

Entfesselte Pläne

Terrorismus Kann man islamistische Gefährder mit elektronischen Fußfesseln unter Kontrolle halten? Sicherheitsbeamte und Rechtsexperten sind skeptisch.



Überwachungsstellenleiter Amthor (r.), Fußfessel: „Der Akku ist eindeutig die Schwachstelle“

Als „HE 10“ in Osthessen aus dem Blickwinkel der Satelliten verschwindet, geht rund hundert Kilometer weiter südwestlich ein Alarm los: „Ausschlussverletzung Hünfeld“ plopt plötzlich auf einem großen Bildschirm an der Wand eines kargen Büros der hessischen Justizverwaltung in Bad Vilbel auf. Für die beiden Bediensteten sieht es einen Moment lang so aus, als habe einer ihrer Probanden gerade eine verbotene Grenze überschritten.

Kurze Zeit später Entwarnung. Der Mann hatte sich wohl nur der Zone genähert, sie aber nicht betreten. Das System hatte vorsorglich Alarm gemeldet, als die Satellitensignale nicht ausreichten, um den exakten Standort zu bestimmen.

„HE 10“ ist die Codenummer einer elektronischen Fußfessel. Der Mann, der sie trägt, saß wegen zwei Mordversuchen lange im Gefängnis. Die Richter halten ihn noch immer für gefährlich, deshalb darf er sich nach seiner Entlassung nur unter strengen Auflagen in Freiheit bewegen. Wenn er den Wohnorten seiner früheren Opfer zu nahe kommt, verrät ihn ein GPS-Satellitenempfänger in einer etwa zwölf Zentimeter langen, 180 Gramm schweren Box. Sie ist mit einem Plastikband knapp über seinem Fußknöchel befestigt.

Überwacht werden die Bewegungen von „HE 10“ in der „Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder“ (GÜL) nahe Frankfurt am Main. Dort, im Erdgeschoss eines ehemaligen Gerichtsgebäudes, behalten 16 Justizbedienstete im Schichtbetrieb 88 Fußfesselträger aus elf Bundesländern im Blick, rund um die Uhr.

Bald könnten es deutlich mehr werden. Denn nach den Plänen von Innenminister Thomas de Maizière (CDU) und Justizminister Heiko Maas (SPD) sollen in Zukunft auch sogenannte Gefährder mit einer elektronischen Fußfessel überwacht werden können. Der Vorschlag ist Teil eines hastig geschnürten Maßnahmenpakets, das die Große Koalition nach dem Terroranschlag vom Berliner Breitscheidplatz nun rasch auf den Weg bringen will.

Die Idee ist nicht neu. Schon im vergangenen Frühjahr hatte der Bremer Innensenator Ulrich Mäurer (SPD) gefordert, islamistische Gefährder mit elektronischen Fußfesseln zu überwachen. Der CDU-Innenexperte Armin Schuster schwärmte, dank der Fußfessel ließen sich gewaltbereite Extremisten „mit deutlich weniger Personalaufwand“ im Blick behalten.

Unter Juristen hat der Plan, nicht strafällig gewordene Personen an die elektronische Kette zu legen, dagegen wenig Freunde. Denn die verfassungsrechtlichen Bedenken wiegen schwer. Die Fußfessel als präventive Maßnahme einzusetzen, könnte gegen Grundsätze des Rechtsstaats verstoßen. Rechtsexperten bezweifeln, dass ein solches Instrument vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben könnte. Vor allem sehen die Kritiker in der Fußfessel einen weiteren Schritt hin zum Gesinnungsstrafrecht, das sich an den vermuteten Absichten eines Menschen orientiert, nicht an seinen Taten.

Selbst in den Sicherheitsbehörden ist das Echo auf das Konzept von de Maizière und Maas verhalten. Im Bundeskriminal-

amt (BKA) begrüßt man zwar die neue Methode, dennoch heißt es selbst hier: Mit der elektronischen Fußfessel werde man vermutlich keinen Terroristen davon abhalten, ein Attentat zu verüben. Als im vergangenen Juli zwei Männer in der Normandie in eine Kirche eindringen und einen 85 Jahre alten Priester ermordeten, trug einer der Täter eine Fußfessel.

Auch SPD-Bundestagsabgeordnete hinterfragen intern den Sinn dieser Maßnahme. Nach außen hin aber unterstützen sie die Vorschläge ihres Justizministers.

Bislang wird die Fußfessel mit GPS-Überwachung in Deutschland bei verurteilten Straftätern eingesetzt, von denen nach Meinung der Richter auch nach dem Ende der Gefängnisstrafe noch eine große Gefahr ausgeht. „Elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht“, heißt das offiziell.

