



DPoIG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB

DPoIG • Dr.-Alfred-Herrhausen-Allee 12 • 47228 Duisburg

Präsidentin des Landtags
Nordrhein - Westfalen

Postfach 101143

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2064

A09, A14, A16, A04

Landesverband NRW

Dr.-Alfred-Herrhausen-Allee 12
47228 Duisburg
Telefon (02065) 70 14 82
Telefax (02065) 70 14 83

info@dpolg-nrw.de
www.dpolg-nrw.de

Duisburg, 25. August 2014

Stellungnahme der Deutschen Polizeigewerkschaft DPoIG NRW

**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
(Meldeauflagen als polizeiliche Standardmaßnahmen)
Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 16/5038**

**Fußball vor Gewalt schützen – Straftäter endlich wirksam ausschließen
Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/4820 i.V.m. dem
Entschließungsantrag der Fraktion der Piraten, Drucksache 16/4896**

Die Deutsche Polizeigewerkschaft DPoIG NRW bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und begrüßt die Gesetzesinitiative Meldeauflagen in das Polizeigesetz NRW als eigenständige Standardmaßnahme zu implementieren.

- 1. Inwieweit sehen Sie eine Notwendigkeit für die Implementierung der Meldeauflage als Standardmaßnahme? Gibt es eine Regelungslücke oder sonst eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für die Regelung? Oder reicht es hierfür alleine schon aus, dass die Meldeauflage oft als Mittel der Gefahrenabwehr genutzt wird?**

Aus Sicht der DPoIG ist es angebracht, dass die Maßnahme der Meldeauflage in das Rechtssystem verankert wird. Zweifelsfrei stellt die Auferlegung einer Meldeauflage einen Grundrechtseingriff dar. Ermächtigungen zu Grundrechtseingriffen bedürfen grundsätzlich einer Form, die dem rechtstaatlichen Gebot der Normenbestimmung und Normenklarheit entspricht. Gerade dieses Gebot ergänzt und konkretisiert den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Dieser Grundsatz soll gerade sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet.



Da bisher die Meldeauflage auf der Grundlage der Generalermächtigung des Polizeigesetzes NRW durchgeführt worden ist – also eine Regelungslücke im Hinblick auf eine konkrete Verankerung der Maßnahme besteht – sollte dieser nunmehr einer eigenständigen Regelung zugeführt werden.

2. Welchen Vorteil hätte eine gesetzliche Verankerung der Meldeauflagen als Standardmaßnahme gegenüber der Generalklausel (sowohl für den Betroffenen als auch für die Polizeibehörden), insbesondere vor dem Hintergrund der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Generalklausel auch der Bewältigung immer wiederkehrender Gefahrensituationen ausgelegt ist. Würde mit der Regelung der Meldeauflage als polizeiliche Standardmaßnahme eine „lex Fußball“ geschaffen?

Der entscheidende Aspekt einer eigenständigen Regelung der Meldeauflage im Polizeigesetz ist darin zu sehen, dass der Rechtssicherheit und damit der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes genüge getan wird. Diesem Aspekt kommt gerade gegenüber dem Bürger eine immense Wirkung zu. Der Betroffene einer Meldeauflage kann anhand einer gesetzlichen Regelung die Art und den Umfang der grundrechtlichen Beeinträchtigung erkennen. Dies geht einher mit dem Grundsatz, dass der Betroffene sich gegen staatliche Maßnahme mit legitimen – hier verwaltungsrechtlichen – Instrumentarien zur Wehr setzen kann. Aus Sicht des Handelnden – hier die Polizeibehörden – hätte eine gesetzliche Grundlage den Vorteil, dass Eingriffshandlungen durch konkrete Tatbestandsvoraussetzungen sowie eine Rechtsfolgen gekennzeichnet wären und so Auslegungen auf der Grundlage der weitreichenden Generalklausel obsolet sind.

