

Stellungnahme von Digitalcourage e.V. vom 23. Juli 2018 zum

„Reformgesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (NPOG) und anderer Gesetze“, Entwurf vom 08.05.18, Drucksache 18/850

Die Grundrechtsorganisation Digitalcourage legt für die öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Niedersächsischen Landtags vom 9.-16. August 2018 folgende Stellungnahme vor und verweist auf einen öffentlichen Appell gegen Polizeigesetze und innere Aufrüstung [1], den bis dato 4.600 Menschen unterzeichnet haben. Wir verweisen weiterhin auf eine Petition gegen den Entwurf des NPOG, die bereits von über 20.000 Menschen gezeichnet wurde [2] sowie auf Demonstrationen gegen das geplante Gesetz am 8. September 2018 in Hannover und am 29. September 2018 in Berlin.

A Vorbemerkung zur politischen Verantwortung

B Vorbemerkung zum Gesetzgebungsverfahren

C Vorbemerkung zu Einschränkungen von Grundrechten

D Kritikpunkte am Entwurf

E Empfehlungen für das Gesetzgebungsverfahren

A – Vorbemerkung zur politischen Verantwortung

Digitalcourage beobachtet mit großer Sorge, dass Justiz und Exekutive in Niedersachsen mit den geplanten Änderungen des NPOG einen präventionsstaatlichen Charakter erhalten sollen. Wir nehmen erschrocken zur Kenntnis, dass Befugnisse in der Praxis bereits jetzt über den gesetzlichen Sinngehalt und Wortlaut genutzt werden. Im Juni 2018 mussten wir beispielsweise erleben, wie Kolleg.innen des Chaos Computer Clubs, des ZwiebelFreunde e. V. und anderer Organisationen polizeiliche Hausdurchsuchungen, Drohungen, Beschlagnahmungen und Verhaftungen über sich ergehen lassen mussten – nicht als Verdächtige, sondern als Zeugen. [3] Es liegt in der politischen Verantwortung aller Parlamentarier, Gesetze so zu gestalten, dass Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen nicht gegen die Bevölkerung eingesetzt werden können. Der vorgelegte Präventionskurs gewährleistet das nicht. Wir vermissen eine entsprechende Pflege, Förderung und Erweiterung von Grundrechten und lehnen aus diesem Grund den Entwurf für ein NPOG-Reformgesetz entschieden ab.

B – Vorbemerkung zum Gesetzgebungsverfahren

Digitalcourage kritisiert die zu kurzen Zeiträume, die Form des Gesetzesentwurfs sowie die fehlende Kooperation des Innenministeriums, die eine umfassende Bewertung des Gesetzesvorhabens erheblich erschweren:

Der Gesetzesentwurf wurde am Freitag, 11. Mai 2018 veröffentlicht. Bereits sechs Tage später, am Donnerstag, 17. Mai 2018 wurde der Entwurf in erster Lesung im Landtag behandelt. Derart kurze Zeiträume erschweren erheblich öffentliche Diskussion und gesellschaftliche Teilhabe.

Zudem ist der Gesetzesentwurf für das neue Polizeigesetz Niedersachsens inhaltlich äußerst umfassend und tiefgreifend, aber formal unübersichtlich bis unlesbar gestaltet. Das Innenministerium hat auf Nachfrage des freiheitsfoo keine Synopse zur Verfügung gestellt, die die Voraussetzung für eine detaillierte Stellungnahme wäre.

Digitalcourage bewertet das Vorgehen angesichts der geplanten Grundrechtseinschränkungen als inakzeptabel und beschränkt sich aus diesen Gründen auf eine Bewertung der Begründung des Gesetzesentwurfs, bis eine amtliche Synopse des Entwurfs vorgelegt wird und auf Nachfrage auch weitere Dokumente, die für eine Bewertung notwendig sind. [4]

C – Vorbemerkung zu Einschränkungen von Grundrechten

Im Mai 2018 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die polizeiliche Kriminalstatistik sowie die Fallzahlen für die politisch motivierte Kriminalität für das Jahr 2017 vorgestellt. Zu verzeichnen ist die niedrigste Zahl an verübten Straftaten seit 1992. Bundesinnenminister Seehofer erklärte: *„Die Häufigkeit von unter 7.000 Fällen pro 100.000 Einwohner wurde sogar im 30-jährigen Vergleich nie erreicht!“* Auch die Kriminalitätsentwicklung in Niedersachsen ist rückläufig. Diebstahlszahlen befinden sich bundesweit auf einem 30-Jahres-Tiefststand, die Aufklärungsquote ist die beste seit fast 60 Jahren. Trotz dieser Zahlen greifen viele Bundesländer bei verschärfenden Reformen von Polizei- und Geheimdienstgesetzen einschränkend in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger ein beziehungsweise haben entsprechende Pläne angekündigt.

