

LANDTAG DES SAARLANDES

(15. Wahlperiode)

Anhörung

zum Gesetzentwurf

Gesetz zur Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes

(Drucksache 15/2093)

Donnerstag, 09. März 2017

Auszug aus dem Protokoll der 124. Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport

Den Vorsitz führt Abgeordneter **W a l u g a** (SPD).

Verzeichnis der Angehörten:

Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland, Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	Frau Grethel	S. 1
Deutsche Polizeigewerkschaft Saarland	Herr Alles	S. 3
Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Rechtswissenschaft	Herr Dr. Brodowski	S. 3

Die dem Ausschuss zugegangenen schriftlichen Stellungnahmen sind dem Auszug
als Anhang beigefügt.

- öffentlicher Teil -

Zu Punkt 1 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes
(Drucksache 15/2093)
- Anhörung

Vorsitzender: Ich stelle fest, dass heute eine öffentliche Anhörung stattfindet. Hierzu begrüße ich recht herzlich seitens des Datenschutzzentrums Frau Grethel, seitens der Deutschen Polizeigewerkschaft Herrn Alles, außerdem begrüße ich noch Herrn Dr. Brodowski. Ansonsten sind keine Vertreter anwesend, verschiedene Stellungnahmen sind den Ausschussmitgliedern zugegangen. Beginnen wir mit den Stellungnahmen. - Frau Grethel, Sie haben als Erste das Wort.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Frau Grethel, berichtet wie folgt: Vielen Dank! Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Zunächst danke ich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzesentwurf aus datenschutzrechtlicher Sicht hier im Ausschuss Stellung nehmen zu können. Ich möchte zunächst auf unsere schriftliche Stellungnahme Bezug nehmen, die Ihnen ja bereits zugegangen ist. Hier möchte ich noch einmal die Bedeutung und Auswirkung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz aus dem vergangenen Jahr betonen, das auch Auswirkungen auf das Saarländische Polizeigesetz hat.

In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Ermächtigungen des BKA zum Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zwar im Grundsatz mit den Grundrechten vereinbar sind, die konkrete Ausgestaltung von Befugnissen aber in verschiedener Hinsicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht genügt. Konkret zu der im BKA-Gesetz enthaltenen Vorschrift zur längerfristigen Observation hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass diese Regelung in weiten Teilen nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu vereinbaren ist und eine Neuregelung bis spätestens zum 30.06.2018 erfolgen muss.

Nach § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Dementsprechend ist auch der saarländische Gesetzgeber gehalten, die Regelungen des SPolG zu verdeckt durchgeführten Überwachungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auf die Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu überprüfen.

Wie wir in unserer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt haben, ist die derzeitige Fassung des § 28 SPolG unter anderem sowohl hinsichtlich der Eingriffsvoraussetzungen als auch bezüglich der Einbeziehung der Kontakt- und Begleitpersonen in die Observation, gemessen an den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, als

zu weit gefasst und damit als verfassungswidrig anzusehen. Insbesondere in Bezug auf die Eingriffsvoraussetzungen hatte auch schon das Oberverwaltungsgericht in Saarlouis in einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 die Norm als zu unbestimmt und zu weitgehend angesehen. Dementsprechend sind in dieser Vorschrift Änderungen erforderlich. Ungeachtet des Umstands, dass Änderungsbedarf auch bei sonstigen Vorschriften des SPolG bestehen dürfte und diese Anpassungen auch zeitnah erfolgen sollten, ist es aus unserer Sicht aber zwingend erforderlich, dass im Falle - wie hier - einer beabsichtigten Änderung einer anpassungsbedürftigen Vorschrift im Rahmen dieser Gesetzesänderung auch die verfassungsrechtlich gebotene Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen wird.

Die durch den vorliegenden Gesetzentwurf eröffnete Möglichkeit, die Dauer von gerichtlichen Anordnungen in Bezug auf längerfristige Observationsmaßnahmen und den Einsatz verdeckter Ermittler zu verlängern, stellt für sich genommen schon eine Vertiefung eines durch die Maßnahme schon existenten Grundrechtseingriffs dar, da die grundrechtssichernde Funktion der Richterkontrolle reduziert wird. Eine solche Ergänzung in einer ohnehin als verfassungswidrig erkannten Vorschrift vorzunehmen, halte ich für problematisch. Abgesehen davon ist die Erforderlichkeit und damit die Verhältnismäßigkeit der beabsichtigten Verlängerung der Maßnahme in Frage zu stellen. So weit in der Gesetzesbegründung ausgeführt ist, dass der Zeitraum von drei Monaten zu knapp bemessen sein kann, weil sich Gefährder vorübergehend gesetzeskonform verhalten könnten, ist dem entgegenzuhalten, dass nach der jetzigen Rechtslage die Observation nach diesen drei Monaten nicht zwangsläufig enden muss, vielmehr ist die Verlängerung einer solchen Maßnahme durch das Gericht grundsätzlich möglich, ohne dass das Gesetz eine Höchstdauer vorsieht. Voraussetzung muss aber sein, dass von dem Betroffenen weiterhin eine Gefahr ausgeht und damit die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung der Maßnahme nach wie vor vorliegen. Ist das nicht mehr der Fall, dürfte das Gericht keine Verlängerung der Maßnahme mehr anordnen. Aber auch die Polizei dürfte selbst bei Vorliegen einer gerichtlichen Anordnung die Maßnahme nicht weiterführen, wenn sie erkennt, dass die Voraussetzung für deren Anordnung nicht mehr vorliegen, also wenn sich jemand der Maßnahme entzieht, weil er tatsächlich möglicherweise bekehrt ist und keine Gefahr mehr darstellt.

Angesichts des erheblichen Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen durch die Überwachungsmaßnahme scheint es geboten, diese Bewertungen im Wege einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung in vertretbar kurzen Abständen vornehmen zu lassen, so wie das Gesetz das momentan auch vorsieht. Auch der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf für ein neues BKA-Gesetz sieht keine vergleichbar lange Anordnung vor. Im BKA-Gesetz ist vielmehr vorgesehen, die Anordnung für eine längerfristige Observation auf höchstens einen Monat und für den Einsatz eines verdeckten Ermittlers auf höchstens drei Monate zu befristen.

Insgesamt halte ich daher die geplante Verlängerung schon nicht für erforderlich, wenn sie aber trotz der dargestellten Bedenken vorgenommen werden sollte, müsste

aus meiner Sicht zwingend die gesamte Vorschrift in verfassungskonformer Weise angepasst werden. - Ich danke Ihnen.

Vorsitzender: Danke schön, Frau Grethel. Ich würde vorschlagen, wir hören die einzelnen Stellungnahmen. Noch eine Frage in die Runde: Ist ein Vertreter der Landesregierung zu diesem Punkt anwesend? Ah, Herr Klein ist gerade draußen. - Herr Alles, bitte.

Herr Alles (Landesvorsitzender Deutsche Polizeigewerkschaft Saarland): Herr Waluga, vielen Dank für die Möglichkeit, hier kurz Stellung nehmen zu können. Sehr geehrte Damen und Herren, die Deutsche Polizeigewerkschaft begrüßt aus verschiedenen Gründen die Planung der Verlängerung der Möglichkeit der Observation und verdeckten Überwachung. Ich denke, der naheliegendste Grund ist an der Stelle die Praxiserfahrung der Polizei. Die Auswirkungen, die das haben kann, haben wir leider alle in den letzten Monaten erfahren dürfen. Es ist eben angeklungen, ein Sinneswandel eines zuvor als Gefährder eingestuften Menschen ist schwierig von außen bewertbar für die Polizei, noch schwieriger natürlich, wenn die gesetzlichen Möglichkeiten begrenzt sind, auch zeitlich begrenzt sind. Wir wissen auch alle, dass solche Menschen nicht - ich sage es einmal ganz platt - morgens wach werden und eine Idee haben, wie sie kriminell vorgehen möchten, sondern dass das meistens von langer Hand geplant und auch recht professionell vorbereitet ist. Natürlich ist - Gesetze sind ja nachlesbar - diesen Menschen auch klar, wo sich Grenzen für die Ermittlungsbehörden darstellen. An der Stelle besteht die Problematik für die Polizei, dass die Grundlage für die Überwachung wegbricht, wenn sich jemand gesetzeskonform verhält. Das macht das Ganze sehr schwierig und führt nicht selten dazu, dass gute Ermittlungsansätze an der Stelle beendet werden müssen.

Aus unserer Sicht ist der Entwurf ganz klar eine notwendige Verbesserung. Frau Grethel hat es angesprochen, rein rechtlich ist sogar jetzt schon möglich, das Ganze nach den drei Monaten richterlich verlängern zu lassen. Für uns ist das auch die vielleicht juristisch nicht ganz klare, aber aus der Praxis heraus gesehene Notwendigkeit, direkt den Ermittlungsbehörden diese Möglichkeit einzuräumen. Man muss sich natürlich auch vorstellen, dass solche Observationshandlungen auch durch die Polizei groß vorbereitet werden müssen, das bedeutet Aufwand und braucht Zeit und Personal. Auch das ist an der Stelle vielleicht nicht das tragende Argument, aber auch ein Argument von uns, dass diese Dinge, wenn sie denn im speziellen Fall tatsächlich notwendig sind, dann auch über die Dreimonatsfrist hinaus sinnvoll umsetzbar sind.

Schlussendlich - Sie haben ja unsere Stellungnahme dazu gelesen - sind wir ganz klar für diese Verlängerung in begründeten Fällen und sehen aus der polizeilichen Alltagspraxis heraus den deutlichen Vorteil, der hier für uns überwiegt.

Vorsitzender: Danke schön, Herr Alles. - Herr Brodowski, Sie haben das Wort.

Herr Dr. Brodowski (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Nur auf den ersten Blick

betrifft der hier heute zu diskutierende Gesetzentwurf lediglich eine kleine Formalie, ob eben nun ein Gericht eine längerfristige Observation für drei oder aber für sechs Monate anordnen oder verlängern dürfe. Diese Frage erhöhe nur den Spielraum der Vollzugspolizei einerseits und der Gerichte andererseits. Die Verhältnismäßigkeit werde - so die Begründung des Gesetzentwurfs - doch schon durch die Anordnungsvoraussetzungen im Übrigen und insbesondere durch die richterliche Kontrolle gewährleistet. Doch die hier zu diskutierende Fragestellung ist doch deutlich intrikater. Ich möchte mich ganz herzlich für die Gelegenheit bedanken, diese im Folgenden aus der Perspektive eines Straf- beziehungsweise Sicherheitsrechtlers anhand folgender Leitfragen zu betrachten.

Erstens, eine Problemidentifikation: Worum geht es in diesem Gesetzentwurf überhaupt? Das kann man dem Vorblatt des Gesetzentwurfs entnehmen, es ist eine längerfristige Überwachung von sogenannten - nach der Terminologie der Begründung - Gefährderinnen und Gefährdern. Zweitens werde ich kurz auf die Geeignetheit eingehen: Löst dieser Gesetzentwurf das genannte Problem überhaupt? Drittens, eine systematische rechtsvergleichende Analyse: Wie verfahren denn andere Polizeigesetze mit dieser Sache? Was für Probleme können durch einen saarländischen Sonderweg entstehen? Und viertens, eine verfassungsrechtliche Ebene: Steht die vom Gesetzentwurf vorgeschlagene Lösung mit beiden Beinen auf dem Boden des Grundgesetzes?

