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Gelsenkirchen	<b>Professor Dr. Thomas Grumke</b>	<b>17/648</b>
Professor Dr. Jörg Ennuschat Ruhr-Universität Bochum Bochum	<b>Professor Dr. Jörg Ennuschat</b>	<b>17/657</b>
Dr. Markus Löffelmann Richter am Landgericht München I München	<b>Dr. Markus Löffelmann</b>	<b>17/641</b>
Professor Dr. Christoph Gusy Universität Bielefeld Fakultät für Rechtswissenschaft Bielefeld	<b>Professor Dr. Christoph Gusy</b>	<b>17/630</b>
Professor Dr. Clemens Arzt Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	<b>Professor Dr. Clemens Arzt</b>	<b>17/652</b>
Bundeskriminalamt Dr. Julia Pohlmeier Wiesbaden	<b>Dr. Julia Pohlmeier</b>	<b>17/640</b>

<b>eingeladen</b>	<b>Redner/in</b> Weitere Teilnehmer/-innen	<b>Stellung- nahme</b>
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW Abteilung Münster, Studienort Bielefeld Bielefeld	<b>Professor Dr. Martin Klein</b>	<b>17/644</b>
Professor Dr. Christian von Coelln Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln Köln	<b>Professor Dr. Christian von Coelln</b>	<b>17/663</b>
Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Helga Block</b> Jutta Katernberg Sebastian Lotthus	<b>17/645</b>
Gewerkschaft der Polizei Landesbezirk Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Michael Mertens</b> Volker Huß	<b>17/642</b>
Deutsche Polizeigewerkschaft Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Erich Rettinghaus</b> Jörg Bialon Malte Poerschke	<b>17/647</b>
Bund Deutscher Kriminalbeamter Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Sebastian Fiedler</b> Oliver Huth	<b>17/658</b>
Deutscher Richterbund NRW DirAG Christian Friehoff Hamm	-	-
Dr. Maria Scharlau, LL.M. Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V., Berlin	<b>Dr. Maria Scharlau</b> Gerrit Philipps	<b>17/646</b>

weitere Stellungnahmen:

ver.di Landesbezirk NRW

Stellungnahme 17/660

\*\*\*