LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
17. Wahlperiode

E 17/994

05.11.2019

Innenausschuss

Daniel Sieveke MdL

Einladung

49. Sitzung (öffentlich, Livestream)
des Innenausschusses
am Dienstag, dem 12. November 2019,
13.30 Uhr bis max. 15.30 Uhr, Raum E 3 A 02

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Die Einladung geht nachrichtlich an die Mitglieder des Rechtsausschusses.

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 17/7549
Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
Drucksache 17/7624
Stellungnahme 17/1936, Stellungnahme 17/1980, Stellungnahme 17/2003, Stellungnahme 17/2019, Stellungnahme 17/2020, Stellungnahme 17/2033
Anhörung von Sachverständigen

gez. Daniel Sieveke
- Vorsitzender -

F. d. R.

Birgit Hielscher
Ausschussassistentin

Anlage:
Verteiler

Anhörung von Sachverständigen
Sitzung des Innenausschusses

Siebtes Gesetz zur Änderung
des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7549
Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/7624
am Dienstag, dem 12. November 2019
13.30 bis max. 15.30 Uhr, Raum E 3 A 02, Livestream

V e r t e i l e r

Professor Dr. Clemens Arzt
Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin

Professor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn
Fachbereich Rechtswissenschaft
Bonn

Dr. Markus Löffelmann
Oberlandesgericht München
München

Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrprofessur für Öffentliches Recht
am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
Würzburg

Univ.-Professor Dr. Dr. Markus Thiel
Deutsche Hochschule der Polizei
Münster

Gewerkschaft der Polizei
Landesbezirk Nordrhein-Westfalen
Michael Mertens
Düsseldorf

Deutsche Polizeigewerkschaft
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.
Erich Rettinghaus
Landesgeschäftsstelle
Düsseldorf

Bund Deutscher Kriminalbeamter
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.
Sebastian Fiedler
Düsseldorf

***

- TOP -

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein- Westfalen

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
17. Wahlperiode

Drucksache **17/7549**

01.10.2019

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

A Problem

a) Das Innenministerium wird zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Regelung des Vollzugs des Polizeigewahrsams ermächtigt. Das Rechtsregime des Gewahrsamsvollzugs wird in Deutschland seit jeher im Wege untergesetzlicher Verwaltungsvorschriften ausgestaltet; so auch in Nordrhein-Westfalen in Gestalt der Polizeigewahrsamsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (RdErl. d. Innenministeriums - 43.57.01.08 - v. 20.3.2009). Um der hohen Bedeutung der Betroffenenrechte gerade bei der eingriffsintensiven Freiheitsentziehung nicht nur auf Umsetzungsebene, sondern auch im Polizeigesetz Rechnung zu tragen, sollen die Vollzugsvorschriften nun rechtsverbindlich auf der Rechtsquellenebene der Rechtsverordnung geregelt werden.

b) Aufgrund des großen Umfanges und der Bandbreite der polizeilichen Aufgaben und der gestiegenen aktuellen Herausforderungen, etwa durch die terroristische Gefährdungslage, muss der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten auf Aufgaben fokussiert werden, deren Wahrnehmung die in der polizeilichen Ausbildung erworbenen spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse erfordert. Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sollen daher im Gewahrsamsdienst entlastet werden, indem nun auch Bedienstete, die keine Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind, hier eingesetzt werden können. Um diesen, in anderen Ländern schon seit Langem zulässigen Einsatz auch von Nicht-Beamten bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen, wird eine entsprechende Rechtsgrundlage im PolG geschaffen.

c) Mit dem Gesetz wird auch die Befristung der in § 15c geregelten Maßnahme der Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams) aufgehoben. § 15c ist am 15. Dezember 2016 in Kraft getretenen und tritt am 31. Dezember 2019 außer Kraft, falls der Landtag diese Vorschrift nicht zuvor entfristet. Ausschlaggebend für die befristete Einführung waren die hohen Fallzahlen von Gewaltdelikten gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte. Insoweit gibt es jedoch keinen Anlass, den dauerhaften Einsatz von Bodycams als präventives Mittel zur Reduzierung dieser Gewaltdelikte in Frage zu stellen. In Nordrhein-Westfalen nimmt die Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte seit Jahren stetig zu und hat ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht.

Datum des Originals: 25.09.2019/Ausgegeben: 04.10.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Die Vorschrift und deren praktische Auswirkungen wurden zudem mittlerweile gemäß dem in § 15c Abs. 9 Satz 1 PolG näher spezifizierten gesetzlichen Auftrag evaluiert. Zum Ergebnis der Evaluierung siehe den entsprechenden Bericht an den Landtag (Vorlage 17/2315 vom 31.07.2019).

d) Im Zusammenhang mit automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen hat das BVerfG am 18. Dezember 2018 entschieden, dass Identitätskontrollen an polizeilichen Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 des Grundgesetzes darstellen und daher dem Zitiergebot unterfallen können (BVerfG Beschlüsse vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 u. 1 BvR 3187/10, Rn. 62). Wenngleich die Beschlüsse unmittelbar nur die Rechtslage in Baden-Württemberg und Hessen betreffen, so kommt den Entscheidungen grundsätzliche Bedeutung zu. Daher wird Art. 8 des Grundgesetzes nun auch in die Zitiervorschrift des PolG aufgenommen.

e) Schließlich dient das Gesetz noch der Einfügung redaktioneller Änderungen bzw. Klarstellungen.

B Lösung

Die notwendigen Änderungen werden mittels einer Einzelnovelle umgesetzt. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes ist:

1. Schaffung einer Verordnungsermächtigung für den Erlass von Regelungen zum Vollzug des Polizeigewahrsams,

2. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Angestellten im öffentlichen Dienst im Polizeigewahrsam,

3. Entfristung der in § 15c PolG geregelten Maßnahme der Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams),

4. Aufnahme des Art. 8 des Grundgesetzes in die Zitiervorschrift des PolG.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen

Keine Auswirkungen.

I Befristung

Das Gesetz enthält keine Befristung.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Landesregierung	Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen
Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen	
Artikel 1	
Das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 741, ber. 2019 S. 23) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:	**Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW)**
	§ 7 **Einschränkung von Grundrechten**
	Durch dieses Gesetz werden die Grundrechte auf
	informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes),
	Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes),
1. In § 7 werden nach den Wörtern „Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes),“ die Wörter „Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes),“ eingefügt.	Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes),
	Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes),
	Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes) und
	Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes)
	eingeschränkt.

§ 15b
Datenerhebung zur Eigensicherung

Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr im Sinne des § 1 Abs. 1 zum Zwecke der Eigensicherung bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen Bildaufnahmen und -aufzeichnungen durch den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei herstellen. Der Einsatz der optisch-technischen Mittel ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen oder der betroffenen Person mitzuteilen. Die Bildaufzeichnungen sind am Tage nach dem Anfertigen zu löschen. Dies gilt nicht, wenn die Aufzeichnungen zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden. § 24 Abs. 6 und 7 bleibt unberührt.

2. In § 15b Satz 5 wird die Angabe „Abs. 6 und 7“ durch die Angabe „Abs. 2 und 3“ ersetzt.

3. § 15c wird wie folgt geändert:

§ 15c
Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte

(1) Die Polizei kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte offen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Die Erhebung personenbezogener Daten kann auch dann erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen entscheidet die das Aufnahmegerät tragende Polizeivollzugsbeamtin oder der das Aufnahmegerät tragende Polizeivollzugsbeamte anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls.

(2) In Wohnungen (§ 41 Absatz 1 Satz 2) ist die Anfertigung von technischen Aufzeichnungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkei-

ten nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine dringende Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen in Wohnungen entscheidet außer bei Gefahr im Verzug die den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamtin oder der den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamte. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Der Einsatz der Aufnahmegeräte ist durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen und den betroffenen Personen mitzuteilen. Bei Gefahr im Verzug kann die Mitteilung unterbleiben. Aufzeichnungen sind unzulässig in Bereichen, die der Ausübung von Tätigkeiten von Berufsgeheimnisträgern nach §§ 53 und 53a der Strafprozessordnung dienen. Aufzeichnungen werden verschlüsselt sowie manipulationssicher gefertigt und aufbewahrt.

a) Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Dies gilt nicht, wenn die Aufzeichnungen

1. zur Gefahrenabwehr,

2. zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder

3. auf Verlangen der betroffenen Person für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von aufgezeichneten polizeilichen Maßnahmen

benötigt werden.“

(4) Die nach Absatz 1 und 2 angefertigten Aufzeichnungen sind zwei Wochen nach ihrer Anfertigung zu löschen. Dies gilt nicht, wenn die Aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden. Über die Löschung entscheidet die aufzeichnende Beamtin oder der aufzeichnende Beamte mit Zustimmung einer oder eines Vorgesetzten. Für die Verwertung der aus Aufzeichnungen nach Absatz 2 erlangten Erkenntnisse gilt Absatz 6. § 32 Absatz 3 bleibt unberührt.

(5) Die Aufzeichnung personenbezogener Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, ist unzulässig. Der Aufzeichnungsvorgang ist unverzüglich zu unterbrechen, sofern sich während der Aufzeichnung tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, erfasst werden. Aufzeichnungen über solche Äußerungen und Handlungen

sind unverzüglich zu löschen. Nach einer Unterbrechung darf die Aufzeichnung nur fortgesetzt werden, wenn auf Grund geänderter Umstände davon ausgegangen werden kann, dass die Gründe, die zur Unterbrechung geführt haben, nicht mehr vorliegen.

(6) Eine Verwertung der nach Absatz 2 sowie der nach Absatz 5 Satz 4 erlangten Erkenntnisse ist zum Zweck der Gefahrenabwehr nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist. Bei Gefahr im Verzug ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Bei Weitergabe der Daten ist zu vermerken, dass sie aus einer Maßnahme nach Absatz 2 herrühren. Nach einer Übermittlung an eine andere Stelle ist die Kennzeichnung durch diese aufrecht zu erhalten. Die Regelungen der Strafprozessordnung bleiben unberührt.

(7) § 24 Absatz 2 und 3 bleibt unberührt.

(8) Maßnahmen nach Absatz 1 bis 6 sind zu dokumentieren. Näheres regelt das für Inneres zuständige Ministerium durch Verwaltungsvorschrift.

b) Absatz 9 wird aufgehoben.

(9) Die Auswirkungen dieser Vorschrift und die praktische Anwendung werden bis zum 30. Juni 2019 durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen sozialwissenschaftlichen Sachverständigen und einer oder eines polizeiwissenschaftlichen Sachverständigen geprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung. § 15c tritt am 31. Dezember 2019 außer Kraft.

§ 19
Datenerhebung
durch den Einsatz von Personen,
deren Zusammenarbeit mit der Polizei
Dritten nicht bekannt ist

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch den Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist,

1. über die in den §§ 4 und 5 genannten und unter den Voraussetzungen des § 6

über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. § 16a Absatz 1 Satz 3 bis 5 sowie § 17 Absatz 4 gelten entsprechend.

(2) Der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist, darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter oder eine von ihnen beauftragte Leitungsperson des höheren Polizeivollzugsdienstes angeordnet werden. § 16a Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

4. § 19 Absatz 2 Satz 2 wird aufgehoben.

5. § 20c wird wie folgt geändert:

§ 20c
Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Telekommunikation

(1) Die Polizei kann ohne Wissen der betroffenen Person die laufende Telekommunikation einer Person überwachen und aufzeichnen,

1. die nach den §§ 4 oder 5 verantwortlich ist, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib oder Leben einer Person geboten ist,

2. deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird,

3. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von dieser herrührende Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt, oder

4. bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person nach Nummer 1 deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät benutzen wird

und die Abwehr der Gefahr oder Verhütung der Straftaten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation darf ohne Wissen der betroffenen Person in der Weise erfolgen, dass mit technischen Mitteln in von der betroffenen Person genutzte informationstechnische Systeme eingegriffen wird, wenn

1. durch technische Maßnahmen sichergestellt ist, dass ausschließlich laufende Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet wird und

2. der Eingriff in das informationstechnische System notwendig ist, um die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation insbesondere auch in unverschlüsselter Form zu ermöglichen.

(3) Bei Maßnahmen nach Absatz 2 ist sicherzustellen, dass

1. an dem informationstechnischen System nur Veränderungen vorgenommen werden, die für die Datenerhebung unerlässlich sind und

2. die vorgenommenen Veränderungen bei Beendigung der Maßnahme, soweit technisch möglich, automatisiert rückgängig gemacht werden.

Das eingesetzte Mittel ist gegen unbefugte Nutzung zu schützen. Kopierte Daten sind

gegen Veränderung, unbefugte Löschung und unbefugte Kenntnisnahme zu schützen.

(4) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag der Behördenleitung oder deren Vertretung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat, angeordnet werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(5) Im Antrag sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, soweit möglich, mit Name und Anschrift,

2. die Rufnummer oder eine andere Kennung des zu überwachenden Anschlusses oder des Endgeräts, sofern sich nicht aus bestimmten Tatsachen ergibt, dass diese zugleich einem anderen Endgerät zugeordnet ist,

3. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme,

4. im Falle des Absatzes 2 auch eine möglichst genaue Bezeichnung des informationstechnischen Systems, in das zur Datenerhebung eingegriffen werden soll, sowie die Bezeichnung des Herstellers und der Softwareversion des einzusetzenden technischen Mittels,

5. der Sachverhalt und

6. eine Begründung.

(6) Die Anordnung des Gerichts ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben:

1. eine Kennung des Kommunikationsanschlusses oder des Endgeräts, bei dem die Datenerhebung durchgeführt wird,

2. im Falle des Absatzes 2 zusätzlich eine möglichst genaue Bezeichnung des informationstechnischen Systems, in

das zur Datenerhebung eingegriffen werden soll.

Im Übrigen gilt § 18 Absatz 2 Satz 3 mit Ausnahme der Bezeichnung der betroffenen Wohnung entsprechend. Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vor, sind die aufgrund der Anordnung ergriffenen Maßnahmen unverzüglich zu beenden. § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9 gilt entsprechend.

(7) Aufgrund der Anordnung hat jeder, der Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt (Diensteanbieter), der Polizei die Maßnahmen nach Absatz 1 zu ermöglichen und die erforderlichen Auskünfte unverzüglich zu erteilen. Ob und in welchem Umfang hierfür Vorkehrungen zu treffen sind, bestimmt sich nach dem Telekommunikationsgesetz und der Verordnung über die technische und organisatorische Umsetzung von Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation. Für die Entschädigung der Diensteanbieter ist § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes entsprechend anzuwenden.

(8) Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch eine Maßnahme nach den Absätzen 1 und 2 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden, ist die Maßnahme unzulässig. Soweit im Rahmen von Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 neben einer automatischen Aufzeichnung eine unmittelbare Kenntnisnahme erfolgt, ist die Maßnahme unverzüglich zu unterbrechen, soweit sich während der Überwachung tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Inhalte, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, erfasst werden. Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach den Absätzen 1 und 2 erlangt worden sind, dürfen nicht verwertet werden. Aufzeichnungen hierüber sind un-

verzüglich zu löschen. Die Tatsachen der Erfassung der Daten und der Löschung sind zu dokumentieren. Die Dokumentation darf ausschließlich für Zwecke der Datenschutzkontrolle gemäß § 33c verwendet werden. Sie ist sechs Monate nach der Benachrichtigung nach § 33 Absatz 2 Satz 1 oder sechs Monate nach Erteilung der gerichtlichen Zustimmung nach § 33 Absatz 4 Satz 7 zu löschen. Ist die Datenschutzkontrolle noch nicht beendet, ist die Dokumentation bis zu ihrem Abschluss aufzubewahren. Im Übrigen gilt § 18 Absatz 3 Satz 3 und Absatz 4 Satz 2 bis 7 entsprechend.

a) In Absatz 8 Satz 7 werden die Wörter „oder sechs Monate nach Erteilung der gerichtlichen Zustimmung nach § 33 Absatz 4 Satz 7“ gestrichen.

(9) Bei der Erhebung von Daten nach den Absätzen 1 und 2 sind die in § 33b Absatz 1 und 2 genannten Angaben zu protokollieren. Im Falle des Absatzes 2 sind darüber hinaus folgende Angaben zu protokollieren:

1. Angaben zur Identifizierung des informationstechnischen Systems und die daran vorgenommenen, nicht nur flüchtigen Veränderungen,

2. Angaben zum Hersteller des zur Datenerhebung eingesetzten Mittels und zur eingesetzten Softwareversion.

(10) (weggefallen)

(11) (weggefallen)

b) Absatz 12 wird Absatz 10.

(12) Die Landesregierung überprüft die Wirksamkeit der Vorschrift bis zum 31. Dezember 2022 und berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung. § 20c tritt am 31. Dezember 2023 außer Kraft.

§ 23
Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten, Zweckbindung, Zweckänderung

(1) Die Polizeibehörde kann personenbezogene Daten, die sie selbst erhoben hat, weiterverarbeiten

1. zur Erfüllung derselben Aufgabe und

2. zum Schutz derselben Rechtsgüter oder sonstigen Rechte oder zur Verhütung oder vorbeugenden Bekämpfung derselben Straftaten.

Satz 1 gilt entsprechend für personenbezogene Daten, denen keine Erhebung vorausgegangen ist, mit der Maßgabe, dass für die Weiterverarbeitung der Zweck der Verarbeitung zu berücksichtigen ist. Für die Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten, die aus Maßnahmen nach § 18 erlangt wurden, muss im Einzelfall eine Gefahr im Sinne des § 18 Absatz 1 vorliegen.

(2) Die Polizeibehörde kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten zu anderen Zwecken als denjenigen, zu denen sie erhoben worden sind, weiterverarbeiten, wenn

1. mindestens

a) vergleichbar schwerwiegende Straftaten verhütet oder vorbeugend bekämpft oder

b) vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter oder sonstige Rechte geschützt werden sollen und

2. sich im Einzelfall Anhaltspunkte

a) zur Verhütung oder vorbeugenden Bekämpfung solcher Straftaten ergeben oder

b) zur Abwehr einer innerhalb eines absehbaren Zeitraums drohenden Gefahr für mindestens vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter oder sonstige Rechte erkennen lassen.

Satz 1 gilt entsprechend für personenbezogene Daten, denen keine Erhebung vorausgegangen ist, mit der Maßgabe, dass für die Weiterverarbeitung der Zweck der Verarbeitung zu berücksichtigen ist. Die §§ 24 und 24a bleiben unberührt. Personenbezogene Daten, die rechtmäßig zu den in § 11 genannten Zwecken erhoben wurden, dürfen nicht zu anderen Zwecken genutzt werden. Für die Weiterverarbeitung von Daten, die

aus Maßnahmen nach § 18 erlangt wurden, gilt Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 mit der Maßgabe entsprechend, dass im Einzelfall eine Gefahr im Sinne des § 18 Absatz 1 vorliegen muss.

(3) Abweichend von Absatz 2 können die vorhandenen, zur Identifizierung dienenden Daten einer Person, insbesondere Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige und frühere Staatsangehörigkeit, Anschrift (Grunddaten), auch weiterverarbeitet werden, um diese Person zu identifizieren. Die §§ 24 und 24a und bleiben unberührt.

6. In § 23 Absatz 3 Satz 2 wird das Wort „und“ nach der Angabe „24a“ gestrichen.

(4) Abweichend von Absatz 2 können rechtmäßig erhobene personenbezogene Daten allein zum Zwecke der Vorgangsverwaltung oder zu einer zeitlich befristeten Dokumentation weiterverarbeitet werden.

(5) Bei der Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten stellt die Polizei durch technische und organisatorische Vorkehrungen sicher, dass die Absätze 1 bis 4 beachtet werden.

(6) Die Absätze 2 bis 5 gelten auch für die Weiterverarbeitung der im Rahmen der Verfolgung von Straftaten gewonnenen personenbezogenen Daten zum Zwecke der Gefahrenabwehr im Sinne des § 1 Absatz 1. Eine suchfähige Speicherung dieser Daten in Dateisystemen und Akten ist nur über Personen zulässig, gegen die ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet worden ist.

7. § 31 wird wie folgt geändert:

§ 31
Rasterfahndung

(1) Die Polizei kann von öffentlichen Stellen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs die Übermittlung von personenbezogenen Daten einer unbestimmten Anzahl von Personen, die bestimmte, auf Verursacher einer Gefahr im Sinne des § 4 vermutlich zutreffende Prüfungsmerkmale erfüllen, zum Zwecke des maschinellen Abgleichs mit anderen Datenbeständen verlangen, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder

eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist (Rasterfahndung). Der Datenabgleich soll den Ausschluss von Personen bezwecken; er kann auch der Ermittlung eines Verdachts gegen Personen als mögliche Verursacher einer Gefahr sowie der Feststellung gefahrenverstärkender Eigenschaften dieser Personen dienen. Die Polizei kann zur Ergänzung unvollständig übermittelter Daten die erforderlichen Datenerhebungen auch bei anderen Stellen durchführen und die übermittelten Datenträger zur Ermöglichung des maschinellen Abgleichs technisch aufbereiten.

(2) Das Übermittlungsersuchen ist auf Namen, Anschrift, Tag und Ort der Geburt sowie andere für den Einzelfall benötigte Daten zu beschränken; es darf sich nicht auf personenbezogene Daten erstrecken, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen. Von Übermittlungsersuchen nicht erfasste personenbezogene Daten dürfen übermittelt werden, wenn wegen erheblicher technischer Schwierigkeiten oder wegen eines unangemessenen Zeit- oder Kostenaufwandes eine Beschränkung auf die angeforderten Daten nicht möglich ist; diese Daten dürfen von der Polizei nicht genutzt werden.

a) Absatz 3 Satz 1 wird aufgehoben.

(3) Für nach Absatz 1 erlangte personenbezogene Daten gilt § 16a Absatz 2 Satz 2 und 3 entsprechend . Ist der Zweck der Maßnahme erreicht oder zeigt sich, dass er nicht erreicht werden kann, sind die übermittelten und im Zusammenhang mit der Maßnahme zusätzlich angefallenen Daten auf den Datenträgern zu löschen und die Akten, soweit sie nicht für ein mit dem Sachverhalt zusammenhängendes Verfahren erforderlich sind, zu vernichten. Über die getroffene Maßnahme ist eine Niederschrift anzufertigen. Diese Niederschrift ist gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Löschung der Daten oder der Vernichtung der Akten nach Satz 1 folgt, zu vernichten.

(4) Die Maßnahme darf nur auf Antrag der Behördenleiterin oder des Behördenleiters durch den Richter angeordnet werden. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk

die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

b) Absatz 5 wird aufgehoben.

(5) Personen, gegen die nach Abschluss der Rasterfahndung weitere Maßnahmen durchgeführt werden, sind hierüber durch die Polizei zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der weiteren Datennutzung erfolgen kann. Im Übrigen gilt § 17 Absatz 5 und 6 entsprechend.

8. § 33 wird wie folgt geändert:

§ 33
Benachrichtigung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

(1) Über eine Maßnahme gemäß § 16a Absatz 1, §§ 17 bis 21 und 31 sind zu benachrichtigen im Falle

1. des § 16a Absatz 1 und des § 17, die Zielperson und die erheblich mitbetroffenen Personen,

2. des § 18

a) die Person, gegen die sich die Maßnahme richtete,

b) sonstige überwachte Personen oder

c) Personen, die die überwachte Wohnung zur Zeit der Durchführung der Maßnahme innehatten oder bewohnten,

3. der §§ 19 und 20,

a) die Zielperson,

b) die erheblich mitbetroffenen Personen,

c) die Personen, deren nicht allgemein zugängliche Wohnung durch die Vertrauensperson oder den verdeckten Ermittler betreten wurde,

4. des § 20a Absatz 1 Nummer 2 (Verkehrsdaten) die Beteiligten der betroffenen Telekommunikation,

5. des § 20a Absatz 1 Nummer 3 (Nutzungsdaten) der Nutzer,

6. des § 20b die Zielperson,

7. des § 20c die Beteiligten der überwachten Telekommunikation,

8. des § 21 die Zielperson und die Personen, deren personenbezogene Daten gemeldet wurden; die Benachrichtigung umfasst auch die Tatsache der Löschung.

aa) In Nummer 8 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

bb) Folgende Nummer 9 wird angefügt:

„9. des § 31 die Personen, gegen die nach Abschluss der Rasterfahndung weitere Maßnahmen durchgeführt wurden."

(2) Die Benachrichtigung erfolgt, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme, des Bestandes des Staates, von Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, möglich ist. Im Falle des Absatzes 1 Nr. 3 erfolgt die Benachrichtigung erst, sobald dies auch ohne Gefährdung der Möglichkeit der weiteren Verwendung des Verdeckten Ermittlers oder der Vertrauensperson möglich ist. Wird wegen des zugrunde liegenden Sachverhaltes ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren geführt, ist vor Benachrichtigung der in Absatz 1 genannten Personen die Zustimmung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde einzuholen.

