



BDK NRW | Völklinger Str. 4 | D-40219 Düsseldorf

An den  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Daniel Sieveke, MdL

**nur per E-Mail**

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/658**

A09, A14

**Ihr/e Zeichen/Nachricht vom**

**Ihre Ansprechpartner**  
Oliver Huth, Sebastian Fiedler

**Funktion**  
Stellvertretender  
Landesvorsitzender,  
Landesvorsitzender

**E-Mail**  
[lv.nrw@bdk.de](mailto:lv.nrw@bdk.de)

**Telefon**  
+49 (0) 211.99 45 - 568

**Telefax**  
+49 (0) 211.99 45 - 569

### **Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen; 6. Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

1. Anhörung des Innenausschusses am 7. Juni 2018

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Bevor ich zu ausgewählten Details des Gesetzesentwurfs komme, erlaube ich mir einige Vorbemerkungen:

#### **A. „Musterpolizeigesetz“**

Nach dem Anschlag am Berliner Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016 hat der Bund Deutscher Kriminalbeamter die Harmonisierung der deutschen Polizeigesetze in die politische Diskussion gebracht. Bereits am 14. Juni 2017 griff die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder auf ihrer 206. Konferenz in Dresden unsere Initiative auf und fasste den Beschluss<sup>1</sup>:

„Sie beauftragt den AK II, zur Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des BMI einzurichten, um hohe gemeinsame gesetzliche Standards und eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen.“

<sup>1</sup> TOP 52 „Gesetzgeberische Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus“ Ziff. 4



Ein Jahr nach dieser Entscheidung haben die deutschen Innenminister noch immer keinen Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz vorgelegt. Stattdessen finden derzeit in mehreren Ländern Änderungen der Polizeigesetze statt, die aus Sicht der Polizei in den meisten Fällen zwar im Einzelfall begrüßenswert sind, die jedoch einer länderübergreifenden Harmonisierung im Wege stehen könnten. Der bundesweite Flickenteppich polizeirechtlicher Befugnisse bleibt einstweilen erhalten, obgleich Gefahren durch Terrorismus oder Organisierte Kriminalität weder an bayerischen noch an nordrhein-westfälischen Ländergrenzen Halt machen.

### **B. Fehlende Personalressourcen**

Zitat aus dem Gesetzentwurf:

*„Darüber hinaus entstehen im Rahmen der Umsetzung der neuen Maßnahmen zusätzliche Personalaufwände, die zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht näher beziffert werden können“*

Diese Feststellungen teile ich. Sie sind angesichts der desolaten Personalsituation, u. a. bei der NRW-Kriminalpolizei, zugleich in hohem Maße besorgniserregend.

Unter anderem lösen die neuen bzw. veränderten Befugnisnormen im Bereich der Aus- und Fortbildung Bedarfe in einer derzeit nicht absehbaren Größenordnung aus. Die neuen Inhalte müssen zeitnah allen Zielgruppen vermittelt werden, um Rechts- und Handlungssicherheit zu erzeugen. Schulungskonzepte sind bislang nicht bekannt geworden. Ich muss daher unterstellen, dass sie noch nicht existieren.

### **C. Kommunikation – Einbeziehung der Bevölkerung und des Parlaments**

Angesichts von Bürgerprotesten, die nicht nur in Bayern sondern auch hierzulande wahrnehmbar sind und die mit Mythenbildungen in Bezug auf angeblich neue polizeiliche Befugnisse einhergehen, ist es wichtig der Bevölkerung zu erläutern, welche neuen Befugnisse der Polizei eingeräumt werden sollen. Besonders wichtig erscheint es uns zu sein, die tatsächlichen Lebenssachverhalte zu benennen, bei denen die Polizei zur Verhinderung von Verletzungen der Rechtsgüter Leib und Leben, Freiheit oder sexueller Selbstbestimmung



teilweise neue Eingriffsbefugnisse benötigt. Ferner bedarf es einer Benennung und Bewertung der aktuellen Sicherheitslage – auch im Vergleich zur Vergangenheit.

Die Landesregierung hat es bislang versäumt, mit einer klaren Kommunikationstrategie die Bürger frühzeitig einzubeziehen und aufzuklären. Der Bevölkerung stehen augenscheinlich derzeit lediglich drei offizielle Informationsquellen zur Verfügung: der Gesetzentwurf nebst Begründung sowie zwei Einträge auf den Internetseiten des Innenministeriums bzw. der Polizei NRW. Ich habe vor diesem Hintergrund derzeit Zweifel, ob es sinnvoll ist, das parlamentarische Beratungsverfahren im „Hau-Ruck-Verfahren“ zu gestalten. Die Polizei NRW wünscht sich eine möglichst breite Rückendeckung der Bevölkerung sowie einen überfraktionellen Rückhalt im nordrhein-westfälischen Parlament.

