



Polizeigesetze der Länder

Aktuelle Entwicklungen –
Kontroversen – Konflikte

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster

27. Januar 2021

**DISARM THE
POLICE**

DEFUND THE POLICE

***ABOLISH
POLICE***

Intensivierung der politischen Debatte

- Wahrnehmung von „Polizeigewalt“
- Anwachsen problematischer politisch-weltanschaulicher Vorstellungen
- generalisierte Polizeiskepsis
- Erosion von Respekt und Akzeptanz
- rassistische und rechtsextremistische Verhaltensweisen in den Sicherheitsbehörden

Position der Polizeigesetze im Problemfeld

- Veränderungen in den Rechtsgrundlagen für polizeiliches Eingriffshandeln werden oft als bedrohlich wahrgenommen
- sie führen zu teilweise erheblichem Protest in der Bevölkerung („NoPoIG NRW“)
- häufig Bezüge zu Bedenken gegenüber (vermeintlicher) Polizeigewalt, fehlenden Kontrollinstanzen, „Cop Culture“, Verstrickungen von Staatsanwaltschaft und Richterschaft etc.

Position der Polizeigesetze im Problemfeld

- dies wiederum oftmals aufgrund subjektiv wahrgenommener „Gegnerschaft“ gegenüber dem Staat, Vorstellungen von zivilem Ungehorsam und Widerstandsrechten etc. (z. B. „Hambacher Forst“)
- teilweise Sorge vor „Polizei“- und „Überwachungsstaat“
- Forderungen nach unabhängigen Studien über Rassismus und (Rechts-)Extremismus in den Polizeibehörden
- Kritiker*innen sind häufig eher jüngere Personen (daher auch häufiger Konflikte z. B. bei Demonstrationen, Besetzungen usw.)

Hintergründe für die Polizeigesetznovellen

- neue Kriminalitätsphänomene und Bedrohungspotenziale (seit 2001 insb. internationaler Terrorismus, *Cyber Crime*, Organisierte Kriminalität etc.)
- technischer Fortschritt „munitioniert“ auch die Delinquenten
- daher: Bedürfnis nach neuartigen polizeilichen Maßnahmen und Eingriffsbefugnissen insb. zur Terrorismusbekämpfung und zur Datenerhebung (Beispiele: Quellen-Telekommunikationsüberwachung, elektronische Aufenthaltsüberwachung, Kontakt- und Aufenthaltsverbote etc.)

Hintergründe für die Polizeigesetznovellen

- verfassungsgerichtliche Vorgaben (insb. Bundesverfassungsgericht) – Anpassung der Polizeigesetze erforderlich (z. B. zur Antiterror-Datei, zum BKA-Gesetz, zur automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung)
- BVerfG, u. a. in der Entscheidung zum BKA-Gesetz: „drohende Gefahr“ als vermeintlich neue Gefahrenkategorie, zugleich umfangreiche Vorgaben für Eingriffsbefugnisse zur Terrorismusbekämpfung (z. B. Anforderungen an sog. „Gefahenschwellen“, Datenschutz etc.)

Hintergründe für die Polizeigesetznovellen

- dazu: europarechtliche Vorgaben der sog. „Datenschutz-Grundverordnung“ und der sog. „JI-Richtlinie“ von 2016, letztere umzusetzen bis 2018 – Ziel: Harmonisierung des Datenschutzrechts
- umfangreiche Änderungen in sämtlichen Gesetzen mit Bezügen zum sicherheitsbehördlichen Umgang mit Daten (von der StPO über Datenschutzgesetze in Bund und Ländern bis hin zu den Polizeigesetzen) – z. B. besondere Kategorien personenbezogener Daten, Kennzeichnungspflichten

Hintergründe für die Polizeigesetznovellen

damit stetiger Anpassungsbedarf

- aufgrund tatsächlicher Entwicklungen und Bedarfe
- aufgrund sich verändernder (Verfassungs-)Rechtsprechung
- aufgrund neuer europarechtlicher Vorgaben

