



**Rechtsstaat erhalten – Schwarz-gelbes Polizeigesetz ablehnen**  
**Beschluss der NRW SPD auf ihrem Parteitag am 23.06.2018 auf Antrag der ASJ**  
**NRW**

Die SPD-Landtagsfraktion wird aufgefordert,

den aktuell vorliegenden Entwurf für das sechste Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen – Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – aus den in der Begründung genannten Gründen abzulehnen.

Die SPD-Landtagsfraktion wird aufgefordert,

sich in Verhandlungen mit den demokratischen Fraktionen im Landtag für ein freiheitliches, verfassungskonformes und den Sicherheitsbedürfnissen des Landes entsprechendes Polizeigesetz einzusetzen.

Sollte dennoch ein verfassungswidriges Gesetz beschlossen werden, wird die Landtagsfraktion beauftragt, vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zu klagen.

In diesem Fall wird die SPD-Bundestagsfraktion ebenfalls aufgefordert, vor dem Bundesverfassungsgericht zu klagen.

Die SPD-Bundestagsfraktion, der Parteivorstand und die sozialdemokratischen Mitglieder der Bundesregierung werden aufgefordert,

dafür Sorge zu tragen, dass die in der Begründung kritisierten Elemente des Gesetzentwurfes nicht Eingang in den Entwurf für ein Musterpolizeigesetz des Bundesinnenministers finden.

## **Begründung**

Es ist paradox: Die amtlichen Statistiken weisen fast durchgehend einen Rückgang der Kriminalität auf, die Mitte-Rechts-Koalition in NRW sieht sich dennoch veranlasst, zentrale rechtsstaatliche Garantien aus dem nordrhein-westfälischen Polizeigesetz zu entfernen. Hiergegen muss sich die SPD als die Partei des Rechtsstaats in aller Entschiedenheit wenden. Wir begrüßen ausdrücklich, dass die SPD-Landtagsfraktion sich bereits kritisch geäußert hat. Nun muss auch mit Hilfe der Zivilgesellschaft alles getan werden, dass das Gesetz in dieser Form nicht verabschiedet wird.

## **Entgrenzung des Gefahrenbegriffs**

Seit 1949 ist in Deutschland klar, dass präventives polizeiliches Handeln – und damit Eingriffe in die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern – grundsätzlich nur bei einer „konkreten Gefahr“ möglich ist. Eine solche liegt nach der gängigen Definition erst bei einem Lebenssachverhalt vor, der bei einem ungehinderten Ablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den polizeilich und ordnungsbehördlich geschützten Gütern führt. Ein Eingriff durch die Polizei ist also nur dann möglich, wenn die Gefahr ein hohes Maß an Konkretion gewonnen hat und mehr ist als nur eine irgendwie geartete Möglichkeit. Es gehört zu den ehernen Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Polizeirechts, dass ein Schluss von der „Aufgabe auf die Befugnis“ unzulässig ist; die Polizei Eingriffe in Grundrechte also erst aufgrund einer exakt gefassten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage vornehmen darf.<sup>1</sup> Die Landesregierung will demgegenüber bei einer Vielzahl von polizeilichen Maßnahmen eine Form der „abstrakten Gefahr“ genügen lassen, die sie irreführend als „drohende Gefahr“ bezeichnet. Hiernach genügt es, wenn eine Person innerhalb eines absehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird, vgl. § 8 Abs. 4 der geplanten Änderung des Polizeigesetzes (Im Folgenden Entwurf). Der

---

<sup>1</sup> Siehe nur *Heidebach*, <https://bayvr.de/2017/03/13/der-gesetzentwurf-zur-effektiveren-ueberwachung-gefaehrlicher-personen-wider-rechtsstaatliche-kernsaetze-des-polizeirechts/>

befürchtete Geschehensablauf verliert so seine konkreten Konturen, es genügt, dass möglicherweise irgendwann einmal irgendetwas passiert. Die Begrenzung auf „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ wirkt dabei weniger eingrenzend, als es der Begriff suggeriert, denn umfasst sind alle Verbrechen und eine Vielzahl von Vergehen, § 8 Abs. 3 Polizeigesetz NRW. Es geht also mitnichten nur um die Abwehr von Terrorakten. Eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürger können betroffen sein.