Zum Gesetzentwurf selbst:

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter begrüßt die Novellierung des Polizeigesetzes NRW. Das Gefahrenabwehrrecht ist ein wesentlicher Bestandteil des Handlungsfeldes der inneren Sicherheit. Eine hinreichende Fortentwicklung und Harmonisierung wurde in der Vergangenheit leider in wesentlichen Feldern vernachlässigt.

Der BDK hat sich insbesondere in der letzten Legislaturperiode für eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen eingesetzt. Diese finden nunmehr teilweise in diesem Gesetzesentwurf ihren Platz.

### **1. § 12 a PolG NRW E Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung)**

Der BDK hat sich bereits in der Anhörung<sup>2</sup> positiv zur Einführung einer „Schleierfahndung“ geäußert. Allerdings bleibt der Gesetzentwurf hinter unseren Erwartungen zurück.

Die Personenkontrolle mit der Möglichkeit einer Durchsuchung an gefährlichen oder gefährdeten Orten<sup>3</sup> war bisher die einzige Möglichkeit für eine intensivere gefahrenabwehrrechtliche Kontrollmaßnahme. Durch die neue Norm sollte diese

---

<sup>2</sup> Antrag der Fraktion der CDU Drucksache 16/11307 IA Ausschussprotokoll 08.09.2016 88.IA S.1, 3-28, 29

<sup>3</sup> § 12 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 1 Nr. 3 I.V.m. § 39 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG NRW



Sicherheitslücke geschlossen werden. Kontrollen sollen nunmehr in einem zuvor definierten Bereich (öffentlicher Verkehrsraum) möglich werden.

Für die Durchsuchung von Personen im Rahmen einer Kontrollmaßnahme ist in der Regel § 39 Abs. 2 PolG NRW einschlägig.

Die Sicherstellung von Gegenständen erfolgt in diesen Fällen zwangsläufig nach § 43 Nr. 1 PolG NRW. Die Maßnahmen sind zulässig, um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren. Liegen Tatsachen vor, aus denen die Polizei schließen darf, dass eine betroffene Person Gegenstände mit sich führt, von denen selbst eine gegenwärtige Gefahr ausgeht oder deren Gebrauch eine solche Gefahr begründet, ist die Durchsuchung mit dem Ziel der Sicherstellung zulässig. Somit scheidet eine Durchsuchung und Sicherstellung eher aus, wenn es um Kontrollen geht, die im Sinne des § 12 a Abs. 1 Nrn. 1, 2, 3 PolG NRW durchgeführt werden. Gegenstände des alltäglichen Gebrauchs wie Werkzeuge, die für einen Einbruch genutzt werden könnten, werden unter diesen Tatbestand nicht zu subsumieren sein.

Eine zielführende Sichtung oder Inaugenscheinnahme ist kein Äquivalent für eine Durchsuchung - anderenfalls wäre im Rahmen der Freiwilligkeit ein Grundrechtsverzicht der kontrollierten Person erforderlich.

Der Erlaubnistatbestand wird den Erfordernissen zur Bekämpfung der o. g. Straftaten nicht gerecht. Die alltägliche polizeiliche Praxis wird vor neue Herausforderungen gestellt, weil eine effektive Eingriffsbefugnis (Durchsuchung) an dieser Stelle nach wie vor fehlt.

Professionelle Geldautomatensprenger, Einbrecherbanden und Terroristen werden sich der Freiwilligkeit und der hierauf gerichteten Kommunikation verschließen und schon gar nicht mögliche Gegenstände, deren Auffindung für die Gefahrenermittlungen von großer Bedeutung sein könnten, offen und sichtbar vor den Polizeibeamten/innen für eine Inaugenscheinnahme ausbreiten. Es ist voraussehbar, dass sich kommunikative Scharmützel abspielen werden. Den Polizeibeamten/innen wird das von der Landesregierung geforderte konsequente Einschreiten durch diese Norm zwar erleichtert, jedoch im Rahmen der Kontrolle (durch die tatbestandliche Ausgestaltung) schwerer bis unmöglich gemacht. Straftäter und Verhaltensstörer werden vorbereitet sein.



Im Zusammenhang mit unserer o. g. Forderung eines „Musterpolizeigesetzes“<sup>4</sup> bildet diese Norm ein treffendes Beispiel. Es ist nicht ersichtlich, warum Adressaten des Gefahrenabwehrrechtes in Bundesland Hessen anders kontrolliert werden können als in Nordrhein-Westfalen.

