

# STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM ENTWURF DES SECHSTEN GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES POLIZEIGESETZES IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Verfasserin: Dr. Maria Scharlau LLM

Berlin, 31.05.2018

## INHALTSVERZEICHNIS

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/646**

A09, A14

<b>A. VORBEMERKUNGEN</b> .....	2
<b>B. GRUNDSÄTZLICHE MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN</b> .....	2
Rechtssicherheit: Definition der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ zu unbestimmt .....	2
1. Unbestimmtheit der Definitionen in § 8 Abs. 4 und 5 PolG-E NRW .....	3
2. Anwendung der „drohenden Gefahr“ geht weit über Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinaus .....	4
a. Fehlende Konkretisierung der Kriterien .....	5
b. Eingriffe in den Kausalverlauf statt reine Gefahrerforschungsmaßnahmen .....	5
c. Ausweitung der Schutzgüter: Eingriffe nicht nur zur Abwehr von Terrorismus zulässig .....	6
<b>C. MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN IN BEZUG AUF EINZELNE MAßNAHMEN</b> .....	7
I. Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen (Strategische Fahndung), § 12a PolG-E NRW .....	7
II. Ausweitung der Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen, § 15a PolG-E NRW .....	10
Eingriff in die Privatsphäre .....	10
Verhältnismäßigkeit .....	10
III. Präventive Telekommunikations-überwachung, § 20c PolG-E NRW .....	12
IV. Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverbote, Elektronische Fußfesseln §§ 34b, 34c PolG-E NRW .....	14
Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit und in die Privatsphäre .....	14
Verhältnismäßigkeit .....	16
Geeignetheit .....	16
Angemessenheit .....	17
V. Ingewahrsamnahme bei „drohender (terroristischer) Gefahr“, §§ 35, 38 PolG-E NRW und zur Identitätsfeststellung, § 38 Abs. 2 Nr. 5 PolG-E NRW .....	18
1. Ingewahrsamnahme bei „drohender (terroristischer) Gefahr“ .....	18
2. Ingewahrsamnahme zum Zwecke der Identitätsfeststellung .....	19
VI. Einführung von Distanzelektroimpulsgeräten (Taser) als „Waffe“ i.S.d. § 58 Abs. 4 PolG-E NRW .....	21
<b>D. Fazit</b> .....	23

**AMNESTY INTERNATIONAL** Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.  
Politik und Activism . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin  
T: +49 30 420248-0 . F: +49 30 420248-444 . E: [themen@amnesty.de](mailto:themen@amnesty.de) . W: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

SPENDENKONTO . Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN: DE 233 702050 0000 8090100 . BIC: BFS WDE 33XXX

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



## A. VORBEMERKUNGEN

Amnesty International nimmt nur zu ausgewählten Regelungen des Gesetzentwurfs zur Änderung des Polizeigesetzes (PolG-E NRW) in Nordrhein-Westfalen Stellung.<sup>1</sup> Dies bedeutet nicht, dass die Organisation bezüglich aller anderen Regelungen keine menschenrechtlichen Bedenken hat.

Als Hintergrundinformation wird ausdrücklich auf den von Amnesty International im Januar 2017 veröffentlichten Bericht „Dangerously Disproportionate“ verwiesen, der Antiterror-Gesetze der letzten Jahre aus vierzehn EU-Staaten analysiert und menschenrechtlich bewertet.<sup>2</sup>

## B. GRUNDSÄTZLICHE MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN

### RECHTSSICHERHEIT: DEFINITION DER „DROHENDEN (TERRORISTISCHEN) GEFAHR“ ZU UNBESTIMMT

Das Rechtsstaatsgebot (Art. 6 EMRK, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG), Art. 103 GG) enthält auch die Garantie von Rechtssicherheit und das damit verbundene **Gebot der ausreichenden Bestimmtheit von Rechtsvorschriften**.<sup>3</sup> Jeder Mensch muss wissen, durch welches Verhalten er oder sie sich strafbar macht bzw. polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auslösen kann.<sup>4</sup> Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert in ständiger Rechtsprechung, dass polizeiliche Befugnisse so klar formuliert sein müssen, dass Menschen ihr Verhalten darauf anpassen können.<sup>5</sup>

Da **keine völkerrechtliche Definition von Terrorismus bzw. Terrorgefahr** existiert, haben viele Staaten und internationale Institutionen in den letzten Jahren ihre eigenen – meist sehr vagen – Definitionen festgelegt. Ein Vorgehen auf Basis dieser vagen Definitionen kann bedeuten, dass Menschen, die in keinerlei Verbindung

<sup>1</sup> Gesetzesentwurf zum Polizeigesetz NRW vom 10.04.2018, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-2351.pdf>.

<sup>2</sup> Der Amnesty International Bericht „Dangerously Disproportionate“ aus dem Januar 2017 ist abrufbar in englischer Sprache unter <https://www.amnesty.org/en/documents/euro1/5342/2017/en/>.

<sup>3</sup> Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 82.

<sup>4</sup> „Der Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird.“; Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 83.

<sup>5</sup> EGMR, Urteil vom 15.05.2012, *Colon v. The Netherlands*, Application no.49458/06, Rn. 72, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%7D:%5B%22001-111347%22%7D%7B%22docnumber%7D:%5B%22860909%22%2C%22itemid%7D:%5B%22001-96585%22%7D%7D>; s. auch: *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, Urteil vom 12.01.2010, Application no. 4158/05, Rn. 76, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docnumber%7D:%5B%22860909%22%2C%22itemid%7D:%5B%22001-96585%22%7D%7D>.



zu einer terroristischen Straftat stehen und eine solche nie begehen wollen, Ziel von rechtswidrigen Sicherheitsmaßnahmen wie Telekommunikationsüberwachung, Fußfesseln, Kontaktsperren oder sogar Inhaftierung werden.<sup>6</sup>

## 1. UNBESTIMMTHEIT DER DEFINITIONEN IN § 8 ABS. 4 UND 5 POLG-E NRW

Die in § 8 Abs. 4 und Abs. 5 PolG-E NRW definierten Voraussetzungen einer „drohenden Gefahr“ und „drohenden terroristische Gefahr“ sind wegen ihrer Unbestimmtheit ein Beispiel der beschriebenen Problematik und genügen damit dem Gebot der Rechtssicherheit aus Art. 20 Abs. 3 GG nicht.

Mit der Einführung des Begriffs der „drohenden Gefahr“ wird das nordrhein-westfälische Gefahrenabwehrrecht um eine weitere Gefahrenkategorie ergänzt. Grundsätzlich muss für polizeiliche Maßnahmen eine **konkrete Gefahr vorliegen, also eine Sachlage oder ein Verhalten, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut verletzen**. Die Einstufung der jeweiligen Gefahr bedarf dabei einer (subjektiven) Prognose durch die Sicherheitsbehörden, im Regelfall der einzelnen Polizeibeamt\_innen.

Der Begriff der „drohenden Gefahr“ stellt niedrigere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.

Gemäß § 8 Abs. 4 PolG-E NRW wird eine „**drohende Gefahr**“ angenommen, wenn

im Einzelfall hinsichtlich einer Person **bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person innerhalb eines absehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird**.

Diese Kriterien wurden – wie auch für das im April 2017 verabschiedete überarbeitete BKA-Gesetz – aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur alten Fassung des BKA-Gesetzes vom 20. April 2016<sup>7</sup> übernommen. **Das Bundesverfassungsgericht hatte dort ausgeführt, dass der Gesetzgeber auch bereits vor dem Eintreten konkreter Gefahren Maßnahmen zur Straftatverhütung ergreifen kann, „indem er die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert.“**<sup>8</sup> Statt einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit **genüge es, wenn bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssten dafür (...) den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen.**<sup>9</sup> Die wortwörtliche Übernahme der Ausführungen in den Gesetzestext verkennt allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht keine Tatbestandsvoraussetzungen, sondern nur grundsätzliche Eckpunkte

<sup>6</sup> Amnesty International: „Dangerously Disproportionate“; Bericht von Januar 2017, S. 23; <https://www.amnesty.org/en/documents/euro1/5342/2017/en/>.

<sup>7</sup> BVerfG, UrT. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, [http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420\\_1bvrog6609.html](http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvrog6609.html).

<sup>8</sup> BVerfG, UrT. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, [http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420\\_1bvrog6609.html](http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvrog6609.html), Rn. 112.

<sup>9</sup> BVerfG, UrT. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, [http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420\\_1bvrog6609.html](http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvrog6609.html), Rn. 112.



formuliert. Mehrere Bestandteile der Definition in § 8 Abs. 4 PolG-E NRW sind sehr unbestimmt: Welcher Zeitraum ist „absehbar“? Welche Art von Tatsachen reicht für die Annahme, dass in absehbarer Zeit eine Straftat begangen wird?

In § 8 Abs. 5 PolG-E NRW wird die „**drohende terroristische Gefahr**“ definiert. Eine solche liege vor, wenn „die drohende Gefahr bestimmt und geeignet ist,

**Nr. 1:** die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern,

**Nr. 2:** eine Behörde, eine nationale oder internationale Organisation, ein Organ der Meinungsäußerung rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder

**Nr. 3:** die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates, eines Landes, einer nationalen oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen.“

Diese Kriterien entstammen nicht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – sie werfen wegen ihrer Unbestimmtheit zusätzliche Fragen auf: **Einerseits ist bereits fragwürdig, wie eine Gefahr dazu „bestimmt“ sein kann, z.B. die Bevölkerung einzuschüchtern.** Eine Gefahr beschreibt einen Lebenssachverhalt und keine einzelnen bewussten Handlungen, die einen bestimmten Zweck verfolgen können. Zweckgerichtete Handlungen können nur Teil eines Sachverhalts sein, der eine Gefahr darstellt.

Darüber hinaus sind **alle Varianten von Art. 8 Abs. 5 PolG-E sehr unkonkret** – völlig unklar bleibt z.B. bei Nr. 1, ob Teile der Bevölkerung ausreichen und in welchem Maße sie sich eingeschüchtert fühlen muss. Ebenfalls bleibt unklar, welche Voraussetzungen für eine „nationale Organisation“ i.S.d. § 8 Abs. 5 Nr. 2, 3 PolG-E NRW vorliegen müssen. Reicht es für die Qualifizierung nach § 8 Abs. 5 Nr. 3 PolG-E NRW aus, wenn die wirtschaftlichen Strukturen einer lokalen Kaninchenzucht-Vereinigung erheblich beeinträchtigt würden?

## **2. ANWENDUNG DER „DROHENDEN GEFAHR“ GEHT WEIT ÜBER ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS HINAUS**

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt an mehreren Stellen die Einführung neuer polizeilicher Befugnisse mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz vom 20. April 2016 und den dortigen Ausführungen zu einem staatlichen Handlungsspielraum bereits im Gefahrenvorfeld. **Die Ausgestaltung des Gesetzentwurfs zum PolG-E NRW geht jedoch weit über die vom Bundesverfassungsgericht skizzierten Möglichkeiten für staatliche Maßnahmen im Vorfeld von Gefahren hinaus.** Die neu eingeführten Befugnisse im PolG-E NRW stehen in einigen Punkten in einem deutlichen Widerspruch zu den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.



