



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/939**

A09, A14

Düsseldorf, 6. Oktober 2018

Stellungnahme

Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/3865, zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2351, Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 13.11.2018

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

ich danke Ihnen für die Gelegenheit, im Vorfeld der öffentlichen Anhörung am 13.11.2018 die Haltung des Bund Deutscher Kriminalbeamter zu den o. g. Drucksachen zu übermitteln.

Änderung § 8 Abs. 4 Kategorie terroristischer Straftaten

Die hier gefundene Regelung berücksichtigt die in der Anhörung vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken. Für die Praktiker ist der objektive Tatbestand nun besser auf konkrete Lebenssachverhalte anwendbar.

Unsere im Rahmen der ersten Anhörung zum neuen Gesetzesentwurf vorgetragene Hinweise und Forderungen, die Abwehr von Gefahren in Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität ebenfalls mit hinreichenden polizeigesetzlichen Befugnissen zu hinterlegen, blieb leider unberücksichtigt.

Das Bundesverfassungsgericht legitimiert die Vorfeldaufklärung im Bereich des Terrorismus wie folgt¹:

Straftaten mit dem Gepräge des Terrorismus zielen auf eine Destabilisierung des Gemeinwesens und umfassen hierbei in rücksichtsloser Instrumentalisierung anderer Menschen Angriffe auf Leib und Leben beliebiger Dritter. Sie richten sich

¹ BVerfGE 141,220



gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und das Gemeinwesen als Ganzes. Die Bereitstellung von wirksamen Aufklärungsmitteln zu ihrer Abwehr ist ein legitimes Ziel und für die demokratische und freiheitliche Ordnung von großem Gewicht. (vgl. BVerfGE 115, 320 [[357 f.](#)]; 120, 274 [[319](#)]; 133, 277 [[333 f. Rn. 133](#)])

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, einen Ausgleich zwischen der Schwere der mit den hier in Rede stehenden Eingriffen in die Grundrechte potentiell Betroffener auf der einen Seite und der Pflicht des Staates zum Schutz der Grundrechte auf der anderen Seite zu schaffen.

In diesem Sinne sind Befugnisse der Vorfeldermittlungen gegen die Organisierten Kriminalität ebenfalls dringend erforderlich:

Die Bedrohung der Rechtsgüter sowie unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung durch OK steht der Bedrohung durch den Terrorismus nicht nach.

SINN² prognostiziert unter anderem, dass Menschen- und Kokainhandel in den kommenden Jahren eine ernstzunehmende Gefahr für die Europäische Union darstellen werden. Der Autor sieht die Ursachen für den Anstieg der Organisierten Kriminalität (OK) vor allem in der hohen Flexibilität und Mobilität sowie der Internetnutzung und grenzüberschreitenden Arbeitsweise, die sich die sog. Organised Crime Groups (OCGs) zu Nutze machen. Beachtlich sind auch die klassischen und neuen illegalen Märkte, auf denen die OK ihre Gewinne erwirtschaftet. Der illegale Handel mit und Schmuggel von Organen, Waffen oder Drogen, nuklearen, radiologischen, biologischen, chemischen Substanzen, sowie gefälschten Medikamenten, bedrohten Tier- und Pflanzenarten, jede Form von Tabak, Kunstgegenständen oder Produktfälschungen, aber auch die illegale Abfallbeseitigung oder Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im großen Stil sind nur einige Beispiele, mit denen die OK ihre Geschäfte mitten in Europa betreibt. Reichweite und Volumina dieser illegalen Märkte sind mangels Forschungsinvestitionen schwer überblickbar, bedrohlich und für Eingeweihte beängstigend. Prof. Bussmann schätzt in einem im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstellten Gutachten, dass die Wirtschaftskraft der deutschen kriminellen Märkte ein jährliches Volumen von 100 Milliarden Euro pro Jahr erreicht. Daran angelehnt müsste das auf NRW entfallende Volumen in der konservativsten Schätzung 20 Milliarden Euro pro Jahr übersteigen.