Die rechtliche Grundlage dafür gibt es seit Anfang 2011, ein Jahr später wurde die zentrale Überwachungsstelle der 16 Bundesländer eröffnet. 63 der 88 dort momentan überwachten Probanden sind wegen Sexualverbrechen verurteilt worden, 25 wegen Gewaltdelikten wie Mord oder Totschlag.

In Hessen gibt es seit mehr als 15 Jahren noch eine „kleine Fußfessel“, die über keinen GPS-Empfänger verfügt und daher auch keine lückenlose Überwachung ermöglicht. Sie enthält lediglich einen schwachen Sender, mit dem die Behörden nur kontrollieren können, ob die Fußfesselträger zu festgelegten Zeiten zu Hause sind. Diese Art des Hausarrests soll vor allem

bei jüngeren Tätern Haft vermeiden. Momentan tragen in Hessen etwa 40 Personen diese „kleinen Fußfesseln“, die ebenfalls von der GÜL kontrolliert werden.

Für den Einsatz bei Gefährdern käme jedoch wohl nur die technisch anspruchsvollere Variante mit GPS-Empfang in Betracht. Denkbar sind zwei Einsatzmöglichkeiten: Die Behörden könnten Gebiete definieren, die von den Gefährdern mit möglichen Terrorplänen nicht betreten werden dürfen, beispielsweise Bahnhöfe, Flughäfen, die Umgebung von Chemiefabriken oder Kraftwerken.

Oder sie könnten das System so programmieren, dass der Gefährder ein festgelegtes Gebiet nicht verlassen kann, ohne einen Alarm auszulösen. Damit könne beispielsweise sichergestellt werden, dass „die nun geforderte Residenzpflicht für Asylsuchende“ durchgesetzt wird, „die falsche Angaben über ihre Identität gemacht haben“, meint die hessische Justizministerin Eva Kühne-Hörmann (CDU). Sie drängt schon länger auf einen erweiterten Einsatz der Fußfessel. Wer gegen die damit verbundenen Auflagen verstoße und zum Beispiel verbotene Gebiete betrete, müsse schon heute mit bis zu drei Jahren Haft rechnen.

Momentan wird in Bad Vilbel rund 20-mal täglich ein Alarm ausgelöst. In nur rund fünf Prozent der Fälle aber müssen die Mitarbeiter die Polizei rufen. Denn häufig gibt es technische Ursachen, etwa dass der Fußfessel langsam der Strom ausgeht. „Der Akku ist eindeutig die Schwachstelle“, sagt Hans-Dieter Amthor, 61, der Leiter der Überwachungsstelle. Der stetige Kontakt mit bis zu elf GPS-Satelliten und die regelmäßige Verbindung mit dem Handynetzen kosten viel Energie. In der Regel müssen die Geräte nach spätestens 24 Stunden aufgeladen werden, und zwar mindestens zwei Stunden lang.

Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden stellen nicht nur die technische Zuverlässigkeit der Geräte infrage, sondern auch den Sinn ihres Einsatzes gegen die Gefahren des islamistischen Terrors. „Da wird nun wieder ein Allheilmittel präsentiert, das gar keines ist“, sagt ein hochrangiger Sicherheitsbeamter. „Mit dieser Entscheidung werden Erwartungen an die Sicherheitsbehörden angelegt, die sich einfach nicht erfüllen können: Wir werden mit Fußfesseln keine Terroranschläge verhindern können.“

Tatsächlich sind die Geräte zwar waserdicht und stoßfest, doch wer sie loswerden will, schafft es auch. Das schwarze Kunststoffband, mit dem die Box am Unterschenkel befestigt ist, muss schon aus rechtlichen Gründen mit einer Zange aufgetrennt werden können, etwa bei medizinischen Notfällen.

Wenn das Band zerstört wird, geht in Bad Vilbel zwar sofort ein Alarm ein, doch

bis die Polizei dann am Ort der letzten Positionsmeldung ist, kann der ehemalige Träger der Fessel längst untergetaucht sein. So war es im September 2015 im Fall des irakischen Islamisten Rafik Y.: Nachdem er sich seiner Fußfessel entledigt hatte, lief er mit einem Messer durch Berlin-Spandau, verletzte eine Polizistin schwer, bevor deren Kollege ihn niederschoss.

Auch der Berliner Attentäter Anis Amri hätte sich wohl nicht von einer Fußfessel daran hindern lassen, einen Lkw zu entführen und in eine Menschenmenge zu steuern. Die Fußfessel hätte den Behörden geholfen, ihn noch besser im Blick zu haben, seine Pläne hätte sie nicht verraten.