## A. FEHLENDE KONKRETISIERUNG DER KRITERIEN

So genügt die Definition einer „drohenden Gefahr“ im neuen nordrhein-westfälischen PolG-E NRW – bei Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts – nicht den Anforderungen an die Rechtssicherheit: Das Bundesverfassungsgericht nennt in seinem Urteil zum BKA-Gesetz **als mögliches gefahr-begründendes „individuelles Verhalten einer Person“ die Einreise einer Person aus einem Terror-Ausbildungslager nach Deutschland.**<sup>10</sup> Es wird also deutlich, dass das Gericht ein Verhalten vor Augen hatte, das eindeutige, konkrete und gewichtige Anhaltspunkte für die zukünftige Begehung von terroristischen Straftaten liefert. Darauf nimmt auch die Gesetzesbegründung auf S. 40 Bezug – allerdings schlägt sich diese Bezugnahme nicht im Gesetzestext nieder:

Im Zusammenhang mit der „drohenden Gefahr“ wurden im Entwurf des PolG-E NRW **keine weiteren Hinweise für „Anhaltspunkte“ für die Einstufung von Gefahren ausgeführt**, die eine ähnliche Qualität aufweisen. Regelbeispiele fehlen in § 8 Abs. 4 PolG-E NRW ganz. Sie wären unbedingt notwendig, um der Polizei eine Richtlinie vorzugeben, auf welches Verhalten und welche Anhaltspunkte sie sich berufen kann. Gibt es solche Richtlinien nicht, entsteht die Gefahr, dass die Kriterien willkürlich ausgelegt werden und ein beliebiges, an sich nicht strafbares Verhalten – zum Beispiel der Besuch eines bestimmten Vereinsheims oder einer bestimmten Versammlung – zur Grundlage für schwerwiegende Grundrechtseingriffe (elektronische Fußfessel, Aufenthaltsverbote, Polizeigewahrsam, Überwachungsmaßnahmen) wird. Möglicherweise kann sogar die Ausübung eines grundrechtlich besonders geschützten Verhaltens (z.B. die Teilnahme an einer Versammlung) den Verdacht der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begründen. Menschen könnten also langfristig davon abgeschreckt werden, entsprechende Grundrechte auszuüben.

Auch die „drohende terroristische Gefahr“ im § 8 Abs. 5 PolG-E NRW ist nicht ausreichend konkret geregelt. Lediglich die möglichen Auswirkungen der drohenden Gefahr werden in § 8 Abs. 5 Nr. 1-3 PolG-E NRW näher (wenn auch sehr vage) beschrieben, nicht aber die gefahr-begründende Handlung.

## B. EINGRIFFE IN DEN KAUSALVERLAUF STATT REINE GEFAHRERFORSCHUNGSMÄßNAHMEN

**Das Bundesverfassungsgericht äußert sich im Urteil zum BKA-Gesetz nur zu Überwachungsmaßnahmen als mögliche Handhabe im Vorfeld einer konkreten Gefahr.** Überwachungsmaßnahmen dienen letztlich der weiteren Sachverhalts-Erforschung, um abwägen zu können, wie konkret eine Gefahr bereits ist. Hier spricht das Gericht den staatlichen Behörden die Befugnis zu, schon bei einer „drohenden Gefahr“ weitere Maßnahmen zu ergreifen, um ein vollständigeres Bild des Sachverhalts zu bekommen. Der Gesetzentwurf beschränkt sich jedoch nicht darauf, Gefahrerforschungsmaßnahmen auf der Grundlage einer „drohenden (terroristischen) Gefahr“ zuzulassen. Vielmehr werden auch Aufenthalts- und Kontaktverbote, elektronische Fußfesseln und sogar die Ingewahrsamnahme unter diesen Voraussetzungen zugelassen. Diese Maßnahmen, die direkt in den weiteren Kausalverlauf eingreifen, hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil weder genannt, noch vor Augen.

---

<sup>10</sup> ebd.



### C. AUSWEITUNG DER SCHUTZGÜTER: EINGRIFFE NICHT NUR ZUR ABWEHR VON TERRORISMUS ZULÄSSIG

Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich in seinem Urteil aus dem April 2016 auf die **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus**. Die Entscheidungsbegründung macht deutlich, dass das Gericht sich bewusst ist, mit der Vorverlegung des Eingriffszeitraums eine grundrechtssensible Ausnahme aufzuzeigen, die nur in engen Grenzen zulässig sein kann. Das Gericht macht dabei deutlich, dass der Staat (nur dann), wenn er sich ernststen Bedrohungslagen – wie terroristischen Anschlägen – gegenüber sieht, mit Augenmaß auch im Gefahrenvorfeld tätig werden kann. Außerdem wiederholt das Gericht den Grundsatz, dass es für präventive Maßnahmen immer auf das Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter ankomme.<sup>11</sup> Heimliche Überwachungsmaßnahmen seien **nur zum Schutz besonderer Rechtsgüter wie Leib, Leben, Freiheit der Person sowie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes zulässig**.

An dieser Stelle setzt sich der Gesetzentwurf im besonderen Maße über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinweg: Nach dem neuen § 8 Abs. 4 PolG-E NRW liegt eine drohende Gefahr vor, wenn Anhaltspunkte für die Begehung von „**Straftaten von erheblicher Bedeutung**“ vorliegen. § 8 Abs. 3 PolG NRW versteht unter „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ ein breites Spektrum an Straftaten. Dabei handelt es sich um **Eigentums- und Vermögensdelikte**<sup>12</sup>. Mit Ausnahme von einigen der in § 138 StGB genannten Straftaten und § 244 StGB (Diebstahl mit Waffen) **geht es in keiner der dort genannten Straftaten um lebensbedrohliche Situationen**. Selbst bei § 129 StGB (kriminelle Vereinigung) liegt das unmittelbare Risiko sehr weit in der Zukunft und ist auch nicht wie bei § 129a StGB (terroristische Vereinigung) eindeutig auf Gefährdungen von Leib und Leben ausgerichtet.

**Diese Delikte schützen das Vermögen bzw. das Eigentum und können in keinem Fall dem Schutz vor Gefahren für Leib, Leben, Freiheit der Person oder Bestand des Bundes bzw. Landes oder gar einer terroristischen Bedrohungslage gleichgestellt werden.** Für die Bekämpfung dieser Straftaten den Zeitpunkt vorzuverlegen, ab dem in schwerer Weise in Grundrechte eingegriffen wird, ist unverhältnismäßig und verkennt die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichtsurteils eklatant. **Die vom Bundesverfassungsgericht als absolute Ausnahmefugnisse konzipierten Maßnahmen zur Gefahrerforschung werden durch das PolG-E NRW also erheblich ausgeweitet**, u.a. auch auf Schutzgüter, die das Gericht angesichts der Eingriffsintensität bewusst nicht genannt hatte.

**Es fällt auf, dass die Gesetzesbegründung in Bezug auf die Schutzgüter unklar ist:** So ist immer wieder (S. 35, 36, 39) die Rede davon, dass die ergriffenen Maßnahmen durch die Bezugnahme auf „erhebliche Straftaten“ „ausschließlich bedeutende Rechtsgüter“ schützen. „In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“ genüge dann der Gefährdungsgrad des § 8 Abs. 4, Abs. 5 PolG-E NRW. Diese Ausführungen sind irreführend, da das Bundesverfassungsgericht explizit nur „besonders gewichtige Rechtsgüter“ (Leib, Leben, Freiheit der Person, Bestand des Bundes) als Schutzgut von Vorfeldmaßnahmen zulässt und nicht alle durch „erhebliche Straftaten“ geschützte Rechtsgüter wie Vermögen und Eigentum.

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016, - 1 BvR 966/09 - Rn. (108), [http://www.bverfg.de/e/rs20160420\\_1bv906609.html](http://www.bverfg.de/e/rs20160420_1bv906609.html).

<sup>12</sup> Darunter fallen u.a. banden- oder gewerbsmäßig begangener schwerer Diebstahl (§ 243 StGB) oder die ebenso begangene Untreue (§ 266 StGB).



Die Erweiterung der Schutzgüter auf Vermögen und Eigentum wird auch nicht durch eine Abstufung oder Ausdifferenzierung der erforderlichen Gefährdungstufe an anderer Stelle (z.B. durch das Erfordernis einer „dringenden“ oder „gegenwärtigen Gefahr“) ausgeglichen.

## C. MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN IN BEZUG AUF EINZELNE MAßNAHMEN

### I. POLIZEILICHE ANHALTE- UND SICHTKONTROLLEN (STRATEGISCHE FAHNDUNG), § 12A POLG-E NRW

§ 12a des Gesetzesentwurfs führt die Möglichkeit einer „strategischen Fahndung“, also verdachts- und verhaltensunabhängiger Identitätsfeststellungen in vorher bestimmten Gebieten, ein. Diese Maßnahme kann für 28 Tage angeordnet werden, wenn aufgrund „tatsächlicher Anhaltspunkte“ angenommen wird, dass in einem Gebiet bestimmte Straftaten begangen werden. Wenn die Voraussetzungen weiter vorliegen, kann die Maßnahme immer wieder um 28 Tage verlängert werden.

Die Vorschrift sieht vor, dass Identitätskontrollen **zum Zweck der Verhütung erheblicher Straftaten vorgenommen werden dürfen** (§ 12a Abs. 1 Nr. 1 PolG-E NRW). Ebenfalls dürfen sie **zur Verhütung gewerbs- oder bandenmäßig begangener grenzüberschreitender Kriminalität (Nr. 2) und zur Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts (Nr. 3)** durchgeführt werden. Voraussetzung sind tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass in diesem Gebiet Straftaten der benannten Art begangen werden sollen. Außerdem muss die Maßnahme zur Verhütung dieser Straftaten nach § 12a Abs. 1 S. 3 PolG-E NRW erforderlich und verhältnismäßig sein.

Die durch § 12a PolG-E eingeräumten Kontrollbefugnisse sind sehr weitgehend. Die Gesetzesbegründung selbst spricht auf S. 33 von einem „beliebig großen Personenkreis“, der kontrolliert werden kann.

**Verdachtsunabhängige Kontrollen bergen immer das Risiko, dass rechtswidrig nach diskriminierenden Kriterien kontrolliert wird.** Weil keine konkreten Verdachtsmomente, kein Anknüpfen an ein bestimmtes Verhalten notwendig sind, berufen sich Polizist\_innen bei der Auswahl der kontrollierten Personen auf ihre polizeiliche Erfahrung und ihr „Bauchgefühl“. Dabei wird außer Acht gelassen, dass polizeiliche Kontrollerfahrungen, die sich überproportional aus bestimmten Personengruppen gespeist haben, auch immer überproportional viele Treffer aus dieser Gruppe erzeugen werden.

