

Stellungnahme

Berlin, 25.05.2018

Stellungnahme Kriminaldirektorin Dr. Pohlmeier, Referatsleiterin beim Bundeskriminalamt,
anlässlich der Teilnahme einer Anhörung des nordrhein-westfälischen Innenausschusses am
7. Juni 2018
zum

Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung
des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2351 (PolGE)

Die Vorlage des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (im Weiteren PolGE) wird von mir ausdrücklich begrüßt. Die Änderungen des PolGE entsprechen den Beschlussfassungen der sicherheitsbehördlichen Gremien, die die Angleichung der deutschen Polizeigesetze auf ein einheitliches Niveau fordern (*so u. a. im Abschlussbericht ‚Gesetzgeberische Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus‘ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des Unterausschusses ‚Recht und Verwaltung‘ unter Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt und des Unterausschusses ‚Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung‘ vom 11.05.2017*).

Die polizei-fachliche Notwendigkeit der neu einzuführenden Befugnisse der Telekommunikationsüberwachung einschließlich der sogenannten Quellen-TKÜ, der Aufenthaltsanordnungen und Kontaktverbote und der elektronischen Aufenthaltsüberwachung wurde von den zuständigen Facharbeitsgruppen geprüft und einvernehmlich bejaht (*so zuletzt am 15.01.2018 in einer Stellungnahme des Polizeivollzuges für den Unterausschuss ‚Recht und Verwaltung‘ zur Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes*).

Seit 2009 verfügt das Bundeskriminalamt über umfassende präventiv-polizeiliche Befugnisse im Bereich des Internationalen Terrorismus, u. a. auch über die sogenannte Quellen-TKÜ. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil zum „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ (BKAG) vom 20.04.2016 (AZ. 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09) die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen für die Ausgestaltung dieser Befugnisnormen festgelegt. 2017 erfolgte die Anpassung des BKAG an die Bundesverfassungsgerichts-Rechtsprechung und an die Erfordernisse der neuen Europäischen Datenschutzgrundverordnung und trat am 25.05.18 in Kraft. Im Rahmen dieser Novelle wurden auch die Befugnisse zu Aufenthaltsvor-

gaben und Kontaktverboten und zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus eingefügt.

Ungeachtet der dem Bundeskriminalamt nunmehr zur Verfügung stehenden Kompetenzen zeigt gerade der Bereich des Internationalen Terrorismus die Notwendigkeit eines einheitlich präventiv-polizeilichen Schutzniveaus in Bund und Ländern.

Im Bereich des Internationalen Terrorismus sind Anzahl und Qualität von gefährdungsrelevanten Einzelhinweisen – also derjenigen Hinweise, die Anschlagplanungen oder aber terroristische Gewalttaten beinhalten – ab 2012 (2012: 121) massiv gestiegen und stagnieren aktuell auf einem hohen Niveau (2017: 352).

Das Bundeskriminalamt bewertet als Zentralstelle der deutschen Polizei diese Einzelhinweise. Es prüft zudem, ob die Voraussetzungen des § 5 BKAG-neu vorliegen und das Bundeskriminalamt den Gefahrensachverhalt übernimmt. Dies geschieht jedoch nur in Ausnahmefällen, zumeist dann, wenn die Bearbeitung des Sachverhaltes entweder sehr hohe personelle und technische Ressourcen erfordert oder aber eine intensive Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten und/oder ausländischen Dienststellen erforderlich ist. Seit 2009 wurden von rund 1900 relevanten Einzelhinweisen lediglich 21 durch das Bundeskriminalamt übernommen und bearbeitet.

Die weit überwiegende Zahl der Gefährdungshinweise wird zur weiteren Bearbeitung an die zuständigen Landespolizeibehörden weitergegeben. Nordrhein-Westfalen ist als bevölkerungsreichstes Bundesland mit der höchsten Anzahl von Gefährdern in besonders hohem Maße gefordert. Befugnislücken im Landesrecht erweisen sich hier als Sicherheitslücken im Bereich des Internationalen Terrorismus. Der PolGE schließt diese Lücken.

