

Kleine Anfrage mit Antwort

Wortlaut der Kleinen Anfrage

der Abgeordneten Ralf Briese und Helge Limburg (GRÜNE), eingegangen am 30.11.2010

Sind die neuen Forderungen des Innenministers nach weiteren Sicherheitsgesetzen verfassungskonform und praktikabel?

In den Medien wurde Anfang November 2010 von einem Vorschlag des niedersächsischen Innenministers berichtet, der seither kontrovers in der Bundesrepublik diskutiert wird, allerdings eher mit einer ablehnenden Haltung. Nach einer Meldung von *Welt Online* sagte der Innenminister dem Portal: „Wenn ein von Terroristen gekapertes Frachtflugzeug mit einer Bombe als Waffe eingesetzt wird, muss die Bundeswehr es abdrängen oder auch abschießen dürfen.“ und plädierte damit für eine Reform des bestehenden Luftsicherheitsgesetzes. Das Luftsicherheitsgesetz trat im Februar 2005 in Kraft und hatte auch den Abschuss entführter Passagierjets im äußersten Notfall vorgesehen; die entsprechende Norm war aber vom Bundesverfassungsgericht Anfang 2006 wegen Verstoß gegen die Menschenwürde und das Recht auf Leben für nichtig erklärt worden. Das höchste deutsche Gericht hat eindeutig und unmissverständlich erklärt, dass der Staat nicht Leben gegen Leben ausspielen darf. Wie ein neues Luftsicherheitsgesetz mit dem ausdrücklich Ziel eines gezielten Abschusses eines Flugzeuges verfassungskonform ausgestaltet sein soll und wie der Innenminister mit einem neuen Gesetz einen Verstoß gegen die Menschenwürde und das Recht auf Leben verhindern will, bleibt bisher ungeklärt.

Im Zuge der derzeitigen gesteigerten Terrorismuswarnungen hat Innenminister Schönemann weitere verschärfte Sicherheitsregelungen gefordert, die nach Auffassung von Experten einerseits verfassungsrechtlich bedenklich seien und andererseits kaum praktikabel erschienen. Der Minister hat auf der Innenministerkonferenz angeblich einen 17-Punkte-Forderungskatalog eingebracht, den aber bisher die Öffentlichkeit nicht kennt und der auch nicht vom Landeskabinett beraten wurde. Der Minister fordert in dem Katalog u. a. ein Handyverbot für islamistische Gefährder, ohne zu erklären, wie dieses Verbot rechtssicher und praktikabel durchgesetzt werden kann. Die Landespolizei soll die Befugnis zur Onlinedurchsuchung von Computern bekommen, obwohl das Bundeskriminalamt diese Kompetenz bereits hat und zuständig ist für den Bereich der Terrorabwehr. Darüber hinaus fordert der Innenminister auch erneut die präventive Telekommunikationsüberwachung nach Landesrecht, obwohl diese bereits im Jahr 2005 als verfassungswidrig eingestuft worden ist.

Wir fragen die Landesregierung:

1. Welche rechtlichen Möglichkeiten bzw. konkreten Vorstellungen hat die Landesregierung, um den Abschuss von Flugzeugen über der Bundesrepublik Deutschland verfassungssicher zu normieren?
2. Wie soll bei einem Abschuss eines entführten Flugzeuges über der dicht besiedelten Bundesrepublik verhindert werden, dass unbeteiligte Dritte am Boden durch den Absturz zu Tode kommen oder schwer verletzt werden?
3. Wie soll vor einem gezielten Abschuss eines entführten Flugzeuges geklärt werden, ob sich unschuldiges Flugzeugpersonal, das sich gegebenenfalls in der Hand der Täter befindet, an Bord befindet und durch den Abschuss ebenfalls getötet wird?
4. Welche Staaten in der EU haben gesetzliche Befugnisse zum Abschuss eines entführten Flugzeuges?
5. Ist die Landesregierung der Auffassung, dass eine kleine Zahl von unschuldigen Opfern durch eine Entführung die staatsbürgerliche Pflicht hat, sich für eine größere Zahl von potenziellen Opfern durch einen Abschuss töten zu lassen?