Hierbei kann es dahinstehen, ob die Ermächtigung zur Auferlegung einer Meldeauflage nur im Rahmen von Fußballspielen zur Geltung kommen würde. Die Normierung der Meldeauflage wäre aufgrund des Gesetzestextes auch auf andere Fallbeispiele übertragbar.

3. Würde durch eine gesetzliche Verankerung der Meldeauflage als Standardmaßnahme ein größerer Handlungsspielraum der Polizeibehörden der jetzigen Rechtslage (Generalklausel) geschaffen werden? Verändert die von der CDU vorgeschlagene Regelung die Voraussetzungen zur Erteilung von Meldeauflagen? Wenn ja, werden die Voraussetzungen erschwert oder vereinfacht?

Ein Vorteil der Regelung wäre in dem Umstand zu sehen, dass die Meldeauflage als Instrumentarium sowohl der Gefahrenabwehr, als auch der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dienen könnte. Dies hätte gegenüber dem bisherigen Rückgriff auf die Generalklausel den Vorteil, dass der Handlungsspielraum einerseits klar umschrieben ist, jedoch andererseits gegenüber der bisherigen Regelung durch die Normklarheit rechtliche Widersprüche nicht mehr zu erkennen wären.

4. Inwieweit ist die in § 10a des Gesetzesentwurfes geregelte Frist von einem Monat rechtlich geboten und unter Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen zulässig? Ist die Frist im Vergleich zur jetzigen Rechtslage ein Vorteil oder vielmehr ein Nachteil im Hinblick auf den langen Zeitraum und der jeweils punktuell stattfindenden Fußballspiele bzw. Großveranstaltungen?



Eine Fristenregelung dient in erster Linie der Rechtssicherheit. Sie konkretisiert den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und lässt die polizeiliche Maßnahme aus Sicht des Betroffenen nicht über Gebühr erscheinen. Durch die Wortwahl „höchstens“ erfährt die Vorschrift zudem eine Schranke, die je nach Einzelfall unterschritten werden kann. Andererseits kann wiederum je nach Einzelfall bei konkreten Voraussetzungen eine Verlängerung in Betracht kommen.

5. Inwieweit könnte die Standardmaßnahme der Meldeauflage gegenüber der jetzigen Rechtslage präventiv im Vorfeld von Fußballereignissen oder sonstigen Großveranstaltungen Straftaten verhindern?

Wie bereits angesprochen dient die Implementierung der Norm der Gefahrenabwehr. Die gegenwärtige Rechtssituation erlaubt lediglich die Reaktion auf eine konkrete Gefahr. Eine Vorfeldmaßnahme zur Verhinderung der Entstehung einer Gefahrensituation bzw. eines Schadenseintritts, ist durch die Generalermächtigung nicht vorgesehen.

Die neue Rechtsnorm erlaubt die retrograde Betrachtung des Verhaltens eines Menschen und lässt hieraus Prognosen zu, wie dieser zukünftig agieren wird. Insofern ist der Polizei erst durch die Novelle ein Instrument zur Verfügung gestellt, welches eine Gefahrenabwehr im Vorfeld der Veranstaltungen ermöglicht.

Durch die aufgestellten Tatbestandsvoraussetzungen kann die Norm auch auf Fußballereignisse bzw. anderweitigen Großveranstaltungen angewandt werden.

6. Für welche Dauer werden Meldeauflagen im Durchschnitt erteilt?

Hierzu kann keine generelle Aussage gemacht werden. Jede Frist ist anhand des Einzelfalles zu bestimmen.

7. Bestehen für die Polizei derzeit Schwierigkeiten bei der Erteilung von Meldeauflagen, die mit der vorgeschlagenen Regelung in § 10a PoIG NRW gelöst würden? Welche Schwierigkeiten gibt es?

Auch hier kann auf das eingangs Angeführte verwiesen werden. Die bisherige Regelung würde durch eine Normierung zu klaren gesetzlichen Strukturen führen. Überdies ergibt die Position der DPoIG zur Frage 5 einen Hinweis auf gegenwärtige Schwierigkeiten, welche durch die vorgeschlagene Regelung einer Lösung zugeführt werden könnten.

