

Ausschuß für Innere Verwaltung

Protokoll

52. Sitzung (öffentlich)

16. Juni 1989

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 12.45 Uhr

Vorsitz: Abg. Dr. Lichtenberg (CDU) (stellv. Vorsitzender)
Abg. Reinhard (SPD) (Vorsitzender in Vertretung)

Stenographen: Endres; Eilting (Fdf.)

Tagesordnung:

Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der
Polizei und der Ordnungsbehörden (GFDPol)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3997

in Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-
Westfalen (PolG NW)

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421

Zuschriften 10/2724, 10/2725, 10/2736, 10/2750, 10/2764,
10/2805, 10/2828 sowie die auf Seite II dieses Protokolls
und die auf Seite II des Ausschußprotokolls 10/1251 aufge-
führten Zuschriften

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden

In Fortsetzung der gestern begonnenen Anhörung (siehe
Ausschußprotokoll 10/1251) nimmt der Ausschuß weitere
Stellungnahmen entgegen. Die Sachverständigen beantworten
anschließend die sich ergebenden Fragen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung16.06.1989
ei-pr

Die Wortbeiträge der Diskussionsteilnehmer beginnen auf den folgenden Seiten:

	<u>Seite</u>	<u>Zuschrift</u>
MR Dr. Riegel (Bad Honnef)	3	10/2766
RA Deckers (Landesgruppe NRW des Deutschen Anwaltvereins)	6, 16	10/2829
LMR Heise (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr)	6, 15	10/2802
Bundesanwalt Dr. Schoreit (BGH Karlsruhe)	11, 17, 38	10/2808
KD Volmer (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NW)	12, 19, 21	10/2754
Polizeipfarrer Krolzig (Evangelische Kirche im Rheinland)	21	10/2761
Prof. Dr. Stratenwerth (Basel)	22, 35, 36	10/2748
Prof. Dr. Frey (Ruhr-Universität Bochum)	26	10/2760
Polizeipfarrer Dr. Buchter (Evangelische Kirche im Rheinland)	30	10/2770
Prof. Dr. Sellier (Universität Bonn)	34, 37, 38	10/2745
LRD Lohmann (RP Arnsberg)	15	
KR Alfter (OKD Euskirchen)	16	
Abg. Paus (CDU)	15, 35, 36	
Frau Abg. Larisika-Ulmke (F.D.P.)	19	
Abg. Klütsch (SPD)	20	
Staatssekretär Riotte (Innenministerium)	17, 36, 37	

- - - - -

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Stellv. Vorsitzender: Meine sehr verehrten Herren! Ich darf Sie bitten, Platz zu nehmen. Wir wollen anfangen. Es ist 10 Uhr. Ich gehe davon aus, daß Sie wie wir daran interessiert sind, zügig voranzukommen. Deshalb darf ich die heutige öffentliche Sitzung unseres Ausschusses hiermit eröffnen. Ich heiße insbesondere unsere Gäste herzlich willkommen und begrüße insbesondere die Sachverständigen, die sich zur Teilnahme an der Anhörung bereit erklärt haben.

Meine Herren - Damen sehe ich nicht -, Sie finden auf den Plätzen eine Übersicht über die Teilnehmer an der heutigen Veranstaltung, in der auch die Zuschriftennummern vermerkt sind, soweit diese hier rechtzeitig eingegangen sind. Es kann allerdings sein, daß das eine oder andere Papier, welches später gekommen ist, noch nicht von der Landtagsverwaltung gedruckt werden konnte.

Im Eingangsbereich - so hatten wir es auch gestern gehandhabt - sind Restbestände aller bisher eingegangenen Zuschriften ausgelegt, damit sich interessierte Zuhörer, die Sachverständigen selbst und natürlich auch die anwesende Presse hierüber informieren können.

Meine Herren, ich sehe davon ab, die einzelnen erschienenen Herren jetzt hintereinander zu begrüßen und bitte vielmehr, Ihren späteren Aufruf zur Abgabe Ihrer mündlichen Stellungnahme zugleich als Ihre förmliche Begrüßung zu verstehen. Ich gehe davon aus, daß Sie damit einverstanden sind. Vielen Dank!

Gegenstand der öffentlichen Anhörung sind die beiden Gesetzentwürfe zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, die Ihnen mit der Einladung zugleich zugesandt wurden.

Der ältere Gesetzentwurf ist dabei derjenige der F.D.P.-Fraktion. Die F.D.P.-Fraktion hat darauf hingewiesen, daß nach Scheitern der Bemühungen um ein bundeseinheitliches Polizeigesetz der nordrhein-westfälische Landtag im Interesse der Polizei und der Bürger eine eigene Gesetzesinitiative ergreifen müsse, um die Forderung des Volkszählungsurteils in ein ergänzendes Polizeigesetz einfließen zu lassen. Wir haben zwar gestern gehört, daß das nicht unbedingt der Fall sein müsse; das hat zumindest ein Sachverständiger ausgeführt. Nun gut, wir werden uns hier und heute weiter darüber unterhalten müssen.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung, meine Herren, der dem Innenausschuß mit Landtagsbeschluß vom 23. Februar dieses Jahres zur Beratung überwiesen wurde, hat ebenfalls zum Ziel, die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung auf klare gesetzliche Grundlagen zu stellen, die den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung tragen. Der Entwurf soll daher nach Auffassung der Regierung das Recht des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung ebenso berücksichtigen wie das aufgabenadäquate Informationsbedürfnis der Polizei.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Nun, ob es gelungen ist, den sich hieraus ergebenden Interessenkonflikt auszugleichen, und ob die Eingriffsbefugnisse der Polizei wirklich auf das unabweisbar erforderliche Maß beschränkt werden können oder aber auch beschränkt werden müssen, soll unter anderem diese Anhörung mit klären helfen.

Meine Herren, ich gehe davon aus, daß während der Parlamentsferien die Arbeitskreise der einzelnen Fraktionen und in den ersten Wochen danach Gelegenheit haben, diese umfangreiche Anhörung, die wir gestern durchgeführt haben und heute noch durchführen wollen, auszuwerten.

Den Sachverständigen möchte ich auch im Namen des Ausschusses und des gesamten Landtages von dieser Stelle schon vorab ganz herzlich Dank sagen. - Ja, ich glaube das ist den Beifall der anwesenden Kollegen wert. Schönen Dank!

(Beifall bei allen Fraktionen)

Zum Ablauf der Veranstaltung gestatten Sie mir noch folgenden Hinweis. Wir haben wie gestern nicht vorgesehen, eine Mittagspause durchzuführen; andererseits werden Sie aber Gelegenheit haben, sich sowohl hier im Saal durch den hoffentlich gleich kommenden Kellner mit Getränken oder vielleicht auch mit der einen oder anderen Kleinigkeit zu essen zu versorgen. Sicherlich haben Sie auch die Möglichkeit, während der Sitzung dann unseren Schnellimbiß im Selbstbedienungsrestaurant im Souterrain aufsuchen zu können.

Meine Herren, wenn die Sachverständigen darüber hinaus, so wie gestern, zum größten Teil das beherzigen, worum wir Sie gebeten haben, d. h. die Statements nicht über zehn Minuten hinaus anwachsen zu lassen, dann bin ich ziemlich sicher, daß wir relativ schnell und zügig unsere Veranstaltung, wie man so sagt, durchziehen können.

Die Sachverständigen, meine Damen und Herren - das muß ich auch noch sagen -, aus anderen Bundesländern und diejenigen unter Ihnen, die sonst Ihrem Dienstherrn gegenüber keinen Reisekostenanspruch geltend machen können, erhalten selbstverständlich Reisekostenersatz auf schriftlichen Antrag von der Landtagsverwaltung. Entsprechende Antragsformulare hält unser Ausschußassistent hier bereit. Ich bitte sie herzlich, bei ihm dann gegebenenfalls nachzufragen.

Den Ausschußmitgliedern, die zwar nicht zahlreich, aber doch von allen Fraktionen inzwischen vertreten sind, schlage ich vor, wie gestern schon gehandhabt, die Redner in der sich aus der Teilnehmerliste ergebenden Reihenfolge aufzurufen. Ich schlage ferner vor, die Teilnehmerliste in gewisse Rednerblöcke zu unterteilen. Ich werde mir dann erlauben, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, um am Ende eines jeden Blocks Zusatzfragen an

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

die Sachverständigen zu richten, damit eine entsprechende Interaktion gewährleistet ist.

Meine Herren, wenn Sie mit meinen Vorschlägen hier einverstanden sind - ich stelle fest, daß keine gegenteiligen Wortmeldungen erfolgen -, dann schlage ich vor, nunmehr dem ersten Redner das Wort zu erteilen.

Zuvor darf ich in dem Zusammenhang noch einmal auf unsere Technik hinweisen. Ich bitte Sie, den rechten Knopf zu drücken. Sie bekommen dann von hier vorne durch den Ausschußassistenten entsprechendes Lichtzeichen, so daß Sie dann reden können. Ich darf Sie weiter noch darauf hinweisen, dieses Mikrophon möglichst weit herauszuziehen und dann auch relativ deutlich zu sprechen. Sprechen Sie zu leise, schaltet sich automatisch die Anlage nach 30 Sekunden ab, und wir müssen Sie dann wieder neu zuschalten. Das nur noch zur Technik.

Ich darf jetzt fragen, ob Herr Rechtsanwalt Rüdiger Deckers da ist. - Das ist noch nicht der Fall. Dann würde ich fragen, ob Herr Dr. Reinhard Riegel aus Bad Honnef anwesend ist. - Herr Riegel, ich darf Sie dann bitten, zu beginnen.

Dr. Riegel (Bad Honnef): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich möchte meine Stellungnahme wie folgt zusammenfassen:

1. Ich habe erhebliche und insbesondere strukturelle Bedenken gegen die beiden Entwürfe.
2. Dennoch bin ich der Auffassung, daß der Landtag zur Gesetzgebung auf der Basis eines dieser Entwürfe schreiten sollte - nach meiner Auffassung insbesondere des F.D.P.-Entwurfs.

Wie reimt sich das? Seit gut 20 Jahren haben wir automatisierte polizeiliche Informationsverarbeitung in immer stärker fortschreitendem Maße. Seit etwa zehn Jahren sind Überlegungen in Gang gesetzt worden, hier auch seitens des Gesetzgebers nachzuziehen. Die ersten Überlegungen stellten wir wohl, jedenfalls offizieller Art, damals im Zusammenhang mit der Erstellung des Musterentwurfs Polizeigesetz 1977 an. Das wurde abgeblockt. Es ging damals in erster Linie um die polizeiliche Beobachtung und um die Frage der polizeilichen Auskunft. Dann kam ein geschlossener Entwurf im Alternativentwurf Polizeigesetz. Das alles hat die Diskussion belebt, aber auf gesetzlicher Ebene ist praktisch nichts geschehen. Gleichzeitig ging natürlich die polizeiliche Informationsverarbeitung weiter.

Zwischenzeitlich haben wir lediglich in Bremen und in Rheinland-Pfalz - im einen Fall vor, im anderen Fall nach dem Volkszählungsurteil - gesetzliche Regelungen, die jedenfalls einen Stein ins Wasser bedeuteten. Aber solange es sie allein sind, können sie keine großen Auswirkungen schon deshalb haben, weil unterschiedliche landespolizeiliche Regelungen jedenfalls in der Praxis

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

durch ein einheitliches polizeiliches Informationssystem im wesentlichen plattiert, wenn Sie so wollen, oder aber überrollt werden. Restriktionen, die man im einen Land macht, werden in aller Regel durch das überspielt, was aus anderen Ländern eingestellt ist in ein zentrales Informationssystem und dann durch Abruf auch verwertet werden kann.

Jetzt haben wir hier zwei Entwürfe, die die ganze Diskussion der letzten Jahre, die Rechtsprechung, die Literatur berücksichtigen konnten und zum Teil auch berücksichtigt haben; denn diese beiden Entwürfe sind, wenn auch mit erheblichem Unterschied aus meiner Sicht, wesentlich besser als alles, was bisher offiziell auf dem Tisch gelegen hat, insbesondere auch wesentlich besser als der Vorentwurf des Musterentwurfs von 1986, der durchaus dennoch Pate stand.

Wenn aber jetzt wiederum bei allen Mängeln, die diese Entwürfe haben, hier im größten Bundesland der Gesetzgeber nicht zur Tat schreitet und wenn es überhaupt so weitergeht wie bisher, dann haben wir vielleicht im Jahre 2000 eine noch natürlich wesentlich verbesserte polizeiliche Informationsverarbeitung, aber nach wie vor nicht wenigstens einigermaßen adäquate Regelungen. Ich habe noch nicht etwa von der natürlich auch notwendigen Strafprozeßordnungsnovellierung gesprochen, die insbesondere für die polizeiliche Tätigkeit ja deshalb erforderlich ist, weil dort in erster Linie, nicht etwa in den Landespolizeigesetzen, die Voraussetzungen zu treffen sind, unter denen die Polizei Informationen, die in Strafermittlungsverfahren gewonnen wurden, weiterverarbeiten darf.

Woran liegt es eigentlich, daß die Gesetzgeber landauf, landab so zögerlich handeln? Ich kann nur vermuten, daß es nicht in erster Linie an den besonderen Schwierigkeiten liegt, die wir hier in der Tat haben; denn andererseits sind die Gesetzgeber ja durch das Volkszählungsurteil nunmehr ganz stark gefordert. Sie in Nordrhein-Westfalen haben sich in gewisser Hinsicht selbst die Sporen gegeben durch den Art. 4 Abs. 2 Ihrer Landesverfassung und jetzt auch kürzlich etwa durch § 1 Ihres neuen Datenschutzgesetzes. Ich kann nur vermuten, daß hier irgendwo auch ein bißchen der Mut fehlt, der Mut zur Lücke und der Mut zur Entscheidung, das festzulegen, was gelten soll im Getümmel der sicher sehr breiten Meinungen. Aber, das nützt nichts. Die Polizei muß weiter arbeiten, und Polizei und Bürger haben einen Anspruch zu wissen, wo es denn nun wirklich langgehen soll. Denn so wie bisher, daß man bis vor dem Volkszählungsurteil immer sagte, daß sei alles gar kein Eingriff, was hier passiere, und sich nach dem Volkszählungsurteil jeweils mit weiteren Varianten auf den Übergangsbonus beruft, geht es wohl nicht.