Die Landesregierung Niedersachsens plant laut Artikel 4 des NPOG-Entwurfes Einschränkungen in vier Artikeln des Grundgesetzes:

– Grundrecht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Artikel

- 2 Abs. 2 Sätze 1 und 2 des Grundgesetzes);
- das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes);
 - das Grundrecht auf Wahrung des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes);
 - das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes).

Digitalcourage e. V. sieht darüber hinaus in der geplanten Quellen-Telekommunikationsüberwachung (§ 33a) einen gravierenden Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (kurz: IT-Grundrecht). Zudem sieht Digitalcourage e. V. die staatliche Schutzpflicht verletzt, weil der Einsatz von sogenannten Staatstrojanern auf die Existenz von Sicherheitsschwachstellen angewiesen ist, wodurch es im Interesse von Polizei und Nachrichtendiensten liegt, diese nicht zu schließen. Somit gefährdet die Nutzung von Staatstrojanern die IT-Sicherheit von Unternehmen, Behörden, Vereinen, Bürgerinnen und Bürgern (siehe „WannaCry“ und „NotPetya“ unter 2.). Die geplante Ausweitung der Videoüberwachung (§ 32) berührt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil sie die freie Entfaltung der Persönlichkeit einschränkt. Entgegen der Gesetzesbegründung trifft diese Maßnahme nicht etwa Gewalttäterinnen und Terroristen, sondern jeden einzelnen Menschen, der sich im öffentlichen Raum bewegt.

Digitalcourage e. V. kritisiert, dass es der Gesetzgeber versäumt, diesen schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten der Bevölkerung entsprechende Erweiterungen von Grundrechten gegenüberzustellen. Eine Gesamtbetrachtung aller Mechanismen, mit denen der Staat Bürgerinnen und Bürger überwacht, wie es eine Überwachungsgesamtrechnung darstellen würde, ergibt nach Bewertung von Digitalcourage ein erhebliches Ungleichgewicht zum Nachteil der Freiheitswahrnehmung der Bevölkerung.

Nach Einschätzung von Digitalcourage darf es nicht Vorgehen einer Sicherheitspolitik sein, die nahezu kompensationslose Einschränkung von Grundrechten als einziges Mittel anzuwenden.

Auch vor diesem Hintergrund konzentriert sich diese Stellungnahme auf die Begründung, den Anlass, die Zielsetzung und die Gesetzesfolgeabschätzung des Entwurfs für ein Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz.

D – Kritikpunkte am Entwurf

1. Anlass und Zielsetzung des Gesetzes

1.1) Evaluierung des Gesetzes

Die Landesregierung will nach Artikel 5 bis zum 31. Dezember 2023 unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen Sachverständigen die Wirksamkeit und die praktische Anwendung der Maßnahmen, die in Artikel 1 des Entwurfs vorgesehen sind, überprüfen.

Gemessen an den geplanten Grundrechtseingriffen ist diese Evaluierung nicht ausreichend. Eine Evaluierung des Gesetzes muss früher, öffentlich und regelmäßig erfolgen und mehrere unabhängige Sachverständige einbinden.

Dies ist umso mehr geboten, als viele Maßnahmen nach dem Plan der Landesregierung künftig bereits von Beamtinnen und Beamten der Laufbahngruppe 2 angeordnet werden können. Diese Regelung dient der Senkung der Personalkosten bei der Polizei, nicht der Grundrechtssicherung. Das ist fatal, denn beispielsweise der geplante Einsatz sogenannter Staatstrojaner beruht auf behördlich unerprobten, neuen, grundrechtsinvasiven Technologien.