Ein derart entgrenzter Gefahrenbegriff ist problematisch, weil es hier nicht tatsächlich begangene Taten geht, sondern um eine Gefahrenprognose, also letztlich um einen Verdacht. Obwohl die polizeilichen Maßnahmen Menschen treffen können, die tatsächlich noch keine Tat begangen und sich möglicherweise vollständig rechtstreue verhalten haben, sind bei einer „drohenden Gefahr“ erhebliche Grundrechtseingriffe möglich.

### **Gewahrsam, §§ 35 ff PolG**

Nach geltendem Polizeirecht in NRW dürfen Menschen zur Abwehr von Gefahren maximal 48 Stunden eingesperrt werden – und das auch nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr. Der Gesetzgeber sieht eine massive Ausweitung dieser Fristen vor. Alleine aufgrund eines Verdachtes in der Form einer „drohenden Gefahr“ dürfen Menschen bis zu einem Monat eingesperrt werden. Die „drohende Gefahr“ als „drohende terroristische Gefahr“ ist bei dieser Maßnahme etwas stärker auf typische Gefahren durch Terrorismus eingegrenzt. Allerdings soll diese auch schon einschlägig sein, wenn die Tat bestimmt und geeignet ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern. Dies kann auch bei vergleichsweise harmlosen Taten der Fall sein. Im Gegenzug reicht für die „drohende terroristische Gefahr“ aus, wenn lediglich das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass die Person innerhalb eines absehbaren Zeitraums eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen will. (§ 8 Absatz 5 des Entwurfs) Damit hat der Gefahrenbegriff noch die letzten Konturen verloren. Es ist zu befürchten, dass von der sozialen Norm abweichendes Verhalten ohne irgendeinen Bezug zu einer Gefahr oder rechtswidrigem Verhalten zum Anknüpfungspunkt für massive Grundrechtseingriffe gemacht wird.

Die Gesetzesbegründung suggeriert, dass im Vorfeld von Anschlägen und Anschlagplanungen den Polizei-, Sicherheits- und Strafverfolgungsorganen in Deutschland die Hände gebunden seien. Dies ist aber mitnichten der Fall, weil schon die vergangenen Jahre von höchst bedenklichen Ausweitungen der Befugnisse von Sicherheitsbehörden geprägt waren: Unter anderem mit dem auch rechtsvergleichend viel zu weit gefassten § 89a StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) werden entsprechende Vorbereitungshandlungen fast flächendeckend mit einer Freiheitsstrafe bis zu 10 Jahren sanktioniert. Hat jemand etwa ein Terrorcamp im Ausland besucht und plant nun Anschläge in Deutschland, kann er für unbestimmte Zeit (bzw. ohne eine exakte vorgegebene Höchstdauer) nach § 112 a StPO wegen Wiederholungsgefahr in Untersuchungshaft (genauer: „Sicherungshaft“<sup>2</sup>) genommen werden,<sup>3</sup> auch der Haftgrund der Fluchtgefahr wird bei einer hohen Straferwartung regelmäßig zu bejahen sein. Auf S. 17 der Gesetzesbegründung heißt es zur „drohenden Gefahr“:

„Die Gefahrensituationen zeichnen sich dadurch aus, dass sich oftmals noch keine konkrete Gefahr nachweisen lässt oder eine Verurteilung bereits zurückliegt, die von der Person ausgehende Gefahr aber erneut bzw. nach wie vor hoch ist.“

§ 112 a Abs. 1 Satz 2 StPO, der 2009 durch das 2. Opferrechtsreformgesetz (BGBl. I S. 2280) angefügt wurde, bezieht gerade frühere Verurteilungen in die Bewertung des dringenden Tatverdachts ein:

„In die Beurteilung des dringenden Verdachts einer Tatbegehung im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 sind auch solche Taten einzubeziehen, die Gegenstand anderer, auch rechtskräftig abgeschlossener, Verfahren sind oder waren.“

Die Ausweitung des Strafrechts durch abstrakte und konkrete Gefährdungsdelikte in den letzten 30 Jahren ist Gemeingut, *jede drohende (nicht schon verwirklichte!) Begehung eines abstrakten Gefährdungsdelikts stellt automatisch eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit* i.S.d. polizeilichen Generalklausel (§ 8 Abs. 1 PolG NRW) dar, auf ein etwaiges Verschulden der bevorstehenden Tat kommt es

---

<sup>2</sup>Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr (§112a StPO) dient, anders als die übrigen Haftgründe der Strafprozessordnung, nicht der Verfahrenssicherung, sondern als vorbeugende Maßnahme dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren erheblichen Straftaten des Beschuldigten (BVerfGE 19, 342, 349/350; 35, 185, 191)

<sup>3</sup>Es reicht aus, dass das Verfahren, in dem die Haftfrage zu prüfen ist, nur eine Tat zum Gegenstand hat und der Beschuldigte wegen mindestens einer weiteren Tat verurteilt worden ist oder unter dringendem Tatverdacht verfolgt wird, *Graf*, *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, 7. Auflage 2013 § 112 a Rn. 13.

nicht an.<sup>4</sup> Es stellt also eine infame Verdrehung der Rechtslage dar, zu suggerieren, die Polizei könne im Vorfeld von Anschlägen oder massiven Straftaten nur abwarten, bis es schlussendlich zu Rechtsgutsschäden kommt. Eine weitere Ausweitung der Eingriffsbefugnisse über die aktuellen Möglichkeiten hinaus ist weder nötig noch verhältnismäßig.

Mit der Ingewahrsamnahme bei einer „drohenden terroristischen Gefahr“ für bis zu einen Monat würde sich NRW (neben Bayern) rechtsvergleichend wohl unter den demokratischen Staaten der Welt an die Spitze (!) einer Freiheitsentziehung ohne Anklageerhebung setzen.<sup>5</sup>

Immerhin eine Woche Haft ohne voran gegangene Tat ermöglicht das Gesetz bei einer „drohenden Gefahr“ für eine gewerbs- und bandenmäßigen Begehung von Straftaten. Dies kann bereits bei dem Verdacht (!) einschlägig sein, dass Menschen zukünftig mehrere Diebstähle oder Trickbetrügereien begehen wollen.

Unverhältnismäßig ist überdies die Inhaftierung von bis zu sieben Tagen zur Feststellung der Identität, wenn ihre Feststellung vorsätzlich verhindert worden ist.

### **Elektronische Fußfessel, § 34c des Entwurfes**

Eine drohende terroristische Gefahr oder eine drohende Gefahr zur Begehung von Sexualstraftaten, Nachstellung und Missachtung eines Rückkehrverbotes zum Schutz vor häuslicher Gewalt rechtfertigen die Anordnung der „elektronischen Aufenthaltsüberwachung“. Sie kann nach drei Monaten theoretisch unbeschränkt oft verlängert werden. Auch hier wird ein massiver Grundrechtseingriff aufgrund eines vagen Verdachtes ermöglicht.

### **Aufenthalts- und Kontaktverbot, § 34b des Entwurfes**

Bereits eine „drohende Gefahr“ reicht aus, Aufenthaltsgebote, Aufenthaltsverbote und Kontaktverbote zu verhängen. Da der Wortlaut keine Einschränkungen vorsieht, wäre auch ein erweiterter Hausarrest und damit eine haftähnliche Situation zulässig. Wie auch bei der elektronischen Fußfessel muss sich die Gefahr lediglich auf eine

---

<sup>4</sup> BVerwG NJW 1982, 1008 (1009)).

<sup>5</sup> Siehe die rechtsvergleichende Studie „TERRORISM PRE-CHARGE DETENTION COMPARATIVE LAW STUDY“ des Think Tanks Liberty aus dem Jahre 2010, abrufbar unter <https://www.libertyhumanrights.org.uk/sites/default/files/comparative-law-study-2010-pre-charge-detention.pdf> – selbst in Großbritannien wurde eine zwischenzeitliche Pre-Charge Detention für Terrorverdächtige im Jahre 2011 von zwischenzeitlich 28 Tagen (was einmalig im common law ist) auf 14 Tage wieder herabgesetzt, siehe <https://www.theguardian.com/politics/2011/jan/19/28-day-limit-terror-suspects-lapse>. Die deutschen Bundesländer sollten nicht in einen Wettbewerb im das „schärfste Polizeirecht der Welt“ eintreten!

Straftat von erheblicher Bedeutung „beziehen“, sodass Adressat der Maßnahme nicht nur Täter und Teilnehmer an der Straftat wären, sondern auch weitere Personen sein könnten, welche die Begehung durch geringfügige Beiträge fördern. Auch hier ist theoretisch eine unendliche Dauer durch unendlich häufig Verlängerungen nach drei Monaten möglich.