Normbestand

- nach Art. 70 Abs. 1 GG: Gesetzgebungskompetenz der Länder, soweit nicht dem Bund zugewiesen – „Polizei ist Ländersache“
- Ausnahmen: Polizeibehörden des Bundes, vor allem Bundespolizei und Bundesgrenzschutz
- in den Ländern unterschiedliche auch organisatorische Ausgestaltung, insb. Verhältnis zu anderen Sicherheitsbehörden (Ordnungsbehörden, z. B. „Trennmodelle“)

Umsetzungsstand

- Umsetzungsstand in Bund (BKA, BPol) und Ländern sehr unterschiedlich
- teilweise schon neue Polizeigesetze (mitunter mehrfach novelliert wie in Nordrhein-Westfalen, Bayern)
- teilweise derzeit Erarbeitung neuer Polizeigesetze
- erhebliche Divergenz der gesetzlichen Regelungen auch nach den Novellen – „Auseinanderdriften“ des Polizeirechts
- Probleme des Sicherheitsföderalismus auch im Versammlungsrecht deutlich

Umsetzungsstand

- in Bayern durch die inzwischen mehrfach korrigierte Novelle des Polizeiaufgabengesetzes deutliche Ausweitung der polizeilichen Befugnisse (Stichworte: „drohende Gefahr“, „Ewigkeitsgewahrsam“)
- auch in Nordrhein-Westfalen (2018) einige zusätzliche Eingriffsbefugnisse (z. B. elektronische Aufenthaltsüberwachung, Quellen-Telekommunikationsüberwachung, strategische Fahndung)
- ähnlich in Sachsen (2019)
- jeweils von erheblicher Kritik in Presse und Öffentlichkeit begleitet (Bayern: „härtestes Polizeigesetz seit 1945“)

Umsetzungsstand

- derzeit Erarbeitung eines „Musterpolizeigesetzes“
- in der Tradition des „Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes“ (1977, mit weiterem Vorentwurf zur Änderung des MPolG 1986 zur Anpassung an die Rspr. des BVerfG zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung)
- aber anders als diese weniger Vorlage zur Harmonisierung, sondern „Werkzeugkasten“ für Bund und Länder

Ausgewählte Maßnahmen

- es können nicht alle wesentlichen Änderungen und Entwicklungen nachgezeichnet werden
- aber: Auswahl an neuen Maßnahmen, die Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche haben (können)
- und zwar sowohl als (belastete) Maßnahmenadressaten (oder „Mitbetroffene“) als auch als Geschützte
- Referenz: PolG NRW
- also: nur Gefahrenabwehrrecht, nicht Strafprozessrecht (bei Kindern StPO ohnehin nicht einschlägig)

Ausgewählte Maßnahmen

- grundsätzlich können sich alle Maßnahmen zur Gefahrenabwehr (auch) gegen Kinder und Jugendliche als Adressaten richten
- denn: auf die Strafmündigkeit bzw. repressive Verantwortlichkeit kommt es bei der Gefahrenabwehr nicht an
- aber: natürlich müssen tatbestandliche Voraussetzungen und die Anforderungen an die polizeirechtliche Verantwortlichkeit gegeben sein
- zudem: strikte Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Maßnahme 1: Elektronische Aufenthaltsüberwachung

- neue Maßnahme im PolG NRW: „elektronische Fußfessel“
- Relevanz für Kinder und Jugendliche vor allem als Geschützte
- denn: nicht nur zur Verhinderung der Begehung terroristischer Straftaten
- sondern auch: Schutz vor sexueller Gewalt, Nachstellung und häuslicher Gewalt
- Ziel: vor allem Datenerhebung, aber auch Abschreckung
- Kombination im Regelfall mit anderen Maßnahmen (Aufenthalts-/Verbotzonen etc.)