6. Gibt es eine rechtssichere Definition von „islamistischen Gefährdern“ in Deutschland? Wenn ja, wie lautet sie, und wo ist sie definiert?
7. Wie viele „Gefährder“ halten sich derzeit in Niedersachsen auf?
8. Auf welcher rechtlichen Grundlage sollen „Gefährder“ mit einer elektronischen Fußfessel ausgestattet werden?
9. Wie soll ein Handyverbot von „Gefährdern“ rechtssicher durchgesetzt werden?
10. Wie soll ein Computerverbot von „Gefährdern“ rechtssicher durchgesetzt werden?
11. Wie soll in der Praxis sichergestellt werden, dass „Gefährder“ sich nicht Handys über Freunde und Bekannte verschaffen?
12. Wie soll in der Praxis sichergestellt werden, dass „Gefährder“ sich nicht über fremde oder öffentlich zugängliche Computer Zugang zum Internet verschaffen?
13. Welche zusätzlichen polizeilichen Kapazitäten werden benötigt, um die Einhaltung des Handy- und Computerverbotes von „Gefährdern“ zu überwachen?
14. Wo gibt es in Niedersachsen „islamistisch geprägte Stadtviertel“ (bitte konkrete Viertel benennen)?
15. Wann wird die Landesregierung einen vom Innenminister geforderten Vorschlag zur Online-durchsuchung nach dem Landespolizeirecht und erneuten präventiven Telekommunikationsüberwachung vorstellen?
16. Wie soll die präventive Telekommunikationsüberwachung nach Landesrecht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BvR 668/04) aus dem Jahr 2005 zum Nds. SOG verfassungskonform vor dem Hintergrund des zweiten und dritten Leitsatzes der Entscheidung umgesetzt werden?
17. In welchen Länderpolizeigesetzen sind bereits Befugnisse zur Onlinedurchsuchung vorhanden, und welche Straftaten konnten dadurch verhindert und/oder aufgeklärt werden?
18. Wie oft hat das BKA bisher die Onlinedurchsuchung angewandt und mit welchen Ergebnissen?

(An die Staatskanzlei übersandt am 07.12.2010 - II/721 - 837)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport
- P 22.2 - 12198/0 -

Hannover, den 15.03.2011

Die Sicherheitsbehörden aus Bund und Ländern gehen in ihrer übereinstimmenden Bewertung für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aktuell von einer intensivierten Gefährdungslage durch den islamistischen Terrorismus aus. Der Anschlag eines islamistischen Selbstmordattentäters im Dezember 2010 in Stockholm sowie der verhinderte Anschlag auf das Redaktionshaus der dänischen Zeitung *Jyllands-Posten* in Kopenhagen sind Belege für die anhaltende Bedrohung, der Westeuropa durch militante Islamisten ausgesetzt ist. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die terroristische Gefahr nicht nur von international agierenden Terrorgruppen, sondern auch von eher unscheinbaren Einzeltätern ausgeht. Vor wenigen Tagen hat eine Einzelperson am Frankfurter Flughafen zwei US-Soldaten erschossen und weitere Soldaten zum Teil schwer verletzt. Nach ersten Ermittlungen handelt es sich dabei um den ersten tödlichen Anschlag in Deutschland mit islamistischem Hintergrund. Sorge bereitet nicht zuletzt eine erhöhte Reiseaktivität von gewaltbereiten Islamisten mit Deutschlandbezug in das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet. 30 bis 40 deut-

sche Staatsbürger sind seit 2007 in diese Region gereist, etwa 20 sind nach unserem Wissen wieder zurückgekehrt. Sie haben in der Regel eine paramilitärische Ausbildung erhalten. Die Gefahr, dass diese Personen sich an terroristischen Aktivitäten beteiligen, ist real.

Islamistische Terroristen streben durch ihre Anschläge eine maximale Zahl von Opfern an. Zu den besonders gefährdeten Zielen terroristischer Operationen gehören daher nach wie vor der Flugverkehr und die Flughäfen. Die vereitelten Paketbombenanschläge auf den internationalen Flugverkehr am 28./29. Oktober 2010 haben dies einmal mehr deutlich gemacht. Den in diesem Zusammenhang erkannten Defiziten im Bereich der Luftsicherheit wird seitdem durch ein Bündel nationaler und internationaler Maßnahmen und Initiativen begegnet.

