

Per Email [norbert.krause@landtag.nrw.de](mailto:norbert.krause@landtag.nrw.de)  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 101143

40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16 WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/2066**

A09, A14, A16, A04

Datum	Unser Zeichen	Bei Rückfragen	Ihr Zeichen
05.09.2014	14/000058	Jahn-Rüdiger Albert	Gewalt – Anhörung A09 – 16.09.2014

**Stellungnahme zur Anhörung am 16.09.2014:**

**„Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Meldeauflagen als Standardmaßnahmen)“ – „Fußball vor Gewalt schützen – Straftäter endlich wirksam ausschließen“ – Entschließungsantrag der Fraktion der PIRATEN**

Zur Anhörung am 16.09.2014 gebe ich die nachfolgende Stellungnahme ab. Dabei gehe ich im Wesentlichen auf die konkreten Fragepunkte aus Sicht des Anwendungspraktikers ein.

Dabei erlaube ich mir als Vorbemerkung, dass eine Änderung von gesetzlichen Regelungen aus meiner Sicht gegenwärtig nicht zielführend und nicht erforderlich ist. Gesetzesänderungen oder Appelle, die nur Symbolcharakter haben, aber tatsächlich keine positiven Effekte erzielen, sind nicht zu befürworten. Weder die Einführung einer Standardmaßnahme noch die Aufforderung zur verstärkten Anwendung des beschleunigten Verfahrens bergen Vorteile, sondern die Gefahr der Verhärtung von Positionen.

Zu den Fragen im Einzelnen:

1.

Die Implementierung der Meldeauflage als Standardmaßnahme ist nicht erforderlich, da keine Regelungslücke besteht.

Die Einführung der Pflicht, sich bei einer „bestimmten Polizeidienststelle“ zu melden, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, schränkt die Freizügigkeitsrechte in einer Weise ein, die nicht verhältnismäßig ist (vgl. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., E Rn 775).

**Büro Fürth:**

Gustav-Schickedanz-Str. 10  
U 1: Fürth-Hautbahnhof

**Büro Nürnberg:**

Stahlstraße 17  
("Continental-Haus")  
U 2: Nürnberg-Herrnhütte

**Bankverbindung:**

Sparkasse Nürnberg  
BLZ 760 501 01  
BIC SSKNDE77XXX)

Geschäftskonto-Nr. 6 077 945  
DE33 7605 0101 0006 0779 45

Anderkonto-Nr. 6 085 500  
DE39 7605 0101 0006 0855 00

Eine Nähe zur Vorladung sehe ich nicht, da diese gem. § 10 Abs. 2 PolG die Belange des Betroffenen berücksichtigen muss. Dies ist in § 10 a PolGE gerade nicht vorgesehen.

Auffällig ist auch, dass in § 10 a PolGE – bis auf die Höchstdauer - keine Beschränkungen vorgesehen sind. So heißt es dagegen in § 34 PolG (Platzverweisung)

*Die Maßnahme ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken.*

Die Vorschrift ist daher zu weit gefasst. Eine Möglichkeit zur Abänderung „der“ Polizeidienststelle ist gesetzlich nicht vorgesehen. Dies ist im Hinblick auf die Rspr. des BVerwG als zweifelhaft anzusehen. Dabei kann auch nicht auf die Möglichkeit zur Benennung einer Polizeidienststelle im Anhörungsverfahren verwiesen werden, da bei einer über mehrere Tage andauernden Meldeauflage es nicht zwingend möglich ist, im voraus die geeignete Polizeidienststelle anzugeben. Wer beispielsweise aus beruflichen Gründen sich an verschiedenen Orten zu nicht vorhersehbaren Zeiten reisen muss (z.B. ein Kraftfahrer) müsste die Möglichkeit haben, sich flexibel bei einer Polizeidienststelle melden zu können.

2.

Die gesetzliche Verankerung bietet keine Vorteile, da die Rechtsprechung nach meiner Kenntnis einheitlich ist.

Es besteht die Gefahr der Schaffung einer „lex Fußball“, da nicht erkennbar ist, weshalb die Notwendigkeit der Schaffung einer entsprechenden Standardmaßnahme gegeben sein soll. Der Gesetzentwurf wird gerade damit begründet, dass es zu brutalen Auseinandersetzungen im Umfeld von Fußballspielen gekommen sei (Drs. 16/5038).