Deshalb meine ich, daß trotz aller Mängel, die ich im einzelnen ja in meiner schriftlichen Stellungnahme aufgelistet habe - siehe Zuschrift 10/2766 -, hier jetzt zur Tat geschritten werden sollte. Vielleicht fällt es Ihnen, verehrte Abgeordnete etwas leichter,

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989

es

wenn ich Ihnen etwas verrate, nämlich daß das, was Sie sich zum Ziel stecken, was jeder Gesetzgeber sich zum Ziel steckt, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung so umfassend wie nur möglich zu sichern und eine Gesetzgebung in Gang zu setzen, die wirklich für den Bürger ableitbar macht, wer was wo über ihn verarbeiten darf usw., überhaupt nicht, jedenfalls nicht mehr möglich ist. Ich weiß nicht, ob es jemals möglich war. Aber ich bin überzeugt und sicher, nach allem, was ich an Diskussionen in diesen Jahren kenne, was ich selbst mit dazu beigetragen habe, daß es wohl auf absehbare Zeit nicht möglich ist, d e n Entwurf bzw. d a s Gesetz zu verabschieden, das wirklich den Anforderungen des Volkszählungsurteils, wenn man sie materiell-inhaltlich versteht, entspräche.

Im übrigen hat jeder eine andere Auffassung über das, was wirklich sein sollte. Ich gehe davon aus, daß Sie gestern auch ein großes Meinungsspektrum hier erlebt haben.

Kurz und gut: So wie es in den Begründungen steht, und wie es jeder vorgibt zu tun - das steht ja auch im Vorentwurf des Musterentwurfs -, nämlich den Ansprüchen des Volkszählungsurteils wirklich zu genügen, ist es meines Erachtens ohnehin nicht möglich. Alles, was meines Erachtens hier möglich ist angesichts des rasanten technischen Fortschrittes, angesichts des Unterschiedes zwischen Recht und Technik, den wir seit Jahren ohnehin haben - ich sagte vorhin bewußt: seit 20 Jahren automatisierte Datenverarbeitung, seit allenfalls zehn Jahren etwa die echten ernsthaften Überlegungen für gesetzgeberische Maßnahmen -, angesichts dieser Fakten gibt es nur noch das, was auch im Umweltschutzrecht nur noch möglich ist, nämlich Schadensbegrenzung.

Und wenn es nur noch das gibt, dann sollte die Schadensbegrenzung jedenfalls so schnell wie möglich erfolgen. Sie tut not, und je eher sie kommt, desto besser ist es, weil eben bestimmte Dinge zumindest dann klar geregelt werden, die in den verschiedenen Entwürfen enthalten sind.

Ich meine, daß nach meiner Auffassung insbesondere der F.D.P.-Entwurf sehr geeignet ist, hier diese Schadensbegrenzung zu bewirken durch die verschiedenen Klarstellungen und Verbesserungen, die er in sich birgt.

Ich habe, wie ich eingangs sagte, natürlich eine Reihe von Bedenken gegen die verschiedenen Bestimmungen, ungeachtet der grundsätzlichen strukturellen Mängel. Denn das müssen wir wissen oder uns eingestehen: Der Abschied von der klassischen Eingriffslehre des Polizeirechts ist längst vollzogen. Er setzt sich auch in diesen beiden Entwürfen fort; er setzt sich in allen Entwürfen fort, die wir kennen. Das gilt auch, wenn Sie so wollen, für den Abschied vom klassischen Strafverfahrensrecht; denn es ist eben nicht so, daß primär nur die Polizei dann insbesondere informationelle Eingriffsmaßnahmen treffen darf, wenn eine konkrete Gefahr vorhanden ist, oder aber, im Strafverfahren, wenn

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

es einen konkreten Tatverdacht gibt, sondern daß alles offenbar unweigerlich - und die Technik hat es vorgegeben - auf den Griff zum jedermann geht. Hier können aber gerade diese Entwürfe - wie gesagt, vor allem aber der F.D.P.-Entwurf - doch gewisse Bremsen einsetzen. Sie tragen diese Bremsen in sich und können jedenfalls sagen: Bis hierher und nicht weiter.

Aber wir müssen sehen, daß nur noch der prinzipielle Schaden begrenzt werden kann. Der Abschied vom klassischen Polizeirecht und - wir werden das erleben, wenn die StPO-Novellierung kommt - vom klassischen Strafverfahrensrecht ist nämlich längst eingetreten.

Ich darf also zusammenfassen: Trotz aller Bedenken, die ich im einzelnen habe und die ich im einzelnen dargelegt habe, trotz insbesondere meiner erheblichen Vorbehalte wegen der strukturellen Klarstellungen, die damit nunmehr erfolgen, die aber bereits in Bremen und in Rheinland-Pfalz auch so erfolgt sind. Wegen der Tatsache, wenn Sie so wollen, daß all dies letztlich der Offenbarungseid des klassischen Polizeirechts ist, wird aber kein Gesetzgeber, so habe ich den Eindruck, in Bund und Ländern dies jemals zurückdrehen oder zurückschrauben wollen. Das wäre geradezu revolutionär. Somit ist wirklich nur noch Schadensbegrenzung möglich, und die sollte so schnell wie möglich erfolgen. Ich bin überzeugt, daß hier die Gesetzgebung im größten Bundesland für den größten Teil der Polizei in der Bundesrepublik eine sehr positive Wirkung insgesamt haben wird, bei allen Problemen, die dieser Weg mit sich bringt.

Ich möchte auch deshalb auf die Notwendigkeit der Schadensbegrenzung hinweisen, weil wir bei den noch schwierigeren Problemen - und damit komme ich zum Schluß -, nämlich die Frage der Regelung im Zusammenhang mit der internationalen informellen Zusammenarbeit, die nicht nur aufgrund des Abbaus der Grenzkontrollen, sondern generell natürlich verstärkt werden muß - das wissen wir - und auch seit Jahren stetig zunimmt, noch nicht einmal wirklich am Anfang sind. Vielen Dank!

Rechtsanwalt Deckers (Landesgruppe NRW des Deutschen Anwaltsvereins) trägt im wesentlichen seine schriftliche Stellungnahme - siehe Zuschrift 10/2829 - vor und schließt mit dem Satz:

Ich möchte anfügen: In diesem Konflikt dürfen jedenfalls die Bürgerrechte nicht auf der Strecke bleiben.

Leitender Ministerialrat Heise (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr): Herr Vorsitzender! Meine Herren! Ich habe meine Stellungnahme unter anderem aus Zeitgründen, weil ich den Entwurf erst sehr spät bekommen habe, auf einige grundsätzliche Bemerkungen zu der polizeilichen Generalklausel beschränkt, die ja

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

nach dem Entwurf der Landesregierung durch die Neufassung des § 1 Abs. 1 neu geregelt werden soll. Ich glaube, daß dabei doch einige Auswirkungen auf das Gesamtsystem der Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen nicht hinreichend berücksichtigt worden sind. Das scheint mir insbesondere dadurch der Fall zu sein, daß die Polizei künftig im Rahmen der Gefahrenabwehr für die Verhütung von Straftaten gleichberechtigt neben den Ordnungsbehörden und neben anderen speziellen Behörden der Gefahrenabwehr zuständig sein soll, als da sind Gewerbeaufsichtsämter, Kontrollstellen innerhalb der Ordnungsbehörden, die sich ja zum Teil spezialisiert haben, sei es, daß es Gesundheitsämter sind, Lebensmittelüberwachungsämter. Hier soll also die Polizei künftig den Auftrag haben, soweit es sich also bei der Gefahrenabwehr um die Verhütung von Straftaten handelt, wie die Ordnungsbehörde heute zu handeln, und sie bekommt ja auch entsprechende Befugnisse.

Das ist eine bedeutsame Abweichung vom System der Gefahrenabwehr, wie es sich in Nordrhein-Westfalen und in einer ganzen Reihe von Bundesländern nach dem Kriege entwickelt hat. Unter dem nicht sehr schönen Stichwort "Entpolizeilichung" ist die Nachkriegsentwicklung so gelaufen, daß die Gefahrenabwehr grundsätzlich den kommunalen Ordnungsbehörden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung übertragen worden ist und daß die Polizei zwar auch für die Gefahrenabwehr zuständig ist, aber in diesem Rahmen nur eine subsidiäre Zuständigkeit hat, soweit ein Handeln anderer Behörden der Gefahrenabwehr nicht oder nicht rechtzeitig erscheint.

Dieses Prinzip hat auch im Ordnungsbehördengesetz unseres Landes in dem Wechsel von Bezeichnungen seinen Niederschlag gefunden. Wenn Sie also in den § 48 des Ordnungsbehördengesetzes nehmen, dann sehen Sie dort eine lange Liste von Umbenennungen aufgeführt, daß es also nicht mehr "Gewerbepolizei" heißt, sondern "Gewerbeaufsicht" oder "Gewerbeüberwachung", daß es nicht mehr "Lebensmittelpolizei" heißt, sondern "Lebensmittelüberwachung", und es gibt eine ganze Reihe Beispiele mehr.

Ich glaube, die hier vorgesehene Regelung, daß die Polizei bei der Gefahrenabwehr, soweit es sich um die Verhütung von Straftaten handelt, neben den Ordnungsbehörden gleichwertig zuständig sein soll, ist ein bedeutsamer Einschnitt in dieser systematischen Entwicklung der Nachkriegszeit. Man wird auch, abgesehen von dieser Verlagerung von Zuständigkeiten und Aufgaben, daran denken müssen, daß dadurch ja Kompetenzkonflikte auftreten können, und irgendwelche Kompetenzkonfliktregelungen habe ich in diesem Entwurf nicht entdecken können.

Es ist sicher zuzugeben, daß die gegenwärtige Zuständigkeits- und Aufgabenabgrenzung nicht ohne Probleme ist. Aber der Weg, der hier eingeschlagen worden ist, ist, glaube ich, nicht geeignet, das Problem zu lösen.

Die Verhütung von Straftaten - das wird auch in der Begründung für meine Begriffe zutreffend gesagt - ist ja nur ein Unterfall der

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Gefahrenabwehr, und in diesem Bereich tut auch die Polizei in ihrer heutigen Zuständigkeit schon eine ganze Menge. Häufig ist damit auch der Gefahrentatbestand beseitigt. Es gibt da ja ganz simple Beispiele. Wenn die Polizei also eine Schlägerei schlichtet, dann verhindert sie die damit verbundenen Körperverletzungen und hat also diese strafbare Handlung, die darin steckt, verhütet. Damit ist dann der Fall auch erledigt und ein Eingreifen der Ordnungsbehörden nicht mehr nötig. Oder wenn sie einen angetrunkenen Kraftfahrer festhält, ihn aus dem Verkehr zieht, meinetwegen den Schlüssel sicherstellt, damit er nicht weiterfahren kann, dann ist das Gefahrenabwehr zur Verhütung einer Straftat; denn es ist ja strafbar, unter Alkoholeinfluß zu fahren. Damit ist in aller Regel auch der Gefahrentatbestand beseitigt. Es ist also in der Tat so, daß viele Gefahrentatbestände, die gleichzeitig eine Straftat sind, durch die Polizei letztlich beseitigt werden.

Aber man wird nicht verkennen dürfen, daß es auch eine ganze Menge anderer Straftatbestände in speziellen Bereichen gibt, in denen die Polizei schon von ihrer ganzen Konstruktion, von ihrer Ausrüstung, von ihrer Fachkunde her, sicherlich nicht geeignet ist, dort die Gefahrenabwehr zu betreiben.

Ich habe in meiner Stellungnahme - siehe Zuschrift 10/2802 - eine Reihe von Straftatbeständen genannt. So sind zum Beispiel im Strafgesetzbuch selbst eine Menge Straftaten geregelt, die sich auf den Umweltschutz beziehen, und für die Durchsetzung der Regelungen im Umweltschutz sind eben die dafür vorgesehenen speziellen Behörden zur Zeit zuständig, nicht aber die Polizei. Oder es gibt ein weiteres Beispiel - aber das sind wirklich nur Beispiele aus einer ganzen Fülle von Regelungen -: Im Lebensmittelgesetz ist ein Straftatbestand geregelt, daß sich jemand strafbar macht, wenn er gesundheitsgefährdende Lebensmittel in den Verkehr bringt. Wird so ein Tatbestand festgestellt, dann beschäftigt sich die Ordnungsbehörde der Stadt damit, läßt durch ihr chemisches Untersuchungsamt prüfen, ob hier wirklich ein Gefahrentatbestand vorliegt, und die Ordnungsbehörde erläßt dann die notwendigen Verfügungen, meinetwegen eine Unterlassungsverfügung, das weiter zu tun, oder eine Verbotsverfügung, versieht das mit einer Zwangsgeldandrohung, die für den Fall der Zuwiderhandlung vorgesehen ist, um das auch dem Bürger gegenüber durchzusetzen. Als Folgewirkung kann sich dann zeigen, daß der Bürger Widerspruch einlegt, daß er ein Verwaltungsstreitverfahren führt, möglicherweise bis zum Bundesverwaltungsgericht. Aber hier ist eben diese Spezialbehörde, Kreisordnungsbehörde mit ihrer speziellen Ausrüstung zuständig, und das ist ja wohl auch richtig.

Aber wie gesagt, dieser Tatbestand des Inverkehrbringens schädlicher, gesundheitsgefährdender Lebensmittel ist auch eine Straftat. Und wenn wir den jetzt vorgeschlagenen Text zugrunde legen, dann wäre auch die Polizei künftig für die Verhütung dieser Straftat zuständig; denn sie soll ja parallel zur Zuständigkeit der Ordnungsbehörden für diese Aufgaben zuständig sein.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Daraus müßte man die Folgerung ziehen, auch die Polizei kann jetzt derartige Untersuchungen anstellen, sie kann Verbotsverfügungen erlassen, sie kann das zwangsweise durchsetzen, sie muß Verwaltungsstreitverfahren führen. Ich glaube also, daß man diesen Aspekt der hier vorgesehenen Regelung nicht gesehen hat.

Und so gibt es eben eine Fülle von Straftaten, die speziellen Behörden zugewiesen sind. Ich habe hier in meiner Stellungnahme noch einige erwähnt. Es gibt so etwas im Kreditwesengesetz, für dessen Ausführung das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen zuständig ist. Hier wird also praktisch sogar in die Kompetenz von Bundesbehörden eingegriffen. Ob es überhaupt unter dem Gesichtspunkt des Art. 31. Grundgesetz zulässig ist, daß Bundesrecht Landesrecht bringt, mag dahingestellt bleiben. Es gibt Straftatbestände im Statistikgesetz, im Bundesseuchengesetz, im Bundesnaturschutzgesetz und in der Gewerbeordnung, in außerordentlich vielen Spezialgesetzen, deren Vollzug speziellen Behörden im Rahmen der Gefahrenabwehr zugewiesen ist, für die aber nach der hier vorgeschlagenen Regelung künftig auch die Polizei zuständig sein würde.