² Organisierte Kriminalität 3.0, 1. Auflage, Springer 2016



Umso beunruhigender ist es, dass sich die Aufklärung von OK-Komplexen immer wieder als besonders zeit- und kostenintensiv erweist. Diesen Zustand kritisiert auch SINN und weist zudem ganz offen darauf hin, dass dies mitunter an den großen Wahrnehmungsdefiziten der unterschiedlichen Statistiken in Deutschland und Europa liegt³. Die Bandbreite krimineller Verhaltensweisen der OK ist enorm und verletzt nicht nur kollektive sondern auch Individualrechtsgüter. Es liegen internationale Forschungsergebnisse zur OK vor, die auf die Bildung von Allianzen zwischen **OK und Terrorismus (Hybride)**⁴ hinweisen.

Die beiden Arten von Beziehungen, die die Hauptbestandteile des Nexus zwischen Organisierter Kriminalität und Terrorismus bilden, sind nach Bewertung des United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) die Bildung von Allianzen zwischen kriminellen und terroristischen Organisationen (Allianzen) und die Nutzung der Kriminalität durch terroristische Gruppen als Finanzierungsquelle (operativ).

Das „*Dogma – entweder OK oder Terrorismus ist in seiner Absolutheit so nicht mehr aufrecht zu erhalten!*“⁵. Dieser, heutzutage völlig falsche Ansatz könnte zu fatalen Fehleinschätzungen hinsichtlich der Entwicklung von Taktiken und Strategien der OK führen und somit den zu erwartenden Umfang und die damit verbundene gesellschaftliche Relevanz falsch interpretieren. Dies könnte für die Sicherheitslage in Deutschland prekäre Folgen haben!⁶

Fehlender Ermittlungsdruck in die sogenannten Ausweichtatbestände (z.B. dem Schmuggel von gefälschten Arzneimitteln und/oder Zigaretten) führte im Verlauf der letzten Jahre dazu, dass sich OK-Strukturen auf diese neuen „Tätigkeitsbereiche“ spezialisiert haben. Teilweise Aufklärungsraten seitens der Ermittlungsbehörden von unter 5%, sinkende Zahlen von beschlagnahmten Fälschungen (in 2015 z. B. weniger als 100 Mio. gefälschter Zigaretten) und steigende Gewinnmargen für die OK in diesen neuen illegalen Geschäftsmodellen, erleichtern es den Kriminellen erheblich, ihre illegalen Aktivitäten weitgehend unbeachtet von staatlichen Behörden und Politik durchzuführen.

³ <http://dierезensenten.blogspot.com/2016/11/rezension-organisierte-kriminalitat-30.html> zu Sinn, Organisierte Kriminalität 3.0, 1. Auflage, Springer 2016

⁴ Vergleiche EU-Parlament, Bericht über organisiertes Verbrechen, Korruption und Geldwäsche:Empfohlende Maßnahmen und Initiativen (Schlussbericht) vom 26.09.2013

http://traccc.gmu.edu/pdfs/publications/illicit_trade_publications/Shelley_Melzer.pdf
https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C40_hansen_ks.pdf

Security Council Resolution 2195 (2014) UN Security Council, 2014 available on http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1470875_EN.pdf.

⁵ Arndt Sinn in der Bundespressekonferenz in Berlin

⁶ Eben da



Schwere Wirtschaftskriminalität weist zunehmend Züge der Organisierten Kriminalität auf. Wir erinnern an die Verurteilungen des Landgerichts Düsseldorf gegen ein osteuropäisches Syndikat, das mit Pflegediensten und betrügerischen Abrechnungen mehrere Millionen Euro aus den Pflegekassen erbeutete.

