



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

Würzburg, den 6.11.2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/941**

A09, A14

**Sachverständige Stellungnahme zum Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der
Fraktion der FDP zum Gesetzentwurf der Landesregierung
„Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen“
Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
(LT-Drs. 17/2351 i.V.m. LT-Drs. 17/3865)**

I. Ausgangssituation

Die Fraktionen von CDU und FDP im Landtag von Nordrhein-Westfalen haben die Ergebnisse der Anhörung im Innenausschuss zum Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 17/2351) vom 7. Juni 2018 zum Anlass genommen, den ursprünglich vorgelegten Gesetzentwurf in einigen Bereichen zu ändern.

Der Unterzeichner, der bereits bei der ersten Anhörung als Sachverständiger mitwirken durfte, hat bereits damals – sowohl schriftlich (Stellungnahme 17/632) als auch in der Anhörung die Auffassung vertreten, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. An dieser Auffassung wird festgehalten. Gleichwohl ist es dem Gesetzgeber natürlich unbenommen, einen Gesetzentwurf im laufenden Gesetzgebungsverfahren unter dem Eindruck sachverständiger Stellungnahmen zu modifizieren und damit auch ggf. zu optimieren. Dies darf – und sollte – er auch zur Minimierung verfassungsrechtlicher Restrisiken. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die aus der Sicht des Unterzeichners zentralen Gesichtspunkte.

II. Entscheidungsvorschlag

Der Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Landesregierung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken und sollte daher in der vorliegenden Form vom Landtag verabschiedet werden. Die nachfolgende Begründung beschränkt sich dabei auf die vom Unterzeichner als besonders problematisch identifizierten Bereiche des Gesetzgebungsvorhabens.

III. Begründung

1. Zu § 8 PolG NRW (Entwurf)

Mit der nunmehr in § 8 des Gesetzentwurfs gewählten Regelungstechnik greift der Änderungsantrag einige im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Anregungen auf und sorgt hier für ein gesteigertes Maß an verfassungsrechtlich gebotener Bestimmtheit, wobei nochmals zu betonen ist, dass auch die ursprüngliche Version schon den rechtsstaatlichen Anforderungen des Gebots der Normenklarheit vollumfänglich genüge. Wenn der Gesetzgeber nunmehr in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 141, 220 ff.) eine eigene Kategorie terroristischer Straftaten schafft, um somit auch zugleich einen normativen Anknüpfungspunkt für bestimmte polizeiliche Standardmaßnahmen zu bilden, so ist dies verfassungsrechtlich frei von Bedenken. Dies gilt auch mit Blick auf eine – unter dem Stichwort des Untermaßverbots – problematische Absenkung polizeilicher Befugnisse oder Erhöhung materieller Eingriffsschwellen, die ebenfalls geeignet wären, das Gebot effektiver Sicherheitsgewährleistung auszuhöhlen. Es sei nur am Rande bemerkt, ist aber wahrscheinlich dem steten Blick des Gesetzgebers auf die Verfassungsgerichtsbarkeit geschuldet, dass die Gesetzgebungstechnik und damit auch die Verständlichkeit eingriffsintensiver Normen durch Änderungen wie die der vorgenannten Art nicht unbedingt verbessert werden.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips eine Ausweitung polizeilicher Befugnisse nur bereichsspezifisch – und auch nur dann, wenn dies absolut geboten war – vorzunehmen. Eine unverhältnismäßige Ausweitung polizeilicher Eingriffsmöglichkeiten ist nicht ersichtlich und auch nicht intendiert. Dies gilt auch für die in § 8 Abs. 3 und 4 PolG NRW-E normierten Tatbestandsgruppen, die normenklar einen Bereich umschreiben, in dem die Polizei auch im Gefahrenvorfeld tätig werden kann und muss. Dementsprechend sind auch im Gefahrenvorfeld unstreitig Maßnahmen der Gefahrenaufklärung, aber unter engen Voraussetzungen und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sogar auch vorläufige Sicherungsmaßnahmen zulässig.

2. Zu § 12a PolG NRW (Entwurf)

Auch die Regelung in § 12a PolG NRW-E begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da die strategische Fahndung gerade keine verdachtsunabhängige Maßnahme ist; sie ist vielmehr anlassbezogen, da Tatsachen (!) die Annahme rechtfertigen müssen, dass in dem Gebiet der strategischen Fahndung Straftaten der in Abs. 1 bezeichneten Art begangen werden. Auch die in § 12a Abs. 1 Satz 2 PolG NRW-E neu normierten Befugnisse zur Inaugenscheinnahme und zur Öffnung bestimmter Sachen und Räume an und im Fahrzeug dient der Klarstellung polizeilicher Handlungsbefugnisse, wobei zugleich auch zu betonen ist, dass die grundrechtliche Eingriffsintensität überaus gering ist.

Soweit im Übrigen allgemeine Bedenken gegen das Instrument der strategischen Fahndung – wie beispielsweise die Gefahr eines racial profiling – erhoben werden, widersprechen diese der Grundannahme, dass die Polizeibehörden ja nicht anlasslos tätig werden, sondern eine

Vielzahl von Erfahrungswerten in die polizeiliche Arbeit einfließen und auf der Grundlage einer Auswertung dieser Informationen dann überhaupt erst eine Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme nach § 12a PolG NRW-E getroffen wird.

3. Zu § 15a PolG NRW (Entwurf)

Die Möglichkeit zur Anordnung einer Videoüberwachung ist zu Recht an das gesetzlich normierte Inkrafttreten der Möglichkeit eines unverzüglichen polizeilichen Eingreifens geknüpft, weil offene Überwachungsmöglichkeiten nur dann rechtsstaatlich sinnvoll sind, wenn bei entsprechend beobachteten Rechtsverstößen der Rechtsstaat auch entsprechend schnell und effektiv reagieren kann. Soweit der Videoüberwachung generell mit Misstrauen begegnet wird, dürfte es sich eher um die schon häufiger geäußerte Angst vor einem allgemeinem Überwachungsstaat handeln, die aber mit der verfassungs- und rechtsgebundenen Aufgabenwahrnehmung durch Sicherheitsbehörden nichts zu tun hat, vielmehr deren Handeln unter einen – vermeintlich grundrechtlich geprägten – umfassenden Generalverdacht stellt. Im Ergebnis begegnet die Regelungen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da das Maß an Beschränkung grundrechtlicher Freiheit gemessen an dem durch den Gesetzgeber verfolgten Ziel der Verhütung und Bekämpfung von Straftaten und der Verpflichtung des Staates zum Schutz seiner Bürger als hinnehmbar zu bezeichnen ist. Identitätskontrollen stellen nach allgemeiner Ansicht einen überaus geringfügigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

4. Zu § 20c PolG NRW (Entwurf)

Die in § 20c Abs. 4 PolG NRW-E normierte Regelung zur präventiv-polizeilichen Telekommunikationsüberwachung schafft im Anschluss an andere Bundesländer eine Möglichkeit zur Telekommunikationsüberwachung und eröffnet damit – unter dem Stichwort der „Waffengleichheit“ den Sicherheitsbehörden der Polizei die Möglichkeit, auch unter streng normierten Voraussetzungen eine heimliche Telekommunikationsüberwachung durchzuführen. Insgesamt setzt der Gesetzgeber mit diesem Konzept die engmaschigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für heimliche Überwachungsmaßnahmen vollumfänglich um. Die gilt sowohl für die Erhebungsvoraussetzungen als auch für den flankierenden Grundrechtsschutz durch Verfahren sowie für die den Kernbereich schützenden normativen Vorgaben.