Für Peter Neumann, Terrorismusexperte vom Londoner King's College, ist die elektronische Fußfessel deshalb nur eines „von vielen Instrumentarien“, das „im Einzelfall“ sinnvoll sein kann. „Etwa dann, wenn man sehr schnell feststellen will, ob ein Verdächtiger dort ist, wo er sein soll.“ Auch bei der Aufklärung von Straftaten könnten die Fußfesseln helfen: Anhand der gespeicherten Daten kann man ein Bewegungsprofil des Verdächtigen erstellen: Wann hat er sich wie lange wo aufgehalten? Allerdings sieht Neumann rechtliche Probleme.

Tatsächlich ist „Gefährder“ kein Begriff, der im Gesetz definiert ist. Die Polizeien in den 16 Bundesländern haben selbst festgelegt, wen sie für gewillt halten, eine „politisch motivierte Straftat von erheblicher Bedeutung“ zu verüben. Das BKA zählt derzeit 548 solcher Personen, die Hälfte hält sich im Ausland auf. Rund 80 sind derzeit in Deutschland in Haft.

Die meisten Namen dieser Gefährder werden von den Landeskriminalämtern ans BKA geliefert, sie sind auch für ihre Beobachtung zuständig. Soll die Fußfessel als bundesweites Mittel eingesetzt werden, müssten neben dem Bund auch die Länder ihre Polizeigesetze ändern. Boris Pistorius (SPD), der Innenminister Niedersachsens, hat in einem Schreiben an den Vorsitzenden der Innenministerkonferenz, seinen sächsischen Amtskollegen Markus Ulbig (CDU), angeregt, sich auf eine einheitliche Regelung in den Ländern zu verständigen.

Bislang sind die Hürden für das Anlegen der Fußfessel hoch: Nur wer wegen eines schweren Gewalt- oder Sexualdelikts zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei

Jahren verurteilt wurde und diese vollständig verbüßt hat, kann im Rahmen der sogenannten Führungsaufsicht verpflichtet werden, bis zu fünf Jahre lang eine Fußfessel zu tragen, wenn von dem Betroffenen weiter eine Gefahr ausgeht. Deshalb kommt es nicht immer zu einer solchen Auflage. Als Renee Marc S., ein gewaltbereiter Salafist aus Bremen, der als Helfer und Werber von al-Qaida zu dreieinhalb Jahren Haft verurteilt worden war, entlassen wurde, beantragte die Bundesanwaltschaft, ihn auch mit einer Fußfessel zu überwachen. Den Antrag nahm sie schließlich zurück, da die gesetzlichen Grundlagen dafür fehlten: Seine Straftaten waren nicht schwerwiegend genug.

„Jetzt plötzlich soll es möglich sein, jemandem aufgrund einer vagen polizeilichen Verdachtsprognose ohne gerichtliches Urteil diesen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheitsrechte aufzuerlegen“, sagt Matthias Jahn, der Strafrechtsexperte und Richter am Oberlandesgericht in Frankfurt am Main ist. „Das dürfte verfassungsrechtlich schwierig werden.“

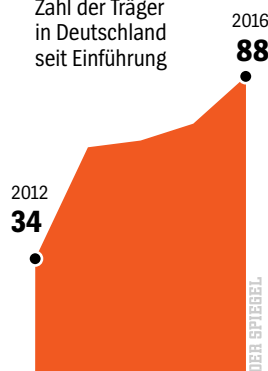
Zuerst müsse der Begriff des Gefährders klar definiert und vereinheitlicht werden. Die Kriterien, warum man in einem Menschen eine Gefahr voraussetzt, müssten nachvollziehbar auf sein Verhalten und nicht generell auf seine Persönlichkeit zurückzuführen sein. „Ich sehe derzeit nicht, dass der Vorschlag unseren rechtsstaatlichen Mindeststandards entspricht.“

Rein technisch wäre die Überwachungsstelle in Bad Vilbel schon heute für mehr Fußfesselträger gerüstet: Das von einer israelischen Sicherheitsfirma entwickelte System sei auf eine Kapazität von etwa 500 Fußfesseln ausgelegt, sagt Hans-Dieter Amthor. „Möglicherweise müsse das Personal aufgestockt werden, wenn die Gefährder sehr oft Alarm auslösen.“ „Wir haben ja keine Erfahrung mit solchen Leuten“, sagt Amthor. „Vielleicht sind die auch ganz brav.“

Matthias Bartsch, Maik Baumgärtner, Martin Knobbe, Jörg Schindler, Wolf Wiedmann-Schmidt

Elektronische Fußfessel

Zahl der Träger in Deutschland seit Einführung



15 032

Alarmmeldungen gingen seit 2012 in der zentralen Überwachungsstelle ein, davon zogen

739

eine Polizeiunterrichtung nach sich.

Quelle: Hessisches Ministerium der Justiz

Video: Bei den Fußfessel-Überwachern



spiegel.de/sp032017fussfessel oder in der App DER SPIEGEL