Zunächst zur Geeignetheit. Was ist denn der Maßstab, den ein Gericht bei der Entscheidung über die Anordnung einer längerfristigen Observation anzulegen hat? Das ist eine Prognoseentscheidung über das zukünftige Verhalten einer Person. Dabei muss eben auch eine Prognose getroffen werden, welcher Informationsgewinn im zukünftigen Überwachungszeitraum zu erwarten ist. All das muss durch tatsächliche Anhaltspunkte belegt sein. Wenn diese triftig genug sind, dann kann auch nach geltendem Recht nach einer ersten Überwachung von drei Monaten, in der man keine neuen Erkenntnisse gewonnen hat, drei Monate, in denen sich diese Person unauffällig verhalten hat, trotzdem eine weitere Überwachung für weitere drei Monate verhältnismäßig sein. Konkret heißt das, das Gericht muss in diesen Fällen bereits nach geltendem Recht eine Verlängerung um weitere drei Monate anordnen.

Damit ändert der Gesetzentwurf an den Möglichkeiten der Überwachung nichts, nur die Häufigkeit der gerichtlichen Kontrolle wird reduziert, und das ist wahrlich keine Kleinigkeit. Daneben ist noch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzentwurf nur eine einzige Stellschraube verändert, nämlich die Zeitspanne, für die eine solche Observation jeweils angeordnet oder verlängert werden darf. Die weiteren Anordnungsvoraussetzungen sind unverändert und dass da Nachbesserungsbedarf aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht, haben wir ja bereits gehört.

Zum Rechtsvergleich. Eine derart lange Höchstfrist von sechs Monaten ist in keinem anderen Landespolizeigesetz und erst recht nicht in einem der einschlägigen Bundesgesetze vorgesehen. Die Strafprozessordnung kennt für die repressive, längerfristige Observation eine Höchstfrist von drei Monaten, das Zollfahndungsdienstgesetz - also eine längerfristige Observation durch den Zoll - eine Höchstfrist von 14

Tagen. Das Bundeskriminalamtsgesetz, immerhin dasjenige Gesetz, das spezifisch die Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus betrifft, kennt auch in der derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Fassung nur eine Höchstfrist von einem Monat, nach jedem Monat muss eine neue richterliche Anordnung getroffen werden.

Es ist damit eine systematische Sollbruchstelle, dass in diesem Bereich der Abwehr des internationalen Terrorismus das BKA jeweils eine Observation nur für einen Monat durchführen darf, nach Intension dieses Gesetzentwurfs die saarländische Polizei aber für jeweils sechs Monate. Das setzt einen Fehlanreiz, dass man nämlich viel zu lange im Saarländischen Polizeigesetz bleibt und die Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes zu zurückhaltend wahrnimmt. Erst vor Kurzem hat eine Kommission unter Vorsitz des früheren Bundesverfassungsrichters Herbert Landau festgestellt, dass es schädlich ist, wenn Bundesbehörden in diesem Bereich der Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus zu zurückhaltend die Zuständigkeit übernehmen.

Verfassungsrechtlich ist die Frage, für wie lange eine längerfristige Observation gerechtfertigt sein kann, aus Sicht der Mehrheit des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts danach zu bemessen, dass sie das Potenzial hat, tief in die Privatsphäre des Betroffenen einzugreifen. Entsprechend hoch sind die Anforderungen, die aus verfassungsrechtlicher Sicht an die materiellen und formellen Anordnungsvoraussetzungen zu stellen sind. Daraus folgt zum einen ein Richtervorbehalt, den kennt das Saarländische Polizeigesetz erfreulicherweise bereits. Zudem verweist das Bundesverfassungsgericht im vergleichbaren Kontext darauf, dass es hier um eine vorausschauende Beurteilung geht, die, ich zitiere, „verantwortungsvoll nur für einen überschaubaren Zeitraum vorgenommen werden kann.“ Als solch einen überschaubaren Zeitraum akzeptierte das Bundesverfassungsgericht, jedenfalls im Prinzip, bisher Höchstfristen von vier Wochen, einem Monat und drei Monaten. Eine Verdoppelung auf sechs Monate, das scheint dann doch verfassungsrechtlich dünnes Eis zu betreten.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, aus meiner Perspektive eines Straf- beziehungsweise Sicherheitsrechtlers fehlt es daher bereits an der Geeignetheit des Gesetzesentwurfs, der nur ein Scheinproblem betrifft. An den Möglichkeiten für eine längerfristige Observation und an den wirklichen Problemen der Praxis ändert sich damit nämlich nichts. Er ist nicht zielführend für eine bessere Überwachung von sogenannten Gefährderinnen und Gefährdern, um diese Terminologie aufzugreifen. Die vorgeschlagene Änderung führt nur zu einer problematischen Reduktion der gerichtlichen Kontrolle, die aus verfassungsrechtlicher Sicht deutlichen Bedenken ausgesetzt ist. Der Gesetzentwurf würde erhebliche systematische Widersprüche zum Strafprozessrecht einerseits - dort gilt eine Höchstfrist von drei Monaten - und zum BKA-Gesetz andererseits - dort gilt eine Höchstfrist von gerade einmal einem Monat - verursachen.

Ein Sicherheitsrecht, das einerseits dem effektiven Schutz der Gesellschaft vor Straftätern, andererseits aber auch dem effektiven Schutz des Einzelnen vor überbordenden Grundrechtseingriffen dient, sollte hingegen auf Kohärenz, auf Koordination, auf

Kooperation ausgerichtet sein. Dieser Gesetzentwurf weist in die entgegengesetzte Richtung. Ihm sollte daher aus der Perspektive eines verfassungsorientierten Sicherheitsrechts nicht gefolgt werden. - Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Danke schön für die Stellungnahmen. Ich bedanke mich auch dafür, dass Sie uns das auch schriftlich zur Verfügung gestellt haben. Gibt es Wortmeldungen? - Herr Hilberer.

Abg. Hilberer (PIRATEN): Vielen Dank. Herr Alles, ich hätte noch eine Frage. Sie haben gesagt, Sie sehen das aus der Praxis heraus. Das ist ja auch ein interessanter Faktor. Es geht ja im Grunde genommen darum, potenziell die Anzahl der richterlichen Genehmigungen zu verringern. Gibt es denn aus Ihrer Praxiserfahrung Probleme im Saarland, eine richterliche Genehmigung für eine solche Observation zu bekommen?

Herr Alles: Nun, das ist wie bei allen richterlichen Anordnungen, denke ich, grundsätzlich abhängig von Zeit, Ort und Möglichkeiten. Ich denke, dass es grundsätzlich nicht problematisch ist. Es ist die Frage der zeitlichen Dringlichkeit, das ist aber einzelfallspezifisch. Wir haben auch andere Bereiche, wo wir uns als Gewerkschaft wünschen würden, dass der Richtervorbehalt wegfällt, weil dort die Dringlichkeit im Vordergrund steht. Das ist aber, wie gesagt, immer eine Einzelfallbetrachtung. Dementsprechend kann ich jetzt keine Patentantwort an dieser Stelle geben.

Abg. Hilberer (PIRATEN): Aber noch einmal nachgefragt: Aus der Praxis der Anordnung einer Überwachung ist Ihnen nicht bekannt, dass regelmäßig Richter im Saarland dies verweigern?

Herr Alles: Nein.

Abg. Hilberer (PIRATEN): Dann haben Sie auch gesagt, die Praxiserfahrung gerade in letzter Zeit hätte uns gelehrt, dass drei Monate problematisch wären - wenn ich Sie richtig verstanden habe. Vielleicht können Sie das noch einmal kurz ausführen, worauf Sie sich da beziehen.

Herr Alles: Ohne in die ermittlungstaktischen Dinge zu eng einzusteigen: Es ist einfach so, dass diese Maßnahmen vorbereitet werden müssen, also Vorläufe brauchen. Es ist nicht möglich, aus dem Stand heraus solche Maßnahmen sinnvoll und geeignet abzuwickeln. Die Polizei muss entsprechende Ermittler vorbereiten, es müssen technische und personelle Voraussetzungen geschaffen werden. Auch der Richter muss über den Sachverhalt informiert sein und die Anordnung geben können. Das heißt, alle diese Dinge müssen gründlich vorbereitet werden und hier ist der zeitliche Druck sehr groß, weil die betroffene Person ja nichts davon mitbekommen soll. Gleichzeitig wartet sie natürlich nicht ab, dass die Polizei beziehungsweise die Ermittlungsbehörden oder Gerichte irgendwelche Maßnahmen treffen oder anordnen. Dementsprechend ist hier der zeitliche Aspekt aus unserer Sicht dringend.

Abg. Hilberer (PIRATEN): Gut, aber das ändert sich ja nicht, egal ob jetzt drei oder sechs Monate in die Genehmigung kommen. Das ist ja die Vorlaufzeit am Anfang, egal, wie lange die genehmigte Zeit ist.

Herr Alles: Ja, aber wenn man in der jetzigen Situation davon ausgeht, dass jemand sich scheinbar gesetzeskonform verhält und dementsprechend die Grundlage wegbriecht und die Polizei „einpacken muss“, dann haben wir schon ein kleines Problem, weil wir ein großes Interesse haben, die sogenannte Prognose, die wir erstellen müssen, valide zu halten. Es zeigt sich, wenn wir uns diese Dinge in der Republik anschauen, oftmals das Problem, dass die Betroffenen - das sind keine dummen Menschen - keine großen Fehler machen, sondern sich der Situation anpassen. Sie rechnen natürlich auch damit, dass sie überwacht werden, und erschweren uns das deutlich. Wie gesagt, dann ist immer die Diskrepanz zu sehen, ob jetzt tatsächlich der Wegfall der Maßnahme ansteht, weil jemand sich gewandelt hat, oder ob das einfach nur ein Showeffekt ist. Da ist es ungünstig, wenn diese Fristen im Hintergrund stehen und das Ganze drängend machen. Es wurde eben gesagt, wenn die Geeignetheit, die Verhältnismäßigkeit gegeben ist, wird das ein Richter verlängern, aber es muss dann wieder beantragt werden beziehungsweise es muss dann den Gang der Dinge gehen, wie wir es an der Stelle gewohnt sind. Das ist etwas, was die Polizei beachten und zusätzlich regeln muss. Ein Richter muss auch überzeugt sein, dass das tatsächlich begründet ist.

Abg. Kessler (B 90/GRÜNE): Herr Alles, haben Sie Daten darüber, wie oft eine erneute richterliche Verlängerung über den bislang festgelegten Zeitraum von drei Monaten im vergangenen Jahr erfolgt ist?

Herr Alles: Nein.

Vorsitzender: Nochmal die Frage: Es ist kein Vertreter der Landesregierung für dieses Gesetz momentan anwesend?

Abg. Kessler (B 90/GRÜNE): Es wäre einmal interessant zu wissen, wie oft das vorgekommen ist, rein statistisch gesehen.

Vorsitzender: Gut, die Frage könnten wir dann vielleicht schriftlich stellen. Könnten Sie die Frage noch einmal kurz nennen, sodass wir die Frage zur Auswertung am Montag vielleicht beantwortet bekommen?

Abg. Kessler (B 90/GRÜNE): Die Frage lautet: Wie oft im vergangenen Jahr oder bis zum Monat Februar ist es vorgekommen, dass eine erneute richterliche Verlängerung der bisherigen Observationsfrist von drei Monaten stattgefunden hat?

Vorsitzender: Danke schön. Gibt es weitere Fragen? - Das ist nicht der Fall. Dann bedanke ich mich recht herzlich für Ihre Stellungnahmen und schließe diesen Tagesordnungspunkt ab.

(Die Sitzung wird nicht öffentlich fortgesetzt.)