(3) Die Benachrichtigung nach Absatz 2 unterbleibt, soweit dies im überwiegenden Interesse einer betroffenen Person liegt. Zudem kann die Benachrichtigung der gemäß Absatz 1 Nummer 4 und 7 genannten Personen, gegen die sich die Maßnahme nicht gerichtet hat, unterbleiben, wenn diese von der Maßnahme nur unerheblich betroffen sind und anzunehmen ist, dass sie kein Interesse an der Benachrichtigung haben. Nachforschungen zur Feststellung der Identität einer in Satz 2 bezeichneten Person sind nur vor-

zunehmen, wenn dies unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität der Maßnahme gegenüber dieser Person, des Aufwands für die Feststellung ihrer Identität sowie der daraus für diese oder andere Personen folgenden Beeinträchtigungen geboten ist. Das Unterbleiben und die Zurückstellung der Benachrichtigung sind zu dokumentieren.

b) In Absatz 4 Satz 1 wird die Angabe „Satz 1“ gestrichen.

(4) Erfolgt eine Benachrichtigung gemäß Absatz 2 Satz 1 nicht binnen sechs Monaten nach Abschluss der Maßnahme, bedarf die weitere Zurückstellung der richterlichen Zustimmung. Die richterliche Entscheidung ist jeweils nach einem Jahr erneut einzuholen. Über die Zustimmung entscheidet das Gericht, das für die Anordnung der Maßnahme zuständig gewesen ist. Bedurfte die Maßnahme nicht der richterlichen Anordnung, ist für die Zustimmung das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat, zuständig. Nach zweimaliger Verlängerung ist die Zustimmung des für die Einlegung einer Beschwerde zuständigen Gerichts einzuholen. § 68 Absatz 4 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit findet keine Anwendung. Sind mehrere Maßnahmen in einem engen zeitlichen Zusammenhang durchgeführt worden, beginnt die in Satz 1 genannte Frist mit der Beendigung der letzten Maßnahme.

(5) Werden personenbezogene Daten von Kindern, die ohne Kenntnis der Sorgeberechtigten erhoben worden sind, gespeichert, sind die Sorgeberechtigten durch die Polizei zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme erfolgen kann. Von der Unterrichtung kann abgesehen werden, solange zu besorgen ist, dass die Unterrichtung zu erheblichen Nachteilen für das Kind führt.

(6) Bei der Benachrichtigung gelten darüber hinaus die Vorgaben des § 48 Absatz 1 und Absatz 3 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen. Außerdem ist auf die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes hinzuweisen. Die Benachrichtigung hat in klarer und einfacher Sprache zu erfolgen.

§ 33b
Protokollierung bei verdeckten oder eingriffsintensiven Maßnahmen

(1) Bei einer Erhebung personenbezogener Daten gemäß § 16a Absatz 1, §§ 17 bis 21 und 31 sind zu protokollieren

1. das zur Datenerhebung eingesetzte Mittel,

2. der Zeitpunkt des Einsatzes,

3. die Angaben, die die Feststellung der erhobenen Daten ermöglichen und

4. die Organisationseinheit, die die Maßnahme durchführt.

(2) Zudem sind je nach Durchführung der konkreten Maßnahme die betroffenen Personen im Sinne des § 33 Absatz 1 Nummer 1 bis 8 zu dokumentieren.

9. In § 33b Absatz 2 wird die Angabe „8“ durch die Angabe „9“ ersetzt.

(3) Nachforschungen zur Feststellung der Identität einer in § 33 Absatz 1 Nummer 4 und 7 bezeichneten Person sind nur vorzunehmen, wenn dies unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität der Maßnahme gegenüber dieser Person, des Aufwands für die Feststellung ihrer Identität sowie der daraus für diese oder andere Personen folgenden Beeinträchtigungen geboten ist. Die Zahl der Personen, deren Protokollierung unterblieben ist, ist im Protokoll anzugeben.

(4) Die Protokolldaten dürfen nur verwendet werden für Zwecke der Benachrichtigung nach § 33 und um der betroffenen Person oder der oder dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die Prüfung zu ermöglichen, ob die Maßnahmen rechtmäßig durchgeführt worden sind. Sie sind bis zum Abschluss der Kontrolle nach § 33c aufzubewahren und sodann automatisiert zu löschen, es sei denn, dass sie für den in Satz 1 genannten Zweck noch erforderlich sind.

(5) § 55 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen bleibt unberührt.

§ 34b
Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot

(1) Die Polizei kann zur Verhütung von terroristischen Straftaten nach § 8 Absatz 4 einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis der Polizei von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Aufenthaltsvorgabe), wenn

1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird oder

2. das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine terroristische Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird.

Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 kann die Polizei zur Verhütung von Straftaten nach § 8 Absatz 4 einer Person auch den Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe untersagen (Kontaktverbot). Die Befugnisse nach Satz 1 und 2 stehen der Polizei auch zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder des Landes zu.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 werden auf Antrag der Behördenleitung oder deren Vertretung durch das Amtsgericht angeordnet, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des 7. Buches des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch die zuständige Behördenleiterin oder den Behördenleiter oder deren Vertretung getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit die Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

10. In § 34b Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe a werden nach der Angabe „Satz 1“ die Angabe „Alternative 1“ eingefügt und die Angabe „Nummer 1“ durch die Wörter „Satz 1 Alternative 2“ ersetzt.

(3) Im Antrag sind anzugeben

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,

2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich

a) im Fall des Aufenthaltsgebots nach Absatz 1 Satz 1 einer Bezeichnung der Orte, von denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeibehörde nicht entfernen oder im Fall des Aufenthaltsverbots nach Absatz 1 Nummer 1, an denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeibehörde nicht aufhalten darf,

b) im Fall des Kontaktverbots nach Absatz 1 Satz 2 der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit welcher der betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift,

3. der Sachverhalt und

4 eine Begründung.

(4) Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind anzugeben

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, mit Name und Anschrift,

2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme, einschließlich

a) im Fall der Aufenthaltsanordnung nach Absatz 1 Satz 1 einer Bezeichnung der Orte, von denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeibehörde nicht entfernen oder an denen sich die Person ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeibehörde nicht aufhalten darf,

b) im Fall des Kontaktverbots nach Absatz 1 Satz 2 der Personen oder Gruppe, mit denen oder mit welcher der

betroffenen Person der Kontakt untersagt ist, soweit möglich, mit Name und Anschrift und

3. die wesentlichen Gründe.

(5) Aufenthaltsanordnungen sowie Kontaktverbote sind auf den zur Abwehr der Gefahr jeweils erforderlichen Umfang zu beschränken. Sie sind auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei Monate ist möglich, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Liegen die Voraussetzungen nicht mehr vor, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden.

§ 37
Behandlung
festgehaltener Personen

(1) Wird eine Person auf Grund von § 10 Abs. 3, § 12 Abs. 2 Satz 3 oder § 35 festgehalten, ist ihr unverzüglich der Grund bekannt zu geben.

(2) Der festgehaltenen Person ist unverzüglich Gelegenheit zu geben, einen Angehörigen oder eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen, soweit dadurch der Zweck der Freiheitsentziehung nicht gefährdet wird. Unberührt bleibt die Benachrichtigungspflicht bei einer richterlichen Freiheitsentziehung. Die Polizei soll die Benachrichtigung übernehmen, wenn die festgehaltene Person nicht in der Lage ist, von dem Recht nach Satz 1 Gebrauch zu machen und die Benachrichtigung ihrem mutmaßlichen Willen nicht widerspricht. Ist die festgehaltene Person minderjährig oder ist für sie zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt, so ist in jedem Falle unverzüglich derjenige zu benachrichtigen, dem die Sorge für die Person obliegt. Dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst.

(3) Die festgehaltene Person soll gesondert, insbesondere ohne ihre Einwilligung nicht in demselben Raum mit Straf- oder Untersuchungsgefangenen untergebracht werden.

Männer und Frauen sind getrennt unterzubringen. Der festgehaltenen Person dürfen nur solche Beschränkungen auferlegt werden, die der Zweck der Freiheitsentziehung oder die Ordnung im Gewahrsam erfordert. Im Ausnahmefall, wenn dies zum Schutz der Person erforderlich ist, kann die festgehaltene Person mittels Bild- und Tonübertragung offen beobachtet werden. Zur Wahrung der Intimsphäre kann der Toilettenbereich durch geeignete Sichtschutzwände abgegrenzt werden.

11. Dem § 37 werden folgende Absätze 4 und 5 angefügt:

„(4) Aufgaben im Polizeigewahrsam können zur Unterstützung der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten auch durch Bedienstete der Polizei, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen oder Polizeivollzugsbeamte sind, wahrgenommen werden. Das Innenministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung den Umfang der diesen Bediensteten zustehenden polizeilichen Befugnisse zu bestimmen sowie weitere Regelungen für den Vollzug der Freiheitsentziehung im Polizeigewahrsam zu treffen.

(5) Ein Vollzug der Freiheitsentziehung in Einrichtungen des Justizvollzugs findet nicht statt. Die Vorschriften über die Amtshilfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen bleiben unberührt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeiner Teil

a) Das Innenministerium wird zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Regelung des Vollzugs des Polizeigewahrsams ermächtigt. Das Rechtsregime des Gewahrsamsvollzugs wird in Deutschland seit jeher im Wege untergesetzlicher Verwaltungsvorschriften ausgestaltet, so auch in Nordrhein-Westfalen in Gestalt der Polizeigewahrsamsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (RdErl. d. Innenministeriums - 43.57.01.08 - v. 20.3.2009). Mit dem am 20. Dezember 2018 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. S. 684) wurde der Polizeigewahrsam rechtlich umgestaltet. Durch die Einführung neuer Gewahrsamstatbestände und die Ausweitung der Gewahrsamshöchstfristen bietet das Polizeigesetz im Ländervergleich moderate sowie in rechtlicher und polizeifachlicher Sicht moderne und rechtssichere Regelungen. Um der hohen Bedeutung der Betroffenenrechte gerade bei der eingriffsintensiven Freiheitsentziehung nicht nur auf Umsetzungsebene, sondern auch im Polizeigesetz Rechnung zu tragen, sollen die Vollzugsvorschriften nun rechtsverbindlich auf der Rechtsquellenebene der Rechtsverordnung geregelt werden.

b) Aufgrund des großen Umfanges und der Bandbreite der polizeilichen Aufgaben und der gestiegenen aktuellen Herausforderungen, etwa durch die terroristische Gefährdungslage, muss der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten auf Aufgaben fokussiert werden, deren Wahrnehmung die in der polizeilichen Ausbildung erworbenen spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse erfordert. Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sollen daher im Gewahrsamsdienst entlastet werden, indem nun auch Bedienstete, die keine Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind, hier eingesetzt werden können. Um diesen, in zahlreichen anderen Ländern schon seit Langem zulässigen Einsatz auch von Nicht-Beamten bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen, wird eine entsprechende Rechtsgrundlage im PolG geschaffen. Die Länder Berlin, Niedersachen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Rheinland-Pfalz und Bremen verfügen über Rechtsgrundlagen, die die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Personen, die nicht Polizeivollzugsbeamte sind, zulassen. In Berlin, Niedersachsen, Hessen und Sachsen können solche Personen auch bei der Gefangenenbewachung bzw. im Gewahrsamsdienst eingesetzt werden. Anders als in diesen Ländern werden jedoch in Nordrhein-Westfalen keine neuen statusrechtlichen Kategorien polizeilicher Akteure nach Vorbild der Hilfs- bzw. Wachpolizei eingeführt.

c) Mit dem Gesetz wird auch die Befristung der in § 15c geregelten Maßnahme der Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams) aufgehoben. § 15c ist am 15. Dezember 2016 in Kraft getretenen und tritt am 31. Dezember 2019 außer Kraft, falls der Landtag diese Vorschrift nicht zuvor entfristet. Ausschlaggebend für die befristete Einführung waren die hohen Fallzahlen von Gewaltdelikten gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte. Insoweit gibt es jedoch keinen Anlass, den dauerhaften Einsatz von Bodycams als präventives Mittel zur Reduzierung dieser Gewaltdelikte in Frage zu stellen. In Nordrhein-Westfalen nimmt die Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte seit Jahren stetig zu und hat ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht. Verzeichnete das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen im Jahre 2017 schon die sehr hohe Anzahl von 9026 Fällen (Gewaltdelikte gegen Polizeivollzugsbeamte insgesamt), so waren es im Jahr 2018 sogar noch mehr, nämlich 9308 Delikte. Das entspricht einer Steigerungsrate von 3,12%.

Die Vorschrift und deren praktische Auswirkungen wurden zudem mittlerweile gemäß dem in § 15c Abs. 9 Satz 1 PolG näher spezifizierten gesetzlichen Auftrag evaluiert. Zum Ergebnis der Evaluierung siehe den Bericht an den Landtag (Vorlage 17/2315 vom 31.07.2019).

d) Im Zusammenhang mit automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen hat das BVerfG Ende 2018 entschieden, dass Identitätskontrollen an polizeilichen Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 des Grundgesetzes darstellen und daher dem Zitiergebot unterfallen können (BVerfG Beschlüsse vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 u. 1 BvR 3187/10, Rn. 62). Wenngleich die Beschlüsse unmittelbar nur die Rechtslage in Baden-Württemberg und Hessen betreffen, so kommt den Entscheidungen grundsätzliche Bedeutung zu. In Nordrhein-Westfalen dürfen Kontrollstellen nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG eingerichtet werden. Daher wird Art. 8 des Grundgesetzes nun auch in die mit dem Zitiergebot korrespondierende Vorschrift § 7 PolG aufgenommen.

e) Schließlich dient das Gesetz noch der Einfügung redaktioneller Änderungen bzw. Klarstellungen. Am 29. Dezember 2019 ist das Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (GV. NRW. S. 741) in Kraft getreten. Zuvor war bereits am 20. Dezember 2018 das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. S. 684) in Kraft getreten. Beide Gesetze beinhalten zahl- und umfangreiche Regelungen und wurden im parlamentarischen Verfahren jeweils abgeändert. Die im parlamentarischen Verfahren gesondert behandelten Gesetzgebungsverfahren nehmen im Bereich des polizeilichen Datenschutzes inhaltlich aufeinander Bezug. Im Zuge der ersten praktischen Umsetzung der Gesetze hat sich vereinzelt in diesem Bereich ein redaktioneller Änderungsbedarf bzw. ein Änderungsbedarf aus Gründen der Klarstellung anhand der gesetzgeberischen Intention gezeigt, der mit diesem Gesetz umgesetzt wird.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Nummer 1 (§ 7)

Im Zusammenhang mit automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen hat das BVerfG Ende 2018 entschieden, dass Identitätskontrollen an polizeilichen Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 des Grundgesetzes darstellen und daher dem Zitiergebot unterfallen können (BVerfG Beschlüsse vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 u. 1 BvR 3187/10, Rn. 62). In § 7 ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 des Grundgesetzes bisher nicht genannt. Diese Einbeziehung erfolgt nun mit dem Gesetz. Das BVerfG hat die Parallelregelung des § 18 Abs. 2 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot nicht für nichtig, sondern für mit der Verfassung unvereinbar erklärt und die Fortgeltung der Norm bis zum 31. Dezember 2019 angeordnet. Im Übrigen hat es die hier in Frage stehenden Vorfeldkontrollen für verfassungsgemäß erklärt. Insbesondere müssen sie nicht auf Fälle, in denen eine Gefahr unmittelbar bevorsteht beschränkt werden, da sie die selbstbestimmte Durchführung der Versammlung als solche nicht beeinträchtigen und diese schützen (vgl. BVerfG 1 BvR 142/15 Rn. 136).

Nummer 2 (§ 15b)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. Mit dem Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befug-

nisse der Ordnungsbehörden (GV. NRW. S. 741) wurden die in § 15b Satz 5 in Bezug genommenen Regelungen des § 24 Absatz 5 und 6 aufgehoben. Der Regelungsinhalt der Vorschriften wurde in § 24 Absatz 1 und 2 überführt.

Nummer 3 (§ 15c)

Buchstabe a)

Die von einer Datenaufzeichnung betroffene Person kann ein Interesse daran haben, dass die Aufzeichnungen nicht gelöscht werden. Daher werden die in Absatz 4 Satz 2 aufgezählten Fallkonstellationen für einen Aufschub der Löschung um den Fall erweitert, dass die betroffene Person dies aus den genannten Gründen verlangt. Die ausdrückliche Aufnahme einer entsprechenden Regelung ist angebracht, da die in § 32 Absatz 3 enthaltenen Regelungen einen einstweiligen Datenerhalt auf Verlangen der betroffenen Person bisher nicht vorsehen. Die Einführung der Regelung, die auf den Erhalt der Daten zu Beweissicherungszwecken zielt, vervollständigt damit das bestehende Instrumentarium datenschutzrechtlicher Betroffenenrechte. So soll die nachträgliche Bewertung der Situation, ggf. auch unter Einbeziehung von rechtlicher Beratung, erleichtert werden. Die Aufnahme der zusätzlichen Regelung machte eine Neufassung des Satzes 2 notwendig. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Ausnahmen von der in Absatz 4 Satz 1 angeordneten Löschpflicht in Satz 2 in einzelne Nummern aufgenommen. Die bereits bestehenden Ausnahmen von der Löschpflicht bleiben dabei unverändert. Mit dieser Änderung wird eine Ankündigung der Landesregierung aus dem Koalitionsvertrag der NRW Koalition 2017-2022 umgesetzt.

Buchstabe b)

Mit der Änderung wird die bisher in § 15c Abs. 9 Satz 3 enthaltene Regelung zum Außer-Kraft-Treten der Vorschrift am 31. Dezember 2019 aufgehoben und die Maßnahme damit, wie im Koalitionsvertrag der NRW Koalition 2017-2022 angekündigt, dauerhaft eingeführt. Die Maßnahme der Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams) stellt ein wichtiges und zeitgemäßes Instrument der polizeilichen Eigensicherung dar. Es ist mehr denn je zum Schutz und zur Stärkung der Rechte von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten notwendig, denn die für die Einführung der am 15. Dezember 2016 in Kraft getretenen Vorschrift maßgebliche hohe Anzahl von Gewaltdelikten gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte hat nicht ab-, sondern leider zugenommen. Verzeichnete das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen im Jahre der Einführung der Maßnahme 2017 schon die sehr hohe Anzahl von 9026 Fällen (Gewaltdelikte gegen Polizeivollzugsbeamte insgesamt), so waren es im Jahr 2018 sogar noch mehr, nämlich 9308 Delikte. Das entspricht einer Steigerungsrate von 3,12%. Das hohe Niveau der Gewaltdelikte in Nordrhein-Westfalen entspricht auch dem bundesweiten Negativtrend. Die Zahl der bundesweit im Jahr 2018 erfassten Gewalttaten ist auf 38.109 Fälle gestiegen. Gegenüber dem Vorjahr (2017: 36.441 Fälle) bedeutet dies einen Anstieg um 4,6% (Auszug aus dem Bundeslagebild für 2018 „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte“ des Bundeskriminalamtes).

Gleichzeitig mit der Aufhebung der in § 15c Abs. 9 Satz 3 enthaltenen Befristung werden auch die Regelungen zur Evaluierung in § 15c Abs. 9 Satz 1 und 2 aufgehoben, da die Evaluierung mittlerweile abgeschlossen ist und der entsprechende Bericht dem Landtag vorliegt (Vorlage 17/2315 vom 31.07.2019).

Nummer 4 (§ 19)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. Mit dem Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (GV. NRW. S. 741) wurden die in § 19 Absatz 2 Satz 2 in Bezug genommenen Regelungen des § 16 Absatz 2 Satz 2 und 3 aufgehoben. Der Regelungsinhalt der Vorschriften wurde in § 22b überführt.

Nummer 5 (§ 20c)

a) Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. § 20c Absatz 8 Satz 7 verweist in seiner zweiten Alternative auf § 33 Absatz 4 Satz 7. Gegenstand der Regelung ist die Aufbewahrungsfrist der Dokumentation der Erfassung und Löschung kernbereichsrelevanter Daten im Rahmen der (Quellen-) Telekommunikationsüberwachung. Die zweite Alternative sollte eine Löschung frühestens sechs Monate nach einer gerichtlichen Entscheidung über ein endgültiges Absehen von der Benachrichtigung der Betroffenen ermöglichen. Ein solches endgültiges Absehen von der Benachrichtigung ist allerdings im PolG NRW nicht vorgesehen. Der entsprechende § 33 Absatz 4 Satz 7 des Gesetzentwurfs der Landesregierung (Drs. 17/2576) ist aufgrund des Änderungsantrags der der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP (Drs. 17/4490) vor der Beschlussfassung des Landtags gestrichen worden. Der Verweis geht also materiell-rechtlich ins Leere.

b) Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, mit der der Regelungsinhalt des § 20c Absatz 12 in § 20c Absatz 10 überführt wird. Dies ist im Sinne einer übersichtlichen Regelungstechnik sinnvoll, da § 20c Absatz 10 und 11 in der bisherigen Fassung nicht belegt sind.

Nummer 6 (§ 23)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Nummer 7 (§ 31)

a) Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. Mit dem Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (GV. NRW. S. 741) wurden die in § 31 Absatz 3 Satz 1 in Bezug genommenen Regelungen des § 16 Absatz 2 Satz 2 und 3 aufgehoben. Der Regelungsinhalt der Vorschriften wurde in § 22b überführt.

b) Die in § 31 Absatz 5 Satz 1 geregelte Benachrichtigungspflicht wurde mit Artikel 1 des Gesetzes zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 741) in die zentrale Vorschrift des § 33 überführt. Eine Einzelregelung in § 31 ist damit überflüssig. Bei der Aufhebung des Satzes 2 handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung zur durch Artikel 1 des Gesetzes zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 741) erfolgten Aufhebung des § 17 Absatz 5 und 6.

Nummer 8 (§ 33)

a) Durch die neue Nummer 9 erfolgt eine auf die Maßnahme des § 31 bezogene Konkretisierung der in § 33 Absatz 1 angeordneten Benachrichtigungspflicht. Die neue Nummer 9 entspricht inhaltlich der mit der Nummer 7b) aufgehobenen Regelung des § 31 Absatz 5 Satz 1.

b) Durch die Änderung wird klargestellt, dass die weitere Zurückstellung der Benachrichtigung sowohl in den Fällen des Absatz 2 Satz 1, als auch in den Fällen des Absatz 2 Satz 2 der richterlichen Zustimmung unterliegt.

Nummer 9 (§ 33b)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zur Aufnahme der Nummer 9 in § 33 Absatz 1.

Nummer 10 (§ 34b)

Es handelt sich um eine klarstellende Änderung, welche verdeutlicht, dass sich Absatz 3 Nr. 2 Buchstabe a) auf beide in Absatz 1 geregelten Varianten der Aufenthaltsvorgabe, nämlich des Aufenthaltsgebotes nach Satz 1 Alternative 1 und des Aufenthaltsverbotes nach Satz 1 Alternative 2 bezieht.

Nummer 11 (§ 37)

Zu Absatz 4

Zu Satz 1: Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) normiert den sog. Funktionsvorbehalt. Dieser besagt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen ist. Die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Nichtbeamte in größerem Umfang ist mit der Verfassung nicht vereinbar (BVerfGE 9, 268-291, <284>). Trotz dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe lassen zahlreiche Bundesländer die polizeiliche Aufgabenerfüllung durch Personen, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind, in verschiedenen Aufgabenbereichen zu. Das gilt für die Länder Berlin, Niedersachen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Rheinland-Pfalz und Bremen. Im Rahmen dieser Aufgaben stehen diesen Personen polizeiliche Befugnisse zu. Die rechtliche Ausgestaltung dieser Regelungen erfolgt in diesen Ländern organisatorisch durch Einrichtung eigener statusrechtlicher Kategorien polizeilicher Akteure in Form sog. Hilfs- bzw. Wachpolizeien.

Nach § 5 Abs. 2 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin können Dienstkräfte, die nicht Polizeivollzugsbeamte sind, mit der Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben betraut werden. § 1 der Verordnung über die Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben durch Dienstkräfte der Polizei (PDieVO) bestimmt, dass zu diesen Dienstkräften u.a. Angehörige der Wachpolizei gehören. Nach § 2 PDieVO erfolgt der Einsatz der Wachpolizei neben dem Bereich des Objektschutzes auch bei der Gefangenenbewachung. In Berlin stellen Polizeiangestellte den Großteil des bei der Gefangenenbewachung eingesetzten Personals dar[1].

In Niedersachsen können Beschäftigte mit Aufgaben des Gewahrsamsdienstes betraut werden, wenn sie zur Hilfspolizeibeamtin oder zum Hilfspolizeibeamten bestellt worden sind (vgl. § 95 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz in Verbindung mit Nr. 14.1 der Polizeigewahrsamsordnung Az.: 22.2-12340/1, Nds. MBl. 2009, 60 (juris)).