### **Überwachung der Telekommunikation, § 20c des Entwurfes**

Die Novelle sieht die Möglichkeit einer Telefonüberwachung sowie einer Quellen- Informationsüberwachung („Quellen-TKÜ“) vor. Letztere dient dazu, auch verschlüsselte Messengerdienste wie WhatsApp zu erfassen. Solche Maßnahmen wären jedenfalls bei der Gefahr für bedeutende Rechtsgüter (etwa der Verhütung von Terroranschlägen) diskutabel, wenn das Strafrecht wieder rechtsstaatlich eingeehrt würde und nicht weit in das Vorfeld der Begehung möglicher Straftaten ausgreifen würde (s.o.). Nach derzeitiger Rechtslage ist bei jeder Vorbereitung eines Anschlages durch eine Gruppe von mutmaßlichen Terroristen bereits ein Anfangsverdacht für eine Straftat gegeben und damit Ermittlungsmaßnahmen nach der Strafprozessordnung möglich. Eine weitere Vorverlagerung der Eingriffsmöglichkeiten jenseits der strafrechtlichen Normen ist weder nötig noch verhältnismäßig.

Zudem ist zu bedenken, dass der Gefährderkreis sehr unbestimmt ist. Maßnahmen des neuen § 20c des Entwurfes richten sich nicht nur gegen Verdächtige einer staatsgefährdenden Straftat, sondern auch weitere Personen, die ihnen Nachrichten übermitteln oder entgegennehmen oder die ihnen ihre Telekommunikationsmittel überlassen sowie „wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden“ (§ 20c Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes). Bei diesen Personen handelt es sich gegebenenfalls nicht selbst um Störer. Gleichwohl können sie Adressaten eines erheblichen Grundrechtseingriffs werden (Abkehr vom Gefährderprinzip!). Wer z.B. Mitglied einer WhatsApp-Gruppe ist, kann so leicht Ziel einer TKÜ werden, nur weil ein anderes Mitglied aus der Gruppe möglicherweise ein „Gefährder“ ist.

Maßnahmen zur Quellen-TKÜ können nach drei Monaten unbegrenzt oft verlängert werden. Eine vorherige Anhörung der Betroffenen findet zu keiner Zeit statt. Die Erlangung von Rechtsschutz ist praktisch nicht möglich. Werden Daten aus dem Kernbereich der privaten Lebensgestaltung abgegriffen, ist die Maßnahme unzulässig und zu unterbrechen (§ 20c Abs. 8 des Entwurfes). Entsprechende Daten

sind zu löschen und die Löschung zu dokumentieren. Diese Dokumentationen können sechs Monate nach der Unterrichtung des Betroffenen oder dem gerichtlich angeordneten Absehen von einer Unterrichtung gelöscht werden. Von der Unterrichtung kann allerdings so lange abgesehen werden, wie der Zweck der Maßnahme oder Belange Dritter dadurch gefährdet wären (§ 20c Abs. 8 des Entwurfes iVm § 17 Abs. 5 S. 1 PolG). Eine Unterrichtung findet somit gegebenenfalls gar nicht oder nach sehr langer Zeit statt. Betroffene werden dann rechtsschutzlos gestellt.

### **Einwände und Einordnung**

Hinsichtlich der neuen Gefahrenkategorie „drohende Gefahr“ wird seitens der Landesregierung vorgebracht, diese beruhe auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz. Das kann nur als bewusste Irreführung bezeichnet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. April 2016 (1 BvR 966/09) lediglich erklärt, dass Überwachungsmaßnahmen (also keine aktionellen Eingriffe wie Gewahrsam etc.!) zum Schutz bedeutender Rechtsgüter im Rahmen der Abwehr von Terroristen (also keine Ausdehnung auf eine Vielzahl von Straftaten!) aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht ausnahmslos den Anforderungen einer konkreten Gefahr genügen müssten. Die Entgrenzung des Gefahrenbegriffes trägt dies gerade nicht – im Gegenteil!