Anhang

**Folgende schriftliche Stellungnahmen sind
dem Ausschuss zugegangen.**



Landtag des Saarlandes
Ausschuss für Inneres und Sport
Franz-Josef-Röder-Straße 7

66119 Saarbrücken

**Die Landesbeauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit**

Fritz-Dobisch-Straße 12 . 66111 Saarbrücken
Postfach 10 26 31 . 66026 Saarbrücken
Telefon 0681/94781 – 0
Telefax 0681/94781-29
E-Mail poststelle@datenschutz.saarland.de
Internet www.datenschutz.saarland.de

Saarbrücken, 1. März 2017

Az: S 2602 / 161
Bearbeiter/in: Herr Gisch
Durchwahl: -12
E-Mail: gisch@datenschutz.saarland.de

Anhörung zum Gesetzentwurf des Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes Drucksache 15/2092

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Dauer der Befristung von Anordnungen zur Durchführung von längerfristigen Observationen auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 1 SPoIG von bisher drei Monaten auf nun sechs Monate erhöht werden. Als Begründung hierfür wird vorgetragen, dass die derzeitige Befristung auf drei Monate häufig nicht ausreiche, um eine belastbare Prognose hinsichtlich der beobachteten Person zu erstellen, da diese Gefährderinnen und Gefährder sich häufig über einen längeren Zeitraum konspirativ beziehungsweise gesetzeskonform verhalten, um sich der Aufmerksamkeit der Vollzugspolizei zu entziehen und dann nach einer Karenzzeit eigener Art wieder tätig zu werden.

Indes werfen bereits die bestehenden gesetzlichen Voraussetzungen für eine Anordnung zur längerfristigen Observation erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken auf, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf jedoch nicht adressiert werden. Mit der Entscheidung zum Umfang der Ermittlungsbefugnisse nach dem Bundeskriminalamtgesetz hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für polizeiliche Ermittlungsbefugnisse konkretisiert (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220-378). Die dortigen Ausführungen werfen Zweifel an der Vereinbarkeit einer Vielzahl von Regelungen des SPoIG mit verfassungsrechtlichen Vorgaben auf, die eine umfassende Neubewertung und einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Hinblick auf zahlreiche Vorschriften des SPoIG zwingend erforderlich machen. Dies gilt im Besonderen für Vorschriften, die den Einsatz heimlicher Überwachungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr regeln. Im Hinblick auf den vorliegenden Gesetzentwurf sollte daher die Chance ergriffen werden, im Rahmen der Änderungen des § 28 SPoIG zumindest die dortigen Ermittlungsbefugnisse verfassungskonform auszugestalten.





Offensichtlich verfassungswidrig ist die derzeitige Fassung des § 28 SPoIG im Hinblick auf die **Eingriffsvoraussetzungen**. So hatte schon das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes in seiner Entscheidung vom 06.09.2013 (OVG des Saarlandes, Az.: 3 A 13/13, Rn. 70) darauf hingewiesen, dass der in § 28 Abs. 1 SPoIG aufgestellte Katalog von Straftaten zu unbestimmt sei und in Kombination mit dem durch Verweis auf § 26 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SPoIG in den Blick genommenen Personenkreis einen immensen Einschätzungsspielraum für die Erstellung einer Gefahrprognose zubilligt: „*Welcher Art und Qualität nach die Tatsachen oder Anhaltspunkte beschaffen sein sollen oder welcher Grad der Wahrscheinlichkeit gegeben sein muss, wird ebensowenig vorgegeben, wie überhaupt das Vorliegen einer Gefahr*“, so das OVG.

Nach Aussage des BVerfG ist ein solch weiter Einschätzungsspielraum, nach dem die eingriffsintensive Datenerhebung erfolgen darf, „*wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person Straftaten ... begehen wird*“, offensichtlich verfassungswidrig, da der Polizei und den Gerichten keine hinreichend bestimmten Kriterien an die Hand gegeben werden und damit Maßnahmen eröffnet, die unverhältnismäßig weit sein können. Der Grundsatz der Bestimmtheit verlange auch bei Maßnahmen der Gefahrenverhütung / -vorsorge eine auf bestimmte Tatsachen und nicht allein auf allgemeine Erfahrungssätze gestützte Prognose, die auf eine konkrete Gefahr bezogen ist. Grundsätzlich gehört hierzu, dass insoweit ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist.

Offensichtlich verfassungswidrig ist darüber hinaus auch die Einbeziehung von Kontakt- und Begleitpersonen unter den von § 26 Abs. 2 Nr. 2 SPoIG vorgesehenen Voraussetzungen. Wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Kontakt- oder Begleitperson mit einer der in § 26 Abs. 2 Nr. 1 genannten Hauptpersonen bezüglich künftiger Straftaten in Verbindung steht, gestattet die Vorschrift damit prinzipiell auch die Datenerhebung von gutgläubigen Personen, was nach Auffassung des BVerfG jedoch nur zum Schutz von überragend wichtigen Gemeinwohlinteressen verfassungsrechtlich zulässig ist. (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, a.a.O. Rn. 169). Eine derartige Einschränkung bzw. Differenzierung und Konkretisierung findet sich hingegen nicht in der derzeitigen gesetzlichen Regelung.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt sich im Weiteren auch aus der Forderung des BVerfG nach verfahrensrechtlichen Sicherungen zur Gewährleistung einer effektiven aufsichtlichen Kontrolle. Gerade bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf Ebene des Gesetzes eine wirksame Ausgestaltung dieser Kontrolle durch vollständige Protokollierung zur Ermöglichung einer Überprüfung durch die Landesbeauftragte für Datenschutz. (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, a.a.O. Rn. 140 f.)

Was hingegen den Kern des vorliegenden Gesetzentwurfs anbelangt, so muss festgestellt werden, dass die Verlängerung der Befristung nach § 28 Abs. 3 SPoIG weder erforderlich noch geeignet ist, um das mit der Regelung verfolgte Ziel zu erreichen.





Die vorgeschlagene Regelung ist nicht erforderlich. Gemäß dem Gebot der Normenknappheit sollen nur dort Gesetze erlassen werden, die in die Grundrechte der Bürger eingreifen, wo ein entsprechender Bedarf objektiv nachgewiesen ist. Daran fehlt es hier. Der Gesetzesvorschlag legt nicht in hinreichender Weise dar, weshalb ein parlamentarischer Handlungsbedarf überhaupt erforderlich ist, denn es fehlen Angaben dazu, dass überhaupt, in welchen Fällen und in welcher Zahl in der Vergangenheit eine von der Polizei beantragte Verlängerung der Anordnung nach § 28 Abs. 3 Satz 3 SPolG aus den in der Gesetzesbegründung genannten Fällen vom Gericht abgewiesen wurde.

Die vorgeschlagene Regelung ist aber auch ungeeignet, das im Gesetzentwurf genannte Ziel, nämlich die Ermöglichung einer längerfristigen Observierung, zu erreichen. Der Gesetzentwurf verkennt hierbei nämlich den Umfang der legitimierenden Reichweite des Richtervorbehalts. Denn auch bei Vorliegen einer richterlichen Anordnung nach § 28 Abs. 3 Satz 1 SPolG gestattet diese der Vollzugspolizei gerade nicht in jedem Fall eine Observierung über die gesamte Dauer der Anordnung. Vielmehr darf die Polizei die angeordnete Maßnahme nur solange durchführen, wie die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 SPolG gegeben sind. Stellt sich während der Durchführung der Maßnahme heraus, dass die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 SPolG nicht mehr fortbestehen, so ist die Vollzugspolizei verpflichtet, die weitere Durchführung der Maßnahme einzustellen, auch und gerade wenn die Dreimonatsfrist noch nicht ausgeschöpft ist. Dasselbe gilt bei einer beabsichtigten Verlängerung der Anordnungsfrist auf sechs Monate. Bestehen die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 SPolG hingegen auch nach drei Monaten noch fort, so ist es der Polizei zumutbar und aus Verhältnismäßigkeitsgründen geboten, sich dies vom Gericht bestätigen zu lassen. Die vom Gesetzentwurf geschilderte Problemstellung sollte aus rechtsstaatlicher Sicht überhaupt nicht eintreten.

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf führt daher gerade nicht dazu, nun längerfristige Observierungen zu ermöglichen, da die Dauer einer zulässigen Observation im Kern allein von materiellen Erwägungen abhängig ist. Der Richtervorbehalt stellt demgegenüber noch eine zusätzliche grundrechtssichernde Verfahrensregelung dar, die die Polizei dazu verpflichtet, die Durchführung der Maßnahme zu begründen und damit auch eine Reflexion ermöglicht. Die hier vorgeschlagene Verlängerung der Frist nach § 28 Abs. 3 SPolG führt im Ergebnis allein dazu, dass die Polizei bei der Observation von Personen ihr Verhalten weniger oft rechtfertigen muss, was aus rechtsstaatlicher Sicht mindestens problematisch und daher abzulehnen ist.

Mit freundlichen Grüßen
gez.

Monika Grethel
*Die Landesbeauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit im Saarland*



**GESETZESENTWURF ZUR ÄNDERUNG DES SAARLÄNDISCHEN POLIZEIGESETZES
(Drucksache 15/2092)**

STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN POLIZEIGEWERKSCHAFT IM DBB LV Saarland

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die DPOLG nimmt zum Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

Die im Entwurf geplante Änderung des Paragraphen 28 Absatz 3 des SPolG wird von uns sehr begrüßt.

Die aktuelle Entwicklung in deren Sicherheitslage und die Erfahrungen aus der polizeilichen Praxis lassen keinen anderen Schluß zu, als die Dauer von Observationen deutlich auszuweiten. Im polizeilichen Alltag wird die bis dato angewandte Frist von grundsätzlich drei Monaten oftmals zum Problem, wenn die observierten Personen sich vorübergehend "unauffällig" verhalten und somit der Anschein entsteht, dass eine Gefährdung nicht mehr von ihnen ausgeht. Dies konnte man gerade in der jüngsten Vergangenheit bei Anschlägen und Anschlagversuchen nachvollziehen. Daher ist es gut und richtig, dass der Gesetzgeber dieser Entwicklung folgend auch den Befugnisrahmen der Ermittlungsbehörden (die Dauer einer Observation) auf nunmehr sechs Monate ausweiten möchte.

Im Übrigen dauert oftmals die aktuell mögliche erneute richterliche Verlängerung von solchen Maßnahmen zu lange und es steht hier grundsätzlich zu befürchten, dass dies dann polizeiliche Arbeit behindert oder hemmt.

Die hohen gesetzlichen Hürden zur Anordnung und die mögliche richterliche Kontrolle sind aus unserer Sicht ausreichend, zur Wahrung entsprechender Rechte der Betroffenen.

Aus diesen Gründen unterstützt die DPolG den vorliegenden Gesetzesentwurf.

Mit freundlichen Grüßen

Sascha Alles, Landesvorsitzender

Landtag des Saarlandes
Ausschuss für Inneres und Sport
Franz-Josef-Röder-Straße 7
66119 Saarbrücken

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf des Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes (Drucksache 15/2092)

- zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Inneres und Sport des Landtags des Saarlandes am 9. März 2017 -

Gliederung

- I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse
- II. Ausgangslage und Ziel des Gesetzentwurfs
- III. Die längerfristige Observation als Standardmaßnahme des Sicherheitsrechts
 1. Materielle Anordnungsvoraussetzungen
 - a) Überblick
 - b) Zur „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“
 - c) Zum Begriff des „Gefährders“
 2. Formelle Anordnungsvoraussetzungen
- IV. Würdigung des Gesetzentwurfs aus verfassungsrechtlicher Perspektive
 1. Zum Grundrechtseingriff durch eine längerfristige Observation
 2. Zum Grundrechtsschutz durch Verfahren bei längerfristigen Observationen
 - a) Maßstäbe
 - (1) Zur Bedeutung des prozeduralen Grundrechtsschutzes
 - (2) Zum Richtervorbehalt bei längerfristiger Observation
 - (3) Höchstfrist
 - b) Anwendung
 - (1) Richtervorbehalt
 - (2) Höchstfrist
- V. Würdigung des Gesetzentwurfs aus einfachrechtlicher Perspektive
 1. Lösung eines Scheinproblems
 - a) Bestehende Verlängerungsmöglichkeit
 - (1) Prognoseentscheidung
 - (2) Verhältnismäßigkeit
 - b) Pflicht zur Beendigung bei Wegfall der Anordnungsvoraussetzungen
 - c) Fortlaufende gerichtliche Kontrollbefugnisse
 2. Friktionen mit dem Gefahrenabwehrrecht des Bundes
 3. Friktionen mit dem Strafverfahrensrecht

7. März 2017

Fachbereich Rechtswissenschaft

Open Competence Center for Cyber
Security (OpenC3S) – Strafrecht
(Leitung: Prof. Burchard)

Dr. Dominik Brodowski, LL.M. (UPenn)

Besucheradresse

Campus Westend | Gebäude RuW I
RuW 4.132
Theodor-W-Adorno-Platz 4
60323 Frankfurt am Main

Postadresse

EXC 15
60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69 798 34346
brodowski@jur.uni-frankfurt.de
www.uni-frankfurt.de

I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Das bisherige Polizeirecht des Saarlandes sieht vor, dass ein Gericht eine längerfristige Observation für bis zu drei Monate genehmigen darf; soweit die Anordnungsvoraussetzungen noch vorliegen, darf dies – auch mehrfach – um jeweils bis zu drei Monate verlängert werden. Der Gesetzentwurf sieht die punktuelle Änderung vor, die Höchstfristen für die Erst- und für Folgeanordnungen auf sechs Monaten zu verlängern (**II.**).
2. Eine derartig lange Frist wie im Gesetzentwurf vorgesehen kennt weder die StPO (dort: drei Monate) noch das BKA-Gesetz betreffend die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (dort: ein Monat). Soweit andere Landespolizeigesetze Höchstfristen vorsehen, betragen diese maximal drei Monate (**III.3.**).
3. Mit einer längerfristigen Observation sind schwerwiegende Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) verbunden (**IV.1.**). Diese sind aus verfassungsrechtlicher Sicht und insbesondere nach aktueller Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann und nur dann zu Zwecken der Gefahrenabwehr einschließlich der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ zu rechtfertigen, soweit deren Anordnung einer unabhängigen Instanz, insbesondere einem Gericht, vorbehalten ist. Dessen Prognoseentscheidung erfordert „eine vorausschauende Beurteilung, die verantwortungsvoll nur für einen überschaubaren Zeitraum vorgenommen werden kann“ (BVerfGE 109, 279 (361)). Vor diesem Hintergrund erscheint die vorgeschlagene Verlängerung der Höchstfrist auf sechs Monate verfassungsrechtlich bedenklich (**IV.2.**).
4. Bei hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkten ist bereits nach geltendem saarländischen Polizeirecht eine längerfristige Observation um bis zu drei Monate zu verlängern, selbst wenn eine vorherige Observationsmaßnahme ergebnislos geblieben ist. Der Gesetzentwurf ändert nichts an den Anordnungsvoraussetzungen, löst ein Scheinproblem und reduziert allein die Dichte der verfassungsrechtlich geforderten Kontrolle (**V.1.**). Der Gesetzentwurf setzt zudem einen bedenklichen Fehlanreiz, dass das BKA seine Zuständigkeit zur Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus zu zurückhaltend ausübt (**V.2.**); gleiches gilt im Verhältnis zum Strafverfahrensrecht (**V.3.**).
5. Grundsätzlich zeigt sich umfassender Reformbedarf nicht nur bei der Eingriffsgrundlage für eine längerfristige Observation: Die gefahrenabwehrrechtliche Perspektive (vgl. § 1 Abs. 2 SPolG) sollte in den Informationseingriffen des Saarländischen Polizeigesetzes stärker als bisher in den Blick genommen werden (**III.1.**); Polizeirecht ist keine „Ersatz-StPO“ (**V.3.**).

II. Ausgangslage und Ziel des Gesetzentwurfs

Nach geltendem saarländischen Polizeirecht darf eine richterliche Anordnung die längerfristige Observation einer Person für höchstens drei Monate gestatten (§ 28 Abs. 3 Satz 2 SPolG). Soweit allerdings „die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen“, erlaubt es § 28 Abs. 3 Satz 3 SPolG, die längerfristige Observation – ggf. mehrfach – durch erneute richterliche Anordnung um jeweils (bis zu) drei weitere Monate zu verlängern.

Der Gesetzentwurf des Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes (Drucksache 15/2092; im Folgenden: Gesetzentwurf) schlägt vor, diese Zeitspannen auf sechs Monate zu verdoppeln. Eine erste richterliche Anordnung könnte daher die längerfristige Observation für sechs Monate gestatten, jede Folgeanordnung für jeweils weitere sechs Monate.

Die vorgeschlagene Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes betrifft somit die verfassungsrechtlich bedeutsame Frage, wie engmaschig eine richterliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieses Informationserforschungseingriffs erfolgt – also mitnichten nur eine niederschwellige organisatorische Kleinigkeit. Der Gesetzentwurf wirft daneben auch einfachrechtliche Fragen auf, insbesondere in Bezug auf den Adressatenkreis der Maßnahme („Gefährder“?) sowie in Bezug auf das Zusammenspiel der verschiedenen Elemente des gesamten Sicherheitsrechts (als Oberbegriff jedenfalls für das Polizei- und das Strafrecht)¹.

Gegenstand der folgenden Stellungnahme ist es, den Gesetzentwurf aus der Perspektive eines Strafrechtswissenschaftlers, der sich insbesondere mit den Berührungspunkten des Strafverfahrensrechts und des Polizeirechts sowie deren grundgesetzlichen Rahmen beschäftigt, auf seine verfassungsrechtlichen und sicherheitsrechtlichen Implikationen hin zu würdigen. Dabei sei zunächst der Informationserforschungseingriff der längerfristigen Observation – auch im Wege eines Rechts(gebiets-)vergleichs – analysiert (**III.**), bevor auf die einzelnen verfassungs- (**IV.**) und einfachgesetzlichen (d.h. polizei- und strafprozessualen, **V.**) Aspekte vertieft eingegangen wird.

III. Die längerfristige Observation als Standardmaßnahme des Sicherheitsrechts

Bei der – auch längerfristigen – „planmäßig angelegte[n] ... Beobachtung“ (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 SPolG) einer Person (Observation) handelt es sich um klassische Polizeiarbeit, die der Beschaffung von Informationen über diese Person und deren Verhalten dient. Dass bei zielgerichtetem Einsatz dieses Mittels wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden können, die unmittelbar oder auch mittelbar zu Zwecken einer (strafatbezogenen) Gefahrenabwehr sowie auch zu Zwecken der Strafverfolgung genutzt werden können, steht außer Frage.

Insbesondere in den vergangenen 20 Jahren hat sich die nahezu einhellige Auffassung herausgebildet, dass es sich bei einer längerfristigen Observation allerdings um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handelt (näher unten

¹ Siehe hierzu *Sieber*, in: Tiedemann u.a. (Hrsg.), Die Verfassung moderner Strafrechtspflege, 2016, S. 351 (354 ff.); *Brodowski*, Verdeckte technische Überwachungsmaßnahmen, 2016, S. 489 ff.

IV.1.). Daher sehen die in sämtlichen deutschen Polizeigesetzen² und in der Strafprozeßordnung³ enthaltenen, eine längerfristige Observation legitimierenden Eingriffsgrundlagen spezifische materielle und formelle (d.h. verfahrensbezogene) Anordnungsvoraussetzungen vor.

1. Materielle Anordnungsvoraussetzungen

a) Überblick

Nach saarländischem Polizeirecht darf sich eine längerfristige Observation auf die Gewinnung von Erkenntnissen bezüglich Personen beziehen, „bei denen Anhaltspunkte bestehen, dass sie künftig Straftaten begehen“, sowie gegenüber deren Kontakt- und Begleitpersonen (§ 26 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 SPolG). Als zusätzliche materielle Voraussetzung fordert § 28 Abs. 1 SPolG, dass „auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist“, dass diese Person entweder ein Verbrechen (Nr. 1) oder aber ein Vergehen gewerbs-, gewohnheits-, bandenmäßig oder sonst organisiert (Nr. 2) begeht. Schließlich muss die Informationsgewinnung nach § 28 Abs. 1 SPolG „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ... erforderlich“ sein.

b) Zur „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“

Diese im Gesetz verankerte Zielbestimmung der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ wird nicht selten derart verstanden, dass dies neben der „Verhütung von Straftaten“ (genauer: der Abwehr derjenigen Gefahren, die aus der Begehung von Straftaten drohen) auch die „Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten“ (einschließlich derjenigen Straftaten, die *während* einer Observation beobachtet werden) einschließt.⁴ Letzterer Aspekt der Strafverfolgungsvorsorge gehört jedoch zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

„Die Vorsorge für die spätere Verfolgung von Straftaten ist kompetenzmäßig dem "gerichtlichen Verfahren" im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen. [...] Die Verfolgungsvorsorge erfolgt in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren. Die Daten werden zu dem Zweck der Verfolgung einer in der Zukunft möglicherweise verwirklichten konkreten Straftat und damit letztlich nur zur Verwertung in einem künftigen Strafverfahren, also zur Strafverfolgung, erhoben.“⁵

Daher stellt sich, soweit ein Landesgesetzgeber explizit oder auch nur implizit die Strafverfolgungsvorsorge (mit-)regelt, stets die kompetenzrechtliche Frage,

2 Auf Ebene des Bundes §§ 20g Abs. 2 Nr. 1, 23 Abs. 2 Nr. 1 BKAG; § 28 Abs. 2 Nr. 2 BPolG; §§ 18, 28 ZFdG; auf Ebene der Länder § 22 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW (Baden-Württemberg); Art. 33 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG (Bayern); § 25 Abs. 1 Nr. 1 ASOG (Berlin); § 32 BbgPolG (Brandenburg); § 32 Abs. 1 BremPolG (Bremen); § 9 DVPolHbg (Hamburg); § 15 Abs. 1 Nr. 1 HSOG (Hessen); § 33 Abs. 1 Nr. 1 SOG M-V (Mecklenburg-Vorpommern); § 34 NdsSOG (Niedersachsen); § 16a PolG NRW (Nordrhein-Westfalen); § 28 Abs. 2 Nr. 1 POG R-P (Rheinland-Pfalz); § 38a Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG (Sachsen); § 17 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA (Sachsen-Anhalt); § 185 Abs. 1 Nr. 1 LVwG S-H (Schleswig-Holstein); § 34 Abs. 2 Nr. 1 ThPAG (Thüringen); siehe ferner die Aufarbeitung bei *Guckelberger VblBW* 2011, 209 (210 f.).

3 § 163f StPO; zu den formellen Anordnungsvoraussetzungen siehe ergänzend § 100b Abs. 1 Satz 4 und 5, Abs. 2 Satz 1.