Auch in Hessen kann die Wachpolizei im Gewahrsamsdienst eingesetzt werden (vgl. § 99 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Verbindung mit § 13 Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes in Verbindung mit Ziff.2.2 der

[1] https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/direktion-einsatz/gefangenenwesen/

Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des § 13 HSOG-DVO, Az.: LPP 11 - 21 b 02 31-, StAnz. 2017, 330 (juris)).
In Sachsen umfassen die Aufgaben der Wachpolizei nach § 2 Gesetz über den Sächsischen Wachpolizeidienst, neben anderen Aufgaben auch Maßnahmen zur Unterstützung der Landespolizei beim Vollzug des Gewahrsams.

Aufgrund der großen Bandbreite und Menge der polizeilichen Aufgaben und der gestiegenen aktuellen Herausforderungen, etwa durch die terroristische Gefährdungslage, muss der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten auch in Nordrhein-Westfalen auf Aufgaben, deren Wahrnehmung die in der polizeilichen Ausbildung erworbenen spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse erfordert, fokussiert werden. Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sollen daher im Gewahrsamsdienst entlastet werden, indem nun auch Bedienstete (Regierungsbeschäftigte), die keine Polizeivollzugsbeamtinnen- und beamten sind, zu deren Unterstützung hier eingesetzt werden können. Anders als in den anderen Bundesländern wird hierfür jedoch in Nordrhein-Westfalen keine eigene Kategorie polizeilicher Akteure nach Vorbild der Hilfs- bzw. Wachpolizei eingeführt. Beim Einsatz von Regierungsbeschäftigten wird die Aufsicht weiterhin vor Ort von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten ausgeübt. Damit bleibt die institutionelle Absicherung qualifizierter und gesetzestreuer Aufgabenwahrnehmung weiterhin gewahrt. Bedienstete, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind, sind insbesondere nicht befugt, Aufgaben wahrzunehmen, die nach der Polizeigewahrsamsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (RdErl. d. Innenministeriums - 43.57.01.08 - v. 20.3.2009) bisher der für das Polizeigewahrsam zuständigen Führungskraft bzw. dem aufsichtführenden Beamten zugeordnet sind.

Der Einsatz von Regierungsbeschäftigten dient dem Zweck der Entlastung der derzeit im Polizeigewahrsam eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten. Durch eine Reduzierung deren Einsatzes im Gewahrsamsdienst werden entsprechende Kapazitäten für hoheitliche Aufgaben freigegeben, deren Wahrnehmung die spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten erfordert. Trotz der seitens der Landesregierung erhöhten jährlichen Einstellungszahlen auf 2500 Kommissaranwärterinnen und -anwärter bleibt die Personalsituation in den Kreispolizeibehörden weiterhin unbefriedigend.

Zu Satz 2 Alt. 1: Die nähere Ausgestaltung des Einsatzes von Regierungsbeschäftigten im Polizeigewahrsam, dazu zählen neben der ausdrücklich genannten Festlegung der Befugnisse etwa Fragen im Zusammenhang mit Ausrüstung und Dienstkleidung sowie mit den persönlichen Voraussetzungen, werden im Verordnungswege geregelt.

Mit Satz 2 Alt. 2 wird zudem eine Verordnungsermächtigung für Regelungen für den Vollzug des Polizeigewahrsams eingeführt. Das Rechtsregime des Gewahrsamsvollzugs wird in Deutschland seit jeher im Wege untergesetzlicher Verwaltungsvorschriften ausgestaltet, so auch in Nordrhein-Westfalen in Gestalt der Polizeigewahrsamsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (RdErl. d. Innenministeriums - 43.57.01.08 - v. 20.3.2009). Nach der sog. Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts dürfte aus Verfassungsgründen zwar keine Notwendigkeit zum Erlass von Rechtsvorschriften zum Vollzug des Polizeigewahrsams bestehen. Denn wie das Wort „Vollzug“ zum Ausdruck bringt, handelt es sich hier um Vorschriften, die die Umsetzung der Regelungen zum Polizeigewahrsam der §§35ff. PolG lediglich für die Praxis konkretisieren. Die Grundrechtsrelevanz der Vollzugsvorschriften ergibt sich hierbei aus einer umsetzungsbedingten Perpetuierung der bereits mit den Regelungen des PolG verbundenen Grundrechtseingriffe. Damit wird die für die Bestimmung der „Wesentlichkeit“ relevante Grundrechtsbetroffenheit weder intensiviert, noch bedarf die Regelungsmaterie einer gesetzgeberischen Leitentscheidung. Allerdings erscheint angesichts der mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Sechstes Gesetz zur Änderung des

Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. S. 684) angepassten Gewahrsamsfristen eine Rechtsverordnung nunmehr angemessener und vorzugswürdig. Nordrhein-Westfalen ist damit das erste Land, das die detaillierten Vorschriften zur Behandlung von Menschen im Polizeigewahrsam von der Ebene des Verwaltungsinnenrechts auf die Rechtsquellenstufe des materiellen Rechts anhebt.

Zu Absatz 5:

Mit der im Zuge des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes (GV.NRW. S. 684) einhergehenden Verlängerung der Gewahrsamsfristen in §§ 35, 38 wurden die Polizeibehörden hinsichtlich einer eigenständigen Durchführung eines längerfristigen Gewahrsams ertüchtigt, so dass ein Rückgriff auf die Justizvollzugsanstalten allenfalls im Rahmen der Amtshilfe nach §§ 4 ff. VwVfG NRW in Betracht kommt.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
17. Wahlperiode

Drucksache **17/7624**

09.10.2019

Änderungsantrag

**der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Drucksache 17/7549)

Die Fraktionen von CDU und FDP beantragen, den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ – Drucksache 17/7549 – wie folgt zu ändern:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„**Gesetz zur Stärkung der Rechte von im Polizeigewahrsam festgehaltenen Personen**“.

2. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„**Artikel 1**
Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“

b) Folgende Nummer 1 wird eingefügt:

„1. Die Inhaltsangabe wird wie folgt geändert:

Nach „§ 37 Behandlung festgehaltener Personen“ wird die Angabe „§ 37a Fixierung festgehaltener Personen“ eingefügt.“

c) Die bisherigen Nummern 1 bis 11 werden Nummern 2 bis 12.

Datum des Originals: 09.10.2019/Ausgegeben: 09.10.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

d) Folgende Nummer 13 wird angefügt:

„13. Nach § 37 wird folgender § 37a eingefügt:

„**§ 37a Fixierung festgehaltener Personen**

Für die Fesselung (§ 62) sämtlicher Gliedmaßen an die in polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen dafür vorgesehenen Fixierungsstellen (Fixierung), die absehbar von nicht nur kurzfristiger Dauer ist, gelten § 69 Absatz 7 und § 70 Absatz 4 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 13. Januar 2015 (GV. NRW. S. 76), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (GV. NRW. S. 339) geändert worden ist, entsprechend. Eine Fixierung nach Satz 1 bedarf der vorherigen ärztlichen Stellungnahme und richterlichen Anordnung. Bei Gefahr im Verzug darf die in der Gewahrsamseinrichtung Aufsicht führende Polizeivollzugsbeamtin oder der Aufsicht führende Polizeivollzugsbeamte die Anordnung vorläufig treffen. Die richterliche Entscheidung und ärztliche Stellungnahme sind unverzüglich nachzuholen; im Übrigen gilt § 70 Absatz 5 Satz 4 und 5 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen entsprechend. Für die Anordnung ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk sich die Gewahrsamseinrichtung befindet. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des 7. Buches (Verfahren in Freiheitsentziehungssachen) des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Bei Fixierungen nach Satz 1 ist stets eine durchgängige persönliche Beobachtung zu gewährleisten.““

3. Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 2 eingefügt:

„**Artikel 2**
Änderung des Ordnungsbehördengesetzes

In § 24 Absatz 1 Nummer 12 des Ordnungsbehördengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980 (GV. NRW. S. 528), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 741, ber. 2019 S. 23) geändert worden ist, werden nach der Angabe „Nr. 4,“ die Wörter „§ 36, § 37 mit Ausnahme der Absätze 4 und 5,“ eingefügt und die Angabe „§§ 36 bis 46“ wird durch die Angabe „§§ 38 bis 46“ ersetzt.“

4. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 3 und die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„**Artikel 3**
Inkrafttreten“.

Begründung:

Zu Nummer 1
Mit der Aufnahme des Artikel 2 handelt es sich nicht mehr um eine Einzelnovelle zur Änderung des PolG, sondern um ein Mantelgesetz. Die Ordnungszahl in der bisherigen Überschrift „Siebtes“ wurde daher durch eine Bezeichnung ersetzt, die den inhaltlichen Schwerpunkt des Gesetzentwurfes aufgreift.

Zu Nummer 2 Buchstabe a)
siehe Begründung zu Nummer 1.

Zu Nummer 2 Buchstabe b)
Es wird eine zusätzliche Vorschrift zu Fixierungen in das Polizeigesetz eingefügt. Dazu ist die Änderung der Inhaltsangabe erforderlich.

Zu Nummer 2 Buchstabe c)
Redaktionelle Folgeänderung aufgrund der Änderung der Inhaltsangabe.

Zu Nummer 2 Buchstabe d)
(§ 37a)
Mit der Änderung werden verfassungsrechtliche Vorgaben aufgegriffen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung vom 24. Juli 2018 (2 BvR 309/15; 2 BvR 502/16) Anforderungen an sog. Fixierungen im Rahmen der Unterbringung in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen aufgestellt. Demnach unterliegen jedenfalls nicht nur kurzfristige sog. 5-Punkt oder 7-Punkt-Fixierungen, bei denen die Bewegungsfreiheit der Betroffenen durch Fesselung der Gliedmaßen am Bett vollständig aufgehoben wird, besonders strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen. Sie müssen auf eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage gestützt werden und bedürfen neben der strikten Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch expliziter verfahrensmäßiger Sicherungen. Unter anderem unterliegt die Anordnung einer nicht nur kurzfristigen Fixierung sämtlicher Gliedmaßen auch im Rahmen eines bereits bestehenden Freiheitsentziehungsverhältnisses einem Richtervorbehalt (BVerfG a.a.O. Rn. 69).

Die tatsächlichen Umstände, die der genannten Entscheidung zu Grunde liegen, sind hinsichtlich der daraus folgenden verfassungsrechtlichen Implikationen in wesentlichen Teilen allgemeiner Natur. Dementsprechend können die seitens des BVerfG aufgestellten Anforderungen auch auf andere Konstellationen staatlicher Freiheitsentziehungen übertragen werden. Auch der Polizeigewahrsam stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Freiheit der Person dar. Während des Vollzugs des Polizeigewahrsams kann es zum Zwecke des Schutzes besonders wichtiger Rechtsgüter, etwa zur Abwendung drohender gewichtiger Gesundheitsschädigungen sowohl der festgehaltenen Person als auch der im Gewahrsamsdienst eingesetzten Personen, notwendig sein, die festgehaltene Person mittels Fesselung sämtlicher Gliedmaßen zu fixieren. Zwar werden im Polizeigewahrsam des Landes Nordrhein-Westfalen keine sog. 5-Punkt bzw. 7-Punkt-Fixierungen vorgenommen. Allerdings können auch andere Arten der Fixierung zu der seitens des BVerfG beschriebenen vollständigen Aufhebung der Bewegungsfreiheit nach jeder Richtung hin führen.

Bei der Fixierung sämtlicher Gliedmaßen an die in polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen vorhandenen Fixierungsstellen besteht eine tatsächliche Vergleichbarkeit mit der der zitierten Entscheidung des BVerfG zu Grunde liegenden Konstellation der Unterbringung psychisch kranker Betroffener. Die Umsetzung der Rechtsprechung des BVerfG erfolgt mit Blick auf diese Vergleichbarkeit im Gewahrsamsabschnitt, da auch hier die Konstellation einer (weite-

ren) Freiheitsentziehung innerhalb eines bestehenden Freiheitsentziehungsverhältnisses einschlägig ist. Die Formulierung nimmt ausdrücklich Bezug auf die polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen, da der Vollzug einer auf eine gewisse Dauer angelegten polizeilichen Ingewahrsamnahme, während der sich die Frage einer nicht nur kurzfristigen Fixierung überhaupt nur stellen kann, ausschließlich dort erfolgen kann.

Um die Rechte der festgehaltenen Personen möglichst weitgehend und umfassend zu stärken und den Rechtsanwendern von Polizei und Justiz rechtssichere Handlungs- und Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen, werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus der genannten Entscheidung im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG) umgesetzt. Rechtssystematisch handelt es sich bei der Fixierungsregelung nicht um eine Erweiterung, sondern um eine Einschränkung polizeilicher Befugnisse. Die Fixierung stellt nämlich einen besonders eingriffsintensiven Fall der Fesselung dar (vgl. OLG Hamm Beschluss vom 20.11.2018 Az.: 1 Vollz (Ws) 391/18). Nach der zitierten Rechtsprechung des BVerfG sind Fixierungen nur unter besonders strengen Voraussetzungen zulässig und müssen auch verfahrensmäßig besonders abgesichert werden (durch Richtervorbehalt und weitere Regelungen).

Durch die Einfügung des neuen § 37a werden die gesetzlichen Voraussetzungen normiert, unter denen Fixierungen, bei denen die Bewegungsfreiheit der Betroffenen durch Fesselung der Gliedmaßen vollständig aufgehoben wird, zulässig sind.

Während des Vollzugs des Polizeigewahrsams kann es notwendig sein, die festgehaltene Person mittels Fesselung der Gliedmaßen zu fixieren. Aufgrund der Eingriffsintensität einer solchen Maßnahme kommt sie nur ausnahmsweise und nur als Ultima Ratio in Betracht. Hierfür müssen gewichtige Gründe in Form von erheblichen Rechtsgutgefährdungen sprechen. So gibt es beispielsweise Situationen, in denen die festgehaltene Person bereits damit begonnen hat, sich selbst oder andere erheblich zu verletzen bzw. sich bereits Verletzungen zugefügt hat und nicht willens ist, die Verletzungshandlungen zu beenden. Die bloß theoretisch bestehende Möglichkeit von Selbst- bzw. Drittverletzungshandlungen reicht nach wie vor für die Vornahme einer solchen Fixierung nicht aus.

Bisher existieren keine verfahrensrechtlichen Sicherungen für Fixierungen im Polizeigewahrsam. Mit dem Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. Juli 2019 (GV. NRW. S. 339) wurden Regelungen zur Umsetzung der Vorgaben des BVerfG aus dem Urteil vom 24. Juli 2018 (2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16) u.a. in das Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen (StVollzG) eingeführt. Dort, wo die tatsächlichen Umstände und rechtlichen Anwendungsbereiche vergleichbar sind, werden die Regelungen durch einen Verweis auf die entsprechenden Regelungen im Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen eingeführt. Dort, wo es in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht angebracht ist, werden eigene Regelungen im PolG getroffen.

Zudem wird der Anwendungsbereich im PolG aus Gründen der Rechtsklarheit spezifisch mit Blick auf Fixierungen im Polizeigewahrsam präzisiert. Während § 70 Abs. 5 Satz 1 StVollzG auf Fixierungen abstellt, durch die die Bewegungsfreiheit der Gefangenen absehbar nicht nur kurzfristig aufgehoben wird, wird im § 37a Satz 1 spezifisch Bezug auf die Ausführungen des BVerfG zur Eingriffsintensität von Freiheitsentziehungen genommen. Dieser speziell auf das PolG bezogenen Legaldefinition liegt die Tatsache zu Grunde, dass im Polizeigewahrsam keine 5-Punkt oder 7-Punkt-Fixierungen vorgenommen werden. Fixierungen in polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen erfolgen durch die Fesselung an die in den Gewahrsamszellen dafür vorgesehenen Fixierungsstellen (Griffmulden). Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen

Vorgaben setzt daher im Sinne der Rechtsklarheit eine spezifische Übertragung auf die tatsächlichen Umstände im Polizeigewahrsam voraus. Nach dem BVerfG liegt eine Freiheitsentziehung dann vor, wenn die Bewegungsfreiheit nach jeder Richtung hin aufgehoben wird (BVerfG a.a.O. Rn. 67). Jedenfalls eine 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung, bei der sämtliche Gliedmaßen des Betroffenen mit Gurten am Bett festgebunden werden, stellt eine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 104 Abs. 2 GG dar (a.a.O. Rn. 68). Durch Präzisierung des gesetzlichen Anwendungsbereiches werden damit die spezifischen Ausführungen des BVerfG zur Fixierung sämtlicher Gliedmaßen im Sinne der Rechtsklarheit in das Gesetz aufgenommen. Fixierungsmaßnahmen, die die Bewegungsfreiheit nur einschränken, sind nicht erfasst. Darunter fallen zum Beispiel Fixierungen an weniger als an allen vier Gliedmaßen. Das Kriterium, dass die Maßnahme absehbar nicht nur kurzfristig andauert, erfüllt die strengen Anforderungen, die das BVerfG zur Rechtfertigung des Eingriffs in das Freiheitsgrundrecht aufgestellt hat. Von einer kurzfristigen Maßnahme ist in der Regel auszugehen, wenn sie absehbar die Dauer von ungefähr einer halben Stunde nicht überschreitet (BVerfG a.a.O. Rn. 68).

§ 69 Abs. 7 StVollzG, auf den § 37a Satz 1 verweist, enthält eine verfassungskonforme Ermächtigungsgrundlage für die Vornahme von Fixierungen. Sie ist hinreichend bestimmt, verhältnismäßig und enthält mit der Voraussetzung des Vorliegens der Gefahr einer gegenwärtigen erheblichen Selbstgefährdung oder einer vom Gefangenen ausgehenden erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter eine mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehende sehr hohe Eingriffsschwelle. Das BVerfG hat die Fixierung zur Abwendung einer drohenden Gesundheitsschädigung sowohl des Betroffenen als auch anderer Personen ausdrücklich für zulässig erachtet (BVerfG a.a.O. Rn. 75).

Die ebenfalls in den Gesetzesverweis einbezogene Vorschrift des § 70 Abs. 4 StVollzG statuiert eine Pflicht zur (Nach-) Besprechung der Fixierung mit der festgehaltenen Person (Satz 1 und 2) sowie eine Pflicht des im Polizeigewahrsam eingesetzten Personals, die betroffene Person nach Beendigung einer Fixierung darüber zu belehren, dass sie die Zulässigkeit der Fixierung nachträglich gerichtlich überprüfen zu lassen kann. Diese Verpflichtung folgt aus dem Freiheitsgrundrecht. Nur so ist gewährleistet, dass sich die betroffene Person bewusst ist, dass sie auch noch nach Erledigung der Maßnahme ihre gerichtliche Überprüfung herbeiführen kann. (BVerfG a.a.O. Rn. 85).

In § 37a Satz 2 werden die fraglichen Fixierungen unter Richtervorbehalt gestellt. Das BVerfG hat entschieden, dass die nicht nur kurzfristige Fixierung sämtlicher Gliedmaßen auch im Rahmen eines bestehenden Freiheitsentziehungsverhältnisses als eigenständige Freiheitsentziehung zu qualifizieren ist, die den Richtervorbehalt abermals auslöst (BVerfG a.a.O. Rn. 69). Zwar ist Art. 104 Abs. 2 GG unmittelbar geltendes und anzuwendendes Recht. Nach der Entscheidung des BVerfG besteht jedoch eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Richtervorbehaltes aus Gründen der Rechtssicherheit (BVerfG a.a.O. Rn. 95). Der vom BVerfG aaO. Rn. 83 ausdrücklich vor Durchführung einer Maßnahme im Rahmen einer psychiatrischen Unterbringung, die die Bewegungsfreiheit in jede Richtung hin aufhebt, als unabdingbar bewerteten Einholung einer ärztlichen Stellungnahme wird durch Aufnahme dieses Erfordernisses in Satz 2 auch für den Polizeigewahrsam Rechnung getragen; sofern die Einholung einer solchen Stellungnahme wegen Gefahr im Verzug ausnahmsweise nicht möglich war, ist sie nach Satz 4 unverzüglich nachzuholen.

Nach § 37a Satz 3 kann die Fixierung bei Gefahr im Verzug von der Aufsicht führenden Polizeivollzugsbeamtin/ dem Aufsicht führenden Polizeivollzugsbeamten angeordnet werden. Da die Anordnung einer Fixierung im dargestellten Sinne nach § 37a Satz 1 i. V. m. § 69 Abs. 7 StVollzG das Vorliegen einer gegenwärtigen erheblichen Selbstgefährdung oder einer vom Gefangenen ausgehenden erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter voraussetzt, wird regelmäßig Gefahr im Verzug anzunehmen sein. (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 98).

Daher ist die Übertragung der Notanordnungskompetenz auf diese Beamten sachgerecht. Die Polizeigewahrsame sind rund um die Uhr von einer/ einem Aufsicht führenden Polizeivollzugsbeamtin/ Polizeivollzugsbeamten besetzt. Diese Beamten verfügen sowohl über die notwendige Sachnähe als auch Fachkenntnis, um das Vorliegen der gesetzlichen Fixierungsvoraussetzungen im konkreten Einzelfall beurteilen zu können.

Bei Gefahr im Verzug ist die erforderliche richterliche Entscheidung nach § 37a Satz 4 unverzüglich nachzuholen. Der Verweis im zweiten Halbsatz auf § 70 Abs. 5 Satz 4 und 5 StVollzG hat zur Folge, dass die richterliche Entscheidung nicht mehr erforderlich ist, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme abzusehen ist, dass die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen wird, oder die Maßnahme vor Herbeiführung der Entscheidung tatsächlich beendet und auch keine Wiederholung zu erwarten ist. Dies entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. In diesen Fällen würde die festgehaltene Person durch die Einhaltung des Verfahrens nicht besser, sondern schlechter gestellt, weil eine sachlich nicht mehr gerechtfertigte Freiheitsentziehung durch die Notwendigkeit einer nachträglichen richterlichen Entscheidung verlängert würde. Auch hat die nachträgliche richterliche Entscheidung die Fortdauer der Maßnahme zum Gegenstand und dient nicht alleine der Überprüfung der nichtrichterlichen Anordnung einer Maßnahme, die sich erledigt hat (BVerfG a.a.O. Rn. 101).

In § 37a Satz 5 wird schließlich bestimmt, dass das Amtsgericht, in dessen Bezirk sich die Gewahrsamseinrichtung befindet, für die richterliche Anordnung zuständig ist. Zudem werden die Verfahrensvorschriften des 7. Buches des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) für entsprechend anwendbar erklärt. Die Ausgestaltung der örtlichen Zuständigkeit ist sachgerecht, da das im Polizeigewahrsam eingesetzte Personal mit den Zuständigkeiten und Bereitschaftszeiten des Amtsgerichtes im eigenen Polizeibezirk regelmäßig vertraut ist. § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO eröffnet dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art auf dem Gebiet des Landesrechts einem anderen Gericht als dem Verwaltungsgericht zuzuweisen. Durch die Anordnung der entsprechenden Geltung des FamFG wird ein sachgerechter verfahrensmäßiger Gleichlauf mit der richterlichen Entscheidung über Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung gem. § 36 Abs. 2 Satz 2 hergestellt.

Zu Nummer 3:
§ 24 Absatz 1 Nr. 12 OBG wird an die von Nummer 2 umfassten Regelungen angepasst. § 37 Absatz 4 und 5 und § 37a beziehen sich ausschließlich auf polizeiliche Gewahrsamseinrichtungen. Im Rahmen einer redaktionellen Anpassung des § 24 Abs. 1 Nr. 12 OBG wird die Verweisung auf die Regelungen des § 37 Absatz 4 und 5 sowie – durch Nichterwähnung – auf § 37a PolG ausgeschlossen. Der bisher geltende Inhalt der Verweisung wird damit unverändert beibehalten.

Die Verweisung in § 24 Absatz 1 Nr. 12 OBG auf § 37a PolG wird ausgeschlossen, da die Verwaltungsvollstreckung im Rahmen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr durch die Ordnungsbehörden nicht dem Geltungsbereich des § 62 PolG unterfällt. Die Verwaltungsvollstreckung und damit die Anwendung des unmittelbaren Zwangs richtet sich für die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und den hierzu erlassenen sonderordnungsrechtlichen Vorschriften. Unmittelbarer Zwang ist die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, ihre Hilfsmittel und durch Waffen. Hilfsmittel der körperlichen Gewalt gem. § 67 Absatz 3 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen sind insbesondere Fesseln, technische Sperren, Diensthunde, Dienstfahrzeuge, Reiz- und Betäubungsstoffe. Der Einsatz der Fixierung durch die Ordnungsbehörden ist bereichsspezifisch in den einschlägigen sonderordnungsrechtlichen Vorschriften geregelt.

