

Protokoll

51. Sitzung (öffentlich)

15. Juni 1989

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 14.30 Uhr

Vorsitzender: Abg. Pohlmann (SPD)

Stenograph(inn)en: Labes-Meckelnburg, Schröder-Djug, Schmick;
Eilting (Fdf.)Tagesordnung:Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der
Polizei und der Ordnungsbehörden (GFDPol)Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3997

in Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-
Westfalen (PolG NW)Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden

Der Ausschuß nimmt die Stellungnahmen der Sachverständigen
entgegen.Fortsetzung der Anhörung am 16. Juni 1989, siehe Ausschuß-
protokoll 10/1253.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
ei-pr

Die Wortbeiträge beginnen auf den folgenden Seiten:

	<u>Seite</u>	<u>Zuschrift</u>
PP Kniesel (Polizeipräsident Bonn)	3	10/2807
PP Dr. Lisken (Polizeipräsident Düsseldorf)	7	10/2816
Direktor Brandt (Landeskriminalamt NW)	11	10/2803
LRD Lohmann (RP Arnsberg)	14	10/2806
POR Schmidt (RP Arnsberg)	17	10/2769
KR Alfter (OKD Euskirchen)	21	10/2801
PD Ohldag (OKD Viersen)	24	10/2756
LPD Lohse (Stadt- und Polizeiamt, Bremen)	28	10/2759
POK Spinrath (PP Mönchengladbach)	32	10/2767
Präsident Dr. Krüger (Landeskriminalamt Baden-Württemberg)	37	10/2809
KOR Allhorn (Polizei-Führungsakademie, Münster)	41	10/2810
Wendt (Bund Deutscher Kriminalbeamter)	45	10/2814
Steffenhagen (Gewerkschaft der Polizei)	49	10/2768
Thiemann (Deutsche Polizeigewerkschaft - PDB)	51	10/2765
Staatsanwalt Wickern (Deutscher Richterbund)	56	10/2817
Schapper (Hamburgischer Datenschutzbeauftragter)	59	10/2763
Dr. Büllersbach (Landesbeauftragter für den Datenschutz, Bremen)	63	10/2804
RD Dr. Vahle (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NW)	68	10/2762
Maier-Bode (Landesbeauftragter für den Daten- schutz NW)	72	Vorlage 10/2221
Dr. Risch (Richter am Amtsgericht Duisburg)	77	10/2815

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kollegen! Ich eröffne die heutige öffentliche Sitzung unseres Ausschusses und heiße Sie herzlich willkommen. Ich begrüße insbesondere die Sachverständigen, die sich zur Teilnahme an dieser Anhörung bereiterklärt haben und erschienen sind. Sie finden auf Ihren Plätzen eine Übersicht über die Teilnehmer an der heutigen Veranstaltung; darin enthalten sind auch die Zuschriftennummern, soweit diese schriftlichen Stellungnahmen rechtzeitig eingegangen sind. Später abgelieferte oder noch eingehende Zuschriften werden dann schnellstmöglich an die Ausschußmitglieder verteilt werden. Im Eingangsbereich sind alle bisher eingegangenen Zuschriften ausgelegt, damit sich interessierte Zuhörer, die Sachverständigen selbst und die Presse informieren können.

Nicht alle eingeladenen Sachverständigen haben zugesagt, an der heutigen Anhörung teilzunehmen. Nicht erscheinen werden heute Polizeipräsident Hosse, Herr Polizeipräsident Bönninghaus, Herr Polizeiinspekteur a. D. Dietel, Herr Dr. Gintzel, der Leitende Oberstaatsanwalt aus Wuppertal, die ÖTV - hier verweise ich auf die Zuschrift 10/2805 - und auch nicht die Datenschützer des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz. Der Arbeitskreis Polizei des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat bis zum heutigen Tage auf die Einladung nicht reagiert.

Ich sehe davon ab, Sie jetzt einzeln zu begrüßen, und bitte darum, Ihren späteren Aufruf zur Abgabe Ihrer mündlichen Stellungnahme zugleich als Begrüßung zu verstehen.

Gegenstand der heutigen öffentlichen Anhörung sind die beiden Gesetzentwürfe zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, die Ihnen mit der Einladung zugleich zugesandt worden sind. Der eine Gesetzentwurf stammt von der Fraktion der FDP, den diese Fraktion im vorigen Sommer mit dem Hinweis darauf einbrachte, daß der durch das Bundesverfassungsgericht eingeräumte Übergangsbonus zur Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen zu Ende gehe.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung, der unserem Ausschuß mit Landtagsbeschluß vom 23. Februar 1989 zur Beratung überwiesen wurde, hat ebenfalls zum Ziel, die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung auf klare gesetzliche Grundlagen zu stellen, die den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen. Zum einen soll der Bürger das Handeln der Polizei besser vorhersehen und einschätzen können, zum anderen dient die Präzisierung der Rechtsgrundlagen auch der Polizei dazu, ihr informationelles Handeln sicherer auszurichten. Der Entwurf berücksichtigt dabei nach Auffassung der Landesregierung das Recht des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung ebenso wie das aufgabenaquate Informationsbedürfnis der Polizei. Ob es gelungen ist, den sich hieraus ergebenden Interessenkonflikt auszugleichen, und ob die Eingriffsbefugnis der Polizei wirklich auf das unab-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

weisbar erforderliche Maß beschränkt werden kann, soll unter anderem durch die heutige Anhörung geklärt werden.

Die schriftlichen Stellungnahmen lassen schon in vielen Einzelheiten unterschiedliche Auffassungen erkennen. Sie deuten auch auf Regelungsbedarf hin, der in den beiden Gesetzentwürfen nicht enthalten ist.

Auf ein Problem hat der Polizeipräsident Aachen hingewiesen: Er hält die Regelung in § 11 d des Gesetzentwurfs der Landesregierung bezüglich der Datenübermittlung an ausländische öffentliche Stellen für unzureichend hinsichtlich des notwendigen Datenaustausches zwischen ausländischen Polizeibehörden, insbesondere im grenznahen Raum.