Im Einzelnen:

Zu den Gefahrbegriffen

Das Bundesverfassungsgericht hat in der o.g. Entscheidung zum BKAG auf den bis zu diesem Zeitpunkt nicht umfassend wahrgenommen Handlungsspielraum des Gesetzgebers hingewiesen. Gerade im Vorfeld terroristischer Straftaten können Überwachungsmaßnahmen auch dann erlaubt werden, wenn keine konkrete Gefahr erkennbar ist, jedoch – so die Wortwahl des Gerichtes – das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie terroristische Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird. Der Gesetzgeber hat diesen Handlungsspielraum nunmehr im neuen BKAG und im PolGE ausgefüllt und die Anforderungen für die jeweilige Befugnisausübung im Gesetz nach der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtsurteils konkretisiert. Dieser Schritt erlaubt es den Sicherheitsbehörden, auf die von einer jeweiligen Person ausgehende Gefahr abzustellen. Diese Erweiterung der polizeilichen Perspektive ist angesichts der aktuellen Entwicklungen im Phänomenbereich – Anstieg der Gefährderzahlen, öffentliche Aufrufe von Terroristischen Organisationen zur Anschlägsbegehung, Tendenz zu Anschlägen mit einfach und unauffällig zu beschaffenden Tatmitteln wie Fahrzeuge, Messer, ect. – auch notwendig, um im Vorfeld konkreter Gefahrenlagen handeln zu können. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im Vorfeld einer „konkreten Gefahr“ zur Verhütung von Straftaten seit jeher in den Polizeigesetzen ein polizeiliches Tätigwerden – auch mit, sofern erforderlich, eingriffsintensiven Maßnahmen – nach Maßgabe der jeweiligen Ausgestaltung der Befugnisnorm zulässig sein kann.

Zur TKÜ und Quellen-TKÜ

Der Telekommunikationsüberwachung kommt bei der Terrorismusbekämpfung eine Schlüsselrolle zu. Im Jahr 2016 gab es in Deutschland mehrere versuchte bzw. erfolgreiche Anschläge mit einfach und unauffällig zu beschaffenden Tatmitteln, bei denen die Täter im Vorfeld mit Mitgliedern der Terrororganisation Islamischer Staat (IS) in Kontakt standen. An diesen Fällen wird deutlich, dass im Vorfeld möglicher Straftaten die Überwachung der Kommunikation häufig der einzige Weg ist, um die Gefahrenlage erhellen zu können. Von diesem Instrument wird im präventiv-polizeilichen Bereich auch intensiv Gebrauch gemacht. In den 21 Gefahrenabwehrvorgängen des Bundeskriminalamtes wurden bislang über 400 TKÜ- und Quellen-TKÜ-Maßnahmen durchgeführt. Die vermeintlich hohe Zahl der über-

wachten Anschlüsse spiegelt in erster Linie das veränderte Kommunikationsverhalten einer modernen Gesellschaft wieder. Die Mehrzahl der heute gekauften SIM-Karten werden nicht mehr als personalisierte Telefonnummer genutzt. Vielmehr wird das mit den SIM-Karten verbundene Datenvolumen für Internettätigkeiten genutzt. Damit einhergehend erfolgt ein Großteil der heutigen Kommunikation über das Internet über sogenannte Messengerdienste (WhatsApp, Telegram oder Facebook-Chats). WhatsApp geht beispielsweise von insgesamt 50,54 Millionen WhatsApp-Nutzern in Deutschland aus (*siehe dazu <https://www.whatsbroadcast.com/de/content/whatsapp-nutzerzahlen-deutschland-2018>*). Die gängigen, im Internet kostenfrei angebotenen Dienste sind mittlerweile standardmäßig verschlüsselt. Eine Überwachung ist damit in der Regel nur noch über die Quellen-TKÜ möglich. Wer grundsätzlich die präventiv-polizeiliche Überwachung der laufenden Kommunikation befürwortet, muss die Befugnisse auch der heutigen Realität anpassen. Der PolGE ist mit der gleichzeitigen Einführung der herkömmlichen und der Quellen-TKÜ konsequent. Die Möglichkeit, die Maßnahme bereits bei einer im unmittelbaren Vorfeld einer konkreten Gefahr durchzuführen, steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ist aus Sicht des Bundeskriminalamtes eine adäquate Reaktion auf die aktuelle Bedrohungslage. Aus Sicht des Bundeskriminalamtes wird damit eine bislang bestehende Sicherheitslücke im Bundesgefüge geschlossen.

Zu Aufenthalts- und Kontaktverboten / Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Die Arbeit im Bereich des Internationalen Terrorismus ist durch Informationsasymmetrien geprägt. Ausländische Nachrichtendienste geben ihre Erkenntnisse zu möglichen Gefährdungen häufig nur für den präventiv-polizeilichen Gebrauch frei, nicht aber für die Verwendung im Strafprozess. Diese Verwendungsbeschränkungen dienen dem Schutz nachrichtendienstlicher Methoden bzw. dem Schutz von Hinweisgebern. Sie werden von deutscher Seite im Rahmen der sogenannten ‚*third party rule*‘ beachtet. Es ist daher im Bereich des Internationalen Terrorismus nicht ungewöhnlich, dass im Strafverfahren und im Gefahrenabwehrvorgang mit unterschiedlichen Informationsständen gearbeitet werden muss. Gerade in diesen Fallkonstellationen kommt es – insbesondere wenn im Rahmen offener Maßnahmen die Verdachtsmomente offengelegt werden, ohne dass ein Haftbefehl ergeht – zu der Notwendigkeit einer verstärkten präventiv-polizeilichen Überwachung. Aufenthaltsgebote und Kontaktverbote und die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes sind hierzu erforderliche Mittel, um der Gefahr von möglichen spontanen Taten als Reaktion auf die bereits getroffenen offenen Maßnahmen zu begegnen. Des Weiteren stellen uns öffentliche Aufrufe von terroristi-

schen Organisationen zu Anschlägen ebenfalls vor besondere Herausforderungen. Eine solche Aufforderung zu Anschlägen in Europa erfolgte beispielsweise durch den Islamischen Staat im Vorfeld der Fußball-Europameisterschaft 2016. Aufenthaltsgebote und Kontaktverbote und deren elektronische Überwachung ermöglichen es den Polizeibehörden in diesen Fällen eine Kontrolle über Aufenthaltsorte von Personen zu behalten, von denen eine Gefahr ausgeht. Der häufig vorgetragene Einwand zur elektronischen Fußfessel, dass man mit ihr allein keinen Anschlag verhindern kann, greift zu kurz. Zum einen dürfte allein das Wissen um die polizeiliche Kontrolle potentielle Täter abschrecken. Zum anderen nehmen die Behörden Verstöße gegen die Auflagen wesentlich früher wahr und können ggf. geeignete Gegenmaßnahmen ergreifen.

Zur Strafvorschrift

Die Aufenthalts- und Kontaktverbote und die Elektronische Aufenthaltsüberwachung sind sogenannte ‚offene‘ Maßnahmen. Sie setzen ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft des Betroffenen voraus. Verstöße sind sowohl nach BKAG als auch der PolGE strafbewehrt. Die Lösung der Sanktionsmöglichkeit über eine Strafvorschrift ist aus polizeifachlicher Sicht nicht optimal. Es steht zu erwarten, dass Verstöße nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung strafrechtlich geahndet werden können, eine Untersuchungshaft dürfte nur in absoluten Ausnahmefällen möglich sein. Die mit den Maßnahmen angestrebte Kontrolle über den Aufenthaltsort einer Person über einen bestimmten Zeitraum läuft damit ins Leere. Aus polizeipraktischer Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber stattdessen die Möglichkeit eines Durchsetzungsgewahrsams bei Verstößen prüfen würde.

Gez.

Dr. Pohlmeier, KDin