§ 37 Absatz 4 PolG ermöglicht den Einsatz von Regierungsbeschäftigten zwecks Entlastung der Polizei und schafft eine Verordnungsermächtigung, beides ebenfalls ausschließlich bezogen auf polizeiliche Gewahrsamseinrichtungen. Deshalb wird die Verweisung des § 24 Absatz 1 Nr. 12 OBG im Rahmen einer redaktionellen Änderung eingeschränkt.

Nach § 37 Absatz 5 PolG findet ein Vollzug der Freiheitsentziehung in Einrichtungen des Justizvollzugs, vorbehaltlich der Amtshilfe, nicht statt, da die Polizei ihre Einrichtungen für einen längerfristigen Polizeigewahrsam ertüchtigt hat. Diese Regelung bezieht sich ebenfalls speziell auf Gewahrsamseinrichtungen der Polizei und ist daher nicht auf Ordnungsbehörden anwendbar.

Zu Nummer 4:
Die im Gesetzentwurf in Artikel 2 vorgesehene Regelung über das Inkrafttreten wird nunmehr in Artikel 3 geregelt.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Gregor Golland
Daniel Sieveke
Dr. Christos Katzidis

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Marc Lürbke

und Fraktion

RiOLG Dr. Markus Löffelmann
Oberlandesgericht München
Nymphenburger Str. 16
80335 München
Markus.Loeffelmann@olg-m.bayern.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1936

Alle Abg

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf

der Landesregierung

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 17/7549 und 17/7624

A. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf dient neben zahlreichen redaktionellen Anpassungen in erster Linie der Übertragung von Befugnissen im Zusammenhang mit dem Vollzug des polizeilichen Gewahrsams auf Personen, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind. Mit dem Änderungsantrag soll eine gesetzliche Grundlage für Fixierungen im polizeilichen Gewahrsam geschaffen werden.

Auf lediglich redaktionelle Änderungen wird im Folgenden nicht eingegangen.

B. Einzelne Kritikpunkte

Die Nummerierung der Änderungsziffern bezieht sich im Folgenden der übersichtlicheren Zuordnung wegen auf Drucksache 17/7549 und nur unter V. auf Drucksache 17/7624.

I. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 7 PolG-E)

Der Umsetzung des Zitiergebots mit Blick auf durch Identitätskontrollen an polizeilichen Kontrollstellen vermittelte Eingriffe in Art. 8 GG ist beizupflichten.

II. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 15c PolG-E)

1. Zu Buchstabe a (§ 15c Abs. 2 Satz 2 PolG-E)

Mit der Ausnahme von der grundsätzlich bestehenden Löschungspflicht auf Verlangen der betroffenen Person wird das Spannungsverhältnis von Datenschutz und effektivem Rechtsschutz durch den Gesetzgeber in sinnvoller Weise aufgelöst. Das BVerfG hatte bereits in seiner Entscheidung zur akustischen Wohnraumüberwachung auf diesen Zielkonflikt hingewiesen und mit Blick auf nicht kernbereichsrelevante Daten gefordert, die grundsätzlich gebotene Löschung dürfe die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nicht unterlaufen oder vereiteln.[1] Vor diesem Hintergrund eignet dem in der beabsichtigten Änderung zum Ausdruck kommenden Gedanken freilich ein maßnahmeübergreifender Geltungsanspruch. Die Löschungsregelungen in § 14a Abs. 1 Satz 7, § 15 Abs. 1 Satz 3, § 15b Satz 3, § 15c Abs. 5 Satz 3, § 16 Abs. 4 Satz 1, § 17 Abs. 2 Satz 7 und Abs. 3 Satz 3, § 18 Abs. 2 Satz 9, Abs. 4 Satz 5 und Abs. 5 Satz 3, § 20a Abs. 2 Satz 2, § 20b Satz 4, § 20c Abs. 8 Satz 4, § 24 Abs. 1 Satz 3, § 31 Abs. 3 Satz 2, § 34c Abs. 3 Satz 5 und Abs. 4 PolG enthalten jedoch keine entsprechenden Ausnahmetatbestände. Es wird daher angeregt, in § 32 PolG eine entsprechende allgemeine Regelung aufzunehmen. Aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit und Anwendungsfreundlichkeit des Gesetzes könnten in dieser Norm zudem die zahlreichen maßnahmespezifischen Löschungspflichten zusammengeführt werden.

2. Zu Buchstabe b (§ 15c Abs. 9 PolG-E)

Die Entfristung der Befugnis zum Einsatz von Bodycams begegnet keinen Einwänden. Die Regelung in § 15c PolG ist im Vergleich zu Parallelnormen in den Polizeigesetzen anderer Länder deutlich defensiver ausgestaltet. Sie erlaubt nicht den Einsatz der sog. Prerecording-Funktion und damit keine anlasslose Speicherung personenbezogener Daten (vgl. anders Art. 33 Abs. 4 BayPAG). Der Einsatz in Wohnungen zum Zwecke des Eigenschutzes der eingesetzten Beamten steht im Einklang mit Art. 13 Abs. 5 GG.

Hinsichtlich des Einsatzes in Wohnungen zum Schutz *dritter Personen* spiegelt Absatz 2 die Schranken des Art. 13 Abs. 7 GG. Insofern ist zwar zweifelhaft, ob die Maßnahme auf diese qualifizierte Grundrechtsschranke gestützt werden kann, da ihr lediglich eine Auffangfunktion zukommt und der verfassungsgebende Gesetzgeber den Einsatz technischer Mittel in Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG abschließend geregelt hat.[2] Allerdings dürfte sich eine verfassungsimmanente Schranke mit Blick auf die in § 15c Abs. 2 Satz 1 PolG genannten Schutzgüter Leib und Leben gut begründen lassen. Erwägenswert wäre in solchen Konstellationen [auf die die Entwurfsbegründung, welche betont, der Einsatz von Bodycams sei „ein wichtiges und zeitgemäßes Instrument der polizeilichen *Eigensicherung*“ (S. 27), nicht näher eingeht] mit Blick

[1] BVerfGE 109, 279, 380 f.; für Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung gilt das nicht, BVerfGE 109, 279, 332 f.

[2] *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 87. EL März 2019, Art. 13 Rn. 117.

auf den hohen Rang des Wohnungsgrundrechts und die in Art. 13 Abs. 3 und 4 GG für den Einsatz technischer Mittel zum Ausdruck kommende verfahrensrechtliche Wertung jedoch die Einbindung einer „unabhängigen und neutralen Instanz“, d. h. eine gerichtliche Entscheidung. Da im Bereich der Gefahrenabwehr das gebotene reaktionsschnelle Vorgehen hier einen präventiven gerichtlichen Grundrechtsschutz kaum erlaubt, könnte an eine nachträgliche gerichtliche Genehmigung gedacht werden. Hinsichtlich der Parallelnorm in Art. 33 Abs. 4 Satz 3 BayPAG hat die vom Staatsministerium des Innern eingesetzte Kommission zur Begleitung des neuen bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, welche am 30.08.2019 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, daher empfohlen, Aufzeichnungen in einer Wohnung „unter den Vorbehalt einer unverzüglich einzuholenden richterlichen Entscheidung zu stellen.“[3] Auch ein solches nachträgliches gerichtliches Verfahren besitzt eine eingrenzende und damit steuernde Wirkung und sollte erwogen werden.

III. Zu Artikel 1 Nr. 7 und 8 (§§ 31, 33 PolG-E)

Die Entscheidungen des BVerfG vom 18.12.2018 zur automatisierten Kennzeichenkontrolle geben Anlass zu der Überlegung, ob daraus die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Neubewertung der Rasterfahndung (und vergleichbarer Ermittlungsinstrumente unter Einsatz von Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung) folgt. In den genannten Entscheidungen hat das BVerfG seine bislang vertretene Auffassung aufgegeben, dass in sog. Nichttrefferfällen schon gar kein Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen gegeben sei.[4] Die maßgebliche Formulierung, dass sich in solchen Fällen das behördliche Interesse an der Datenerhebung bereits „verdichtet“ habe, findet sich zwar bereits in der Entscheidung zur Rasterfahndung aus dem Jahre 2006.[5] Die Frage, ob in der automatisierten Verarbeitung und Aussonderung personenbezogener Daten bereits auf der Ebene der Rohdaten ein Eingriff zu sehen sei, wurde dort jedoch offengelassen. Nach dem mit den Entscheidungen vom 18.12.2019 vollzogenen Paradigmenwandel liegt nahe, dass sich bei der Rasterfahndung bereits auf der Ebene der Rohdatengewinnung und -verarbeitung das behördliche Interesse an den Daten „spezifisch verdichtet“ hat, da die Funktionalität der Maßnahme nicht gewähr-

---

[3] Abschlussbericht (abrufbar unter: http://www.pag.bayern.de/assets/stmi/direktzu/190830_abschlussbericht_pag-kommission.pdf), S. 65

[4] BVerfG NJW 2019, 827, 829 f. (Rn. 48 ff.); BVerfG NJW 2019, 842, 844 (Rn. 54); dazu *Löffelmann*, GSZ 2019, 73. Die Auffassung, dass es sich in solchen Fällen hinsichtlich der ausgesonderten Daten um keinen Eingriff handele, vertrat das BVerfG bislang im Zusammenhang mit Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen bei der strategischen Fernmeldeaufklärung nach G 10 (BVerfGE 100, 313 [366]) und der Zielwahlsuche betreffend Telekommunikations-Verbindungsdaten nach § 100g StPO (§ 12 FAG a. F.; BVerfGE 107, 299 [327 f.]) – inkonsequenter Weise nicht hingegen beim Einsatz des IMSI-Catchers (BVerfG, NJW 2007, 351 [356]: geringe Eingriffsintensität) –, im Übrigen bei der präventiv-polizeilichen Rasterfahndung (BVerfGE 115, 320 [343 f.], teilweise offen gelassen), der automatisierten Abfrage von Kreditkartendaten (BVerfG, NJW 2009, 1405 [1406]) und der automatisierten Kennzeichenkontrolle nach hessischem und schleswig-holsteinischem Polizeirecht (BVerfGE 120, 378 [399]). Das BVerwG erstreckte diese Bewertung im Zusammenhang mit der automatisierten Kennzeichenerfassung sogar auf das manuelle Aussondern sog. „unechter“ Treffer (BVerwG, NVwZ 2015, 906 [908]).

[5] BVerfGE 115, 320, 343.

leistet wäre, wenn die Rohdaten nur lückenhaft übermittelt würden. Geht man davon aus, dass in jeder Übermittlung personenbezogener Daten von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen an die Polizei ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt, dürfte konsequenter Weise auch in den Fällen, in denen sich an die Datenverarbeitung keine weiteren Maßnahmen anschließen, eine Benachrichtigung der betroffenen Personen geboten sein. Hinzu kommt, dass mit der Qualifizierung der Rohdatenverarbeitung als Eingriff die Eingriffsintensität der Maßnahme insgesamt zunimmt. Mit Blick auf die in § 31 Abs. 1 Satz 1 PolG vorgesehene hohe materielle Eingriffsschwelle dürften insofern Änderungen aber nicht veranlasst sein.

IV. Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 37 PolG-E)

1. Zu Absatz 4 Satz 1

Die Übertragung von Aufgaben des Gewahrsamsvollzugs auf Bedienstete der Polizei, die keine Vollzugsbeamtinnen und -beamten sind, ist zwar unter fiskalischen Gesichtspunkten nachvollziehbar, begegnet aber mit Blick auf Art. 33 Abs. 4 GG nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

a) Hoheitliche Aufgabe

Der in Art. 33 Abs. 4 GG verankerte Funktionsvorbehalt ist integraler Bestandteil der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums. Seine hervorgehobene Bedeutung besteht darin, dass die Verfassung „in der besonderen Sachkunde, Pflichtbindung und Leistungsfähigkeit des in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehenden Beamten eine rechtsstaatliche und verwaltungsstaatliche Garantie für die gesetzmäßige, effektive und unparteiische Wahrnehmung der ‚hoheitsrechtlichen Befugnisse' der vollziehenden Gewalt" erblickt.[6] Zum Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 4 GG gehören insbesondere jene Aufgaben, deren Wahrnehmung die besonderen Verlässlichkeits-, Stetigkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Beamtentums erfordert.[7]

Hier geht es um Anforderungen an den Vollzug einer freiheitsentziehenden Maßnahme. Da Eingriffen in das Freiheitsgrundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG stets ein großes Gewicht zukommt – zumal, wenn sie, wie hier, nicht dem Schuldausgleich dienen[8] – besitzen auch die aus der Garantie des Berufsbeamtentums folgenden Maßgaben in diesem Bereich eine besondere Bedeutung. Unzweifelhaft dürfte es sich bei dem Vollzug polizeilichen Gewahrsams – soweit nicht bloße Hilfstätigkeiten wie z. B. die Verpflegung der in Gewahrsam genommenen Personen betroffen sind – nach den in Rechtsprechung und Schrifttum entwickelten

[6] *Badura* in: Maunz/Dürig, GG, 87. EL März 2019, Art. 33 Rn. 55.
[7] BVerfGE 119, 247, 260 f.; 130, 76, 109.
[8] Vgl. BVerfGE 90, 145, 172; 109, 133, 157; 128, 326, 372 f.; BVerfG NJW 2018, 2619, 2622 (Rn. 73).

Maßstäben um die Wahrnehmung „hoheitsrechtlicher Befugnisse“ i. S. d. Art. 33 Abs. 4 GG handeln. Bei dem Vollzug des polizeilichen Gewahrsams dürfte es sich zudem um eine sog. notwendige Staatsaufgabe handeln[9], da sie den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie elementarer Rechtspositionen der Bürger (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG) und damit den Bereich der inneren Sicherheit betrifft. Notwendige Staatsaufgaben sind nach älterem Verständnis gar nicht, nach jüngerer verfassungsrechtlicher Auffassung nur unter hohen Anforderungen delegierbar.

b) Regel-Ausnahme-Verhältnis

Durch die Begrenzung des Funktionsvorbehalts auf „ständige Aufgaben“, welche „in der Regel“ Beamtinnen und Beamten zu übertragen sei, eröffnet Art. 33 Abs. 4 GG zugleich die grundsätzliche Möglichkeit der Übertragung auf Private. In seiner jüngeren Rechtsprechung hierzu hat das BVerfG neben dem quantitativen Aspekt, dass der vorgesehene Regelfall der Befugniswahrnehmung durch Beamtinnen und Beamte nicht zum faktischen Ausnahmefall werden dürfe, auf die Qualität des in Rede stehenden hoheitlichen Handelns abgestellt:

> *„Die ‚Regel‘-Vorgabe erschöpft sich (…) nicht in ihrer quantitativen Bedeutung. Vielmehr beinhaltet sie (…) darüber hinaus eine qualitative Anforderung an die zugelassenen Ausnahmen. (…) Die Möglichkeit von Ausnahmen ist demnach nicht zu einem innerhalb gewisser quantitativer Grenzen beliebigen Gebrauch eingeräumt worden, sondern für Fälle, in denen der Sicherungszweck des Funktionsvorbehalts die Wahrnehmung der betreffenden hoheitlichen Aufgaben durch Berufsbeamte ausweislich bewährter Erfahrung nicht erfordert oder im Hinblick auf funktionelle Besonderheiten nicht in gleicher Weise wie im Regelfall angezeigt erscheinen lässt. (…) Als rechtfertigender Grund kommt nur ein spezifischer, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechender – auf Erfahrungen mit gewachsenen Strukturen oder im Hinblick auf funktionelle Besonderheiten der jeweiligen Tätigkeit Bezug nehmender – Ausnahmegrund in Betracht.“*[10]

Nach den vom BVerfG entwickelten Maßstäben sind außerdem Einbußen an institutioneller Absicherung qualifizierter und gesetzestreuer Aufgabenwahrnehmung umso weniger hinnehmbar, je intensiver eine bestimmte Tätigkeit Grundrechte berührt.[11] Vor diesem Hintergrund hat das BVerfG die Beleihung privater Träger mit Maßnahmen des Behandlungsvollzugs im Vollzug des Maßregelrechts bei Unterbringungen nach § 63 StGB nicht beanstandet. Neben der gebotenen aufsichtlichen institutionellen Absicherung des Funktionsvorbehalts

[9] Näher zu diesem Begriff *Wiegand*, DVBl 2012, 1134 f.
[10] BVerfGE 130, 76, 114 f.
[11] BVerfGE 130, 76, 116 f.

erachtete es dabei Vorzüge für die Qualitätssicherung des Maßregelvollzugs durch eine Privatisierung als maßgeblich.[12]

Ob und mit welcher Reichweite der Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen im Übrigen auf in einem privatrechtlichen Verhältnis zum Staat stehende Personen übertragen werden darf, ist bislang verfassungsgerichtlich ungeklärt. Hinsichtlich des Vollzugs von Strafhaft wurde dazu vor rund 20 Jahren bereits eine lebendige und kontroverse rechtswissenschaftliche Debatte geführt.[13] Weitgehende Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass Aufgaben, welche mit unmittelbaren Grundrechtseingriffen verbunden sind, nicht übertragen werden können. Dies betrifft namentlich Aufgaben mit Bezug zur Anwendung unmittelbaren Zwangs, etwa wenn ein Eingreifen bei Auseinandersetzungen zwischen Gefangenen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der Anstalt erforderlich ist oder Fluchtversuche verhindert werden müssen. Soweit überhaupt eine Übertragbarkeit von Aufgaben des Strafvollzugs bejaht werden kann, gilt dies folglich nur für ausgewählte Bereiche.[14]

Entsprechend ist auch für den Bereich des Vollzugs des präventiv-polizeilichen Gewahrsams eine bereichsspezifische Betrachtung der Aufgaben angezeigt, die den Besonderheiten der dortigen Anforderungen Rechnung trägt. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass es sich beim präventiv-polizeilichen Gewahrsam – anders als beim Vollzug von Strafhaft – nicht um einen langzeitigen und eher gleichförmigen Vorgang handelt, sondern um ein kurzzeitiges und oft hoch dynamisches Geschehen, das die Vollzugsbeamten vor besondere Herausforderungen stellt. Das lassen bereits die gesetzlichen Eingangsvoraussetzungen für die Anordnung des Gewahrsams in § 35 PolG erkennen. So knüpft in Absatz 1 die Nr. 1 an den Schutz einer Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben an, insbesondere weil die Person sich in einem die freie Willensbildung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet, Nr. 2 setzt die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit voraus, also eine Situation unmittelbarer Gefahr, Nr. 3, 4 und 6 die Weigerung, polizeilichen Anordnungen Folge zu leisten, und Absatz 3, dass eine Person aus einer freiheitsentziehenden Maßnahme entwichen ist. All diese Situationen sind durch ein hohes Eskalations- und Konfliktpotenzial gekennzeichnet, das sich erfahrungsgemäß auch nach dem Erstzugriff in die Zeit des Gewahrsamsvollzugs hinein fortsetzen kann. Die besondere Sachkunde, Pflichtbindung und Leistungsfähigkeit von Beamtinnen und Beamten dient unter solchen Umständen in ausgeprägter Weise der Wahrung der Rechte betroffener Personen als auch dem Eigenschutz des eingesetzten Vollzugspersonals, dem alle polizeilichen Mittel zur Verfügung stehen, um reaktionsschnell auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können. Soweit die Gewahrsamnahme von Minderjährigen nach Absatz 2 zulässig ist, sind unter dem Gesichtspunkt der besonderen Schutzbedürftigkeit solcher Personen zu-

[12] BVerfGE 130, 76, 119 ff.; dazu zust. *Hippeli*, DVBl 2014, 1281; *Schladebach*/*Schönrock*, NVwZ 2012, 1011; krit. *Wiegand*, DVBl 2012, 1134.

[13] Vgl. *Hoffmann-Riem*, JZ 1999, 421, 427 f.; *Di Fabio*, JZ 1999, 585; *Bonk*, JZ 2000, 435; *Kruis*, ZRP 2000, 1; *Wagner*, ZRP 2000, 169; *Gusy*/*Lührmann*, StV 2001, 46; *Stober* (Hrsg.), Privatisierung im Strafvollzug, 2001.

[14] Vgl. etwa *Gusy*/*Lührmann*, StV 2001, 46, 52 f.: denkbar beim Objektschutz, der Überwachung von Monitoren und anderen Sicherungsanlagen, Fahrdiensten sowie der Materialverwaltung und Maschinenkontrolle; *Wagner*, ZRP 2000, 169, 172, nennt u. a. das Haus-, Versorgungs- und Betreuungsmanagement.

dem besondere Kompetenzen im Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen erforderlich.[15] Der Umstand, dass Beamte zu einer „aktiven ‚Treue zur Verfassung' verpflichtet" sind[16] und bei Verletzung ihrer Pflichten dienstrechtlich diszipliniert werden können, wirkt sich insbesondere bei intensiven Eingriffen in Freiheitsrechte und hoher Schutzbedürftigkeit betroffener Grundrechtsträger – wie hier – grundrechtsschonend aus. Die Übertragung ausgewählter Befugnisse auf Bedienstete, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind, vermag die sachgerechte Wahrnehmung dieser anspruchsvollen Aufgaben kaum im selben Maß zu gewährleisten.

Hinzu kommt, dass besondere Fachkenntnisse der Beliehenen hier – anders als beim Maßregelvollzug – nicht als Legitimationsquelle für eine Übertragung in Betracht kommen. Die Entwurfsbegründung geht im Gegenteil davon aus, dass spezifische Fachkenntnisse für den Vollzug des polizeilichen Gewahrsams gerade nicht erforderlich sind und *deshalb* diese Aufgabe zur Schonung der spezialisierten polizeilichen Personalressourcen zu übertragen sei. Das stellt den vom BVerfG entwickelten qualitativen Aspekt auf den Kopf.

Dass die Wahrnehmung der Aufsicht nach der Entwurfsbegründung (S. 30) weiterhin von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten ausgeübt werden soll, beseitigt im Übrigen nicht das Problem, dass der Vollzug des Gewahrsams nach der Konzeption des Entwurfs in der Regel – und nicht nur ausnahmsweise, etwa in ungeplanten Situationen akuter Personalnot – Beliehenen übertragen wird. Andernfalls wäre die beabsichtigte personelle Umstrukturierung auch kaum zu erreichen. Selbst unter einem quantitativen Blickwinkel erscheint die Übertragung daher nicht unbedenklich.

c) Fiskalische Erwägungen

Soweit hinter der beabsichtigten Kompetenzübertragung fiskalische Überlegungen stehen, ist darauf hinzuweisen, dass nach den vom BVerfG entwickelten Maßstäben rein fiskalische Gesichtspunkte zur Legitimierung eines Ausnahmefalls nicht hinreichen.[17] Dass solche Gesichtspunkte hier einen tragenden Grund für die beabsichtigte Übertragung darstellen, erschließt sich daraus, dass mit der im Gesetzentwurf dargestellten Begründung, „der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (müsse) auch in Nordrhein-Westfalen auf Aufgaben, deren Wahrnehmung die in der polizeilichen Ausbildung erworbenen spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse erfordert, fokussiert werden" (S. 30), eine Vielzahl anderer polizeilicher Tätigkeiten, welche nur eingeschränkt Spezialkenntnisse erfordern (etwa Überwachung des Straßenverkehrs, Streifenfahrten, Objektbewachung, Identitätsfeststellung, Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen, Durchsuchung von Sachen, Personen und Wohnungen, etc.), ebenso für eine Übertragung in Betracht gezogen werden könnten und es sich demnach nicht um die Regelung eines durch bereichsspezifische Gründe gebote-

[15] Vgl. BVerfGE 116, 69, 84 ff. zum Jugendstrafvollzug.
[16] *Badura*, a. a. O., Rn. 60.
[17] BVerfGE 130, 76, 116 f.

nen besonderen Ausnahmefalls handelt. „*Gründe, die sich in gleicher Weise wie für die ins Auge gefasste Ausnahme auch für beliebige andere hoheitsrechtliche Tätigkeiten anführen ließen, der Sache nach also nicht nur Ausnahmen betreffen, scheiden (…) als mögliche Rechtfertigungsgründe für den Einsatz von Nichtbeamten in grundsätzlich von Art. 33 Abs. 4 GG erfassten Funktionen von vornherein aus.*“[18] Letzten Endes sollen hier vor dem Hintergrund des bestehenden Personaldefizits mit der Übertragung von Aufgaben des Gewahrsamsvollzugs personelle Ressourcen bei der Polizei geschont werden. Das ist eine rein fiskalische Überlegung, mit der sich die Übertragung nicht legitimieren lässt.

2. Zu Absatz 4 Satz 2

Sieht man die Übertragung von Aufgaben im Bereich des Gewahrsamsvollzugs in Teilbereichen, in denen in der Regel keine intensiven Grundrechtseingriffe erfolgen, als grundsätzlich legitimierungsfähig an, so müssen diese Bereiche durch den Gesetzgeber gegen die von den Beamtinnen und Beamten wahrzunehmenden Befugnisse klar abgegrenzt werden. Die Übertragung ist dann wegen der Abweichung vom Regelbild der Verfassungsordnung und wegen der Wesentlichkeit einzelner Modalitäten der Beleihung für den Grundrechtsschutz und den Funktionsvorbehalt nur durch Gesetz möglich. Die konkrete Ausgestaltung muss in ausreichender Weise eine gesetzesgebundene, demokratisch legitimierte Aufgabenerledigung sicherstellen.[19] Nach diesem Maßstab dürfte die nähere Bestimmung der zu übertragenden Befugnisse durch Rechtsverordnung des Innenressorts nicht genügen.

Im Grundsatz gilt das auch für die Ermächtigung zum Erlass weiterer Regelungen für den Vollzug der Freiheitsentziehung. Soweit mit dem Vollzug Eingriffe in Grundrechte verbunden sind, muss die Entscheidung über Grund und Reichweite der Befugnisse grundsätzlich beim parlamentarischen Gesetzgeber verbleiben. § 37 Abs. 3 PolG enthält hierzu bislang nur rudimentäre Regelungen. Dass durch den Vollzug „die für die Bestimmung der ‚Wesentlichkeit‘ relevante Grundrechtsbetroffenheit (nicht) intensiviert“ werde (S. 30), trifft in dieser Allgemeinheit nicht zu. Anders als Befugnisse, die lediglich eine „Verschärfung“ der Freiheitsentziehung bewirken (etwa disziplinarischer Arrest, Einschluss in einem besonderen Teil der Vollzugsanstalt[20]) können bestimmte Befugnisse zur Ausgestaltung des Vollzugs einer Freiheitsentziehung (etwa Einschränkung von Besuchsrechten, Durchsuchung des Haftraums, Verweigerung der Teilnahme an Gemeinschaftsaktivitäten, etc.) durchaus eine eigene Eingriffsqualität besitzen und daher von Betroffenen selbstständig mit Rechtsbehelfen angegriffen werden.[21] Dass der Vollzug des Polizeigewahrsams bislang nur auf der Ebene des Verwal-

[18] BVerfGE 130, 76, 116.
[19] Badura, a. a. O., Rn. 15.
[20] BVerfG NJW 2018, 2619, 2621 (Rn. 69); vgl. auch BVerfGE 130, 76, 110 f.
[21] Ausf. zur verfassungsrechtlichen Relevanz von Entscheidungen im Strafvollzug *Güntge*, in: Jahn/Krehl/Löffelmann/Güntge, Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen, 2. Aufl. 2017, S. 485 ff. m. w. N. Die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG (vgl. insbes. BVerfGE 33, 1; 40, 276; 116, 69) hat in der Folge zur Schaffung des StVollzG und nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 zur Schaffung von Strafvollzugs- und

tungsinnenrechts geregelt ist, dürfte sich daraus erklären, dass Polizeigewahrsam bislang als sehr kurzzeitige Maßnahme ausgeformt war. Mit der deutlichen Ausweitung der möglichen Gewahrsamsdauer durch das Sechste Änderungsgesetz zum Polizeigesetz hat sich die Intensität des Vollzugs und damit die Grundrechtsrelevanz der diesen ausgestaltenden Befugnisse jedoch in wesentlicher Weise geändert. Sowohl die Qualität der Freiheitsentziehung als auch etwaige zusätzliche Grundrechtseingriffe sind daher „in berechenbarer, messbarer und kontrollierbarer Weise zu regeln".[22]

3. Zu Absatz 5

Gegen die Regelung, die ein im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angelegtes „Abstandsgebot" zwischen präventivem und repressivem Freiheitsentzug spiegelt, bestehen keine Einwände.

V. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 37a PolG-E)

Die Schaffung einer eigenständigen Rechtsgrundlage für Fixierungen im Polizeigewahrsam dient der Umsetzung von Vorgaben des BVerfG in seiner Entscheidung vom 24.07.2018 und ist grundsätzlich zu begrüßen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von § 37a PolG-E besteht jedoch Verbesserungspotenzial.

Wenig überzeugend erscheint bereits die Legaldefinition der Fixierung als „Fesselung sämtlicher Gliedmaßen an die in polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen dafür vorgesehenen Fixierungsstellen". Das BVerfG umschreibt die in seinem Judikat gegenständlichen 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierungen treffend als „vollständige Aufhebung der Bewegungsfreiheit".[23] Eine solche vollständige Aufhebung der Bewegungsfreiheit ist nicht nur bei einer Fesselung „sämtlicher" (welcher?) Gliedmaßen und nicht nur bei Nutzung der in den polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen vorgesehenen Fixierungsstellen denkbar, sondern beispielsweise auch bei entsprechender Fesselung in einem Polizeifahrzeug, in dem die betroffene Person über einen nicht nur kurzfristigen Zeitraum hinweg auf ihre Verbringung zur Polizeidienststelle wartet. Generell erscheint die – beabsichtigte (Änderungsantrag S. 4) – gewahrsamsspezifische Präzisierung der Vorschrift recht starr. Da die Vorschrift – wie der Änderungsantrag zurecht betont – eine polizeiliche Befugnisse einschränkende Zielrichtung hat, wirkt sich die enge Fassung der Norm tendenziell einschränkungsbegrenzend und damit grundrechtsbelastend aus. Vorzugswürdiger wäre es, sich hier an den auf Bundesebene gefundenen Lö-

---

Jugendstrafvollzugsgesetzen in den Ländern geführt. Der verfassungsrechtliche Grundgedanke dieser Regelungen lässt sich zwanglos auf den polizeilichen Gewahrsam übertragen.

[22] BVerfG NJW 2018, 2619, 2622 (Rn. 79).

[23] BVerfG NJW 2018, 2619, 2621 (Rn. 68, 70); im Gegensatz dazu handelt es sich bei einer Freiheitsentziehung (in Abgrenzung zu einer bloßen Freiheitsbeschränkung) um die Aufhebung der Bewegungsfreiheit „nach jeder Richtung hin", was zweifellos bei der Unterbringung in einem Haftraum gegeben ist. Die Fixierung ist also eine in ihrer Eingriffsqualität stark gesteigerte Freiheitsentziehung.

sungen zu orientieren. Der mit Gesetz vom 19.6.2019[24] neu geschaffene § 171a StVollzG definiert Fixierungen in Anlehnung an die Formulierung des BVerfG als „Fesselung, durch die die Bewegungsfreiheit des Gefangenen vollständig aufgehoben wird".[25]

Zu weit erscheint andererseits die Fassung der materiellen Voraussetzungen für eine Fixierung durch Verweis auf § 69 Abs. 7 StVollzG und die dort genannten „bedeutenden Rechtsgüter anderer". Fraglich ist dabei schon unter Bestimmtheitsaspekten, welche Rechtsgüter „bedeutend" sind (gibt es auch unbedeutende Rechtsgüter?).[26] In seinem zugrunde liegenden Judikat hat das BVerfG zwar die Regelung des § 25 PsychKHG BW, welche ebenfalls diese Formulierung enthält, nicht explizit beanstandet und für Bayern die Anordnung von Fixierungen sogar trotz Fehlens einer gesetzlichen Grundlage als zulässig erachtet, „soweit sie unerlässlich sind, um eine gegenwärtige erhebliche Selbstgefährdung oder eine erhebliche Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer abzuwenden."[27] Andererseits hat der Senat aber an mehreren Stellen ausgeführt, die Fixierung eines Untergebrachten könne „zur Abwendung einer drohenden gewichtigen Gesundheitsschädigung sowohl des Betroffenen selbst als auch anderer Personen wie des Pflegepersonals oder der Ärzte gerechtfertigt sein".[28] Damit wird der Anwendungsbereich der Fixierung – zurecht – auf Fälle der unmittelbar drohenden schwerwiegenden Verletzung der Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit begrenzt. Darüber geht § 37a Satz 1 PolG mit dem Verweis auf § 69 Abs. 7 StVollzG deutlich hinaus. Schon dass eine *gewichtige* Gesundheitsschädigung, also ein intensiver Eingriff in das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit drohen muss, geht aus der Bezugnahme auf „bedeutende Rechtsgüter" und deren „erhebliche Gefährdung" nicht hervor. Außerdem lässt die Norm zwanglos die Fixierung z. B. zum Schutz von Eigentum zu, ohne eine weitere Eingrenzung erkennen zu lassen. Hinzu kommt, dass § 69 Abs. 7 StVollzG das für die Eingrenzung der Maßnahme wichtige Merkmal der Gegenwärtigkeit[29] lediglich auf den Tatbestand der Selbstgefährdung bezieht. Für den Bereich des Strafvollzugs hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit der Fixierung neben den Fällen der Selbsttötung und Selbstverletzung ausdrücklich auf die „gegenwärtige erhebliche Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen

[24] BGBl I S. 840.

[25] Vgl. dazu BR-Drs. 219/19; BT-Drs. 19/8939, 19/9767, 19/10243; Fechner, BT-Plenarprotokoll, 101. Sitzung, S. 12332 C, D.

[26] Vgl. dazu bereits die Kontroverse zu Art. 11 Abs. 3 Satz 2 BayPAG. Die PAG-Kommission hat in ihrem Abschlussbericht (Fn. 3) darauf hingewiesen, es hätten sich „keinerlei Anhaltspunkte dafür ergeben, dass es eine sachliche, etwa aus bestehenden Gefahrenlagen resultierende Notwendigkeit dafür gäbe, anstelle der Formulierung ‚überragend wichtige Rechtsgüter' die Formulierung ‚bedeutende Rechtsgüter' zu verwenden" (S. 30).

[27] BVerfG NJW 2018, 2619, 2626, 2628 (Tenor Ziff. 4. b; Rn. 108, 129). Nur am Rande ist anzumerken, dass die Herleitung einer Befugnis zur Fixierung ohne gesetzliche Ermächtigung unmittelbar aus der Verfassung – und damit unter Umgehung des Parlamentsvorbehalts – weitreichende und sehr kritisch zu sehende Implikationen für das Verständnis des Untermaßverbots beinhaltet. Der vom BVerfG in diesem Zusammenhang sonst regelmäßig betonte gesetzgeberische Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum wird dadurch auf eine bestimmte verfassungsrechtlich gebotene Handlungspflicht verengt.

[28] BVerfG NJW 2018, 2619, 2622 (Rn. 75); ähnlich Rn. 92: „unmittelbare Gefahr für Leben und körperliche Unversehrtheit des Betroffenen selbst oder Dritter"; Rn. 120: „Die Fixierung dient regelmäßig dem Zweck, in Ausnahmesituationen gegenwärtigen erheblichen Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Betroffenen und Dritter zu begegnen. Zu diesem Zweck kann sie zulässig sein, wenn der Betroffene sich selbst oder andere in einer Weise gefährdet, die nicht anders beherrschbar ist."

[29] Vgl. BVerfG NJW 2018, 2619, 2626 f. (Rn. 109).

Personen“ (§ 171a Abs. 1 StVollzG) begrenzt. Dieser Eingrenzung ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zuzustimmen. In Bayern ist der Gesetzgeber mit Art. 74 Abs. 7 BaySvVollzG, Art. 98 Abs. 2 Satz 1 BayStVollzG, Art. 29 Abs. 3 Satz 1 BayPsychKHG und Art. 25 Abs. 3 Satz 1 BayMRVG denselben Weg gegangen.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass sich die zulässigen Voraussetzungen für eine Fixierung im Polizeigewahrsam durchaus anders – und enger – darstellen dürften als im Maßregelvollzug und auch Strafvollzug. Der Maßregelvollzug findet seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gerade in der auf Resozialisierung und Heilung angelegten besonderen medizinischen, psychiatrischen und psychologischen Behandlung der untergebrachten Personen. Der Vollzug der Behandlung ist für den Maßregelvollzug unverzichtbar, weshalb eine unmittelbare Gefährdung der die Behandlung – notfalls gegen den Willen der untergebrachten Person[30] – durchführenden Ärzte und des Pflegepersonals zugleich die Legitimierbarkeit der Freiheitsentziehung in Frage stellt. Das BVerfG fordert daher, dass die Fixierung im Maßregelvollzug *„als besondere Sicherungsmaßnahme zur Abwehr einer sich aus der Grunderkrankung ergebenden Selbst- oder Fremdgefährdung (…) mit der in der Unterbringung stattfindenden psychiatrischen Behandlung der Grunderkrankung in engem Zusammenhang stehen*“ müsse. Ihre Erforderlichkeit sei deshalb *„unter Berücksichtigung der psychiatrischen Behandlungsmaßnahmen – etwa der Erfolgsaussichten eines Gesprächs oder einer Medikation – zu beurteilen*“.[31] Etwas eingeschränkt gilt dies auch für den ebenfalls auf Resozialisierung angelegten Strafvollzug. Auf den Vollzug des polizeilichen Gewahrsams, bei dem es sich um eine ihrer Natur nach kurzfristige, eine unmittelbar drohende schwere Rechtsgutsverletzung abwehrende Maßnahme handelt, trifft diese Überlegung hingegen nicht zu. Der Schutz des Aufsichtspersonals oder anderer Personen kann dort im Regelfall ohne weiteres durch eine einfache Fesselung und die Verwendung anderer Hilfsmittel (z. B. Einsatz einer Spuckhaube oder eines Schutzschildes) oder die räumliche Isolierung der in Gewahrsam genommenen Person gewährleistet werden. Dass eine Isolierung nach den Feststellungen des BVerfG „nicht in jedem Fall als milderes Mittel“ angesehen werden könne[32], kann zwar im Einzelfall ein Absehen von dieser Maßnahme gebieten, aber nicht allgemein eine Ermächtigung zur Fixierung legitimieren.

Als eine Fixierung rechtfertigender Grund dürfte für den Bereich des polizeilichen Gewahrsams daher nur eine unmittelbar drohende gewichtige Selbstgefährdung der in Gewahrsam befindlichen Person in Betracht kommen. Auf diesen Fall sollte § 37a PolG-E ausdrücklich beschränkt werden.

Verfahrensrechtlich ist fraglich, ob die Regelung der Belehrungspflicht den verfassungsgerichtlichen Vorgaben entspricht. Mit dem Verweis auf § 70 Abs. 4 Satz 3 StVollzG ist der Betroffene lediglich „nach der Beendigung einer Fixierung, die nicht richterlich angeordnet

[30] Vgl. dazu BVerfGE 128, 282, 300 ff.
[31] BVerfG NJW 2018, 2619, 2623 (Rn. 83).
[32] BVerfG NJW 2018, 2619, 2623 (Rn. 80). Welche Fälle das BVerfG damit im Blick hat, bleibt undeutlich. Denkbar wäre z. B., dass die betroffene Person unter Klaustrophobie leidet.

worden ist“, über sein Recht, die Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen, zu belehren. Das BVerfG erstreckt diese Pflicht, der es eine hohe Bedeutung beimisst, aber auf jede Art der Anordnung.[33] Im Übrigen bestehen gegen die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Norm keine Einwände.

C. Schlussbemerkung

Der gegenständliche Gesetzentwurf ist in weiten Teilen nicht zu beanstanden. Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet die beabsichtigte Übertragung von Aufgaben des Gewahrsamsvollzugs auf Personen, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sind. Gerade die Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit der sehr eingriffsintensiven und konfliktträchtigen präventiven Freiheitsentziehung lässt die vom Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG abgesicherte besondere Sachkunde, Pflichtbindung und Leistungsfähigkeit von Beamtinnen und Beamten als schwer verzichtbar erscheinen. Die Normierung einer Befugnis zur Fixierung festgehaltener Personen in § 37a PolG-E begegnet Bedenken unter Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten sowie hinsichtlich der Ausgestaltung der Belehrungspflicht.

Über den Rahmen der mit dem gegenständlichen Gesetz beabsichtigten Änderungen hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen unter anderen Aspekten noch Potenzial zur Verbesserung seiner Anwendungsfreundlichkeit aufweist. Dies betrifft neben den unter B.II.1. bereits angesprochenen datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten die unübersichtliche Regelung des gerichtlichen Verfahrens[34], die in einem eigenen Abschnitt gebündelt werden könnte, sowie die stark verbesserungsfähige Ausgestaltung der Regelungen betreffend die zweckändernde Datenverwendung und den Schutz grundrechtssensibler Bereiche. In diesen Bereichen sollte das einfache Recht aus seinen verfassungsrechtlichen Bezügen heraus grundsätzlich neu praxisgerecht und dogmatisch schlüssig entwickelt werden.[35]

München, den 25. Oktober 2019 Dr. Markus Löffelmann

[33] BVerfG NJW 2018, 2619, 2623, 2626 f. (Rn. 85, 106, 111).
[34] Verweise auf das FamFG finden sich derzeit in § 14a Abs. 2, § 17 Abs. 2, § 20c Abs. 4, § 21 Abs. 3, § 31 Abs. 4, § 33 Abs. 4, § 34b Abs. 2, § 34c Abs. 6, § 36 Abs. 2 und § 42 Abs. 1 PolG.
[35] Vgl. zu Regelungsvorschlägen *Löffelmann* GSZ 2019, 16 ff. und *ders.*, GSZ 2019, 190 ff., sowie für den Bereich des Verfassungsschutzes die (nicht erfolgreichen) Änderungsanträge der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag in den beiden jüngsten Gesetzgebungsverfahren zum BayVSG, Bayerischer Landtag, Drs. 17/11610, 2, 20 ff. und 17/21807.

DPolG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB

DPolG • Graf-Adolf-Platz 6 • 40213 Düsseldorf

Präsident des Landtags
Nordrhein - Westfalen

Postfach 101143

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1980

Alle Abg

Landesverband NRW

Graf-Adolf-Platz 6
40213 Düsseldorf
Telefon 0211/93368667
Telefax 0211/93368679

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

Düsseldorf, 24. Oktober 2019

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7549
Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/7625

Anhörung des Innenausschusses am 12.11.2019

Die Deutsche Polizeigewerkschaft NRW (DPolG NRW) bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung nehmen zu können.

Die DPolG NRW begrüßt es, dass die Landesregierung in gewissen Bereichen, die seinerzeit von der DPolG NRW beschriebenen Problembeschreibungen aufgenommen hat und einer Lösung zuführen will.

Die DPolG NRW hatte in der Vergangenheit stets die Entlastung des vollzugspolizeilichen Dienstes gefordert. Hierzu hatte sie unter anderem die Möglichkeit dargelegt, den Objektschutzdienst an private Sicherheitsanbieter auszulagern und den Einsatz von Regierungsbeschäftigten in gewissen Einsatzbereichen vorgeschlagen. Durch den Einsatz von Regierungsbeschäftigen im Polizeigewahrsam, die verschiedenen Tätigkeiten ausüben, können vollzugspolizeiliche Kräfte entlastet werden. [1] In erster Linie kommen Tätigkeiten im Bereich des Vorführdienstes, die Gewahrsamsdokumentation, die / Kontrollgänge bei eingelieferten Personen, die Beobachtung des Toilettenganges, etc. infrage. Letztlich bildet der Funktionsvorbehalt des Art. 33 (4) GG die absolute Grenze des Tätigkeitsbereiches der Regierungsbeschäftigten. Dort, wo hoheitliche Maßnahmen zum Tragen kommen, die unmittelbar mit messbaren Grundrechtseingriffen verbunden sind, müssen ausschließlich von Polizeivollzugsbeamten durchgeführt werden. In dieser Hinsicht ist es auch konsequenterweise richtig, dass die jeweilige Verantwortung des Dienstbetriebes bei Polizeivollzugsbeamten anzusiedeln ist.

[1] So auch: Ergebnisse der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten“

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es unabdingbar, dass der Einsatz von Regierungsbeschäftigen im Polizeigewahrsam einer rechtlichen Grundlage zugeführt wird.
Neben der gesetzlichen Grundlage im Polizeigesetz des Landes NRW muss auch u.a. das Aufgabenfeld und das Tragen von Dienstkleidung in einer Ausführungsbestimmung – Vollzugsordnung für den praktischen Dienst – geregelt werden. Diese gesetzliche Regelung darf aus Sicht der DPolG NRW nicht so weit reichen, wie es die gesetzlichen Grundlagen anderer Bundesländer voraussehen, die bereits hoheitliche Eingriffsbefugnis - quasi im Wege einer „Beleihung“ - weiterleiten.
Die DPolG NRW befürwortet ebenfalls die Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Fixierung als Ultima Ratio von Personen im Gewahrsam, die nicht aufgrund psychischer Belastungen, sondern in erster Linie aufgrund ihrer momentanen, emotionalen Erregung physisch ihren Zustand nach außen zeigen. In diesen Fällen ist es gerade zum Schutz der Person des Eingelieferten, sowie der im Gewahrsam eingesetzten Dienstkräfte, unabdingbar, das Gefahrenpotential möglichst klein zu halten, um Verletzungsrisiken weitestgehend auszuschließen. Die hierbei angeführten Formschriften, der ärztlichen Begutachtung, der Beobachtung des Fixierten, der Richtervorbehalt und die Regelung bei Gefahr im Verzuge, sind unabdingbar.

Aus Sicht der DPolG NRW bedarf die Einführung der Regelung über eine Fixierung jedoch begleitender Maßnahmen. Hierzu zählt zum Beispiel die zur Verfügungstellung von ordnungsgemäßen Fixierungsmitteln, da die vorhandenen Handfesseln in erster Linie zur Fesselung bestimmt sind. So könnten zum Beispiel Klettfesseln in Betracht kommen, die das Verletzungsrisiko des Eingelieferten verhindern.

Letztlich muss aus Sicht der DPolG NRW auch die ständige Fortbildung der eingesetzten Regierungsbeschäftigen Berücksichtigung finden, um so neben der Professionalität auch die Sensibilisierung der Dienstkräfte gewährleisten zu können.

Die DPolG NRW begrüßt es, dass die Befristung der in § 15 c PolG NRW - im Hinblick auf die hohen Fallzahlen von Gewaltdelikten gegen Polizeivollzugsbeamtinnen-/ beamte - entfallen soll. Der Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams) ist der richtige Schritt, um dem Gewaltpotential entgegentreten zu können, der aber nicht abschließend sein kann. Zu Denken ist auch an die Einführung eines Distanzelektroimpulsgerätes, das zur Vermeidung von Handlungsalternativen zwischen dem nicht mehr geeigneten Einsatz von körperlicher Gewalt - einschließlich der zurzeit vorhandenen Hilfsmittel der körperlichen Gewalt und den Einsatz der Schusswaffe - führen kann. Hierdurch wird auch der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Aus Gründen der Rechtsgleichheit spricht nichts dagegen, dass die aufgezeichneten Daten auch im Rahmen der gerichtlichen Aufarbeitung eines Einsatzes dem Betroffenen zur Verfügung gestellt werden.

Letztendlich ist es aus Gründen der Rechtssicherheit konsequent, die Rechtsprechung des BVerfG aufzunehmen, mögliche Auswirkungen von Vorfeldmaßnahmen im Sinne des § 12 I Nr. 4 PolG NRW einer gesetzlichen Grundlage zuzuführen und Art. 8 GG in das Zitiergebot des § 7 PolG NRW zu implementieren.

Gewerkschaft der Polizei NRW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2003

Alle Abg

4. November 2019

Stellungnahme

zum

7. Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

Drucksache 17/7549
Drucksache 17/7624

Gewerkschaft der Polizei NRW

Die Gewerkschaft der Polizei NRW (GdP) bedankt sich zunächst für die Gelegenheit, zu o.g. Gesetzentwurf bzw. dem Änderungsantrag Stellung nehmen zu dürfen.

Wir werden unseren Anmerkungen allgemeine Vorbemerkungen voranstellen, die sich auf beide Gesetzesinitiativen beziehen und dann zu den einzelnen Vorschlägen Stellung beziehen.

A. Allgemeine Vorbemerkungen

Die GdP wird sich in ihrer Stellungnahme auf die inhaltlichen Änderungsvorschläge beschränken. Die redaktionellen Folgeänderungen werden wir nicht gesondert kommentieren, wir gehen davon aus, dass diese zutreffend sind.

Wir sind zunächst überrascht gewesen, dass der Entwurf der Landesregierung (Drs. 17/7549, im Weiteren: Entwurf) jetzt den im ursprünglichen Entwurf des Ministeriums des Inneren (Az: 432-57.03.02) enthaltenen Vorschlag eines neuen § 37 a nicht mehr enthält. Dieser befindet sich jetzt aber im Änderungsantrag der Fraktionen CDU und FDP (Drs. 17/7624, im Weiteren Änderungsantrag), allerdings in geändertem Wortlaut. Der GdP entzieht sich die Kenntnis, warum der § 37 a nicht mehr im Entwurf enthalten ist. Der Grund für die Änderung, nämlich den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden, erschien uns schon im Ursprungsentwurf sachdienlich. Von daher kann grundsätzlich begrüßt werden, dass die Fraktionen jetzt einen entsprechenden Änderungsantrag eingebracht haben.

Bedenken hat die GdP allerdings dagegen, dass jetzt in § 37 Abs. 4 (neu) eine Befugnis enthalten ist, zukünftig auch auf Bedienstete der Polizei, die nicht Polizeivollzugsbeamtinnen oder –beamte sind, Aufgaben im Polizeigewahrsam zu übertragen.

Auch das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Begehren, den Vollzug des Gewahrsams durch Rechtsverordnung zu regeln, kann nicht auf die Zustimmung der GdP treffen. Bisher wurde der Vollzug des Polizeigewahrsams durch die Gewahrsamsordnung, also einen Erlass, geregelt, der der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung unterliegt. Dies würde zukünftig entfallen. Da eine Regelung des Vollzugs des Polizeigewahrsams aber regelmäßig auch Bestimmungen enthält, die dem Eigenschutz und dem Schutz der Arbeitsbedingungen der dort eingesetzten Kräfte dient, halten wir es für unabdingbar, dass solche Bestimmungen auch zukünftig der Mitbestimmung unterliegen.

B. Forderungen und Positionen

1. Zum Entwurf, Artikel 1

a) **Zu Ziffer 1**

Die Änderung in § 7, Einschränkungen von Grundrechten, ist nachvollziehbar und rechtlich geboten, da dadurch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle bei Identitätskontrollen an polizeilichen Kontrollstellen im Vorfeld von Versammlungen umgesetzt werden sollen.

b) **Zu Ziffer 3, Änderungen des § 15 c**

aa) zu Ziffer 3 a, Änderungen des § 15 c Abs. 4 Satz 2

Zum einen wird die Lesbarkeit durch die Änderung verbessert. Zum anderen ist nachvollziehbar, dass die betroffenen Personen ein Interesse daran haben könnten, die Rechtmäßigkeit von aufgezeichneten Maßnahmen überprüfen zu können. Dass dazu die in § 4 Abs. 4 Satz 1 enthaltene Löschfrist ausgesetzt werden kann, ist nachvollziehbar.

bb) zu Ziffer 3 b, Änderungen des § 15 c Abs. 9

Die Aufhebung des § 15 c Abs. 9 ist zum einen folgerichtig und zum anderen dringend geboten.

§ 15 c Abs. 9 S. 1 und 2 sind mit dem Bericht an den Landtag (Vorlage 17/2315 vom 31.07.2019) obsolet geworden und können aufgehoben werden.

Die Aufhebung von § 15 c Abs. 9 S. 3 ist zwingend geboten. Andererseits entfiele ab 01.01.2020 die Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bodycam. Die GdP hält die flächendeckende Einführung und den Einsatz der Bodycam aber für unverzichtbar. Die in der Begründung auf Seite 27 des Entwurfs enthaltenen Zahlen der Gewaltdelikte gegen Polizeivollzugsbeamte sind ein eindeutiger Beleg dafür, dass die Gewalt gegen unsere Kolleginnen und Kollegen ständig zunimmt. Genauso verhält es sich mit verbalen Attacken und Respektlosigkeiten, denen Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen täglich in ihrem Dienst ausgesetzt sind. Die Bodycam, und das belegen die Erfahrungen z.B. in Hessen und Rheinland-Pfalz aber auch die Auswertung des Abschlussberichts des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaft (IPK) zum Pilotprojekt zur Erprobung des Einsatzes von Bodycam (Landtagsvorlage 17/2315), entfaltet eine präventive Wirkung. Von daher ist ein zeitnaher flächendeckender Einsatz der Bodycam aus GdP-Sicht unverzichtbar. Daher ist die hier vorgeschlagene Gesetzesänderung absolut geboten.

cc) zu Nr. 11 Änderung des § 37 Abs. 4

Rechtsgrundlage für den Einsatz von Angestellten im öffentlichen Dienst im Polizeigewahrsam

Angestellte werden bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen bereits in einer Vielzahl von Bereichen eingesetzt, in denen sie die Beamtinnen und Beamten wirkungsvoll entlasten und mit ihrem Spezialwissen unterstützen können. Aus Sicht der GdP ist aber dort eine Grenze zu ziehen, wo zur Durchführung von Maßnahmen vollzugspolizeiliche Kompetenzen erforderlich sind. Das gilt insbesondere, wo getroffene Maßnahmen unmittelbar erhebliche Grundrechtseingriffe darstellen. Genau diese Grenze überschreitet der Gesetzentwurf, indem er die Grundlage dafür schafft, polizeiliche Eingriffsrechte im Gewahrsam auf Angestellte zu übertragen.

Aus Sicht der GdP ist deshalb der Ansatz, ausgerechnet im grundrechtssensiblen Bereich des Gewahrsams Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) durch Angestellte zu ersetzen, nicht nachvollziehbar. Der Einsatz von Angestellten bei der Über-

wachung von Geschwindigkeitsmessungen hat eine andere Qualität, als die Überwachung von Gefangenen. Freiheitsentziehende Maßnahmen gehören bislang aus guten Gründen zum Kernbereich vollzugspolizeilicher Aufgaben. Das gibt der Gesetzentwurf mit Blick auf die angespannte Personalsituation der Polizei auf.

Anders als durch die Begründung des Gesetzentwurfs behauptet, kommt es aber gerade auch im Gewahrsamsbereich auf die spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse von Polizeivollzugsbeamten an. Das im Gewahrsam eingesetzte Personal kommt regelmäßig mit Konfliktsituationen in Berührung, die höchste Ansprüche stellen. In diesem Zusammenhang müssen oft auch weitere Maßnahmen getroffen werden, die polizeiliche Eingriffsbefugnisse erfordern. Hier auf Angestellte zu setzen, ist aus Sicht der GdP nicht zielführend.

Nordrhein-Westfalen ist deshalb bislang aus guten Gründen dem Beispiel anderer Bundesländer nicht gefolgt, die die Übertragung polizeilicher Aufgaben in einem derart grundrechtssensiblen Bereich zulassen.

Der Ansatz steht auch im Widerspruch zu sonstigen Regelungen des Gesetzentwurfs, der ausdrücklich die Grundrechtsrelevanz der im Gewahrsam getroffenen Maßnahmen in den Vordergrund stellt und mit guten Argumenten erhöhte Anforderungen an die Bestimmtheit und gesetzliche Regelungsebene vorsieht. Dazu passt es nicht, wenn gleichzeitig die Anforderungen an das Personal, das diese Grundrechtseingriffe durchführen und davon Betroffene überwachen soll, abgeschwächt werden sollen.

Auffällig ist auch, dass das Strafvollzugsgesetz NRW in § 96 eine wesentlich restriktivere Regelung enthält, die an der Aufgabenwahrnehmung durch Vollzugsbeamtinnen und -beamte festhält.

Zur näheren Ausgestaltung des Einsatzes von Angestellten im Gewahrsamsvollzug aber auch zu den Regelungen des Vollzugs des Polizeigewahrsams im Übrigen wird eine Ermächtigung zur Schaffung einer Rechtsverordnung geschaffen.

Das Anliegen des Gesetzentwurfs ist mit Blick auf die hohe Bedeutung der Betroffenenrechte zwar grundsätzlich nachvollziehbar, führt aber im Ergebnis zu einer Einschränkung der Mitbestimmung, da Mitbestimmungsrechte des Personalrats durch den Gesetzesvorbehalt ausgehebelt werden. Die Gewahrsamsordnung beinhaltet aber neben den Regelungen, die die Gefangenen betreffen, auch eine Vielzahl von Vorschriften, die letztlich der Eigensicherung der im Gewahrsam eingesetzten Beschäftigten bezwecken. Deshalb ist die Überführung aller Regelungen aus der Gewahrsamsordnung in der aktuellen Fassung in eine Rechtsverordnung zu überdenken.

Sofern die Gewahrsamsordnung in eine Rechtsverordnung umgewandelt wird, ist eine Beteiligung der Personalräte aufgrund des Vorrangs einer gesetzlichen Regelung (§ 72 Abs. 4 S. 1 LPVG) effektiv ausgeschlossen. Das personalvertretungsrechtliche Mitbestimmungsverfahren verpflichtet Dienstherrn und Personalrat dazu, grundsätzlich eine einvernehmliche Maßnahme zu treffen. Gelingt dies nicht, kann die Einigungsstelle angerufen werden, die abschließend entscheidet. Hierdurch wird sichergestellt, dass die schutzwürdigen Interessen der Beschäftigten und ihre professionelle Erfahrung bestmöglich berücksichtigt werden.

Wird dieses Verfahren ausgeschlossen, können die Interessen der Beschäftigten lediglich im Wege der Anhörung der Spitzenorganisationen nach § 93 Landesbeamtengesetz (sog. Verbändeanhörung) geltend gemacht werden. Gegenüber dem Mitbestimmungsverfahren sind in diesem Verfahren die Möglichkeiten der Beschäftigten, ihre Interessen geltend zu machen, deutlich eingeschränkt, da keine Verpflichtung zu einer einvernehmlichen Lösung von Konflikten besteht.

Das Bestreben, dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen, darf aus Sicht der GdP nicht dazu führen, dass für elementare Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten, wie etwa der Mitbestimmung bei Maßnahmen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz oder der Unfallverhütung nach § 72 Abs. 4 Nr. 7 LPVG im Bereich des Polizeigewahrsams kein Anwendungsbereich mehr verbleibt.

dd) zur Änderung des § 37 Abs. 5

Ob die Polizeibehörden tatsächlich zur Durchführung eines längerfristigen Gewahrsams ertüchtigt wurden, wie es die Begründung des Entwurfs auf S. 31 ausführt, darf zumindest angezweifelt werden.

Die der GdP vorliegenden Rückmeldungen aus verschiedenen Behörden lassen hier zumindest Zweifel aufkommen. Von daher kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass auch zukünftig im Wege der Amtshilfe auf Justizvollzugsanstalten zurückgegriffen werden muss.

C. Änderungsantrag

Vorgeschlagene Einfügung einer Ziffer 13 in den „Entwurf“, neuer § 37 a Fixierung festgehaltener Personen

Aus Sicht der GdP ist es erforderlich, die in der Gesetzesbegründung zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Fixierung auch für den polizeilichen Gewahrsam umzusetzen.

Aus unserer Sicht ist es auch zu begrüßen, dass die Definition der Fixierung in § 37 a Satz 1 spezifisch an die Gegebenheiten im Polizeigewahrsam angepasst wird.

Auch der Richtervorbehalt als elementarer Bestandteil der Entscheidung des BVerfG vom 24.07.2018 ist unabdingbar.

Nicht ersichtlich erscheint uns aber die Notwendigkeit der Einführung einer obligatorischen Einholung einer ärztlichen Stellungnahme vor Durchführung der Fixierung. Wer sich die Voraussetzungen ansieht, die zu einer Fixierung führen können (gegenwärtige erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung) der erkennt sehr schnell, dass hier das Vorliegen einer „Gefahr im Verzuge“ eher die Regel als die Ausnahme sein wird. Von daher wird es in der Realität schwer werden, die ärztliche Stellungnahme vor der Fixierung einzuholen. Außerdem hatte das BVerfG bei seiner Entscheidung ausdrücklich die Durchführung einer Maßnahme im Rahmen einer psychiatrischen Unterbringung zu bewerten: Eine Vergleichbarkeit zum Gewahrsam nach Polizeigesetz NRW ist daher, wenn überhaupt, nur in Ausnahmefällen gegeben. Von daher sollte auch die obligatorische Einholung einer ärztlichen Stellungnahme vor der Fixierung nicht festgeschrieben werden.

Die GdP wird sich aber nicht verschließen, wenn, um die Gefährdungen der Betroffenen auszuschließen, eine ärztliche Begutachtung während der Durchführung der Fixierung erfolgt. Problematisch erscheint uns hier allerdings, ob zu diesem Zweck genügend Ärzte zur Verfügung stehen würden.

Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2019

Alle Abg

Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes NRW

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drs. 17/7549
vom 1. Oktober 2019
und
Änderungsantrag und 17/7624

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss
des Landtages NRW am 12. November 2019

Prof. Dr. Clemens Arzt
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin
Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Berlin, 10. November 2019

Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

I. Einleitung

Ein knappes Jahr nach den umfassenden Änderungen des PolG im Dezember 2018[1] soll eine erneute Änderung des PolG NRW umgesetzt werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung[2] soll diese folgende Ziele erreichen:

a) Ermächtigung des Innenministers zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Regelung des Vollzugs des Polizeigewahrsams anstelle interner Dienstvorschriften.
b) Einsatz von Bediensteten, die nicht Polizeivollzugsbeamt*innen sind, im Polizeigewahrsam.
c) Entfristung der Zulässigkeit des polizeilichen Bodycam-Einsatzes.
d) Erstmalige Zitierung des Art. 8 GG im Polizeigesetz und damit Abschaffung des Grundsatzes der „Polizeirechtsfestigkeit" der Versammlung.
e) Weitere redaktionelle und klarstellende Änderungen.

Alternativen hierzu werden ohne weitere Stellungnahme ausgeschlossen, wiewohl vorhanden.

II. § 7 (Zitierklausel)

Begründet wird die Ergänzung um die Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen in die durch Art. 8 GG geschützte Versammlungsfreiheit unter Hinweis auf die Entscheidung des BVerfG zur Kennzeichenkontrolle vom 18.12.2018 (1 BvR 2795/09 und 3187/10).

Dass **Identitätsfeststellungen** im Zugang zu von Art. 8 GG geschützten **Versammlungen** einen **Eingriff in die Versammlungsfreiheit** darstellen, weil so die Teilnehmer*innen namhaft gemacht und einer Speicherung unterworfen werden können, ist indes nicht erst seit dem Dezember 2018, sondern seit der „Brokdorf-„Entscheidung des BVerfG (vgl. nur BVerfGE 69, 315, 349 unter Verweis auf BVerfGE 65, 1, 43; s.a. BVerfGE 84, 203, 209) und aus vielen Stimmen hierzu in der Literatur (vgl. nur die Nachweise in BVerfG 1 BvR 142/15 Rn. 36) bekannt, dennoch aber vom Gesetzgeber in NRW bisher ohne Beachtung geblieben. Nicht ohne Grund hat bspw. Berlin Kontrollstellen zur Verhütung von Straftaten nach § 27 schon seit langem aus den Befugnisnor-

[1] Gesetz vom 13. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 684, ber. 2019 S. 23), in Kraft getreten am 20. Dezember 2018 und Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 741, ber. 2019 S. 23), in Kraft getreten am 29. Dezember 2018.
[2] Drs. 17/7549 vom 1.10.2019.

men des Polizeirechts gestrichen. Andere Länder und auch NRW haben hingegen Identitätsfeststellungen im Zugang zu Versammlungen unter Verstoß gegen das Zitiergebot bisher zugelassen (vgl. nur *Enders* in: Dürig/Friedel, Versammlungsrecht § 2 Rn. 36).

Nicht erkennbar ist nach der hier vertretenen Auffassung, wie eine Identitätsfeststellung nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 dazu dienen könnte, Straftaten nach § 27 des Versammlungsgesetzes zu verhüten. Bei **Vorfeldkontrollen** im Umfeld von Versammlungen geht es insbesondere um das Auffinden von **verbotenen Vermummungsgegenständen** (wobei polizeilich meist übersehen wird, dass ein gleichsam absolutes Vermummungsverbot bei Versammlungen als solches nicht besteht, sondern nur ein Verbot, nach anderen Normen zulässige Identitätsfeststellungen zu verhindern; vgl. nur *Ullrich*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 370), von verbotenen **Schutzgegenständen** und von **Waffen**.

§ 12 Abs. 1 Nr. 4 verlangt mithin, dass die Kontrollstelle eingerichtet worden sein muss, um die in der Norm genannten Straftaten zu verhüten. Hiervon kann indes nicht mehr gesprochen werden, wenn die **Kontrollstelle zur Verhütung der betreffenden Straftaten offensichtlich ungeeignet** ist (BeckOK PolR NRW/*Ogorek*, 12. Ed., PolG NRW § 12 Rn. 31; kritisch auch BeckOK/*Bäuerle*, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 15. Ed. § 18 HSOG Rn. 84). Dies ist regelmäßig der Fall, weil vorgenannte Gegenstände mittels einer Identitätsfeststellung nicht aufgefunden werden können. Hierzu kann allein die Durchsuchung führen, wohingegen der Identitätsfeststellung vorwiegend einschüchternde Wirkung zukommt und anlasslos im Sinne einer Ortshaftung alle potentiellen Teilnehmer*innen einer Versammlung unabhängig von ihrem Verhalten treffen kann. Eine Begrenzung des weiten Tatbestandes findet allein im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Stütze.

Problematisch ist zudem, dass § 12 Abs. 1 Nr. 4 für die **Identitätsfeststellung keine hinreichenden tatbestandlichen Eingrenzungen** enthält (vgl. BVerfG 1 BvR 142/15 Rn. 136.) Bei fehlenden hinreichend klaren und begrenzenden Maßgaben der Vorschrift für die Einrichtung der Kontrollstellen setzt der Befugnistatbestand zur Gefahrenabwehr indes nach Auffassung des BVerfG bei verfassungskonformer Auslegung eine im Einzelfall bestehende (dh konkrete) Gefahr voraus, dass Straftaten, wie sie mit der Kontrollstelle verhindert werden sollen, tatsächlich bevorstehen ((BeckOK PolR Bayern/*Senftl*, 10. Ed., PAG Art. 13 Rn. 13)). Dies sollte in der Novelle berücksichtigt werden.

Hielte man die Regelung in § 12 Abs. 1 Nr. 4 hingegen für hinreichend bestimmt und auch geeignet, ist eine Zitierung des Art. 8 GG im Polizeigesetz unabdingbar, was – wie ausgeführt – der Gesetzgeber in NRW offenkundig nicht beachtet hat. Aus dieser Sicht

wäre also eine Aufnahme des Art. 8 GG in § 7 zu begrüßen. **Vorzugswürdig** ist indes, **alle Eingriffe in die Versammlungsfreiheit in einem Versammlungsgesetz** als *lex specialis* zu regeln, weil sonst die **Polizei im Versammlungsgeschehen** auf **Eingriffsbefugnisse** aus dem **Versammlungsrecht** und aus dem **Polizeirecht** nebeneinander zurückgreifen darf.

Durch die jetzt vorgeschlagene Aufnahme des Art. 8 GG in das PolG wird jedoch der Grundgedanke einer **Polizei(rechts-)festigkeit der Versammlung** (hierzu bspw. *Kniesel* in Versammlungsgesetze, 17. Aufl., I 392 ff.; *Dürig-Friedl* in: ebd. Versammlungsrecht, Einl. Rn 45 und § 15 Rn. 6; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, VersFG SH § 13 Rn. 8 und passim) verlassen, der einerseits zu einer Transparenz und hinreichenden Bestimmtheit von Eingriffsbefugnissen beiträgt, andererseits vermeidet, dass die Polizei zu Einschränkung der Versammlungsfreiheit nicht alleine im Versammlungsrecht befugt wird und hiermit uU **suggeriert wird, auch andere Eingriffe in die Versammlungsfreiheit seien nach dem Polizeirecht zulässig**. Eine klare Zuordnung gefahrenabwehrrechtlicher Befugnisse gegen die Versammlung wird damit erschwert und der **Gedanke der Polizei(rechts-)festigkeit der Versammlung nunmehr explizit aufgehoben.** Dies mag verfassungsrechtlich zulässig sein, aus Sicht des Eingriffsrechts und mit Blick auf den Schutz der Versammlungsfreiheit bei polizeilichen Maßnahmen ist dies abzulehnen.

Versammlungsspezifische Gefahren können und sollen gerade nicht mit Mitteln des Polizeirechts bekämpft werden. Hier geht es indes nach dem Willen des Gesetzgebers durch den Verweis auf § 27 VersG erkennbar allein um solche Gefahren. Das **Polizeirecht** ist jedoch gerade **nicht für die Bekämpfung versammlungsrechtlicher Gefahren vorgesehen**. Zwar enthält das VersG des Bundes, das in NRW trotz einer seit 2006 kompetenziell zulässigen Regelung des Versammlungsgeschehens durch die Länder noch immer angewandt wird, keine vergleichbaren Befugnisse und damit ein Regelungsdefizit. Dies kann indes nicht durch Abstinenz des Landesgesetzgebers in der Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren durch einschlägiges Landesrecht einerseits und eine **Ausweitung des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts auf die Versammlung** andererseits kompensiert werden (so zutreffend *Schoch* in: Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 1 Rn. 217 mwN), wie dies nur aber angestrebt wird. Damit **verlässt NRW die Abgrenzung von allgemeiner und besonderer Gefahrenabwehr** und öffnet dem Missverständnis auf Seiten der Gesetzesanwender die Tür, Polizeirecht sei nun auch im Bereich der Versammlungsfreiheit anwendbar.

Der verfassungsrechtlich „saubere" und **für die Polizeipraxis bessere Weg**, einen Ausweg aus möglichen Defiziten des VersG des Bundes (so zB auch für den individuellen Teilnehmerausschluss) zu finden, ist allein die **Statuierung eines Landesver-**

sammlungsgesetzes, wozu NRW seit 13 Jahren die Gesetzgebungskompetenz besitzt.

III. § 15b (Datenerhebung zur Eigensicherung)

Der bisherige Verweis wurde anlässlich der Änderungen 2018 nicht angepasst. Gegen die Korrektur dieses Fehlers bestehen keine Bedenken, gegen die in Bezug genommen Normen, insbesondere Absatz 2, hingegen durchaus (vgl. BeckOK/*Arzt*, PolG NRW, 13. Ed., § 24 Rn. 21 ff. (im Erscheinen).

IV. § 15c (Bodycams)

1. Änderung Absatz 4

Geändert werden soll Absatz 4 Satz 2 durch Hinzufügung einer neuen Ziffer 3, wonach auf Verlangen der betroffenen Person eine Löschung zu unterbleiben hat, für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der aufgezeichneten polizeilichen Maßnahme. Dieser nunmehr endlich auch gesetzlich abgesicherte Anspruch des Betroffenen ist grundsätzlich zu begrüßen und wurde vom Unterzeichner schon anlässlich der Einführung der Bodycam als von Art. 19 Abs. 4 GG geboten angesehen (vgl. Stellungnahme 16/2458 zur Drucksache 16/5923 zur Anhörung Innenausschuss 13.1.2015, S. 12 ff.).

Dennoch ist hier anzumerken, dass die **Löschfrist** als solche in der derzeitigen Regelung deutlich **zu lang** und auch **inkonsistent mit Blick auf vergleichbare Regelungen im PolG NRW** ist. Bereits aus dem seinerzeitigen Gesetzentwurf (Drucksache 16/5923) ergab sich nicht, weshalb die zulässige Speicherdauer so lang bemessen wurde und deutlich von der vergleichbaren Maßnahme nach **§ 15b S. 3** abweicht, der eine Löschung „am Tage nach dem Anfertigen" vorschreibt. Unklar ist auch, weshalb hier eine andere Regelung als in § 15a Abs. 2 gewählt wurde, der ohne erkennbaren Grund wiederum eine andere Frist als § 15 vorsieht, obgleich es sich hierbei durchaus um vergleichbare Maßnahmen handelt. Es ist dem Gesetzgeber damit bisher offenkundig nicht gelungen, ein inhaltlich aufeinander abgestimmtes Konzept von Löschfristen bei den verschiedenen Maßnahmen der Videoüberwachung (im weiteren Sinne) gesetzlich zu verankern.

Wenn § 15a bei der Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte in Abs. 2 eine Löschfrist von 14 Tagen (unklar ist dabei der sprachliche Unterschied zu § 15c) vorsieht, ist zu bedenken, dass bei einer gleichsam „ziellosen" Videoüberwachung hinreichend Zeit für deren Auswertung benötigt wird. Folglich sieht der mit § 15c als Maßnahme der Eigensicherung vergleichbare § 15b S. 3 vor, dass eine Löschung „am Tage nach dem Anfertigen" zu erfolgen hat. Dies ist ausreichend und aus grundrechtlicher

Sicht angemessen, weil hier – anders als bei § 15a – die Polizeidienstkräfte unmittelbar selbst vor Ort sind und noch dort, sonst aber binnen kurzer Zeit nach Abschluss des Einsatzes beurteilen können, ob eine Zweckänderung zu Zwecken der Strafverfolgung notwendig ist oder nicht.

Verfassungsrechtlich geboten mit Blick auf den **deutlichen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** durch die Speicherung für 2 Wochen und mit Blick auf vergleichbare Regelungen in § 15b Satz 3 sinnvoll wäre es daher auch hier, eine **Nutzung** der gespeicherten Daten für die polizeiliche Aufgabenerfüllung **auf einen Tag zu beschränken**, soweit keine gesetzlich geregelte und zulässige Zweckänderung folgt.