Ich glaube, daß dieser Vorschlag in der Tat in seinen Folgewirkungen nicht durchdacht ist. Er hat einmal rechtspolitische Bedeutung eben insoweit, als er das System der Gefahrenabwehr, wie es sich nach dem Kriege hier entwickelt hat, doch inhaltlich sehr verändert. Er schafft eine Menge neue Zuständigkeiten für die Polizei im Gegensatz zu der Begründung, wo ausdrücklich gesagt wird, durch diese Neuregelung werde keine Neuzuständigkeit begründet. Er schafft so eine Art Übergefahrenabwehrbehörde, die nun also in all den Bereichen, die ich eben nur andeuten konnte, Gefahrenabwehr wie die eigentlich zuständigen Behörden betreiben kann.

Ich komme also zum dem Schlußergebnis, daß die Tatsache, ob eine Gefahr im Sinne des Polizeirechts als Straftatbestand oder als Ordnungswidrigkeit oder was auch immer qualifiziert ist, nicht geeignet ist, daraus Zuständigkeitsabgrenzungen herzuleiten; denn das ist ja häufig auch sehr zufällig, und dann gibt es auch einmal neue Straftatbestände, zum Beispiel im Umweltrecht. Und immer wenn der Bundesgesetzgeber zum Beispiel so etwas tut, würde dann prompt nach dieser Regelung die Polizei auch zuständig - ein Ergebnis, das, glaube ich, nicht vertretbar ist. Deswegen möchte ich den Ausschuß doch sehr herzlich bitten, sich dieser Frage noch einmal eingehend zuzuwenden; denn sie hat über die Datenschutzregelungen hinaus doch hier eine sehr prinzipielle Bedeutung. Das zu diesem Punkt.

Auch die übrigen Erweiterungen der polizeilichen Generalklausel, Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen, vorbeugende Bekämpfung von Straftaten zu betreiben und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen, werden in der Begründung also weitgehend damit

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

erklärt, daß das Klarstellungen seien. Aber es scheinen mir nicht ganz ungefährliche Klarstellungen zu sein, indem sie der Polizei doch weit im Vorfeld des bisher verstandenen Gefahrenabwehrbegriffs Aufgaben übertragen. Und wenn es nur Klarstellungen sind, dann sollte man, glaube ich, im Interesse der rechtsstaatlich gesicherten polizeilichen Generalklausel hier von solchen Erweiterungen absehen, zumal sie ja von der Sache her offenbar nicht nötig sind.

Ein weiterer, vielleicht nicht ganz so gewichtiger Punkt, ist der, daß die Polizei also künftig für den Schutz der öffentlichen Ordnung nicht mehr eingesetzt werden soll. Dieses Begriffspaar "öffentliche Sicherheit und Ordnung", das ja immer im Polizeirecht auftaucht, ist sicher in seinen Abgrenzungen etwas schwierig, und man wird dem Entwurf zugeben müssen, daß es eben heute kaum noch unregelte Gefahrentatbestände gibt. Sie sind also entweder Straftat oder Ordnungswidrigkeit, so daß die alte Definition der öffentlichen Ordnung, es handele sich also um die Zusammenfassung der ungeschriebenen Regeln, die in einer Gesellschaft gelten, nicht mehr so recht zur Anwendung kommt.

Meine Überlegung ist nur die, ob man nicht den Begriff der "öffentlichen Ordnung" heute etwas anders verstehen muß; denn es ist eigentlich schwer einzusehen, wenn meinetwegen ein bisher unregelter Tatbestand, der unter den Begriff der "öffentlichen Ordnung" fiel, nunmehr Ordnungswidrigkeit wird, daß er dann auf einmal Teil der öffentlichen Sicherheit ist; denn der Begriff "Ordnungswidrigkeit" sagt ja gerade, daß er sich gegen die Ordnung richtet und nicht sicherheitsbezogene Aspekte hat. Sie werden also zum Beispiel im Ordnungswidrigkeitengesetz auch einen ganzen Abschnitt finden, der mit "Schutz der öffentlichen Ordnung" überschrieben ist.

Zur Durchsetzung dieser Vorschriften handelt die Polizei ja auch, aber dann eben unter der überkommenen Terminologie, daß das ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit sei, weil das eben Teil der Rechtsordnung ist. Tatsächlich handelt es sich aber nach der ganzen Bewertung um einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung. Und das liegt ja auch schon im Begriff Ordnungswidrigkeit. Aber darüber wird man sich streiten können. Bloß hier zeigt sich auch im Gesamtsystem unserer Gefahrenabwehr wieder eine sehr unschöne Entwicklung. Diese Konsequenz, die öffentliche Sicherheit als polizeiliches Schutzgut zu streichen, wird in der Generalklausel für die Ordnungsbehörden nicht gezogen. Die sind also weiterhin für den Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zuständig.

Da kann man sich natürlich wieder einiges vorstellen, was da passieren kann. Gibt es nun noch einen Verstoß, dann stellt sich die Frage, was denn die Ordnungsbehörde tut. Kann sie in dem Bereich die Polizei zum Beispiel noch um Vollzugshilfe bitten? Wahrscheinlich nicht, weil die nicht mehr zuständig ist, die öffentliche Ordnung zu schützen. Dann wird man vielleicht noch berücksichtigen müssen, daß es auch bestimmte Einzelfälle gibt, die

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

man herkömmlich jedenfalls immer dem Schutz der öffentlichen Ordnung zugeordnet hat und wo die Polizei mit Sicherheit auch in Zukunft auf ein Einschreiten nicht verzichten kann, zum Beispiel bei Tötung schwerverletzter Tiere.

Ich sehe also keinen anderen Rechtsgrund für polizeiliches Handeln in dem Fall, was ja gleichzeitig ein Eingriff in das Eingriffsrechts des Eigentümers ist, als hier auf den Schutz der öffentlichen Ordnung zurückzugreifen, weil es eben von der Allgemeinheit ganz überwiegend, um nicht zu sagen: einmütig als unerträglich angesehen wird, ein schwerverletztes Tier leiden zu lassen und es nicht von diesen Leiden zu erlösen. Also, ich wüßte im Moment nicht, wie ich dieses Handeln der Polizei, das sogar in der Verwaltungsvorschrift zum Polizeigesetz angesprochen wird, aus dem Gesetz rechtfertigen sollte, wenn der Schutz der öffentlichen Ordnung als polizeiliches Schutzgut gestrichen wird. Damit möchte ich meine Ausführungen abschließen.

Stellv. Vorsitzender: Ganz herzlichen Dank, Herr Heise! Bevor ich nun Herrn Dr. Schoreit das Wort erteile; denn Dr. Cobler hat mich wissen lassen, daß er erkrankt ist und nicht hier sein kann, möchte ich die Gelegenheit wahrnehmen, unter uns den Staatssekretär im Innenministerium, Herrn Riotte, herzlich zu begrüßen. Herr Staatssekretär, ich gehe davon aus, daß auch die Landesregierung sehr an das interessiert ist, was gestern und heute hier vorgetragen wurde und wird. Ohne nun hier prognostizieren zu wollen, glaube ich schon feststellen zu dürfen, daß vieles, was in den beiden Gesetzentwürfen gefordert wird, wahrscheinlich so nicht stehen bleibt; denn sowohl gestern wie auch heute wurde doch massiv, deutlich und argumentativ einiges dargelegt, was sinnvoll erscheint und worüber wir im Ausschuß sehr ausführlich diskutieren müssen und natürlich auch mit Ihnen, mit der Landesregierung. Noch einmal: Wir freuen uns, daß Sie da sind und dieses hier gleich aus erster Hand mit in die Landesregierung hineinnehmen.

Nun, meine Damen, meine Herren, wir wollen fortfahren. Ich darf also nun Herrn Dr. Schoreit aus Karlsruhe um seinen Vortrag bitten. Ich möchte darauf hinweisen, daß danach noch Herr Kriminaldirektor Volmer gehört wird. Nach Herrn Volmer würde ich die erste Fragerunde für die Kollegen eröffnen wollen. Herr Dr. Schoreit, Sie haben das Wort.

Dr. Schoreit (Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich schicke voraus, daß es natürlich keinen Abschied vom klassischen Polizeirecht oder von dem Strafverfolgungsrecht geben kann. Vielmehr geht es nur und ausschließlich um die Beibehaltung und Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Dr. Schoreit trägt dann im wesentlichen seine schriftliche Stellungnahme - siehe Zuschrift 10/2808 - vor. Auf Seite 5 ergänzt er seine Erläuterungen zu § 8 a RegE mit den Worten:

Der Beschuldigte wird ja gerade aufgrund andererweitiger Ermittlungen überführt, d. h. die Polizei darf, wenn sie strafverfolgend tätig wird, diese Ordnungsvorschriften aus dem Polizeirecht eben dann nicht befolgen.

Kriminaldirektor Volmer (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Angesichts der Tatsache, daß bereits im Dezember 1983 das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil herausgestellt hat, daß Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur aufgrund einer ausdrücklichen und klaren Ermächtigung erfolgen dürfen und angesichts der Tatsache, daß inzwischen einige Gerichte den sogenannten Übergangsbonus für ausgeschöpft erklärt haben, halte ich eine gesetzliche Regelung für dringend geboten. Dabei erscheint mit der Regierungsentwurf ausgewogen zu sein hinsichtlich des Anspruchs jeden Bürgers auf Schutz seiner Individualrechte und des Interesses aller Staatsbürger an Gewährleistung innerer Sicherheit. Ich finde es aber außerordentlich bedauerlich, daß kein bundeseinheitlicher Entwurf vorgelegt werden konnte. Das Polizeirecht des Bundes und der Länder wird damit immer weiter auseinanderdividiert, selbst in wichtigen Eingriffsbereichen. Angesichts der immer enger werdenden europäischen Einigung halte ich das für einen Anachronismus, der im Interesse einer Gleichbehandlung und einer gleichmäßigen Gewährleistung der inneren Sicherheit dringend beseitigt werden muß.

Polizeiliche Vorschriften, die in der Praxis angewendet werden müssen, dürfen nach meiner Auffassung nicht zu kompliziert und zu umfangreich ausgelegt sein, da der Beamte des mittleren Dienstes oft in Sekundenschnelle die richtige Entscheidung treffen muß, ohne sich Hilfe im Gesetz oder gar Rat in einem Kommentar holen zu können. Hier scheint mir bei einigen Vorschriften noch eine Vereinfachung möglich. Ich denke allerdings, daß bei langfristigen Entscheidungen, zum Beispiel über den verdeckten Ermittler, durchaus komplizierte Vorschriften erforderlich sind.

Nach meiner Auffassung kann das Polizeirecht auf den Begriff "öffentliche Ordnung" nicht verzichten. Tatsächlich weist der Regierungsentwurf in seiner Begründung auch darauf hin, daß ein Restbereich der öffentlichen Ordnung übrigbleibt. Herr Heise hat mir schon ein Beispiel vorweggenommen. Ich habe aber noch ein weiteres. Stellen Sie sich vor, ein Polizeibeamter trifft auf einem Jahrmarkt ein weinendes Kind an, das seine Mutter verloren hat. Er erkennt keine strafbare Handlung in diesem Zusammenhang. Es wäre ihm nach dem Entwurf verwehrt, nach dem Namen des Kindes zu fragen, um dann anschließend die Mutter ausrufen zu lassen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Außerdem möchte ich darauf hinweisen, daß auch in anderen Gesetzen dieser Begriff der öffentlichen Ordnung nicht beseitigt wird. So zum Beispiel in dem § 15 des Versammlungsgesetzes, den die Polizei weiter bei ihren Entscheidungen beachten muß und der durch den Landesgesetzgeber nicht abänderbar ist.

In den Gesetzentwürfen wird zwischen Tatsachen und tatsächlichen Ansatzpunkten unterschieden, wobei nicht ganz deutlich wird, ob der Gesetzgeber damit eine erhöhte Eingriffsschwelle setzen oder ob er beide Begriffe im gleichen Sinne verwendet wissen will.

Für die letzte Annahme sprechen mehrere Stellen in der Begründung zum Regierungsentwurf. So werden in einem Satz beide Begriffe für den gleichen Tatbestand verwendet. Das Gesetz sollte nach meiner Auffassung den Begriff "tatsächliche Anhaltspunkte" benutzen, da das Gefahrenabwehrrecht niemals von absoluter Gewißheit getragen werden kann. Bei der Verwendung des Begriffes "Tatsachen" würde ein Einschreiten bei Gefahren, die sich später als Anscheinsgefahr herausstellen, objektiv rechtswidrig. Sie haben in meiner Vorstellung gesehen, daß ich von der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung komme. Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung hat neben ihrem Lehrauftrag die Aufgabe, nach dem Fachhochschulgesetz wissenschaftliche Forschung zu betreiben. Das gilt für eine Reihe weiterer Hochschulen und Akademien. Die vorgelegten Entwürfe sehen zwar die Nutzung personenbezogener Daten zur Aus- und Fortbildung vor, nicht jedoch für die wissenschaftliche Forschung. Eine solche Ermächtigung ist nach meiner Auffassung aber erforderlich, sollte nicht die praxisbezogene kriminologische Forschung völlig zum Erliegen kommen.

Auch hier ein Beispiel. Ich habe vor anderthalb Jahren mit Studenten ein Projekt durchgeführt, in dem ich über 10 Jahre Akten beim ersten Kommissariat des PP Köln ausgewertet habe. Als darüber die ersten Veröffentlichungen erschienen, wurde ich vom Landesbeauftragten für den Datenschutz angerufen und gefragt, wieso die Fachhochschule an diese Daten gelangen könnte. Es konnte nur eine zufriedenstellende Auskunft dahingehend erreicht werden, daß das erstens von Polizeibeamten gemacht worden war, die außerdem noch alle bei dieser Dienststelle durchgelaufen waren. In anderen Fällen hätte der Datenschutzbeauftragte diese Verfahrensweise beanstandet. Ich bitte Sie also, diese Formulierung in das Gesetz mit aufzunehmen.