4 Exemplarisch § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 DVPolHbg.

5 BVerfGE 113, 348 (370).

ob der Bund im konkreten Bereich eine abschließende Regelung geschaffen hat.⁶ Nicht nur deshalb ist in den vergangenen Jahren eine „normative Rückbesinnung des polizeilichen Tätigkeitsbereichs auf die Abwehr konkreter Gefahren zu verzeichnen“⁷: In etlichen Reformen der bundes- und landespolizeirechtlichen Regelungen zu Informationseingriffen wurde die Anknüpfung an die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ersetzt oder jedenfalls ergänzt durch Tatbestandsvarianten, welche die Abwehr spezifischer, strafatbezogener Gefahren hervorheben.⁸ So fokussiert sich die thüringische Parallelregelung zielgerichtet auf die

„Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landes, für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder zur Abwehr einer gemeinen Gefahr für Sachen“ (§ 34 Abs. 1 ThPAG);⁹

und so sieht der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes¹⁰ – vor, dass Observationsmaßnahmen vorgenommen werden dürfen

„zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist,“ (§ 45 Abs. 1 Nr. 1 BKAG-E)

sowie gegenüber einer Person,

„bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertig[en]“ oder „deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BKAG-E begehen wird“ (§ 45 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 BKAG-E).¹¹

Auch um die sich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter konkretisierten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen aufzugreifen, erscheint die Zeit reif dafür zu sein, das Saarländische Polizeigesetz in der kommenden Legislaturperiode grundlegend zu reformieren und hierbei die Ausrichtung auf die Gefahrenabwehr stärker als bislang hervorzuheben.

c) Zum Begriff des „Gefährders“

Der in der Begründung des Gesetzentwurfs mehrfach verwendete Begriff „Gefährderinnen und Gefährder“ als Umschreibung der Adressaten der längerfristigen Observation ist misslich. Er verdeckt nämlich erstens den Blick auf die konkret erforderlichen materiellen Anordnungsvoraussetzungen. Diese

6 Vgl. BVerfGE 113, 348 (367 ff.); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 29.1.2007 – VGH B 1/06 –, Rz. 88, juris; BVerwGE 141, 329 (Leitsatz 1); LandesVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.11.2014 – 9/13 = BeckRS 2014, 58392, 2.2.2.

7 Brodowski (Fn. 1), S. 39 f.

8 Vgl. meine Aufarbeitung in Brodowski (Fn. 1), S. 71 ff.

9 Ein ähnliches Regelungsmodell findet sich in § 185 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 LVwG S-H.

10 BT-Drs. 18/11326 bzw. BT-Drs. 18/11163.

11 Ein derartiges Kombinationsmodell findet sich, in unterschiedlicher Ausprägung im Detail, auf Ebene des Bundes in §§ 20g Abs. 2 Nr. 1, 23 Abs. 2 Nr. 1 BKAG; § 28 Abs. 2 Nr. 2 BPolG; auf Ebene der Länder in § 22 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, Abs. 3 PolG BW; § 25 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 ASOG; § 32 BbgPolG; § 32 Abs. 1 BremPolG; § 9 DVPolHbg; § 15 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 HSOG; § 34 NdsSOG; § 16a PolG NRW; § 28 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 POG R-P; § 38a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 SächsPolG; § 17 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, Abs. 3 SOG LSA.

beziehen sich nämlich auf Personen, bei denen „tatsächliche Anhaltspunkte“ bestehen, dass sie künftig näher bestimmte Straftaten begehen. Zweitens legt dieser gesetzlich nicht verankerte Begriff des „Gefährders“ nahe, dass es sich dabei um eine objektiv bestimmbare Eigenschaft einer Person handelt. Rechtlich gesehen ist hingegen eine Prognoseentscheidung über das zukünftige Verhalten einer Person zu treffen. Die Vorläufigkeit einer solchen Einschätzung sollte auch sprachlich zum Ausdruck kommen.

2. Formelle Anordnungsvoraussetzungen

Nach saarländischem Polizeirecht, das insoweit nicht geändert werden soll, bedarf eine längerfristige Observation grundsätzlich einer richterlichen Anordnung (§ 28 Abs. 3 Satz 1 SPolG); nur bei Gefahr im Verzug darf eine vorläufige Anordnung durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter getroffen werden. Diese tritt allerdings außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen gerichtlich bestätigt wird (§ 28 Abs. 3 Satz 4, Satz 5 SPolG). *De lege lata* ist eine gerichtliche Anordnung auf höchstens drei Monate zu befristen (§ 28 Abs. 3 Satz 2 SPolG). Eine Anordnung darf allerdings, bei fortdauerndem Bestehen der Anordnungsvoraussetzungen, um jeweils maximal drei Monate verlängert werden (§ 28 Abs. 3 Satz 3 SPolG). Der vorliegende Gesetzentwurf sucht diese Höchstfristen in § 28 Abs. 3 Satz 2, Satz 3 StPO auf sechs Monate zu erhöhen.

Im Rechtsvergleich zu anderen Landes- und Bundespolizeigesetzen sowie zur Strafprozeßordnung zeigt sich hinsichtlich der formellen Anordnungsvoraussetzungen ein gemischtes Bild: Manche Bundesländer sehen – in verfassungsrechtlich angreifbarer Weise (vgl. unten **IV.2.**) – nur (z.T. sogar delegierbare) Behördenleitervorbehalte und keine Höchstfristen vor.¹² Den polizeigesetzlichen Regelungen des Bundes und weiterer Bundesländer ist für die Erstanordnung zwar nur ein Behördenleiter- bzw. Abteilungsleitervorbehalt zu entnehmen, für Folgeanordnungen jedoch ein Richtervorbehalt; die Anordnungen sind jeweils auf einen Monat bzw. auf 14 Tage zu befristen.¹³ Drei weitere Bundesländer sowie die StPO kennen – wie das Saarland – einen Richtervorbehalt bereits für die Erstanordnung; gleiches ist für die noch im Gesetzgebungsverfahren befindliche Neufassung des BKAG vorgesehen. Soweit Höchstfristen für Anordnungen vorgesehen sind, betragen diese zwischen einem und drei Monaten.¹⁴

Soweit die Polizeigesetze des Bundes oder der Länder detaillierte formelle Anordnungsvoraussetzungen für eine längerfristige Observation vorsehen, schreiben diese somit Anordnungen für maximal drei Monate vor; nach diesem Zeitraum sind entweder ein Ministerialvorbehalt zu beachten oder aber es wird eine (ggf. erneute) gerichtliche Anordnung erforderlich. Die im Gesetzentwurf vorgesehene gesetzliche Vorgabe, dass ein Gericht eine längerfristige Observation jeweils für bis zu sechs Monaten anordnen darf, ist ohne Präzedenz.

¹² So die Regelung in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen; in Hessen und Sachsen-Anhalt ist bei einer Verlängerung über drei Monate hinaus ein Ministerialvorbehalt zu beachten.

¹³ So die Regelung im BKAG, BPolG sowie in Brandenburg und Niedersachsen (Frist: ein Monat) sowie im ZFdG (Frist: 14 Tage).

¹⁴ In Bremen und im BKAG-E beträgt die Frist einen Monat, in Thüringen sowie in der StPO drei Monate. Schleswig-Holstein gibt keine Höchstdauer der Anordnung vor.

IV. Würdigung des Gesetzentwurfs aus verfassungsrechtlicher Perspektive

1. Zum Grundrechtseingriff durch eine längerfristige Observation

Nach ständiger Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* sichern

„[d]as Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Menschenwürde [...] jedem Einzelnen einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann“.¹⁵

Wesensvoraussetzung hierfür ist die Achtung einer Privatheit, deren Schutz aus grundrechtlicher Perspektive durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht vermittelt wird.¹⁶ Diese grundrechtlich geschützte Privatsphäre ist, so das *Bundesverfassungsgericht*,

„nicht auf den häuslichen Bereich beschränkt“.¹⁷

Spezifisch zum Informationseingriff einer längerfristigen Observation führte der *Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts* – wenn auch nicht einstimmig – vor weniger als einem Jahr aus, dass solche Maßnahmen das Potential aufweisen, „tief“ in die Privatsphäre der Betroffenen einzudringen.¹⁸

Dem ist zuzustimmen:¹⁹ In der heutigen, von Mobilität geprägten Gesellschaft sind die Rückzugsräume ins Private funktional zu bestimmen und lassen sich nicht länger auf Wohnungen und dergleichen reduzieren. Demzufolge kann auch in einer Autofahrt, bei einem Spaziergang²⁰ oder auf einer Parkbank eine Privatsphäre bestehen, die zwar nicht bei zufälliger, doch aber bei zielgerichteter, langfristiger Beobachtung in tiefgehender Weise beeinträchtigt wird. Erkennt der Betroffene die Überwachung oder hält er diese zumindest für möglich, liegt es nahe, dass er sich nicht mehr eigenverantwortlich verhält, ja dass ihm hierdurch – so die Worte der *Ersten Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts* –

„die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes, eigenverantwortliches Leben zu führen, weitgehend genommen“²¹

wird. Erschwerend kommt hinzu, dass Personen, die sich – auch rein zufällig – im räumlichen Umfeld der beobachteten Person aufhalten, von einer Observation zwangsläufig mitbetroffen sind.

Trotz alledem können die mit einer längerfristigen Observation verbundenen Grundrechtseingriffe zu Zwecken der Gefahrenabwehr sowie zu Zwecken der Strafverfolgung aus verfassungsrechtlicher Sicht gerechtfertigt sein. Stehen verschiedene Informationseingriffe alternativ zur Verfügung, sprechen aus grundrechtlicher Sicht bisweilen sogar mehr Argumente für den Rückgriff auf

15 BVerfGE 35, 202 (220); BVerfGE 79, 256 (268); BVerfG, EuGRZ 2013, 73 (75).

16 Vgl. BVerfGE 118, 168 (184) m.w.N.

17 BVerfGE 101, 361 (384); BVerfG, EuGRZ 2013, 73 (75).

18 BVerfGE 141, 220 (294 Tz. 174); siehe aber auch die abw. Meinung *Schluckebier*, BVerfGE 141, 220 (367 f. Tz. 11), da der „typische Rückzugsbereich ins Private ... außerhalb von Wohnungen regelmäßig nicht betroffen“ sei.

19 Siehe, aus strafverfahrensrechtlicher Perspektive, insbesondere *Moldenhauer*, in: *Karlsruher Kommentar zur StPO*, 7. Aufl. 2013, § 163f Rdn. 4;

20 So die Beispiele in BVerfGE 141, 220 (295 Tz. 176).

21 BVerfG, EuGRZ 2013, 73 (75).

das Ermittlungsinstrument der längerfristigen Observation: Diese Maßnahme lässt die digitale Privatsphäre der Zielperson sowie auch ihre Telekommunikation unberührt. Zudem geschieht die Maßnahme im öffentlichen Raum. Schließlich führt der mit ihr verbundene Ressourcenaufwand dazu, dass eine ausufernde Anwendung dieser Maßnahme bereits faktisch ausgeschlossen ist.