An Stelle einer Löschung nach kurzer Frist wäre aber hier (wie auch in § 15b) eine **gesetzliche Sperrung** für einen im Gesetz zu regelnden Zeitraum innerhalb sehr kurzer Frist vorzusehen (so auch *Lachenmann* NVwZ 2017, 1428 f.). Ein erheblicher Mangel der derzeitigen Regelung wie auch der vorgeschlagenen Neureglung ist nämlich die **einseitige Verfügbarkeit der Daten für die Polizei**. Sollen im Einsatz bei konfliktgeladenen Situationen Bodycams genutzt werden, ist nicht plausibel, dass die Entscheidung über eine Fertigung von Bild- und Tonaufnahmen und die Dauer ihrer Speicherung der Polizei zugänglich ist. Es mangelt in diesem Kontext auch an einer klaren Regelung zur Dokumentation der Nutzung der Bodycam. Es muss unzweifelhaft nachvollziehbar sein, ob und wann die Kamera eingeschaltet und wieder ausgeschaltet wurde; dies darf nicht dem „Löschrecht" der Polizeidienstkräfte überlassen werden (vgl. *Feltes*, Stellungnahme Innenausschuss, 16/4218, 7 ff.).

Im Sinne einer grundrechtsfreundlichen Regelung, die den Anforderungen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wie auch dem Justizgewährleistungsanspruch aus Art. 19 Abs. 4 gerecht wird, wäre daher eine **Regelung vorzugswürdig**, die sich an den Maßgaben des § 13a Abs. 3 **Sicherheitspolizeigesetz Österreich orientiert**. Dieser legt fest:

> *„Zum Zweck der Dokumentation von Amtshandlungen, bei denen die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes Befehls- und Zwangsgewalt ausüben, ist der offene Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten, sofern gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Abs. zulässig. (…). Die auf diese Weise ermittelten personenbezogenen Daten dürfen nur zur Verfolgung von strafbaren Handlungen, die sich während der Amtshandlung ereignet haben, sowie zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Amtshandlung ausgewertet werden. Bis zu ihrer Auswertung und Löschung sind die Aufzeichnungen gemäß den Bestimmungen des § 14 DSG 2000 vor unberechtigter Verwendung, insbesondere durch Protokollierung jedes Zugriffs und Ver-*

schlüsselung der Daten, zu sichern. Sie sind nach sechs Monaten zu löschen; kommt es innerhalb dieser Frist wegen der Amtshandlung zu einem Rechtsschutzverfahren, so sind die Aufzeichnungen erst nach Abschluss dieses Verfahrens zu löschen. (…)."

Anders als § 15c garantiert diese Norm **eine Balance gegenläufiger Interessen**, die von einer strukturellen Ungleichheit mit Blick auf die polizeilichen Befugnisse bis hin zum Zwang geprägt sind. Nicht zulässig ist daher die einseitige Befugnis der Polizei zur Löschung ihr eventuell „missliebiger" Aufzeichnungen. Vielmehr regelt das österreichische Recht einerseits die Unterbindung des Zugriffs seitens der Polizei, soweit dieser nicht ausnahmsweise zulässig ist, gewährt aber andererseits auch dem Betroffenen ein bereichsspezifisch geregeltes Zugriffsrecht auf die zu seiner Person gespeicherten Bild- und Tonaufzeichnungen.

Vorzugswürdig gegenüber der vorgeschlagenen Neuregelung in Satz 2 wäre daher eine **vollständige Novellierung des Absatz 4**. Dort sollte geregelt werden, dass Bild- und Tonaufzeichnungen zum Beispiel ab dem Tag nach ihrer Aufzeichnung für einen in der Norm geregelten Zeitraum zunächst entsprechend § 32 Abs. 3 gesperrt und erst nach Ablauf einer angemessen langen und gesetzlich bestimmten Frist gelöscht werden, soweit diese nicht sonst weiter gespeichert werden dürfen. Zu regeln ist ebenfalls, dass seitens der Polizei auf gesperrte Daten nur unter den Voraussetzungen des § 15c Abs. 4 S. 2 zugegriffen werden darf und diese nach Ablauf der Sperrfrist oder Wegfall des Grundes der Sperrung (zum Beispiel nach rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidung) zu löschen sind. Ergänzt werden sollte dies durch ein **bereichsspezifisch geregeltes Einsichtsrecht** des Betroffenen für einen zu bestimmenden Zeitraum, der nicht unter einem Monat liegen sollte, einer allgemein bekannten Frist analog § 70 Abs. 1 VwGO (sa *Krischok* Polizei Info Report 4/2017, 6).

Ist nämlich einerseits die jetzige Speicherfrist von 2 Wochen zu lang, so ist andererseits dieser Zeitraum für den Betroffenen unter Umständen zu kurz für eine wirksame Geltendmachung seiner Rechte aus Art. 19 IV GG vor den Verwaltungsgerichten. Dies kann mit Blick auf den Schutz aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht etwa durch eine Verlängerung der Speicherfrist, sondern allein durch eine **kurzfristige Überführung in den Bestand der für die Aufgabenerfüllung gesperrte Speicherung** erreicht werden.

2. Aufhebung Absatz 9

Für die **Aufhebung des Absatz 9** werden inhaltliche Argumente allein mit Blick auf die polizeiliche Kriminalstatistik und vergleichbare Quellen genannt, die selbstreferentiell qua Anzeigeverhalten steuerbar sind. Rekurriert zur Begründung wird auf Zahlen zu

Gewalttaten gegen Polizisten, wobei der Evaluationsbericht aufzeigt, dass Polizeibeamt*innen bei Nutzung der Bodycam uU sogar einem höheren Risiko von Übergriffen bei Konfliktsituationen ausgesetzt sind, also ohne.

Ausweislich des **Evaluationsberichts der Landesregierung** ergab sich zur Akzeptanz der Bodycam seitens der Polizeibeamt*innen zudem ein differenziertes Bild. Zu jeweils gleichen Anteilen bewerteten diese die Bodycam positiv, neutral bzw. negativ. Im zeitlichen Verlauf wurde sogar ein Rückgang des Anteils derjenigen Polizeibeamt*innen beobachtet, der die Bodycam positiv beurteilte. Eine eindeutig deeskalierende Wirkung konnte nicht nachgewiesen werden. Ob eine zum Teil feststellbare Zunahme von Übergriffen auf ein „unangemessen zurückhaltendes Einschreiteverhalten" (S. 120) beruhte oder gerade auf der Beachtung tatbestandlicher Anforderungen und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (ebd. S. 120 f.) wäre zu hinterfragen, wobei dort offenbar das „Amtsdeutsch" anstelle einer „angemessenen Kommunikation" (?) als Problem angesehen wird.

Ein eindeutiges Votum für eine Abschaffung der gesetzlichen Befristung der Maßnahme lässt sich diesem Bericht nur schwerlich entnehmen.

V. § 19 (Einsatz von V-Personen)

Die Streichung ist notwendig, weil der Verweis seit der Novelle 2018 ins Leere geht. § 16a Abs. 2 und 3 wurden bereits seinerzeit aufgehoben, was dem Gesetzgeber offenbar entgangen war. In der Gesetzesbegründung (Drs. 17/7549, S. 28) zur Streichung dieser Regelungen wird zur Begründung darauf verwiesen, der Regelungsgehalt der vorgenannten Norm sei in § 22b überführt worden, wohingegen in der Gesetzesbegründung vom 9.5.2018 (Drs. 17/2576, S. 65) zur Streichung in § 16a auf eine Neuregelung in § 23a verwiesen wird, den der Gesetzentwurf indes selbst nicht beinhaltete.

Der Gesetzgeber geht also zutreffend davon aus, dass die bisherige Verweisungskette obsolet ist und die seinerzeit in Bezug genommenen Regelungen nunmehr sich in § 22b befinde, ohne diese dabei näher zu bezeichnen. Gemeint sind damit wohl die Regelungen in § 22b Abs. 1 und 3, die durchaus kritisch zu bewerten sind (vgl. BeckOK/*Arzt*, PolG NRW, 13. Ed., § 22b Rn. 7 ff. (im Erscheinen).

VI. §§ 20c, 23

Die Änderungen sind zu begrüßen.

VII. § 31 (Rasterfahndung)

Die Gesetzesbegründung (S. 28) führt in der Begründung zu a) aus, die Verweisung auf § 16 sei obsolet, weil die dortige Regelung in § 22b überführt worden sei. Gemeint ist hier wohl § 16a Abs. 2 Satz 2 und 3. Zur Kritik an den Neuregelungen in § 22b siehe oben unter V. (am Ende). Die Aufhebung des Absatz 5 wird durch die Neuregelung in § 33 Abs. 1 Nr. 9 kompensiert.

VIII. §§ 33 und 33b

Die Änderungen sind zu begrüßen.

IX. § 37 Abs. 4 (Wahrnehmung von Aufgaben im Gewahrsam durch andere als Vollzugsbeamt*innen)

1. Übertragung von Aufgaben auf Angestellte

Die vorgeschlagene Neuregelung in Absatz 4 Satz 1 steht in einem **Spannungsverhältnis** mit Art. 33 Abs. 4 GG (**Funktionsvorbehalt**) und der **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts** (vgl. BVerfGE 9, 268 hierzu, auf welche die Gesetzesbegründung auch verweist; s.a. BVerfGE 130, 76, 114 ff.; 119, 247). Die **verfassungsrechtlichen Bedenken** werden indes **nicht inhaltlich ausgeräumt**, sondern zur Begründung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auf vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern verwiesen. Begründet wird die gesetzliche Neuregelung mit einem Mangel an Polizeivollzugsbeamt*innen, die vorrangig für andere Aufgaben eingesetzt werden sollen (S. 30). Hintergrund der Regelung dürfte aber zumindest auch die deutliche Ausweitung des zeitlichen Rahmens des Polizeigewahrsams durch die Novelle 2018 sein.

Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die „*Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.*"

Der verfassungsrechtliche **Funktionsvorbehalt** bindet die Organisationsgewalt des Gesetzgebers und der Exekutive bei der Ordnung und Festlegung der Ämter und Dienstposten sowie die Dienstbehörde bei der Übertragung der Amtsbefugnisse im Einzelfall. Ein gewisser organisatorischer Gestaltungsspielraum und ein personalwirtschaftliches Ermessen ist dadurch eingeräumt, dass die **Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse „als ständige Aufgabe" „in der Regel" Beamten** zu übertragen ist. Die Erledigung von nicht auf Dauer angelegten öffentlichen Aufgaben und die vorübergehende Erledigung von auf Dauer bestehenden öffentlichen Aufgaben mit ho-

heitsrechtlichen Befugnissen kann danach auch auf Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst übertragen werden. Die Einschränkung „in der Regel" besagt, dass auch ständige Aufgaben mit der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst übertragen werden dürfen, wenn das als **Ausnahme von der Regel** erfolgt und sich **vor dem Grundgedanken des Funktionsvorbehalts rechtfertigen** lässt. Abweichungen vom Grundsatz des Funktionsvorbehalts bedürfen der Rechtfertigung durch einen spezifischen, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechenden Ausnahmegrund. Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt können nicht allein mit dem fiskalischen Gesichtspunkt begründet werden, dass eine Aufgabenwahrnehmung durch Nichtbeamte den öffentlichen Haushalt entlasten würde (Maunz/Dürig/*Badura*, 87. EL März 2019, GG Art. 33 Rn. 55).

Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG soll gewährleisten, dass die **Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe** regelmäßig den von Art. 33 Abs. 5 GG für das **Berufsbeamtentum** institutionell garantierten **besonderen Sicherungen**, qualifizierter, loyaler und gesetzestreuer Aufgabenerfüllung unterliegt (BVerfG 130, 76, 111 f.). Um die Ausübung **hoheitsrechtlicher Befugnisse** handelt es sich jedenfalls dann, wenn Befugnisse zum Grundrechtseingriff im engeren Sinne ausgeübt werden, die **öffentliche Gewalt also durch Befehl oder Zwang unmittelbar beschränkend auf grundrechtlich geschützte Freiheite**n einwirkt (ebd. S. 113).

Für die Frage, ob die Ausübung einer Befugnis als "ständige Aufgabe" übertragen ist, kommt es danach, dem Wortsinn entsprechend, auf die **Dauerhaftigkeit der Aufgabenübertragung, nicht auf die Frequenz** der Befugnisausübung an. Ob die Ausübung der übertragenen hoheitsrechtlichen Befugnis in der Praxis häufig oder selten vorkommt und ob sie das Gesamtbild der Tätigkeit des Ausübungsbefugten prägt oder nicht, kann demgegenüber für die Frage eine Rolle spielen, ob die in Art. 33 Abs. 4 GG offengelassene Möglichkeit einer Ausnahme von der Regel des Funktionsvorbehalts eingreift (ebd. S. 113 f.). Die **Möglichkeit von Ausnahmen** ist demnach nicht zu einem innerhalb gewisser quantitativer Grenzen beliebigen Gebrauch eingeräumt worden, sondern für **Fälle, in denen der Sicherungszweck des Funktionsvorbehalts die Wahrnehmung der betreffenden hoheitlichen Aufgaben durch Berufsbeamte ausweislich bewährter Erfahrung nicht erfordert oder** im Hinblick auf funktionelle Besonderheiten **nicht in gleicher Weise wie im Regelfall angezeigt erscheinen lässt** (ebd. S. 115). Je **intensiver** eine bestimmte Tätigkeit **Grundrechte berührt**, desto weniger sind Einbußen an institutioneller Absicherung qualifizierter und gesetzestreuer Aufgabenwahrnehmung hinnehmbar (ebd. S. 117).

Diese Kriterien berücksichtigend, spricht hier vieles für einen **Verstoß** der geplanten vollständigen Neuregelung **gegen Art. 33 Abs. 4 GG,** weil **auf Dauer intensive ho-**

heitliche Eingriffe in das Grundrecht auf Freiheit auf Polizeibedienstete im Anstellungsverhältnis übertragen werden sollen, die gerade den Anforderungen an Polizeivollzugsbeamte nicht unterliegen. Im Übrigen sei hier aus Gründen der mangelnden Vorbereitungszeit auf die Ausführungen von *Löffelmann* und der *GdP* in dieser Anhörung verwiesen werden.

2. Übertragung von Eingriffsbefugnissen durch Rechtsverordnung

Mit Blick auf vorstehende Ausführungen zu **Art. 33 Abs. 4 GG** wie auch unter Berücksichtigung der **Wesentlichkeitstheorie,** kann zudem eine Übertragung von Befugnissen im Detail anders als in Absatz 4 Satz 2 vorgeschlagen auch **nicht** durch untergesetzliche Regelungen **im Rahmen einer Rechtsverordnung** geregelt werden, sondern wäre – bei Zulässigkeit an sich – allein durch den Gesetzgeber selbst zu regeln. Die vorgeschlagene Regelung begegnet daher **erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken**.

X. § 37a (Fixierung)

Eine gesetzliche Regelung der Voraussetzungen der Fixierung ist vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG vom 24.7.2018 (2 BvR 309/15 und 2 BvR 502/16 Rn 64 ff) verfassungsrechtlich unabdingbar. Der Regelungsvorschlag überzeugt indes nicht.

1. Fesselung sämtlicher Gliedmaßen (Satz 1)

Satz 1 setzt die **Schwelle** für die Rechtsfolgen mit einer Fixierung sämtlicher Gliedmaßen **deutlich zu hoch**. Verfassungsrechtlich relevant ist nicht die Anzahl der gefesselten Gliedmaßen, sondern der **Eingriff in die Freiheit der Person**. Dieser liegt zunächst in der polizeilichen Gewahrsamnahme selbst. Um einen weiteren Eingriff „ergänzt" wird dieser Eingriff nach der Rechtsprechung des BVerfG ab einer bestimmten zeitlichen Länge sodann durch die Fesselung als weiteren Eingriff in das genannte Grundrecht.

Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese an einem, zwei, drei oder vier Gliedmaßen erfolgt. Der Regelungsvorschlag, der tatbestandlich ausnahmslos auf eine **Fesselung aller Gliedmaßen** abstellt, könnte zudem durch eine Fesselung an „nur" drei Gliedmaßen umgangen werden, die aber faktisch ebenfalls zu einer **völligen Aufhebung der Bewegungsfreiheit** führt (anders offenbar der Änderungsvorschlag Drs 17/7624, S. 5 oben, was gerade die Notwendigkeit einer anderen Formulierung belegt).

Relevant ist alleine, ob durch die **Fixierung die Bewegungsfreiheit vollständig aufgehoben wird** (vgl. nur § 171a StVollzG). Die Fortbewegungsfreiheit des Betroffenen wird hierbei nach jeder Richtung hin vollständig aufgehoben und damit über das bereits mit der Gewahrsamnahme verbundene Maß hinaus, beschnitten (vgl. BVerfG 24.7.2018 Rn. 70).

Die **besondere Intensität des Eingriffs** folgt daraus, dass ein gezielt vorgenommener Eingriff in die Bewegungsfreiheit als umso bedrohlicher erlebt wird, je mehr der Betroffene sich dem Geschehen **hilflos und ohnmächtig ausgeliefert** sieht. Dies ist bei der Fesselung evident der Fall, insbesondere wenn diese zu einer vollständigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit führt. Zu beachten ist dabei auch, dass die hiervon Betroffenen für die Befriedigung natürlicher Bedürfnisse völlig von der rechtzeitigen Hilfe durch die Beamt*innen in der Gewahrsamseinrichtung abhängig sind. Im Verhältnis zu anderen Zwangsmaßnahmen muss die vollständige Fixierung daher regelmäßig als besonders belastend wahrgenommen werden (vgl. BVerfG 24.7.2018 Rn. 71).

2. Alleinige Anwendbarkeit auf Gewahrsamseinrichtungen

Eine **Beschränkung auf Gewahrsamseinrichtungen ist zu eng**. Verfassungsrechtlich relevant ist nach der oben zitierten Rechtsprechung der nach der Gewahrsamnahme durchgeführte weitere Eingriff in die Freiheit der Person durch Fesselung. Die Fixierung stellt eine Freiheitsentziehung iSv Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 104 GG dar, wenn diese nicht nur von kurzfristiger Dauer ist. Das gilt auch dann, wenn dem Betroffenen im Rahmen der Unterbringung die Freiheit bereits entzogen worden ist (BVerfG 24.7.2018 Rn. 64). **Abzugrenzen ist** mithin eine **Fesselung nach § 62 PolG von einer Fixierung nach § 37a.**

Diese **Abgrenzung allein nach dem Ort** der Freiheitsentziehung zu ziehen, **überzeugt nicht**. Gerade bei polizeilichen Großlagen kann die Freiheitsentziehung sich über Stunden an anderen Orten als „polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen" hinziehen; weshalb hier bei einer Fesselung von Händen und Füßen und ggf. Fixierung an einem Fahrzeug keine vollständige Aufhebung der Bewegungsfreiheit vorliegen sollte, ist nicht nachvollziehbar.

3. Tatbestandliche Voraussetzungen aus § 69 Abs. 7 StVollzG NRW

Die **tatbestandlichen Voraussetzungen** aus dem § 69 Abs. 7 StVollzG NRW sind **deutlich zu weit** für den Fall der nicht nur kurzfristigen polizeilichen Fesselung, für die nach § 62 PolG deutlich niedrigere Eingriffsvoraussetzungen gelten. Hier kann es grundsätzlich mit Blick auf § 38 PolG um eine Fesselung für Stunden oder sogar Tage

gehen. Die Fixierung kann daher nach den insoweit übertragbaren Maßstäben des BVerfG (aaO Rn. 75) allein zur **Abwendung einer drohenden gewichtigen Gesundheitsschädigung** sowohl des Betroffenen selbst als auch anderer Personen, hier der Polizeivollzugsbeamt*innen wie auch Dritten, zulässig sein. Eine Ausweitung auf – im Gesetz nicht näher definierte – **bedeutende Rechtsgüter** (§ 69 Abs. 7 StVollzG NRW) ist **nicht erforderlich** und auch nicht **angemessen**; zudem bestehen erhebliche **Defizite in der Bestimmtheit**.

4. Anordnungsbefugnis

Deutliche Beschränkungen sind auch deshalb verfassungsrechtlich erforderlich, weil faktisch die **Anordnung regelmäßig** gerade nicht durch das Gericht, sondern die **Polizei** selbst getroffen werden wird (so auch die Stellungnahme der GdP S. 5, wenn auch zur Frage der ärztlichen Stellungnahme; ebenso die Begründung im Änderungsantrag S. 5 unten).

5. Nachträgliche Belehrung

Durch Verweis in Satz 1 gilt auch § 70 Abs. 4 Satz 2 StVollzG NRW, nach dem **nach der Beendigung einer Fixierung**, die nicht richterlich angeordnet worden ist, der Betroffene über die Möglichkeit zu **belehren**, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen.

Dies ist mit **§ 428 Abs. 2 FamFG und Art. 5 Abs. 4 EMRK** schwerlich vereinbar, die ein **jederzeitiges Recht des Betroffenen auf gerichtliche Entscheidung** beinhalten. Hierauf ist gerade nicht nach Beendigung der Maßnahme, sondern zu deren **Beginn durch Belehrung** hinzuweisen, um dieses Recht nicht in Leere laufen zu lassen.

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

FHöV NRW, Am Stadtholz 24, 33609 Bielefeld

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2020

Alle Abg

Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung
NRW

Münster

Studienort Bielefeld
Am Stadtholz 24
33609 Bielefeld

Prof. Dr. Martin Klein

martin.klein@fhoev.nrw.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf 7. Änderungsgesetz des PolG NRW (LT-Drs. 17/7549) und zum Änderungsantrag (LT-Drs. 17/7624)

09.11.2019

1. Allgemeines

Mit dem Gesetzentwurf zum 7. Änderungsgesetz des PolG NRW sollen mit der Ergänzung des § 7 PolG NRW (dazu Nr. 2) und mit dem Änderungsantrag mit der Einfügung einer Ermächtigung zur Fixierung von Personen im Polizeigewahrsam (dazu Nr. 3) bedeutsame Änderungen vorgenommen werden.
Zudem erfolgen Änderungen wie bei §§ 15c, 37 Abs. 4 PolG NRW, die deutliche Rechtsfolgen bewirken (dazu Nr. 4 und 5), teils lediglich redaktionelle Anpassungen (dazu Nr. 6).

2. Aufnahme Art. 8 GG in § 7 PolG NRW

In § 7 PolG NRW soll die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) in die Aufzählung der durch das PolG NRW einschränkbaren Grundrechte aufgenommen werden.

Diese Ergänzung ist nach den Urteilen des BVerfG vom 18.12.2018 zur automatisierten Kennzeichenerfassung in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen,[1] die sich unter anderem mit dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG befassen, folgerichtig. Um weiterhin Kontrollstellen vor Versammlungen durchführen zu können, ist die Aufnahme des Art. 8 GG in § 7 PolG NRW zwingend. Anderenfalls steht zu erwarten, dass die Vorschrift des § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot für ungültig erklärt wird.

Nach dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG muss ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, dieses Grundrecht unter Angabe des betroffenen Grundgesetzartikels nennen. Damit sollen insbesondere versteckte Grundrechtseingriffe verhindert[2] und dem Gesetzgeber die Grundrechtsrelevanz beabsichtigter Regelungen verdeutlicht werden.[3]

In seiner Entscheidung zur Rechtslage in Baden-Württemberg und Hessen[4] wendet das BVerfG die Anforderungen des Zitiergebotes auf Identitätsfeststellungen an polizeilichen Kontrollstellen im Vorfeld von Versammlungen an. Der Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit erfasst nach herrschender Ansicht nicht nur die Versammlung selbst, sondern auch die vorgelagerte Phase des Anreisens und Sich-Versammelns.[5] Wird der Zugang zu Versammlungen kontrolliert, erfolgt mithin auch ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit. Kontrollstellen im Vorfeld von Versammlungen sind dementsprechend als Eingriffe in Art. 8 GG einzustufen und unterfallen damit dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG. Die durch das BVerfG geprüfte landesrechtliche Regelung verstieß daher wegen Nichtberücksichtigung des Art. 8 GG in den einschränkbaren Grundrechten gegen das Grundgesetz.[6]

Diese Situation lässt sich auf die nordrhein-westfälische Rechtslage übertragen. Art. 8 GG ist bislang nicht in die Aufzählung des § 7 PolG NRW der durch das PolG NRW einschränkbaren Grundrechte aufgenommen. Vor dem Hintergrund des Zitiergebotes sind Grundrechtseingriffe in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG mithin ausgeschlossen. Dennoch ermöglicht § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW die Einrichtung von Kontrollstellen, um u.a. Straftaten nach § 27

[1] BVerfG NJW 2019, 827 und BVerfG NJW 2019, 842.
[2] BVerfGE 35, 185, 188f.
[3] Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 12.
[4] BVerfG NJW 2019, 842.
[5] BVerfGE 90, 241, 250; BVerfG NJW 2019, 842, 845; a.A. Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 8 Rn. 18.
[6] BVerfG NJW 2019, 842, 845.