#### **Kontrollbefugnis zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts, § 12a Abs. 1 Nr. 3 PolG-E NRW**

Insbesondere **die Befugnis, nach § 12a Abs. 1 Nr. 3 Personen „zur Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts“ zu kontrollieren, ist problematisch.** Hier werden Befugnisse der Gefahrenabwehr mit solchen der Strafverfolgung vermengt: So ist es beim unerlaubten Aufenthalt (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) anders als bei Straftaten wie (Taschen-)Diebstahl etc. quasi unmöglich, die Straftat zu unterbinden. Wie die Gesetzesbegründung auf S. 31 unten richtig ausführt, handelt es sich beim unerlaubten Aufenthalt um ein Unterlassungsdelikt, es gibt also **keine aktive strafbare Handlung, die verhindert oder unmittelbar**



„abgestellt“ werden kann. Entweder jemand hält sich ausreisepflichtig ohne Aufenthaltstitel in Deutschland auf oder nicht. Wenn der Tatbestand erfüllt ist, kann die Polizei nach dem AufenthG oder der StPO eine Anzeige aufnehmen und ein Strafverfahren einleiten – dann handelt es sich jedoch um Maßnahmen der Strafverfolgung. Es bleibt also unklar, inwiefern die Kontrollen durch die Polizei an dieser Stelle Straftaten verhindern sollen. Sie stellen für den expliziten Gesetzeszweck kein geeignetes Mittel dar, was Zweifel an der Verhältnismäßigkeit aufwirft.

Darüber hinaus birgt § 12a Abs. 1 Nr. 3 PolG-E NRW die **Gefahr diskriminierender Polizeikontrollen (Racial Profiling)**. Ebenso wie in § 22 Abs. 1a BPolG<sup>13</sup> wird die Polizei mit dieser Vorschrift mittelbar dazu aufgefordert, Menschen zu kontrollieren, die so aussehen, als könnten sie sich illegal in Deutschland aufhalten. **Die Kontrollmaßnahmen werden also in der Regel Menschen treffen, die einen Migrationshintergrund haben und nicht „typisch deutsch“ aussehen. Damit verstärkt die Vorschrift innerhalb und außerhalb der Polizei die Vorstellung, dass es ein „deutsches Aussehen“ gäbe.** Tatsächlich haben in einem Einwanderungsland wie Deutschland jedoch sehr viele deutsche Staatsbürger kein „typisch deutsches“ Aussehen – wie z.B. die Kläger in den verschiedenen verwaltungsgerichtlichen Verfahren wegen Racial Profiling in den letzten Jahren.<sup>14</sup>

### Rechtswidrigkeit diskriminierender Personenkontrollen

**Racial Profiling stellt einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot dar.** Dieses Menschenrecht ist in Art. 2 und 26 des UN–Zivilpaktes, in Art. 14 EMRK und in Art. 3 Abs. 3 GG geregelt. Danach ist eine Ungleichbehandlung aufgrund der vermeintlichen Herkunft oder des Aussehens ohne objektiven Grund untersagt. Als objektiver Grund, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann, kommt lediglich eine spezifische Fahndung nach einer bestimmten Person dieses Aussehens in Frage, gegenüber der ein konkreter Verdacht vorliegt (z.B. wenn die Überwachungskamera in einer Bank eine Frau mit asiatischen Zugschreibungen beim Banküberfall filmt, dürfte dieses Merkmal Teil der Fahndungsbeschreibung sein). **Fehlt es an einem konkreten Verdachtsmoment, sind polizeiliche Maßnahmen auf Grundlage äußerer Zuschreibungen menschenrechtswidrig. Das polizeiliche Auswahlermessen wird dann fehlerhaft genutzt.**<sup>15</sup> Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass neben dem Aussehen noch weitere Kriterien für die Kontrolle genannt werden – wenn äußere Merkmale (mit) ursächlich sind, handelt es sich um Racial Profiling.

**Erst vor kurzem hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 21.02.2018<sup>16</sup> verdachtsunabhängige Polizeikontrollen im Wege der Schleierfahndung für europarechtswidrig befunden.** Der Gerichtshof legte dar, dass Polizeikontrollen hinsichtlich ihrer Häufigkeit und Intensität hinreichender Konkretisierungen und Einschränkungen bedürfen, um mit dem

<sup>13</sup> § 22 Abs. 1a BPolG: „Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, **soweit auf Grund von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden**, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens mit grenzüberschreitendem Verkehr **jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.**

<sup>14</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.10.2017, Az. A 10532/12.OVG; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.02.2017, Az.: 1 S 1469/17; VG Dresden, Urteil vom 09.08.2017, Az.: 6 K 196/15; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az.: 7 A 11108/14; VG Dresden, Urteil vom 02.11.2016, Az.: 6 K 3364/14.

<sup>15</sup> Vgl. auch zur entsprechenden bayerischen Regelung BeckOK PolR Bayern/Goldhammer, 8. Ed. 1.4.2018, PAG Art. 5 Rn. 32.

<sup>16</sup> VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.02.2018, 1S 1469/17, <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE180000692&psml=bsbawueprod.psml&max=true&doc.part=L&doc.norm=all..>



europarechtlichen Prinzip der Freizügigkeit sowie dem Schengener Abkommen vereinbar zu sein. Ansonsten handele es sich um eine rechtswidrige Schleierfahndung.

Die Gesetzesbegründung wiederholt auf S. 33 die verbreitete **Fehlannahme, dass Identitätskontrollen nur sehr geringfügig in die Rechte der Betroffenen eingreifen**. Tatsächlich können diskriminierende Personenkontrollen eine erhebliche Belastung darstellen.

Dabei beschränken sich die Nachteile nicht auf solche für die einzelne kontrollierte Person.<sup>17</sup> Tatsächlich bedeutet eine Kontrolle durch die Polizei in der Öffentlichkeit für den oder die Einzelne\_n eine sehr unangenehme Situation, die – insbesondere wenn sie sich oft wiederholt – eine starke Belastung darstellen kann. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt diese Belastung in seiner Entscheidung „**Gillan and Quinton gegen UK**“ nachdrücklich: Der Gerichtshof führt aus, dass gerade eine Kontrolle in der Öffentlichkeit demütigend und peinlich sein kann.<sup>18</sup> Im Übrigen sieht der Gesetzentwurf zur Durchsetzung einer Identitätskontrolle in § 38 Abs. 2 Nr. 5 PolG-E NRW die Möglichkeit einer Ingewahrsamnahme für bis zu sieben Tage vor – auch hieraus ergibt sich, dass eine Identitätskontrolle nach § 12a PolG-E NRW mehr als nur geringfügig in Rechte eingreift.

**Die öffentliche Wirkung von diskriminierenden Polizeikontrollen führt aber auch zur Verfestigung von Stereotypen und Vorurteilen innerhalb der Gesellschaft. Sie bewirken, dass sich ganze Gemeinschaften ausgegrenzt fühlen und ihr Vertrauen in die Polizei als Ansprechpartner verlieren. Dieser Vertrauensverlust bedeutet auch, dass der Polizei eine wichtige Informationsquelle für Hinweise auf Straftaten etc. verlorengeht.** Die Polizei hat die Aufgabe, Menschen vor Diskriminierung und Rassismus zu schützen. Dieser Aufgabe handelt sie zuwider, wenn sie selbst diskriminierende Kontrollen durchführt. Menschen werden grundlos wie Täter\_innen behandelt und öffentlich ausgegrenzt.

Die **UN-Antirassismus-Konvention**, deren Vertragsstaat Deutschland ist, verpflichtet in Art. 2 Abs. 1 lit. a alle Konventionsstaaten dazu, Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung (...) zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Der diese Konvention überwachende UN-Antirassismus-Ausschuss hat diese Verpflichtung in Bezug auf diskriminierende Polizeikontrollen explizit konkretisiert. Er fordert die Vertragsstaaten auf, präventiv tätig zu werden und Maßnahmen zu ergreifen, die Racial Profiling grundsätzlich verhindern.

„Die Vertragsstaaten sollten die notwendigen Schritte ergreifen, um Befragungen, Festnahmen und Durchsuchungen zu verhindern, die in Wirklichkeit alleine auf dem physischen Erscheinungsbild einer Person, ihrer Hautfarbe, ihrer Gesichtszüge oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Rasse oder ethnischen Gruppe beruhen oder jedes Profiling, welches ihn oder sie einem größeren Verdacht aussetzt.“<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vgl. das Positionspapier von Amnesty International zu Racial Profiling, [http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2016/05/Racial\\_Profiling\\_Positionspapier.pdf](http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2016/05/Racial_Profiling_Positionspapier.pdf).

<sup>18</sup> EGMR, Urteil vom 12.01.2010, Gillan and Quinton v. The United Kingdom, Application no. 4158/05, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96585>, Rn. 63: "Indeed, in the Court's view, the public nature of the search may, in certain cases, compound the seriousness of the interference because of an element of humiliation and embarrassment."

<sup>19</sup> UN CERD, Allgemeine Empfehlungen Nr. 30, Ziffer 7 und 9, Nr. 31, Ziffer 20, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11).



Wenn ein Vertragsstaat Regelungen wie § 12a PolG-E NRW schafft, die Racial Profiling begünstigen, handelt er dieser Empfehlung zuwider und verstößt gegen die Verpflichtung aus Art. 2 Abs. 1 lit. a UN-Antirassismuskonvention.

### Entsprechende Schulungen und mehr rechtsstaatliche Kontrolle notwendig

Wird an der Befugnis für verdachtsunabhängige Kontrollen „zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts“ nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 PolG-E NRW festgehalten, so müssen die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um Racial Profiling durch die Polizei zu verhindern und eine ausreichende Kontrolle sicherzustellen:

Zum einen sind **verpflichtende Schulungen der nordrhein-westfälischen Polizei im Bereich Antidiskriminierung und Antirassismus notwendig**. In aller Regel wollen Polizeibeamt\_innen Diskriminierungen vermeiden und können so geschult werden, dass ihr Kontrollverhalten auch keine ungewollte diskriminierende Wirkung hat.

Zum anderen ist bei derartig weitgehenden Kontrollbefugnissen **ein besonderes Maß an rechtsstaatlicher Kontrolle notwendig**. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat immer wieder darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung von Willkür bei „stop and search“-Befugnissen **ein besonderes Maß an rechtsstaatlicher Kontrolle notwendig ist**.<sup>20</sup>

## II. AUSWEITUNG DER VIDEOÜBERWACHUNG AUF ÖFFENTLICHEN PLÄTZEN, § 15A POLG-E NRW

In § 15a sieht der Gesetzentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes erweiterte Möglichkeiten für die Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen vor. **So darf nach der neuen Regelung des § 15a Abs. 1 Nr. 2 PolG-E NRW Videoüberwachung an öffentlich zugänglichen Orten künftig bereits dann stattfinden, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder begangen werden.“** Bisher waren Hinweise darauf nötig, dass an dem Ort Straftaten auch tatsächlich begangen werden.

### EINGRIFF IN DIE PRIVATSPHÄRE

Die Videoüberwachung eines öffentlichen Platzes greift nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG potentieller Besucher\_innen des Platzes<sup>21</sup> sowie in das Menschenrecht auf Privatsphäre aus Art. 8 EMRK ein. Auch bei einer entsprechenden Beschilderung kann nicht von einer Einwilligung in die Informationserhebung ausgegangen werden.<sup>22</sup>

### VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

<sup>20</sup> So befand der Gerichtshof im Fall „Colon gegen Niederlande“ ein Abstimmungsverfahren zwischen Bürgermeister, Staatsanwaltschaft und Polizei vor dem Erlass einer Kontrollzone als einen Faktor, der mehr rechtsstaatliche Kontrolle bewirken kann. EGMR, Urteil vom 15.5.2012, Colon v. The Netherlands, Application no. 49458/06, Rn. 75ff, <http://hudoc.echr.coe.int/jeng?i=001-111347>.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss v. 23.02.2007, 1 BvR 2368/0, [http://www.bverfg.de/e/rk20070223\\_1bvr236806.html](http://www.bverfg.de/e/rk20070223_1bvr236806.html).