2. Zum Grundrechtsschutz durch Verfahren bei längerfristigen Observationen

a) Maßstäbe

(1) Zur Bedeutung des prozeduralen Grundrechtsschutzes

Bei in der Regel heimlich, d.h. ohne Wissen der beobachteten Person erfolgenden Informationseingriffen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht besonderes Augenmerk auf den prozeduralen Grundrechtsschutz zu legen:

„Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann bei Ermittlungsmaßnahmen, die einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff bewirken, verfassungsrechtlich eine vorbeugende Kontrolle durch eine unabhängige Instanz geboten sein. Dies gilt insbesondere, wenn der Grundrechtseingriff heimlich erfolgt und für den Betroffenen unmittelbar nicht wahrnehmbar ist“.²²

Auch die Effektivität eines solchen präventiven Rechtsschutzes sei von Verfassungs wegen sicherzustellen, so das *Bundesverfassungsgericht*:

„Der Gesetzgeber hat das Gebot vorbeugender unabhängiger Kontrolle in spezifischer und normenklarer Form mit strengen Anforderungen an den Inhalt und die Begründung der gerichtlichen Anordnung zu verbinden. Hieraus folgt zugleich das Erfordernis einer hinreichend substantiierten Begründung und Begrenzung des Antrags auf Anordnung, die es dem Gericht oder der unabhängigen Stelle erst erlaubt, eine effektive Kontrolle auszuüben.“²³

(2) Zwingender Richtervorbehalt bei längerfristiger Observation

Diese Maßstäbe sind ausdrücklich auch bei einer längerfristigen Observation anzuwenden. Hierzu führte das *Bundesverfassungsgericht* kürzlich aus:

„[E]ine unabhängige Kontrolle [ist] verfassungsrechtlich [...] unverzichtbar, wenn Observationen [...] längerfristig [...] durchgeführt werden [...]. Diese Maßnahmen dringen unter Umständen so tief in die Privatsphäre ein, dass deren Anordnung einer unabhängigen Instanz, etwa einem Gericht, vorbehalten bleiben muss.“²⁴

22 BVerfGE 125, 260 (337); BVerfGE 120, 274 (331); BVerfGE 141, 220 (275 Tz. 117).

23 BVerfGE 141, 220 (275 f. Tz. 118)

24 BVerfGE 141, 220 (294 Tz. 174); siehe aber auch die abw. Meinung *Eichberger*, BVerfGE 141, 220 (358 f. Tz. 10 f.) sowie *Schluckebier* BVerfGE 141, 220 (368 Tz. 12).

In dieser Entscheidung erteilte die *Senatsmehrheit* auch den in einigen Polizeigesetzen gewählten Weg eine Absage, nur die Verlängerung einer ersten, befristeten Anordnung einem Richtervorbehalt zu unterwerfen. Denn es reicht nicht aus,

„die Anordnung der Maßnahmen zunächst der Sicherheitsbehörde selbst zu überlassen und die disziplinierende Wirkung wegen des Erfordernisses einer richterlichen Entscheidung erst für deren Verlängerung - möglicherweise auf der Grundlage der so gewonnenen Erkenntnisse - vorzusehen. Soweit für diese Maßnahmen eine erstmalige Anordnung ohne richterliche Entscheidung vorgesehen ist, genügt § 20g BKAG einer verhältnismäßigen verfahrensrechtlichen Ausgestaltung nicht.“²⁵

Diese Maßstäbe erscheinen ohne Weiteres auch auf eine allgemeine polizeirechtliche Regelung einer längerfristigen Observation übertragbar. Zwar stellte das in jenem Verfahren vor dem BVerfG angegriffene BKAG in seiner Systematik und in seinen Regelungsmodellen einen Spezialfall dar. Auch sind dessen materielle Anordnungsvoraussetzungen teils weitreichender, weil sie z.T. nur eine geringe Gefahrenschwelle voraussetzen. Dies wird aber mehr als nur dadurch aufgewogen, dass sie auf die Abwehr des internationalen Terrorismus und damit auf einen thematisch eng begrenzten Aspekt begrenzt sind.

(3) Höchstfristen

Bereits in einer früheren Entscheidung hob das *Bundesverfassungsgericht* die verfassungsrechtliche Bedeutung von Höchstfristen hervor, die festlegen, für wie lange verdeckte Überwachungsmaßnahmen durch ein Gericht längstens angeordnet werden dürfen (verfahrensgegenständlich war dabei die frühere vierwöchige Höchstfrist für eine akustische Wohnraumüberwachung):

„Den Ermittlungsbehörden wird in § 100 d Abs. 4 Satz 1 StPO [a.F.] eine relativ kurze Höchstfrist gesetzt. Die Frist wird von Verfassungs wegen bereits mit der richterlichen Anordnung in Lauf gesetzt. Die Effektivität der richterlichen Anordnungs- und Prüfungsbefugnisse erfordert im Hinblick auf den einschneidenden Eingriff der akustischen Wohnraumüberwachung eine vorausschauende Beurteilung, die verantwortungsvoll nur für einen überschaubaren Zeitraum vorgenommen werden kann (vgl. BVerfGE 96, 44 <52 f.> für Art. 13 Abs. 2 GG).“²⁶

Zur Möglichkeit einer wiederholten Anordnung führte das *Bundesverfassungsgericht* in jener Entscheidung aus:

„Eine Verlängerung der Anordnung ... hat allerdings unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Ermittlungsergebnisse zu erfolgen. ... Andererseits ist die Frist nicht zu verlängern, wenn die Überwachung bisher ergebnislos verlaufen ist und sich nach der Sachlage für die Zukunft keine hinreichenden Erfolgchancen prognostizieren lassen oder wenn erkennbar wird, dass andere Ermittlungsmaßnahmen ausreichen. Bei einer Verlängerung bestehen daher sowohl für die beantragende Staatsanwaltschaft als auch für das anordnende Gericht Prüfungs- und Begründungspflichten im Hinblick auf die bisherigen Ergebnisse der Maßnahme und die Erfolgsprognose.“²⁷

25 BVerfGE 141, 220 (294 Tz. 174); siehe aber auch die abw. Meinung *Eichberger*, BVerfGE 141, 220 (358 f. Tz. 10 f.) sowie *Schluckebier* BVerfGE 141, 220 (368 Tz. 12).

26 BVerfGE 109, 279 (361).

27 BVerfGE 109, 279 (361).

Diese Erwägungen unterstreichen den Prognosecharakter einer gerichtlichen Entscheidung über die Anordnung bzw. Verlängerung einer Überwachungsmaßnahme: Basierend auf sämtlichen bis zur Entscheidung den Sicherheitsbehörden vorliegenden Erkenntnissen ist zu untersuchen, ob die in der bevorstehenden Überwachungsperiode zu erwartenden Erkenntnisse die (weitere) Vornahme der Maßnahme rechtfertigen können.

b) Anwendung

(1) Richtervorbehalt

Das saarländische Polizeirecht kennt einen Richtervorbehalt für eine längerfristige Observation. Von diesem darf nur bei Gefahr im Verzug – und auch dann nur vorübergehend – abgewichen werden. Dies ist zu begrüßen; ebenfalls ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf insoweit keine Änderungen vorsieht.

(2) Höchstfrist

Zur Frage, welche Höchstfrist für eine Anordnung einer längerfristigen Observation verfassungsrechtlich noch zulässig ist und welche Höchstfrist das verfassungsrechtlich zulässige Maß überschreitet, liegt weder eine grundgesetzliche Festlegung noch Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* vor. Es ist auch schlicht nicht möglich, eine klare Grenzziehung vorzunehmen. Dies würde nämlich dem Versuch gleichen, die genaue Mindestanzahl an Sandkörnern zu bestimmen, die man aufeinander schichten müsse, um einen Sandhaufen zu erhalten (*Sorites-Paradoxie*).

Allerdings ist eine Tendenz der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung festzustellen, welche die „Effektivität der richterlichen Anordnungs- und Prüfungsbefugnisse“ betont und darauf verweist, dass es sich um eine Prognoseentscheidung handelt. Daher kann diese „verantwortungsvoll nur für einen überschaubaren Zeitraum vorgenommen werden“.²⁸ Dies spricht – gerade bei einer unklaren Informationslage, die erst durch Informationserforschungseingriffe aufgehellt werden soll – für einen tendenziell kurzen Zeitraum von höchstens wenigen Monaten.

Zudem lässt sich auf die Fristen abstellen, die aus verfassungsrechtlicher Sicht bislang akzeptiert wurden – namentlich eine vierwöchige Frist bei einer Wohnraumüberwachung,²⁹ die einmonatige Frist bei den Überwachungsmaßnahmen des BKAG³⁰ sowie die Dreimonatsfrist bei einer strafprozessualen Telekommunikationsüberwachung³¹. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuregelung führte jedoch zu einer Verdoppelung des bisher (in anderem, aber vergleichbaren Zusammenhang) verfassungsgerichtlich sanktionierten Zeitraums und ist daher verfassungsrechtlich jedenfalls angreifbar.

Ergänzend kann auch ein Vergleich einschlägiger Vorschriften dazu beitragen, sich der verfassungsrechtlich geforderten Grenze anzunähern. Der Gesetzentwurf, der dem auf landes- und bundesrechtlicher Ebene herausgebildeten Standard (oben **III.3.**) um das Doppelte ausbrechen würde, birgt dabei die Gefahr, den verfassungsrechtlich noch zulässigen Rahmen zu verlassen.

28 BVerfGE 109, 279 (361).

29 BVerfGE 109, 279 (361).

30 BVerfGE 141, 220 (293 Tz. 171).

31 Implizit in BVerfGE 129, 208 (250).

Schließlich ist zu bedenken, dass selbst für den Bereich der Abwehr von schwerwiegenden Gefahren des internationalen Terrorismus gerichtliche Anordnungen *de lege lata* wie *de lege ferenda* nur für eine Höchstfrist von einem Monat ergehen dürfen. Im Vergleich hierzu sollen auf § 28 SPoIG gestützte Informationseingriffe höchstens gleichrangige, regelmäßig wohl niederschwelligere Gefahren begegnen. Warum trotz der konspirativen Natur des internationalen Terrorismus dort eine Höchstfrist von (nur) einem Monat zulässig ist, im allgemeinen Polizeirecht eine sechsmal längere Frist verfassungsrechtlich zulässig und auch geboten sein soll, erschließt sich nicht.

Es ist daher verfassungsrechtlich jedenfalls angreifbar, sollte § 28 Abs. 3 Satz 2, Satz 3 SPoIG zukünftig – wie vom Gesetzentwurf vorgesehen – als Höchstfristen jeweils sechs Monate vorsehen. Ebenfalls sähe sich eine jede gerichtliche Entscheidung nach § 28 Abs. 3 Satz 1 SPoIG der Gefahr ausgesetzt, dass diese später für verfassungswidrig erachtet wird: Es könnte nämlich stets der Vorwurf erhoben werden, dass sie den verfassungsrechtlich gebotenen „überschaubaren Zeitraum“ einer solchen Prognoseentscheidung verlässt und – unabhängig von den sonstigen Anordnungsvoraussetzungen – daher wegen fehlendem Grundrechtsschutz durch Verfahren unverhältnismäßig ist. Ob die Richterinnen und Richter des Saarlandes im Zuge dessen tatsächlich längerfristige Observation antragsgemäß für sechs Monate genehmigen werden, erscheint daher durchaus zweifelhaft; einiges spricht dafür, dass sie – wie bisher – bei Erst- und Folgeanträgen höchstens dreimonatige Observationen genehmigen werden. Der Vollzugspolizei hätte dieser Gesetzentwurf dann aber nur Steine statt Brot gegeben.

V. Würdigung des Gesetzentwurfs aus einfachrechtlicher Perspektive

Unabhängig von den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Problematik verursacht der Gesetzentwurf jedenfalls auf Ebene des „einfachen“ Gesetzesrechts Verwerfungen: Die Zeitspanne, während derer eine längerfristige Observation vorgenommen werden darf, wird durch den Gesetzentwurf nicht verändert; er sucht daher letztlich ein Scheinproblem zu lösen (**V.1.**). Zudem resultieren aus den erheblich divergierenden Verfahrensregelungen Friktionen mit dem Sicherheitsrecht des Bundes (**V.2.**) sowie mit dem Strafprozessrecht (**V.3.**).