Häufig wird der Richtervorbehalt als ausreichende rechtsstaatliche Sicherung gegen eine unverhältnismäßige Anwendung der Eingriffsbefugnisse ins Feld geführt. Das ist schon deswegen naiv, weil ein Richter oder eine Richterin bei Gedanken und Absichten als Anknüpfungspunkt keine Möglichkeit der Überprüfung hat und dann erheblich unter Druck steht, wenn er der kriminalistischen Erfahrung der „Praktiker“ misstraut. „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ kann immer nur ergänzend Schutz bieten, er kann aber nicht eine mangelhafte Eingrenzung von Eingriffsbefugnissen kompensieren. Es ist unredlich, die Last der Entscheidung über Freiheitssphären alleine auf den schmalen Schultern von Richter\*innen abzuladen.

Als besonders dramatisch in dem Gesetz erweist sich, dass erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik in das fundamentale Grundrecht auf die Freiheit der

Person („Habeas Corpus“) auch dann eingegriffen wird, wenn weder eine psychische Einschränkung noch eine tatsächlich begangene Tat Anknüpfungspunkt der Maßnahme ist. Damit wird der intensivste Eingriff in die Freiheit, der in einem freiheitlichen Rechtsstaat regulär möglich ist, alleine auf vermeintliche Gedanken und Absichten gestützt. Das ist typisch für autoritäre Staaten (vgl. das in der deutschen Geschichte bekannte Institut der „Schutzhaft“<sup>6</sup>). Die Landesregierung muss auch erklären, warum „Gefährder“ nach einer Ingewahrsamnahme von einem Monat oder einer Woche plötzlich *zu nicht mehr gefährlichen Personen* mutieren sollen. Wie soll eine Person, die angeblich für die Gesellschaft hochgefährlich ist, nach so kurzer Zeit plötzlich wieder ungefährlich werden? Folgerichtig führt eine solche Rechtspolitik zu einer totalitären „Unendlichkeitsvorbeugungshaft“, die in Bayern ja auch schon verwirklicht ist.

Ein Richtervorbehalt läuft ins Leere, wenn kein objektiv sich nach außen manifestierendes Verhalten mit Unrechtsgehalt mehr Voraussetzung der Eingriffe ist. Es widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, wenn sich das Kerngrundrecht auf Freiheit der Person nicht als abwägungsfest gegenüber einem Verdacht auf ein zukünftiges Verhalten erweist. Fundamentale Rechte des Individuums werden unter dem Vorbehalt einer vermuteten Nützlichkeit zur Disposition gestellt. Solche utilitaristischen Erwägungen laufen der Menschenwürdegarantie zuwider. Ein Sonderopfer, das einem Menschen zumutet, ohne eigenes rechtswidriges Tun seine Freiheit zu verlieren, weil ihm Gefährlichkeit unterstellt wird, müsste in einem freiheitlichen Staat eigentlich undenkbar sein.

Der nordrhein-westfälische Innenminister, der gegenüber der WDR-Sendung „Westpol“ genau eine solche Abwägung vornahm, steht mit dieser Sichtweise nicht mehr auf dem Boden des Grundgesetzes und hat fundamentale Prinzipien unserer freiheitlichen Rechtsordnung nicht verstanden. Es ist erschreckend, wie bedenkenlos und in welcher Geschwindigkeit konservative wie nominell „liberale“ Politiker\*innen den Kernbestand rechtsstaatlicher Garantien in Frage stellen. Daher muss die SPD auch in der Bundesregierung und im Bundestag eine eindeutige Haltung an den Tag

---

<sup>6</sup> Siehe § 1 Abs. 1 des Schutzhafterlasses des Reichsminister des Inneren an das Geheime Staatspolizeiamt vom 25. Januar 1938: „Die Schutzhaft kann gegen Personen... angeordnet werden, die durch ihr Verhalten den Zustand und die Sicherheit des Volkes gefährden.“, siehe hierzu näher *Werle, Justiz-Strafrecht und polizeiliche Verbrechensbekämpfung im Dritten Reich*, 1989, S. 547: „Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Schutzhaft wurden in § 1 geregelt, der auch äußerlich die inhaltlich vollzogene Abkehr von der allgemeinen polizeilichen Generalklausel in ihrer vernationalsozialistischen Auslegung zum Ausdruck brachte.“



legen, um ein rechtsstaatswidriges Musterpolizeigesetz aus dem Ministerium des  
Orban-Freundes Horst Seehofer zu verhindern.

Es bedarf in dieser Situation einmal mehr einer klaren und mutigen Sozialdemokratie.  
Beweisen wir aufs Neue die Losung Willy Brandts: Wir sind die Partei der Freiheit!