

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel

Deutsche Hochschule der Polizei

Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/835

A09

An die
Vorsitzende des Innenausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Angela Erwin MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Schriftliche Stellungnahme zum

Siebten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 18/4531

Sehr geehrte Frau Erwin,

sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 30. August 2023 bin ich um die Erstellung einer schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Siebten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 18/4531) gebeten worden. Im Folgenden übersende ich meine Erwägungen hierzu:

I. Allgemeines

Gegenstand der Stellungnahme ist der Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 18/4531) vom 2. Juni 2023 zum Siebten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Gesetzentwurf sieht zum einen die Verlängerung der Geltungsdauer des § 20c PolG NRW und des § 34c PolG NRW bis zum 31. Dezember 2028 nebst einer Anpassung der Berichtspflichten vor (dazu u. II.) und soll zum anderen eine Klarstellung des polizeilichen Gebührenrechts durch eine Streichung von Verweisen auf § 77 VwVG NRW und die Schaffung eines neuen § 69 PolG NRW herbeiführen (dazu unten III.).

II. Verlängerung der Geltungsdauer des § 20c PolG NRW und des § 34c PolG NRW, Berichtspflichten

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Telekommunikation (Telekommunikations- und Quellen-Telekommunikationsüberwachung, § 20c PolG NRW) und zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (§ 34c PolG

NRW) sehen jeweils zum einen eine Verpflichtung zu einer Evaluierung zum Zwecke der Beurteilung der Wirksamkeit der Vorschriften, zum anderen eine befristete Geltungsdauer vor.

Beide Instrumente sind mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13. Dezember 2018 – in das Spektrum polizeilicher Eingriffsbefugnisse aufgenommen worden. Sowohl bei der (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung nach § 20c PolG NRW als auch bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung gemäß § 34c PolG NRW handelt es sich um polizeiliche Maßnahmen, die auch in den Polizeigesetzen anderer Länder gestattet werden und inzwischen als etablierte Instrumente präventivpolizeilichen Handelns gelten können. Namentlich die Anwendungsvarianten des § 34c PolG NRW, die auch Fälle einer beharrlichen Nachstellung erfassen, können als äußerst wichtige „ultima ratio“-Maßnahmen qualifiziert werden. Auch die Überwachung der laufenden Telekommunikation ist als „Baustein“ polizeilicher Gefahrenabwehrkonzepte insbesondere zu Terrorismusbekämpfung, aber auch zur Behandlung an derer Phänomenbereiche unerlässlich.

Angesichts der hohen Eingriffsintensität der Maßnahmen (etwa durch die „Heimlichkeit“ und die potenzielle Beeinträchtigung des Kernbereichs persönlicher Lebensgestaltung einerseits, die „stigmatisierende“ Wirkung andererseits) war es dabei sachgerecht, die befristete Geltung der Ermächtigungsgrundlagen und der sie ergänzenden Bestimmungen normativ anzuordnen sowie eine obligatorische Wirksamkeitsevaluation der Landesregierung mit Berichtspflicht an den Landtag vorzuschalten. Eine solche Evaluation hat zwischenzeitlich bezüglich beider Befugnisse durch die Zentralstelle Evaluation des Landeskriminalamtes NRW (ZEVA) stattgefunden; sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich um zugleich wirksame und erforderliche Mittel zur Gefahrenabwehr mit Blick auf politisch motivierte und allgemeine Kriminalität handelt.

Ausgehend von diesem Befund erscheint es als sachgerecht, wenn der Gesetzentwurf in Art. 1 Nrn. 2 und 3 eine Anpassung des § 20c Abs. 10 PolG NRW und des § 34c Abs. 10 PolG NRW vornimmt und damit das „Auslaufen“ der Vorschriften zum 31. Dezember 2023 verhindert. Darüber, dass die (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung und die elektronische Aufenthaltsüberwachung als Eingriffsbefugnisse fortbestehen sollen, dürfte weitestgehend Einigkeit herrschen.

Der Entwurf sieht nunmehr vor, dass § 20c PolG NRW und § 34c PolG NRW am 31. Dezember 2028 außer Kraft treten und zuvor die Landesregierung bis zum 31. Dezember 2027 eine (erneute) Wirksamkeitsevaluierung vorzunehmen und dem Landtag über das Ergebnis zu berichten hat. Angesichts der bereits vorliegenden positiven Ergebnisse der Wirksamkeitsevaluierung stellt sich allerdings die Frage, weshalb der Entwurf eine *erneute* Befristung und Überprüfung vorschreibt. Er folgt mit der Fortschreibung der Evaluierungsverpflichtung und der erneuten Festsetzung eines Datums, zu dem die Vorschriften außer Kraft treten, dem Modell einer regelmäßigen Wirksamkeitsevaluierung im Fünf-Jahres-Abstand.

