

21.11.2017

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur besseren Überwachung gefährlicher Personen – Gefährdergesetz – (Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen)

A Ausgangslage

Die Erfahrungen der letzten Jahre mit der sich durch Terroranschläge verschlechternden Sicherheitslage haben gezeigt, dass das bisherige Instrumentarium sicherheitsrelevanter Maßnahmen der Ergänzung bedarf. Die angesprochene Lage hat sich vor allem wegen der deutlich erhöhten Zahl von Anschlägen und dem unkontrollierten Zuzug von (islamischen) Gefährdern verändert: Genügte es bislang, dass die Sicherheitskräfte vorwiegend auf Straftaten reagierten, befinden sich nun Personen in der Bundesrepublik Deutschland und in Nordrhein-Westfalen, die ohne Bezug zu aktuellen Straftaten von Seiten der Sicherheitsbehörden als gefährlich eingeschätzt werden.

Angesichts der beschriebenen Lage ist es sinnvoll und geboten, die Befugnisse der Polizei so zu erweitern, dass der Bedrohung durch Gefährder wirksamer begegnet wird.

B Lösung

Durch dieses Gesetz werden die polizeilichen Befugnisse um die Möglichkeiten der Ingewahrsamnahme von Gefährdern und der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ, auch als „elektronische Fußfessel“ bekannt) erweitert.

C Kosten

Die Neuregelungen sind, außer der EAÜ, haushaltsneutrale Befugniserweiterungen für die Polizei NRW.

Datum des Originals: 21.11.2017/Ausgegeben: 24.11.2017

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der AfD

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz zur besseren Überwachung gefährlicher Personen – Gefährdergesetz – (Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen)

Artikel I Änderung des Polizeigesetzes NRW

Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW)

Das Polizeigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441), zuletzt geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2016 (GV. NRW. 2016 S. 1061), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Inhaltsübersicht

Nach § 16a wird folgende Angabe eingefügt:

§ 16a Datenerhebung durch Observation

„§16b Elektronische Aufenthaltsüberwachung“

2. § 8 wird wie folgt geändert:

§ 8 Allgemeine Befugnisse, Begriffsbestimmung

(1) Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 9 bis 46 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

(2) Zur Erfüllung der Aufgaben, die der Polizei durch andere Rechtsvorschriften zugewiesen sind (§ 1 Abs. 4), hat sie die dort vorgesehenen Befugnisse. Soweit solche Rechtsvorschriften Befugnisse der Polizei nicht regeln, hat sie die Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen.

Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

(3) Straftaten von erheblicher Bedeutung sind insbesondere Verbrechen sowie die in § 138 des Strafgesetzbuches genannten Vergehen, Vergehen nach § 129 des Strafgesetzbuches und gewerbs- oder bandenmäßig begangene Vergehen nach

1. den §§ 243, 244, 260, 261, 263 bis 264a, 265b, 266, 283, 283a, 291 oder 324 bis 330 des Strafgesetzbuches,
2. § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c) oder d) des Waffengesetzes,
3. §§ 29 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 oder 29a Abs. 1 Nr. 2 des Betäubungsmittelgesetzes,
4. §§ 96 und 97 des Aufenthaltsgesetzes.

„(4) Die Polizei kann unbeschadet der Abs. 1 und 2 die notwendigen Maßnahmen treffen, um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern, wenn im Einzelfall

1. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet oder
2. Vorbereitungshandlungen, die für sich alleine oder zusammen mit weiteren Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen, wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität und/ oder Auswirkung zu erwarten sind (drohende Gefahr), soweit nicht die §§ 9 bis 46 die Befugnisse der Polizei besonders regeln. Bedeutende Rechtsgüter sind:
 1. der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes,
 2. Leben, Gesundheit oder Freiheit,
 3. die sexuelle Selbstbestimmung,
 4. erhebliche Eigentumspositionen
oder
 5. Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse stehen.“

3. Nach § 16a wird folgender § 16b eingefügt:

**„§ 16b
Elektronische Aufenthaltsüberwachung**

(1) Zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein in § 8 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 bis 3 oder Nr. 5 genanntes bedeutendes Rechtsgut kann gegenüber der dafür verantwortlichen Person angeordnet werden, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsorts erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.