1. Lösung eines Scheinproblems

a) Bestehende Verlängerungsmöglichkeit

(1) Prognoseentscheidung

Bereits das geltende saarländische Polizeirecht gestattet es, eine längerfristige Observation über den Zeitraum von drei Monaten hinaus vorzunehmen. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine erneute gerichtliche Prüfung, ob die Anordnungsvoraussetzungen fortbestehen (§ 28 Abs. 3 Satz 3 SPoIG). Im Rahmen dieser Prognoseentscheidung sind neben denjenigen Erwägungen, die der erstmaligen Anordnung zugrunde lagen, zwar auch die zwischenzeitlich gewonnenen Ermittlungsergebnisse zu berücksichtigen. Doch dies führt keineswegs dazu, dass nach einer erkenntnislos gebliebenen erste Überwachungsperiode eine Verlängerung von vornherein ausscheidet: Ob die Anordnungsvoraussetzungen (fort-)bestehen, bestimmt sich nach einer Gesamtabwägung, der sämtliche bisher den Sicherheitsbehörden und dem Gericht zugänglichen Erkenntnisse zugrunde zu legen sind: Die anfängliche

Prognose und etwaig zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse, aber ggf. auch tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass sich die observierte Person „über einen längeren Zeitraum konspirativ beziehungsweise gesetzeskonform verhalten [hat], um sich der Aufmerksamkeit der Vollzugspolizei zu entziehen und dann nach einer Karenzzeit eigener Art wieder tätig zu werden.“³²

Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht reicht eine „bisher ergebnislos verlaufen[e]“ Überwachung für sich nicht aus, deren Verlängerung abzulehnen: Das *Bundesverfassungsgericht* verknüpft dies ausdrücklich und kumulativ mit der Frage, ob sich „nach der Sachlage für die Zukunft keine hinreichenden Erfolgchancen [für den Informationseingriff, d. Verf.] prognostizieren lassen“. Im Zusammenhang:

Eine derartige Anordnung sei nur dann nicht zu verlängern, „wenn die Überwachung bisher ergebnislos verlaufen ist *und* sich nach der Sachlage für die Zukunft keine hinreichenden Erfolgchancen prognostizieren lassen“ (*Herv. hier*).³³

Damit bietet bereits das geltende Recht ausreichende Möglichkeiten, bei entsprechenden tatsächlichen Anhaltspunkten eine längerfristige Observation um (jeweils bis zu) drei Monaten zu verlängern, um „de[n] Gefährdungsgrad wesentlich sicherer prognostizieren“ zu können,³⁴ selbst wenn eine erste Überwachungsperiode unauffällig geblieben sein sollte.

(2) Verhältnismäßigkeit

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen ist, dass

„mit zunehmender Dauer der Observationsmaßnahmen der Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht immer intensiver wird und auch dazu führen kann, dass eine weitere Verlängerung verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen ist“.³⁵

Dieser Maßstab ist unabhängig davon zu beachten, ob es sich um eine Erst- oder Folgeanordnung handelt. Das bedeutet:

Variante 1) Liegen hinreichend verdichtete tatsächliche Anhaltspunkte für die Anordnungsvoraussetzungen des § 28 Abs. 1 SPoIG vor, die für sich eine längerfristige Observation von sechs Monaten rechtfertigen, so ist die Maßnahme auch nach einer „ereignislosen“ ersten dreimonatigen Überwachungsperiode für weitere drei Monate verhältnismäßig. Nach geltendem Recht hat daher eine Verlängerungsanordnung für drei Monate zu ergehen. Bereits nach geltendem Recht kann daher in solch einer Situation eine längerfristige Observation für insgesamt sechs Monate erfolgen, ohne dass es einer Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes bedürfte.

Variante 2) Liegen hingegen nur derart vage tatsächliche Anhaltspunkte vor, die eine längerfristige Observation von längstens drei Monaten rechtfertigen können, so ist auch nach der Konzeption des Gesetzentwurfs die *Höchstfrist* nicht auszuschöpfen, sondern die Überwachung auf drei Monate zu begrenzen. Auch in dieser Situation ändert der Gesetzentwurf an den Überwachungsmöglichkeiten nichts.

32 So die Formulierung in Drucksache 15/2092, S. 3.

33 BVerfGE 109, 279 (361).

34 So die Formulierung in Drucksache 15/2092, S. 3.

35 BVerfGE 141, 220 (293 Tz. 171).

Wie man das Blatt auch wendet: Der Gesetzentwurf ändert nichts daran, dass eine längerfristige Observation exakt solange zulässig ist, wie sie verhältnismäßig ist. Er versucht allerdings die Prüfung darüber, ob die Anordnungsvoraussetzungen und die Verhältnismäßigkeit nach drei Monaten noch fortbestehen, von der Sphäre der Judikative in die Hände der Exekutive zu verlagern (siehe aber noch sogleich **V.1.c.**).

b) Pflicht zur Beendigung bei Wegfall der Anordnungsvoraussetzungen

Daneben ist an die Selbstverständlichkeit zu erinnern, dass Informations-erforschungseingriffe, die auf einer Prognoseentscheidung basieren, unverzüglich zu beenden sind, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.³⁶ Gelangt daher die Vollzugspolizei unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse – oder auch dem Mangel an solchen – zu dem Ergebnis, dass sich die ursprünglich gegebenen „tatsächlichen Anhaltspunkte“ nicht bestätigt haben oder sogar widerlegt wurden, so ist die längerfristige Observation unverzüglich zu beenden. Gleiches gilt, sobald die längerfristige Observation unverhältnismäßig geworden ist.

Diese Verpflichtung bleibt durch den Gesetzentwurf unberührt. Selbst wenn eine gerichtliche Anordnung vorliegt, die zur längerfristigen Observation für (bis zu) sechs Monate legitimiert, und diese sechs Monate noch nicht abgelaufen sind, muss daher die Maßnahme unverzüglich beendet werden, sobald die Anordnungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen. Auch in dieser Hinsicht ändert der Gesetzentwurf nichts an den Überwachungsmöglichkeiten.

c) Fortlaufende gerichtliche Kontrollbefugnisse

Zwar spricht mehr dafür als dagegen, dass das anordnende Gericht auch während der Laufzeit einer Anordnung dazu befugt ist, die angeordnete Maßnahme fortdauernd zu kontrollieren und ggf. die Anordnung wieder aufzuheben.³⁷ Faktisch ist allerdings zu befürchten, dass sich das anordnende Gericht erst dann wieder intensiv mit dem Sachverhalt auseinandersetzt, wenn es erneut eine Entscheidung treffen *muss*. Das ist der Fall, wenn es über die Verlängerung einer Anordnung zu entscheiden hat. Daher führt der Gesetzentwurf zumindest faktisch dazu, dass die Dichte einer gerichtlichen Vorabkontrolle in diesem sensiblen Grundrechtsbereich zurückgedrängt würde.

2. Friktionen mit dem Gefahrenabwehrrecht des Bundes

Auf die makrosystematische Inkonsistenz, dass für den Bereich der Abwehr von schwerwiegenden Gefahren des internationalen Terrorismus gerichtliche Anordnungen *de lege lata* wie *de lege ferenda* nur für eine Höchstfrist von einem Monat ergehen dürfen, während für landespolizeiliche Maßnahmen eine Höchstfrist von sechs Monaten gelten soll, wurde bereits hingewiesen (oben **IV.2.b.**). Doch neben dem rechtssystematischen Störgefühl sind auch hand-feste praktische und rechtsstaatliche Bedenken zu benennen:

³⁶ Explizit verankert ist dies beispielsweise in §§ 100b Abs. 4 Satz 1, 100d Abs. 4 Satz 2, Satz 3 StPO; allgemein hierzu *Brodowski* (Fn. 1), S. 198 f.

³⁷ Explizit verankert ist dies beispielsweise in § 100d Abs. 4 Satz 2 StPO. Für die Übertragung auf die strafprozessuale Telekommunikationsüberwachung siehe, statt mehrerer, *Hauck*, in: Erb u.a. (Hrsg.), Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Aufl. 2006-2014, § 100b Rdn. 32 ff.; *Wolter*, in: Rudolphi u.a. (Hrsg.), SK-StPO, 4. Aufl. 2012-2014, § 100b Rdn. 25; *Brodowski* (Fn. 1), S. 198; ablehnend noch *Meyer*, in: Dünnebier u.a. (Hrsg.), Löwe-Rosenberg, 23. Aufl. 1975-1980, § 100b Rdn. 5.

Eine im Vergleich zum BKAG deutliche längere Höchstfrist, für die eine längerfristige Observation nach saarländischem Polizeirecht angeordnet werden können soll, setzt einen Fehlansatz. Sie könnte die Sicherheitsbehörden nämlich dazu verleiten, wann immer dies möglich erscheint, eine Maßnahme auf das SPoIG und nicht auf das BKAG zu stützen. Dass eine zu zögerliche Übernahme der Verhütung und Verfolgung des internationalen Terrorismus durch Bundesbehörden schädlich ist, hat eine Expertenkommission unter Vorsitz des früheren Bundesverfassungsrichters *Herbert Landau* erst Anfang dieses Jahres hervorgehoben.³⁸

3. Friktionen mit dem Strafverfahrensrecht

Dieselben Schwierigkeiten stellen sich auch in der Gemengelage mit der strafverfahrensrechtlichen Rechtsgrundlage (§ 163f StPO), die eine Höchstfrist von (nur) drei Monaten kennt, die jeweils um bis zu drei weitere Monate verlängerbar ist (§ 163f Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 100b Abs. 1 Satz 4, Satz 5 StPO). Derzeit sind somit im polizeirechtlichen wie im strafverfahrensrechtlichen Kontext gleich lange Höchstfristen zu verzeichnen. Bei einer Verdoppelung der Höchstfristen in § 28 Abs. 3 Satz 2, Satz 3 SPoIG ist allerdings zu befürchten, dass selbst bei gegebenem oder vertretbar anzunehmendem strafprozessualen Anfangsverdacht vorrangig das polizeirechtliche Instrumentarium des SPoIG herangezogen wird, weil dies eine gerichtliche Kontrolle nur alle sechs Monate erfordert. Bei allen Schwierigkeiten – oder, meiner Ansicht nach: trotz der Unmöglichkeit, den Anwendungsbereich strafverfahrensrechtlicher und polizeirechtlicher Informationseingriffe trennscharf voneinander abzugrenzen: Zwischen Polizeirecht und Strafprozessrecht divergierende materielle und formelle Anordnungsvoraussetzungen führen zu erheblichen rechtsstaatlichen und rechtspraktischen Schwierigkeiten, die ich an anderer Stelle näher erläutert habe.³⁹

Im geltenden kompetenziellen Rahmen ist es daher geboten, das Polizeirecht nicht als eine „Reserve-StPO“ zu sehen, sondern eine Konvergenz (d.h. hier: gleich lange Höchstfristen) anzustreben sowie nach Möglichkeiten zu einer Koordination und Kooperation zu suchen (etwa durch die gesetzliche Anordnung, dass die Staatsanwaltschaft über die Beantragung, Anordnung und die Ergebnisse eines polizeigesetzlichen Informationseingriffs zu informieren ist, siehe § 23a Abs. 7 ZFdG).⁴⁰ Das ist eine Aufgabe, die sich der Landtag des Saarlandes für die kommende Legislaturperiode stellen sollte.

Frankfurt am Main, den 7. März 2017

(gez. Brodowski)

38 Vgl. <http://www.faz.net/-gpf-8s1om> (7.3.2017).

39 Vgl. meine Aufarbeitung in *Brodowski* (Fn. 1), S. 327 ff.

40 *Brodowski* (Fn. 1), S. 575 ff.; ähnlich *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, S. 317 f.