### **2. § 20 c Datenerhebung durch die Überwachung der Telekommunikation**

Die vom BDK NRW seit Jahren geforderte Implementierung der Norm bleibt aus unserer Sicht hinter dem Anspruch der Landesregierung zurück. So hat die Landesregierung als politische Ziele für die Gewährleistung der inneren Sicherheit u. a. die Bekämpfung der Clankriminalität ausgerufen. Tumultdelikte, Rockerschlägereien, Schüsse auf Häuser und Waffengewalt auf offener Straße zur Sicherung von Gebietsansprüchen sowie Milieustrafaten sind Phänomene, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig beeinträchtigen. Derartiges Verhalten frühzeitig im Ansatz zu erkennen und nach Möglichkeit zu unterbinden, sollte daher ein Anliegen der Landesregierung und der Sicherheitsbehörden sein. Wie die Landesregierung bereits erkannt und mehrfach öffentlich erwähnt hat, befinden sich die o. g. Zielgruppen in abgeschotteten Strukturen. Gefahrenabwehrrechtliche längerfristige Observationen oder die Zusammenarbeit mit Vertrauenspersonen sind überwiegend die einzigen zielführenden kriminalistischen Mittel, den Erkenntnisgewinn für eine frühzeitige Intervention zu ermöglichen oder zu verdichten. Dabei limitiert schon die derzeitige Ausgestaltung des § 17 PolG NRW (Benachrichtigungspflichten) den Einsatz von Vertrauenspersonen. Der tatsächlichen Bedrohung der inneren Sicherheit durch diese Gruppen stehen keine sachgerechten Eingriffsbefugnisse der Polizei aus dem Bereich der verdeckten Ermittlungsmethoden gegenüber.

Der BDK empfiehlt dringend, den Maßnahmenkanon über den abschließenden Straftatenkatalog im Sinne des § 129 a Abs. 1 und 2 StGB hinaus zu öffnen. Dabei sollten Straftaten aus dem Katalog des § 100 b StPO berücksichtigt werden, die statistisch und kriminalistisch erwiesene Gruppierungen der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden und deren Verhinderung gleichzeitig eine Zerschlagung oder nachhaltige Schwächung der Strukturen ermöglicht. Aus den Kennzahlen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität lässt sich die Notwendigkeit ablesen, die behördlichen Bemühungen durch eine Ausweitung des Rechtsrahmens zu unterstützen.

---

<sup>4</sup> = Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz der Länder



Verhütung und Verfolgung der Organisierten Kriminalität setzen umfassendes polizeiliches Wissen über Täterstrukturen sowie deren Aktivitäten voraus. Dies wird maßgeblich von der Qualität der Informationsgewinnung, -zusammenführung und -bewertung bestimmt.

Die weiteren Normenänderungen begrüßen wir und halten sie für notwendig.

### **Ergänzender Änderungsbedarf:**

#### **3. „Gegenseitige Anerkennung“**

Die Anordnungskompetenzen für polizeirechtliche Anordnungen sollten im Bundesgebiet einheitlich geregelt werden. Das derzeit bestehende Erfordernis, gefahrenabwehrrechtliche Anordnungen bei länderübergreifenden Maßnahmen in das jeweils anzuwendende Gefahrenabwehrrecht transformieren zu müssen, wird in zeitkritischen Lagen zum Problem. Die Einbindung der Justiz, die in einigen Ländern bereits bei niederschweligen Eingriffsmaßnahmen vorgesehen ist, betrachte ich als erfolgskritisch.

In den Polizeigesetzen der Länder fehlt der Grundsatz einer „Gegenseitigen Anerkennung“. Polizeirechtliche Anordnungen eines Landes sollten innerhalb des gesamten Bundesgebietes Geltung erhalten, um z. B. die länderübergreifende Begleitung von Zielpersonen (z. B. Gefährder) zu vereinfachen.

#### **4. Änderung § 17 Abs. 2 Satz 2 Pol G NRW**

Die Befristung der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen auf einen Monat ist nicht sachgerecht. Die Observation an sich nach § 16 a PolG NRW ist nach wie vor unbefristet. Eine monatliche Befassung des Behördenleiters mit einem entsprechenden Lebenssachverhalt erachte ich angesichts der aktuellen Sicherheitslage als nicht zielführend – stattdessen eher als behindernd.

#### **5. Änderung § 17 Abs. 5 PolG NRW**



Während der Bundesgesetzgeber in der Strafprozessordnung eine Suspendierung der Benachrichtigung der Betroffenen über die Durchführung von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen im § 101 Abs. 6 Satz 3 StPO eingeführt hat, wartet der Landesgesetzgeber seit Jahren mit einer bis zur rhetorischen Unverständlichkeit ausgestalteten Norm auf. Sie ist so für die Praxis untauglich. VP-Führer und ASTOK-Vertreter in NRW weisen auf diesen Missstand fortlaufend hin. Eine dringende Angleichung an die vergleichbaren Regelungen der Strafprozessordnung ist notwendig.