Besonderes Augenmerk möchte ich aber darauf lenken, daß in den Entwürfen eine gesetzliche Ermächtigung für den finalen Rettungsschuß nicht vorgesehen ist. Es ist für viele Menschen nicht verständlich, daß in den Entwürfen aufgeführte Eingriffe minutiös geregelt werden, während der schwerwiegendste Eingriff in das Recht auf Leben ungeregelt bleiben soll. Tatsächlich haben in den vergangenen Jahren eine Reihe von Persönlichkeiten und Verbänden immer wieder eine solche Regelung gefordert. Beispielsweise sei hier auf den SPD-Vorsitzenden Vogel, dem Bundesjustizminister, dem

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Deutschen Gewerkschaftsbund, die Polizeigewerkschaften, dem Deutschen Richterbund und die Rechtsanwaltschaft hingewiesen.

In der Literatur finden sich lediglich zwei von fast 30 Experten, die eine solche Ermächtigung nicht für erforderlich halten. Der finale Rettungsschuß kann nicht über die Notwehr- und Nothilferechte als hoheitliche Maßnahme des Staates begründet werden, da diese von Anfang an nicht als Eingriffsrechte des Staates, sondern als Rechtfertigung für strafbares oder unerlaubtes Handeln des Bürgers angesehen wurden und werden.

Der Begriffs "Angriffsunfähigkeit" in § 41 Abs. 2 des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen ist ebenfalls keine Ermächtigungsgrundlage für den finalen Rettungsschuß. Die Diskussion über die Auslegung dieses Begriffes ist zwar kontrovers, in der letzten Zeit überwiegen aber eindeutig die Experten, die eine Rechtfertigung des finalen Rettungsschusses aus diesem Begriff für unzulässig halten. Von den übrigen wird häufig übersehen, daß der Gesetzgeber diesem Begriff das Wort "nur" vorangestellt hat, womit er nach meiner Meinung nichts anderes als den finalen Rettungsschuß ausschließen wollte. Der Streit darüber dürfte aber zumindest im Lande Nordrhein-Westfalen entschieden sein, da der Landtagsabgeordnete Pohlmann am 12. März 1980 für die Regierungsfractionen SPD und F.D.P. vor dem Landtag erklärte, daß das nordrhein-westfälische Polizeigesetz keine Regelung über den finalen Rettungsschuß enthalten werde. Eine Ausweitung des Begriffes "Angriffsunfähigkeit" zur Rechtfertigung des finalen Rettungsschusses würde ich daher eindeutig als gegen den Willen des Gesetzgebers betrachten.

Die Polizei hat nicht die Absicht, jeden Geiselnnehmer zu erschießen. In den meisten Fällen hat sie andere Mittel, derartige Straftäter zu überwältigen. Sie will auch nicht die Todesstrafe durch die Hintertür wieder einführen. Es hat sich aber in den letzten Jahren gezeigt, daß es immer wieder zu allem entschlossene Täter gibt, die entweder schon begonnen haben, Menschen zu töten, oder kurz vor einer derartigen Tat stehen, bei der Menschenleben nur durch den finalen Rettungsschuß gerettet werden können. Nur um diese Fälle geht es. Die Polizei hat sicher nicht das Recht, vom Gesetzgeber die Einführung des finalen Rettungsschusses zu fordern. Sie darf aber erwarten, daß das Parlament als unmittelbar gewählter Träger des Volkswillens eine Entscheidung in dieser Angelegenheit trifft. Polizei und Bürger müssen die Folgen ihres Handelns eindeutig aus gesetzlichen Bestimmungen ablesen können und danach ihre Entscheidungen treffen. Im Ergebnis würde das nach meiner Auffassung nicht zu einer Ausweitung polizeilicher Befugnisse führen, sondern zu einer klaren Eingrenzung. Eine beamtenrechtlich wirksame Anordnung im Zusammenhang mit dem finalen Rettungsschuß ist nur möglich, wenn diese polizeiliche Maßnahme hoheitlich geregelt ist. Eine solche Anordnungs-kompetenz halte ich auch für erforderlich insbesondere für die Fälle, bei denen der Einsatzleiter wegen der umfassenderen Lagekenntnisse einen Gebrauch der Schußwaffe verbieten will und muß. Darüber

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

hinaus kann eine Anordnung in den Fällen geboten sein, bei denen nur durch gleichzeitige Schußabgabe mehrerer Polizeibeamter auf eine Reihe von Tätern die Tötung von unschuldigen Geiseln verhindert wird.

Lassen Sie mich am Schluß sagen, daß nach meiner festen Überzeugung Parlament und Verwaltung, hier in Gestalt der Polizei, für die innere Sicherheit in unserem Lande gemeinsam Verantwortung tragen. Ich bitte Sie, die Polizei in dieser wohl sehr schwerwiegenden Entscheidung nicht allein zu lassen. Geben Sie den vielen Polizeibeamten, die bereit sind, zur Rettung von Menschenleben ihr eigenes Leben einzusetzen, ein rechtlich gutes Fundament für diesen wohl schwerwiegendsten Teil ihres Handelns. Ich danke Ihnen!

Stellv. Vorsitzender: Ich bedanke mich, Herr Volmer. Meine Damen und Herren, ich hatte vorhin angekündigt, daß wir hier eine Frageunde, wenn entsprechender Bedarf besteht, einzuschieben gedenken. Ich darf deshalb die Kolleginnen und Kollegen bitten, sich zu Wort zu melden. - Herr Paus!

Abg. Paus (CDU): Wir haben im wesentlichen die schriftlichen Unterlagen vorliegen, so daß sich daraus das meiste ergibt. Mich interessiert jedoch die Frage, wie die übrigen Polizeirechtler, die hier mit am Tisch sitzen, die doch sehr eindeutige Aussage von Herrn Schoreit bewerten, daß der Aspekt "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" uns als Landesgesetzgeber entzogen und deshalb StPO-Materie und somit uns nicht mehr zur Regelung überlassen ist. Ist das zutreffend? Wird das von allen so gesehen oder nicht?

Leitender Ministerialrat Heise: Ich würde mich dieser Auffassung nicht anschließen, die Herr Schoreit vertreten hat, sondern die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" liegt ja eigentlich auch schon etwas in dem Begriff der Vorbeugung; er ist ja mit der Prävention verbunden. Ich bewege mich in einem Feld, wo ich die Straftat verhindern will. Und Straftaten zu verhindern ist ein Unterfall der Gefahrenabwehr. Ich gebe zu, die Abgrenzung ist sicherlich problematisch. Vielleicht wird man sie nur einmal dadurch überwinden können, daß man Polizeirecht und Strafverfolgungsrecht in einem Gesetz regelt. Aber das dürfte natürlich ein sehr weiter Weg sein, vor allem wenn man an die Kompetenzen, die damit verbunden sind, denkt. Aber ich meine schon, daß das, so wie das hier im Gesetzentwurf angeregt ist, Teil des Polizeirechts ist. Grenzfälle sind da sicher denkbar.

Leitd. Regierungsdirektor Lohmann: Wenn man unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit insbesondere die zur Norm gewordenen Wertvorstellungen zusammenfaßt, also Leben, Gesundheit und den Schutz garantieren will, und wenn man das dann vorbeugend

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989

es

tun will, dann kann alles, was im vorbeugenden Bereich zum Schutze dieser Rechtsgüter getan wird, und was durch Gesetze geregelt ist, auch durch Strafgesetze, nur im präventiven Bereich und damit im Bereich der Gefahrenabwehr liegen. Das läßt sich durch alle Urteile und auch in der Literatur nahtlos beweisen.

Dr. Riegel: Ich kann mich kurzfassen. Ich möchte mich prinzipiell den Ausführungen von Herrn Heise anschließen und nur auf zwei Dinge hinweisen.

Erstens. Als wir damals den Musterentwurf 1977 in der endgültigen Form machten, damals mit dem Ziel auch des Auseinanderdividierens von Polizei und Strafverfahrensrecht - das war ja der Hauptaspekt der zweiten Etappe -, war im Rahmen der damals aus Kollegen der Justiz und der Innenressorts bestehenden Arbeitsgruppe "Harmonisierung Strafverfahrensrecht mit dem Polizeirecht" die eindeutige Meinung - Sie können das nachlesen in dem Büchlein von Heise/Riegel, in der allgemeinen Begründung zum Musterentwurf -, daß der Aspekt der vorbeugenden Straftatbekämpfung in das Recht eigentlich der Polizei gehört und daß in dieser Hinsicht der § 81 b StPO eventuell änderungsbedürftig wäre hinsichtlich seiner zweiten Alternative. Das ist das eine, was ich sagen möchte.

Das zweite ist vor allem auch eine persönliche Anmerkung: Ich habe in erster Linie die Auffassung, daß es hier mehr bei diesem Streit um Zuständigkeits- und standespolitische Aspekte geht als um die Inhalte. Ich muß Ihnen ganz offen sagen: Im Endergebnis, unabhängig von meiner persönlichen Auffassung, die konträr ist in diesem Punkt zu der vom Herrn Kollegen Schoreit, ist es mir egal, wo es geregelt wird, aber es soll inhaltlich präzise und rechtsstaatlich geregelt sein und sauber dargestellt sein. Wenn es nur darum geht - und ich habe bei Herrn Schoreit eigentlich nichts anderes heraushören können aus den Fragen, was im Polizeirecht sein soll oder nicht sein sollte und was in die StPO gehörte -, zu verlagern, dann, meine ich, kann man sich vielleicht die Aufgabe in erster Linie sparen. Es geht darum, um Inhalte zu ringen und dafür zu sorgen, daß der Aspekt der vorbeugenden Straftatbekämpfung, wo immer er dann geregelt wird und wo immer er zuständig ist - meines Erachtens, in Übereinstimmung mit Herrn Heise, ist es Sache des Polizeirechts -, eben rechtsstaatlich ist und nicht noch weiter über das hinausgeht, was bisher bereits alle neuen Entwürfe kennzeichnet. Das ist meine zweite persönliche Anmerkung dazu. Vielen Dank.

Kriminalrat Alfter: Eine Straftat ist doch zunächst einmal die Verletzung der Grundrechtsposition des betroffenen Bürgers. Handelt die Polizei also zur Verhütung von Straftaten, so betreibt sie doch zunächst einmal Grundrechtsschutz und Grundrechtssicherung. Und wenn ich abzuwägen habe zwischen den sehr individuellen und sehr konkreten Grundrechten des betroffenen Bürgers, der von einer Straftat bedroht ist, und dem doch mehr abstrakten

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Strafanspruch des Staates, so ist für mich von verfassungsrechtlichen Überlegungen her doch zunächst einmal das Recht des Bürgers das höherwertige; denn Strafverfolgung sichert die Individualrechte des Bürgers doch immer nur auf indirektem Wege. Von daher ist für mich bei der Rechtsgüterabwägung der Schutz der individuellen Rechte des Bürgers zunächst einmal höherwertig anzusehen, und von daher ist die Funktion der Polizei, wenn sie in dieser Gemengelage zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sich befindet, von Verfassungs wegen eher der Gefahrenabwehr zuzuordnen.

Ich kann auch Ihrem Beispiel, Herr Dr. Schoreit, nicht folgen, das Sie brachten, daß bei der Verfolgung des Geiselnahmers mitsamt der Geisel zunächst einmal Strafverfolgung zu betreiben sei. Es tut mir leid, das widerspricht meinem Grundrechtsverständnis. Da hat zunächst einmal die Polizei die Aufgabe, die Rechtsgüter der betroffenen Geisel zu schützen. Und das ist reine nackte Gefahrenabwehr. Bereitet sich die Polizei auf die Verhütung von Straftaten vor, so sichert sie zunächst einmal die Grundrechte des Bürgers und erst in zweiter Linie den mehr abstrakten Strafanspruch des Staates.

Staatssekretär Riotte: Herr Dr. Schoreit, es gibt sicherlich die eine oder andere Vorschrift in dem Entwurf der Landesregierung, von dem auch die Landesregierung meint, dies sollte durchaus in der StPO geregelt werden. Wir haben es hereingenommen, weil wir uns nicht sicher waren, wann und daß es eine Änderung der StPO geben wird. Aber andererseits standen wir auf dem Standpunkt, daß eine Regelung nicht länger aufgeschoben werden kann. Meine Frage ist: Was glauben Sie, wie lange der Übergangsbonus für die StPO reicht?

Dr. Schoreit: Das sind eine ganze Reihe von Fragen oder Punkten, zu denen ich hier Stellung zu nehmen hätte. Um das letzte, was mir sehr wesentlich erscheint, nicht zu vergessen, fange ich damit an. Wie lange der Übergangsbonus reicht, bestimmen natürlich die Gerichte. Und da haben beispielsweise das Oberlandesgericht Frankfurt und auch mehrere Verwaltungsgerichte eine sehr deutliche Sprache gesprochen. Und da ist ja wohl die Rede gewesen vom Ende der jetzigen Legislaturperiode im Bund.

Nun ist es so, daß die Materie nicht einfach ist. Es gibt kein absolutes Maß für diesen Übergangsbonus. Ich meine, die Materie ist so kompliziert, daß sie auch in dieser Legislaturperiode auf Bundesebene jedenfalls nicht wird geregelt werden können. Man weiß ja auch, daß die zuständigen Gremien zur Zeit mit anderen vordringlichen Projekten beschäftigt sind. Es wird möglicherweise ja überhaupt nur eine Teilregelung dieses Strafverfahrensänderungsgesetzes eventuell vorgezogen werden können. Also, man wird meines Erachtens davon ausgehen müssen, daß es noch bis zur nächsten Legislaturperiode im Bund dauert. Solange werden die

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Gerichte es eben hinnehmen müssen, daß wir mit dem Übergangsbonus, wie er heißt, leben müssen. Ich mache im übrigen noch darauf aufmerksam, daß auch dieser übliche Begriff des Übergangsbonus und diese ganze Denkweise von verschiedenen Verfassungsrechtlern, auch von Richtern des Bundesverfassungsgerichts, in Zweifel gezogen wird. Man müßte es tatsächlich auf eine Probe ankommen lassen, ob das Bundesverfassungsgericht überhaupt die Folgerungen aus dem Volkszählungsurteil zieht, die da immer gezogen werden, daß also alles das, was jetzt gemacht wird, jedenfalls in den nächsten Jahren so absolut zu verdammen ist mangels einer einfach nicht so rasch zu erarbeitenden spezialgesetzlichen, detaillierten Grundlage.