So wie diese genannten Bedenken aus den schriftlichen Stellungnahmen in die weitere Beratung einfließen, werden sich die Arbeitskreise der Fraktionen mit den mündlichen Vorträgen von heute und morgen befassen. Ich gehe davon aus, daß die Arbeitskreise während der Parlamentsferien und in den ersten Wochen danach Gelegenheit haben werden, diese umfangreiche Anhörung auszuwerten, und dem Ausschuß damit intensive Beratungen bevorstehen. Dazu werden Ihre Ausführungen, meine sehr verehrten Damen und Herren, schon sehr hilfreich sein. Deshalb bedanke ich mich bereits vorab für Ihre Mitwirkung.

Zum Ablauf der Veranstaltung gestatten Sie mir noch ein paar Hinweise: Eine Mittagspause ist nicht vorgesehen. Einerseits werden Sie Gelegenheit haben, sich hier im Saal mit Getränken und auch einem kleinen Imbiß bewirten zu lassen, andererseits stelle ich jedem anheim, zwischendurch den Saal zu verlassen, um in den Restaurationsbetrieben im Erdgeschoß eine Mahlzeit einzunehmen. Wenn Sie darüber hinaus die zeitliche Vorgabe beherzigen und sich auf ein Statement von höchstens zehnminütiger Dauer beschränken, werden wir, so denke ich, auch den zeitlichen Rahmen der heutigen Veranstaltung einhalten können.

Die Sachverständigen aus anderen Bundesländern und diejenigen unter Ihnen, die sonst ihren Dienstherrn gegenüber keinen Reisekostenanspruch geltend machen können, erhalten den Reisekostenersatz auf schriftlichen Antrag von der Landtagsverwaltung. Entsprechende Antragsformulare hält der Ausschußassistent bereit. Ich bitte Sie, sich gegebenenfalls an ihn zu wenden.

Ich schlage den Ausschußmitgliedern vor, die Redner in der sich aus der Teilnehmerliste ergebenden Reihenfolge aufzurufen. Gleichzeitig empfehle ich, die Teilnehmerliste in drei Blöcke zu unterteilen und am Ende eines jeden Blocks Zusatzfragen an die Sachverständigen zu richten. Ich schlage vor, den ersten Block mit Herrn Polizeipräsident Kniesel zu beginnen und mit Herrn Kriminaloberrat Allhorn zu beenden. Der zweite Block sollte sodann die Gewerkschaft-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

ten und Verbände umfassen. Der dritte Rednerblock erstreckt sich auf die Datenschutzbeauftragten und die weiteren Sachverständigen.

Gibt es dazu andere Vorschläge? - Das ist nicht der Fall. Dann können wir so verfahren.

Ich bitte dann Herrn Polizeipräsident Kniesel, sein Statement vorzutragen.

Kniesel: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich will mich auf die Frage beschränken, inwieweit durch das Polizeirecht ein Vorfeld eröffnet werden kann, in dem die Polizei informationelle Aktivitäten entfalten kann, oder ob alles dies in der StPO geregelt werden muß. In diesem Zusammenhang haben die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, so wie sie im Entwurf geregelt wird, und der Neuzuschnitt der Befugnisse massive Kritik bei einigen Vertretern der Staatsanwaltschaft geerntet. Beklagt wird - ich will das ganz kurz zusammenfassen - eine maßlose Überdehnung der Gefahrenabwehr durch die Polizei. Die Polizei wolle über die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft nach der StPO unterlaufen und die Grenzen zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr verwischen, was eben eine schwere Störung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft:Polizei nach sich ziehe. Die Polizei wolle sich offensichtlich über das Vehikel der Prävention von der Strafverfolgung und damit von der Staatsanwaltschaft und ihrer Sachleitungsbefugnis abnabeln, sei aber in der Tendenz dabei, das Strafrecht um den Preis eines uferlosen Polizeirechts abzuschaffen. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ist dabei der Beleg für den nahenden Polizeistaat, dem nur durch Stärkung der Staatsanwaltschaft und Überführung der Kriminalpolizei in das Justizressort begegnet werden könne. Die Orientierung der Polizei von der Strafverfolgung weg zur verstärkten Prävention sei ein Marsch auf einem Irrweg, der ins Gegenteil gewendet werden müsse. So viel zu der Kritik.

Lassen Sie mich als Ausgangspunkt festhalten, daß man Kriminalität - da dürften wir weitgehend einig sein - auf zweierlei Weise bekämpfen kann, einmal durch Gefahrenabwehr und zum anderen durch Strafverfolgung, also präventiv wie repressiv. Die Verfasser des vorliegenden Entwurfs haben, so meine ich, zu Recht den Weg über die Aufgabenzuweisung des Polizeirechts gewählt, um in präventiver Weise in kriminalstrategischer Zielsetzung Kriminalität im Vorfeld bekämpfen zu können. Daß polizeiliche Maßnahmen sowohl präventive als auch repressive Zwecke verfolgen können, ist Normalität des Polizeialltags. Ich will nur ein Beispiel erwähnen: Wird bei der Festnahme eines Dealers Rauschgift beschlagnahmt, so wird eben nicht nur ein Beweismittel gewonnen, sondern in präventiver Hinsicht wird zugleich eine Tatgelegenheit beseitigt. Insoweit besteht durchgängig eine Gemengelage von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bei der Kriminalitätsbekämpfung. Gelingt es der Polizei

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

etwa, einen Ring von Rauschgifthändlern zu zerschlagen, so werden die Täter nicht nur der Bestrafung zugeführt, wodurch sie eine Zeitlang aus dem Verkehr gezogen werden, sondern zugleich ist gefährdende kriminelle Struktur beseitigt und Tatgelegenheit abgeschirmt.

