

Der Präsident des Landtags NRW
Referat I.1 - Plenum, Ausschüsse
z.Hd. Frau Hielscher
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/648

A09, A14



Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung
NRW

Gelsenkirchen

Studienort Gelsenkirchen
Wanner Straße 158-160
45888 Gelsenkirchen

30.Mai 2018

Prof. Dr. Grumke
Tel: 0209 / 1 55 28-1308
Fax: 0209 / 1 55 28-2300
Mobil: 0172 / 6086292
thomas.grumke@fhoev.nrw.de

Sehr geehrte Frau Hielscher,

nachfolgend meine Stellungnahme zur Anhörung des
Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf zur Stär-
kung der Sicherheit in NRW, Drs. 17/2351, am 7.
Juni.

Mit freundlichen Grüßen,

Öffentliche Verkehrsmittel
Ab Hbf Buslinie 382
bis Haltestelle Irmgardstraße
oder Buslinie 340
bis Haltestelle Oskarstraße

Prof. Dr. Thomas Grumke

Vorbemerkung

In der folgenden Stellungnahme äußere ich mich aus politikwissenschaftlicher Sicht zu diesem für die innere Sicherheit sehr wichtigen Gesetzentwurf. Aus fachlichen Erwägungen beschränke ich mich auf den Block 2 (Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorgefahr), und möchte mich wie folgt einlassen:

1. Terroristische Gefahr

Das Problem der terroristischen Gefahr ist in der Begründung des Gesetzentwurfes zutreffend geschildert. Sowohl der globale jihadistische (z.B. ISIS), als auch der rechtsextremistisch motivierte (z.B. NSU) Terrorismus ist eine nicht nur abstrakte, sondern tatsächliche Gefahr.¹



In den letzten zehn Jahren hat sich gerade die **salafistische Szene** in Deutschland massiv vergrößert und ausgebreitet. Ihre Anhänger werden gewaltbereiter, die Gefahr von terroristischen Anschlägen steigt. Der deutsche Staat und seine Bürger werden als primäres Feindbild bei den Salafisten angesehen. Die Sicherheitsbehörden beobachten in den letzten Jahren neben einer Ausweitung der Methoden der Tatbegehung bei den Anschlägen eine Zunahme unterschiedlicher Täterprofile. Neben erwachsenen Salafisten sind bereits radikalisierte Jugendliche sowie Flüchtlinge als Attentäter bzw. potenzielle Attentäter in Erscheinung getreten. Ein besonderes Problem stellt dabei der Typus des „Einzeltäters“ dar. Diese Personen agieren nicht in Gruppen. Sie entschließen sich vielmehr zu häufig nur dem Anschein nach spontanen, meist amok-ähnlichen Taten. Anschläge mit einfachen Tatmitteln wie Messern oder Fahrzeugen erfordern dabei wenig Kenntnisse und Planung. Hinzu kommen vermehrt Frauen und Rückkehrer aus dem Irak und Syrien.

Im Bereich **Rechtsextremismus** kann man insbesondere im Zuge der Diskussion über Flüchtlinge von einer Entgrenzung sprechen, die sich auch in immer offener geführten Gewaltdiskursen äußert. Zwei Drittel der identifizierten Tatverdächtigen von Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte waren bislang nicht mit rechtsextremistisch motivierten Straftaten oder in rechtsextremistischen Organisationen aufgefallen. Die mutmaßlichen Täter

¹ Vgl. hier und im Folgenden die Jahresberichte des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Abt. Verfassungsschutz im IM NRW.

von Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte stammen überwiegend aus dem lokalen Umfeld. Es handelt sich somit um einen neuen Tätertyp, der den Sicherheitsbehörden im Vorfeld gefahrenabwehrende Maßnahmen erschwert. In einigen Fällen gibt es lokale rechtsextremistische Gruppen, die mehrfach Anschläge gegen Flüchtlingsunterkünfte und politische Gegner durchführten (Freitaler Gruppe aus Sachsen, Nauener Gruppe aus Brandenburg) beziehungsweise diese planten (Bamberger Gruppe aus Bayern). Der von rechtsextremistischen Organisationen geschürte Hass gegen Migranten, Muslime, Juden und Vertreter des politischen Systems veranlasst und bestärkt Personen, schwere Gewalttaten zu begehen.

Ferner besteht ein erhebliches **linksextremistisches** Gewaltpotenzial, das unterhalb der Schwelle des Terrorismus eine dennoch deutliche Gefahr für die innere Sicherheit darstellt (z.B. gewaltsamer Protest gegen den G 20-Gipfel in Hamburg).

Der demokratische Rechtsstaat ist verpflichtet, die körperliche Unversehrtheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen und diesen grundsätzlich ein Leben in **Sicherheit und Freiheit** zu garantieren.

1.1 §8 (5) neu: Die „drohende terroristische Gefahr“


Aus oben genannten Gründen gehe ich an dieser Stelle nur auf die „drohende terroristische Gefahr“ ein und äußere mich nicht zu der juristisch zu beurteilenden Kategorie der allgemeinen „drohenden Gefahr“, wie sie im §8 (4) neu eingeführt wird.

Hiervon unbenommen, halte ich den in §8 (5) **neu eingeführten Begriff der „drohenden terroristischen Gefahr“ für sinnvoll**. Wie aus Punkt 1 meiner Einlassungen hervorgeht, ist diese drohende terroristische Gefahr real, komplex und international.

Zudem stimmen die im neuen §8 (5) genannten Kriterien weitgehend mit den üblichen Definitionen von **Terrorismus** überein, wie sie zum Beispiel von den Vereinten Nationen formuliert wurde. Dies schließt Straftaten ein, „namentlich auch gegen Zivilpersonen, die mit der Absicht begangen werden, den Tod oder schwere Körperverletzungen zu verursachen, oder Geiselnahmen, die mit dem Ziel begangen werden, die ganze Bevölkerung, eine Gruppe von Personen oder einzelne

Personen in Angst und Schrecken zu versetzen, eine Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen [...]“²

1.2 Erwerb notwendiger Phänomenkenntnisse und analytischer Fähigkeiten in Aus- und Fortbildung



Wie schon aus den Ergebnissen der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum „Nationalsozialistischen Untergrund“ (NSU) deutlich hervorgegangen ist, können jedoch auch weitreichende rechtliche Befugnisse und Ermächtigungen nicht wirken, wenn das Personal von Sicherheitsbehörden nicht über die **notwendigen Phänomenkenntnisse und analytischen Fähigkeiten** verfügt, die drohende terroristische Gefahr auch konkret zu erkennen. Dies gilt selbstredend für die Bereiche Extremismus und Terrorismus zuständigen Staatsschutzstellen, jedoch in gleichem Maße für die sogenannten *First line Officers*, die idealerweise im täglichen Dienst in der Lage sein müssen Indikatoren einer Radikalisierungstreppe³ oder auch einschlägige Symboliken bei einem Demonstrationsgeschehen oder anderen Konflikten sofort zu erkennen. Des Weiteren sollten **grundlegende Kenntnisse der ideologischen Grundlagen** aller extremistischen Phänomene zum Handwerkszeug aller Polizistinnen und Polizisten gehören, zum Beispiel um sicher zwischen Islam und Islamismus, Rechtsradikalismus und Rechtsextremismus, Protest und Terrorismus unterscheiden zu können.

Obwohl begrüßenswerter Weise mittlerweile mit „Amok/TE“ die Bekämpfung terroristischer Lagen obligatorischer Bestandteil in der Trainingsphase der polizeilichen Ausbildung in NRW ist, sind dies die Themen Extremismus und Terrorismus bzw. die Phänomenkenntnisse hierzu bedauerlicherweise nicht. Zu fordern ist daher **ein verpflichtendes Modul Extremismus/Terrorismus in der polizeilichen Ausbildung an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW**, um die im neuen Polizeigesetz formulierte „drohende terroristische Gefahr“ auch konkret erkennen und analysieren zu können.

² Auszug aus der Resolution 1566 (2004) vom 8. Oktober 2004, www.un.org/depts/german/sr/sr_04-05/sr1566.pdf.

³ Vgl. Fathali M. Moghaddam, The Staircase to Terrorism, in: American Psychologist (February–March) 2005, S. 161-169, online: <http://fathalimoghaddam.com/wp-content/uploads/2013/10/1256627851.pdf>

An dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass gerade bei den Absolventinnen und Absolventen des Studienganges PVD an der FHöV NRW erhebliche, u.a. auch die Terrorismusabwehr wertvolle Potenziale bestehen, die leider nicht immer von den Polizeibehörden zur Kenntnis genommen oder gewürdigt werden. So ergab eine Studie zur vorpolizeilichen Expertise von Polizeibeamtinnen und -beamten am Studienort Mühlheim, dass allein die ca. 500 Befragten dort **Kenntnisse in 25 verschiedenen Sprachen** aufwiesen, darunter auch Persisch, Türkisch, Chinesisch oder Arabisch.⁴

1.3 Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE

Neben den genannten unerlässlichen menschlichen Fähigkeiten in der Bekämpfung des Terrorismus, sind auch technische Analyseinstrumente heute Standard. Ein herausragendes Beispiel ist das vom BKA in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Forensische Psychologie der Universität Konstanz entwickelte Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE.



Für die Anwendung von RADAR-iTE greifen die Sachbearbeiter auf Informationen zurück, die ihnen bereits vorliegen oder die sie aufgrund der gültigen Rechtslage erheben dürfen. Die in RADAR-iTE abgefragten Informationen beziehen sich auf beobachtbares Verhalten - und nicht etwa auf Merkmale wie die Gesinnung oder Religiosität einer Person. Die Sachbearbeiter ziehen möglichst viele Informationen zu Ereignissen aus dem Leben der Person heran, die zum besseren Gesamtverständnis einer aktuell bestehenden Problemsituation notwendig sind. Für den Einsatz von RADAR-iTE **muss jedoch ein Mindestmaß solcher Informationen vorliegen**. Ferner ist selbstverständlich auch ein solches Instrument nur so gut wie die sie „bedienenden“ Personen. Die Einrichtung der Koordinierungsstelle Gefährdeter (KoSt-TE) beim Landeskriminalamt NRW ist hier ein Schritt in die richtige Richtung.

Im Ergebnis wägt die sachbearbeitende Dienststelle die Handlungsoptionen ab und wählt anhand der festgestellten Risiko- und Schutzbereiche individuell passende Interventionsmaßnahmen im rechtlich zulässigen und tatsächlich möglichen Rahmen.

⁴ Vgl. <https://www.fhoev.nrw.de/nachrichten/artikel/studie-zur-vorpolizeilichen-expertise/>

2. §20c neu: TKÜ und Quellen-TKÜ

Extremistische Propaganda und Radikalisierung verlagern sich – nicht zuletzt aufgrund staatlicher Maßnahmen gegen extremistische Netzwerke und ihre Protagonisten – mehr und mehr ins Internet. Die Basis sind dabei in der Regel keine statischen Webseiten. Vielmehr werden soziale Netzwerke und Kommunikationsdienste genutzt, die kostenfrei zu Verfügung stehen und selber keine extremistische Agenda verfolgen.

In den vergangenen Jahren hat die Bedeutung von Messenger-Diensten wie WhatsApp oder Telegram für die interne Vernetzung aller extremistischen Szenen enorm zugenommen. Hierüber mobilisieren sich Szenen und verabreden sich kurzfristig zu Aktionen. Dabei bemühen sich die Aktivisten, bei ihrer Kommunikation auf **verschlüsselte Messenger-Dienste** zurückzugreifen. So gibt z.B. die rechtsextremistische Webseite „Sicherheit für Nationalisten“ zahlreiche Hinweise, wie man mit dem Smartphone im Geheimen kommuniziert; ähnliche Angebote sind Standard im salafistischen und auch im linksextremistischen Bereich.



Vor diesem Hintergrund ist eine Erweiterung der Befugnisse, wie sie in §20c neu eingeführt werden, **dringend notwendig**. Um ihrem Auftrag zur Gefahrenabwehr effektiv nachkommen zu können, muss die Polizei tatsächlich in die Lage versetzt werden, durch Auswertung von verschlüsselten Kommunikationsinhalten terroristische Netzwerke aufzudecken bzw. Zugang zu oben genannten einschlägigen Messengerdiensten zu erhalten. Diese Einschätzung wird noch verstärkt durch die zwingende Notwendigkeit nationaler wie internationaler enger Zusammenarbeit gegen den global agierenden Terrorismus. Verwiesen werden soll an dieser Stelle nur auf die 2010 verurteilte **Sauerland-Gruppe**, deren Existenz deutschen Sicherheitsbehörden allein zur Kenntnis gelangte durch vom amerikanischen Geheimdienst NSA durch Quellen-TKÜ generierten Email-Verkehr. Auf diese Weise wurden mutmaßlich schwere terroristische Anschläge verhindert, jedoch in Abhängigkeit von Informationen anderer Dienste.

