



Universität  
Münster

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1628**

Alle Abgeordneten

Rechtswissenschaftliche  
Fakultät

Professur für  
Öffentliches Recht,  
Rechtsphilosophie und  
Rechtssoziologie

Univ. Münster | Professur für Öffentliches Recht | Universitätsstr. 14-16 | 48143 Münster

Prof. Dr. Fabian Wittreck

Universitätsstraße 14-16  
48143 Münster, 26. Juni 2024  
fwitt\_01@uni-muenster.de

Sekretariat  
Petra Fentner  
petra.fentner@uni-muenster.de  
Tel. +49 (0)251 83-21199  
Fax +49 (0)251 83-22043

## **Sachverständige Stellungnahme zum Antrag Drs. 18/8125 „Häuslicher Gewalt wirkungsvoll begegnen“**

Die vorliegende Stellungnahme erfolgt aus der Perspektive des Öffentlichen Rechts, in erster Linie des Polizei- und Verfassungsrechts. Zur politischen Sinnhaftigkeit oder Wünschbarkeit der im Antrag bzw. in der auf ihn implizit Bezug nehmenden Beschlußempfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen mag der Unterzeichnete als Bürger eine Meinung haben, aber es fehlt ihm die spezifische Expertise. Dementsprechend beschränkt sich die Stellungnahme im Kern auf die angeregten gesetzlichen Maßnahmen.

I.

Zu den übrigen Aufforderungen läßt sich knapp festhalten, daß sie eingedenk der staatlichen Schutzpflichten für Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), Freiheit (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG) und (sexuelle) Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie des besonderen Schutzes für Kinder und Jugendliche (Art. 5 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1 GG) sämtlich legitime Ziele verfolgen (es kommen der Schutz von Frauen nach

Art. 3 Abs. 2 GG sowie der Schutz von Menschen mit Behinderungen gem. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hinzu). Zugleich läßt sich diesen verfassungsrechtlichen Zielvorgaben keine punktgenaue Weisung entnehmen, wie das Land NRW sie umzusetzen, wie viele Mittel es bereitzustellen und welche organisatorischen Vorkehrungen es zu treffen hat. Das gilt auch für die näher darzustellenden Anregungen zur Änderung des Polizeigesetzes. Die genannten Grundrechte beglaubigen, daß der Antrag insofern legitime Ziele verfolgt, doch erfordert die verfassungsrechtliche Bewertung den Abgleich mit den von den vorgeschlagenen Maßnahmen betroffenen Grundrechten im Sinne der praktischen Konkordanz.

Gleiches gilt im Kern für die Istanbul-Konvention. Der Verfasser hat einige Sympathie für die Einrichtung standardisierter Risikobewertungsmodelle nach dem Muster von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Sie sind auch unzweifelhaft eine sachgerechte Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung, die die Bundesrepublik in Ansehung von Art. 51 Abs. 1 Istanbul-Konvention eingegangen ist. Daß sie die einzige völkerrechtskonforme Umsetzung des genannten Artikels sein sollte, erschließt sich dem Unterzeichneten hingegen nicht.

## II.

Der Antrag fordert zunächst zu einer Herabsetzung der Gefahrenschwelle für eine sog. Wohnungsverweisung nach § 34a PolG NRW auf. Bislang setzt diese Maßnahme eine gegenwärtige Gefahr voraus, die ein Element der besonderen zeitlichen Nähe aufweist. Sie soll nach dem Willen der Antragsteller auf die allgemeine Schwelle der konkreten Gefahr abgesenkt werden, wie sie bei der polizeilichen Generalklausel nach § 8 Abs. 1 PolG NRW zur Anwendung gelangt bzw. ausreicht.

Dazu mögen die folgenden Hinweise genügen:

- Eine Absenkung der Schwellen polizeilichen Eingreifens sollte aus rechtsstaatlichen Erwägungen heraus stets als dem Grunde nach problematisch eingestuft werden. Hier gilt es sich zu vergegenwärtigen, daß schon das Konzept der Gefahr eine Vorverlagerung der Schwelle für staatliches Eingreifen

auch in unklaren Fällen mit sich bringt, daß durch jede weitere Absenkung der Grundrechtseingriff vertieft wird.