Nun eine Bemerkung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten: Sie hat, wie im Entwurf vorgesehen, zwei Unterfälle. Da ist einmal die Verhütung von Straftaten. Daß die Verhütung von Straftaten originäre polizeiliche Aufgabe ist, müßte eigentlich klar sein und bedarf wohl keiner näheren Diskussion. Streitig ist aber der zweite Unterfall, nämlich die Vorsorge für die spätere Strafverfolgung. Handelt es sich hier um Gefahrenabwehr, oder, wie die Kritiker sagen, ist es der Sache nach Strafverfolgung? Ich meine, das läßt sich weder zwingend als Gefahrenabwehr im herkömmlichen Sinne klassifizieren noch als Strafverfolgung. Strafverfolgung im herkömmlichen Sinne kann es gar nicht sein, weil im Hinblick auf § 152 Abs. 2 noch keine Straftat vorliegt. Gefahrenabwehr im herkömmlichen Sinne kann es auch nicht sein, weil in der Tat zu dem Zeitpunkt, wo die Maßnahmen getroffen werden, noch keine Gefahr vorliegt.

Die Frage ist, ob man die Klassifizierung und Qualifizierung der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten letztlich offenlassen, aber gleichwohl die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten in Form der Vorsorge für spätere Strafverfolgung im Polizeigesetz regeln kann. Ich meine, daß das verfassungsrechtlich zulässig ist. Ich will das auch begründen, verweise aber aus Zeitgründen auf die nähere Begründung in meiner schriftlichen Stellungnahme.

Wenn man auf die Phase der Nutzung abstellt, dann wird deutlich, daß dieselben Daten sowohl für die Gefahrenabwehr als auch für die Strafverfolgung genutzt werden können. Ich will das an einem Beispiel belegen: Wenn in einem Bundesligastadion von erkannten Rädelsführern nach Videoaufnahmen Lichtbilder erstellt werden und im zuständigen Schutzbereich zu diesen erkannten Rädelsführern eine Datei angelegt worden ist, dann können in der Tat die zuständigen Beamten die Hände in den Schoß legen bis zum Montag nach dem Spiel der Fußballbundesliga. Dann kann man dort die Kartei herausholen und die dort abgelegten Täter mit deren Bildern und Datensätzen als potentielle Täter der am Samstag begangenen Straftaten in Betracht ziehen. In der Tat ist dann diese Datei eine Vorsorge für spätere, nämlich am Montag einsetzende Strafverfolgung. Würde man aber nur so damit verfahren, wäre das aus polizeilicher Hinsicht ein sehr schlechtes Unterfangen. Die eingesetzten Beamten wären sicher schlechte Schutzmänner im eigentlichen Sinne des Wortes. Man würde vielmehr dieselben Daten und Bilder den Beamten vor dem Heimspiel geben, damit sie die erkannten Rädelsführer vor den Einsatzorten abfangen, ihnen Platzverweis erteilen und sie gegebenenfalls in Gewahrsam nehmen. Damit wird ganz deutlich, daß es dieselben Informationen sind, die sowohl zur Verhütung von Straftaten als

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

auch für spätere Strafverfolgung genutzt werden können. Ich meine, daß dies nicht nur zweckmäßig, sondern auch verfassungsrechtlich vertretbar ist, dies im Polizeigesetz zu regeln. Wollte man dies nicht tun, dann hätte man für die Verhütung von Straftaten einen eigenen Bestand und einen zweiten Bestand für die Vorsorge für spätere Strafverfolgung.

Lassen Sie mich am Rande noch etwas erwähnen, um die Kritiker aus der Staatsanwaltschaft zufriedenzustellen: Wenn eine Straftat vorliegt, also die Voraussetzung nach § 152 Abs. 2 gegeben ist, dann muß eben in die Strafprozeßordnung eine Übermittlungsregelung hinein, nach der die Staatsanwaltschaft auf diese Informationen bei der Polizei, also auf die Kriminalakten oder entsprechende Dateien, zurückgreifen kann.

Nun zum Neuzuschnitt der Befugnisse für informationelle Aktivitäten der Polizei: Zu Recht wird von kritischer Seite darauf hingewiesen, daß eherne Schwellen herausgerissen werden, nämlich die konkrete Gefahr und der konkrete Tatverdacht, also letztlich die Loslösung von der konkreten Gefahr, vom Störerprinzip und von der begangenen Straftat. Neue Markierungen werden, was auch kaum möglich ist, wenn man dieses Vorfeld einmal eröffnet, nicht aufgezeigt, so daß die Frage ist - ich gehe davon aus, daß Herr Dr. Liskan und einige andere dazu näher Stellung nehmen werden -, inwieweit eine Kompensierung der Aufgabe dieser Schwellen dadurch möglich ist, daß man Grundrechtsschutz durch Verfahren in vielgestaltiger Weise einführt. Ich will dazu jetzt nicht näher Stellung nehmen, sondern nur auf meine Stellungnahme verweisen.

Ich meine nur - das geht jetzt noch einmal an die Adresse der Kritiker aus der Staatsanwaltschaft -, daß allein durch eine Regelung der Befugnisse in der StPO noch kein rechtsstaatlicher Zugewinn verbunden ist; dieser wird aber gleichwohl von diesen Leuten suggeriert. Ermittlungshandlungen nach den §§ 161 und 163 StPO setzen nun einmal nach § 152 Abs. 2 die begangene Straftat voraus. § 152 Abs. 2 hat insoweit die gleiche rechtsstaatliche Qualität wie die konkrete Gefahr bzw. das Störerprinzip. Mit anderen Worten: Das System der geltenden StPO würde gesprengt, wenn man so etwas einführen würde. Man suggeriert aber, daß dies in der StPO geregelt werden könne. Man würde dann so etwas wie einen Vorverdächtigen schaffen. Letztendlich eröffnet meiner Meinung nach das Polizeirecht einen größeren Handlungsraum als die Strafprozeßordnung, weil nämlich die Möglichkeit einer Gefahr zeitlich vor dem Tatverdacht liegt.

Dies würde bedeuten, daß die Regelung für informationelle Aktivitäten und die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten - so sieht es auch der Entwurf vor - im Polizeigesetz geregelt werden. Allerdings müßte eine Beweisverwertungsregelung in der StPO gefunden werden, nach der das, was an Informationsverarbeitung, insbesondere an Datenerhebung auf der Grundlage des Polizeirechts erfolgt,

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

nicht unbedingt als Beweismittel nach der StPO zur Verfügung stehen muß. Insoweit komme ich abschließend zu dem Ergebnis, daß die Vorfelderöffnung durch das Polizeirecht geboten und auch verfassungsrechtlich zulässig ist, also die Regelung der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten.

Lassen Sie mich abschließend eine Bemerkung zu der von mir vorhin dargestellten Kritik von Vertretern der Staatsanwaltschaft an der polizeilichen Vorfeldarbeit machen: Wenn hier der nahende Polizeistaat beschrieben wird, die Polizei als Feind und die Staatsanwaltschaft als Hüter des Rechtsstaats dargestellt wird, so muß eine um Rechtsstaatlichkeit bemühte Polizei - das hat sich in der Vergangenheit bewiesen - Fragen an diese Kritiker richten dürfen. Die Gefahr, daß die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten zum Einfallstor für polizeiliche Omnipräsenz und Omnipotenz durch Datenverfügungsmacht über jedermann werden kann, liegt auf der Hand. Die Kritik ist insoweit berechtigt, und Restriktionen sind geboten. Wenn Kritiker der Staatsanwaltschaft dabei aber auf die konkrete Gefahr und das Störerprinzip als eherne Schwellen für polizeiliches Einschreiten verweisen, so ist diese Kritik - das habe ich schon gesagt - nur dann konsistent, wenn für § 152 Abs. 2 StPO dasselbe gilt. Hier muß man indes feststellen, daß dieselben Autoren, die die Rolle der StPO als Wächter und Hüter des Rechtsstaates anmahnen, hinsichtlich der Voraussetzungen des § 152 Abs. 2 dann gar nicht mehr pingelig sind, wenn sie einmal selber das Sagen haben. Das gilt etwa dann, wenn sie staatsanwaltschaftliche Ermittlungen ohne begangene Straftaten für zulässig halten. Ich meine, Kritik an der polizeilichen Tätigkeit im Vorfeld der konkreten Gefahr und des konkretisierbaren Tatverdachts ist nicht mehr seriös, wenn dahinter Organisationsinteressen und Prestigege-sichtspunkte aufscheinen. Nicht mehr glaubwürdig ist die Kritik indes dann, wenn der Datenschutz gegenüber der Polizei als Disziplinierungsmittel benutzt wird, diesem Datenschutz dann aber im Binnenbereich der Staatsanwaltschaft gegenüber dem Datenschutzbeauftragten nur noch untergeordnete Bedeutung beigemessen wird.

Die Polizei hat in der Vergangenheit bewiesen, daß sie zumindest bemüht ist, den Datenschutz ernst zu nehmen. Ich meine, daß auch die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der neuen Eingriffsermächtigungen künftig davon abhängen wird, ob sich in der polizeilichen Praxis eine restriktive Gesetzesanwendung etabliert, die die Grundrechte der Bürger möglichst schont. Damit hätte die Polizei den mit diesen neuen Ermächtigungen eingeräumten Vertrauensvorschuß auch verdient.

Vorsitzender: Herr Polizeipräsident Kniesel, ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen. Als nächster hat das Wort Herr Polizeipräsident Dr. Liskan. Ich darf noch anmerken, Herr Dr. Liskan, daß Ihre Zusage inzwischen gefunden worden ist und gleich verteilt werden wird.

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Dr. Liskan: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich bedauere, daß ich etwas plakativ in zehn Minuten reden muß, was den einen oder anderen auch stören wird. Ich bedauere das deswegen, weil die schriftliche Ausarbeitung von mir vom 5. Juni noch nicht vorliegt. Wenn Sie aber nachgeliefert wird, ergibt sich vielleicht aus ihr, was ich wirklich meine.

Für den Leiter einer Polizeibehörde, der zur Novellierung eines Polizeigesetzes befragt wird, kann es nicht darum gehen, für möglichst umfassende und im Sinne der Effektivität verwaltungsfreundliche Eingriffsbefugnisse zu plädieren. Er hat vielmehr die Belange der ihm anvertrauten Bürger und Beamten zu beachten. Das zwingt zu einer kritischen Betrachtung hinsichtlich der Anwendungsprobleme in der Praxis und der Frage der Verfassungskonformität des geplanten gesetzlichen Instrumentariums.

Wenn ich wegen der Beschränkung der Vortragszeit auf wenige Minuten das Prüfungsergebnis vorwegnehme, ist die Feststellung unvermeidlich, daß der Regierungsvorschlag durchgreifenden praktischen und teilweise auch erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Das gilt nicht in gleichem Maße, um nur einige Beispiele zu nennen, für die Eliminierung des alten Ordnungsbegriffs, für das Schweigen zum Todesschuß oder für die Aktenhaltung und die Rasterfahndung. Das muß vorsorglich zur Differenzierung betont werden.

Es geht aber nicht darum, möglichst die Punkte aufzulisten, die zustimmungsfähig sind, sondern es geht darum, die Kritikpunkte aufzulisten. Deswegen gestatten Sie mir folgende Bemerkungen:

Der Entwurf folgt nicht in der Zielsetzung, aber in den Modalitäten teilweise einer vorkonstitutionellen Polizeitheorie, die den jeweiligen Polizeigesetzgeber für befugt hält, im selbst definierten Bedarfsfalle jedermann polizeipflichtig zu machen. Es geht also nicht nur um eine Anpassung des geltenden Gesetzes an datenschutzrechtliche Verfassungsvorgaben, sondern auch um eine Erweiterung polizeilicher Aufgaben und Eingriffsmöglichkeiten. Wird dieser Novellierungsentwurf Gesetz, wird sich die Polizeiarbeit bereichsweise in ihrer Rechtsqualität ändern. Auch die Polizeierfolge werden andere sein, ohne daß sich das Unrecht verringern muß. Wenn nämlich bei einer Gefahr jedermann polizeipflichtig werden kann, auch wenn er selbst in keiner Weise für die Gefahr verantwortlich ist, und wenn geheime polizeiliche Ausforschung mittels aktiver Täuschung in den Kreis der sogenannten polizeilichen Standardmaßnahmen einbezogen wird, dann wird jeder auf Dauer der Polizei aus dem Wege gehen, weil jeder lieber auf Vertrauen setzt und sich im Zweifel abwendet.

Adolf Arndt hat schon vor mehr als 20 Jahren vor dem Weg gewarnt, der zum Mißtrauen gegenüber jedermann und damit letztlich zum Verlust der Mitmenschlichkeit führt, wenn das Sicherheitsstreben den

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Mut zur Freiheit überlagert.

Die von mir schriftlich näher dargelegte Verfassungslage bestimmt folgendes: Im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes hat der zuständige Gesetzgeber keine beliebige Normsetzungsbefugnis, sondern die Aufgabe, zur Gewährung effektiven Rechtsgüterschutzes notwendige Schutzinstitutionen mit rechtlich einwandfreien Befugnissen zu schaffen. Dazu gehört neben der Rechtsprechung als Mittel der friedlichen Streitschlichtung die allgemeine und die besondere ordnungsbehördliche Verwaltung, wobei die Polizei im engen Sinne als Hilfsorgan anderer Amtswalter oder als Nothilfe in akuten Gefahren dienen kann. Der Polizeigesetzgeber kann und muß die Organisation und das Vorgehen dieser Polizei regeln. Die Frage, welche Rechtsgüter gegebenenfalls betroffen sind, von wem die Gefahr ausgeht, wer hierfür verantwortlich ist und wer materiell-rechtlich in Anspruch genommen werden kann, bestimmt sich nach den Vorschriften, die der jeweils für die betroffenen Sachgebiete zuständige Gesetzgeber erlassen hat. Was z. B. der Bundesgesetzgeber im Bereich der Nutzung der Kernenergie an Verantwortlichkeiten geregelt hat, bindet die Polizei. Gleiches gilt für den Bereich der zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Verantwortlichkeiten. Daneben kann der Polizeigesetzgeber keine zusätzlichen sogenannten Polizeipflichtigkeiten schaffen. So wie die Prozeßordnungen, die wir kennen, auch nur bestehende Sozialpflichtigkeiten, die sich aus den Beziehungen der Betroffenen untereinander ergeben, zum Zweck der Operationalisierung konkretisieren können, ebenso können Polizeigesetze nur bestehende Polizeipflichtigkeiten näher bestimmen. Ein Polizeigesetz kann als Verfahrensgesetz niemanden polizeipflichtig machen, der nicht schon aus anderen Rechtsgründen beteiligt ist.

Aus diesen Verfassungsvorgaben folgt konkret, daß z. B. alle gedachten Kontrollbefugnisse gegenüber jedermann, der weder als Störer noch als Nothelfer in Betracht kommt, entfallen müssen. Das war schon die Erkenntnislage des vorigen Jahrhunderts. Nicht jeder im sogenannten räumlichen Umfeld irgendeiner gefährdeten Person muß sich kontrollieren lassen, es sei denn, es gibt Hinweise auf ihn als Gefahrenquelle. Notfalls muß die gefährdete Person zu Hause, also im eigenen Sicherheitsbereich bleiben. Wer die Polizei in irgendeiner Angelegenheit um Auskunft oder Hilfe bittet, sollte nicht, wie es geplant ist und in der Praxis weithin geschieht, beliebig einer Fahndungskontrolle ausgesetzt sein.

Die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ist der Polizei von Verfassungswegen untersagt. Sie darf nicht mit Hilfe falscher Papiere jemanden täuschen, um diesem etwas zu entlocken, was er, träte die Polizei ihm mit offenem Visier gegenüber, für sich behalten dürfte. Die Täuschung im Rechtsverkehr zum Zweck der Vorteilsverschaffung ist anders als die schlichte Lüge nicht deswegen rechtswidrig, weil es im Strafgesetzbuch steht, sondern sie ist strafbar, weil sie Unrecht ist. Staatlicher Betrug wird nicht des-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

wegen rechtens, weil es im staatlichen Interesse geschieht. Der Vergleich zur Freiheitsberaubung durch Festnahme und zum Hausfriedensbruch durch staatliche Durchsuchungen greift zu kurz, weil diese Maßnahmen stets offen geschehen und sofort judikativ kontrollierbar sind. Beim Einschleichen in eine Wohnung oder in das Vertrauen bleibt jede Chance zur Abwehr von Ausforschung auf der Strecke. Der Mensch wird zum Objekt. An die Wallraf-Methoden, die wir kennen, darf ich erinnern.

Ähnlich problematisch ist der Versuch, eine sachliche Auskunftspflicht erstmals in der Polizeigeschichte in Deutschland zu begründen. Das Grundrecht des Schweigens geht bei den Fällen heimlichen Ausfragens ins Leere. Auch bei der offenen Befragung genügt schwerlich eine Belehrung nach der Strafprozeßordnung über Aussageverweigerungsrechte, weil es nämlich auch außerhalb des Strafverfahrens Aussageverweigerungsrechte anderer Art zum Selbstschutz, zum Angehörigenschutz usw. gibt. Nicht einmal im Strafverfahren muß jemand vor der Polizei aussagen. Nun aber soll ihm polizeirechtlich eine Aussagepflicht auferlegt werden, ohne daß anderweitige Verwertungsverbote vorgesehen sind. Herr Bönninghaus hat dies im übrigen in seiner Zuschrift auch kritisiert. Hier wirft der Entwurf mehr Fragen auf, als er beantwortet.

Zum Problem des Todesschusses enthält der Entwurf keinen Novellierungsvorschlag. Das ist, wie ich betonen möchte, auch nicht zwingend erforderlich, weil § 41 des geltenden Polizeigesetzes auch jetzt schon im Fall der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben den Schußwaffengebrauch erlaubt, auch wenn der Tod ersichtlich in Kauf zu nehmen ist. Insoweit sind in diesem Lande auch nie zum Schußwaffengebrauch bei gefährlichen Geiselnahmen, etwa bei den Fällen hier in Düsseldorf, rechtliche Bedenken ins Feld geführt worden. Im übrigen hat jeder, der gefährdet ist, einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf den Einsatz der erforderlichen Schutzmittel. Dies schließt gleichzeitig jede Reduzierung zulässigen Schußwaffengebrauchs auf jene Fälle aus, in denen er das sogenannte einzige Hilfsmittel ist. Es kann und darf nicht auf die mathematisch einzig richtige Hilfe ankommen, die gegebenenfalls auch erst später verifiziert werden kann, es geht vielmehr um das im Augenblick der Handlungsentscheidung adäquate Mittel. Das kann Nachgiebigkeit jetzt und Schußwaffengebrauch später sein. Wichtig ist, daß die Polizei nicht mit Dolus directus töten, aber den Tod in Kauf nehmen darf, wenn dies zur Rettung unschuldigen Lebens unvermeidlich erscheint.

Nun zu einem anderen Punkt: Eine unnötige Übernormierung stellen aus meiner Sicht die sogenannten Behördenleitervorbehalte dar, durch die bestimmte Eingriffe von einer Gestattung durch den Polizeipräsidenten abhängig gemacht werden soll. Ich meine, sie sind überflüssig, weil ihre Außerachtlassung im Einzelfall ohne Folgen für die Verwertung der so gewonnenen Erkenntnisse sein soll. Damit haben diese Vorbehalte nur internen Kompetenzwert. Solche reinen

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

beamtenrechtlichen Regelungen, ohne Auswirkungen auf den Polizeipflichtigen, gehören nicht in ein Verfahrensgesetz, sondern allenfalls in Verwaltungsvorschriften, wie wir das auch heute schon bei § 9 kennen.

Im übrigen sind diese Vorbehalte bemerkenswerterweise dort eingeplant, wo die Voraussetzungen für Eingriffshandlungen besonders vage formuliert sind, also erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken begegnen. Wegen der Einzelheiten muß ich auch hierzu auf meine schriftliche Stellungnahme vom 5. Juni verweisen.

Das gleiche gilt für die teils verfassungsrechtlich gebotenen, teils einfach gesetzlich geplanten Richtervorbehalte. Sie könnten den Eindruck vermitteln, als solle ein Maximum an Rechtsstaatlichkeit gesichert werden. Damit wird übersehen, daß der Judikative im Vergleich zur Exekutive von Verfassung wegen kein höheres Maß an Rechtsanwendungstreue zukommt und daß ihr auch keine bessere Normauslegungsqualität zugewiesen ist. Jede Norm muß von Verfassung wegen aus sich heraus so klar sein, daß es möglichst nicht zu beliebigen Interpretationen kommen kann. Im übrigen sind die grundgesetzlich vorgeschriebenen Richtervorbehalte nicht zur besseren Normauslegung, sondern zur personalen Mediatisierung der Exekutivmacht geschaffen worden. Die Richterentscheidungen sind also keine Rechtsprechungsakte, sondern Verwaltungsakte, ohne sie sollen die Handlungen der Exekutive mangels funktioneller Zuständigkeit nichtig sein. So ist das neuerdings auch bei Maunz-Dürig-Herzog-Scholz nachzulesen. Welche Konsequenz die Außerachtlassung der Richtervorbehalte nicht verfassungsrechtlicher Art haben soll, sagt der Entwurf nicht. Bei den verfassungskräftigen Richtervorbehalten verzichtet er nach wie vor auf die Herbeiführung der Entscheidung des an sich allein zuständigen Richters, wenn die Polizei wegen Gefahr im Verzug wie meistens vorgreiflich gehandelt hat und der Eingriff zuvor beendet ist.

Ich komme zu den Anwendungsfragen: Neben den rechtlichen Bedenken gibt es aus der Sicht der Praxis beachtliche Anwendungsprobleme.

Ein Polizeigesetz, das von jedem Vollzugsbeamten beherrscht und gehandhabt werden muß, das zudem auch für den betroffenen Laien in seinen Grundzügen erfaßbar sein muß, kann auf präzise justitiable Tatbestandsbeschreibungen ebensowenig verzichten wie auf eine klare, einfache und anschauliche Sprache. Diesem Gebot der Normenklarheit werden die Entwürfe weithin nicht gerecht, wie beispielsweise die Reaktionen der Beamtenschaft auf die §§ 8 a, 9 b, 9 c, 9 d, 9 e und andere drastisch zeigen. Ersparen Sie mir dazu Zitate.

Die Fülle unbestimmter und zum Teil ganz unbestimmbarer Rechtsbegriffe verwirrt ebenso wie die ständige Verwendung von abstrakten statistischen Begriffen wie Datenerhebung und Datenabgleich, obwohl konkret das Beobachten, das Befragen, das Photographieren,

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

das Aufschreiben, das Belauschen und das Vergleichen gemeint ist. Zu diesem Problem der Normierung voraussetzungsloser Normen hat Wagner in seinem Vortrag in der Polizeiführungsakademie am 15. Juni 1988 das seine gesagt. In den Ausführungen bei Kniesel und Böninghaus klingt das auch durch.

Was ich zur Sprache gesagt habe, gilt auch für den Einsatz von Geheimagenten, bei denen von Datenerhebung durch verdeckte Ermittler gesprochen wird. Das dient nicht der Normenehrlichkeit und verharmlöst eher die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser erdachten Ermittlungsmethoden. Dazu kommt die ganz unsystematische Überfülle von Paragraphen mit Buchstabenfolge. Auf § 8 folgen zwei Buchstabenparagraphen mit speziellen Befugnissen, auf § 9 sechs Buchstabenparagraphen, die mit § 9 inhaltlich selbst nichts zu tun haben. Mit den §§ 11 a bis 11 j ist es nicht anders. Hier zeigt es sich ebenfalls, daß es nicht lediglich um die Datenschutzfortschreibung geht, sondern um die Schaffung eines neuen Polizeigesetzes, das in Teilen die Grundlage der Polizeiarbeit verändert und auch die Polizei selbst ändern würde.

Diese Verbindung von unklaren und unübersichtlichen, von unverständlichen und verfassungsrechtlich zweifelhaften Regelungen wird zu praktischen Unzuträglichkeiten bis zur Fehlanwendung und Nichtanwendung führen und den Einfluß der politischen Polizeiführung vermehren, schon weil die Beamten bei Zweifeln fragen und vermehrt mit Weisungen bedient werden müssen. Näher läge es, wie es wiederholt angeregt worden ist, das ganze Polizeigesetz neu zu strukturieren, klar zu numerieren, die gesetzlichen Begriffe konkret zu benennen, so daß Praktiker und Laien anschaulich erkennen, was gemeint ist. Zugleich sollten verfassungsrechtlich bedenkliche Regelungen entfallen.

Ich komme zum Schluß: Zur Vermeidung von Mißdeutungen wegen der plakativen Kürze muß ich, wie ich eingangs bereits sagte, auf die schriftliche Stellungnahme verweisen. In zehn Minuten läßt sich ein Gesetz, das für Generationen bestimmt ist, nicht begutachten. In Abwandlung eines geflügelten Wortes von Rudolphi bei einem der bekannten Bitburger Gespräche könnte man sagen: Bei einem Polizeigesetz geht es um einen Seismographen des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates.

Brandt: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Beide Gesetzentwürfe werden nach meiner Meinung im wesentlichen dem Erfordernis gerecht, der Polizei das gesetzliche Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, das sie zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgabe der Gefahrenabwehr braucht, soll die Kluft zwischen dem umfassenden gesetzlichen Auftrag und der Möglichkeit der Verwirklichung nicht unvertretbar groß bleiben. Insoweit hielte ich Einschränkungen der vorgesehenen Ermächtigungen für nicht vertretbar.

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

Bei diesen Feststellungen lasse ich unberücksichtigt, daß im Gesetzentwurf der FDP-Fraktion Regelungen für Vertrauenspersonen und verdeckte Ermittler fehlen.

Bedenken gegen die Gesetzentwürfe habe ich insoweit, als sie durch die vielen Spezialregelungen und Verweisungen den Anwender zu Überfordern droht. Diesen Anwender sehe ich insbesondere in denjenigen Polizeibeamten, der ohnehin die schwersten Belastungen des Polizeidienstes zu tragen hat, nämlich dem Beamten auf der Straße. Dieser muß in sich spontan ergebenden Situationen richtige Ad-hoc-Entscheidungen auf der Grundlage eines komplizierten gesetzlichen Regelwerkes treffen. Ich bezweifle daß er dies in jeder Situation kann. Ich glaube, selbst Juristen wären überfordert. Die Zukunft wird erweisen müssen, ob diese Lage zu einem unvertretbaren Maß an Fehlentscheidungen, vermehrtem Wegsehen oder sonstigen Unterlassungen des Polizeibeamten führen wird.

Ich kann nicht den gesamten Inhalt meiner schriftlichen Stellungnahme vortragen und beschränke mich deshalb auf die für mich wichtigsten Anliegen zum Gesetzentwurf der Regierung.

Ich weise auf einige Ermächtigungslücken hin, die nach meiner Meinung die Polizei zu Untätigkeit in Fällen verurteilt, bei denen ich mir nicht denken kann, daß dies gewollt ist. Ich meine insbesondere die nicht vorgesehene Durchsuchung von Kontakt- und Begleitpersonen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 8 aus Gründen der Eigensicherung des einschreitenden Polizeibeamten bei der Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen. Ich meine ferner die nicht ausreichende Recherchemöglichkeit bei der Bearbeitung von Vermißtenfällen im Zusammenhang mit § 9 b. Weiter ist es nicht möglich, nach der Beute aus erheblichen Straftaten nach Vollstreckung der Strafe und damit Beendigung des Strafverfahrens zu suchen. Auch dies steht im Zusammenhang mit § 9 b. Ebenfalls im Zusammenhang mit dem genannten Paragraphen steht, daß es nicht möglich ist, sogenannte zweigleisige Ermittlungen durchzuführen. Schließlich ist zu nennen die Unmöglichkeit der Verdachtsverdichtung bei einer Reihe schwerwiegender kriminogener Sachverhalte, z. B. zur Bekämpfung des Frauenhandels zum Zwecke der Prostitution und der professionellen Rauschgiftkriminalität. Ich habe diese kurz beschriebenen Beispiele in meiner schriftlichen Stellungnahme ausführlicher dargestellt.

Ich möchte auch betonen, daß ich die im Gesetzentwurf vorgesehenen besonderen Mittel der Datenverarbeitung gemäß § 9 b und die Datenerhebung durch verdeckte Ermittler gemäß § 9 e für unverzichtbar halte. Ich habe dazu in meiner schriftlichen Stellungnahme Beispiele aufgeführt, die ich hier aus Zeitgründen nicht wiederholen möchte.