Eine Erläuterung, wie Auseinandersetzungen durch (mehr?) Meldeauflagen zu verhindern sei, erfolgt jedoch nicht.

3.

Nein. Es sind letztlich dieselben Maßstäbe anzusetzen, wie diese bereits nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts gelten, da andernfalls eine unverhältnismäßige Maßnahme die Folge wäre. Da es sich um eine Ermessensnorm handelt, sind hier die allgemeinen Grundsätze des Öffentlichen Rechts bei Eingriffsmaßnahmen zu beachten.

Es ist fraglich, ob es nicht einer Erheblichkeitsschwelle der prognostizierten Straftat bedarf.

4.

Die Frist erscheint mir nicht verhältnismäßig, da eine fortwährende Meldeauflage über die Dauer von einem Monat zu einer gravierenden Grundrechtseinschränkung führen würde, die einem Freiheitsentzug gleichkommen kann (bei theoretischer Anordnung einer mehrfachen täglichen Meldepflicht über einen mehrwöchigen Zeitraum).

5.

Standardmaßnahmen können keine Veränderung herbeiführen, soweit sie bereits nach Berufung auf die Generalklausel zulässig waren.

6.

Darüber habe ich keine Erkenntnisse.

7. ---

8.

Die Erforderlichkeit setzt voraus, dass keine milderen Mittel ausreichend sind. Dies entspricht bereits jetzt der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Es liegt keine Erforderlichkeit vor, wenn die Gefahr auch anderweitig beseitigt werden kann. Die richtige Anwendung von § 10 a PolGE setzt daher nach dem Gesetzeswortlaut voraus, dass „Tatsachen“ auch die Annahme rechtfertigen, dass die Meldeauflage erforderlich ist. Dies ist nicht der Fall, wenn die Tatsachen nicht dafür sprechen, dass sich der Adressat gegen mildere polizeiliche Maßnahmen widersetzen wird.

9.

Die Forderung lehne ich ab. Die Anwendung des § 417 StPO obliegt der Exekutive und der Legislative. Anweisungen an die Staatsanwaltschaft auf verstärkte Antragstellung nach § 417 StPO ist bereits aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zweifelhaft.

Es ist auch nicht ersichtlich, was eine „konsequenter“ Nutzung sein sollte. Ziff. 146 RiStBV ist insofern eindeutig:

*Das beschleunigte Verfahren kommt nicht in Betracht, wenn Anlass besteht, die Person des Beschuldigten und sein Vorleben genau zu erforschen oder wenn der Beschuldigte durch die Anwendung dieses Verfahrens in seiner Verteidigung beeinträchtigt werden würde.*

Genau dies wäre jedoch der Fall.

Die hier gegenständlichen Verfahren sind gerade nicht geeignet, nach §§ 417 ff. StPO behandelt zu werden, da meist weder ein einfach gelagerter Sachverhalt vorliegt noch die Beweislage klar ist.

Die Identifizierung erfolgt zumeist aufgrund von Videoauswertungen, die sehr zeitaufwendig sind. Darüber hinaus ist es zur Verteidigung erforderlich, gerade diese Identifizierung im Ermittlungsverfahren prüfen zu können, wozu das Videomaterial ebenfalls gesichtet werden muss. Häufig muss auch ergänzend nicht vorgelegtes Material angefordert werden. Fehlerhafte Identifizierung sind keineswegs selten.

Soweit die Forderung nach vermehrter Anwendung des § 417 StPO damit begründet wird, dass es in den Sachverhalten „um eine Verletzung von / Straftat gegen Polizeibeamte geht“, ist dies kein sachlich gerechtfertigter Grund zur Anwendung des § 417 StPO, da nicht die Straftat Maßstab für die Anwendung der Vorschrift ist, sondern die Einfachheit der Sach- bzw. Klarheit der Beweislage.

Es zeigt sich häufig erst nach Auswertung von Videomaterial, ob überhaupt Straftaten vorliegen und – beispielsweise auch - ob polizeiliche Maßnahmen rechtmäßig waren. So ist § 113

StGB nur erfüllt, wenn die Dienstmaßnahme rechtmäßig war, § 113 Abs. 3 StGB. Dies bedarf regelmäßig einer genauen Aufklärung von Sachverhalten.

