



25.09.2020

Stellungnahme

zum

**Entwurf einer Verordnung über den Vollzug der
Freiheitsentziehung im Polizeigewahrsam des
Landes Nordrhein-Westfalen - GewvollzVO**



Einleitung

Mit dem Entwurf für eine Verordnung über den Vollzug der Freiheitsentziehung im Polizeigewahrsam des Landes Nordrhein-Westfalen (GewvollzVO) setzt das Innenministerium einerseits die mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes in §37 Abs.4 Satz 2 PolG geschaffene Vorgabe um, weitergehende Regelungen für den Vollzug der Freiheitsentziehung im Gewahrsam durch Rechtsverordnung zu treffen. Der vorliegende Entwurf ersetzt damit die bisherige Gewahrsamsordnung als Runderlass.

Andererseits macht der Verordnungsentwurf auch von der ebenfalls in §37 Abs. 4 Satz 2 geschaffenen Rechtsgrundlage für den Einsatz von Regierungsbeschäftigten im Polizeidienst Gebrauch.

Die Gewerkschaft der Polizei hat sich bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Polizeigesetzes umfassend zu den grundsätzlichen Problemen der Neufassung von §37 PolG eingelassen und dabei mit Blick auf die GewvollzVO zwei grundsätzliche Probleme aufgeworfen:

1. Die Möglichkeit der Einschränkung von Mitbestimmungsrechten durch die Fassung der Regelungen für den Gewahrsamsvollzug als Rechtsverordnung.
2. Die Übertragung von vollzugspolizeilichen Aufgaben auf Regierungsbeschäftigte ist nicht nur rechtspolitisch ein falsches Signal, sie ist in der konkreten Ausgestaltung auch verfassungsrechtlich fragwürdig.

Der vorliegende Entwurf folgt in weiten Teilen der Anregung der GdP zum ersten Punkt: Regelungen, insbesondere zum Arbeitsschutz der Beschäftigten, werden auch weiterhin im Wege von Erlassen getroffen. Ebenso ist der Polizei-Hauptpersonalrat jenseits eines formellen Mitbestimmungsverfahrens bei der Erstellung des Entwurfs der Verordnung intensiv einbezogen worden.

Das ist aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei ausdrücklich zu begrüßen und sollte auch zukünftig fortgeführt werden.

Mit Blick auf den zweiten Punkt sieht sich die GdP in ihrer bereits in der Anhörung zur Änderung des PolG geäußerten Kritik bestätigt: Der Verordnungsentwurf begeht mit der weitgehenden Öffnung des Katalogs polizeilicher Befugnisse bis hin zur Anwendung unmittelbaren Zwangs einen Tabubruch und stellt Regierungsbeschäftigte im Gewahrsam im Wesentlichen den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gleich. Aus Sicht der GdP steht das nicht nur im Widerspruch zu den im Gesetzgebungsverfahren getätigten Aussagen, von der Ermächtigungsgrundlage nur restriktiven Gebrauch zu machen. Das Vorgehen des Ministeriums des Innern ist im Ergebnis rechtswidrig und gefährdet damit die künftig im Gewahrsam eingesetzten Beschäftigten unmittelbar, da sie Gefahr laufen, im Rahmen ihrer Tätigkeit strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden.



Zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Angestellten im öffentlichen Dienst im Polizeigewahrsam

Grundsätzliche Bedenken gegen die Regelung in §37 Abs.4 Satz 2 PolG

Angestellte werden bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen bereits in einer Vielzahl von Bereichen eingesetzt, in denen sie die Beamtinnen und Beamten wirkungsvoll entlasten und mit ihrem Spezialwissen unterstützen können. Aus Sicht der GdP ist aber dort eine Grenze zu ziehen, wo zur Durchführung von Maßnahmen vollzugspolizeiliche Kompetenzen erforderlich sind. Das gilt insbesondere dort, wo getroffene Maßnahmen unmittelbar erhebliche Grundrechtseingriffe darstellen. Genau diese Grenze überschreitet der Gesetzentwurf, indem er die Grundlage dafür schafft, polizeiliche Eingriffsrechte im Gewahrsam auf Angestellte zu übertragen.