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss v. 23.02.2007, 1 BvR 2368/0, [http://www.bverfg.de/e/rk20070223\\_1bvr236806.html](http://www.bverfg.de/e/rk20070223_1bvr236806.html), Rn. 40.



Umso wichtiger sind daher ausreichende Schutzmechanismen, die die Verhältnismäßigkeit dieser Überwachungsform sicherstellen:

**Einerseits müssen die Kriterien dafür, welcher Bereich einer Videoüberwachung unterzogen werden kann, klar eingrenzt sein.** Dies ist bei der weitreichenden neuen Regelung in § 15a PolG-E NRW nicht gewährleistet. Straftaten können praktisch an jedem Ort verabredet werden – entsprechende Einschätzungen der Polizei werden kaum zu widerlegen sein. **Insofern bietet § 15a eine Rechtsgrundlage dafür, praktisch an jedem öffentlichen Ort eine Videoüberwachung durchzuführen.** Die Gesetzesbegründung führt auf S. 35 aus, dass durch die Neuregelung auch solche Bereiche videoüberwacht werden können, die an die Orte der Tatbegehung angrenzen. Dass vor allem Bereiche unmittelbar neben den Orten der Tatbegehung in den Blick genommen werden sollen, ergibt sich aus dem Gesetzestext selbst allerdings nicht. Diese – wenn auch nur sehr relative – Präzisierung ist also nicht Teil der Befugnisnorm.

**Weiter müssen die Aufnahmen baldmöglichst gelöscht werden.** Zwar ist nach § 15a Abs. 2 PolG-E NRW eine maximale Speicherzeit von 14 Tagen vorgesehen, die jedoch weitreichende Ausnahmen enthält: Problematisch ist vor allem, dass die Daten nach § 15a Abs. 2 PolG auch dann gespeichert werden können, **wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person künftig Straftaten begehen wird und die Aufbewahrung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist“.**

Diese vage Formulierung gibt keinen Aufschluss darüber, welche Art von Tatsachen diese Annahme einer künftigen Straftatbegehung rechtfertigen müssen. **Es besteht also die Gefahr, dass infolge der Neuregelung an potentiell jedem öffentlichen Ort Videoüberwachung stattfinden kann und dass die aufgezeichneten Daten aufgrund der weitreichenden Ausnahmen für die Speicherfrist unbegrenzt aufbewahrt werden.**

Auch die Befristung der Maßnahme auf ein Jahr (§ 15a Abs. 4 PolG) erscheint sehr lang. Eine Evaluation, ob die Maßnahme wirksam ist, kann kein ganzes Jahr benötigen. Wenn die Maßnahme keinen Nutzen bringt, muss sie zeitnah wieder entfallen, nicht erst nach einem Jahr.

**Zur Verhältnismäßigkeitsanforderung gehört schließlich auch, dass es keinen anderen Weg geben darf, das Ziel zu erreichen, der die Grundrechte weniger einschränken würde.** Es gibt aber plausible Hinweise darauf, dass z.B. eine bessere Beleuchtung öffentlicher Plätze sehr effektiv bei der Verhinderung von Straftaten ist<sup>23</sup>. Ein empirischer Beweis, dass mehr Videoüberwachung Orte sicherer macht, fehlt. Argumentiert wird häufig ausschließlich mit dem vermeintlich steigenden Sicherheitsgefühl, wenn Orte überwacht werden. Dies rechtfertigt jedoch nicht die massenhaften Eingriffe in die Privatsphäre, die durch Videoüberwachung passieren.

<sup>23</sup> „Öffentliche Sicherheit und Sicherheitsempfinden“, *Allgemeine Bürgerbefragung Düsseldorf 2015*, S. 57, [https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt12/statistik/stadtforschung/download/Sicherheit\\_und\\_Sicherheitsempfinden\\_bf.pdf](https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt12/statistik/stadtforschung/download/Sicherheit_und_Sicherheitsempfinden_bf.pdf). (Bemerkenswert ist insbesondere, dass 98% der Befragten eine gute Straßenbeleuchtung als zentral für ihr Sicherheitsempfinden erachten, aber nur 64% eine Videoüberwachung), s. auch: „Effects of improved street lighting on crime: a systematic review“, [http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic\\_research/david\\_farrington/hors251.pdf](http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic_research/david_farrington/hors251.pdf).



### III. PRÄVENTIVE TELEKOMMUNIKATIONS- ÜBERWACHUNG, § 20C POLG-E NRW

Mit § 20c PolG-E NRW führt der **Gesetzentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes die präventiv-polizeiliche Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) ein, die bislang nicht im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz vorgesehen war.** § 20c Abs. 1 Nr. 2 sieht die Möglichkeit der TKÜ auch für Fälle einer „drohenden terroristischen Gefahr“ vor, wenn die Wahrscheinlichkeit sich auf eine Tat nach § 129a Abs. 1 und Abs. 2 StGB bezieht.

§ 20c Abs. 2 PolG-E NRW führt darüber hinaus die Befugnis ein, **auf verschlüsselte Telekommunikationsinhalte mittels Eingriff in informationstechnische Systeme zuzugreifen** (sogenannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung, Staatstrojaner).

#### Eingriff in das Recht auf Privatsphäre

Das Recht auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs 1 GG) schützt jeden Menschen vor willkürlichen Eingriffen in das Privat- und Familienleben, in die Wohnung und in die Korrespondenz. Einschränkungen der Privatsphäre sind nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig.

Die Überwachung der Telekommunikation ist ebenfalls durch das Recht auf Privatsphäre geschützt<sup>24</sup> und darf nur unter bestimmten Bedingungen zum Einsatz kommen. § 20c Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und 4 PolG-E NRW definieren zwei Kategorien von Personen, die – obwohl nicht selbst für eine Gefahr verantwortlich – Adressat einer Überwachungsmaßnahme sein können. Darüber hinaus stellt § 20c Abs. 1 S. 2 PolG-E NRW klar, dass die TKÜ-Maßnahme auch durchgeführt werden kann, „wenn andere Personen unmittelbar betroffen werden“. Die Verhältnismäßigkeit der Befugnisse nach § 20c PolG-E NRW ist daher vor diesem Hintergrund zu sehen, dass völlig unbeteiligte Menschen von ihnen mit-betroffen sind.

#### Verhältnismäßigkeit

Eingriffe in die Privatsphäre eines Menschen sind nur zulässig, wenn der Eingriff gesetzlich vorgesehen und **in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für den Schutz signifikanter Güter des Allgemeinwohls, wie beispielsweise die nationale oder öffentliche Sicherheit oder die Verhütung von Straftaten.** Wie das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum BKA-Gesetz bestätigte, muss außerdem sichergestellt sein, dass die Ausgestaltung von Eingriffen wie der Telekommunikationsüberwachung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt.<sup>25</sup>

Das PolG-E NRW sieht bestimmte Schutzmechanismen zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit vor. So werden die Maßnahmen nach **Stellung eines Antrags der Behördenleitung** (§ 20c IV PolG-E NRW) durch das

<sup>24</sup> Vgl. EGMR, Klass and others v. Germany, Urteil vom 06.09.1978, Application no. 5029/71, Rn. 37, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{f%62zitemid%62z:\[%22001-57510%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{f%62zitemid%62z:[%22001-57510%22]}).

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, [http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420\\_1bvR096609.html](http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvR096609.html), Rn. 90.



Amtsgericht angeordnet. Sie sind gemäß § 20c Abs. 2 Nr. 1 PolG-E NRW nur zulässig, wenn durch technische Maßnahmen sichergestellt ist, dass ausschließlich die laufende Kommunikation abgehört wird.

Jegliche Überwachung darf ausschließlich **auf Basis eines hinreichend individualisierten Verdachts auf Fehlverhalten erfolgen**. Angesichts der Tatsache, dass das Fehlverhalten in Form der „drohenden terroristischen Gefahr“- wie oben beschrieben - nicht ausreichend konkretisiert ist, ist auch die Überwachungsbefugnis in § 20c PolG-E NRW nicht verhältnismäßig und verletzt damit den menschenrechtlich und grundrechtlich gebotenen Schutz der Privatsphäre.

Darüber hinaus ist die Besonderheit der Regelung zur Quellen-TKÜ in § 20c Abs. 2 PolG-E NRW, dass die **technischen Möglichkeiten dieser Überwachung weit über das in der Norm geregelte erlaubte Maß hinausgehen**. Auch wenn grundsätzlich nachvollziehbar ist, dass Sicherheitsbehörden auf verschlüsselte Kommunikation ebenso Zugriff haben wollen wie auf unverschlüsselte, dürfen Eingriffsintensität und Risiken des Zugriffs mittels Quellen-TKÜ nicht ausgeblendet werden.

Aus technischer Sicht handelt es sich beim Einsatz von Quellen-TKÜ /NRW-Trojaner um eine **Spionagesoftware**, die möglichst unbemerkt auf einem IT-System (z.B. Handy) installiert wird und verdeckte Funktionen ausführt. Da es sich um einen heimlichen digitalen Einbruch in ein IT-System handelt, ist der Vorgang mit einem „normalen“ Abhören von Gesprächen nicht vergleichbar. Für derartige Eingriffe hat das Bundesverfassungsgericht eigens das Grundrecht der Integrität von IT-Systemen entwickelt.<sup>26</sup> **Durch die auf dem Handy des Betroffenen installierte Spähsoftware kann grundsätzlich das gesamte Handy mit allen Daten und damit weite Teile des Privatlebens der Person erfasst und ausgelesen werden.** Tatsächlich erlaubt § 20c PolG-E NRW aber nur den Zugriff auf die laufende Kommunikation und schreibt in § 20c Abs. 2 Nr. 1 fest, dass „technisch sichergestellt werden muss“, dass nur die laufende Kommunikation überwacht und aufgezeichnet wird. **Welche Daten letztendlich ausgelesen werden – ausschließlich laufende Kommunikation oder nicht –, ist technisch aber nicht unterscheidbar, die Eingrenzung geht also faktisch ins Leere.**<sup>27</sup>

Risiken ergeben sich beim Einsatz von Spähsoftware auch aus der hierfür erforderlichen Nutzung von **Sicherheitslücken** wie beispielsweise Zero-Day-Exploits für das Aufspielen der Spähsoftware. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, „kann dies einen Zielkonflikt zwischen den öffentlichen Interessen an einem erfolgreichen Zugriff und an einer möglichst großen Sicherheit informationstechnischer Systeme auslösen. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Ermittlungsbehörde es etwa unterlässt, gegenüber anderen Stellen Maßnahmen zur Schließung solcher Sicherheitslücken anzuregen, oder sie sogar aktiv darauf hinwirkt, dass die Lücken unerkannt bleiben.“<sup>28</sup> Hieraus ergeben sich potentiell gravierende Sicherheitsrisiken für alle Nutzer des betroffenen Systems weltweit, eine Personenzahl, die in einzelnen Fällen in die Milliarden gehen kann. Es bleibt offen, wie das Interesse an einem erfolgreichen Zugriff gegen das potentiell globale Sicherheitsrisiko abgewogen werden soll.

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 27.02.2008, 1 BvR 370/07, [http://www.bverfg.de/e/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/e/rs20080227_1bvr037007.html), Rn. 166ff.