Dabei ist vielmehr zu beobachten, dass – anders als die FDP dies in ihrem Antrag zu Recht fordert – überhaupt keine „Vernehmungen“ von Polizeibeamten erfolgen, sondern meist nur sogenannte „Zeugenerklärungen“ abgegeben werden. Dabei ist festzustellen, dass die Beamten häufig gleichlautende Erklärungen nach einer Art Copy-and-Paste-abgeben. Rechtsstaatlich geboten wäre dagegen eine ordnungsgemäße Vernehmung der Beamten, in der die individuelle Erinnerung abgefragt wird.

Verfahren, die unter Abkürzung von Rechten des Beschuldigten erfolgen, sind regelmäßig ungeeignet, um Vertrauen in die Staatsorgane zu schaffen und verfehlen das beabsichtigte Ziel. Die Forderung wird daher das Gegenteil von dem erreichen, was sie beabsichtigt. Auch die gewünschte Generalprävention wird sich nicht einstellen, da sich lediglich das Ermittlungsverfahren in das Hauptverfahren verlagern würde und dadurch die Gerichte zusätzlich belastet werden.

Das beschleunigte Verfahren ist gem. § 79 Abs. 2 JGG für Jugendliche nicht anwendbar, für Heranwachsende zwar zulässig, aber ungeeignet, da regelmäßig eine Beteiligung der Jugendgerichtshilfe geboten ist.<sup>1</sup> Auch Ziff. 146 Abs. 1 S. 2 RiStBV steht der Anwendung für Heranwachsende somit entgegen. Soweit die GdP<sup>2</sup> die Erweiterung auf das Jugendrecht fordert, wird dabei das System des Jugendrechts nicht beachtet, da die Forderung rein generalpräventiven Zielen folgt und damit im Widerspruch zum Erziehungsgedanken des Jugendrechts steht.

10.

Die Aussage, dass es eine neue Dimension der Gewalt gäbe, ist weder empirisch belegt noch wahrscheinlich. Festzustellen ist eine Zunahme der (teilweise hysterischen) Berichterstattung und eine damit einhergehende Befassung der Politik mit der Thematik.

Ob es eine Gewaltzunahme in Zusammenhang mit Großveranstaltungen gibt, lässt sich schon aus mehreren Gründen nicht belegen. Wie bereits wiederholt kritisiert<sup>3</sup> kann darüber auch der ZIS-Jahresbericht keinen Aufschluss geben:

- Der Beobachtungszeitraum ist zu kurz.
- Die Einleitung von Ermittlungsverfahren hat keine Aussagekraft.
- Höherer Polizeieinsatz und verstärkte Überwachungstechnik erhöhen die Zahl der Strafanzeigen.

Dabei ist auch festzustellen, dass eine extreme Ausdehnung des Begriffs von „Gewalt“ gerade im Fußballbereich stattfindet und der „Gewalttäter“ neu definiert wird.

Soweit teilweise behauptet wird, auch in anderen Gesellschaftsbereichen habe die Gewalt zugenommen, ist dies ebenfalls eine nicht nachweisbare Behauptung.

<sup>1</sup> Eisenberg, JGG, § 109 Rn. 9

<sup>2</sup> Stellungnahme GdP 16/578

<sup>3</sup> Vgl. Stellungnahme Hon-Prof. Dr. Pilz, 16/1559; Stellungnahme Prof. Fehltens, 16/1555, Stellungnahme RA Albert 16/1558

Die Zahl aller in der Bundesrepublik angezeigten Körperverletzungsdelikte hat sich nach der Kriminalstatistik 2013<sup>4</sup> wie folgt verändert:

	2013	2012	Veränderung
gefährliche und schwere Körperverletzung	127.869	136.077	-8.208
Vorsätzliche leichte Körperverletzung	378.747	383.928	-5.181

Auch im Berichtsbereich der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) ist die Zahl der Straftaten zurückgegangen. Die Zahl der Verletzten reduzierte sich von 1.142 (2011/12) auf 788 (2012/13).

11.

Nein. Meldeauflagen kommen nur in Betracht, wenn die Tatsachenlage auch zu dem Ergebnis führt, dass die betroffene Person sich beispielsweise einem Betretungsverbot widersetzen wird („Erforderlichkeit“). Dies wird in den meisten Fällen zu verneinen sein.