Die andere Frage, Herr Staatssekretär, daß man die Regelung im Polizeirecht trifft, obgleich man vielleicht auch davon ausgeht, daß eine konkurrierende Vorschrift dann im Bundesrecht erscheinen könnte, die dann natürlich vorgeht, ist wahrscheinlich taktisch gar nicht zu ändern. Aber der Landtag sollte sich darüber im klaren sein, daß für solche Vorschriften, die schon als Strafverfolgungsmaterie erkannt werden, eben die Gesetzkompetenz nicht gegeben ist und daß es dann später dazu Parallelvorschriften gibt. § 482, der entworfen ist, und verschiedene andere in diesem Strafverfahrensänderungsgesetz, das bisher als Referentenentwurf wohl vorliegt, haben genau den gleichen Regelungsbereich wie einige Vorschriften aus dem Polizeirecht. Was dabei später herauskommt, ist, daß die Gerichte zu entscheiden haben, was gilt. Und daß dann das Bundesrecht vorgeht, ist auch klar. Ich meine, man sollte sich da besser abstimmen, und man sollte auch hier nichts übers Knie brechen, genausowenig wie man das im Bund übers Knie brechen kann. Die Abstimmung mit der Strafverfahrensregelung ist jedenfalls notwendig.

Zu all dem anderen: Die Argumente sind ja alle bekannt, und das kann man alles auch in der Literatur und in den einzelnen Aufsätzen vertiefen. Ich möchte nur darauf hinweisen, daß das wesentliche Problem, das wir immer haben, daraus herrührt, daß die Polizei alles, was sie über Strafverfahren in Erfahrung bringt, in ihren Dateien erfaßt, um es zukünftig zur Verfügung zu haben. Nun wäre das natürlich nur dann vorbeugende Tätigkeit, wenn die Voraussetzungen der Rechtsprechung insoweit gegeben sind, daß von den jeweiligen Betroffenen eine Gefahr ausgeht. Das kann man, wenn man alle begangenen Straftaten registriert, natürlich gar nicht prüfen. Man kann es auch im Einzelfall nicht nachweisen. Es kann auch niemand behaupten, daß die Kriminalaktenführung und auch die Verdattung bei der Polizei auf die Fälle beschränkt wird, in denen konkrete Gefahren bestehen. Es ist also nicht wahr, daß das Gefahrenabwehr oder Vorbeugung für Gefahrenabwehr ist, was da gespeichert wird.

Man braucht diese Daten andererseits; das gebe ich als Strafverfolger auch zu, wenn in zukünftigen Fällen Verdächtige gesucht werden, Erfahrungsgrundsätze zu konkretisieren, zu realisieren, eventuell feststellen zu können, wo ähnliche Begehungsweise sind

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

usw. Man braucht es für die Strafverfolgung, die zukünftig interessant wird. Aber das ist nur Vorbeugung für zukünftige Strafverfolgung. Gerade dieser umfangreichste Bereich der polizeilichen Datenverarbeitung, nämlich die Anlegung polizeilicher Kriminalakten und deren Verdatung, ist so, wie es gehandhabt wird, eindeutig Vorbereitung zukünftiger Strafverfolgung. Es kann in Einzelfällen auch Vorbeugung sein, wenn von diesen Betreffenden eine Gefahr ausgeht. So wird es bisher aber rechtlich nicht gehandhabt. Dann müßte es im Gesetz auch anders geregelt werden. Dann müßte auch das als Erfordernis aufstellen, daß alle Betroffenen nun zukünftig gefährliche Täter, also solche Leute sind, bei denen man in Zukunft von der Begehung ähnlicher Straftaten ausgehen muß. Das tut man bisher aber nicht. Also bin ich der Meinung, daß man bisher sagen kann: Alle diese Fälle, die hier geregelt werden sollen, werden nur unter dem Gesichtspunkt der Vorbereitung zukünftiger Strafverfolgung gerechtfertigt. So ist es eben nur eine Strafverfolgungsnorm. Da sollte man sich zumindest eine starke Eingrenzung überlegen oder man sollte das hier aus dem Polizeirecht sicherheitshalber herausnehmen, so wie ich das in meiner schriftlichen Stellungnahme - siehe Zuschrift 10/2808 - im einzelnen dargelegt habe.

Stellv. Vorsitzender: Haben Sie herzlichen Dank, Herr Schoreit. Ich möchte es eigentlich jetzt stehen lassen. Denn wir haben jetzt die beiden Thesen von der einen wie von der anderen Seite gehört. Mir ist völlig klar, daß das weiter vertieft werden kann. Außer wenn wirklich noch eine Informationsfrage an Herrn Dr. Schoreit besteht, dann sollte sie noch gestellt werden, sonst würde ich empfehlen, daß wir weiter fortfahren.

(Zuruf der Frau Abg. Larisika-Ulmke (F.D.P.))

- Das sowieso. Nein, es ging jetzt nur um diese Frage, die der Kollege Paus gestellt hatte und die nun von den entsprechenden Diskussionsteilnehmern beantwortet worden ist. Können wir dieses jetzt so stehen lassen? - Gibt es weitere Fragen aus dem Kollegenkreise? - Frau Larisika-Ulmke, bitte!

Frau Abg. Larisika-Ulmke (F.D.P.): Frage an Herrn Volmer - vielleicht können auch die anderen Sachverständigen darauf eingehen -: Sie fordern die Regelung des finalen Rettungsschusses, sprechen auch von der Anordnung. Was geschieht mit der Polizeibeamtin, dem Polizeibeamten, die sich aber im letzten Moment weigern? Wird das irgendwie disziplinarisch geregelt? Wie soll man das mit einbeziehen?

Kriminaldirektor Volmer: Ich denke, daß man letztlich die Gewissensentscheidung des Polizeibeamten nicht regeln kann. Ich denke aber, daß ich zu der Entscheidung im Einsatzfall, eigentlich schon vorher, wenn ich Polizeibeamter werde, wissen muß, ob ich

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Zwangsmittel einsetze. Wenn ich dann in eine Spezialeinheit gehe, muß ich mir erneut die Frage stellen: Bin ich bereit, in einer solchen Lage das einzusetzen? Ich denke nicht, daß wir mit disziplinarischen Mitteln solche Gewissensentscheidungen beeinflussen können. Wir müssen ihm dann, wenn der einzelne Polizeibeamte in dieser Situation das nicht kann, nach meiner Einschätzung herauslösen.

Stellv. Vorsitzender: Schönen Dank. Frau Larisika-Ulmke, meine Kollegen, wenn wir Fragen haben, sollten wir diese nicht pauschal stellen, sondern konkret an eine Person richten; denn ich weiß jetzt nicht, an wen ich diese Frage noch weitergeben soll. Sie war an Herrn Volmer und an die anderen Sachverständigen gerichtet. Nachher kommen wir möglicherweise noch dazu. Herr Klütsch, bitte!

Abg. Klütsch (SPD): Herr Vorsitzender, Herr Volmer und Herr Heise haben sich zu dem Wegfall der öffentlichen Ordnung in § 1 geäußert. An sie richtet sich mein Beitrag und meine Frage. Herr Heise kommt zu seinem Vorschlag, die öffentliche Ordnung wieder einzuführen, nur deswegen, weil er der öffentlichen Ordnung eine andere Inhaltsbestimmung gibt, indem er sagt: Was als Ordnungswidrigkeit bestimmt ist, gilt heute als öffentliche Ordnung. Im Widerspruch hierzu steht die Definition der öffentlichen Ordnung in der bisherigen Terminologie als die Summe aller ungeschriebenen Gesetze. Ordnungswidrigkeitenrecht ist geregelt und damit Teil der öffentlichen Sicherheit. So sprechen wir also in dem Bereich, der uns im wesentlichen trifft, dem öffentlichen Verkehr, von Verkehrssicherheit, die hier durch entsprechende Regeln sichergestellt wird.

Mich würde auch der Fall, der von Herrn Volmer gebildet worden ist, nicht weiter irritieren. Auch er gibt keinen Anlaß darüber nachzudenken, die öffentliche Ordnung im alten Sinne wiederherzustellen; denn der Fall, den er geschildert hat, wird längst über ordnungsbehördliche Regelungen erfaßt, und durch die subsidiäre Zuständigkeit der Polizei in § 1 Abs. 4 ist auch sie in der Lage, diesen Fall des Kindes zu regeln. Außerdem ergibt sich die Garantenstellung des Polizisten bereits im Hinblick auf Hilfeleistung für Hilfloze. Das ist im übrigen ein Umstand, der zum Handeln sogar möglicherweise verpflichtet.

Mich interessiert, von beiden Herren zu erfahren, ob Ihnen Fälle aus dem Stadtstaat Bremen bekannt sind, in denen ein polizeilicher Bereich deswegen nicht mehr geregelt werden konnte, weil dort seit 1983 die öffentliche Ordnung nicht mehr Gegenstand des Polizeigesetzes ist.

Stellv. Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Klütsch. Grundsätzlich ist es immer möglich, entsprechende Vorspanne zu geben, ich bitte

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

aber im Interesse unserer Zeit, sich auf Fragen von unserer Seite zu beschränken. Bitte, Herr Volmer!

Kriminaldirektor Volmer: Ganz konkret zur der Frage, ob mir Fälle aus Bremen bekannt sind: nein. Ich denke allerdings, daß Sie den Fall "vermißtes Kind" etwas abgewandelt haben. Ich war davon ausgegangen, daß keine unmittelbare Gefährdung besteht, sondern das Kind nur zu seiner Mutter möchte. Von daher, denke ich, ist doch eine reine Ordnungsstörung gegeben, die nicht geregelt ist.

Leitender Ministerialrat Heise: Also, mir sind Fälle aus Bremen auch nicht bekannt. Ich weiß nicht, was Sie dabei im Auge haben.

(Abg. Paus (CDU): Die Frage hätte gestern gestellt werden können! - Zuruf von der SPD: Ist ja gestellt worden! Hat er selbst gesagt: kein einziger Fall seit 1983 in Bremen!)

Stellv. Vorsitzender: Wollen Sie das noch konkretisieren Herr Kollege Klütsch? - Danke schön. Gibt es weitere Wortmeldungen? Das ist nicht der Fall. Dann habe ich jetzt ein Problem mit Ihnen, meine Damen und Herren im Ausschuß, zu erörtern. Pfarrer Krolzig hat mich wissen lassen, daß er nur bis ein Uhr hier sein kann, und gebeten, eventuell sein Statement jetzt abzugeben. Das bringt natürlich ein wenig unsere Struktur durcheinander. Dennoch: Wenn von Ihrer Seite kein Widerspruch kommt, würde ich empfehlen, so zu handeln. - Das ist nicht der Fall. Ich gehe davon aus, daß die Mitreferenten ein wenig Verständnis für einen geplagten Polizeipfarrer haben. Bitte schön, Herr Krolzig, Sie haben das Wort!

Polizeipfarrer Krolzig: Herr Vorsitzender ich bedanke mich bei Ihnen und den Damen und Herren, die hier versammelt sind, für Ihr Verständnis. Ich muß zu einem Seminar mit Polizisten und Familienangehörigen. Dieses Seminar ist seit einem Jahr geplant, und das konnte man nicht mehr ändern. Ich danke ihnen.

Ich werde es kurz machen. Mein schriftliches Statement - siehe Zuschrift 10/2761 - liegt Ihnen vor. Ich nehme darin zu drei Punkten Stellung. Erstens sage ich etwas zur Notwendigkeit und Verständlichkeit der angestrebten gesetzlichen Regelung im Bereich des Datenschutzes. Kurze Zusammenfassung: Ich halte dies für weithin zu kompliziert, für nicht handhabbar, und dadurch entsteht eine Unsicherheit und Verunsicherung für den handelnden Polizisten. Ich möchte Ihnen empfehlen: Laden Sie doch einmal einen Polizeiobermeister und einen Polizeihauptmeister hier ein, denn das sind, denke ich, die wahren Experten dazu. Aber dazu habe ich etwas gesagt.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Ich habe unter Punkt zwei etwas zum Thema "Aufgabenkatalog der Polizei" - hier Stichwort: Sicherheit und öffentliche Ordnung - ausgeführt. In der Presse konnten wir ja einiges dazu lesen. Ich habe dazu gesagt, daß das Problem für mich heißt, daß die Kommunen, die jetzt hier laut geben, sehr lange gesündigt haben, daß sie zum Beispiel keine Krisenintervention an Wochenenden und außerhalb der Dienstzeiten geschaffen und damit die Polizei alleingelassen haben. Und wenn Sie jetzt dahergehen und rabulistisch um Begriffe streiten, dann sollte man erst einmal die Wirklichkeit aufzählen. Aber: Das können Sie alles nachlesen.

Da der Herr Kollege Volmer, den ich sehr schätze und sehr verehere

(Heiterkeit)

- das tue ich -, hier ist und sich so deutlich für die Einführung des "finalen Todesschusses", wie er es ausdrückt, ausgesprochen hat, möchte ich Ihnen - -

Stellv. Vorsitzender: "Rettungsschuß" hat er gesagt.

Polizeipfarrer Krolzig: "Rettungsschuß" - ja, pardon, es war ein Fehler von mir - hat er gesagt. Ich erkenne seine Argumente an, auch die anderen - sie machen mich auch sehr nachdenklich -, trotzdem möchte versuchen, die andere Seite ein Stück weit deutlich und verständlich zu machen und das Problem aus meiner Sicht zu entfalten. Deshalb folgendes zu Punkt drei "finaler Rettungsschuß" oder, wie ich sage, "Todesschuß".

Polizeipfarrer Krolzig trägt dann im wesentlichen seine schriftliche Stellungnahme - siehe Zuschrift 10/2761 - ab Seite 2, III. Todesschuß, zweiter Absatz ("Mich hat ein in der letzten Zeit..."), vor.

Stellv. Vorsitzender: Haben Sie herzlichen Dank, Herr Pfarrer Krolzig, lassen Sie mich das ruhig einmal als Kommentar anmerken dürfen für diese nachdenklichen und sicherlich auch eingehenden Worte, Sie dürfen versichert sein, daß sich die Mitglieder des Ausschusses nicht nur sehr genau darüber informieren werden, sondern diese auch bedenken werden. Vielen Dank.

Meine Damen und Herren, in der Reihenfolge wäre nun Herr Professor Günter Stratenwerth aus Basel derjeniger, welcher nun zu Wort käme. Bitte schön, Herr Professor.

Prof. Dr. Stratenwerth (Basel): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ihnen liegt meine schriftliche Stellungnahme vor, so daß ich mich darauf beschränken kann und darauf beschränken möchte, in

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

gewisser Weise noch einmal die Kernthesen dessen, was ich Ihnen hier vorgelegt habe, zusammenzufassen.