1.2) Gesetzlicher Änderungsbedarf

Im allgemeinen Teil der Begründung sind unter Anlass und Zielsetzung des Gesetzes der erwähnte vielfältige Änderungsbedarf, die Entwicklungen in der Rechtsprechung, die Anforderungen an die zukünftigen polizeilichen Aufgaben, insbesondere durch den islamistischen Terrorismus, nicht nachvollziehbar mit Fakten belegt.

Diese Aufzählung kann nach Einschätzung von Digitalcourage die in den Vorbemerkungen erwähnten Einschränkungen von Grundrechten der Bevölkerung nicht rechtfertigen. Im Einzelnen:

„Entwicklungen in der Rechtsprechung“

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber neue, präventive Maßnahmen einführen will, aber EU-Richtlinien zur Kooperation bei internationalen Terror nicht umsetzt.

„Anforderungen an die zukünftigen polizeilichen Aufgaben ...“

Diese Angabe ist nicht nachvollziehbar. Welche Anforderungen sind gemeint? Auf welcher Grundlage werden zukünftige Aufgaben der Polizei abgeschätzt?

„... insbesondere durch den islamistischen Terrorismus“

Diese Angabe ist nicht ausreichend. Gleiches trifft zu auf die „hohe abstrakte Gefährdungslage“. Wie wird die Gefahrenlage polizeilich eingeschätzt in Bezug auf islamistischen Terror?

1.3) „Präventive Bekämpfung“

Nach Einschätzung von Digitalcourage nutzt der vorgelegte Entwurf eine nicht weiter erläuterte „Gefährdungslage“, die mit dem Fall Anis Amri begründet wird, um klassische polizeiliche Präventionsarbeit (Gefährderansprache, Aufklärung und Ähnliches) unter Beibehaltung des Begriffs der Prävention zu vorhersagender Polizeiarbeit mit geheimdienstähnlichen Methoden zu reformieren.

Digitalcourage sieht rechtsstaatliche Prinzipien gefährdet:

Der Gesetzentwurf spricht von polizeilich präventiven Maßnahmen, obwohl de facto nachrichtendienstliche Maßnahmen gemeint sind. Der Begriff der Prävention im polizeilichen Kontext meint gesellschaftliche Polizei-Beratung im Sinne einer öffentlichen Aufklärung zu Verkehrssicherheit, Drogen, Einbruch und ähnlichen Sachverhalten.

Digitalcourage kritisiert, dass durch die stark erweiterte Verwendung des Begriffs „Prävention“ Unklarheit für Polizei und Bevölkerung entsteht.

Für die Ausweitung polizeilicher Befugnisse in das Vorfeld polizeilicher Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sieht Digitalcourage keinen Bedarf und keinen verhältnismäßigen Nutzen. Außerdem würde dadurch das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Ermittlungsbehörden unterlaufen.

1.4) „Abwehr des islamistisch motivierten Terrorismus“

Der Begriff „Terrorismus“ und entsprechende Adjektive werden dreizehnmal in der Gesetzesbegründung erwähnt und somit als wichtigste Gefahrenquelle in Niedersachsen aufgeführt. Für diese Einschätzung der Gefahrenlage fehlt aus Sicht von Digitalcourage eine nachvollziehbare Begründung.

Zuständig für die terroristische Gefahrenabwehr ist das BKA, das gezielt für diese Aufgabe durch das BKA-Gesetz ausgestattet wurde.

„Präventive Bekämpfung und Abwehr des islamistisch motivierten Terrorismus“, also Aufklärung im Vorfeld konkreter Gesetzesverstöße, ist Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden, wofür das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) im Jahr 2017 mit mehr Geld und mehr Personal ausgestattet wurde. Wir wollen an dieser Stelle auch die Aufstockung der Mittel für das LfV kritisch hinterfragen. Immerhin ist

das LfV durch rechtswidrige Überwachung von Journalist:innen wie Ronny Blaschke und Andrea Röpke aufgefallen, die über Rechtsradikalismus berichten.