Erleichtert und beschleunigt wird eine mentale Radikalisierung von Personen durch die moderne Kommunikationstechnologie, die einen schnellen und passgenauen Transfer islamistischer Ideologien ermöglicht. Militante Gruppierungen haben die Anwerbung neuer Glaubenskämpfer und die Verbreitung terroristischer Taktiken und Techniken bis hin zur Planung und Vorbereitung konkreter Anschläge weiter perfektioniert.

Polizei und Verfassungsschutz in Niedersachsen haben sich auf die Herausforderungen durch den islamistischen Extremismus und Terrorismus in den letzten Jahren in besonderem Maße eingestellt. Die Instrumente der Sicherheitsbehörden für die operative Terrorismusbekämpfung, d. h. für die Aufklärung von Strukturen und Plänen, für die Abwehr von Gefahren und für die Strafverfolgung, sind verbessert worden. Das Personal wurde aufgestockt und zudem erfolgte eine Verstärkung des Informationsaustausches unter den Sicherheitsbehörden. Die niedersächsischen Sicherheitsbehörden sind bei der Terrorismusbekämpfung gut aufgestellt. In diesem sich schnell entwickelnden Feld muss jedoch kontinuierlich über Anpassungs- bzw. Optimierungsmöglichkeiten nachgedacht werden; gegebenenfalls sind die Aufklärungs- und Fahndungsinstrumente zu erweitern. Vor dem Hintergrund der intensivierten Bedrohungslage in Deutschland wurde daher durch den niedersächsischen Innenminister im Rahmen der letzten Innenministerkonferenz ein Diskussionspapier vorgestellt, das eine ganzheitliche Strategie zur nachhaltigen Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus zum Thema hat. Im Fokus stehen hierbei die Kernbereiche Deradikalisierung, operative Terrorismusbekämpfung durch die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Bevölkerungsschutz.

Ein wichtiger Punkt ist die Regelung von Befugnissen zur Online-Durchsuchung und zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) einschließlich der Quellen-TKÜ, die die Polizei in die Lage versetzen, die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie voll zu nutzen und durch in Telekommunikation und auf Computern gespeicherte Daten unverzichtbare Ansatzpunkte für polizeiliche Ermittlungen zu gewinnen. Bei der Bekämpfung von Terrorismus und Organisierter Kriminalität kann die Online-Durchsuchung entscheidende Beiträge bringen und verhindern, dass durch die moderne Informationstechnologie ein geschützter Bereich entsteht, der dem staatlichen Zugriff vollständig entzogen ist und der von Kriminellen ungestört für ihre Planungen und Taten genutzt werden kann. Auch wenn jede Online-Durchsuchung mit technischen Schwierigkeiten verbunden ist und es gerade hoch organisierten und langfristig planenden Kriminellen immer wieder gelingen wird, sich solchen Maßnahmen zu entziehen, darf auf das Mittel der Online-Durchsuchung nicht verzichtet werden.

Das Gleiche gilt für die sogenannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung, die z. B. für die Überwachung von verschlüsselter Internet-Telefonie benötigt wird.

Ein anderer Ansatz zielt auf die Erschwerung der Kommunikation in Terrornetzwerken, indem die Nutzung von Kommunikationsmitteln wie Mobiltelefonen oder Internet durch bestimmte Personen eingeschränkt wird. Beispielsweise haben die Ermittlungen zu den Sauerlandattentätern gezeigt, dass insbesondere die Internetcafés eine wesentliche Rolle bei der Kommunikation untereinander spielen. In einem solchen Fall könnten Maßnahmen, die geeignet sind, den konspirativen Aufwand zu erhöhen, einen Beitrag zur Erschwerung von Tatplanungen liefern.