8. Gibt es für die Polizei Auslegungs- bzw. Prognoseschwierigkeiten bezüglich des in § 10 a PoIG NRW vorgeschlagenen Tatbestandsmerkmals „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person eine Straftat begehen und die Meldeauflage zur Bekämpfung der Straftat erforderlich ist“?

Aus der Gesetzessystematik des PoIG NRW ergibt sich, dass eine Vielzahl von Standardmaßnahmen durch unbestimmte Rechtsbegriffe gekennzeichnet und durch Ermessensvorschriften begrenzt sind. Die Formulierung des § 10 a PoIG NRW würde sich daher aus gesetzessystematischer Sicht in das Normgefüge eingliedern.



9. Was halten Sie von der Forderung der FDP, „die Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens nach §§ 417 StPO konsequenter zu nutzen“?

Im Hinblick auf die Frage möchte die DPoIG auf die Ausführungen zu den Anhörungen im Bereich der Gewalt gegen Polizeibeamte, sowie zur Problematik des § 113 StGB verweisen. Im Ergebnis kommt die DPoIG zum Ergebnis, dass eine schnelle Sanktion ein erster Schritt zur vorbeugenden Beseitigung der Problematik führt.

10. In den Anträgen der FDP und dem Gesetzesentwurf der CDU heißt es, dass es eine neue Dimension von Ausschreitungen gebe. Entspricht diese Annahme auch ihren Erfahrungen? Gibt es hierfür evidenzbasierte Belege? Betrifft eine eventuelle Gewaltzunahme nur den Fußballbereich? Was könnten die Gründe für diese Entwicklung sein? Kann eine eventuelle Gewaltzunahme mit zusätzlichen Meldeauflagen gebremst werden?

Dass das Phänomen der Gewalt zunimmt, hat gerade in jüngster Zeit die Studie „Gewalt gegen Polizeibeamte“ gezeigt. Dass gerade die öffentliche Hand – hier die einschreitenden Hoheitsträger – Ziele aggressives Verhalten werden, wird zudem durch die verschiedenen Anhörungen über Gesetzesverschärfungen im Bereich des § 113 StGB untermauert. Neben Polizeibeamten erfahren auch Rettungsdienste immer mehr Gewalt durch aggressive Handlungen Dritter. Eine Meldeauflage könnte sicherlich dazu beitragen, dass erkannte Gewalttäter bei bestimmten Anlässen kein aggressives Handeln gegenüber Hoheitsträger verüben könnten. Hierbei sollte aber nicht außer Acht gelassen werden, dass nach einer Einführung der Meldeauflage als Standardmaßnahme eine Evaluierung nach einem bestimmten Zeitraum wissenschaftlich durchgeführt werden sollte.

11. Würden durch die Umsetzung des Gesetzesentwurfes der CDU Meldeauflage häufiger angewandt? Welche Einspruchs- und Bewährungsmöglichkeiten haben Betroffene derzeit? Sind die derzeitigen Einspruchs- und Bewährungsmöglichkeiten ausreichend? Welche Probleme treten für die Betroffenen auf, wenn sie gegen Meldeauflagen Einspruch erheben? Welche Gründe führen die Behörden zurzeit an, um Meldeauflagen zu verhängen? Ist hier ihrer Meinung nach die Verhältnismäßigkeit gewahrt? Können Meldeauflagen die jugendorientierte Fansozialarbeit im Fußball behindern?

Eine schematische Aussage zur Häufigkeit der Meldeauflage kann per se nicht gemacht werden. Die Anwendung der Meldeauflage ist vom Einzelfall abhängig. Je nach Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen kann die Meldeauflage ausgesprochen werden. Durch die Implementierung der Meldeauflage in das Gesetzeswerk des PoIG NRW wird der Rechtsweg im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eröffnet. Dieser ist bei allen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten gegeben und würde demnach auch für die Meldeauflage gelten.