1.5.) Anforderungen aus BKA-Urteil

Digitalcourage verweist mit Nachdruck auf die Stellungnahme von Dr. Thilo Weichert, Netzwerk Datenschutzexpertise:

„Es ist darauf hinzuweisen, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben durch das BVerfG (z. B. im BKA-G-Urteil) die äußersten verfassungsrechtlichen Grenzen des Zulässigen beschreiben, nicht das, was politisch oder fachlich sinnvoll ist. (...) Dem gegenüber versucht sich der Gesetzesvorschlag durchgängig daran zu orientieren, was gerade noch vom Grundgesetz an Eingriffen erlaubt ist (siehe dazu z. B. die Begründung zu § 33a). Trotz dieses erkennbaren Bemühens, sich an der Rechtsprechung des BVerfGs zu orientieren, werden in vielen Punkten die verfassungsrechtlichen Grenzen überschritten.“ [5]

1.6.) Der Fall Anis Amri

Aus dem Entwurf: *„Nicht zuletzt der Anschlag vom 19. Dezember 2016 auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin hat die Notwendigkeit hervorgehoben, die Personen, die mit dieser terroristischen Gefahr im Zusammenhang stehen, insbesondere die sogenannten Gefährderinnen und Gefährder, noch effektiver zu überwachen.“* Nach Ansicht von Digitalcourage deuten die bis dato bekannten Fakten über diesen Fall nicht darauf hin, dass Anis Amri nicht ausreichend überwacht wurde. Der Gesetzgeber muss diese Aussage, wenn sie bestehen bleibt, mit Tatsachen belegen. Die Sachlage spricht nach Einschätzung von Digitalcourage nicht für mehr Überwachung: Anis Amri war behördlich bekannt und bewegte sich überwacht durch Deutschland. Frühzeitigen Hinweisen des marokkanischen Geheimdienstes sind die deutschen Behörden nicht nachgegangen. Der Fall Amri kann die zur Diskussion stehenden Maßnahmen nicht begründen, zumal die Untersuchungsausschüsse in Berlin und im Bundestag noch keine Ergebnisse vorgelegt haben. Um die Bevölkerung vor Terrorismus zu schützen, müssen alle Ermittlungsfehler der beteiligten Behörden inklusive der Inlands- und Auslandsnachrichtendienste überprüft werden. Gleiches gilt für die Aktenvernichtung im NSU-Prozess. Ebenfalls zu hinterfragen ist der Einsatz von V-Leuten. [6]

2. Schwerpunkte des Gesetzes

Aus den oben erklärten Gründen beschränkt sich Digitalcourage auf eine Bewertung der geplanten Quellen- und Telekommunikationsüberwachung (§ 33 a):

Software für Quellen- und Telekommunikationsüberwachung wird über Sicherheitslücken installiert. Polizei und Geheimdienste nutzen dafür notwendigerweise Schwachstellen in Computern (einschließlich Smartphones, Laptops und Tablets), durch die auch Kriminelle in die Geräte einbrechen können. Wie gefährlich das ist, haben die Verschlüsselungstrojaner „WannaCry“ und „NotPetya“ gezeigt.

Es ist Aufgabe des Staates, Sicherheitslücken zu schließen, nicht sie für sogenannte Staatstrojaner offenzuhalten. Staatstrojaner verletzen unser Grundrecht auf „Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“.

Digitalcourage wird am 7. August 2018 gegen die Ende Juni 2017 vom Bundestag beschlossene Ausweitung des Einsatzes von Staatstrojanern Verfassungsbeschwerde einlegen. Nach Auffassung von Digitalcourage ist der geplante Einsatz von Staatstrojanern verfassungs- und europarechtswidrig. Vor einer gerichtlichen Klärung des Sachverhaltes ergibt eine landesweite Gesetzgebung zu dieser Frage keinen Sinn.

3. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Die Gesetzesfolgenabschätzung des vorgelegten Entwurfs beschränkt sich trotz der geplanten Grundrechtseingriffe auf 13 Zeilen, wobei sich der faktische Inhalt in einem Satz konzentriert:

„Zugleich sollen die Rechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden, indem die Änderungen zu einer erheblich erhöhten Transparenz und Übersichtlichkeit des Gesetzes und der einzelnen Befugnisse und Maßnahmen beitragen sollen (...).“

Gesetzliche Transparenz und Übersichtlichkeit sind nach Einschätzung von Digitalcourage eine Voraussetzung des Rechtsstaats und keinesfalls eine legislative Kompensation von Grundrechtseingriffen. Die vorgenommene Gesetzesfolgenabschätzung ist in keiner Weise ausreichend für das Gesetzesvorhaben. Die öffentlich bereitgestellten Unterlagen sind unserer Einschätzung nach nicht geeignet, Bürgerinnen und Bürger transparent aufzuklären. Vielmehr braucht es dafür tiefgehende Sachkenntnis bis hin zu juristischem Wissen.

4. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Für „die Beschaffung und den Unterhalt der notwendigen technischen Mittel für die Quellen-Telekommunikationsüberwachung, die Online-Durchsuchung“ wird von nicht bezifferbaren Kosten ausgegangen. Digitalcourage weist darauf hin, dass durch die für Quellen- und Telekommunikationsüberwachung (§ 33 a) notwendigen

Sicherheitslücken von erheblichen Kosten für Unternehmen, Private und den öffentlichen Sektor (Krankenhäuser etc.) durch IT-Angriffe ausgegangen werden muss.

Bemerkenswert ist aus Sicht von Digitalcourage darüber hinaus, dass nach Ansicht der Landesregierung die Anzahl der praktischen Anwendungsfälle sämtlicher Maßnahmen nicht einmal in größtem Rahmen prognostiziert werden kann. Es werden also tiefe Grundrechtseinschnitte vorgenommen, ohne irgendeine Vorstellung davon zu haben, ob diese überhaupt jemals erforderlich sein sollten.

Die bei den „*haushaltsmäßigen Auswirkungen*“ der Gesetzesänderungen vermerkten Einsparpotentiale – durch technische Mittel bei „*personalintensiven Observationen*“ – lassen den Gesetzentwurf darüber hinaus als einen grundrechtsgefährdenden Kosteneinsparplan erscheinen, der auch für Polizistinnen und Polizisten kaum Gutes verheißt. Dieser Verdacht wird bestärkt durch den im Entwurf vermerkten Hinweis, dass Mehrkosten durch „*Prioritätensetzung innerhalb der [...] Einzelpläne ausgeglichen*“ werden sollen.

E – Empfehlungen für das Gesetzgebungsverfahren

Nach Einschätzung der Begründung des Gesetzesentwurfs unter Auslassung der spezifischen gesetzlichen Änderungen empfiehlt Digitalcourage dem Gesetzgeber dringend, die geplante Gesetzgebung abubrechen. Die im Gesetzesentwurf vorgelegte Begründung für die geplanten Grundrechtseingriffe ist nicht ausreichend. Maßnahmen und Ziele des geplanten Gesetzes sind nicht nachvollziehbar. Die vorgenommene Gesetzesfolgenabschätzung ist in keiner Weise ausreichend für das Gesetzesvorhaben. Das Gesetzgebungsverfahren ist aus den oben genannten Gründen inakzeptabel. Wir weisen darauf hin, dass die geplanten Maßnahmen unserer Kenntnis nach keine nachweislichen präventiven Effekte auf Gewalttäterinnen und Terroristen haben. Wir fordern die Landesregierung auf, Belege für die postulierten positiven Auswirkungen auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger vorzulegen.

Für Fragen und Anhörungen stehen wir gern zur Verfügung.

Digitalcourage e. V.

Digitalcourage:

Digitalcourage setzt sich seit 1987 für Datenschutz und Bürgerrechte ein und richtet seit 2000 die jährliche Verleihung der BigBrotherAwards aus. 2008 erhielt Digitalcourage die Theodor-Heuss-Medaille für besonderen Einsatz für die Bürgerrechte.

Fußnoten:

[1] <https://digitalcourage.de/blog/2018/appell-gruen-spd-fdp-hoeren-sie-auf-ihre-buergerrechtsfluegel>

[2] <https://weact.campact.de/petitions/freiheiten-und-grundrechte-schutzen-niedersachsens-polizeigesetz-stoppen>

[3] <https://netzpolitik.org/2018/zwiebelfreunde-durchsuchungen-wenn-zeugen-wie-straftaeter-behandelt-werden/>

[4] <https://freiheitsfoo.de/2018/05/16/npog-synopse2/>

[5] <https://freiheitsfoo.de/2018/07/14/npog-gutachten-netzwerk-datenschutzexpertise/>

[6] <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-04/anis-amri-untersuchungsausschuss-berlin-observationsberichte>

<http://www.taz.de/!5426096/>

<https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-06/fall-anis-amri-die-linke-gruenen-fdp-akteneinsicht-antrag>

<https://www.heise.de/tp/features/Da-waren-es-schon-drei-V-Leute-im-Umfeld-von-Anis-Amri-4051931.html>