Dies erscheint nicht als erforderlich und weicht auch von der üblichen Praxis der Gesetzgebung im Gefahrenabwehrrecht ab. Ist die Wirksamkeit einer bestimmten Maßnahme zum Zeitpunkt der Normsetzung (noch) nicht eindeutig zu klären, was häufig beim beabsichtigten Einsatz neuartiger Technik gegeben ist, kann der Gesetzgeber in Ausübung seines Einschätzungsspielraums die fragliche Norm erlassen, ein „Verfallsdatum“ festsetzen und eine Evaluierung unterschiedlichen Zuschnitts (intern oder extern, Wirkungsevaluierung bzw. rechtliche Bewertung usw.) anordnen. Als Ergänzung zu der Normgebung vorgelagerten Auswertungen (Pilotierungen etc.) ist dies sachgerecht und angesichts der Eingriffsintensität vergleichbarer Maßnahmen auch mit Blick auf den Grundrechtsschutz adäquat.

Hat sich die fragliche Maßnahme dann allerdings nach den Ergebnissen der Evaluierung bewährt, besteht kein sachlicher Grund für eine weitere Befristung bzw. eine erneute Evaluierung, sofern nicht bei den Maßnahmen typischerweise mit zwischenzeitlichen Veränderungen hinsichtlich der Wirksamkeit zu rechnen ist oder sich eindeutig ergeben hat, dass die zur Verfügung stehenden Informationen eine abschließende Bewertung nicht erlauben. Ausweislich des Evaluierungsberichts wurde zwischen 2019 und 2022 insgesamt bei 16 Personen eine elektronische Aufenthaltsüberwachung angeordnet. Im selben Zeitraum wurden 427 Maßnahmen nach § 20c PolG NRW durchgeführt. Diese Fallzahlen ermöglichen nach Einschätzung des Unterzeichners eine abschließende Wirksamkeitsbewertung; der Evaluierungsbericht hat dementsprechend auch explizit ein positives Ergebnis dargelegt. Die durchgeführte Evaluierung ist also nicht deshalb als eingeschränkt belastbar zu qualifizieren, weil zu wenig bewertbare Maßnahmen getroffen wurden.

Der Gesetzentwurf weicht unter Hinweis auf die Eingriffsintensität der Maßnahmen von der dargestellten Praxis einer einmaligen Befristung und Evaluierung ab und etabliert eine Art regelmäßige „Routinekontrolle“ der Normen. Der Unterzeichner hält dies – obwohl Gesetzesfolgenabschätzung und Wirkungskontrolle bei neuartigen Maßnahmen bzw. neuen Ermächtigungsgrundlagen uneingeschränkt zu befürworten und zu fordern sind – für nicht erforderlich und zudem für inkonsequent, weil das PolG NRW zahlreiche weitere Regelungen enthält, die zu eingriffsintensiven Maßnahmen ermächtigen.

Zudem führt eine erneute Befristung mit „Ablaufdatum“ zu Rechtsunsicherheiten bei Maßnahmen der (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung bzw. elektronischen Aufenthaltsüberwachung, die in zeitlicher Nähe zu diesem Datum beantragt bzw. gerichtlich angeordnet werden sollen. Mit Außerkrafttreten der Normen wären sie umgehend zu beenden, so dass möglicherweise sinnvolle und erforderliche Anordnungen unterbleiben, solange eine weitere Verlängerung der Vorschriften noch nicht erfolgt ist.

Ergeben sich in den nächsten Jahren durchgreifende Bedenken hinsichtlich der (weiteren) Wirksamkeit der Maßnahmen (die sich z. B. aus den regelmäßigen Berichtspflichten der Landesregierung nach § 68 PolG NRW ergeben können), kann schließlich mit denselben parlamentarischen Mehrheiten eine Modifikation oder Streichung der Bestimmungen beschlossen werden, die nach für eine erneute „Verlängerung“ der Normgeltung über den 31.

Dezember 2023 hinaus erforderlich wären, so dass die „Entfristung“ der Vorschriften nicht zu einer problematischen „Verfestigung“ führen würde.

Der Unterzeichner regt nach alledem an, statt der vorgesehenen Änderungen § 20c Abs. 10 PolG NRW und § 34c Abs. 10 PolG NRW ersatzlos zu streichen.

Die in Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs vorgesehene Änderung des § 68 PolG NRW zur Anpassung des Turnus des Berichtspflichten ist demgegenüber zu begrüßen. Mit der jährlichen Berichtspflicht hinsichtlich der eingriffsintensiven Maßnahme nach § 20c PolG NRW wird den besonderen Belastungswirkungen in angemessener Weise Rechnung getragen. Dass umgekehrt der Berichtsturnus für die Maßnahmen nach §§ 20a und 20b PolG NRW an die für andere Maßnahmen geltenden zwei Jahre angepasst wird, begegnet keinen Bedenken.

III. Anpassungen der Verweisungen auf das Gebührenrecht, § 69 PolG NRW

Die in Art. 1 Nrn. 4, 5 und 8 vorgesehenen Änderungen betreffen die Vereinheitlichung der Bestimmungen des PolG NRW zum Gebührenrecht. Während in § 46 Abs. 3 S. 3 PolG NRW und in § 52 Abs. 1 S. 2 PolG NRW der jeweilige Verweis auf § 77 VwVG NRW gestrichen wird, soll mit § 69 PolG NRW eine neue Bestimmung zu den Gebühren geschaffen werden. Die Vorschrift ordnet an, dass sich die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem PolG NRW – soweit in der jeweiligen Befugnisnorm keine speziellere Regelung getroffen wurde – nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und den hierzu erlassenen Gebührenordnungen richtet. Verwiesen wird auf die Regelwerke in ihrer jeweils geltenden Fassung; diese dynamische Verweisung ist im Gebührenrecht unproblematisch, weil sie nicht gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der hinreichenden Bestimmtheit und der Normenklarheit verstößt.

Hintergrund der Änderungen ist, dass das Gebührenrecht für die polizeiliche Tätigkeit vereinheitlicht werden und damit ein höheres Maß an Rechtsklarheit geschaffen werden soll. Während die bisherigen Verweise in einzelnen Vorschriften (Ersatzvornahme, Sicherstellung) über den Verwaltungszwang über § 77 VwVG NRW in die Ausführungsverordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VO VwVG NRW) und ihre Gebührentatbestände führen, gelten für das Polizeirecht im Übrigen das Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung Nordrhein-Westfalen (AVerwGebO NRW). Diese „Zweiteilung“ des Gebührenrechts wird zu Recht als kompliziert und kaum nachvollziehbar bewertet.

Der Gesetzentwurf beabsichtigt eine Vereinheitlichung durch die „Bündelung“ der Gebührentatbestände in der AVerwGebO NRW. Dazu wird zum einen im vorgeschlagenen § 69 PolG NRW deklaratorisch auf das Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und die hierzu erlassenen Gebührenordnungen verwiesen, zum anderen werden die Verweise auf § 77 VwVG NRW „gekappt“. Dieses Bestreben nach Vereinheitlichung und Vereinfachung ist zu begrüßen. Mit der Streichung der Verweise auf § 77 VwVG NRW werden die

Maßnahmen der Ersatzvornahme und der Sicherstellung auch nicht etwa „gebührenfrei“; vielmehr gelten dann auch für sie über den § 69 PolG NRW das Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und die AVerwGebO NRW. Der § 69 PolG NRW der Entwurfsfassung klärt mithin die Rechtslage, ohne eine materiell abweichende Regelung zu treffen.

Dass der Gesetzentwurf Teil eines Konzepts ist, dass für polizeiliches Handeln Gebührenatbestände festlegen will, ist aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel nicht grundsätzlich zu beanstanden. Ein allgemeiner, normativ geltender Grundsatz der „Gebührenfreiheit“ polizeilichen Handelns besteht nicht, wenngleich die Frage, wer Polizeikosten zu tragen hat, bereits in unterschiedlichen Kontexten diskutiert worden ist und wird (z. B.: erhöhte Polizeikosten bei Hochrisikobegegnungen im Profisport etc.). Die Vorstellung von einer weitestgehenden „Kostenfreiheit“ gefahrenabwehrbehördlichen Tätigwerdens im öffentlichen Interesse unterliegt seit geraumer Zeit Wandlungen; überdies sind damit an individuellem Verhalten ansetzende Kostenforderungen – selbstverständlich – nicht ausgeschlossen. Daher ist der auch den hier zu bewertenden Änderungen zugrunde liegende Gedanke, dass Kosten für Polizeieinsätze unter bestimmten Voraussetzungen erhoben werden dürfen, rechtspolitisch uneingeschränkt zu begrüßen und (verfassungs-)rechtlich nicht zu beanstanden. Die vorgeschlagenen Änderungen schaffen hierzu einen nachvollziehbaren und konsequenten Rahmen.

Dass der Gesetzgeber mit der deklaratorischen Bestimmung des § 69 PolG NRW die Frage des Kostenrechts aus dem Polizeigesetz selbst „auslagert“ und auf das allgemeine Gebührenrecht verweist, führt ebenfalls zu keinen durchgreifenden Einwänden gegen den Entwurf. Es besteht keine verfassungsrechtliche Verpflichtung dazu, das Gebührenrecht im jeweiligen Fachgesetz zu regeln. Dem Rechtsanwender ist es ohne weitere zuzumuten, verschiedene gesetzliche Regelwerke heranzuziehen. Verfassungsrechtliche Grenzen sind allenfalls ausufernden „Verweisungsketten“ gesetzt. Dass neben der Geltung fachgesetzlicher Regelungen etwa für Verfahrensfragen, aber auch für Gebühren (ergänzend) auf andere Gesetze desselben Gesetzgebers und untergesetzliche Bestimmungen zurückgegriffen werden muss, ist indes eine absolut gängige und unverzichtbare Rechtsetzungspraxis. Ein „Fachgesetzvorbehalt“ für Kostenregelungen lässt sich weder dem Rechtsstaatsprinzip und seinen Ausprägungen (Normenklarheit, Bestimmtheitsgrundsatz etc.) noch anderen grundgesetzlichen Gewährleistungen entnehmen. Enthält ein Fachgesetz Bestimmungen zu Kosten, ist vor diesem Hintergrund ein Rückgriff auf allgemeine Vorschriften auch allenfalls dann versperrt, wenn sich den fachgesetzlichen Regelungen ein eindeutiger gesetzgeberischer Wille entnehmen lässt, diese Fragen abschließend zu regeln.

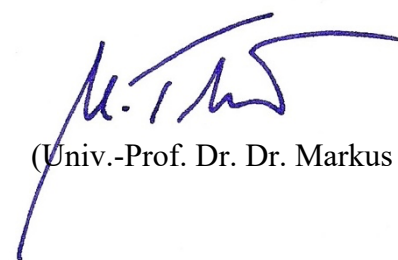
Dass nach geltendem Recht punktuell auf § 77 VwVG NRW verwiesen wird, kann zudem schon de lege lata nicht als genereller Ausschluss einer Geltung des allgemeinen Gebührenrechts, etwa des Gebührengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, für das Handeln der Polizei nach dem PolG NRW gedeutet werden. Aus den gewissermaßen beiläufig

eingefügten Verweisen lässt sich eine Intention des historischen Gesetzgebers nicht ableiten, diejenigen Fälle abschließend zu regeln, in denen überhaupt Kosten polizeilicher Einsätze erhoben werden dürfen. Wie bereits dargestellt, ist die in § 69 PolG NRW vorgesehene Verweisung lediglich deklaratorischer Natur. Unabhängig davon sieht der Entwurf ja gerade die Streichung der Verweise auf § 77 VwVG NRW vor. Selbst wenn man ihnen eine „Sperrwirkung“ für eine Gebührenerhebung nach geltendem Recht entnehmen wollte, bliebe es dem Gesetzgeber – selbstverständlich – unbenommen, diese „Sperrwirkung“ durch Streichung der Verweise zu beseitigen und die Geltung des allgemeinen Gebührenrechts anzuordnen.

Keine Bedenken bestehen ferner aufgrund des infolge der vorgesehenen Änderungen eintretenden weiteren Auseinanderfallens des Gebührenrechts für die Ordnungsbehörden und die Polizei. Der Gesetzgeber kann sich für eine jeweils unterschiedliche Ausgestaltung des Gebührenrechts entscheiden.

Hinzuweisen ist aber abschließend auf eine Problematik: In der Entwurfsfassung des § 69 PolG NRW ist nur von Gebühren die Rede. Zu beachten ist allerdings, dass das Vollstreckungsrecht neben den Gebühren auch sog. Auslagen kennt, vgl. dazu § 77 Abs. 1 S. 1 VwVG NRW (Kosten sind Gebühren und Auslagen) sowie die Aufstellung in § 20 VO VwVG NRW. Auch § 10 Abs. 1 GebG NRW regelt die Erstattung von Auslagen. § 69 PolG NRW verweist in der Entwurfsfassung zwar auf das Gebührengesetz; dieser Verweis ist aber lediglich deklaratorisch, und es ist zu beachten, dass das PolG NRW gegenüber diesem spezieller ist. Die vorgeschlagene Norm könnte also so ausgelegt werden, dass sie lediglich die Erhebung von Gebühren, nicht aber die Forderung der Erstattung von Auslagen ermöglichen soll. Dies sollte im Wortlaut des § 69 PolG NRW explizit klargestellt werden, so dass z. B. die Formulierung „Erhebung von Gebühren“ durch „Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen)“ ersetzt werden könnte.

Münster, den 22. September 2023



(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)