Auch der Einsatz der Bundeswehr zur Terrorismusbekämpfung wird seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz vom 15. Februar 2006 (1 BvR 357/05) weiter diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung verschiedene Fragen offen gelassen und ein Vorgehen gegen ein als Anschlagswaffe eingesetztes Flugzeug nicht für alle Fallgestaltungen

gen kategorisch ausgeschlossen. Zwar legt das Gericht dar, dass ein Einsatz militärischer Mittel gegenwärtig nicht einmal dann zulässig ist, wenn ein Anschlag durch ein unbemanntes oder nur mit Attentätern besetztes Flugzeug droht. Indem das Gericht in seinem Urteil aber zugleich ausdrücklich betont, dass ein Einsatz der Bundeswehr in diesen Fällen sehr wohl Menschenleben retten könnte, kann es grundsätzlich Spielräume - bei entsprechender Verfassungsänderung - für eine grundrechtskonforme Regelung dieses Bedrohungsszenarios geben.

Eine angemessene Lösung dieser schwierigen Rechtsfragen wird sich nur durch eine sorgfältige Prüfung und Abwägung aller Möglichkeiten finden lassen. Hierbei ist der Schutzpflicht des Staates für eine möglicherweise große Zahl von Anschlagsoptionen eine wichtige Bedeutung beizumessen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Eine Regelung des Einsatzes von militärischen Mitteln im Inland durch die Bundeswehr zur Abwehr von Terroranschlägen ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 2006 nur nach Änderung des Grundgesetzes möglich.

Zu 2:

Mit der Gefährdung von Unbeteiligten am Boden durch die Anwendung von Waffengewalt gegen ein Flugzeug hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Februar 2006 ausführlich befasst. Es ist davon ausgegangen, dass sich eine solche Gefährdung auf dem Gebiet der Bundesrepublik zwar nie ganz ausschließen lassen wird, dass aber der Abschuss eines Flugzeugs jedenfalls dann, wenn der Einsatz spezifisch militärischer Waffen im Katastrophenfall verfassungskonform geregelt ist und sich keine Unbeteiligten an Bord befinden, gleichwohl gerechtfertigt sein kann. Im konkreten Einzelfall müssen alle Umstände - Art und Nähe der abzuwehrenden Gefahr und die Gegebenheiten am voraussichtlichen Ort des Absturzes - gegeneinander abgewogen werden.

Zu 3:

Die Situation an Bord eines Flugzeuges, das sich in der Hand von Terroristen befindet, kann anhand von Personal- und Passagierlisten, dem Funkverkehr vor und gegebenenfalls während des Zwischenfalls, sonstigen Nachrichten von Personen an Bord und anderweitigen Ermittlungsergebnissen eingeschätzt werden. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 2006 kommt es für die grundrechtliche Beurteilung eines Abschusses darauf an, dass keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich Unbeteiligte an Bord befinden.

Zu 4:

Die Regelungen in den anderen Mitgliedstaaten der EU betreffen nicht den Verantwortungsbereich der Landesregierung.

Zu 5:

Die Frage der Möglichkeit einer solchen Verpflichtung hat das Bundesverfassungsrecht in seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz vom 15. Februar 2006 ausdrücklich aufgeworfen, allerdings unbeantwortet gelassen. Vor diesem Hintergrund enthält sich die Landesregierung der Beantwortung einer abstrakten Rechtsfrage, zumal die Problematik auch im verfassungsrechtlichen Schrifttum bisher noch nicht hinreichend geklärt ist.

Zu 6:

Der in der sicherheitspolitischen Diskussion verwendete Begriff „Gefährder“ ist kein Rechtsbegriff. Bund und Länder haben sich zur Harmonisierung und Effektivierung der Arbeit der Sicherheitsbehörden auf eine Begriffsbestimmung geeinigt, die auf einem Beschluss der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes (AG Kripo) aus dem Jahr 2004 beruht. Seither gehen die Sicherheitsbehörden aus Bund und Ländern von folgendem Arbeitsbegriff aus:

„Ein Gefährder ist eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100 a Strafprozessordnung (StPO), begehen wird.“

Zu 7:

Durch die deutschen Sicherheitsbehörden werden derzeit ca. 130 Personen als Gefährder eingestuft. Aufgrund der fortwährenden nationalen und internationalen Reisebewegungen - auch zum Zweck der islamistisch-terroristischen Ausbildung in Lagern im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet - ist die Anzahl der in Deutschland bzw. Niedersachsen aufhältigen Gefährder einer ständigen Fluktuation unterworfen. Von einer Mitteilung der Anzahl der derzeit in Niedersachsen aufhältigen Gefährder wird abgesehen, da sie Rückschlüsse auf die Erkenntnislage der Sicherheitsbehörden erlauben und damit die gegenwärtigen operativen Maßnahmen gefährden könnte.