<sup>27</sup> Siehe auch Sachverständigenauskunft der Fiff zum Hessen-Trojaner vom 07.02.2008, <https://www.fiff.de/presse/pressemitteilungen/fiff-stellungnahme-zum-trojanereinsatz-durch-den-hessischen-verfassungsschutz-fiff-lehnt-hessentrojaner-ab/>.

<sup>28</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008, - 1 BvR 370/07 -, [http://www.bverfg.de/e/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/e/rs20080227_1bvr037007.html)



## IV. AUFENTHALTSVORGABEN, KONTAKTVERBOTE, ELEKTRONISCHE FUßFESSELN §§ 34B, 34C POLG-E NRW

Mit § 34b, 34c des Gesetzentwurfs zur Änderung des Polizeigesetzes soll es zukünftig möglich sein, **Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote anzuordnen, wenn von Personen eine „drohende Gefahr“ ausgeht. Zur Abwehr einer „drohenden terroristischen Gefahr“ nach § 8 Abs. 5 PolG-E NRW dürfen gemäß § 34c PolG-E NRW elektronische Fußfesseln angeordnet werden.** Zur Durchsetzung all dieser Maßnahmen darf nach §§ 38 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 und 3 i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 7 PolG-E eine Ingewahrsamnahme bis zu einem Monat angeordnet werden.

### INGRIFF IN DIE FORTBEWEGUNGSFREIHEIT UND IN DIE PRIVATSPHÄRE

Die Anordnung von Aufenthaltsgeboten und –verboten oder einer elektronischen Fußfessel stellt einen **Eingriff in das Menschenrecht auf Fortbewegungsfreiheit nach Art. 2 ZP 4 EMRK, Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG dar.** Einschränkungen der Fortbewegungsfreiheit sind einschneidende Maßnahmen, die ein Staat zum Schutz seiner Bürger\_innen ergreift.

Darüber hinaus greifen diese Maßnahmen auch in das Recht auf den Schutz des Privatlebens nach Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 8 EMRK ein. Polizeiliche Maßnahmen wie elektronische Fußfesseln, Kontaktsperren und Aufenthaltsverbote nach §§ 34b, 34c PolG-E NRW bedeuten für die betroffenen Personen, **dass sie in ihrer freien Lebensgestaltung mit erheblichen Einschränkungen konfrontiert** sind. Je nach Zuschnitt der Auflagen werden zentrale Bestandteile der privaten Lebensführung (Berufsausübung, Reisen, Familienleben, Teilhabe an politischen Aktivitäten) erschwert.

Zwar wird in der Gesetzesbegründung (S. 39) ausgeführt, dass Betroffene dieser Maßnahmen nach §§ 34b, 34c PolG-E NRW zum Arzt, Rechtsanwalt gehen können müssen und dass die Polizei solchen Bedürfnissen Rechnung tragen muss. Jedoch fehlen derartige Erwägungen im Gesetz ganz. Dabei findet sich selbst bei den Regelungen zu Weisungen an verurteilte Straftäter\_innen in § 68b Abs. 3 StGB die Maßgabe „Bei den Weisungen dürfen an die Lebensführung der verurteilten Person keine unzumutbaren Anforderungen gestellt werden.“ Dies muss erst recht für noch nicht verurteilte, nicht einmal einer Straftat verdächtige Personen und ihre private Lebensführung gelten.

Dabei können Aufenthaltsanordnungen und Kontaktverbote ganz massive Einschränkungen für die Lebensführung bedeuten: Jemand, der auf Arbeitssuche ist, kann womöglich nicht zum Vorstellungsgespräch. Menschen, die eine medizinische Spezialbehandlung brauchen, können ebenso empfindlich getroffen werden wie jemand, dessen Kinder in einer anderen Ecke Deutschlands leben. Mangels Pflichtenanwalt sind die Betroffenen hier auch nicht automatisch rechtlich beraten. **Dies bedeutet, dass ein sehr starker Grundrechtseingriff auch in Fällen zulässig ist, in denen es sich um eine noch nicht konkretisierte Gefahr und (zumindest für die Maßnahmen nach § 34b PolG-E NRW) nicht um eine terroristischen Bedrohung handelt.** Der Amnesty-Bericht „Upturned lives“ aus dem Jahr 2016 zur Situation in Frankreich untersucht die menschenrechtlichen Konsequenzen von solch weitgehenden Eingriffsbefugnissen. Der Bericht macht



deutlich, wie Personen, gegen die kein Strafverdacht vorlag, um ihr normales Arbeits- und Privatleben gebracht wurden.<sup>29</sup>

Anders als beispielsweise bei der Anordnung der Fußfessel oder auch einer Aufenthaltsanordnung für verurteilte Straftäter\_innen hat im Falle der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ die **Person noch keine Straftat verübt**, die ein starkes Indiz für eine weitere Gefährlichkeit sein kann. Das Strafgesetzbuch sieht in § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. § 68 Abs. 1 StGB die Möglichkeit eines Aufenthaltsgebots für verurteilte Straftäter\_innen vor, von denen die Gefahr ausgeht, dass sie in Zukunft weitere Straftaten verüben werden. Im Unterscheid zur auf der Kategorie der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ basierenden Anordnung von Aufenthalts- und Kontaktverboten und Fußfesseln in §§ 34b Abs. 1, 34c PolG-E NRW liegen den Weisungen nach dem StGB also **konkrete Erfahrungen und Erkenntnisse über den Betroffenen** aus einem Strafprozess zugrunde. Hinzu kommt, dass bei der Anordnung der Maßregeln nach § 68b StGB für verurteilte Straftäter\_innen ein Gericht, häufig unter Hinzuziehung von Sachverständigen, die schwierige Gefährlichkeitsprognose vornimmt.<sup>30</sup> Im Fall von §§ 34b, 34c PolG-E NRW sollen Polizist\_innen diese komplexe und folgenreiche Prognose treffen. Zwar erfolgt die Anordnung selbst durch das Amtsgericht (und bei Gefahr im Verzug durch die Behördenleitung), jedoch wird das Gericht stets nur die Prognose der Polizei auf Plausibilität überprüfen, aber keine eigene anstellen.

Es besteht das Risiko, dass Personen durch die Maßnahmen nach §§ 34b, 34c PolG-E NRW de facto bestraft werden, bevor sie sich in einer strafrechtlich relevanten Weise verhalten haben.<sup>31</sup> Diese Maßnahmen gefährden daher zum einen die rechtsstaatlich verankerte Unschuldsvermutung (Art. 6 EMRK, Art. 20 Abs. 3 GG), zum anderen können sie – soweit für die Öffentlichkeit erkennbar – eine stigmatisierende Wirkung haben, weil sie den Anschein erwecken, dass es sich bei der Person um einen verurteilten Straftäter\_innen handelt.

Dass die Betroffenen sich nicht im Kontext eines Strafprozesses befinden, bedeutet darüber hinaus, dass sie nicht die gleichen strafprozessualen Rechte und Möglichkeiten haben. Wer eine Anordnung über eine Fußfessel erhält, ist beispielsweise nicht automatisch durch einen Anwalt vertreten, wie im Strafprozess.

### Besonderheiten der Fußfessel

Die per Fußfessel elektronisch überwachten Personen **müssen sich täglich mindestens zwei Stunden an einer Steckdose aufhalten, um den Akku aufzuladen**.<sup>32</sup> Dies kann sie z. B. in ihrer Berufsausübung einschränken. Wenn enge Aufenthaltszonen definiert sind, ist die betroffene Person stark in ihrer Fortbewegungsfreiheit eingeschränkt, was ebenfalls das berufliche und private Leben stark beeinträchtigen kann. Die derzeit größte Aufenthaltsgebotszone, die per elektronischer Fußfessel kontrolliert wird, umfasst ein Bundesland, die kleinste etwa einen Quadratkilometer.<sup>33</sup> Wenn gegen eine Person aufgrund einer „drohenden Gefahr“ ein Aufenthaltsverbot nach § 34b PolG-E NRW verhängt wird, das ihren Aufenthalt auf

<sup>29</sup> Amnesty-Bericht „Upturned lives“, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en/>, S. 19ff.

<sup>30</sup> Vgl. auch Fischer, StGB-Kommentar, 64. Auflage 2017, Vor § 61, Rn. 3.

<sup>31</sup> Amnesty International: „Dangerously Disproportionate“; Bericht von Januar 2017, S. 47f.; abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/documents/euro1/5342/2017/en/>.

<sup>32</sup> FAZ, „Ein virtuelles Gefängnis“, Artikel vom 01.06.2016, [http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/elektronische-fussfesseln-ein-virtuelles-gefaengnis-14207076.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_0](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/elektronische-fussfesseln-ein-virtuelles-gefaengnis-14207076.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0).

<sup>33</sup> Süddeutsche Zeitung, „Warum die Fußfessel bei Attentätern wenig bringt“, Artikel vom 08.02.2017, <http://www.sueddeutsche.de/panorama/elektronische-ueberwachung-warum-die-fussfessel-bei-radikalen-attentaetern-wenig-bringt-1.3367676-2>.



einen sehr engen Raum (z.B. einen Stadtbezirk) beschränkt, kann hierin sogar eine freiheitsentziehende Maßnahme und nicht nur eine Einschränkung der Fortbewegungsfreiheit liegen.

Darüber hinaus ist die Anordnung einer elektronischen Fußfessel nach § 34c Abs. 2 PolG-E NRW **auch zur Abwehr der drohenden Gefahr einer Straftat nach §§ 174ff. StGB oder § 238 StGB zulässig**. Das heißt eine Fußfessel kann auch angeordnet werden zur Abwehr einer drohenden Nachstellung (sogenanntes „Stalking“, § 238 StGB) oder einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung. Obwohl diese Straftaten mit dem „individuellen Lebensbereich“ (§ 238 StGB) und der sexuellen Selbstbestimmung wichtige Rechtsgüter schützen, stehen trotzdem nicht alle Bedrohungslagen nach § 238, §§ 174ff StGB auf einer Stufe mit der „drohenden terroristischen Gefahr“ nach § 8 Abs. 5 PolG-E NRW.

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass mit dem Instrument der elektronischen Fußfessel eine **Befugnis aus dem Bereich der Führungsaufsicht bei verurteilten Straftäter\_innen (§ 68b StGB i.V.m. § 463a StPO) übernommen wird**. Problematisch ist, dass die Verfasser des Gesetzentwurfs wortgleich Wertungen aus dem Bereich der Führungsaufsicht übernehmen, obwohl diese im Bereich der Gefahrenabwehr nicht anwendbar sind: So nimmt die Gesetzesbegründung auf S. 41 darauf Bezug, dass nur sogenannte „High-risk-Fälle“ unter § 34c Abs. 2 PolG-E NRW fallen, bei denen „die Gefahr fortbesteht“. Diese Ausführungen lassen die Frage offen, welche Gefahr *fortbestehen* kann, denn es geht ja erst um die (Erst-)Prognose einer Gefahr. Da zwischen den einzelnen Straftaten nicht differenziert wird, eine Fußfessel also bei einem drohenden „sexuellen Übergriff“ nach § 177 Abs. 1 StGB genauso angeordnet werden kann wie bei sehr viel schwerwiegenderen Delikten<sup>34</sup> stellt sich hier die Frage der Verhältnismäßigkeit.

## VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

### GEEIGNETHEIT

Jeder Grundrechtseingriff muss verhältnismäßig sein: das heißt er muss geeignet sein, das legitime Ziel zu erreichen, er muss für die Erreichung des Ziels das mildeste aller verfügbaren Mittel darstellen und er darf keine unangemessene Belastung für die Grundrechtsberechtigten darstellen. Bei der elektronischen Fußfessel, **stellt sich bereits die Frage, ob sie ein geeignetes Mittel ist, um eine Person, die aufgrund einer „drohenden Gefahr“ oder „drohenden terroristischen Gefahr“ verdächtigt wird, von der Begehung terroristischer Straftaten abzuhalten**. Terroristische Attentäter\_innen, die ihr Leben bewusst für die Durchführung ihrer Anschläge opfern und keine strafprozessualen Konsequenzen fürchten, können ihre Taten auch mit einer Fußfessel begehen.<sup>35</sup> Darauf deuten auch die Ergebnisse einer vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebenen Studie zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung hin<sup>36</sup>: Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine Fußfessel kein gesichert wirksames Mittel ist, um einen Rückfall in die Strafbarkeit zu

<sup>34</sup> z.B. „sexueller Missbrauch von Kindern mit Todesfolge“, § 176b StGB, Vergewaltigung mit Todesfolge, § 178 StGB.

<sup>35</sup> In Frankreich bei Rouen erstach ein islamistischer Attentäter, der eine Fußfessel trug, am 26.07.2016 einen katholischen Priester. Siehe FAZ, „Attentat mit Fußfessel“, Artikel vom 26.07.2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/angreifer-in-franzoesischer-kirche-trug-elektronische-fussfessel-14359132.html>.

<sup>36</sup> Bräuchle, A. & Kinzig, J. (2016), „Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht“, [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht\\_elektronische\\_Aufenthaltsueberwachung\\_im\\_Rahmen\\_der\\_Fuehrungsaufsicht.pdf;jsessionid=386336737F5FBDB42CAA6A38E166B247.1\\_cid324?\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.pdf;jsessionid=386336737F5FBDB42CAA6A38E166B247.1_cid324?_blob=publicationFile&v=1).



verhindern. Eine Ausweitung der Fußfessel auf weitere Personen- bzw. Tätergruppen lehnen die Autor\_innen der Studie ab.<sup>37</sup>

### ANGEMESSENHEIT

Selbst wenn die Gefahr von Straftaten durch die Fußfessel in einigen Fällen verringert werden kann und es kein milderes ähnlich wirksames Mittel gibt, ist der Eingriff angesichts der massiven Grundrechtsbelastung unangemessen und damit unverhältnismäßig.

Wie bereits ausgeführt, kann das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, auf das die Einführung von Maßnahmen gegen Gefährder nach §§ 34b, 34c PolG-E NRW gestützt wird, hier tatsächlich nicht als Argumentation für die Rechtmäßigkeit herangezogen werden. **Es handelt sich bei diesen Maßnahmen nicht um bloße Überwachungsmaßnahmen**, die letztlich der weiteren Sachverhalts-Erforschung dienen. Vielmehr greifen die Maßnahmen direkt in die Lebensführung der betroffenen Personen ein, zu derartigen Befugnissen hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 20. April 2016 gar nicht geäußert.

Darüber hinaus sind alle Maßnahmen nach §§ 34b, 34c PolG-E NRW in einem Bereich einsetzbar, der über terroristische Bedrohungslagen hinausgeht. So sind **Aufenthaltsvorgaben und Kontaktsperren auch zum Schutz vor erheblichen Straftaten einsetzbar. Elektronische Fußfesseln dürfen auch bei drohenden Straftaten nach §§ 174ff. StGB (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung) angeordnet werden.** Damit schützen sie die Rechtsgüter weit unterhalb einer terroristischen Bedrohungslage, die Ausgangspunkt der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts war.

In Bezug auf Fußfesseln ordnet § 34c Abs. 3 S. 2 PolG-E NRW an: „Soweit es technisch möglich ist, ist sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der betroffenen Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten erhoben werden.“ Es erscheint für die Betroffenen als Zumutung, dass die Einhaltung des essentiell wichtigen Schutzes des privaten Kernbereichs vom Stand der Technik abhängig ist. Zwar gibt es eine ähnliche Regelung in § 463a Abs. 4 StPO, allerdings handelt es sich dann auch um bereits verurteilte Straftäter\_innen, wohingegen in Fällen des § 34c PolG-E NRW noch nicht mal ein Strafverdacht bestehen muss.

Vor dem Hintergrund der nötigen Verhältnismäßigkeit der polizeilichen Maßnahmen ist es daher abzulehnen, dass aufgrund eines bloßen Gefahren-Verdachts bereits Aufenthaltsvorgaben, Kontaktsperren und elektronische Fußfesseln angeordnet werden dürfen, die das berufliche und private Leben eines Menschen massiv beeinträchtigen können.

---

<sup>37</sup> „Angesichts ihrer hohen Eingriffsintensität und des hohen Aufwands für die mit ihr befassten Akteure ist von einer Ausweitung der EAÜ auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht abzuraten“, S. 18.



# V. INGEWAHRSAMNAHME BEI „DROHENDER (TERRORISTISCHER) GEFAHR“, §§ 35, 38 POLG-E NRW UND ZUR IDENTITÄTSFESTSTELLUNG, § 38 ABS. 2 NR. 5 POLG-E NRW

## 1. INGEWAHRSAMNAHME BEI „DROHENDER (TERRORISTISCHER) GEFAHR“

In § 35 Abs. 1, Nr. 6 und 7 des Gesetzesentwurfs wird künftig auch die polizeiliche Ingewahrsamnahme bei „drohender Gefahr“ und „drohender terroristischer Gefahr“ ermöglicht. Hiermit wird einerseits ein neuer Gewahrsamsgrund, nämlich die (rechtlich unbestimmte, s.o.) „drohende (terroristische) Gefahr“, eingeführt. Gleichzeitig wird in § 38 Abs. 2 Nr. 1 geregelt, dass **eine Ingewahrsamnahme aufgrund einer drohenden terroristischen Gefahr bis zu einer Dauer von einem Monat zulässig ist**. Für diese Fallgruppe des Gewahrsams wird also die mögliche Gewahrsamsdauer auf einen Monat erhöht. Ingewahrsamnahmen zur Abwehr einer drohenden Gefahr sind nach § 35 Abs. 1 lit. b Nr. 6 i.V.m. § 38 Abs. 2 Nr. 4 PolG-E NRW für die Dauer von sieben Tagen zulässig.

Die Kombination dieser Faktoren bewirkt einen gravierenden Grundrechtseingriff, der nicht gerechtfertigt werden kann.

**Polizeilicher Präventiv-Gewahrsam stellt einen freiheitsentziehenden Eingriff in die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 104 GG dar, eine der schärfsten denkbaren Maßnahmen eines Rechtsstaates.** Ein Eingriff dieses Ausmaßes muss in besonderer Weise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Hier bestehen bereits ernste Zweifel daran, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ eine ausreichend konkrete Tatbestandsvoraussetzung für einen Freiheitsentzug darstellen kann. Wie bereits ausgeführt, wollte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum BKA-Gesetz im Fall von drohender Gefahr weitere „Gefahrerforschungs-Maßnahmen“ zulassen. Dass das Gericht unter diesen Voraussetzungen auch einen Freiheitsentzug für zulässig halten würde, kann aus dem Urteil und auch der bisherigen Rechtsprechung zur Freiheit der Person nicht abgeleitet werden.<sup>38</sup> **Eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage ist für eine Freiheitsentziehung durch die Polizei unabdingbar.**<sup>39</sup> **Diese Bedingung ist hier eindeutig nicht erfüllt. Die mögliche Dauer von einem Monat im Fall einer drohenden terroristischen Gefahr macht die ohnehin schon grundrechtlich unzulässige Möglichkeit zur Ingewahrsamnahme in besonderem Maße unverhältnismäßig.** Aber auch die Ingewahrsamnahme zur Abwehr einer drohenden Gefahr für sieben Tage ist unverhältnismäßig, bedenkt man, dass hier Rechtsgüter wie Eigentum und Vermögen geschützt werden und sich die betroffene Person bislang noch keiner Straftat verdächtig gemacht haben muss.

Hierbei muss auch berücksichtigt werden, dass Personen im Polizeigewahrsam, gegen die keine strafrechtlichen Ermittlungen laufen, unzureichend geschützt sind. Anders als im Strafverfahren haben sie

<sup>38</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016, - 1 BvR 966/09 -, [http://www.bverfg.de/e/rs20160420\\_1bvro96609.html](http://www.bverfg.de/e/rs20160420_1bvro96609.html).

<sup>39</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 104, Rn. 23.



keinen Pflichtverteidiger. Weitere Grundsätze des Strafverfahrens, wie die Unschuldsvermutung gelten nicht. Damit besteht das große Risiko, dass die Polizei durch die Möglichkeit der Ingewahrsamnahme dieser Art das für sie „aufwändigere“ Strafverfahren umgeht. **Amnesty International lehnt genau aus diesen Gründen die Möglichkeit der administrativen Inhaftierung grundsätzlich ab. Zu groß ist die Gefahr, dass die Garantien des Strafverfahrens umgangen werden (sollen).**

**Auch die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention werden durch eine derartige Regelung der Ingewahrsamnahme verletzt: Art. 5 EMRK sieht eine präventiv-polizeiliche Ingewahrsamnahme als absolute Ausnahme an und macht sie von strengen Voraussetzungen abhängig.** So ist ein Freiheitsentzug zur Verhinderung einer Straftat nach Artikel 5 Abs. 1 lit. c EMRK nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR nur im Rahmen eines Strafverfahrens zulässig. Jegliches polizeiliches Handeln im Vorfeld von Straftaten soll nach Ansicht des Gerichtshofs in einem Strafverfahren münden. Im Urteil „Ostendorf gegen Deutschland“ befand der EGMR 2013 einen vorübergehenden Unterbindungsgewahrsam nach Art. 5 Abs. 1 b) EMRK auch außerhalb eines Strafverfahrens für zulässig, **wenn die Polizei die bevorstehende Straftat (inklusive Zeit und Ort der Begehung) sehr konkret benennen kann. Dies wurde im Fall „Ostendorf“ angenommen, als Sicherheitskräfte einen polizeibekanntem Fußballhooligan während der Dauer eines konkreten Fußballspiels und der Stunden danach in Gewahrsam nahmen, um Gewalttaten durch ihn zu verhindern.**<sup>40</sup> Wenn derartig konkrete Umstände nicht vorlägen, müsse der Betroffene vor der Ingewahrsamnahme auf die konkrete Handlung hingewiesen werden, die er zu unterlassen habe.<sup>41</sup>

Die Ingewahrsamnahme eines Gefährders, bei dem bestimmte Anhaltspunkte für die spätere Begehung einer Straftat vorliegen, aber keinerlei konkreter Hinweis darauf, wann und wo diese Tat begangen werden wird, erfüllt all diese Vorgaben nicht.