VersG zu begegnen.[7] Die zu verhütenden Straftaten können nur in Zusammenhang mit Versammlungen begangen werden, so dass diesbezügliche Kontrollstellen regelmäßig als Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zu qualifizieren sind.

Mit der Aufnahme des Art. 8 GG in § 7 PolG NRW wird den Anforderungen des Zitiergebotes genügt und somit verdeutlicht, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit auf Grundlage des PolG NRW möglich sein sollen.

3. Ermächtigung zur Fixierung

Die Aufnahme einer Ermächtigungsgrundlage für 5-Punkt- und 7-Punkt-Fixierungen von Personen im Polizeigewahrsam ist zu begrüßen. Es ergeben sich jedoch verfassungsrechtliche Risiken.

Unproblematisch erscheinen die nachfolgenden Aspekte:

a) Eigenständiger Grundrechtseingriff
   Eine Fixierung geht über den Grundrechtseingriff der Ingewahrsamnahme als solcher hinaus und ist daher als eigenständige Freiheitsentziehung von erheblicher Bedeutung zu qualifizieren.[8]

   Zu beachten ist dabei, dass eine Freiheitsentziehung eine nicht nur kurzfristige Dauer der Maßnahme voraussetzt. Durch das BVerfG wurde festgelegt, dass erst nach absehbarem Ablauf einer halben Stunde keine kurzfristige Fixierung mehr angenommen werden kann.[9] Kürzere Fixierungen sind demgegenüber nicht als eigenständige – über die Ingewahrsamnahme hinausgehende – Grundrechtseingriffe zu verstehen. Entscheidend wird damit die Prognose über die voraussichtliche Dauer der Fixierung. Überschreitet die Dauer einer zunächst als kurzfristig eingeschätzten Fixierung die Grenze der halben Stunde, handelt es sich ungeachtet der zugrunde liegenden Prognose um eine Freiheitsentziehung, die einer eigenständigen Ermächtigungsgrundlage bedarf.

b) Voraussetzungen für Fixierung
   Der Gesetzentwurf greift mit dem Verweis auf § 69 Abs. 7 und § 70 Abs. 4 StrafVollzG NRW wesentliche Forderungen des BVerfG auf: Eine Anordnung der Fixierung darf nur bei gewichtigem Grund erfolgen.[10] Die in § 69 Abs. 7 StrafVollzG NRW enthaltene gegenwärtige

[7] Die Anwendbarkeit des PolG NRW ist insoweit nicht durch das VersG gesperrt, vgl. hierzu etwa nur Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, 2018, Rn. 331.
[8] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2621.
[9] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2621.
[10] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2621.

erhebliche Gefährdung ist als gewichtiger Grund zu verstehen: Eine einfache bzw. leichte Gefährdung reicht nicht aus, der erforderliche Grad der Gefährdung entspricht der für die Inanspruchnahme von nicht verantwortlichen Personen nach § 6 PolG NRW; zudem muss der Schadenseintritt unmittelbar bevorstehen oder bereits begonnen haben.

Der Entwurf zu § 37a PolG NRW enthält auch eine Ermächtigung für Grundrechtseingriffe zum Schutz einer Person vor sich selbst. Eine solche Möglichkeit wurde durch das BVerfG ausdrücklich anerkannt und mit der Schutzpflicht des Staates für das Leben des Betroffenen begründet.[11]

c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist über Art. 20 Abs. 3 GG und § 2 PolG NRW hinausgehend ausdrücklich in § 69 Abs. 7 StfaVollzG NRW normiert. Eine Fixierung darf nach der Rechtsprechung des BVerfG nur als letztes Mittel vorgesehen werden.[12] Dem wird der Entwurf u.a. mit der Formulierung gerecht, dass eine Fixierung „unerlässlich" sein muss.

d) Richtervorbehalt
Für eine Fixierung als eigenständige Freiheitsentziehung ist der Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 GG zu beachten. Das BVerfG betont die besondere Bedeutung des Richtervorbehalts[13] und fordert, dass nur ausnahmsweise eine nichtrichterliche Anordnung erfolgen dürfe.[14]

Für die Anordnung von Fixierungen verweist die Begründung zutreffend darauf, dass bei Gefahr im Verzug regelmäßig eine vorherige richterliche Anordnung nicht möglich sein wird.[15] Der Entwurf bleibt damit im Rahmen der Vorgaben des BVerfG: „Eine nachträgliche richterliche Entscheidung ist nur dann zulässig, wenn der mit der Freiheitsentziehung verfolgte (…) Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Maßnahme die richterliche Entscheidung vorausgehen müsste."[16]

Folge ist jedoch, dass eine richterliche Überprüfung unverzüglich nachzuholen ist, Art. 104 Abs. 2 S. 2

---

[11] Vgl. BVerfG, NJW 2018, 2619, 2621.
[12] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2623.
[13] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2625; siehe auch den Beschluss zum Richtervorbehalt bei nächtlichen Durchsuchungen BVerfG, NJW 2019, 1428.
[14] Der Beschluss des BVerfG führt letztlich zu verschiedenen Anwendungsproblemen, vgl. Klein, Nachtzeit, Einrichtung von richterlichen Bereitschaftsdiensten, Gefahr in Verzug, Kriminalistik 2019, 526.
[15] LT-Drs. 17/7624, S. 5f.; LT-Vorlage 17/2448, S. 18.
[16] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2625.

GG, d.h. „ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt".[17] Diesem Erfordernis trägt der Gesetzentwurf Rechnung.

e) Effektiver Rechtsschutz
Auch den verfassungsrechtlichen Erfordernis eines effektiven Rechtsschutzes wird der Gesetzentwurf gerecht. Die vorgesehene Belehrung mit dem Hinweis auf gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit nebst Dokumentationspflicht entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.[18]

Verfassungsrechtliche Risiken ergeben sich dagegen aus den nachfolgenden Aspekten:

a) Überwachung
Hinsichtlich der Überwachungskompetenz ergeben sich verfassungsrechtliche Risiken.

Bei einer Fixierung als zusätzlichem Freiheitseingriff ergeben sich weitergehende Schutzpflichten des Staates. Das BVerfG hat darauf hingewiesen, dass bei einer Fixierung in einer geschlossenen psychiatrischen Einrichtung eine ärztliche Anordnung und Überwachung erforderlich ist.[19] Weiterhin ist eine Eins-zu-eins-Betreuung während der Durchführung der Fixierung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten.[20]

Problematisch erscheint daher, dass die Überwachung lediglich durch das Gewahrsamspersonal durchgeführt werden soll. Sie kann nicht sicherstellen, dass etwaige gesundheitliche oder psychische Risiken sowie Notsituationen aufgrund oder während der Fixierung hinreichend sicher erkannt und behandelt werden können.

Dem im Änderungsantrag vorgesehenen Erfordernis einer ärztlichen Stellungnahme begegnen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Damit wird sichergestellt, dass die Anordnung der Fixierung auf ausreichender fachlicher Bewertung erfolgt.

Eine ärztliche Feststellung der bloßen Gewahrsamstauglichkeit dürfte verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Fixierung hingegen nicht genügen. Diese Feststellung erfolgt zu einem Zeitpunkt, in dem

[17] a.a.O.
[18] vgl. BVerfG, NJW 2018, 2619, 2623.
[19] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2623.
[20] a.a.O.

regelmäßig eine Fixierung weder erforderlich noch abzusehen ist.

b) Bestimmtheitsgebot
Der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsatz der Bestimmtheit von Gesetzen verpflichtet den Gesetzgeber, „Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist."[21] Entscheidend ist neben der Bindung der Verwaltung und Ermöglichung gerichtlicher Kontrolle, dass Betroffene die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Anforderungen an Klarheit und Bestimmtheit sind dabei umso strenger, je intensiver der Grundrechtseingriff ist. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestands sowie den Umständen ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben.[22]

Insoweit erscheint problematisch, dass die vorgesehene Regelung des § 37a PolG NRW selbst keine Tatbestandsvoraussetzungen für eine Fixierung enthält. Vielmehr wird auf §§ 69 Abs. 7, 70 Abs. 4 StrafVollzG NRW verwiesen, die zudem nur „entsprechend" anzuwenden sind.

Die im Entwurf zu § 37a PolG NRW enthaltenen Verweise auf das StrafVollzG NRW sind insgesamt komplex und bewirken, dass aus dem PolG NRW selbst die wesentlichen Voraussetzungen und Bestimmungen entweder nicht oder nur bedingt gefolgert werden können. Vor dem Hintergrund des erheblichen eigenständigen Freiheitseingriffes und den hieraus folgenden erhöhten Anforderungen an die Bestimmtheit ergeben sich mithin verfassungsrechtliche Risiken, die durch eine ausdrückliche Regelung der tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Fixierung sowie der qualifizierten Überwachung in § 37a PolG NRW ausgeräumt werden sollten.

4. Einsatz von Regierungsbeschäftigten im Gewahrsam

Durch die Änderung des § 37 Abs. 4 PolG NRW soll zukünftig auch der Einsatz von Tarifbeschäftigten im Gewahrsam ermöglicht werden, um Polizeivollzugsbeamte im Gewahrsamsdienst zu entlasten und in anderen Bereichen einsetzen zu können. Eine derartige Regelung ist nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Sicherzustellen ist aber der Grundsatz des Art. 33 Abs. 4 GG, wonach hoheitliche Befugnisse grundsätzlich nur durch Beamte ausgeübt

[21] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2622.
[22] BVerfG, NJW 2018, 2619, 2622.

werden dürfen. Dies bezieht sich insbesondere auf Zwangs- und Eingriffsbefugnisse durch die Polizei.[23]

Für Tarifbeschäftigte ergeben sich im Gewahrsam verschiedene Tätigkeitbereiche, die nicht unbedingt mit der Wahrnehmung hoheitlicher Zwangs- oder Eingriffsbefugnisse verbunden sind. So könnte bspw. die Überwachung von fixierten Personen auf Tarifbeschäftigte übertragen werden, sofern diese als therapeutisches oder pflegerisches Personal hinreichend qualifiziert sind.

Weiterhin könnte die Überwachung und Kontrolle der Gewahrsamsbedingungen oder die Entgegennahme und Aushändigung von Verpflegung, Gegenständen und Schriftverkehr oder die Übernahme von Dokumentationspflichten übertragen werden.

5. Bodycam

Hinsichtlich der Regelung der Datenerhebung durch den Einsatz sog. Bodycams in § 15c PolG NRW ist auf mehrere Aspekte einzugehen:

a) Die Streichung der Befristung des § 15c PolG NRW als Ermächtigungsgrundlage zur Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycam) des § 15c PolG NRW erscheint vor dem Hintergrund des vorgelegten Evaluierungsberichtes[24] folgerichtig. Die deeskalierende Wirkung wurde grundsätzlich bestätigt,[25] auch wenn die Nutzung der Bodycam in der Erprobungsphase teilweise zu erhöhten Anzahlen von Angriffen auf Polizeivollzugsbeamte geführt hat.[26] Dieser Befund lässt sich jedoch mit einem veränderten (Einschreit-)Verhalten der die Bodycam nutzenden Polizeivollzugsbeamten erklären.[27]

b) Zugleich wird die Regelung zur Löschung der aufgezeichneten Daten überarbeitet. Die verpflichtende Löschung nach zwei Wochen bleibt bestehen, jedoch werden die Ausnahmen und der Löschvorgang selbst angepasst. Die Ausnahmen von der grundsätzlichen Löschpflicht werden durch die neu vorgesehene Nummerierung verdeutlicht, was auch aus Gründen der Bestimmtheit der Norm zu begrüßen ist.

---

[23] Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 109.

[24] LT-Drs. 17/2315; Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussberich, 2019.

[25] Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussberich, 2019, S. 119.

[26] Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussberich, 2019, S. 57ff., 119.

[27] Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussberich, 2019, S. 57ff., 119ff.

c) Neu eingefügt wird eine opferschützende Ausnahme von der Löschpflicht. Nach der neu einzufügenden § 15c Abs. 4 Nr. 3 PolG NRW darf eine Löschung der aufgezeichneten Daten nicht erfolgen, wenn eine betroffene Person die Daten für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahmen benötigt und die Aussetzung der Löschung verlangt. Damit wird eine Sicherung der Rechte der betroffenen Personen bewirkt und diese erstmals in die Lage versetzt, aufgezeichnete Daten zur rechtlichen Bewertung und für etwaige Klageverfahren nutzen zu können. Damit werden zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit polizeilicher Maßnahmen Opferschutzaspekte aufgegriffen.[28]

Dieser Opferschutz dürfte der Kritik[29] an einer etwaig zu lang bemessenen Speicherdauer die Grundlage entziehen: Der Entschluss zur rechtlichen Überprüfung polizeilicher Maßnahmen und die Einleitung rechtlicher Schritte bedarf einiger Zeit. Ob zwei Wochen hierfür ausreichend bemessen sind, dürfte der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers unterliegen.

Zugleich wird durch die Möglichkeit einer Nutzung der aufgezeichneten Daten zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit polizeilicher Maßnahmen die strukturelle Ungleichheit[30] der Rechte der Beteiligten aufgebrochen.

d) Gestrichen wird die bisherige Vorgabe, dass eine Löschung aufgezeichneter Daten nur durch den aufzeichnenden Beamten/die aufzeichnende Beamtin mit Zustimmung eines/einer Vorgesetzten erfolgen darf.

Diese Voraussetzungen dürften in Verbindung mit der zwingenden Löschfrist von (genau) zwei Wochen in der polizeilichen Praxis zu Problemen geführt haben. So werden Verstöße gegen die Löschfrist kaum zu verhindern gewesen sein: Es ist nicht gesichert, dass im Schichtdienst der/die aufzeichnende Polizeivollzugsbeamte nach zwei Wochen tatsächlich Dienst hat. Zudem könnten betreffende Beamte aufgrund Urlaubs, Krankheit oder Fortbildung nach zwei Wochen nicht zur Entscheidung über die Löschung verfügbar sein, so dass die Frist nicht eingehalten werden kann.[31] Mit der neu gestalteten Regelung ist eine Beteiligung des/der

---

[28] Siehe etwa die Kritik an der fehlenden Kontrollmöglichkeit bei Arzt, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 01.11.2018, § 15c Rn. 62.

[29] vgl. etwa nur Arzt, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 01.11.2018, § 15c Rn. 55ff.

[30] Arzt, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 01.11.2018, § 15c Rn. 67.

[31] vgl. auch Arzt, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 01.11.2018, § 15c Rn. 61.

aufzeichnenden Beamten/Beamtin nicht mehr zwingend vorgesehen; entsprechende Verstöße kommen nicht mehr in Betracht.

Vielmehr könnte nunmehr auch eine automatisierte Löschung der aufgezeichneten Daten nach zwei Wochen erfolgen, so dass eine Harmonisierung mit der Löschregelung der Aufzeichnungen der in den Fahrzeugen der Polizei verbauten Kameras (§ 15b PolG NRW) erzielt wird.

Eine derartige Automatisierung könnte die vorgesetzten Polizeivollzugsbeamten zugleich von der Verpflichtung entlasten, die aufgezeichneten Daten zu sichten, um sich nicht dem Vorwurf der Vernichtung von Beweismitteln aussetzen zu müssen.

6. Redaktionelle Änderungen

Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der übrigen vorgesehenen redaktionellen Änderungen, insbesondere der Klarstellung der Verweisungen innerhalb des PolG NRW, bestehen nicht.

Bielefeld, 09.11.2019 (Prof. Dr. Martin Klein)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2033

Alle Abg

Düsseldorf, 12. November 2019

Stellungnahme

Siebtes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7549

Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/7624

1. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 12. November 2019

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

ich danke Ihnen für die Gelegenheit, die Haltung des Bund Deutscher Kriminalbeamter zu den o. g. Drucksachen zu übermitteln.

Mit den vorliegenden Änderungen des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen soll eine Verordnungsermächtigung für den Erlass von Regelungen zum Vollzug des Polizeigewahrsams sowie eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Angestellten im öffentlichen Dienst im Polizeigewahrsam geschaffen werden. Hierdurch sollen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte im Gewahrsamsdienst entlastet werden. Mit diesem Schritt erhofft sich die Landesregierung den strukturellen Personalengpässen bei der Polizei Nordrhein-Westfalen (vgl. u. a. Ausführungen des BDK NRW (Klaus Öchsner) bei der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 31.10.2019) zumindest zum Teil entgegen treten zu können. Die Einführung neuer statusrechtlicher Kategorien polizeilicher Akteure nach dem Vorbild der Hilfs- bzw. Wachpolizei will die Landesregierung bewusst nicht einführen.

Mit dem Gesetz wird auch die Befristung der in § 15c geregelten Maßnahme der Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams) aufgehoben. § 15c ist am 15. Dezember 2016 in Kraft getretenen und tritt am 31. Dezember 2019 außer Kraft, falls der Landtag diese Vorschrift nicht zuvor entfristet.

Um dem Präjudiz des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung zu tragen, muss der Artikel 8 des Grundgesetzes in die Zitiervorschriften des PolG NRW aufgenommen werden. Andernfalls könnten Identitätskontrollen an polizeilichen Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten nicht mehr durchgeführt werden.

Weiterhin erfasst der Entwurf redaktionelle Änderungen.

Ich nehme in der Folge zu ausgewählten Punkten ausführlicher Stellung.

§ 15 c Absatz 4 Satz 2: Ergänzung der aufgezählten Fallkonstellationen zur Datenlöschung

Nunmehr soll auf Verlangen der betreffenden Person für eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit von aufgezeichneten polizeilichen Maßnahmen die Datenlöschung unterbleiben. Diese Änderung ist zu begrüßen, weil es die Akzeptanz des Grundrechtseingriffs in der Bevölkerung verstärken wird. Unrechtmäßiges polizeiliches Handeln führt in den meisten Fällen zwangsläufig auch dazu, dass das Handeln der Beamtinnen und Beamten mit hoher Wahrscheinlichkeit strafrechtlich relevant ist. Für diese Fälle ist eine Datenlöschung bereits ausgeschlossen. Gleichwohl besteht so die Möglichkeit für die betroffenen Personen, auch ohne eine Anzeigenerstattung ein Beweismittel gesichert zu wissen, dass aus ihrer Sicht geeignet sein soll, individuell empfundenes Unrecht objektiv überprüfen zu lassen. Die Beteiligung der betroffenen Personen in diesem Prozess ist dem Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen nicht fremd. So werden betroffene Personen auch nach der Durchführung verdeckter Ermittlungsmethoden informiert und können den Rechtsweg beschreiten, um die Rechtmäßigkeit der Maßnahme und den Umgang mit den gewonnenen personenbezogenen Daten überprüfen zu lassen - auch wenn es objektiv vorerst keine Anhaltspunkte für einen rechtswidrigen Eingriff gegeben hat.

Die Entfristung der Maßnahme der Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (sog. Bodycams) begrüßen wir ausdrücklich.

Änderung des § 37 Abs. 4 - Einsatz von Angestellten im öffentlichen Dienst im Polizeigewahrsam

Die Landesregierung verspricht sich von der Novellierung die Möglichkeit, Vollzugskräfte von Arbeiten im Polizeigewahrsam zu entlasten, ohne jedoch zu beziffern, wie viele Stellenäquivalente (Polizeivollzugsbeamte) durch die

Maßnahmen freigesetzt werden, um anderen operativen Tätigkeiten in der Kriminalitätsbekämpfung zu Gute zu kommen.

Grundsätzlich wird eine Entlastung der Vollzugskräfte im Polizeigewahrsam durch die Unterstützung von Angestellten als sinnvoll erachtet. Wir halten jedoch die Entscheidung der Landesregierung gegen die Einführung einer neuen statusrechtlichen Kategorie, die in anderen Bundesländern Hilfs- oder Wachpolizisten genannt werden, für einen Fehler. Die (überparteilich besetzte) Expertenkommission „Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten" hat in ihrem Ergebnisbericht im Jahr 2015 aufgabenkritische Betrachtungen angestellt und u. a. für Maßnahmen des Objektschutzes (ausnahmslos Schutzmaßnahmen der Kategorien 5 und 6) **377 Stellenäquivalente** ausgewiesen. Diese Zahl entspricht ziemlich genau der Personalstärke von drei Einsatzhundertschaften. Sie übersteigt die Größe ganzer Kriminalpolizeien und könnte eine komplette Abteilung des Landeskriminalamtes stellenplanmäßig unterlegen.

Die Schaffung einer eigenen "Wachpolizei", in der eigens ausgebildete Polizeiangestellte u. a. Objektschutzaufgaben wahrnehmen, würde die Polizeivollzugsbeamten maßgeblich, vergleichsweise kurzfristig und in relevanter Größenordnung entlasten. In anderen Ländern wie Berlin, Hamburg und Hessen hat sich dieses Modell schon seit Jahrzehnten bewährt.
Der vermehrte Einsatz technischer Mittel für die Aufgaben des Objektschutzes ist nach hiesiger Sicht ein weiteres Instrument, um, gerade nach den zunehmenden Belastungen durch Objektschutzaufgaben nach dem Anschlag von Halle, Arbeitsanteile für operative Tätigkeiten umzuschichten.

Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/7624
Die Einführung einer tatbestandlichen Fixierungsregelung wird begrüßt, da sie Rechtssicherheit schafft und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes berücksichtigt.

Wir erlauben uns über den Gesetzesentwurf hinaus erneut darauf hinzuweisen, dass eine fortdauernde politische Befassung mit dem Polizeigesetz NRW notwendig erscheint. Insbesondere fordern wir weiterhin ein intensives Engagement Nordrhein-Westfalens in der Innenministerkonferenz zur Schaffung eines Musterentwurfes für ein einheitliches Polizeigesetz („Musterpolizeigesetz") sowie

kurzfristig die polizeirechtliche Befugnis automatische Kennzeichenlesesysteme einsetzen zu dürfen.

"Gegenseitige Anerkennung"

Die Anordnungskompetenzen für polizeirechtliche Maßnahmen 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 niederschwelligen 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. Das Thema „MUSTERPOLIZEIGESTZ" muss in diesem Kontext endlich mehr Beachtung im politischen Raum finden.

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.

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.

Wir verweisen weiter auf unsere Stellungnahme 17/658 für die Anhörung des Innenausschusses am 7. Juni 2018.

gez. Sebastian Fiedler
Landesvorsitzender

gez. Oliver Huth
stellvertretender
Landesvorsitzender

Anlage 1

§ 99 HSOG – Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte

(1) [1]Zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der Gefahrenabwehr oder zur hilfsweisen Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben können Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte bestellt werden; in den Landkreisen und Gemeinden können sie die Bezeichnung Ordnungspolizeibeamtin oder Ordnungspolizeibeamter führen. [2]Die Bestellung ist widerruflich.
(2) [1]Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte haben im Rahmen ihrer Aufgaben die Befugnisse von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten. [2]Zur Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder durch Waffen (**§ 55 Abs. 3** und **4**) sind sie nur befugt, wenn sie hierzu ermächtigt werden. [3]Soweit die Ermächtigung nicht durch Rechtsverordnung erfolgt, kann sie mit der Bestellung zur Hilfspolizeibeamtin oder zum Hilfspolizeibeamten oder zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden. [4]Die Ermächtigung ist widerruflich.
(3) [1]Zu Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten können bestellen

1. die kreisfreien Städte und Landkreise eigene Bedienstete,
2. die Polizeibehörden eigene Bedienstete,
3. die Landräte eigene Bedienstete und Bedienstete kreisangehöriger Gemeinden,
4. die Regierungspräsidien
   a) Bedienstete sonstiger Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts,
   b) Privatforstbedienstete, die als Forstschutzbedienstete amtlich bestätigt worden sind, und, soweit in sonstigen Rechtsvorschriften nichts Anderes bestimmt ist, Bedienstete von Unternehmen, die dem öffentlichen Verkehr dienen,
   c) amtlich verpflichtete Fischereiaufseherinnen und Fischereiaufseher,
   d) sonstige Bedienstete des Landes,
   e) andere Personen.

[2]Bestellungen von Bediensteten kreisangehöriger Gemeinden sowie Bestellungen nach Satz 1 Nr. 4 Buchst. a bis c erfolgen auf Antrag.

(4) Die Ministerin oder der Minister des Innern kann durch Rechtsverordnung

1. 1. bestimmen, dass Bedienstete der Gemeinden, sonstiger Körperschaften oder von Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Bedienstete des Landes zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der Gefahrenabwehr oder zur hilfsweisen Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben allgemein Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte sind,
2. 2. Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte zur Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder durch Waffen (**§ 55 Abs. 3** und **4**) ermächtigen,
3. 3. die Zusammenarbeit der Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten mit den Polizeibehörden und die Ausbildung der Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten regeln, soweit dies nicht in Laufbahnvorschriften festgelegt ist.

(5) Das Hessische Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz vom 12. Dezember 2012 (GVBl. S. 581), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2017 (GVBl. S. 294), findet keine Anwendung.