(2) Die Polizeibehörden dürfen mit Hilfe der von der verantwortlichen Person mitgeführten technischen Mittel automatisiert Daten über deren Aufenthaltsort sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung erheben und speichern. Soweit es technisch möglich ist, ist sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der verantwortlichen Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehende Aufenthaltsdaten erhoben werden. Soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist, dürfen die erhobenen Daten zu einem Bewegungsbild verbunden werden.

(3) Eine Maßnahme nach Abs. 1 Satz 1 darf nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch den Leiter eines Präsidiums der Landespolizei oder des Landeskriminalamts; in diesem Fall ist unverzüglich eine richterliche Bestätigung der Maßnahme einzuholen. In der schriftlichen Anordnung sind Adressat und Art sowie einzelfallabhängig Umfang und Dauer der Maßnahme zu bestimmen und die wesentlichen Gründe anzugeben. Die Erstellung eines Bewegungsbildes ist nur zulässig, wenn dies richterlich besonders gestattet wird; Satz 1 gilt entsprechend. Die Maßnahme ist auf höchstens drei Monate zu befristen und

kann um jeweils längstens drei Monate verlängert werden. Für die richterliche Entscheidung ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die beantragende Polizeidienststelle ihren Sitz hat. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

(4) Die durch eine Maßnahme nach Abs. 1 erhobenen Daten einschließlich der Bewegungsbilder sind besonders zu kennzeichnen und gegen unbefugte Kenntnisnahme und Verwendung außerhalb des Zwecks der Maßnahme besonders zu sichern. Die Maßnahmen sind zu protokollieren. Aus den Protokollen muss der für die Maßnahmen und Datenerhebungen Verantwortliche, Ort, Zeitpunkt, Dauer, Zweck und wesentliches Ergebnis der Maßnahme sowie Angaben über die weitere Verarbeitung der erhobenen Daten ersichtlich sein.

(5) Die Daten dürfen nur weiter verarbeitet werden

1. zu dem Zweck, zu dem sie erhoben wurden,
2. zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein in Abs. 1 Satz 1 in Bezug genommenes Rechtsgut,
3. wenn die Voraussetzungen des § 68b Abs. 1 Satz 3 StGB vorliegen,
 - a) zur Feststellung des Verstoßes gegen eine Führungsaufsichtswweisung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 StGB,
 - b) zur Ergreifung von Maßnahmen der Führungsaufsicht, die sich an einen Verstoß gegen eine Führungsaufsichtswweisung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 StGB anschließen können, oder

- c) zur Ahndung eines Verstoßes gegen eine Führungsaufsichtswweisung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 StGB sowie
- 4. für Zwecke der Verfolgung von Straftaten der in § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB genannten Art.

Eine Zweckänderung ist festzustellen und zu dokumentieren.

(6) Die Daten sind spätestens zwei Monate nach Beendigung der Maßnahme zu löschen, soweit sie nicht für die in Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 bis 4 genannten Zwecke verarbeitet werden. Bei jedem Abruf sind der Zeitpunkt, die abgerufenen Daten, der Bearbeiter und der Grund des Abrufs samt Geschäftszeichen zu protokollieren. Werden Daten im Sinn von Abs. 2 Satz 2 erhoben, dürfen diese nicht verwertet werden und sind unverzüglich zu löschen. Die Löschung von Daten nach diesem Absatz ist zu dokumentieren. Wurden im Rahmen der Maßnahme Bewegungsbilder nach Abs. 2 Satz 3 erhoben, ist die betroffene Person hiervon zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme geschehen kann, spätestens jedoch zwei Monate nach deren Beendigung.“

4. § 35 wird wie folgt geändert:

§ 35 Gewahrsam

- a) Nach Abs. 1 Nr. 2 werden folgende Nr. 3. und 4. eingefügt:

(1) Die Polizei kann eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn

1. das zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist, insbesondere weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet,
2. das unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern,

3. dies zur Abwehr einer Gefahr für ein in § 7 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 bis 3 oder Nr. 5 genanntes bedeutendes Rechtsgut unerlässlich ist,
 4. einer Anordnung nach § 16b Abs. 1 nicht Folge geleistet wird.
- b) Die bisherigen Nummern 3.-5. werden die Nummern 5.-7.
3. das unerlässlich ist, um eine Platzverweisung nach § 34 durchzusetzen,
 4. das unerlässlich ist, um eine Wohnungsverweisung oder ein Rückkehrverbot nach § 34a durchzusetzen,
 5. das unerlässlich ist, um private Rechte zu schützen, und eine Festnahme und Vorführung der Person nach den §§ 229, 230 Abs. 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches zulässig ist.

(2) Die Polizei kann Minderjährige, die sich der Obhut der Sorgeberechtigten entzogen haben, in Gewahrsam nehmen, um sie den Sorgeberechtigten oder dem Jugendamt zuzuführen.

(3) Die Polizei kann eine Person, die aus dem Vollzug von Untersuchungshaft, Freiheitsstrafen oder freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung entwichen ist oder sich sonst ohne Erlaubnis außerhalb der Justizvollzugsanstalt aufhält, in Gewahrsam nehmen und in die Anstalt zurückbringen.

5. § 38 wird wie folgt geändert:

§ 38 Dauer der Freiheitsentziehung

- (1) Die festgehaltene Person ist zu entlassen,
1. sobald der Grund für die Maßnahme der Polizei weggefallen ist,
 2. wenn die Fortdauer der Freiheitsentziehung durch richterliche Entscheidung für unzulässig erklärt wird,

Abs. 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

3. in jedem Fall spätestens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen, wenn nicht vorher die Fortdauer der Freiheitsentziehung durch richterliche Entscheidung angeordnet ist. In der richterlichen
3. in jedem Falle spätestens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen, wenn nicht vorher die Fortdauer der Freiheitsentziehung auf Grund eines anderen Gesetzes durch richterliche Entscheidung angeordnet ist.

Entscheidung ist die Dauer der Freiheitsentziehung zu bestimmen. Sie darf nicht mehr als drei Monate betragen und kann mehrfach, aber nicht um mehr als drei Monate verlängert werden.

(2) Eine Freiheitsentziehung zum Zwecke der Feststellung der Identität darf die Dauer von insgesamt zwölf Stunden nicht überschreiten.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft.

Begründung und Erläuterung

A Allgemein

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Erweiterung des polizeilichen Instrumentariums ist verfassungsgerichtlich abgesichert. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 20. April 2016, Az. 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 (BKAG-Urteil), Rn. 111 ff., 163 f. insbesondere mit Blick auf Terrorgefahren ausdrücklich festgestellt, dass der Gesetzgeber bei Eingriffstatbeständen nicht auf das tradierte sicherheitsrechtliche Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren beschränkt ist; vielmehr kann er die Grenzen ggf. auch weiter ziehen, indem er die Anforderungen an den Kausalverlauf reduziert. Mit anderen Worten: Für ein Eingreifen muss keine vollendete Tat vorliegen, sondern grundsätzlich kann auch eine Gefahr ausreichen. Es müssen allerdings dann zumindest bestimmte tatsächliche Anhaltspunkte bzw. Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein gewichtiges Rechtsgut hinweisen und den Schluss auf ein wenigstens der Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen sowie über die Beteiligung von bestimmten Personen zulassen. Maßnahmen kommen gemäß dem BVerfG gerade im terroristischen Bereich aber auch dann in Betracht, wenn zwar ein konkretes Geschehen noch nicht erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird. Als Beispiel wird hierzu etwa die Schulung in einem ausländischen terroristischen Ausbildungslager genannt.