Maßnahme 1: Elektronische Aufenthaltsüberwachung

§ 34b PolG NRW. „(1) Die Polizei kann zur Verhütung von terroristischen Straftaten nach § 8 Absatz 4 eine Person verpflichten ein technisches Mittel, mit dem der Aufenthaltsort dieser Person elektronisch überwacht werden kann, ständig im betriebsbereiten Zustand am Körper zu tragen, die Anlegung und Wartung des technischen Mittels zu dulden und seine Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, wenn

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

2. deren individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird,

um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung dieser Straftat abzuhalten. (...)“

Maßnahme 1: Elektronische Aufenthaltsüberwachung

§ 34b PolG NRW. „(...) (2) Die Befugnis gemäß Absatz 1 steht der Polizei auch zu, wenn

1. dies zur Abwehr einer Gefahr für die sexuelle Selbstbestimmung nach §§ 174 bis 178, 182 des Strafgesetzbuchs unerlässlich ist oder
2. die Person, der gegenüber die Anordnung nach Absatz 1 getroffen werden soll, nach polizeilichen Erkenntnissen bereits eine Straftat nach § 238 des Strafgesetzbuchs begangen hat und bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie weitere Straftaten nach § 238 des Strafgesetzbuchs begehen wird.

Die Befugnis gemäß Absatz 1 steht der Polizei ferner zu, wenn Maßnahmen nach § 34a getroffen wurden und eine Überwachung der Befolgung dieser Maßnahmen auf andere Weise nicht möglich oder wesentlich erschwert ist.
(...)“

Maßnahme 2: Ingewahrsamnahme

- Ingewahrsamnahme zum Schutz von Kindern und Jugendlichen als „hilflose Personen“ bzw. bei Entweichen aus der Obhut des Erziehungsberechtigten schon bisher zulässig
- nunmehr aber Erweiterung der Möglichkeiten für die Ingewahrsamnahme und differenzierte Konturierung der Gewahrsamsdauer
- vor allem: zur Durchsetzung einer Identitätsfeststellung bei Verweigerung der Mitwirkung
- als „Erzwingungsgewahrsam“ systemfremd und kontrovers diskutiert

Maßnahme 2: Ingewahrsamnahme

§ 35 PolG NRW. „(1) Die Polizei kann eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn

1. das zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist, insbesondere weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet,

2. das unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern,

3. das unerlässlich ist, um eine Platzverweisung nach § 34 durchzusetzen,

4. das unerlässlich ist, um eine Wohnungsverweisung oder ein Rückkehrverbot nach § 34a durchzusetzen,

5. das unerlässlich ist, um private Rechte zu schützen, und eine Festnahme und Vorführung der Person nach den §§ 229, 230 Abs. 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches zulässig ist,

6. das unerlässlich ist, um eine Aufenthaltsanordnung oder ein Kontaktverbot nach § 34b oder die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 34c durchzusetzen.

(2) Die Polizei kann Minderjährige, die sich der Obhut der Sorgeberechtigten entzogen haben, in Gewahrsam nehmen, um sie den Sorgeberechtigten oder dem Jugendamt zuzuführen. (...)“

Maßnahme 2: Ingewahrsamnahme

§ 38 PolG NRW. „(1) Die festgehaltene Person ist zu entlassen,
1. sobald der Grund für die Maßnahme der Polizei weggefallen ist,
2. wenn die Fortdauer der Freiheitsentziehung durch richterliche Entscheidung für unzulässig erklärt wird,
3. in jedem Falle spätestens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen, wenn nicht vorher die Fortdauer der Freiheitsentziehung auf Grund dieses oder eines anderen Gesetzes durch richterliche Entscheidung angeordnet ist. (...)

(3) Nach Vollzug der in Absatz 1 Nummer 3 getroffenen richterlichen Entscheidung ist der in Gewahrsam genommenen Person ein anwaltlicher Beistand zu gewähren. (...)

Maßnahme 2: Ingewahrsamnahme

§ 38 PolG NRW. „(...) (2) Durch die in Absatz 1 Nummer 3 vorgesehene richterliche Entscheidung kann in folgenden Fällen eine abweichende Frist des polizeilichen Gewahrsams bestimmt werden:

1. gemäß § 35 Absatz 1 Nummer 2 bis zu 14 Tagen, wenn es sich um eine Straftat nach § 12 Absatz 1 StGB (Verbrechen) handelt. Durch weitere richterliche Entscheidung ist eine einmalige Verlängerung um bis zu 14 Tage zulässig,
2. gemäß § 35 Absatz 1 Nummer 3, wenn eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person besteht, bis zum Ablauf der nach § 34 angeordneten Maßnahme, maximal jedoch bis zu sieben Tagen,
3. gemäß § 35 Absatz 1 Nummer 4 bis zum Ablauf der nach § 34a Absatz 5 angeordneten Maßnahme, maximal jedoch bis zu zehn Tagen,
4. gemäß § 35 Absatz 1 Nummer 6 bis zu sieben Tagen,
5. zum Zwecke der Feststellung der Identität bis zu insgesamt zwölf Stunden, wenn nicht vorher die Fortdauer der Freiheitsentziehung auf Grund dieses oder eines anderen Gesetzes durch richterliche Entscheidung angeordnet wurde. Sofern Tatsachen die Annahme begründen, dass die Identitätsfeststellung innerhalb der Frist nach Satz 1 vorsätzlich verhindert worden ist, genügt es, wenn die richterliche Entscheidung über die Fortdauer des Gewahrsams zum Zwecke der Identitätsfeststellung spätestens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen herbeigeführt wird. In diesem Fall darf die Freiheitsentziehung die in Nummer 2 genannte Frist nicht überschreiten. (...)“

Maßnahme 3: Aufenthalts- und Kontaktverbot

- neuartige Maßnahme mit weiteren Möglichkeiten zum Schutz von Kindern und Jugendlichen
- da nicht nur zur Verhütung terroristischer Straftaten, sondern allgemein zur Abwehr erheblicher Gefahren
- Kontaktverbote können aber auch Kinder und Jugendliche treffen (z. B. bei massiven Erscheinungsformen des „Mobbing“ etc.)

Maßnahme 3: Aufenthalts- und Kontaktverbot

§ 34b PolG NRW. „(1) Die Polizei kann zur Verhütung von terroristischen Straftaten nach § 8 Absatz 4 einer Person untersagen, sich ohne Erlaubnis der Polizei von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Aufenthaltsvorgabe), wenn

1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird oder
2. das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine terroristische Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird.

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

Maßnahme 4: Quellen-Telekommunikationsüberwachung

- Möglichkeit der heimlichen Informationsgewinnung der Telekommunikation
- nicht nur „laufender“ klassischer Telekommunikation, sondern auch vor und nach Verschlüsselung auf einem Endgerät
- durch „Einspeisen“ von Software (Stichwort bei der Online-Durchsuchung: „Staatstrojaner“, Kritik: der Staat als „Hacker“, Schwächung der Informationssicherheit insgesamt)
- derzeit noch: seltene Maßnahme, auch wegen Fehlens hinreichend sicherer Software
- aber: Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen möglich

Maßnahme 4: Quellen-Telekommunikationsüberwachung

§ 20b PolG NRW. „(1) Die Polizei kann ohne Wissen der betroffenen Person die laufende Telekommunikation einer Person überwachen und aufzeichnen,

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

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

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

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

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

Maßnahme 4: Quellen-Telekommunikationsüberwachung

§ 20b PolG NRW. „(2) Die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation darf ohne Wissen der betroffenen Person in der Weise erfolgen, dass mit technischen Mitteln in von der betroffenen Person genutzte informationstechnische Systeme eingegriffen wird, wenn

1. durch technische Maßnahmen sichergestellt ist, dass ausschließlich laufende Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet wird und
2. der Eingriff in das informationstechnische System notwendig ist, um die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation insbesondere auch in unverschlüsselter Form zu ermöglichen.

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

1. an dem informationstechnischen System nur Veränderungen vorgenommen werden, die für die Datenerhebung unerlässlich sind und
2. die vorgenommenen Veränderungen bei Beendigung der Maßnahme, soweit technisch möglich, automatisiert rückgängig gemacht werden.

Das eingesetzte Mittel ist gegen unbefugte Nutzung zu schützen. Kopierte Daten sind gegen Veränderung, unbefugte Löschung und unbefugte Kenntnisnahme zu schützen. (...)“

Maßnahme 5: (Ausweitung der) Videobeobachtung

- „offene“ Videobeobachtung im öffentlichen Raum bislang auch schon möglich
- Erleichterung der tatbestandlichen Anforderungen
- aber: durch Erfordernis, dass Polizei unverzüglich einschreiten können muss, faktische Begrenzung der Einsatzmöglichkeiten der Maßnahme
- Relevanz für (Kinder und) Jugendliche: Überwachung häufig auf belebten Plätzen, daher oftmals mitbetroffen („Einschüchterungseffekte“)

Maßnahme 5: (Ausweitung der) Videobeobachtung

§ 15 PoIG NRW. „(1) Zur Verhütung von Straftaten kann die Polizei einzelne öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung beobachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, wenn

1. an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden und die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden oder

2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung nach § 8 Absatz 3 verabredet, vorbereitet oder begangen werden

und jeweils ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist. Die Beobachtung ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

(2) Nach Absatz 1 gewonnene Daten dürfen höchstens für die Dauer von 14 Tagen gespeichert werden, es sei denn, sie werden zur Verfolgung von Straftaten benötigt oder Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass eine Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung ist zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich.

(3) Über die Einrichtung der Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel entscheidet die Behördenleiterin oder der Behördenleiter. (...)“

Exkurs 1: Polizeilicher Umgang mit Daten – Neuerungen

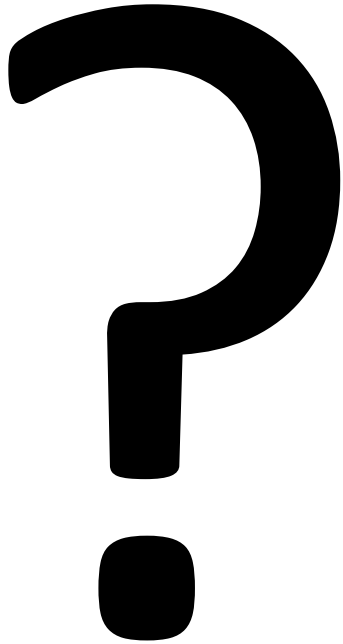
- es bestehen neue Regelungen u. a. zu einer regelmäßigen Prüfpflicht hinsichtlich der Frage, ob personenbezogene Daten von Personen weiterhin gespeichert werden müssen (europarechtliche Vorgabe)
- Für Kinder ist die Speicherung im Regelfall nicht erforderlich, für Jugendliche gelten kürzere Prüfungsfristen
- aber: sog. „Mitziehklausel“ hat auch für Jugendliche erhebliche Auswirkungen

Exkurs 1: Polizeilicher Umgang mit Daten – Neuerungen

§ 22 Abs. 2 PolG NRW. „(...) Für automatisierte Dateisysteme sind Termine festzulegen, zu denen spätestens überprüft werden muss, ob die suchfähige Speicherung von Daten weiterhin erforderlich ist (Prüfungstermine). Für nichtautomatisierte Dateisysteme und Akten sind Prüfungstermine oder Aufbewahrungsfristen festzulegen. Dabei sind der Speicherungszweck sowie Art und Bedeutung des Anlasses der Speicherung zu berücksichtigen. Die festzulegenden Prüfungstermine dürfen bei Erwachsenen zehn Jahre und bei Jugendlichen fünf Jahre nicht überschreiten. Die Frist beginnt regelmäßig mit dem Ende des Jahres, in dem das letzte Ereignis erfasst worden ist, das zur Speicherung der Daten geführt hat, jedoch nicht vor Entlassung des Betroffenen aus einer Justizvollzugsanstalt oder der Beendigung einer mit Freiheitsentziehung verbundenen Maßregel der Besserung und Sicherung. Werden innerhalb der in Satz 2 und 3 genannten Frist weitere personenbezogene Daten über dieselbe Person gespeichert, so gilt für alle Speicherungen gemeinsam der Prüftermin, der als letzter eintritt, oder die Aufbewahrungsfrist, die als letzte endet. (...)“

Exkurs 2: Versammlungsrecht

- die Gesetzgebungszuständigkeit für das Versammlungsrecht ist schon seit 15 Jahren zurück an die Länder gefallen
- bislang haben nur wenige Länder davon Gebrauch gemacht; in den anderen gilt das als defizitär zu bewertende VersG des Bundes fort
- in Nordrhein-Westfalen und anderen Ländern derzeit Erarbeitung von Entwürfen (wieder sehr kritisch begleitet)
- Diskussion z. B.: Mindestalter von Ordner*innen (z. B. „Fridays for Future“)



*Herzlichen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!*