Trotz der dringenden Notwendigkeit der Erweiterung der Befugnisse des §20c neu, sollen auch an dieser Stelle potentielle tatsächliche Hürden thematisiert werden. So bleibt auch die Quellen-TKÜ beim Typus des „Alleintäters“ u.U. unwirk-

sam, wenn dieser kein Teil eines einschlägigen Netzwerkes oder Freundeskreises ist und so keine Kommunikation vorliegt, die abgeschöpft werden könnte (bspw. Arid Uka, der 2011 am Frankfurter Flughafen den ersten islamistisch motivierten Anschlag mit Todesopfern in Deutschland beging).

Die Durchführung einer Quellen-TKÜ erfordert zudem einen **erheblichen technischen wie personellen Aufwand**. So wird es erstens notwendig sein, technische Mittel für alle Versionen aller existierenden Betriebssysteme aller verkäuflichen Endgeräte vorzuhalten und passgenau sowie im rechtlichen Rahmen zeitnah einsetzen zu können. Sollte hier ein so genannter „zertifizierter Trojaner“ erforderlich sein, kann es sehr schwer werden die Erfüllung der gesetzlichen Norm mit der technischen Entwicklung in zeitlichen Einklang zu bringen.



Zweitens erfordert die Auswertung der hieraus gewonnenen Daten wiederum erhebliche Phänomen- sowie Sprachkenntnisse, um diese dann einer adäquaten Analyse und Verknüpfung zuzuführen. Nicht unerheblich sind ferner auch die Anforderungen an die diese Maßnahmen anordnenden Amtsgerichte.

3. §34b neu: Aufenthalts- und Kontaktverbot sowie §34c neu: Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Aus Sicht der Terrorismusbekämpfung gibt es gute Argumente für und gegen diese neu gefassten Befugnisse. So wird sich ein zur Begehung eines terroristischen Anschlags entschlossener Täter weder durch ein Aufenthalts- und Kontaktverbot noch durch eine elektronische Aufenthaltsüberwachung an der Tatbegehung hindern lassen.

Differenzierter soll die Komplexität dieser Materie jedoch anhand von Fallbeispielen verdeutlicht werden:

- a) **Rafik Y.** war 2015 der einzige Islamist, der in Berlin eine sog. elektronische Fußfessel trug. Der immer wieder sehr aggressiv auftretende, einschlägig bekannte Iraker konnte sich im September 2015 eine Stunde lang nach Durchschneiden seiner Fußfessel unbehelligt in Spandau bewegen, ohne dass eine Fahndung ausgelöst wurde.

So löste Rafik Y. um 8.53 Uhr zwar einen Alarm in der bundesweit für alle Fußfesseln

zuständigen „Gemeinsamen Überwachungsstelle der Länder“ (GÜL) in Hessen aus und die Beamten in Hessen riefen Rafik Y. sofort, um 8.54 Uhr über ein spezielles Mobiltelefon an. Jeder Fußfesselträger ist verpflichtet, dieses Telefon ständig mitzuführen. Da Y. am Telefon verwirrt klang, wurde anschließend sofort, um 8.58 Uhr die Berliner Polizei informiert - allerdings wurde ein falscher Name genannt. Um 9.48 Uhr ging dann der erste Notruf ein, weil ein Mann Passanten mit dem Messer bedrohte. Um 9.53 fuhr eine Streife daraufhin los und wurde von Y. unmittelbar attackiert. Eine Polizistin wurde schwer verletzt, der Täter in Notwehr erschossen.⁵



b) Am 26.7.2016 betrat der unter Hausarrest stehende Islamist **Adel Kermiche** die Kirche von Saint-Étienne-du-Rouvray (Normandie), nahm fünf Geiseln und schnitt dem 86-jährigen Priester Jacques Hamel zusammen mit einem Komplizen, den er nur Tage vorher im Internet kennengelernt hatte, die Kehle durch. In Frankreich werden seitdem elektronische Aufenthaltsüberwachungen kritisch diskutiert. Die Technik schlage ständig grundlos Alarm, weil schlechte Systeme im Einsatz seien, wird bemängelt. Innerhalb von sechs Jahren hätten die Justizbehörden vier Mal den Hersteller gewechselt. Jedes Mal sei das System billiger und die Fußfessel störanfälliger geworden.⁶

c) Auch **Amedy Coulibaly**, der am 8. und 9.1.2015 im Umfeld des Charlie Hebdo-Anschlags eine Polizistin und in einem jüdischen Supermarkt vier weitere Personen ermordete, musste nach Haftentlassung am 4. März 2014 bis zum 15. Mai 2014 eine elektronische Fußfessel tragen. Da die richterliche Anordnung nach dem 15. Mai nicht ver-