Die Anwendung von Gewalt wird nach der Einschätzung von Europol zunehmend an Bedeutung verlieren. Vielmehr wird es um die Infiltration von Steuerungssystemen gehen. Produktpiraterie, Big Data, komplexe Formen des Identitätsbetrugs, der Einsatz virtueller Währungen für die Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der Kampf um natürliche Ressourcen und der Handel damit (Öl, Gas, Wasser etc.) werden zukünftige Betätigungsfelder der Organisierten Kriminalität darstellen. Das wirtschaftliche Ungleichgewicht in der Europäischen Union führt vielerorts zu einer Akzeptanz der OK in den (sozial) benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Illegale Migration, Menschenhandel und eine noch stärker Ausbeutung der Arbeitskraft sind logische Folgen.

Organisierte Kriminalität arbeitet verborgen. Die Kriminalität entwickelt sich zunehmend zur Kontrollkriminalität, die nur durch proaktives Handeln der Behörden detektiert werden kann. Nach Ansicht von Experten⁷ ist es dringend notwendig, die Organisierte Kriminalität weit im Vorfeld zu erkennen. Polizeigesetzliche verdeckte Ermittlungsmethoden sind daher ebenso erforderlich wie die Zuständigkeitserweiterung der Inlandsnachrichtendienste auf das Gebiet der OK. Andere Bundesländer haben derartige Kompetenzen - in beiden Segmenten - in dem hinterlegt⁸.

§ 12 a Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung)

Der BDK hatte im Rahmen der Anhörung und der schriftlichen Stellungnahme bereits darauf hingewiesen, dass die Durchsuchung von Personen und Sachen wie in anderen Bundesländern in das Maßnahmenrepertoire der strategischen Fahndung aufgenommen werden muss. Wie bei allen anderen Maßnahmen (Identitätsfeststellung) würde sie nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung umgesetzt werden und insoweit kein schablonenhaftes Element der Kontrolltätigkeiten bilden.

⁷ Z.B. Redebeitrag Jörg Ziercke Präsident des Bundeskriminalamtes a.D. beim Landesdelegiertentag des BDK NRW 2018

⁸ vgl. Polizei und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz oder VerfSchG Hessen



Zwar geht die Landesregierung mit dem nun vorliegenden Änderungsantrag einen Schritt weiter und ermöglicht die Anordnung der Öffnung von befindlichen Räumen und Behältnissen von mitgeführten Fahrzeugen und Sachen. Das begrüßen wir. Die Durchsuchung nach § 39 und 40 PolG NRW bleibt allerdings lediglich unter den alten Kautelen erlaubt. Die konsensuale politische Willensbildung der Regierungsfractionen scheint hier jedoch an ihre Grenzen gestoßen zu sein. Professionelle Täter wie Geldautomatensprenger werden im Rahmen des jederzeit zu widerrufenden Grundrechtsverzichts an einer Sachverhaltsaufklärung im Rahmen einer solchen Kontrolle erfahrungsgemäß nicht mitwirken. Verdächtige Gegenstände oder Tatmittel werden trotz einer Öffnung von beispielsweise Taschen nicht sofort zu Tage treten und müssten aktiv gesucht werden. Dazu bedarf es der Sammlung weiterer Indizien und Tatsachen, die sich selbstverständlich nicht aus der mangelnden Kooperation des Adressaten der Maßnahme ableiten dürfen. Eine nachhaltige Kontrollmöglichkeit, die mit vielen anderen Maßnahmen derartige Kriminalitätsphänomene eindämmen soll, ist somit nur mit Einschränkungen gegeben.

Erneut weisen wir in diesem Kontext auf einen hohen Fortbildungsbedarf der Kolleginnen und Kollegen der Polizei in NRW hin, um diese und andere neu ausgestaltete Normen handlungssicher und verfassungskonform umzusetzen.