Die Anforderungen des BVerfG werden erfüllt, indem in § 8 PolG NRW der Begriff einer drohenden Gefahr als Voraussetzung für die Befugnisse eingeführt und definiert wird. Schon nach aktuellem Recht ist bei einer Reihe der sog. polizeilichen Standardbefugnisse (vgl. etwa § 12 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 bzw. § 15 Abs. 1 sowie § 21 Abs. 1 PolG NRW) anerkannt, dass diese auch unterhalb der Schwelle einer klassischen konkreten Gefahr zur Anwendung gelangen können. So ist bereits derzeit nicht nur die im klassischen Sinne konkrete Gefahrenlage, sondern auch der Bereich zwischen rein abstrakter, abstrakt erhöhter oder gesteigerter Gefahr Anknüpfungspunkt von polizeilichen Befugnissen, zugleich aber stets vom in § 1 Abs. 1 PolG NRW festgelegten polizeilichen Aufgabenbereich umfasst. Dieser bedarf seinerseits deswegen keiner Ergänzung. Zudem wird bereits heute der Begriff der „drohenden Gefahr“ zur Charakterisierung einer konkreten Gefahr herangezogen, bei der eine besondere Nähe des – jedoch absehbaren – Schadenseintrittes nicht vorliegt.

Der Polizei ist so gestattet, auch für atypische Maßnahmen neben der Sachverhaltsaufklärung erforderlichenfalls zusätzlich Maßnahmen zur Abwehr der (weiteren) Entstehung der Gefahr zu treffen und hierzu auch bereits in den Kausalverlauf einzugreifen. Durch die Bezugnahme auf die Vorgaben des BVerfG wird sichergestellt, dass polizeiliche Maßnahmen keinesfalls aufgrund bloßer Vermutungen getroffen werden können.

Mit der Beschränkung auf Gefahren durch Gewalttaten von erheblicher Intensität oder Auswirkung für die in § 8 Abs. 3 Satz 2 PolG NRW abschließend aufgezählten bedeutenden Rechtsgüter wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen. Die Orientierung an Rechtsgütern ist dabei vorzuziehen, weil schwere Rechtsgutverletzungen, die mit erheblicher Gewalteinwirkung verbunden sein können, im Stadium einer drohenden Gefahr nicht stets bereits einer klaren Kategorie wie Terrorismus, Extremismus oder anderweitig motivierten schweren Straftaten zugeordnet werden können. Daran sollen polizeiliche Maßnahmen zur Aufklärung und ggf. Abwehr der weiteren Gefahrentstehung aber nicht scheitern.

B Ingewahrsamnahme von Gefährdern

Durch Nr. 5. des Gesetzesentwurfes wird unter strengen Voraussetzungen einer bestehenden Gefahr für die abschließend in Bezug genommenen bedeutenden und hochrangigen Rechtsgüter des Art. 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 3 und Nr. 5 auch die Ingewahrsamnahme gefährlicher Personen ermöglicht; aufgrund der Massivität des mit einer Freiheitsentziehung verbundenen Eingriffs soll hier eine Gefährdung von erheblichen Eigentumspositionen im Sinn des Art. 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 nicht ausreichen, um den Eingriff zu rechtfertigen. Dadurch wird der Verhältnismäßigkeit besonders Rechnung getragen. Hätte dieser Haftgrund bereits vor einem Jahr bestanden, wäre das Attentat durch Anis Amri eventuell zu verhindern gewesen.

In Zusammenhang damit ist auch die weniger eingriffsintensive, hier beantragte neue Maßnahme einer EAÜ in Art. 16b zu sehen. Das Gebot der unverzüglichen richterlichen Prüfung von polizeilichen Gewahrsamsmaßnahmen wird die Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall auch hier zusätzlich sicherstellen. Bei Gefährdungslagen muss als Ultima Ratio künftig die Ingewahrsamnahme möglich sein.