⁵ Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/erschossener-islamist-in-berlin-spandau-polizisten-liefen-rafik-y-ahnungslos-ins-messer/12341164.html>

⁶ Vgl. <https://www.counterextremism.com/extremists/adel-kermiche>

längert wurde, konnte sich Coulibaly zur Tatbegehung frei bewegen.

- d) Als potenzielles Gegenbeispiel kann der Fall **Anis Amri** gelten. Dessen Tatbegehung (Ermordung eines LKW-Fahrers und mehrfaches Umfahren des Tatortes mit dem LKW) wäre wohl mit einer elektronischen Überwachung nicht möglich gewesen.

Wie diese kursorischen Beispiele zeigen, hängt der Erfolg auch dieser neuen rechtlichen Befugnisse entscheidend von der tatsächlichen technischen und fachlichen Kompetenz sowie klaren ein-satztaktischen Verhaltensregeln der Polizei ab. Zudem scheint vollkommen unklar, welche konkreten „technischen Mittel“ zur Aufenthaltsüberwachung eingesetzt werden sollen. Wartung, Reparatur der Geräte, Verarbeitung und Analyse der anfallenden Daten sind nur einige der zu bedenken-den potentiellen Hürden.



4. Zusammenfassung

- 1. Die drohende terroristische Gefahr in Deutschland ist real, komplex und international.** Der demokratische Rechtsstaat ist verpflichtet, auch alle notwendigen rechtlichen Maßnahmen im Verfassungsrahmen zu ergreifen, um die körperliche Unversehrtheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen und diesen grundsätzlich ein Leben in Sicherheit und Freiheit zu garantieren.
- 2. Grundsätzlich gilt jedoch nicht, wenig über Viele zu wissen, sondern es kommt darauf an, viel über wenige Gefährder zu wissen.**
- 3. Der in §8 (5) neu eingeführte Begriff der „drohenden terroristischen Gefahr“ ist sinnvoll.** Die hier genannten Kriterien stimmen weitgehend mit den üblichen Definitionen von Terrorismus überein.
- 4. Eine zentrale Erkenntnis aus den NSU-Untersuchungsausschüssen ist, dass auch weitreichende rechtliche Befugnisse und Ermächtigungen nicht wirken, wenn das Personal von Sicherheitsbehörden nicht über die notwendigen Phänomenkenntnisse und analytischen Fähigkeiten verfügt,** die drohende

terroristische Gefahr auch konkret zu erkennen.

5. Zu fordern ist daher **ein verpflichtendes Modul Extremismus/Terrorismus in der polizeilichen Ausbildung an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW**, um die im neuen Polizeigesetz formulierte „drohende terroristische Gefahr“ auch konkret erkennen und analysieren zu können.
6. Risikobewertungsinstrumente wie **RADAR-ITE** sollten standardmäßig eingesetzt und die hierfür notwendigen technischen wie personellen Mittel bereitgestellt werden.
7. **Eine Erweiterung der Befugnisse, wie sie in §20c (TKÜ, Quellen-TKÜ) neu eingeführt werden, ist dringend notwendig.** Um ihrem Auftrag zur Gefahrenabwehr effektiv nachkommen zu können, muss die Polizei tatsächlich in die Lage versetzt werden, durch Auswertung von verschlüsselten Kommunikationsinhalten terroristische Netzwerke aufzudecken bzw. Zugang zu einschlägigen Messengerdiensten zu erhalten. Auch hier sind die technischen wie personellen Voraussetzungen zu schaffen.
8. **Ein zu einem terroristischen Anschlag entschlossener Täter wird sich weder durch ein Aufenthalts- und Kontaktverbot (§34b neu) noch durch eine elektronische Aufenthaltsüberwachung (§34c neu) an der Tatbegehung hindern lassen.** Potenziell kann - adäquate technische, personelle und einsatztaktische Mittel vorausgesetzt - die elektronische Aufenthaltsüberwachung die Begehung eines terroristischen Anschlages jedoch erheblich erschweren.