§ 20 c PolG NRW Datenerhebung durch die Überwachung der Telekommunikation

Gegen Störer nach § 4 – 6 PolG NRW kann zur Abwehr einer gegenwertigen Gefahr für den Bestand der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib oder Leben diese Datenerhebung durchgeführt werden. Neben diesen strengen Anforderungen wird zudem auf den Straftatenkatalog aus § 8 Abs. 4 des Entwurfs verwiesen. Dieser Verweis ermöglicht unter niederschwelligeren Gesichtspunkten den o. g. Rechtsguteingriff. Wie bereits dargestellt, lässt sich die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität nicht unter den § 8 Abs. 4 des Entwurfs subsumieren.

Das aktuelle Polizeigesetz in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt zur Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung den Einsatz eines Verdeckten Ermittlers. Ebenso ist der kleine Lauschangriff normiert. Es handelt sich hier um eingriffsintensive verdeckte Ermittlungsmethoden. Warum im gleichem Zug die Erhebung von verkehrsbegleitenden Daten oder die Überwachung der Telekommunikation (§ 20 c neu) unter den o. g. phänomenologischen

Gegebenheiten und Entwicklungen (insbesondere dem Nexus zwischen Organisierter Kriminalität und Terrorismus) als verdeckte Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität nicht herangezogen werden soll, ist für die nordrhein-westfälische Kriminalpolizei nicht nachvollziehbar.

§ 38 Dauer der Freiheitsentziehung

Wir befürworten die Änderungen hinsichtlich der Gewahrsamsdauer und halten sie für fachlich nachvollziehbar. Die erheblichen polizeilichen Arbeiten erfordern zur Aufklärung des Gefahrenverdachtos ausdauernde Gründlichkeit um die tangierten Rechtsgüter nachhaltig zu schützen. Unabhängig von der Befristung auf 14 Tage mitsamt Verlängerungsmöglichkeit wird die Praxis im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zeigen, dass derartige Vorgänge durch richterliche Prüfung auch mit kurzfristigeren Fristen der Freiheitsentziehung versehen werden. Es wird Aufgabe der Kriminalpolizei sein, notwendige Ermittlungsschritte und deren Erledigung mit zeitlicher Prognose nachvollziehbar darzustellen, um die notwendige Dauer der Freiheitsentziehung allen Verfahrensbeteiligten rechtssicher zu begründen.

Weitere Forderungen:

Entfristung der Observation mit technischen Mitteln

In bilateralen Gesprächen und im Rahmen der Anhörung haben wir darauf hingewiesen, dass die Bekämpfung des Terrorismus und anderer Phänomene derzeit durch verwaltungsrechtliche Hürden im Polizeigesetz nicht erleichtert wird. So ist die längerfristige Observation nach § 16 a PolG NRW unbefristet möglich. Im Rahme der Ermessensausübung und Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes limitieren die Behörden den Einsatz durch eine zeitliche Befristung. Nach der Befristung wird dem Behördenleiter der Sachverhalt erneut vorgelegt um ggfs. eine Verlängerung der Maßnahme zu erwirken. Der Einsatz technischer Mittel zur Unterstützung der Observation (z.B. Bildaufzeichnungen) nach § 17 Abs. 1 PolG NRW bedarf nach § 17 Abs. 2 Satz 2 PolG NRW der Schriftform und ist auf höchstens einen Monat zu befristen; soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen, sind Verlängerungen um jeweils einen weiteren Monat zulässig. Es wäre sinnvoll, den Einsatz technischer Mittel angelehnt an die Strafprozessordnung auf drei Monate zu befristen. Die Behördenleiter werden bei der aktuellen Anzahl der Fälle von gefahrenabwehrrechtlichen Observationsanordnungen durch diese Bürokratie sehr gebunden. Die kriminalpolizeiliche Sachbearbeitung wird, gerade beim polizeilichen Staatsschutz, durch die Kontrolle der Fristen und Einleitung der Wiedervorlage der Sachverhalte, unnötig gebunden. Die Befristung des Einsatzes von technischen Mitteln auf einen Monat gerade im Hinblick auf die unbefristete



Observation ist gesetzssystematisch und nach unserer Ansicht auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gerade im Vergleich zur StPO nicht mehr zeitgemäß.