Die Frage, die Sie mir gestellt haben, betrifft das geltende Recht, betrifft die Frage, inwiefern die Vorschriften über den unmittelbaren Zwang im Länder- und Bundesrecht im Hinblick auf die Rechtfertigung zum Töten den Anforderungen an eine Einschränkung des Rechts auf Leben genügen. Diese, wenn ich so sagen darf, etwas verklausulierte Fragestellung zielt in erster Linie auf eine verfassungsrechtliche Frage, für die ich eigentlich als Strafrechtler nicht zuständig bin, und die sich mit drei Sätzen beantworten läßt, ob die Anforderungen, die das Grundgesetz für eine Einschränkung des verfassungsmäßig garantierten Rechts auf Leben stellen, in diesem Falle erfüllt sind. Es ist heute ganz herrschende Meinung, daß das der Fall ist, daß eine gesetzliche Regelung vorliegen muß - wir reden hier nur über Gesetze -, daß die Zitierpflicht erfüllt ist oder nicht erfüllt werden muß und daß auch der Wesensgehalt des Grundrechts auf Leben durch die Befugnis, in Extremsituationen zu töten, nicht berührt wird.

Insofern bleibt die Frage übrig - und das ist ja wohl auch die Frage, die Sie hier primär interessiert hat -, inwiefern die Regelungen des geltenden Rechtes genügend bestimmt sind, was diese Befugnis zu einem tödlichen Rettungsschuß in Extremsituationen anbetrifft.

Meine These ist, daß keine der heute geltenden Regelungen diese nötige Bestimmtheit und Klarheit aufweist, die hier erforderlich wäre, daß aber auch die Einführung einer punktuellen Regelung des tödlichen Rettungsschusses diese Situation nicht verbessern, sondern im Gegenteil weitere Widersprüche, weitere Unklarheiten und Unsicherheiten produzieren würde.

Ich möchte das ganz kurz erläutern, und zwar zunächst einmal im Blick auf diejenigen Polizeigesetze - um gewissermaßen die vorherrschende Rechtslage voranzustellen -, die den tödlichen Rettungsschuß nicht ausdrücklich erwähnen, wie eben zum Beispiel das geltende Polizeigesetz dieses Landes.

Hier sind drei Punkte zu erwähnen, wie ich denke: Der erste Punkt ist die Frage, inwieweit die berühmte Klausel, daß Schusswaffen gegen Personen nur gebraucht werden dürfen, um angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, den tödlichen Schusswaffengebrauch ausschließt. Hier ist, glaube ich, mit der doch ganz herrschenden Meinung - hier bin ich mit Herrn Volmer nicht unbedingt einig - zu sagen, daß das nicht der Fall ist. Diese Klausel begrenzt zwar die Zwecke, die durch den Schusswaffengebrauch verfolgt werden dürfen - Angriffsunfähigkeit beziehungsweise Fluchtfähigkeit -, aber kein Wort sagt etwas über die Mittel aus, d. h., wieweit der Schusswaffengebrauch in diesem Falle gehen darf. Insofern besteht hier kein Widerspruch zu der Notwehrregelung des Strafgesetzbuchs. Anderer Meinung ist in diesem Punkt, soweit ich sehe, überhaupt

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

nur der Alternativentwurf zu einem Polizeigesetz von Denninger und Mitverfasser. Das ist Punkt eins.

Punkt zwei: § 42 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des geltenden nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes lassen aber den Schußwaffengebrauch gegen Personen nur zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben oder zur Abwehr bestimmter Delikte zu, die mittels Schußwaffen oder Sprengstoff begangen werden, um es kurz zu formulieren. Damit scheidet nach der polizeirechtlichen Regelung beispielsweise Schußwaffengebrauch zur Abwehr einer Vergewaltigung oder auch - und das ist ja das Beispiel, das immer schon gebracht worden ist - zur Verhinderung der Zerstörung eines unersetzlichen Kunstwerks aus. Das ist ein klarer Widerspruch zu der Regelung des Strafgesetzbuchs. Unter strafrechtlichen Gesichtspunkten zweifelt niemand daran, daß eine Frau, die vergewaltigt zu werden droht und sich nicht anders wehren kann als durch die Tötung des Angreifers, dazu berechtigt sein muß. Ich sehe nicht, welche Gründe es geben könnte, einem Polizeibeamten, der sich in derselben Situation befindet, das Recht zur Tötung des Angreifers abzusprechen. Ich würde dieses Recht auch hier - mir ist bewußt, daß diese Frage umstritten ist - aus der ausdrücklichen Verweisung des Polizeigesetzes auf die Notrechtsbefugnisse, also auf die Befugnisse aus Notwehr und Notstand ableiten, wie das eben auch § 35 Abs. 2 des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen tut. Ich will jetzt nicht die ganzen Streitfragen, die damit zusammenhängen, hier erörtern. Darauf kann man, wenn es nötig ist, zurückkommen, aber schon, daß sie bestehen, zeigt, daß die Regelung hier unklar ist.

Dritter Punkt: Ein weiterer Widerspruch, der immer wieder, auch in der Literatur, hervorgehoben worden ist, ergibt sich daraus, daß das Polizeirecht keine Rücksicht nimmt auf die Frage, ob der durch ein Delikt Bedrohte seinerseits dem Schußwaffengebrauch zustimmt. Der Bedrohte kann gute Gründe haben, nicht zuzustimmen, vor allen Dingen, weil er befürchtet, durch den Schußwaffengebrauch selbst gefährdet zu werden. Er kann auch den Grund haben, daß er Schußwaffengebrauch grundsätzlich ablehnt, selbst wenn es um seine eigene Haut geht. Es scheint, daß das Polizeirecht von dieser Voraussetzung des Schußwaffengebrauchs, die sich aus den Notwehrbestimmungen des Strafgesetzbuches ergibt, bewußt abgesehen hat. Damit ergibt sich ein weiterer Widerspruch. Wenn das Polizeirecht diese Voraussetzung nicht macht, sie aber in dem § 32 des Strafgesetzbuch allgemein vorausgesetzt wird, fehlt auch in diesem Punkt die nötige Bestimmtheit, die nötige Klarheit der Gesetzeslage. Nun, das zum geltenden Recht auch in Nordrhein-Westfalen.

Meine weitere These ist - ich habe es angedeutet -, daß diese Schwierigkeiten durch die Übernahme einer punktuellen Regelung des tödlichen Rettungsschusses, wie sie § 41 Abs. 2 Satz 2 des Musterentwurfes enthält, nicht beseitigt, sondern im Ergebnis noch vergrößert werden würden.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989

es

Der einzige Vorteil - auch das möchte ich in drei Punkten kurz begründen - einer sich an § 41 Abs. 2 Satz 2 des Musterentwurfs anlehnenden Regelung bestünde darin, daß sie den tödlichen Rettungsschuß ausdrücklich und nicht nur implizit, also nicht nur durch Interpretation, zuläßt. Insofern würde eine solche Regelung der Rechtsklarheit dienen, und das ist ja natürlich ein Gesichtspunkt, den man hier geltend machen kann.

Auf der anderen Seite ist die Regelung in § 41 Abs. 2 Satz 2 des Musterentwurfs und der entsprechenden Polizeigesetze, die diese Regelung übernommen haben - Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern -, zugleich so formuliert, daß sie neue, schwerwiegende Widersprüche oder Unklarheiten produziert. Sie beschränkt den tödlichen Rettungsschuß auf die Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder der gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit. "Der tödliche Rettungsschuß ist nur zulässig, wenn ...", heißt es in den entsprechenden Bestimmungen.

Damit gerät diese Bestimmung in einen noch eindeutigeren Widerspruch zur Regelung der Notwehr. Die Notwehrbestimmung des § 32 - darüber gibt es überhaupt keinen Zweifel; ich wiederhole das - läßt tödliche Abwehr auch zu, wenn kein anderes Mittel zur Verfügung steht, etwa zur Abwehr einer Vergewaltigung, zur Abwehr einer Brandstiftung oder eines Sprengstoffattentates.

(Abg. Reinhard (SPD) übernimmt den Vorsitz)

Im Vergleich zum geltenden Recht würde also der Widerspruch noch verschärft werden. Wenn der tödliche Schußwaffengebrauch, der tödliche Rettungsschuß eingeschränkt wird auf die Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder einer gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, dann dürfte das mit Schußwaffen oder Sprengstoff begangene Delikt nach Polizeirecht künftig durch einen tödlichen Schuß nicht mehr abgewehrt werden, während das selbstverständlich nach § 32 Strafgesetzbuch, jedenfalls im Grenzfall, wenn kein anderes Mittel zur Verfügung steht, nach wie vor zulässig wäre.

Dritter Punkt: Zusätzliche Unsicherheit ergäbe sich aus der Frage, wie zu entscheiden ist - und das scheint mir eine Kardinalfrage zu sein, die bisher weitgehend unter den Teppich gekehrt worden ist -, wenn der tödliche Schuß nicht das einzige Mittel zur Abwehr der Gefahr darstellt, weil es beispielsweise möglich wäre, die Forderung eines Geiselnähmers zu erfüllen. § 42 des geltenden Polizeigesetzes von Nordrhein-Westfalen enthält diese Einschränkung nicht, daß der Schußwaffengebrauch das einzige Mittel sein müsse zur Rettung von Leib und Leben eines Bedrohten. Das heißt, § 42 des geltenden Polizeigesetzes von Nordrhein-Westfalen geht weiter als § 41 Abs. 2 Satz 2 des Musterentwurfs, der diese Einschränkung enthält.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Die Einschränkung auf das einzige Mittel ist dem Notwehrrecht fremd. Das Notwehrrecht gebietet nicht, dem Angriff auszuweichen. Das Notwehrrecht - das ist ganz herrschende Lehre - berechtigt den Bedrohten zur Abwehr des Angriffs nicht nur im äußersten Falle, wenn das das einzige Mittel ist.

Die Quintessenz dieser Überlegungen läuft darauf hinaus - und in diesem Punkte weiß ich mich einig mit einer Stellungnahme von Herrn Lerche bereits aus dem Jahre 1977, kurz nach der Vorlage des Musterentwurfs in der Festschrift von von der Heydte formuliert -, daß im Grunde nur eine umfassende Neuregelung des Schußwaffengebrauchs die bestehende Rechtsunsicherheit beseitigen könnte, nicht aber eine punktuelle Regelung allein der Frage des tödlichen Rettungsschusses.

Vors. in Vertretung: Schönen Dank, Herr Professor Stratenwerth. Sie sehen, meine Damen, meine Herren, wir haben einen Wechsel im Vorsitz vorgenommen, aber ich hoffe, daß die Verhandlung darunter nicht leiden wird. Ich darf nun als nächsten Herrn Professor Kramer aufrufen. Ich höre gerade, daß er nicht kommt. Dann darf ich Herrn Professor Frey aus Dortmund aufrufen. Bitte sehr!

Prof. Dr. Frey: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe meine Thesen vorgelegt. Sie beziehen sich lediglich auf die Frage des sogenannten finalen Rettungsschusses und nicht auf die Regelung des Umgangs mit Daten. Meine Grundthese ist die, daß das beste Recht und die strengste Normierung nichts nützen, wenn nicht die Grundverfassung einer Gesellschaft auf Rechtllichkeit ausgerichtet ist und eine gewisse Rechtskultur vorauszusetzen ist.

Deswegen beantworte ich die mir gestellte Frage - siehe das Anschreiben - so, daß in der Tat die Diskussion um den finalen Rettungsschuß oder auch Todesschuß - siehe Polizeipfarrer Krolzig - etwas mit der Grundorientierung unserer Demokratie und der Einübung von Rechtllichkeit zu tun hat und sich leider wohl auch andere Motive einmischen als die der strengen rechtlichen Normierung. Siehe die Thesen unter eins meines Papieres - Zuschrift 10/2760.

Entweder geht es vorrangig um einen Regelungsbedarf im Polizeigesetz des Landes, der zweifelsohne angesprochen wird und wohl auch vorhanden ist, und die politisch-ethischen Grundsatzargumente dienen entweder einer Neuregelung auf einer pragmatischen Ebene bzw. der Fortschreibung bestehender Regelungen, oder die Beiträge zur Debatte um den Regelungsbedarf sind Vehikel eines politischen Grundsatzstreits, bei dem die eine oder die andere der vertretenen Meinungen zugleich eine politische Stimmungslage treffen will.

Ich möchte nun aus der Sicht protestantischer-politischer Ethik versuchen, hier einige Gesichtspunkte beizutragen, ohne daß ich von dorthier eine Entscheidung im Blick auf die juristische Rege-

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

lung definitiv fällen kann. Ich lasse nur einen Vorzug für bestimmte Arten von Regelungen erkennen.

Die mir zugegangenen Diskussionsbeiträge, auch schon aus den Jahren 1977 und folgende weisen nämlich verschiedene implizite ethische Argumente auf, die den Staat, seine Grundverfassung und die Rechtllichkeit und ihre Akzeptation im Gesamtrahmen der Gesellschaft betreffen. Die absichtliche Tötung von Menschenleben dürfe niemals Ziel staatlich-hoheitlichen Handelns werden, das Leben der Geisel und das Leben des Rechtsbrechers seien generell schutzwürdig. Oder - die mildere Fassung beider Leben sei zwar vor dem Grundgesetz gleich anerkannt, aber in einem Konflikt "Leben gegen Leben" mindere sich der Anspruch des Störers der Rechtsordnung auf aktiven Schutz.

Und schließlich, in eine andere Richtung ziellend: Wenn der Staatsbürger die Durchsetzung seines Rechts und seinen Schutz an den Staat delegiere, dann müsse ihn dieser umfassend schützen, mit weitreichenden Konsequenzen für jene, die das Leben bedrohen.

Sie haben mir eine Frage gestellt, die die protestantische Ethik in gewisse Verlegenheiten bringt, da sie es wie auch die evangelischen Kirchen schwer hatte, sich auf moderne Demokratie und auf den Rechtsstaat einzulassen. Da ist viel gesündigt worden, da gibt es Verspätung und Nachholbedarf, und ich weise ganz grundsätzlich darauf hin, daß leider staatsethische Ansätze tradiert worden sind, die von einem vorneuzeitlichen Staatsbegriff ausgehen, der die Autorität der Obrigkeit, wie man dann zu sagen pflegte - und das ist ja der vorneuzeitliche Staat, der personalverkörpert ist - in der Autorität Gottes begründen wollte und deswegen dieser Obrigkeit ein Stück des Majestätsrechts Gottes auf das Leben übergab. Von daher konnte Todesstrafe begründet werden.