12. Gibt es weitere polizeiliche Maßnahmen, die zurzeit auf der Grundlage der Generalklausel erfolgen und für die eine spezielle Eingriffsermächtigung sinnvoll wären?

In der Literatur werden als Maßnahmen, die auf die polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln gestützt werden, etwa genannt:

- Abschalten von Kernkraftwerken bei drohendem terroristischem Angriff
- Anordnung der Durchführung eines Fußballspiels, um weitere tödliche Ausschreitungen zu verhindern (so geschehen [1985 im Heysel-Stadion](#) zu Brüssel)
- Abschleppen von behindernden Kraftwagen
- Vorgehen gegen Drogen- und Alkoholmissbrauch, Obdachlosigkeit, aggressives Betteln und provozierende Nacktheit im öffentlichen Raum
- Meldeauflagen für gewalttätige Extremisten und Fußballfans
- Verbot kommerzieller Sterbehilfe
- Gefährderanschriften bzw. Gefährderansprachen

13. Was wären mögliche Alternativen zu Meldeauflagen, Stadien und Aufenthaltsverboten usw., um mögliche Gewalt im Umfeld der Stadien entgegenzuwirken?

Im Hinblick auf die gestellte Frage wurden in der Vergangenheit bereits zahlreiche wissenschaftliche Ausarbeitungen vorgelegt. Die DPoIG würde es begrüßen, wenn diese wissenschaftlichen Ergebnisse mit den gesetzlichen Befugnissen in Einklang gebracht werden könnten und zusammen zur Verringerung von Gewaltdelikten im Zusammenhang mit Fußballereignissen bzw. Großveranstaltungen beitragen könnten. Ernsthafte Studien belegen schließlich, dass es nicht einzelne Maßnahmen sind, die zum Erfolg polizeilicher Arbeit führen. Den einen Königsweg gibt es nicht. Es kommt immer auf die Summe der Möglichkeiten an, die ein abgestuftes Interventionskonzept von der Prävention bis hin zur Anwendung repressiver Maßnahmen beinhalten muss. Unter diesem Aspekt muss die vorgeschlagene Rechtsnorm als Ergänzung aller bisher bereits betriebener Maßnahmen (Fanprojekte etc.) gesehen werden- sie ist also ein wichtiger Baustein für eine noch erfolgreichere Arbeit.

14. Nicht nur aus Fankreisen hört man öfters die Forderung nach einer individuellen Kennzeichnungspflicht und / oder nach einer unabhängigen – auch polizei-internen – Beschwerdestelle und / oder Ermittlungskommission. Könnten Ihrer Einschätzung nach solche Maßnahmen zu einem neuen Dialog und zu einer Basis für gegenseitigen Respekt führen? Welche Maßnahmen könnte die Politik in die Wege leiten, um das Verhältnis zwischen Polizei und Fans zu verbessern?

Die DPoIG vertritt die Ansicht, dass die bestehenden Institutionen – sei es im Bereich des Verwaltungsrecht durch die Verwaltungsgerichte oder im Bereich des Strafrechts durch die Staatsanwaltschaften und ordentliche Gerichte – als Repräsentanten die Gewährleistung anerkannter Rechte des Einzelnen durchsetzen können. Weitere Beschwerdestellen bzw. Ermittlungskommissionen würden lediglich einer internen Ermittlung dienen, jedoch nicht den Stellenwert der Gerichtsbarkeit einnehmen. Eine Erweiterung der Kennzeichnungspflicht für geschlossene Einheiten, über das bereits bestehende Maß hinaus, ist aus unserer Sicht mehr als entbehrlich. Eine deutliche Maßnahme der Politik, um das Verhältnis zwischen gewaltbereiten Fans und der Polizei zu verbessern, wäre dem Gesetzentwurf zuzustim-



men und so eine eindeutige Gesetzesgrundlage zu schaffen, um gewaltbereite Personen aus den Stadien fernzuhalten. Denn es ist eine kleine gewaltbereite Gruppe, die der deutlichen Mehrheit ein friedliches und sicheres Sporterlebnis, oft unmöglich macht. Bleiben Gewalttäter und Störer draußen, verbessert sich zwangsläufig weiterhin das Verhältnis zu friedlichen Fangruppierungen.