Musterpolizeigesetz

Nach unserer Initiative im Dezember 2016 hat die 206. Konferenz der Innenminister und -senatoren im Juni 2017 in Dresden beschlossen, zur Erreichung gemeinsamer Standards bei der Terrorbekämpfung die Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes zu beauftragen, um die Harmonisierung der Landespolizeigesetze zu fördern. Ein Vergleich der bereits novellierten Polizeigesetze oder der geplanten Änderungen in den Bundesländern zeigt, dass die Diversität der der Polizeigesetze kein einheitliches Sicherheitsniveau in Deutschland gewährleistet.

Wir fordern daher weiterhin beharrlich eine weitestgehende Harmonisierung der Polizeigesetze ein. Insbesondere sind hier die Anordnungs Kompetenzen in den Blick zu nehmen.

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, betrachten wir als erfolgskritisch. In den Polizeigesetzen der Länder fehlt zudem die landesgesetzliche Umsetzung des Grundsatzes einer „gegenseitigen Anerkennung“ in allen Ländern. Polizeirechtliche Anordnungen eines Landes sollten innerhalb des gesamten Bundesgebietes Geltung erhalten, um z. B. die länderübergreifende Begleitung von Zielpersonen (z. B. Gefährdern) zu erleichtern.

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 für die Praktiker 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 die beispielsweise mit einem Vermisstensachverhalt betrauten Beamtinnen und Beamten leider einen Staatsanwalt/eine Staatsanwältin mit der Subsumtion des Sachverhalts im Hinblick auf den Anfangsverdacht einer Straftat zum Nachteil des Vermissten bemühen, wenn ein Speichermedium des Vermissten aufgefunden wird und die Auswertung dort gespeicherten Inhaltsdaten der Kommunikation für die Abwehr dieser herausragenden Gefahren notwendig erscheint. Uns sind z. B. Fälle bekannt, bei denen Prostituierte, ohne für die Kontaktpersonen erkennbaren Grund, ihr Lebensumfeld verlassen haben. Die gefahrenabwehrrechtliche Befragung von Personen in dem Milieu ist aus kriminalistischer Sicht nicht zielführend bzw. erfolgversprechend. Aufgefundene Mobiltelefone der Vermissten können in diesen Fällen ohne die Abfrage der PIN/PUK beim Netzbetreiber nicht ausgewertet werden. Die Auswertung der Datenspeicher wäre hier für die Abwehr der prognostizierten Lebensgefahr jedoch bedeutsam. Die Staatsanwaltschaften konnten in den Fällen keinen Anfangsverdacht einer Straftat begründen. Eine sachgerechte Bearbeitung der Fälle war demnach nicht möglich. Das Fehlen einer solchen 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 geschützt⁹. Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses endet insoweit in dem Moment, in dem die Nachricht bei dem Empfänger angekommen und der Übertragungsvorgang beendet ist.

Finanzermittlungen zur Gefahrenabwehr

Seit vielen Jahren fordern wir polizeirechliche Möglichkeiten, Kontodaten zur Abwehr von Gefahren im Handlungsfeld der Bekämpfung des Terrorismus sowie zur Vermisstensuche zu erheben. Auch die seit dem Jahr 2000 mittlerweile 12. Änderung des Polizeigesetz NRW enthält bedauerlicherweise erneut keine

⁹ BVerfG 2 BvR 2099/04 - Urteil vom 2. März 2006 (LG Karlsruhe) RD 74 ff



derartige Befugnisnorm. Landesparlament augenscheinlich besonders beharrlich die Befassung dieses Problemfeldes.

Für Erläuterungen und Rückfragen stehen wir im Rahmen der mündlichen Anhörung gern zur Verfügung.

gez. Sebastian Fiedler
Landesvorsitzender

gez. Oliver Huth
stellvertretender Landesvorsitzender