Die Auffassung, § 10 a PolGE erlaube Meldeauflagen auch ohne konkrete Gefahr der Begehung einer Straftat durch den Adressaten der Maßnahme ist abzulehnen, da dann das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit nicht erfüllt wäre.

Im Bereich des Widerspruchs- bzw. Klagerechts treten häufig Probleme auf, da die Bescheide derart spät erlassen werden, dass effektiver Rechtsschutz kaum möglich ist. Dies geschieht auch nicht zufällig, sondern regelmäßig so.

Derartiges Behördenhandeln ist grundsätzlich abzulehnen und auch deutlich zu kritisieren. Es führt nämlich zu einer Beschränkung des Rechtsschutzes. Dies verstört die Adressaten zu Recht und sie fühlen sich in ihren Grundrechten beschränkt. Die Meldeauflagen haben daher meiner Ansicht nach keinerlei positive präventive Wirkung, sondern führen zusätzlich zu Frustration.

12. ---

13.

Es wären moderne Einsatzkonzepte erforderlich, die insbesondere bei Auswärtsfahrten als Grundlage eine zurückhaltende Einsatzstrategie der Polizei aber auch der Ordnungskräfte hat. Bei den eingesetzten Ordnungsdiensten besteht erheblicher Schulungsbedarf. Auseinandersetzungen am Einlass ließen sich häufig vermeiden, wenn psychologisch und rechtlich besser geschultes Personal eingesetzt würde.

14.

Die Kennzeichnungspflicht ist rechtsstaatlich zwingend geboten. Die Arbeitsgemeinschaft Fananwälte fordert seit langem die Einführung der Kennzeichnungspflicht. Die vehemente Ablehnung durch die Polizeigewerkschaften hinterlässt in der Öffentlichkeit den Eindruck, es bestünde kein Interesse an einer Aufklärung von polizeilichem Fehlverhalten.

4

Internationale Organisationen haben Deutschland bereits mehrmals dafür gerügt, dass Polizeibeamte nicht individuell gekennzeichnet sind, u.a. das Antifolter-Komitee der Vereinten Nationen in seinem letzten Deutschland-Bericht vom 25.11.2011, sowie der Menschenrechtskommissar des Europarats in seinem Brief vom 15.11.2010 an den damaligen Bundesinnenminister Dr. De Maiziere.

Es ist rechtsstaatlich nicht hinnehmbar und verstößt gegen völkerrechtliche Verträge, dass es in Deutschland immer noch Polizeibeamte gibt, deren Verhalten anonym bleibt und nicht individuell zuordenbar ist.

Auch ist es erforderlich, das Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte von unabhängigen Ermittlungskommissionen geführt werden – beispielsweise durch das LKA oder mindestens eine Kommission eines anderen Polizeipräsidiums.

15. ---

16. ---

17.

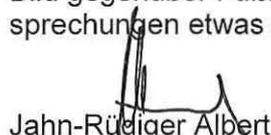
Eine Nachbetrachtung von Einsatzstrategien erscheint durchaus sinnvoll und auch geboten, wenn daran auch Fanvertreter bzw. in Fankreisen akzeptierte Personen teilnehmen. Hier kommen natürlich die Fanbetreuung und die Fanprojekte in Betracht, aber es muss den Fans auch die Möglichkeit gegeben werden, selbst geeignete Personen zu benennen je nach den örtlichen Verhältnissen.

In der Praxis ist festzustellen, dass durch die Polizeipressearbeit genau das Gegenteil erreicht wird. Es werden unmittelbar nach Spielende Pressemeldungen herausgegeben, die die Öffentlichkeit beeinflussen, da nicht aufgeklärte Sachverhalte in einer bestimmten Art und Weise dargestellt werden, die regelmäßig einer Schwarz-Weiß-Malerei gleichkommt.

Dies ist nicht förderlich, die Nachbesprechung auf Augenhöhe wäre es dagegen sicherlich.

18.

Es entsteht für mich der Eindruck, dass die eingesetzten Beamten mit einem sehr negativen Bild gegenüber Fußballfans in die Einsätze geschickt werden. Hier auch in den Einsatzbesprechungen etwas abzuräumen, wäre aus meiner Sicht dringend erforderlich.

  
Jahn-Rüdiger Albert  
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht