



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

zum Referentenentwurf des
Bundesministeriums der Justiz

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen sowie zur Tatprovokation

Berlin, 26.01.2024
Abt. I/kj

Vorbemerkung

Als mit über 200.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft hierzulande bedankt sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) für die Möglichkeit, zum vorliegenden Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz Stellung nehmen zu können.

Die Bedeutung des Einsatzes von Vertrauenspersonen im Bereich der Schweren und Organisierten Kriminalität sowie auch der Politisch Motivierten Kriminalität mit Blick auf die Erschwernisse bei der Durchführung verdeckter technischer Überwachungsmaßnahmen sowie der Nutzung neuer Technologien auf Täterseite hat in den letzten Jahren weiter zugenommen. Täter agieren unter Nutzung modernster Technologie konspirativ und international vernetzt. Zwar hat gerade die Auswertung kryptierter Kommunikation zu wichtigen Erkenntnissen geführt. Dort, wo aber technische Überwachungsmaßnahmen wie die Quellen-Telekommunikationsüberwachung und die Online-Durchsuchung an ihre Grenzen stoßen, können Erkenntnislücken durch die Nutzung „menschlicher“ Ermittlungswerkzeuge geschlossen werden. So kann der Gefahrenabwehr sowie der Strafverfolgung umfassend Rechnung getragen werden. Gerade im Bereich der Schweren und Organisierten Kriminalität ist der VP-Einsatz auch hinsichtlich der Verfahrensinitiierung unverzichtbar. Er leistet einen wesentlichen Beitrag zur Identifizierung von OK-Strukturen.

Stellungnahme

Zu dem vorliegenden Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Erwägungen

Der Einsatz von Vertrauenspersonen ist keine Standardmaßnahme, die regelmäßig zum Einsatz kommt. Vielmehr stellt er ein spezielles und ressourcenintensives Arbeitsmittel dar. Die Führung der Vertrauenspersonen erfolgt innerhalb spezieller Abteilungen bei der Polizei. Hierdurch wird sichergestellt, dass nur besonders ausgebildete und geeignete Polizeibeamte Kontakt zu einer Vertrauensperson halten (VP-Führer). Kommt ein VP-Einsatz in Betracht, dann erfolgt die Zusammenarbeit mit speziell dafür geschulten Staatsanwälten. Das Zusammenspiel qualifizierter Ermittlungsbeamter ist unumgänglich, weil diese die notwendige Sensibilität mitbringen und die Sachverhalte entsprechend bewerten können.

Damit eng verbunden ist der Identitätsschutz von Vertrauenspersonen. Ziel eines VP-Führers ist es immer den Schutz der Identität der Vertrauenspersonen zu wahren. Die Identität muss geheim gehalten werden, um Gefahren für Leib und Leben oder sonstige schwere Nachteile sowohl für die Vertrauensperson als auch für den führenden Beamten zu vermeiden. Erst dann folgt die Gewinnung von Erkenntnissen für das Ermittlungsverfahren.

Hinzukommt, dass der jetzt schon ressourcenintensive VP-Einsatz selbst, als auch die Gewinnung von Vertrauenspersonen mit passendem Anforderungsprofil mit erheblichen Aufwänden verbunden ist und dieser auch aufgrund des dafür in Betracht kommenden Personenpotentials Grenzen gesetzt sind. Eine bewährte Vertrauensperson ist nicht ohne Weiteres ersetzbar. Bei bestimmten Anforderungsprofilen ist die Auswahl stark begrenzt. Der vorliegende Entwurf bedeutet einen darüberhinausgehenden zusätzlichen bürokratischen Mehraufwand, der mit der vorhandenen Personalstruktur kaum zu bewältigen sein wird. Schließlich darf nicht die

Innenwirkung des Vorhabens verkannt werden, weil es erhebliches Misstrauen gegenüber den beteiligten Ermittlungsbehörden signalisiert und zu einer Abkehr des Vertrauens in diesen speziellen Ermittlungsbereich führt.

Erforderlichkeit einer spezialgesetzlichen Grundlage

Die GdP sieht keinen Bedarf einer spezialgesetzlichen Grundlage. Bisher stützt sich die Rechtsprechung, namentlich der des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesgerichtshofes, auf die Ermittlungsgeneralklausel des § 163 Abs. 1 Satz 2 StPO, die „Ermittlungen jeglicher Art“ erlaubt in Verbindung mit Anlage D zur RiStBV. Hiernach ist der Einsatz von Vertrauenspersonen im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren grundsätzlich statthaft. Die Rechtsprechung verlangt keine spezialgesetzliche Grundlage. Hierbei haben sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Bundesgerichtshof umfangreiche und detaillierte Vorgaben für einen Einsatz von Vertrauenspersonen und deren Grenzen aufgestellt. Die Anlage D zur RiStBV spiegeln die von der Rechtsprechung geprägten Voraussetzungen wider. Auch durch die Rechtsprechung geprägt ist die Rechtslage zur Wahrung einer zugesicherten Geheimhaltung gegenüber den Gerichten im Strafprozess und zur Einführung von Erkenntnissen von Vertrauenspersonen in der strafrechtlichen Hauptverhandlung. Ergänzt durch daraus abgeleitete Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften stellen sie umfassende Regelungen für den Einsatz von polizeilichen Vertrauenspersonen sowie die Inanspruchnahme polizeilicher Informanten im Bereich der Strafverfolgung in der Praxis dar.

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf soll eine spezialgesetzliche Grundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen geschaffen werden. Die GdP versperrt sich einer normativen Festbeschreibung der Voraussetzungen des Einsatzes von Vertrauenspersonen nicht. Sollte es dennoch zu einer spezialgesetzlichen Regelung des Einsatzes von Vertrauenspersonen in der StPO kommen, darf sich diese nicht einschränkend auf den VP-Einsatz im Strafverfahren auswirken. Um eine effektive und nachhaltige Eindämmung / Bekämpfung der verschiedenen Erscheinungsformen Schwerer und Organisierter Kriminalität zu ermöglichen, muss ein entsprechendes Spezialgesetz den Einsatz von Vertrauenspersonen im bisherigen Umfang gewährleisten.

Dies gelingt dem vorliegenden Entwurf nicht.

Zum Referentenentwurf im Einzelnen

- § 110b StPO-E Vertrauensperson:

Richtervorbehalt

Nach unserer Auffassung sollte von einem Richtervorbehalt abgesehen werden (§ 110b Abs. 3 StPO-E).

Der Einsatz von Vertrauenspersonen findet in enger Abstimmung mit für diesen Bereich spezialisierten Staatsanwälten statt. Aufgrund des Richtervorbehalts wird eine weitere Instanz geschaffen. Dies führt zu einer Erweiterung des Personenkreises und birgt damit die große Gefahr, dass die Geheimhaltung der Identität von Vertrauenspersonen erheblich erschwert wird. Mithin steht zu befürchten, dass sich eine entsprechende Regelung im Ergebnis negativ auf die Bereitschaft von (potenziellen) Vertrauenspersonen auswirkt, (weiterhin) mit der Polizei zu

kooperieren. Die für eine effektive Strafverfolgung erforderliche Gewinnung von Vertrauenspersonen mit besonderem Anforderungsprofil und die im Bereich der Führung von Vertrauenspersonen notwendige Geheimhaltung würden erschwert werden. Daher muss auch vor diesem Hintergrund der Identitätsschutz oberste Priorität haben.

Die Staatsanwaltschaft übt im Rahmen ihrer Sachleitungsbefugnis sowie durch die für den Einzelfall erteilte Geheimhaltungs-/Vertraulichkeitszusage und Einsatzgenehmigung bereits jetzt eine adäquate Kontrolle aus und stellt damit die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Vertrauenspersonen sicher. Das taktische Konzept wird im Vorfeld mit ihr abgestimmt. In der Hauptverhandlung findet schließlich auch durch das erkennende Gericht eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Einsatzes statt.

Beim Einsatz einer Vertrauensperson ist von einer geringeren Eingriffsintensität als beim Verdeckten Ermittler auszugehen. Dies gilt insbesondere für eine Nahbereichs-Vertrauensperson, welche aufgrund ihrer bestehenden Zugehörigkeit zu einem bestimmten Milieu Erkenntnisse liefert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Verdeckte Ermittler – anders als Vertrauenspersonen – umfassend ausgebildet sind.

In diesem Zusammenhang irritierend ist, dass der beabsichtigte Einsatz von Vertrauenspersonen im aktuellen Regierungsentwurf zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes einen allgemeinen Richtervorbehalt nicht erkennen lässt.¹ Insofern stellt sich die Frage, warum für den gegenständlichen Entwurf etwas anderes gelten soll.

Allenfalls wäre ein Richtervorbehalt in denjenigen Fällen denkbar, in Einsätzen, die sich gegen einen bestimmten Beschuldigten richten, vergleichbar mit der Regelung bei Einsätzen von Verdeckten Ermittlern.

Zuverlässigkeitsüberprüfung

§ 110b Abs. 7 StPO-E sieht vor, dass es einer gesonderten Überprüfung der Zuverlässigkeit bedarf, wenn einer der in den Nr. 1 bis 3 genannten Voraussetzungen gegeben ist.

Die in der Form ausgestaltete Zuverlässigkeitsüberprüfung darf nicht zu einer übermäßigen Bürokratisierung führen. In der gesonderten Überprüfung der Zuverlässigkeit steckt ein enormer Verwaltungsaufwand, welcher nur mit zusätzlicher Einbindung von Personal zu bewältigen ist. Damit wird eine Schwächung des Instruments des Einsatzes von Vertrauenspersonen insgesamt absehbar und wahrscheinlich.

Ferner sieht der Referentenentwurf vor, dass es einer gesonderten Begründung bedarf, wenn die aktive Einsatzzeit einer Vertrauensperson fünf Jahre übersteigt. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die gesonderte Begründung sicherstellen soll, „dass keine Personen eingesetzt werden, die sich aufgrund einer längeren Einsatzzeit bereits als Teil der Strafverfolgungsbehörde oder wie eingeständige Ermittler fühlen und dadurch die Ermittlungen potenziell

¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neustrukturierung des BPolG, § 36 BPolG-E, S. 34 ff., abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/B1/kabinettt-neustrukturierung-bundespolizeigesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2

gefährden könnten.“ Die Begründung ist zwar nachvollziehbar, die Praxis zeigt aber, dass eine solche Gefahr insgesamt ausgeschlossen werden kann. Zudem diese Frist insgesamt nicht praxistauglich. Vertrauenspersonen sind nicht kontinuierlich „fünf Jahre am Stück“ im Einsatz. Insofern führt die Notwendigkeit einer gesonderten Begründung zu einer Überbürokratisierung und zusätzlicher Einbindung von Personal.

Höchsteinsatzdauer

Die in § 110b Abs. 6 Nr. 2 lit. a StPO-E geregelte Höchsteinsatzdauer von 10 Jahren „kumulativer“ aktiver Einsatzzeit nehmen wir zur Kenntnis. Begrüßenswert ist, dass diese Vorschrift als „Soll“-Vorschrift ausgestaltet ist, was eine Entschärfung zum ursprünglichen Referentenentwurf bedeutet. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Zuverlässigkeitsprüfung.

Hauptverhandlung

Gemäß § 110b Abs. 10 StPO-E kann das für die Durchführung der Hauptverhandlung zuständige Gericht Angaben verlangen, die es ihm ermöglichen, die Vertrauenspersonen für die Hauptverhandlung als Zeuge zu laden. Diese Regelung begegnet erheblichen Bedenken. Zweifelhaft ist, ob der Identitätsschutz ausreichend gewährleistet werden kann. Der gegenständliche Entwurf ist auf eine verstärkte Präsentation der Vertrauensperson in der Hauptverhandlung ausgerichtet. Dies ist vor dem Hintergrund des Identitätsschutzes höchst problematisch. Auch bei deren Verfremdung steht die beabsichtigte Vorschrift im Widerspruch zum Identitätsschutz.

In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben, dass beispielsweise eine Wortprotokollierung im Rahmen der Hauptverhandlung eine erhebliche Gefahr für den Schutz der Identität der Vertrauensperson bedeuten kann (z.B. Protokollierung sprachlicher Besonderheiten, die Rückschlüsse auf die Identität zulassen).

Kernbereichsschutz

Die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Regelung des Kernbereichsschutzes in § 110a Abs. 5 und 6 StPO-E sowie § 110 b Abs. 4 StPO-E nehmen wir zur Kenntnis. Erkennbar ist, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts fast wortgleich umgesetzt wurden, ohne dabei das besondere Spannungsverhältnis bei einem Einsatz von Vertrauenspersonen zu achten.

■ § 110c StPO-E Verleiten zu einer Straftat; rechtsstaatswidrige Tatprovokation:

Die Maßnahme der Tatprovokation unter einen Richtervorbehalt zu stellen, begegnet erheblichen Zweifeln. Die Entscheidungskompetenz, ob eine bestimmte Maßnahme aufgrund ermittlungstaktischer Erwägungen zielführend ist, muss bei den speziell ausgebildeten Ermittlungsbeamten verbleiben. Zweifelhaft ist, ob Ermittlungsrichter sich diese Expertise innerhalb kürzester Zeit aneignen können.

Fazit

Es zeigt sich, dass die mit dem vorliegenden Referentenentwurf beabsichtigte Umsetzung der spezialgesetzlichen Regelungen des Einsatzes von Vertrauenspersonen insgesamt auslegungsbedürftig und damit für die Praxis, insbesondere für das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter aber auch für Zoll, Zollkriminalämter, Bundespolizei sowie innerhalb des neuen Bundesamts zur Bekämpfung Finanzkriminalität zu errichtende Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG), eine enorme Rechtsunsicherheit bedeutet.

Die Umsetzung der Vorgaben ist an wesentlichen Stellen für die Praxis völlig unklar. Die Praxisnähe wird sich erst dann herausstellen können, wenn das Gesetz in Kraft getreten ist. Im schlimmsten Fall führt dies zu einer völligen Unbrauchbarmachung des bestehenden Handlungsinstruments. Zu befürchten ist, dass die im Referentenentwurf vorgenommenen Regelungen Auswirkungen auf die Ermittlungstätigkeiten der Sicherheitsbehörden haben werden und damit wertvolle Erkenntnisse gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität verloren gehen könnten. Klar ist, dass die konkreten Voraussetzungen bereits im Vorhinein feststehen müssen.

Daher plädieren wir als GdP für eine 1:1 Übernahme der bestehenden Regelungen in ein entsprechendes Gesetz. Dies würde Rechtssicherheit und damit auch Handlungssicherheit für die Polizeibeschäftigten bedeuten. Daraus folgt auch, dass eine unmittelbare Einbeziehung der Expertise der Fachlichkeit im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren unverzichtbar ist und eine Anhörung im zuständigen Ausschuss des Bundestags erfolgen muss.