Die Möglichkeit der Ingewahrsamnahme ist in besonderer Weise unverhältnismäßig: Hier wird eine der schärfsten Eingriffsmöglichkeiten des Staates (der Entzug der Freiheit) zu einem denkbar frühen Zeitpunkt (im Gefahrenvorfeld) ermöglicht. Dieser Eingriff ist zudem bereits zulässig zur Abwehr „erheblicher Straftaten“, die - wie bereits ausgeführt - weit unterhalb der Schwelle einer terroristischen Bedrohungslage angesiedelt sind und z.T. Vermögen und Eigentum schützen.

## 2. INGEWAHRSAMNAHME ZUM ZWECHE DER IDENTITÄTSFESTSTELLUNG

**§ 38 Abs. 2 Nr. 5 PolG-E NRW regelt die Ingewahrsamnahme zur Feststellung der Identität.** Grundsätzlich gilt, dass die Befugnis zur Identitätsfeststellung (§ 12 PolG-E NRW) den Polizeibehörden ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen Personen nach ihren Personalien zu befragen und Einsicht in mitgeführte Ausweisdokumente zu verlangen. Nur dann, wenn die Identität der Betroffenen auch unter Ausschöpfung

<sup>40</sup> EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf v. Deutschland, Application no. 15598/08, , Rn. 70, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-116954%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-116954%22]}).

<sup>41</sup> EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf v. Deutschland, Application no. 15598/08, Rn. 94, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-116954%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-116954%22]}).



dieser Maßnahme nicht mit der erforderlichen Sicherheit geklärt werden kann oder dies mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre, kommt ein darüber hinausgehendes Festhalten in Betracht. Die vorgesehene Novellierung sieht darauf aufbauend in § 38 Nr. 5 PolG-E NRW eine **Ausweitung der maximalen Gewahrsamsdauer von bisher 12 Stunden auf bis zu sieben Tage** vor.

Hinsichtlich der Rechtsnatur der Ingewahrsamnahme zum Zwecke der Identitätsfeststellung hat das Bundesverfassungsgericht eindeutig festgestellt, dass bereits das mehrstündige **Festhalten einer Person in einer Zelle eine Freiheitsentziehung i.S.v. Art. 104 Abs. 2 GG** darstellt,<sup>42</sup> die nur durch besonders wichtige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden kann. Die Eingriffsintensität wird durch das Festhalten über einen mehrtägigen – und nicht nur mehrstündigen – Zeitraum nochmals erheblich gesteigert.

In der Gesetzesbegründung wird dies unter anderem mit einer Angleichung an die korrespondierende Vorschrift des § 163b StPO gerechtfertigt, die eine Identitätsfeststellung von Personen erlaubt, wenn sie einer Straftat verdächtig werden. Eine Festhaltung im Rahmen dieser Strafverfolgungsmaßnahme ist nur so lange möglich, wie dies zur Feststellung der Identität unerlässlich ist.<sup>43</sup> Die **Strafprozessordnung legt** dahingehend eine **maximale Höchstdauer der Festhaltung von insgesamt zwölf Stunden fest** (§ 163c Abs. 3 StPO). Ein längeres Festhalten verstößt gegen Art. 5 Abs. 1 c) EMRK.<sup>44</sup> Im Bereich der Strafprozessordnung geht es um die Strafverfolgung, eine Straftat hat also zum Zeitpunkt des behördlichen Tätigwerdens – im Gegensatz zu Kontrollen nach § 12 PolG NRW – bereits stattgefunden. **Die Neufassung des § 38 Abs. 2 Nr. 5 PolG-E NRW geht hinsichtlich der maximalen Gewahrsamsdauer empfindlich über die Regelungen des als Vergleichsnorm herangezogenen § 163b StPO hinaus, obwohl kein Strafverdacht im Raum steht.**

Eine Freiheitsentziehung zur Identitätskontrolle ist aus Verhältnismäßigkeitsgründen nur denkbar, wenn eine andauernde Gefahr von der Person ausgeht oder wenn im Rahmen der Strafverfolgung die Voraussetzungen der Untersuchungshaft nach § 112ff. StPO vorliegen.

Geht keine Gefahr mehr von der Person aus, kann sie auch bei unmöglicher Identitätsfeststellung nicht länger festgehalten werden. Ein Festhalten zu „Strafzwecken“ ist unzulässig. Verweigert jemand die Mitwirkung an der Identitätsfeststellung, so kann gegen ihn wegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 111 Abs. 1 OWiG eine Geldbuße verhängt werden.

Die Möglichkeit **Personen zum Zweck der Identitätsfeststellung auch ohne andauernde Gefahr und ohne Strafverdacht bis zu sieben Tage festhalten zu können, stünde in offensichtlichem Widerspruch zu den strengen Voraussetzungen der Untersuchungshaft im Strafverfahren nach § 112ff. StPO.** Die Untersuchungshaft darf – auch bei bestehendem Strafverdacht – nur angeordnet werden, wenn der Tatverdacht dringend ist, ein Haftgrund wie Fluchtgefahr vorliegt und die Haft nicht außer Verhältnis zur vorgeworfenen Tat steht.

Entgegen der Gesetzesbegründung (S. 47) kann auch eine große Anzahl von Personen keine verlängerte Frist für die Feststellung der Identität aller Personen rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht fordert in ständiger Rechtsprechung, dass die Polizei die nötigen Ressourcen vorhalten muss, um

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 08. März 2011, - 1 BvR 142/05 - Rn. (24), [http://www.bverfg.de/e/rk20110308\\_1bv14205.html](http://www.bverfg.de/e/rk20110308_1bv14205.html); s. auch: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polizeigewahrsam-zur-identitaetsfestellung-einfaches-ablichten-rechtfertigt-kein-stundenlanges-einsperren/> (Stand: 23.05.2018).

<sup>43</sup> Lutz Meyer-Goßner, § 163 c StPO Rn. 1, Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, Beck'sche Kurz-Kommentare, 48. Aufl.

<sup>44</sup> Lutz Meyer-Goßner, § 163 c StPO Rn. 15, Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, Beck'sche Kurz-Kommentare, 48. Aufl.



Identitätsfeststellungen innerhalb von maximal zwölf Stunden zu ermöglichen und weist immer wieder auf das nötige Regel-Ausnahme-Verhältnis für Freiheitsentziehungen hin.<sup>45</sup> Die Verlängerung der maximalen Festhalte-Dauer auf sieben Tage lässt befürchten, dass die Polizeibehörden die zur Klärung der Identität erforderlichen Maßnahmen nicht mehr mit der gebotenen Dringlichkeit durchführen.

## VI. EINFÜHRUNG VON DISTANZELEKTROIMPULSGERÄTEN (TASER) ALS „WAFFE“ I.S.D. § 58 ABS. 4 POLG-E NRW

§ 58 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs nimmt Distanzelektroimpulsgeräte (Taser) in die Aufzählung der zulässigen „Waffen“ für die reguläre Streifenpolizei auf. Bislang war die Nutzung von Tasern in Nordrhein-Westfalen nur für Spezialeinsatzkommandos vorgesehen.

Amnesty International hat schwerwiegende menschenrechtliche Bedenken gegenüber dem Einsatz des Tasers durch die reguläre Streifenpolizei, der durch die Gesetzesänderung möglich gemacht wird:

**Aus Sicht von Amnesty International wird die Gefährlichkeit des Einsatzmittels Taser regelmäßig unterschätzt.** Trotz der Einordnung als „nicht tödliche“ Waffe ist ausreichend bekannt, dass der Einsatz eines Tasers schwere gesundheitliche Schäden bis hin zum Tod verursachen kann. In diesem Zusammenhang hat Amnesty zwischen 2001 und 2017 insgesamt 802 Todesfälle in den USA dokumentiert, zu denen es beim Einsatz des Tasers kam.<sup>46</sup> Die meisten Opfer waren unbewaffnet und schienen zum Zeitpunkt des Taser-Einsatzes keine ernste oder gar tödliche Bedrohung darzustellen.

**Besonders für gefährdete Gruppen wie Menschen mit Herzerkrankungen, Menschen mit Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und Menschen mit Alkohol- oder Drogenintoxikation kann der Einsatz eines Tasers verheerende Folgen auf die körperliche Unversehrtheit bis hin zum Tod haben.**<sup>47</sup> Für einige Risikogruppen, wie ältere Menschen, Kinder und Schwangere, können Elektroschocks durch Taser sogar tödlich enden.<sup>48</sup> Mehrere Organisationen wie das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) fordern, ein Verbot des Einsatzes von Tasern gegenüber diesen drei gefährdeten Personengruppen.<sup>49</sup>

**Weiter birgt die Nutzung des Tasers ein hohes Missbrauchsrisiko.** Aufgrund der vermeintlichen Ungefährlichkeit „nicht-tödlicher Waffen“ ist die Hemmschwelle hier deutlich niedriger als bei Schusswaffen

<sup>45</sup> BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 08. März 2011, - 1 BvR 142/05 - Rn. (19), [http://www.bverfg.de/e/rk20110308\\_1bv14205.html](http://www.bverfg.de/e/rk20110308_1bv14205.html).

<sup>46</sup> Amnesty Jahresbericht 2017/2018, Länderkapitel USA: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2018/vereinigte-staaten-von-amerika#section-1728140>.

<sup>47</sup> Landesarbeitsgruppe „DEIG“, Ausbildung und Einsatz der Polizei Rheinland-Pfalz mit Distanz-Elektroimpulsgeräten, Abschlussbericht, Dezember 2016, S. 19, <https://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1165-V-17.pdf>.

<sup>48</sup> So forderte etwa der UN-Fachausschuss für die Rechte von Kindern ein Verbot des Einsatzes von Tasern gegenüber Kindern, UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 03. Juni 2016, S. 8, <http://www.crae.org.uk/media/93148/UK-concluding-observations-2016.pdf>.

<sup>49</sup> Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), Auszug aus dem 20. Jahresbericht des CPT, Elektroimpulsgeräten, Rn. 79, <https://rm.coe.int/16806cceod>.



und führt häufig zu einer unverhältnismäßigen Anwendung von Elektroschocks, was grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung durch die Polizei bedeuten kann.

**Eine aktuelle Untersuchung von Amnesty International Niederlande<sup>50</sup> bestätigt die Bedenken gegen den Einsatz von Tasern als reguläre Polizeiwaffe.** Sie kommt zu dem Ergebnis, dass Taser von der niederländischen Polizei überwiegend in Situationen genutzt wurden, die keinen Schusswaffeneinsatz erlaubt hätten. Auch geht aus dem Bericht hervor, dass Polizisten in 80 Prozent der Fälle Taser gegen Unbewaffnete einsetzten, sowie gegen Menschen, die bereits Handschellen trugen.