### **6. Einführung der Möglichkeit der Bestandsdatenauskunft im Sinne des § 100 j Abs. 1 Nr. 2 StPO (Auskunftsverlangen auf Daten, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen geschützt wird) im PolG NRW**

Die letzte Landesregierung lehnte aus kriminalistisch nicht nachvollziehbaren Gründen ohne tragfähige Argumentation die Einführung der Möglichkeit ab, aus gefahrenabwehrenden Gründen den Zugriff auf Speichermedien durch die Abfragen der Bestandsdaten von PIN/PUK bei den Netzbetreibern zur Entsperrung zu ermöglichen. Es ist nach wie vor nicht ersichtlich, warum zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der Zugriff auf Endgeräte und Speichereinrichtungen verwehrt wird. Nach der aktuellen Gesetzeslage können PIN/PUK oder Passwörter zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben beim Netzbetreiber nicht erhoben werden. Aus diesem Grund müssen beispielsweise die mit einem Vermisstensachverhalt betrauten Beamten, die ein Speichermedium eines Vermissten auffinden und dort gespeicherte Inhaltsdaten der Kommunikation zur Gefahrenabwehr verwerten wollen, einen Staatsanwalt mit der Subsumtion eines strafrechtlichen Anfangsverdachts bemühen.

Es sind Fälle bekannt, bei denen Prostituierte ohne für die Kontaktpersonen erkennbaren Grund ihr Lebensumfeld verlassen haben. Die gefahrenabwehrrechtliche Befragung von Personen in dem Milieu erscheint hier aus kriminalistischer Sicht weniger zielführend. Aufgefundene Mobiltelefone der Vermissten können in diesen Fällen ohne die Abfrage der PIN/PUK beim Netzbetreiber nicht ausgewertet werden. Die Auswertung der Datenspeicher wäre für die Abwehr der prognostizierten Lebensgefahr jedoch zielführend. Die Staatsanwaltschaften konnten in den Fällen keinen Anfangsverdacht einer Straftat begründen. Eine sachgerechte Bearbeitung der Fälle war demnach nicht möglich.

Das Fehlen dieser Regelung ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der betroffenen Rechtsgüter nicht nachvollziehbar. Die nach Abschluss des Übertragungsvorgangs im



Herrschaftsbereich des Kommunikationsteilnehmers gespeicherten Kommunikationsverbindungsdaten werden nämlich nicht durch Art. 10 Abs. 1 GG, sondern durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) und gegebenenfalls durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützt<sup>5</sup>. Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses endet insoweit in dem Moment, in dem die Nachricht bei dem Empfänger angekommen und der Übertragungsvorgang beendet ist. Die Nachricht ist mit Zugang bei dem Empfänger nicht mehr den erleichterten Zugriffsmöglichkeiten Dritter - auch des Staates - ausgesetzt, die sich aus der fehlenden Beherrschbarkeit und Überwachungsmöglichkeit des Übertragungsvorgangs durch die Kommunikationsteilnehmer ergeben. Die gespeicherten Inhalte und Verbindungsdaten unterscheiden sich dann nicht mehr von Dateien, die der Nutzer selbst angelegt hat. Während für den Kommunikationsteilnehmer keine technischen Möglichkeiten vorhanden sind, das Entstehen und die Speicherung von Verbindungsdaten durch den Nachrichtenmittler zu verhindern oder auch nur zu beeinflussen, ändern sich die Einflussmöglichkeiten, wenn sich die Daten in der eigenen Sphäre des Teilnehmers befinden. Der Betroffene hat es in erheblichem Umfang selbst in der Hand, ob die bei ihm vorhandenen Daten dauerhaft gespeichert werden. Die Daten könnten bemessen an dem betroffenen Rechtsgut daher nach § 39 ff PolG NRW sichergestellt und ausgewertet werden.

### **7. Einführung der Möglichkeit der Finanzermittlungen zur Gefahrenabwehr**

Die Erhebung von Kontodaten als Ermittlungsstütze zur Abwehr von Gefahren im Handlungsfeld der Bekämpfung des Terrorismus wie auch der Vermisstensuche sollte künftig polizeirechtlich ermöglicht werden.

Mit freundlichen Grüßen

(Sebastian Fiedler)  
Landesvorsitzender  
Stellvertretender Bundesvorsitzender

<sup>5</sup> BVerfG 2 BvR 2099/04 - Urteil vom 2. März 2006 (LG Karlsruhe) RD 74 ff