Erst mit den Exzessen des Dritten Reiches ist hier eine Besinnung eingetreten, die sich auch auf das Verständnis des Staates und seiner Legitimation bezieht. Ich übergehe meine politische Diagnose und frage nun, ob es in der politischen Ethik des Protestantismus oder zumindest auf einem seiner Flügel Gesichtspunkte gibt, die hier zur Klärung beitragen können, und hefte diese Gesichtspunkte an das Reden von der "ultima ratio", die im Vorfeld juristischer Diskussion häufig vorkommt, die ethische Argumentation sehr schnell aufschleift und manchmal so enden kann, daß man sagt, der Beamte müsse sich dazu bekennen, daß er in solchen Situationen schuldig werde. Und diese Argumentation kann nach beiden Seiten offen sein. Deshalb müssen wir ihm helfen, indem wir strenge Normierungen vorschlagen, oder deswegen können wir ihn mit strikter Normierung nicht helfen, sondern die Situation sei offen. Da scheint mir das Grundsatzproblem zu liegen.

Ich habe, wie Sie aus meinem Papier sehen, einen wichtigen Strang neuerer protestantischer Ethik verfolgt, um zu zeigen, wie mühsam es war, sich zu rechtsstaatlichen Verhältnissen in Beziehung zu

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989

es

setzen. Die Argumentation der "ultima ratio" ist nämlich wie kaum sonst in der Ethik des Widerstandskämpfers und Theologen Dietrich Bonhoeffer konzentriert, der wohl 1933 zum erstenmal für die deutsche protestantische Ethik sehr genau gesehen hat, welche Anforderungen an den Rechtsstaat und die ihn stützende Gesellschaft zu stellen sind, nämlich in der berühmten Formel, daß der Staat nicht mehr Rechtsstaat ist, der zugleich zu viel Recht und zu wenig Recht sucht, d. h. ein Sonderrecht für bestimmte Gruppen zur Diskriminierung ausübt, und zugleich auf der anderen Seite Willkür walten läßt. Die Befürchtung vieler ist ja, daß hier gegenüber Polizeibeamten Willkür walten kann, weil sie sich in einem rechtlich nicht genügend normierten Raum bewegen.

Nun, die "ultima ratio" - und das ist bereits ältere ethische Tradition - betrifft zunächst den einzelnen im staatlichen Verband und als Sachwalter staatlicher Aufgaben. Ich nehme die Stichwörter auf, die sich in der Ethik des von mir genannten Bonhoeffer befinden. Wirklichkeitsgemäßheit und Sachgemäßheit sollten das Handeln leiten, sprich wohl dann auch die rechtliche Normierung dieses potentiellen Handelns. Sachgemäßheit bedeutet nun, daß der Staat erkennt, daß er, weil die Menschenleben sehr nahe, nicht nur aus faktisch durchzuführenden und funktionalen Normen besteht, sondern zugleich ethische Frage einschließt, die sich dann ja deutlich im Grundgesetz zeigen.

In Extrembedingungen kann die Aufgabe des Staates oder staatlich-hoheitlichen Handelns in einen Konflikt geraten, weil die ethische Maxime, der Schutz des Lebens und damit die Rechtssicherung, mit dem faktisch gewählten Verfahren hoheitlichen Handelns kollidiert.

Nun, das Problem einer solchen Kollision, die selbstverständlich durch eine gewisse juristische Normierung zunächst im Feld des Rechtlichen ausgeräumt werden kann, aber im Ethischen weiterbesteht, siehe Polizeipfarrer Krolzig, liegt darin, daß hier zunächst an die Freiheit des Verantwortlichen appelliert wird. Ich lege darauf großen Wert; denn ich kann mir kein vollkommenes Rechtssystem denken, sondern nur solche Rechtssysteme, die ich immer wieder versuche, zu normieren. Aber dabei setze ich voraus, daß diejenigen, die sich in diesem Raum bewegen, verantwortlich in den Spielräumen der Normierung mit den Problemen umgehen. Also, Rechtsstaatlichkeit hat auch zur Voraussetzung, daß die Verantwortung des einzelnen auch als Hoheitsträger dem Grundsatz dieser Rechtsstaatlichkeit entspricht.

An die Freiheit des Verantwortlichen appelliert die Situation einer "ultima ratio", und deshalb scheint es mit es mir vordringlicher, nach allem, was ich in Erfahrung bringen konnte, daß diejenigen, die in einer solchen extremen Situation der "ultima ratio" handeln müssen, ethisch und psychologisch vorbereitet und getragen werden und daß dort, wo es möglich ist, die rechtliche Norm in der Tat präzisiert wird, aber ohne jene Probleme, die Herr Stratenwerth soeben aufgeführt hat.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Es ist mir zunächst als Nichtjuristen nicht sofort einsichtig, und es wird mir vielleicht auch noch weiter uneinsichtig bleiben, warum nicht per Analogie die Gesichtspunkte der Notwehr übertragbar sind. Wie weit das ausgeschlossen ist, hängt das nur mit den Eingriffsrechten zusammen usw.?

Es scheint mir überhaupt fraglich, ob gewisse Gesichtspunkte der "ultima ratio" durch rechtliche Regelungen zu entschärfen sind. Die besondere Verantwortung bleibt ja: Wenn keine andere Möglichkeit gegeben ist als ein Leben aufs Spiel setzender Schuß, dann bleibt immer noch die Frage der pragmatischen Erwägung: Wann ist der rechte Zeitpunkt? Wie lange soll der rechte Zeitpunkt gesucht werden?

Eine explizite Regelung des finalen Rettungsschusses über die bestehenden Regelungen hinaus könnte in der Tat einen sozialpsychologischen Druck erzeugen, die Situation der "ultima ratio" schnell durch den sogenannten finalen Rettungsschuß abzukürzen oder aufzulösen. Tatsächlich wird sie ja ethisch nicht aufgelöst, sondern die Verantwortung des Beamten bleibt in ethischer Hinsicht.

Ich möchte nur denjenigen, die sich im Vorfeld und im Umfeld dieser Debatte ständig auf die "ultima ratio" und auf Bonhoeffer berufen haben und von der Schuldübernahme gesprochen haben - und da geht ja durch sehr verschiedene Lager -, klar machen, daß es nicht das sündige Tapfer ist - denn die Welt ist eben so; auch Militärs pflegen sich auf ein angebliches Wort Martin Luthers in dieser Hinsicht zu berufen, das man genauer studieren sollte -, sondern es sind die Situationen, in denen die besonders angespannte Prüfung des Gewissens beweist, daß Menschen im Rechtsstaat auch von ihrer ethischen Grundeinstellung her diesen Rechtsstaat tragen und sich dann in der Tat in die von Schuld gezeichneten Lebensverhältnisse der Menschen hineinstellen.

Ich sehe sehr wohl, daß hier der Staat eine Verantwortung gegenüber den Beamten hat; denn wenn der Beamte durch Weisung des Vorgesetzten in eine "ultima ratio" gestellt wird, dann muß die Verantwortung des Staates ihm gegenüber geklärt sein. Und das gilt auch von der Verantwortung des Staates gegenüber dem Weisenden.

Wenn es juristisch richtig ist - und wir hören das ja immer wieder -, daß die mögliche Ergänzung des § 41 des Polizeirechts Nordrhein-Westfalens im Absatz 2 nur die Bestimmung "angriffsunfähig" auslege, dann sagt sie material nicht mehr als vorher schon zum Ausdruck kam, allerdings durch Auslegung erhoben werden mußte. Wenn das der Fall ist - und viele Juristen sagen es ja -, dann allerdings scheint mir die Einfügung dieses Abschnittes gerade die Verantwortung des Staates gegenüber den Beamten nicht herauszustellen, auch wegen der dann danach auftretenden Normenunklarheiten.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Ich frage deswegen weiterhin, ob nicht auch die Normierung oder die scheinbare Normierung eher etwas zum Ausdruck bringt, was wir wohl in der Öffentlichkeit immer wieder feststellen können, daß die Organisation polizeilicher Einsätze, die Durchsichtigkeit und Situationsangemessenheit der Weisungen, die psychische und ethische Bearbeitung der mißbilligenden Inkaufnahme des Todes - diese Formel kommt aus dem Hearing, das Sie hier in den 70er Jahren durchgeführt haben - zurückgeblieben ist und deswegen die ethische "ultima ratio"-Situation aufgelöst werden soll zu einem simplen Verrechnen der Güter.

Meines Erachtens geht es aber nicht, diese Situation so aufzulösen; denn dann würde der Staat seinen sittlichen oder ethischen, wie Sie wollen, Anspruch, für den Schutz des Lebens aller da zu sein, auch mindern.

So wie ich die Situation jetzt aufgrund der eher pragmatischen Beratung von Juristen erkennen kann, ob Normen die Situation stärker klären oder nicht, würde ich es vorziehen, diese Einfügung nicht zu unternehmen, und sage genauso wie Polizeipfarrer Krolzig, daß wir hier in einer offenen Situation, einer sehr schwerwiegend offenen Situation stehen, in der in der Tat die Frage der Grundeinstellung der Staatsbürger und vor allem seiner Beamten als das tragende Fundament der Rechtsstaatlichkeit gefragt ist.

Dr. Buchter (Landespfarrer der evangelischen Kirche Rheinland): Herr Vorsitzender! Meine Dame, meine Herren, Sie erleben jetzt ein kneippsches Wechselbad protestantischer Ethik, wie das für den Zustand der evangelischen Kirche typisch ist. Man mag das beklagen; vielleicht ist es das Interessante daran.

Sie haben mich nach den sozialetischen Auswirkungen gefragt, wie sich die Einführung einer ausdrücklichen polizeigesetzlichen Ermächtigung zum Töten auf das Verhältnis von Politik und Gesellschaft zur Gewalt und zum Recht auf Leben auswirkt. Mein Kollege Krolzig hatte vorher ja eine Antwort gegeben, eine Kodifizierung des Finalschusses sei mit den Grundwerten unvereinbar. Ich halte das schlicht für einen logischen Denkfehler. Was unvereinbar ist, das ist etwa ein finaler Schuß zur Strafverfolgung, aber den will ja hier gar keiner. Da würde tatsächlich der Staat gegen den Grundwert Leben verstoßen. Dieser Grundwert Leben ist ja ein Höchstwert, und die Kirchen, die protestantische, aber auch die katholische Kirche, kämpfen ja für diesen Grundwert Leben. Denken Sie an § 218 StGB oder an die Frage der aktiven Sterbehilfe.

Darum geht es hier aber, meine ich, nicht. Es geht nicht um den finalen Schuß als polizeiliches Mittel zur Ergreifung eines Täters, sondern wenn es um den finalen Schuß geht, dann ja doch nur dort, wo wirklich eine "ultima ratio", aber in dem Sinne, wie es auch schon vor Bonhoeffer bekannt war, nämlich eine letzte Polizeieingriffsmöglichkeit dort gegeben ist, wo alle anderen

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989

es

Mittel nicht mehr nützen. Ansonsten wäre es sowieso nicht rechtmäßig.

Ich möchte ganz klar und sehr deutlich sagen, daß dort, wo ein Geiselnnehmer eine unerfüllbare Forderung stellt, etwa die Öffnung der Haftanstalten, also eine Forderung, der der Staat wirklich nicht nachgeben kann, und beim Nichterfüllen der Forderung die Geisel erschießen will, der Staat nicht nur das Recht, sondern nach meiner ethischen Überzeugung die moralische Pflicht hat, die Geisel zu befreien und auf den Täter einen Schuß abzugeben, der mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich ist.

Damit wird der Staat aber meiner Meinung nach nicht den Grundwert Leben mißachten, sondern er beachtet ihn gerade, nämlich den Wert Leben der Geisel. Ich denke, daß dieser finale Schuß sich moralisch dadurch qualifiziert, daß der Staat keine andere Möglichkeit hat, den Grundwert Leben durchzusetzen als durch so einen Schuß.

Deswegen kann ich persönlich nicht von einer Schuld des Schützen ausgehen, obwohl ich bei meinen Gesprächen mit Polizeibeamten, die einen erschossen haben, weiß, daß der Schuldvorwurf bei den Polizeibeamten sehr stark ist, sondern von einer moralischen Pflicht.

Der Staat will dabei ja nicht mehr Gewalt anwenden, sondern er will die brutalste Art von Gewalt eindämmen. Im fünften Artikel der Barmer Theologischen Erklärung, eine Bekenntniserklärung, die immerhin 1934 in Wuppertal-Barmen gefaßt wurde, also unter einem Unrechtsstaat, heißt es - ich zitiere -:

Die Schrift sagt uns, daß der Staat nach göttlicher Anordnung die Aufgabe hat, in der noch nicht erlösten Welt, in der auch die Kirche steht, nach dem Maß menschlicher Einsicht und menschlichen Vermögens unter Androhung und Ausübung von Gewalt für Recht und Frieden zu sorgen.

Das heißt, in dieser Bekenntnisschrift, immerhin in einem Unrechtsstaat 1934, wo die Kirche schon verfolgt war, wird die Gewaltausübung, also - juristisch - die Ausübung des unmittelbaren Zwangs, als eine göttliche Anordnung angesehen. Gewalt ist also nicht deswegen schlecht, weil sie Gewalt ist. Das ist eigentlich gegenwärtig im Denken, leider weithin auch in der protestantischen Kirche, eingerissen. Bei Großdemonstrationen sagen die Blockierer und rufen es skandiert der Polizei zu: Wir sind gewaltfrei. Das heißt auf Deutsch: Die Polizei ist die gewalttätige, weil sie unmittelbaren Zwang ausübt, und deswegen direkt moralisch im Unrecht. Manche jungen Kollegen ziehen sich ja auch diesen Schuh an. Ich halte das für ein großes Mißverständnis. Ich sehe keinen Grund, weswegen der Staat diese göttliche Anordnung, sage ich jetzt einmal als Christ, schamhaft verschweigen sollte, sofern diese Gewalt wirklich die "ultima ratio" zur Lösung so eines Geiseldramas ist, wenn sonst die Geisel getötet würde.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Ich denke, es wäre ein Kurzschluß der Polizei, Machtgelüste oder ein Hang zur Gewalt zu unterstellen, nur weil dieses die "ultima ratio" polizeilicher Gefahrenabwehr ist. Ich denke, die Polizei setzt da das Recht auf den Höchstwert Leben durch; sie mißachtet ihn nicht.

Der Hamburger Professor Thielićke hat einmal in seiner Theologischen Ethik geschrieben - ich zitiere -:

In der Welt der Politik kann das Gute "nur gepanzert leben". Das bedeutet: Ist die Welt ungerecht, gibt es in ihr räuberische Zugriffe der Gewalt, dann übe ich die Liebe zum Nächsten so, daß ich ihn schütze, und werde zum Mörder, wenn ich ihn unter die Räuber fallen lasse - zumal ich durch ein *laissez faire* in diesem Fall das Gelichter nur ermuntere und damit die Welt eben jenem Chaos überantworte, das Gott durch das *arcere malum*

- also das "Wehret dem Bösen" -

des Staates gerade zu bannen wünschte.