Insoweit verweisen wir auf die Stellungnahmen von RiOLG Dr Markus Löffelmann (Drs. 17/1936), Prof. Dr. Clemens Arzt (Drs. 17/2019) und Prof. Dr. Martina Klein (Drs. 17/2020) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum 7. Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes am 12.11.2019. Die Stellungnahmen kommen im Kern alle zu dem Schluss, dass die Regelung in §37 Abs.4 PolG verfassungsrechtlich zumindest bedenklich ist. Vor diesem Hintergrund ist für uns nicht nachvollziehbar, wie der Innenminister in seinem schriftlichen Bericht an den Innenausschuss (Drs. 17/3886) zu dem Schluss kommen kann, dass die Grenzen des Funktionsvorbehalts weder durch §37 Abs.4 Satz 2 PolG, noch mit dem Entwurf der Verordnung überschritten werden.

Die Regelung in §37 Abs.4 Satz 2 PolG ist auch nicht mit den ähnlichen Regelungen im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) vergleichbar. In §99 HSOG wird ausdrücklich das Institut eines Hilfspolizeibeamten geschaffen und damit ein besonderes Rechtsverhältnis geschaffen innerhalb dessen dann Eingriffsbefugnisse begründet werden können. Das ist bei der in Frage stehenden Regelung in NRW nicht der Fall.

Die Delegation der Entscheidung darüber, ob und wenn ja in welchem Umfang polizeiliche Eingriffsbefugnisse übertragen werden an die Exekutive, genügt nicht den Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt aus Art.2 Abs. 2 S.3 Grundgesetz.

Zu beachten ist darüber hinaus auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Grundgesetz: Die Frage des Umfangs der Übertragung polizeilicher Eingriffsbefugnisse an Regierungsbeschäftigte ist vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts durch das Parlament selbst zu regeln.

Zwar ist die Übertragung hoheitlicher Befugnisse an nicht im Beamtenverhältnis stehende Personen grundsätzlich möglich. Voraussetzung ist aber, dass der Katalog der Eingriffsbefugnisse im Gesetz selbst geregelt wird. Genau diese Lösung liegt anderen Regelungen in NRW (§24 OBG NRW, §68-§74VwVG NRW) zugrunde. In §37 Abs. 4 Satz 2 PolG wird die Festlegung des Katalogs der Eingriffsbefugnisse aber



nicht im Gesetz selbst geregelt, sondern bleibt der Exekutive vorbehalten.

Die angesprochenen Regelungen übertragen zwar ebenfalls Eingriffskompetenzen an nicht verbeamtete Beschäftigte, sie treffen die konkreten Entscheidungen über den Umfang der jeweiligen Kompetenzen aber ausdrücklich selbst.

Mit Blick auf den Gebrauch von Waffen bestätigt §68 Abs.4 VwVG ausdrücklich die verfassungsrechtliche Wertentscheidung: „Die Dienstkräfte der Vollzugsbehörden sind nicht berechtigt, bei der Durchführung unmittelbaren Zwanges ohne besondere gesetzliche Ermächtigung Waffengewalt anzuwenden.“

Konkrete Bedenken gegen die Regelung in § 2 GewvollzVO

1. Der Einsatz von Waffen durch Regierungsbeschäftigte ist nicht von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt

Selbst wenn man, eine - notwendigerweise restriktive - verfassungskonforme Auslegung von §37 Abs.4 PolG für möglich hält, ist die durch §2 GewvollzVO übertragene Möglichkeit zum Einsatz des Schlagstocks ein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt und damit rechtswidrig.

2. Die fachlichen Anforderungen an im Gewahrsam einzusetzende Beschäftigte werden nicht definiert

Durchgreifenden Bedenken begegnet auch die Regelung in §2 Abs.4 GewvollzVO, da die fachliche Eignung nicht näher bestimmt wird.

Für die Tätigkeit wäre aber vor dem Hintergrund der übertragenen weitreichenden Befugnisse eine rechtliche Ausbildung notwendig, die sich nicht nur auf die Standardmaßnahmen beziehen kann, sondern auch Rechtseingriffe wie die Videobeobachtung oder Datenabgleiche, Datenübermittlungen vermittelt werden müssen.