BDK Landesverband Saarland | Postfach 100 427 | D-66004 Saarbrücken

Landtag des Saarlandes
Franz-Josef-Röder-Straße 7
66119 Saarbrücken

Ihr Zeichen

Drucksache 15/2092

Ihr Ansprechpartner

Helge Stoll/Markus Schmidt

E-Mail

lv.saarland@bdk.de

Telefon

+49 (0)681 962-2840

Saarbrücken, 02/03/2017

Gesetzentwurf zur Änderung des Saarländischen Polizeigesetzes, Drucksache 15/2092

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme möchte ich mich bedanken.

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter befürwortet ausdrücklich die Verlängerung der Befristung der längerfristigen Observation von drei auf sechs Monate. Observationsmaßnahmen greifen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Der durch die Verlängerung der Observationsmöglichkeit verschärfte Eingriff dürfte durch den vorgesehenen Richtervorbehalt und dem Umstand, dass in der Praxis nur selten dauerhaft alle Lebensbereiche über einen längeren Zeitraum observiert werden, verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die Verlängerung der Befristung ist aus kriminalistischer Sicht erforderlich, da sich insbesondere Personen des extremistischen/terroristischen Spektrums zum Teil über längere Zeit hinweg gesetzeskonform verhalten, um Strafverfolgungsbehörden von sich abzulenken – sog. Schläfer. Eine auf sechs Monate befristete Observation dürfte eine fundierte Prognose hinsichtlich des Gefährdungspotenzials der beobachteten Person ermöglichen.

Gemäß § 28 SPoIG dürfen längerfristige Observationsmaßnahmen angeordnet werden, soweit das zur vorbeugenden Bekämpfung von Verbrechen - wenn auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass eine solche Straftat begangen werden soll - und anderer Straftaten - wenn auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die Straftat gewerbsmäßig, gewohnheitsmäßig, von Banden oder von Organisationen begangen werden soll - erforderlich ist. Insofern ist es nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich, Einzelpersonen, bei denen die Gefahr besteht, eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorzubereiten (§89a StGB), Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§89b StGB) aufzunehmen oder den Terrorismus zu finanzieren (§89c StGB), mit einer Observationsmaßnahme zu belegen. In diesem Bereich besteht eine nicht zu unterschätzende Regelungslücke.

Aus Sicht des BDK sollten Observationsmaßnahmen nach § 28 SPoIG angeordnet werden können, wenn sie zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben und Freiheit der Person oder zur vorbeugenden Bekämpfung erheblicher Straftaten erforderlich sind, sofern tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass eine solche erhebliche Straftat begangen werden soll. Als erhebliche Straftaten im Sinne des § 28 SPoIG könnten neben Verbrechen die im Katalog des § 100a StPO aufgeführten Vergehen – ergänzt um § 89b StGB - definiert werden.

Mit freundlichen Grüßen

Helge Stoll
Landesvorsitzender



ELEKTRONISCHER BRIEF

Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz | Postfach 2940 | 55019 Mainz

n.ackermann@landtag-saar.de
Landtag des Saarlandes
Ausschuss für Inneres und Sport
Herrn Vorsitzender Günter Waluga
Franz-Josef-Röder-Straße 7
66119 Saarbrücken

Valenciaplatz 1 - 7
55118 Mainz
Telefon 06131 65-0
Telefax 06131 65-2480
E-Mail:
LKA.Poststelle@polizei.rlp.de

06.03.2017

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
Tgb.Nr. 201/17	20.02.2017	Nicole Guth LKA.LS1.GF@polizei.rlp.de	06131 65-2213 06131 65-2480

Sehr geehrter Herr Waluga,

gerne bin ich bereit, zur geplanten Änderung des Saarländisches Polizeigesetzes eine Stellungnahme abzugeben, die insbesondere polizeifachliche Aspekte beinhaltet.

1. Aktuelle Rechtslage des § 28 Saarländisches Polizeigesetz (SPoIG)

Gemäß § 28 SPoIG können personenbezogene Daten über die in § 26 SPoIG genannten Personen mit den in Absatz 2 genannten Mitteln erhoben werden, wenn dies zur vorbeugenden Bekämpfung

- von Verbrechen (Nr. 1), wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass eine solche Straftat begangen werden soll
- anderer Straftaten, bei denen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte davon auszugehen ist, dass die Straftat gewerbsmäßig, von Banden oder von Organisationen (Nr. 2) begangen werden soll

erforderlich ist.

Absatz 3 stellt klar, dass eine Observation, die sich über mehr als 24 Stunden erstreckt oder an mehr als zwei Tagen stattfinden soll (=längerfristige Observation) ebenso wie der Einsatz des Verdeckten Ermittlers nur durch einen Richter angeordnet werden kann.

Die Anordnung der längerfristigen Observation ist auf drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils drei Monate ist möglich.

2. Geplante Änderung des § 28 SPoIG

Zukünftig soll die Anordnung der längerfristigen Observation auf maximal sechs Monate ausgedehnt werden. Eine Verlängerung um jeweils sechs Monate soll möglich sein.

3. Relevanz für die Gefährdersachbearbeitung

„Der Westen hat die Uhr erfunden und wir haben die Zeit“, diese Aussage von Osama bin Laden erfasst den Kontext der terroristischen Interessen bzw. Bedrohungen sehr gut.

Die Priorität liegt nicht nur in schnelllebigen Aktionen, sondern auch in langanhaltenden Gefahrenmomenten, die Einfluss auf das westliche Leben nehmen.

Punktuelle, kurzfristige Maßnahmen sind daher in der Bekämpfung der terroristischen Bedrohung nicht zielführend. Im Kampf gegen den Terrorismus ist vielmehr ein langer Atem gefragt ist.

Maßnahmen gegen Gefährder beschränken sich nicht nur auf den Bereich des Straf – bzw. Strafprozessrechtes. Die Gefahrenabwehrenden Maßnahmen nehmen hier einen herausragenden Stellenwert ein. Ein strafrechtlich relevantes Verhalten mit möglicherweise zahlreichen verheerenden Folgen soll gerade im Vorfeld erkannt und verhindert werden.

Dies bedeutet, dass relevante Personen in vielen Fällen der Gefährdersachbearbeitung nicht den Beschuldigtenstatus innehaben, da gerade die Gefährlichkeit im Vorfeld einer Straftat im Mittelpunkt der Betrachtung steht.

Die Maßnahmen, die in diesem Bereich durchgeführt werden, sollen daher auch einem Erkenntnisgewinn dienen, der es ermöglicht, eine belastbare Prognose hinsichtlich des Gefährdungspotentials zu erstellen und erkannte Gefahrenlagen abzuwehren. Durch die sechsmonatige Anordnungsdauer ist eine umfassendere Informationssammlung und Auswertung, auch bei phasenweise konspirativem Verhalten der observierten Personen, möglich.

Es ist davon auszugehen, dass relevante Personen insbesondere im terroristischen Bereich ein unauffälliges und unscheinbares Verhalten an den Tag legen. Wichtige Kontaktpersonen oder Örtlichkeiten werden lediglich selten aufgesucht.

Im Bereich des internationalen Terrorismus führt dieses Gefährder – bzw. Täterverhalten nicht selten dazu, dass Observationsmaßnahmen zwecks Verhinderung ihrer Enttarnung für einen gewissen Zeitraum unterbrochen und in taktisch modifizierter Form wieder aufgenommen werden müssen. Hierdurch reduziert sich die tatsächliche Realisierungszeit dieser verdeckten Maßnahme zum Teil beträchtlich.

Ein weiterer wichtiger Schritt der Gefährdersachbearbeitung stellt neben dem Informationsgewinn auch der Informationsabgleich mit anderen Sicherheitsbehörden, insbesondere mit dem Bundeskriminalamt, dar. Kontakt- und Begleitpersonen müssen daher identifiziert und einer näheren Überprüfung unterzogen werden. Unter Umständen ist ein internationaler Abgleich von Erkenntnissen nötig.

Innerhalb eines vierwöchigen Zeitrahmens für eine Observation ist eine Einschätzung hinsichtlich regelmäßiger oder zufälliger Kontakte kaum möglich.

Erstreckt sich die Dauer der Maßnahme jedoch über ein halbes Jahr, kann ein umfassenderes Kontakt- und Bewegungsbild erstellt werden, das eventuell auch die Aufdeckung von Netzwerkstrukturen ermöglicht.

Eine aussagekräftige Prognose kann nur auf der Grundlage fundierter Kenntnisse erfolgen.

4. Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20. April 2016

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Bundeskriminalamtgesetz festgestellt, dass die Befugnisse des Bundeskriminalamtes zum Einsatz verdeckter Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus im Grundsatz mit den Grundrechten des Grundgesetzes vereinbar sind. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht das bestehende Bundeskriminalamtgesetz jedoch in Teilen für verfassungswidrig erklärt.

Die vom BVerfG beanstandeten Regelungen des BKAG betreffen unter anderem den Bereich der längerfristigen Observation. Einige verfassungsrechtliche Beschränkungen dieses Urteils entfalten daher auch für die Polizeigesetze der Länder Gültigkeit. Aufgrund der Entscheidung ergeben sich somit Konsequenzen für eine längerfristige Observation.

Das BVerfG lässt in seinem Urteil eine längerfristige Observation nur dann zu, wenn bestimmte Tatsachen vorliegen, die den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, und wenn erkennbar ist, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Gefahrenabwehr im terroristischen Bereich sind abgeschwächt.

In Bezug auf terroristische Straftaten reicht es daher aus, 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 Zeit begehen wird.

5. Begrenzung der Anordnungsdauer

Polizei – und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG)

Eine explizite Begrenzung der Anordnungsdauer bzw. eine Obergrenze nach bereits erfolgten Verlängerungen ist im POG nicht vorgeschrieben.

Saarländisches Polizeigesetz (SPoIG)

Derzeit ist die einmalige Anordnungsdauer auf drei Monate begrenzt. Zukünftig soll eine längerfristige Observation sechs Monate angeordnet werden können.

Konsequenzen aus der Entscheidung des BVerfG vom 20. April 2016

Das Bundesverfassungsgericht äußert sich zur Anordnungsdauer nur insoweit, als eine nicht vorhandene Obergrenze hinsichtlich der Verlängerungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Das BVerfG geht davon aus, dass eine konkretisierende Gefahrenlage, wie sie für die Anordnung oder Verlängerung der längerfristigen Observation vorausgesetzt wird, in der Regel nicht für einen übermäßig langen Zeitraum vorliegt. Eine unverhältnismäßige Dauerüberwachung drohe hier demnach nicht.

Da mit zunehmender Dauer der Observationsmaßnahme die Eingriffsintensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ansteigt, lässt sich gemäß dem BVerfG eine absolute Höchstdauer einer solchen Maßnahme aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ableiten

6. Fazit

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip bleibt gemäß der Begründung zur Gesetzesänderung aufgrund der tatbestandlichen Hürden sowie der richterlichen Kontrolle der Anordnung gewahrt.

Die Option einer sechsmonatigen Observationsanordnung ist zwar im Gesetz festgehalten und kann auch in verschiedenen Bereichen ausgeschöpft werden, es bleibt im Einzelfall aber dem Gericht überlassen eine kürzere Maßnahmendauer anzuordnen.

Das BVerfG räumt der Gefahrenabwehr im terroristischen Bereich einen besonders hohen Stellenwert ein und setzt daher die Eingriffsschwelle im Gegensatz zu der „normalen längerfristigen Observation“ herab.

In Bezug auf terroristische Straftaten reicht es aus, 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 Zeit begehen wird.

Insbesondere vor dem Hintergrund der terroristischen Bedrohungen ist eine Anordnungsdauer von sechs Monaten hinsichtlich der längerfristigen Observation daher zu begrüßen

Johannes Kunz