Eine gesetzliche Obergrenze für eine richterlich festzusetzende Höchstdauer einer Freiheitsentziehung ist verfassungsrechtlich nicht festgeschrieben. Es soll künftig auch in NRW die Möglichkeit längerer Präventivhaft im begründeten Einzelfall geben. Die Gewahrsamsdauer kann damit einzelfallabhängig vom zuständigen Richter festgesetzt werden. Es wird aber nach dem hier vorgelegten Entwurf in der richterlichen Entscheidung eine Höchstdauer von bis zu drei Monaten ausgesprochen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

C EAÜ

Durch die Einführung einer EAÜ in Nr. 4. werden die Sicherheitsbehörden entlastet werden, die nun mit geringerem Personalaufwand in geeigneten Fällen eine Dauerüberwachung von besonders gefährlichen Personen gewährleisten können. Derartige Personen wären aktuell noch nicht Straffällige oder solche, die trotz Verbüßung ihrer Strafe, ggf. einschließlich Maßnahmen der Führungsaufsicht noch immer als akut gefährdend erscheinen. Die EAÜ ist ein milderes Mittel gegenüber der präventiven Ingewahrsamnahme.

Der Landesgesetzgeber ist nach Art. 30, 70 GG wegen der Regelung der präventivpolizeilichen Gefahrenabwehr gesetzgebungsbefugt. Die strafprozessuale Regelung durch den Bundesgesetzgeber in der StPO steht dem nicht entgegen, weil hier die Verurteilung Anknüpfungspunkt ist und damit eine gänzlich andere Materie. Die strafprozessuale Regelung schließt eine Präventivmaßnahme nicht aus. Es besteht vielmehr ein Nebeneinander derartiger Regelungen.

In § 16b Abs. 1 Satz 1 wird die Grundanordnung des Anbringens und betriebsbereiten Tragens einer „Fußfessel“ ähnlich wie in § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB geregelt. Voraussetzung ist eine Gefahr i.S.d. Art. 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 3 und Nr. 5 für bedeutende und gewichtige Rechtsgüter.

Abs. 2 gibt der Polizei die Möglichkeit, die Aufenthaltsorte gefährlicher Personen zu einem Bewegungsbild zu verbinden. Hier besteht ein erhebliches Potenzial zur Aufdeckung terroristischer oder sonst extremistischer Strukturen.

Abs. 3 knüpft wegen der Bedeutung des Eingriffs die EAÜ-Anordnung an die Entscheidung eines Richters. Ferner ist eine Begrenzung derartiger Maßnahmen auf höchstens drei Monate (mit Verlängerungsmöglichkeit um bis zu drei Monate) bestimmt. Die Erstellung eines Bewegungsbilds im Sinne von Abs. 2 Satz 3 muss richterlich besonders gestattet werden. Bei Gefahr in Verzug gilt die Eilfallkompetenz des Abs. 3 Satz 1 entsprechend.

Abs. 4 und 6 regeln den Umgang mit den erhobenen Daten. Datenschutzrechtlichen Bedenken ist derart vorgebeugt.

Dem Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung wird unter Beachtung des BKAG-Urteils in Abs. 5 durch eine Zweckbindungsklausel Rechnung getragen. So wird die Weiterverarbeitung von über EAÜ-Maßnahmen erhobene Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden eingeschränkt. Eine Zweckänderungsregelung in Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 sichert das erhebliche Interesse der Justizbehörden, von Verstößen gegen Gebots- oder Verbotszonenweisungen nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 StGB Kenntnis zu erlangen. Dabei ist den vom BVerfG im BKAG-Urteil aufgestellten Grundsätzen der Zweckbindung und -änderung entsprochen.

Der hier ebenfalls beantragte § 35 Abs. 1 Nr. 4 sichert die Anordnungen einer EAÜ durch die Möglichkeit einer Ingewahrsamnahme.

Markus Wagner
Andreas Keith

und Fraktion