Welche fachlichen Anforderungen an das durch die GewvollzVO geschaffene Berufsbild des „Schließers im Polizeidienst“ geknüpft werden, bleibt damit wesentlich unklar. Ebenso unklar bleibt damit, ob sich der Einsatz von Regierungsbeschäftigten in der beabsichtigten Form nicht aus fiskalischen Gesichtspunkten verbietet, weil Beschäftigte mit der erforderlichen Qualifikation auch entsprechend hoch nach TV-L eingruppiert werden müssten.

3. Die GewvollzVO geht von einem Einsatz von Regierungsbeschäftigten aus, der bestenfalls noch unter der Aufsicht von Polizeivollzugsbeamten stattfindet

Ausweislich des Plenarprotokolls 17/76 vom 18.12.2019 hat der Innenminister sich wie folgt eingelassen: „Wie im Gesetzentwurf ausdrücklich vorgesehen, werden die neuen Bediensteten ausschließlich - Zitat „zur Unterstützung der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten“



tätig werden.“

Das ist aus dem Entwurf der GewvollzVO nicht mehr ersichtlich. Durch die weitgehende Übertragung von Kompetenzen wird ein Zustand erreicht, in dem Regierungsbeschäftigte bestenfalls noch unter der Oberaufsicht eines Beamten weitgehend selbständig die Aufgaben im Gewahrsam erledigen.

Darüber hinaus enthält die Verordnung keinen Hinweis darauf, dass die Regierungsbeschäftigten nur auf Anweisung von Polizeivollzugsbeamten tätig werden dürften. Damit stellt sich die Frage, ob die Regierungsbeschäftigten auch zum Erlass von Ausgangsanordnungen zuständig sind oder nur für die Vollstreckung.

Damit wird die durch den Innenminister anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes selbst betonte Rechtsgrundlage verlassen. In diese Richtung deutet auch die Einlassung des Innenministers im Bericht an den Innenausschuss vom 22.9.2020: „Insbesondere wird beim Einsatz von Regierungsbeschäftigten die Aufsicht weiterhin vor Ort von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten ausgeübt.“

Zusammenfassende Würdigung des Entwurfs:

Aus Sicht der GdP ist der Ansatz, ausgerechnet im grundrechtssensiblen Bereich des Gewahrsams, Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) durch Angestellte zu ersetzen, nicht nachvollziehbar. Der Einsatz von Angestellten bei der Überwachung von Geschwindigkeitsmessungen hat eine andere Qualität, als die Überwachung von Gefangenen. Freiheitsentziehende Maßnahmen gehören bislang aus guten Gründen zum Kernbereich vollzugspolizeilicher Aufgaben. Das gibt der Gesetzentwurf mit Blick auf die angespannte Personalsituation der Polizei auf.

Gerade auch im Gewahrsamsbereich kommt es auf die spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse von Polizeivollzugsbeamten an. Das im Gewahrsam eingesetzte Personal kommt regelmäßig mit Konfliktsituationen in Berührung, die höchste Ansprüche stellen. In diesem Zusammenhang müssen oft auch weitere Maßnahmen getroffen werden, die polizeiliche Eingriffsbefugnisse erfordern. Hier auf Angestellte zu setzen, ohne sich bereits im ersten Zugriff über deren Ausbildung Gedanken zu machen, ist aus Sicht der GdP nicht zielführend.

Nordrhein-Westfalen ist deshalb bislang aus guten Gründen dem Beispiel anderer Bundesländer nicht gefolgt, die die Übertragung polizeilicher Aufgaben in einem derart grundrechtssensiblen Bereich zulassen.

Der Ansatz steht auch im Widerspruch zu sonstigen Regelungen des Polizeigesetzes, die ausdrücklich die Grundrechtsrelevanz der im Gewahrsam getroffenen Maßnahmen in den Vordergrund stellen und mit guten Argumenten erhöhte Anforderungen an die Bestimmtheit und gesetzliche Regelungsebene vorsieht. Dazu passt es nicht, wenn gleichzeitig die Anforderungen an das Personal, das diese Grundrechtseingriffe durchführen und davon Betroffene überwachen soll, abgeschwächt werden sollen.

Auffällig ist auch, dass das Strafvollzugsgesetz NRW in §96 eine wesentlich restriktivere Regelung enthält, die an der Aufgabenwahrnehmung durch Vollzugsbeamtinnen und -beamte ausdrücklich festhält. Angesichts der Ausweitung des polizeilichen Gewahrsams wird dieser Widerspruch nur noch eklatanter.