Zu 8:

Nach geltendem Recht ist eine elektronische Aufenthaltsüberwachung nur im Rahmen der Führungsaufsicht bei wegen bestimmter Delikte verurteilten Straftätern nach Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe zulässig.

Zu 9 bis 13:

Kommunikationsmittelverbote können nach geltendem Recht nur unter den Voraussetzungen des § 54 a Abs. 4 Aufenthaltsgesetz gegenüber vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern angeordnet werden. Polizeirechtliche Rechtsgrundlagen zur Anordnung von Kommunikationsmittelverboten und auch Sanktionen für den Fall ihrer Nichtbeachtung müssten noch geschaffen und so ausgestaltet werden, dass der Schwere des Grundrechtseingriffs Rechnung getragen wird. Bei einer entsprechenden Sanktionsbewehrung könnten derartige Verbote eine abschreckende Wirkung und - so wie z. B. auch Meldeaufgaben - eine Warnfunktion entfalten. Kommunikation kann so deutlich erschwert werden.

Zu 14:

Der Landesregierung geht es nicht darum, bestimmte Stadtteile als muslimisch geprägte Viertel zu titulieren. Vielmehr geht es darum, desintegrativen und sicherheitsbedenklichen Wirkungen, wie sie von bestimmten Parallelgesellschaften im großstädtischen Bereich ausgehen können, durch ein abgestimmtes Handeln von Staat und Gesellschaft vorausschauend und konsequent zu begegnen.

Zu 15:

Ein konkreter Zeitplan liegt nicht vor.

Zu 16:

Der zweite Leitsatz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) bezieht sich auf die mangelnde Gesetzgebungskompetenz der Länder für Regelungen über die Überwachung der Telekommunikation zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten. Eine Neuregelung der präventiven Telekommunikationsüberwachung kann sich vor diesem Hintergrund nicht mehr auf die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten, sondern nur noch auf die Verhütung von Straftaten und die Abwehr konkreter Gefahren beziehen. In Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist bereits mit Gesetz vom 25. November 2007 die Aufgabe der Verfolgungsvorsorge insgesamt aus dem Niedersächsischen Gesetz für die öffentliche Sicherheit (Nds. SOG) gestrichen worden.

Der dritte Leitsatz des Urteils lautet: „Zu den Anforderungen an die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit von gesetzlichen Ermächtigungen zur Verhütung und zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten durch Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung.“ Dieser Leitsatz macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Überwachung der Telekommunikation im Vorfeld der konkreten Gefahr für verfassungskonform regelbar hält. Inhaltliche Ausführungen zu den Anforderungen an die Bestimmtheit und die Verhältnismäßigkeit finden sich in den Urteilsgründen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass sich die Eingriffsermächtigung auf einen schon in der Entwicklung befindlichen Geschehensablauf beziehen muss. Um dem gerecht zu werden, muss an konkrete Vorbereitungshandlungen für eine Straftat angeknüpft werden. Zudem muss die abzuweh-

rende oder zu verhütende Gefahr hinreichend bestimmt beschrieben werden, etwa durch einen abschließend formulierten Katalog von Straftaten. Die Verhältnismäßigkeit betrifft vor allem ein ausreichendes Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter bzw. der zu verhütenden Straftaten. Bereits im geltenden § 33 a Nds. SOG berücksichtigt sind die ebenfalls bedeutsamen Aspekte des Kernbereichsschutzes und der verfahrensrechtlichen Sicherungen, die nicht in die Leitsätze des Urteils Eingang gefunden haben.

Zu 17:

Die Regelungen in den Polizeigesetzen anderer Länder betreffen nicht den Verantwortungsbereich der Landesregierung und können öffentlich zugänglichen Quellen entnommen werden.

Zu Maßnahmen von Behörden anderer Länder nimmt die Landesregierung nicht Stellung.

Zu 18:

Zu Maßnahmen des Bundeskriminalamts nimmt die Landesregierung nicht Stellung.

Uwe Schünemann