

Keine Obergrenze in Bayern?

Nach Gewalttaten mit terroristischem Hintergrund wird in Politik und Medien oft gefragt, ob die Tat hätte verhindert werden können, wenn man den Täter zuvor abgeschoben oder in Gewahrsam genommen hätte. Auch wenn im Einzelfall aufenthaltsbeendende Maßnahmen möglich gewesen wären, wird damit suggeriert, der Staat hätte versagt. Tatsächlich kann der freiheitliche Rechtsstaat seine Bürger nicht restlos vor terroristischer Gewalt schützen. Rufe nach schärferen Gesetzen sind oft nicht mehr als ein hilfloser Versuch, von dieser Realität abzulenken.

Werden gleichwohl neue Maßnahmen eingeführt, sind sie nicht nur auf ihre Effektivität, sondern auch auf ihre Vereinbarkeit mit Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechten zu prüfen. Vor diesem Hintergrund ist die jüngste Verschärfung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) besorgniserregend. Durch das am 01.08.2017 in Kraft getretene Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen (GVBl. 2017, S. 388) wird die bisherige absolute zeitliche Obergrenze des Polizeigewahrsams von 14 Tagen gestrichen. Nunmehr heißt es, dass die Freiheitsentziehung (zunächst) nicht mehr als drei Monate betragen darf. Sie kann durch richterliche Entscheidung jedoch »jeweils um längstens drei Monate verlängert werden«. Eine zeitliche Grenze besteht nicht. Damit wird grundsätzlich eine unbefristete Präventivhaft möglich. Ziel des neuen Gesetzes ist es, Personen, von denen die Sicherheitsbehörden vermuten, sie könnten gefährlich werden, längerfristig zu inhaftieren.

Zwar wurde der ursprüngliche Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren entschärft. Während die Staatsregierung noch vorsah, dass die Präventivhaft auch dann angeordnet werden durfte, wenn dies zur Abwehr einer »drohenden Gefahr« für bedeutende Rechtsgüter erforderlich sei, ist für die Anordnung des Präventivgewahrsams nunmehr weiterhin eine konkrete Gefahr erforderlich. Gleichwohl bleibt es dabei, dass auch in diesem Fall grundsätzlich keine zeitliche Grenze vorgesehen ist. Bereits im Gesetzgebungsprozess wurde darauf hingewiesen, dass eine unbegrenzte Präventivhaft verfassungswidrig sei, da sie das Grundrecht auf Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 102 der Bayerischen Verfassung unverhältnismäßig einschränke.

Während es bislang noch keine bundes- oder landesverfassungsrechtliche Judikatur zu einer unbegrenzten Präventivhaft gibt, lässt sich aus der Entscheidungspraxis des *EGMR* und des für die Überwachung des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) zuständigen *UN-Menschenrechtsausschusses* ableiten, dass eine unbegrenzte Präventivhaft gegen die einschlägigen Menschenrechte in Art. 5 EMRK und Art. 7 IPbPR verstößt. Diese gelten in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes und sind bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung zu beachten. Eine unbegrenzte Präventivhaft ist somit verfassungs- und völkerrechtswidrig (ähnlich wohl *Kubiciel* ZRP 2017, 57, der die zeitliche Begrenzung der Präventivhaft für maßgeblich hält).

Der an Grund- und Menschenrechte gebundenen Rechtsstaat darf bei der Bekämpfung terroristischer Gefahren der Sicherheit der Allgemeinheit keinen grundsätzlichen Vorrang vor den Freiheitsrechten des Einzelnen einräumen. So hat der *EGMR* in einem Urteil gegen Großbritannien (v. 19.02.2009, Beschwerde-Nr. 3455/05 – A. u.a./Vereinigtes Königreich, Tz. 171). ausdrücklich festgehalten, dass Art. 5 EMRK keine allgemeine Abwägung zwischen der persönlichen Freiheit und staatlicher Terrorbekämpfung zulasse.

Ob und wie oft eine verlängerte Präventivhaft in Bayern zum Einsatz kommt, ist offen. Tatsächlich verweisen einige nicht zu Unrecht darauf, dass das neue Instrument kaum Anwendung finden werde. Wer so argumentiert, übersieht jedoch: Dem Rechtsstaat ist es nicht nur verwehrt, verfassungswidrige Freiheitsbeschränkungen durchzuführen. Er darf damit auch nicht drohen.

Prof. Dr. Markus Krajewski, Erlangen