In 44 Prozent der Fälle wurden Taser im sogenannten Kontaktmodus (auch „drive-stun-Modus“) benutzt. **Beim Kontaktmodus produzieren die Elektroden am Ende der Waffe einen anhaltenden Stromschlag, der zu starken lokalen Schmerzen führt.** Dabei kann es zu Verbrennungen der Haut kommen. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) äußert in einem Bericht starke Vorbehalte gegenüber diesem Einsatzmodus. Er sei verzichtbar, da der Polizei viele Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung ständen, wenn eine Person bereits in Reichweite sei.<sup>51</sup> Das CPT verweist auf Fälle der wiederholten Anwendung von Elektroschocks gegenüber Personen, die bereits am Boden liegen und betont, dass Taser „durch ihre Beschaffenheit zum Missbrauch einladen“.<sup>52</sup>

Die Herstellerfirma Axon (früher Taser) der sehr weit verbreiteten Elektroschockdistanzwaffen wie Taser X 26, M 26 und Nachfolgemodelle wirbt auf ihrer Homepage mit mehr als 700 Studien, die „die Sicherheit und den lebensrettenden Wert von Taser-Technologie als sicherer, wirksamer Zwangsanwendung bestätigen“ (eigene Übersetzung).<sup>53</sup> Dort wird auch eine Studie der Wake Forest University ausgeführt: Sie sei zu dem Ergebnis gekommen, dass 99,75% der Verdächtigen, gegen die eine Taser-Waffe eingesetzt wurde, keine signifikanten Verletzungen davongetragen hätten. Damit würde gezeigt, dass eine Taser-Waffe die sicherste Option zur Anwendung von Zwang durch die Polizei ist.

Andererseits weist die Firma Axon in den Handhabungshinweisen und Sicherheitswarnungen zur Verwendung der Taser-Waffen ausdrücklich auch auf die Risiken hin.<sup>54</sup> **Es wird darauf hingewiesen, dass es besondere Risikogruppen gibt und es gibt eine besondere Warnung von kardialen Risiken bis hin zum Herzstillstand verbunden mit dem Hinweis, dass nicht auf empfindliche Körperregionen wie den vorderen Brustbereich in Herznähe gezielt werden sollte, um das Risiko schwerwiegender Verletzungen und Todesfälle zu reduzieren.**

Insgesamt besteht bei der wissenschaftlichen Erfassung der Auswirkungen von Elektroschockdistanzwaffen immer noch ein beträchtliches Wissens- und Erkenntnisdefizit. Weitere Forschung ist daher dringend notwendig, von einer generellen Unbedenklichkeit kann angesichts der Datenlage nicht ausgegangen werden.

Amnesty International fordert vor der möglichen Einführung des Tasers als reguläres Einsatzmittel für die nordrhein-westfälische Streifenpolizei auf der Grundlage von § 58 Abs. 4 PolG-E NRW diesen Schritt noch einmal zu überprüfen. Diese weitreichende Entscheidung sollte nur nach umfassender Konsultation unter Einbindung von unabhängigen medizinischem, juristischem und technischem Sachverstand getroffen

<sup>50</sup> [http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2018/03/A-Failed-Experiment\\_The-Taser-pilot-of-the-Dutch-Police.pdf](http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2018/03/A-Failed-Experiment_The-Taser-pilot-of-the-Dutch-Police.pdf).

<sup>51</sup> CPT, Elektroimpuls Waffen, Rn. 78, <https://rm.coe.int/16806cceeod>.

<sup>52</sup> CPT, Elektroimpuls Waffen, Rn. 66, <https://rm.coe.int/16806cceeod>.

<sup>53</sup> <https://de.axon.com/how-safe-are-taser-weapons>.

<sup>54</sup> [https://axon.cdn.prismic.io/axon%2F2b01e8cc-dd82-410b-9cf5-0a54725c07ee\\_mpc0192\\_rev\\_a\\_taser\\_cew\\_warnings\\_de.pdf](https://axon.cdn.prismic.io/axon%2F2b01e8cc-dd82-410b-9cf5-0a54725c07ee_mpc0192_rev_a_taser_cew_warnings_de.pdf).



werden. Insbesondere sollte polizeilicher, juristischer und medizinischer Sachverstand aus Staaten hinzugezogen werden, die bereits Erfahrungen mit dem Taser als Einsatzmittel der Streifenpolizei gemacht haben.

**Aus Sicht von Amnesty International sollte keine allgemeine Bewaffnung der Polizei mit dem Taser im Streifendienst eingeführt werden – wenn überhaupt, sollte der Einsatz besonders ausgebildeten Spezialeinheiten vorbehalten sein.**

Im Fall einer Einführung **müssen die Einsatzvorschriften im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften der Vereinten Nationen (UN) stehen**, so dem UN-Verhaltenskodex für Beamt\_innen mit Polizeibefugnissen<sup>55</sup> und die UN-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamt\_innen mit Polizeibefugnissen<sup>56</sup>. Angesichts der hohen Risiken ist eine strikte Reglementierung nötig, um eine unverhältnismäßige Anwendung zu vermeiden. **Es bedarf einer intensiven Ausbildung der Polizist\_innen, bei der alle einschlägigen Menschenrechtsstandards zu berücksichtigen sind:** Es muss festgelegt werden, dass Elektroschockdistanzwaffen allenfalls als letztes Mittel bei lebensbedrohlichen Situationen zur Vermeidung des Einsatzes von Schusswaffen verwendet werden dürfen.<sup>57</sup>

Notwendig sind auch **transparente einheitliche Standards bei der Erfassung und Dokumentation von Tasereinsätzen sowie einheitliche Standards bei der ärztlichen und forensischen Untersuchung von "getaserten" Personen.** Eine solche Untersuchung muss für alle Einsatzfälle obligatorisch sein. Alle Einsätze und ihre Folgen müssen dokumentiert und veröffentlicht werden.

## D. FAZIT

Amnesty International erkennt die Herausforderung für staatliche Behörden an, allen in Deutschland lebenden Menschen ein größtmögliches Maß an Freiheit zu garantieren und gleichzeitig effektiv Gefahren von der Bevölkerung abzuwenden. Amnesty fordert die Landesregierung Nordrhein-Westfalens dazu auf, Regelungen mit Augenmaß zu treffen, die die Freiheit der Menschen nur beschneidet, wo absolut notwendig. Aus Sicht von Amnesty International geht der Änderungsentwurf für das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen an mehreren Stellen über menschenrechtliche Grenzen hinaus:

- **Obwohl sich die Gesetzesbegründung vor allem auf eine neue terroristische Gefahrenlage stützt, sollen mit der Einführung der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ nicht nur terroristische Bedrohungen, sondern auch Straftaten wie Vermögens- und Eigentumsdelikte verhindert werden.** Absolute Ausnahmefugnisse im Gefahrenvorfeld, die empfindlich in Menschenrechte eingreifen, werden damit zum Werkzeug einer allgemeinen Verbrechensbekämpfung gemacht. Wegen der Unbestimmtheit des Begriffs der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ ist für die Bürger\_innen nicht vorhersehbar, welches Verhalten genau sie in den Verdacht bringen kann, eine „drohende Gefahr“ darzustellen. Das ist menschenrechtlich und rechtsstaatlich nicht hinnehmbar.

<sup>55</sup> [https://www.unric.org/html/german/resolutions/A\\_RES\\_34\\_169.pdf](https://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_34_169.pdf) (Zugriff am 31.05.2018).

<sup>56</sup> <http://www.un.org/depts/german/conf/ac144-28c.pdf> (Zugriff am 31.05.2018).

<sup>57</sup> Vgl. CPT, Elektroimpuls Waffen, Rn. 70, <https://rm.coe.int/16806cceed>.



- Darüber hinaus klären die vorgesehenen polizeilichen Maßnahmen im Gefahrenvorfeld nicht nur – wie vom Bundesverfassungsgericht vorgesehen – durch Überwachung einzelner Personen den Gefahren-Sachverhalt weiter auf. **Sie erlauben weitgehende menschenrechtliche Eingriffe in die Privatsphäre, Fortbewegungsfreiheit und in die Freiheit der Person.**
- **Besonders problematisch sind in diesem Zusammenhang die ausgeweiteten Möglichkeiten des Gewahrsams:** Menschen aufgrund der unbestimmten Voraussetzungen der „drohenden (terroristischen) Gefahr“ für bis zu einen Monate die Freiheit zu entziehen ist unverhältnismäßig und verletzt die Freiheit der Person.
- **Auch die Möglichkeit der Freiheitsentziehung für sieben Tage zum Zweck der Identitätsfeststellung ist unverhältnismäßig und menschenrechtswidrig.** Wer weder einer Straftat verdächtig wird, noch eine akute Gefahr darstellt, darf nicht über die gesetzlich festgelegte maximale Dauer von 12 Stunden für die Feststellung der Identität festgehalten werden.
- Insgesamt fällt auf, dass der weitgehende Ausbau polizeilicher Befugnisse an keiner Stelle durch Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz und der Kontrolle polizeilichen Handelns ausgeglichen wird. So gibt es in **Nordrhein-Westfalen keine unabhängige Beschwerdestelle für Betroffene von rechtswidrigem Polizeiverhalten.**<sup>58</sup>

Zudem hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalens im Oktober 2017 mit der **individuellen polizeilichen Kennzeichnungspflicht** einen wichtigen Baustein rechtsstaatlicher Kontrolle abgeschafft. Die Möglichkeit jede\_n Polizist\_in zu identifizieren sichert das Menschenrecht auf **eine unabhängige, effektive Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen durch den Staat.**<sup>59</sup> Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat – zuletzt in dem Urteil „Hentschel und Stark gegen Deutschland“ im November 2017<sup>60</sup> – eine individuelle Kennzeichnung für Polizist\_innen gefordert. Eine solche Kennzeichnungspflicht ist kein Misstrauensvotum gegen die Polizei: Die Kennzeichnung schützt im Gegenteil die große Mehrheit der Polizist\_innen, die tagtäglich eine hervorragende Arbeit leisten, vor falschen Anschuldigungen. Immer wieder fordern Gremien der UN und des Europarates (CPT) die Bundesregierung und die Landesregierungen dazu auf, sowohl unabhängige Untersuchungsmechanismen als auch eine individuelle Kennzeichnungspflicht für die Polizei einzuführen.<sup>61</sup> Aus Sicht von Amnesty International muss die nordrhein-westfälische Landesregierung dafür sorgen, dass gleichzeitig mit dem geplanten Zuwachs an polizeilichen Befugnissen die notwendige rechtsstaatliche Transparenz und Kontrolle polizeilicher Arbeit sichergestellt wird.

<sup>58</sup> Einrichtungen wie das britische „Independent Office for Police Conduct“ <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-office-for-police-conduct> zeigen, dass derartige Mechanismen gute Arbeit leisten. Sie stärken das Vertrauen in die Polizei, weil sichergestellt ist, dass Fehlverhalten aufgeklärt wird.

<sup>59</sup> Die UN-Antifolter-Konvention schreibt in Art. 4 und 5 ausdrücklich vor, dass Misshandlungsvorwürfe strafrechtlich aufgearbeitet werden müssen.

<sup>60</sup> EGMR, Urteil vom 09.11.2017, Hentschel and Stark v. Germany, Application no. 47274/15, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178381>.

<sup>61</sup> CPT, Bericht vom 01.06.2017 an die deutsche Regierung über Besuch 2015, <https://rm.coe.int/168071803c>, Rn. 19, 22f.; UN-Ausschuss gegen Folter; Feststellungen von UN-Menschenrechtsorganen zum UPR-Verfahren Deutschlands durch das Hochkommissariat für Menschenrechte, 12.03.2018, S. 2, 5, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/061/15/PDF/G1806115.pdf?OpenElement>; ICCPR, abschließende Beobachtungen des UN-Menschenrechtsausschusses bzgl. des sechsten Staatenberichts Deutschland unter dem UN-Zivilpakt, S. 3, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/DEU/CO/6&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/DEU/CO/6&Lang=En), UN-Menschenrechtsrat, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zum Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren, 2013, S. 22, 25, [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-9\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-9_en.pdf).