15. Wie weit ist man Ihrer Einschätzung nach mit der Umsetzung folgender Schwerpunkte des NKSS: Fanreiseverkehr, abgestimmtes Handeln der Polizei, Lebenswelt der Fans, medien- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Netzwerkarbeit? Wo sehen sie Verbesserungs- und Nachholbedarf?

Polizeiliches Handeln unterliegt grundsätzlich der ständigen Evaluation. Alle Beteiligten sind so stets bemüht Verbesserungen herbeizuführen.

16. Wie weit ist man mit der Umsetzung der erst kürzlich eingeleiteten Präventionsmaßnahmen der DFL und des DFB, z.B. beim PFIFF? Sieht man bereits Erfolge,

Hier wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen. Auch wird auf das Ergebnis des Pilotprojektes hinsichtlich des Kräfteinsatz und –disposition des MIK NRW verwiesen.

17. Wie beurteilen Sie die derzeitige Stellung und Akzeptanz der Fanbeauftragten und Fanprojektmitarbeiter bei der Polizei, den Fans, den Verbänden und Vereinen? Wie beurteilen Sie die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren vor, während und nach Fußballspielen? Sehen Sie dort Verbesserungsmöglichkeiten? Würde eine gemeinschaftliche Nachbetrachtung von Einsatzstrategien helfen, zukünftig Ausschreitungen bei Risikospiele zu vermeiden? Wer sollte daran beteiligt werden?

Eine interdisziplinäre Zusammensetzung zur Nachbereitung von Einsatzstrategien hätte zweifelsfrei den Vorteil, dass das Einsatzgeschehen aus aller Sichtweisen beleuchtet werden könnte und dadurch möglicherweise ineinander verzahnte Fehler erkannt werden. Zudem könnte ein Erfahrungsaustausch zur Erweiterung und Verbesserung der Einsatzstrategien führen. Wobei aber polizeiintern taktische Strategiekonzepte zur Gewährleistung eines künftigen sicheren Sporterlebnisses nicht offener Gegenstand von gemeinschaftlichen Nachbereitungen sein können.

18. Wie beurteilen Sie den Kenntnisstand der Polizei in den Bereichen Fankultur, Fanrituale, Fanprojekte und Fangruppierungen? Wie könnte mittel-, kurz und langfristig der Kenntnisstand verbessert werden? Wie werden Fanbeauftragte und Fanprojektmitarbeiter an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Polizei in den oben genannten Bereichen beteiligt?

Der zentrale Punkt ist bereits angesprochen worden. Die am Einsatz beteiligten Einsatzkräfte werden im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen – sei es örtlich oder überörtlich – permanent unterrichtet.



Inwieweit der angesprochene Personenkreis zu diesen Fortbildungsmaßnahmen hinzukommt, obliegt den örtlich selbständigen Polizeibehörden. Darüber hinaus finden vor jeden Fußballereignis / Großveranstaltung Einsatzbesprechungen statt, in der vorhandene Erkenntnisse – durch szenekundige Beamte, Fußballvereine – mit ein fließen. Hierdurch erhält jeder am Einsatz beteiligter Beamte ein Höchstmaß an Informationen, wodurch er die Einsatzlage einschätzen kann. Daneben werden größere Ereignisse evaluiert und einem stetigen Prozess der Veränderung unterworfen.

Ergänzend verweisen wir auf unsere Stellungnahmen zu

Drucksache 16/1268 „Gegen Randalierer im Zusammenhang mit Fußballspielen konsequent vorgehen“

Drucksache 16/3442 „Gewalt gegen Polizeibeamte / Änderung des § 113 StGB“

Erich Rettinghaus
Landesvorsitzender