- Umgekehrt ist die offenbar bislang unbeanstandete Geltung einer entsprechenden Regelung in anderen Bundesländern ein Indiz (wohlgemerkt kein Beweis) für ihre Verfassungsmäßigkeit.
- Fragt man nach dem Risiko eines Verfassungsverstoßes durch die angeregte Neuregelung, so ist der Ausgang vergleichsweise offen, da es um eine komplexe Abwägungsentscheidung zwischen den Grundrechten der Betroffenen geht. Daß auf der Seite der von Gewalt Betroffenen das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in der Waagschale liegt, spricht gegen das Verdikt der offensichtlichen Verfassungswidrigkeit.
- Wichtiger ist, daß der Effekt der angeregten Änderung marginal sein dürfte. In der universitären Lehre wie in der polizeilichen und gerichtlichen Praxis ist der effektive Unterschied zwischen den scheinbar so klar konturierten Gefahrenbegriffen (konkret, gegenwärtig oder unmittelbar) regelmäßig gering bis nonexistent. Für die Entscheidung der „Fälle“ ist vielmehr die Gefahrenprognose vor Ort entscheidend. Hier dürften die zu recht ebenfalls eingeforderte Schulung der Polizei oder die Einbeziehung sozialarbeiterischen Sachverständigen in rechtssoziologischer Perspektive mehr Ertrag bringen als ein Drehen an der Stellschraube der Gefahrenbegriffe.

Der Antrag fordert ferner die Einfügung der Befugnis zur Datenübermittlung an eine geeignete Beratungsstelle auch ohne die Einwilligung der Betroffenen in § 34a PolG NRW. Dies wäre im Vergleich zur bisherigen Rechtslage zunächst eine konstitutive Änderung, die zugleich erheblichere grundrechtliche Fragen oder Probleme aufweist. Auch hier gilt zunächst, daß die Geltung in Niedersachsen Indizwirkung entfaltet. Da auf gleich zwei Seiten das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist, das von der Rechtsprechung und den entsprechenden Beauftragten zäh verteidigt wird, ist die Prognose zum Ausgang einer Abwägungsentscheidung hier deutlich offener und hängt von der konkreten Ausgestaltung der Voraussetzungen ab. Schlechthin verfassungswidrig wäre aber auch diese vorgeschlagene Regelung nicht.

## III.

Wendet man sich dem Entschließungsantrag der Regierungsfractionen (Drs. 18/8210) zu, so entspricht der dort umrissene Landesaktionsplan unzweifelhaft der Verpflichtung aus Art. 7 Istanbul-Konvention; in diesem Fall dürfte tatsächlich eine Pflicht zu einem derartigen Tätigwerden bestehen, ohne daß wiederum präzise Einzelmaßnahmen oder Ergebnisse präjudiziert sind.

Zu dem eher vagen Hinweis („sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen“) auf die Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nach § 27 Abs. 3 Nr. 1 PolG NRW, ist die Anmerkung veranlaßt, daß nach einem recht einhelligen Meinungsbild in Rechtsprechung und einschlägiger Literatur diese Bestimmung nicht so auszulegen ist, daß im Falle häuslicher Gewalt (oder anderer Opfer von Gewalttaten) die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Hilfsorganisationen wie Frauenhäuser oder den Weißen Ring erlaubt. Diese bedarf stets der Einwilligung des oder der Betroffenen.

Statt aller *M. Ogorek*, in: M. Möstel/D. Kugelmann (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht NRW, 2020, § 27 PolG NRW Rn. 51 (m.w.N.); zu § 27 Abs. 3 Nr. 3 PolG NRW mit demselben Ergebnis ders., ebda., Rn. 65.

Insofern wäre die oben umrissene Änderung von § 34a Abs. 4 PolG eine substantielle Neufassung der Rechtslage.

Für Nachfragen oder Erläuterungen steht der Unterzeichnete in der mündlichen Anhörung gern zur Verfügung.



(Prof. Dr. Fabian Wittreck)

Universität Münster  
Institut für Öffentliches Recht und Politik  
Prof. Dr. Fabian Wittreck  
48143 Münster, Universitätsstr. 14-16