Wenn man das für richtig hält, dann, denke ich, sollten Sie auch den Mut haben, das Kind beim Namen zu nennen. Wenn Sie andere mißliebige Begriffe wie Schleppnetzfahndung und der gleichen mit einigem Mut nennen, meine ich, sollten Sie auch den finalen Schuß nennen, sonst ist es kaum verständlich, daß der gravierendste mögliche Eingriff nicht genannt wird - das Argument, das Herr Volmer brachte -, während alle möglichen kleineren Eingriffe genannt werden.

Ich weiß aus meiner Arbeit bei der Polizei, daß manche Polizeibeamten - natürlich nicht alle; die Stimmung in der Polizei ist gespalten -, dieses als ein Weiterreichen des Schwarzen Peters von der hohen Politik in die Niederungen des Einzeldienstes empfinden.

Noch drei kleinere Bemerkungen hintendran: Ich habe in fast 15 Jahren Polizeiseelsorge mit vielen Beamten gesprochen, die einen Menschen erschossen haben. Ich habe mir nicht vorstellen können, wie schwer die seelische Belastung ist, selbst da, wo es rechtlich hundertprozentig wasserdicht ist, wo man gar nicht anders konnte als zu schießen.

Mein Argument ist: Wenn das sogar unter Juristen umstritten ist, aus welchen Gründen legal geschossen wurde, ob das jetzt über die Angriffsunfähigkeit gedeckt wird oder ob das Wörtchen "nur" entgegenspricht oder wie auch immer, dann belasten Sie diesen Polizeibeamten ja noch mehr. Ich denke, daß ein Beamter, der so etwas tun mußte, in einer solchen Extrembelastung ist, daß man alles tun sollte, um ihm wenigstens zu sagen: Legal bist du aus dem Schneider. Der hat sowieso noch genug Probleme.

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Eine zweite zusätzliche Bemerkung: Sie haben mich nach einer Einführung - so wörtlich - einer ausdrücklichen polizeigesetzlichen Ermächtigung zum Töten gefragt. Es kann sein, daß das juristisch so heißen muß: "Ermächtigung zum Töten". Von der Ethik her sträuben sich mir dabei die Nackenhaare. Der Beamte will ja nicht töten. Er kann keine Ermächtigung zum Töten haben; er kann nur eine Ermächtigung der Inkaufnahme der Todesfolge haben. Für den Täter ist das egal, der ist soundso tot, kann man sagen, aber ich denke, für die Motivation des Beamten ist das ganz wichtig.

Ein Henker will töten. Das Berufsbild des Henkers gibt es ja auch leider noch in Demokratien wie in den USA oder sonstwo. Wenn der Henker daneben geschossen hat bei der Exekution, muß er sofort noch einmal schießen, damit der Delinquent auch wirklich getötet wird. Wenn bei einem Lege-artis-Gesetz ein Finalschuß sein Ziel erreicht hat und der Täter wie durch ein Wunder überlebt, dann wird der Beamte - ich sage es einmal drastisch - nicht noch dem Krankenwagen hinterherkrabbeln, um mit seiner Pistole einen Genickschuß zu setzen. Also, der Polizeibeamte will nicht töten, und ich denke, er darf zumindest ethisch - und ich kann nur ethisch denken - nicht zum Töten ermächtigt werden.

Ich kann mir vorstellen, daß die eine oder Meinung, die gegen eine Kodifizierung des Finalschusses spricht, daher rührt, daß sich einem da doch die Haare sträuben, wenn da steht "Ermächtigung zum Töten". Ich weiß jetzt nicht, wie man das juristisch fassen muß, ob Sie das wirklich so fassen müssen, aber es müßte auch gegenüber der Gesellschaft deutlich werden, daß hier keiner töten will, sondern daß jemand nur gezwungen ist, den Tod in Kauf zu nehmen.

Und zuallerletzt - es ist schon von der Dame angesprochen worden - zur Frage der Gewissensfreiheit. Die Kirchen haben sich immer für die Gewissensfreiheit eingesetzt. Und ich bin mir bewußt, daß es Menschen gibt, die aus guten ethischen Gründen ganz anders denken als ich. Ich kenne zwar nur einige wenige, aber immerhin Polizeibeamte, die sagen, sie hätten mit dem Schußwaffengebrauch keine Schwierigkeiten, aber den finalen Schuß lehnten sie aus Gewissensgründen ab. Ich denke, daß sich da die Kirche auch für solche Leute einsetzen müßte.

Wenn Sie also nach meinem Ratschlag diesen Finalschuß kodifizieren, dann müßte sichergestellt sein, daß Menschen, die anders denken als der Gesetzgeber oder die anders denken als ich, zwar nur eine Minderheit sind, aber doch eine Minderheit, die geachtet werden muß, nicht gezwungen werden können, einen Finalschuß auf Anordnung abzugeben. Ich halte es für ganz wichtig, daß also eine entgegengesetzte Gewissensentscheidung eines Polizeibeamten toleriert wird.

Ich denke, daß das in der Praxis keine Schwierigkeiten gibt, da der normale Beamte im Einzeldienst sowieso nicht vor diese Frage

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

gestellt wird, und ein Polizeibeamter, der in ein SEK hineingeht, weiß sowieso, worauf er sich einläßt.

Allerdings ein Zurückzucken im letzten Moment, wie das in die Frage hineinkam, halte ich für ethisch auch nicht möglich. Man kann nicht jederzeit von einem fahrenden Zug abspringen. Wenn ein SEK-Beamter freiwillig dahingegangen ist und das geübt hat, dann kann er nicht eine Sekunde vor Abgabe des Schusses sagen: "Ich mache das nicht"; denn dann ist ein anderer Kollege tot. Wenn Sie diese Einsätze kennen: Ein anderer Kollege steht dann vielleicht nur mit Badehose bekleidet und mit erhobenen Händen vor dem Rechtsbrecher. Und in dem Augenblick darf das Gewissen nicht schlagen. Das sind andere Mechanismen; das ist nicht das Gewissen. In dem Augenblick muß man dazu stehen und auch schuldig werden können. Aber auf jeden Fall sollte es möglich sein, bevor die Situation "heiß" wird, jederzeit zurückzutreten. Das ist bisher auch so praktiziert worden. Ich kenne sogar Fälle in diesem Bundesland und auch in anderen Bundesländern, daß das so passiert ist, daß ein SEK-Führer gesagt hat, der Kollege fängt an zu zittern, ich nehme ihn ganz schnell raus.

Ich denke, daß diese Gewissensfreiheit eine ganz wichtige Sache ist, die beachtet werden muß, wenn nach meinem Ratschlag eine Kodifizierung des Finalschusses hineingeschrieben wird.

Prof. Dr. Sellier (Institut für Rechtsmedizin der Universität Bonn): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Frage an mich lautete: Gibt es Stoffe, die - auf die menschliche Haut oder ins Gewebe gebracht - einen Angreifer sofort angriffs- und reflexunfähig machen, ohne ihn zu töten, und über größere Entfernungen appliziert werden können?

Prämisse meines Vortrages ist "sofortige Handlungsunfähigkeit", das heißt also eine Handlungsunfähigkeit, die innerhalb von Bruchteilen von Sekunden herbeigeführt wird. Wenn man diese Prämisse übernimmt, dann muß man sagen: Solche Stoffe gibt es einfach nicht.

Man muß folgendes bedenken: Jeder Stoff muß ja zunächst einmal an den Körper appliziert werden, das heißt durch die Haut, meinetwegen durch eine Spritze, so wie wir es von der Großwildjagd kennen, wo die Tiere also durch Injektion bewegungsunfähig gemacht werden. Wenn Sie das beim Menschen anwenden, zum Beispiel durch den Schuß einer Injektionsnadel in den Arm, dann haben wir die sogenannte Kreislaufzeit, d. h., das Mittel muß ja erst an den Ort des Erfolges kommen, d. h. an das Gehirn. Vom Arm bis zum Gehirn dauert es mindestens zehn bis 20 Sekunden, so daß also es unmöglich ist, einen Stoff in dem Sinne zu applizieren, daß eine sofortige Handlungsunfähigkeit erreicht wird.

Ich denke zum Beispiel an das indianische Pfeilgift Curare, das ja die gestreifte Muskulatur praktisch erlahmen läßt. Aber auch hier

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

ist es so, daß die damit Getroffenen eine ganze Weile laufen, bis sie eben zusammenbrechen. Man kann also diese Frage ganz klar mit einem Nein beantworten.

Die einzige Möglichkeit, um jetzt einmal von den Stoffen wegzukommen, ist der Schuß in das verlängerte Halsmark, der ominöse Genickschuß. Nur bei diesem Schuß, der letztendlich zum Tode führt, ist gewährleistet, daß vom Auftreffen des Geschosses bis zur vollständigen schlaffen Lähmung des Schützen praktisch eine so kurze Zeit vergeht, daß er nicht mehr in der Lage ist, die Waffe zu bedienen.

Vors. in Vertretung: Danke schön! Ja, liebe Frau Kollegin, liebe Kollegen, wir haben noch eine Fragerunde. Wir sind jetzt am Ende unserer Anhörung auf das brisanteste Thema des Gesetzes gekommen. Ich könnte mir denken, daß noch einiger Fragebedarf besteht. Kollege Paus, bitte sehr!

Abg. Paus (CDU): Ich habe an Professor Stratenwerth noch eine Frage. Wenn ich § 41 Abs. 2 Musterentwurf übernehme, warum erhöhe ich die rechtliche Unsicherheit? Ich schreibe ja speziell für den Fall des gezielt gesetzten tödlichen Schusses ganz enge Voraussetzungen, ich schränke also ein und lasse diese Mittel nur unter diesen Voraussetzungen zu und schließe dabei natürlich nicht aus, daß ich, wenn ich nur angriffs- oder fluchtunfähig schießen will, möglicherweise andere Voraussetzungen an andere rechtliche Rahmen habe. Aber bei diesem letzten Mittel schränke ich sehr stark ein und sage: Nur unter diesen engen Voraussetzungen ist das erlaubt. So verstehe ich die vorgeschlagene Regelung. Weshalb ist dann diese Kodifizierung des finalen Rettungsschusses bei diesen engen Voraussetzungen eine weitere Verunsicherung? Weshalb ist das nicht eine rechtliche Präzisierung und klare Beschreibung und klare Eingrenzung?

Prof. Dr. Stratenwerth: Ja, darf ich direkt darauf antworten? - Die Antwort ist im Grunde sehr einfach. Sie können per Landesrecht nicht den Art. 32 des Strafgesetzbuches außer Kraft setzen. Und die Formulierung des Todesschusses würde ja eine noch weitergehende Einschränkung des Notwehrrechtes bedeuten, als sie schon in der jetzt etwa in Nordrhein-Westfalen geltenden polizeirechtlichen Regelung enthalten ist.

Die große Frage, inwieweit man sich dann trotzdem neben dieser expliziten landesrechtlichen Regelung des Todesschusses noch auf das Notwehrrecht berufen kann und darf, ist eine jener unlösbaren Widersprüche, über die es inzwischen also kiloweise Papier in Gestalt eben von Monographien und Aufsätzen gibt. Alle sind darin einig, daß die Widersprüche unauflösbar sind, d. h. also, polizeirechtlich hätten Sie eine klare Situation, aber da für diese selbe Situation eben auch die bundesrechtlichen Bestimmungen des Notwehrrechtes gelten, ergibt sich ein Widerspruch. Und die

Ausschuß für Innere Verwaltung
52. Sitzung

16.06.1989
es

Konsequenz dieses Widerspruches ist tiefgreifende Rechtsunsicherheit. Alle Diskussionen der letzten Jahre zeigen es.

Abg. Paus (CDU): Das heißt aber dann doch, daß Sie den § 32 StGB als Rechtsgrundlage für staatliches hoheitliches Handeln akzeptieren?

Prof. Dr. Stratenwerth: Das nordrhein-westfälische Polizeigesetz nimmt ausdrücklich Bezug auf § 32 StGB und damit wird dieser § 32 Strafgesetzbuch Grundlage auch für hoheitliches Handeln. Die Theorie, die nicht nur gelegentlich vertreten worden ist, daß nämlich der Polizeibeamte gleichzeitig hoheitlich und dann wieder privat handle, indem er sich auf § 32 berufen könne, ist absurd. Wenn einem Polizeibeamten, der in Uniform mit der Waffe in der Hand handelt, um z. B. eine Frau vor einer Vergewaltigung zu schützen, gesagt wird, das sei privates Handeln, das durch § 32 Strafgesetzbuch gedeckt sei, und kein hoheitliches Handeln, halte ich das für eine ganz schlechte juristische Theorie, um diesen im Grunde nicht behebbaren Widerspruch zwischen Notwehrrecht und Polizeirecht notdürftig irgendwie zu erklären.

Staatssekretär Riotte: Ich habe zwar eine Frage nur an Professor Sellier angemeldet, aber im Anschluß daran noch eine Frage an Herrn Professor Stratenwerth. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme hatten Sie ausgeführt, daß die Situation, in der Gesichtspunkte der Gefahrenabwehr den finalen Rettungsschuß als einziges Mittel herausstellen, kaum je eintreffe, daß sich in Wirklichkeit hinter dem finalen Rettungsschuß die Generalprävention verberge, nämlich die Abschreckung künftiger Täter. Habe ich das so richtig gesehen?

Prof. Dr. Stratenwerth: Ich würde denken, daß ein zweiter Punkt, an dem die ausdrückliche Regelung des tödlichen Rettungsschusses, so wie das Mustergesetz diese Regelung vorsieht, nicht der Punkt des Widerspruchs zum Notwehrrecht, sondern auch dieser Punkt eine Einschränkung über die heutige Situation hinaus bedeuten würde.

Ich will vielleicht noch einmal anders zu sagen versuchen: In der Diskussion über den Rettungsschuß taucht immer auch der Gesichtspunkt auf, daß es nötig sein könne, einen solchen tödlichen Rettungsschuß zu praktizieren, um künftige Geiselnnehmer an ähnlichen Delikten zu hindern. Ich will jetzt nicht im einzelnen auf Gladbeck eingehen. Aber es ist, glaube ich, für den unbefangenen Zeitungsleser klar, daß in dem Moment, in dem im Gladbekker Geiseldrama geschossen worden ist, keine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben der Geiseln bestand, sondern hier ging es wirklich darum, die Geiselnnehmer daran zu hindern, mitsamt ihren Geiseln zu flüchten.