So überzogen die Forderung für manchen auf den ersten Blick aussehen mag, die Speicherung usw. bezogener Daten von Kindern vorzuse-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

hen, so halte ich dennoch eine solche Ermächtigung für bestimmte schwerwiegende Sachverhalte für erforderlich. Kinder begehen z. B. durchaus bereits sexuelle Gewalthandlungen, Raubhandlungen und Tötungshandlungen. Insoweit empfehle ich aus Vorbeugungsgründen eine Ergänzung zu § 11 a. Eine solche Regelung sieht im übrigen der Entwurf der FDP vor.

Für ergänzungsbedürftig halte ich diesen Paragraphen auch in Abs. 3 Nr. 1. Im Straftatenkatalog fehlt die Möglichkeit, zur vorbeugenden Bekämpfung organisierter Wirtschaftskriminalität Daten zu speichern. § 11 a Abs. 3 Nr. 1 enthält zwar unter anderem den Straftatbestand des Subventionsbetruges nach § 264 StGB, er deckt jedoch nur einen Bruchteil der organisierten Wirtschaftskriminalität ab. Ich halte es für erforderlich, zumindest die nachfolgenden Tatbestände, die als Grundtatbestände der organisierten Wirtschaftskriminalität anzusehen sind, bei der katalogmäßigen Auflistung des § 11 a zu berücksichtigen. Da ist einmal der Betrug nach § 263 StGB. Seine Tatbestandsmerkmale werden erfahrungsgemäß in jedem Wirtschaftsstrafverfahren erfüllt. Das gleiche gilt für § 267 StGB, also für die Urkundenfälschung. Das liegt praktisch in jedem Wirtschaftsverfahren vor.

Ich möchte meine Erfahrungen wie folgt zusammenfassen: Die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung kommt nicht ohne Informationsverarbeitung aus. Ohne Information gibt es keine Kriminalistik und damit keine Verbrechensaufklärung. Bei der sogenannten klassischen Kriminalität ist Auslöser für die Verdachtschöpfung einer Straftat die Mitteilung vom geschädigten Opfer oder eines Zeugen bei der Polizei. In der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle kann die Polizei aufgrund ihrer Aussagen von einem Anfangsverdacht im Sinne der Strafprozeßordnung ausgehen. Sie hat lediglich zu prüfen, welche Strafrechtsnormen durch den angezeigten Sachverhalt verletzt sein könnten. Im Laufe des weiteren Verfahrens sind dann dafür die Beweismittel zu beschaffen, daß die Tatbestandsmerkmale verwirklicht wurden. Gleichzeitig ist der Täter zu ermitteln. In diesen Fällen wendet sich also ein Bürger an die Polizei und bittet um Rechtsschutz.

Bei den sogenannten modernen Erscheinungsformen der Kriminalität gibt es häufig nur ungesicherte Informationen, die aus der Berufs- und Lebenserfahrung der Polizeibeamten auf die Begehung von erheblichen sozialschädlichen Straftaten schließen lassen, ohne daß ein Bürger die Polizei um Hilfe bittet. Die Informationen auf begangene und geplante Straftaten ergeben sich nicht aus dem Lebensumfeld betroffener Bürger, sondern aus dem Berufsalltag der Kriminalisten, z. B. durch Hinweise von Zuträgern oder Überhangerkenntnisse aus bearbeiteten Strafverfahren, ohne daß sich aus diesen Informationen ein Verdacht begründen ließe, der die Einleitung eines strafprozessualen Ermittlungsverfahrens erlaubte. Die Verdachtsschöpfung zielt hierbei nicht in Richtung einer bestimmten Straftat, sondern in Richtung bestimmter Straftäter. Um die kriminalistische Vermu-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

tung zu verifizieren, muß personenbezogen ermittelt werden. Dafür bestehen heutzutage keine eindeutigen Ermächtigungsgrundlagen. Kriminalpolitisch bedeutet dies, daß in den überwiegenden Fällen der leichten und mittleren Kriminalität die Polizei ohne rechtliche Schwierigkeiten den Verdacht begangener Straftaten begründen und entsprechend handeln kann, während sie im Bereich der schweren Kriminalität, die rücksichtslos, höchst gewinnorientiert und zumindest volkswirtschaftlich schädlich oder gemeinwohlschädlich begangen wird, keine rechtliche Befugnis zu verdachtsklärenden Ermittlungen besitzen. Dies ist nach meiner Meinung deshalb besonders unbefriedigend, weil gerade die Täter aus diesem Bereich die taktischen und rechtlichen Möglichkeiten kennen und nutzen, verdachtsbegründete Fakten zu minimieren. Die als Schutz für den braven Bürger gedachten Beschränkungen polizeilicher Handlungsmöglichkeiten wirken sich vorwiegend als Schutz für die rücksichtslosen Straftäter aus. Anders ausgedrückt: Die Schwelle für Verdachtsbegründung liegt bei sozial Schwachen niedriger als bei Wohlhabenden. Die Rechtsauffassung, polizeiliche Ermittlungen seien erst bei Begründung eines strafprozessualen Anfangsverdachts rechtlich zulässig, wirkt sich zum Nachteil der Minderprivilegierten aus oder, etwas überpointiert gesagt - so empfinden das viele Polizeibeamte, die ständig mit der Kriminalitätswirklichkeit konfrontiert sind -, wir laufen Gefahr, zu viele Kleine zu hängen und zu viele Große laufen zu lassen.

Lohmann: Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Bei den §§ 1 und 8 fällt auf, daß der Begriff der öffentlichen Ordnung aus diesen Vorschriften gestrichen worden ist. Die dazu vorliegende Begründung überzeugt meines Erachtens nicht. Die absolut herrschende Meinung in Wissenschaft und Rechtsprechung hält nach wie vor an der Legitimität sowie der praktischen Notwendigkeit und Realisierbarkeit der polizeilichen Ordnungsfunktion fest. Sie versteht nach wie vor die polizeilich zu wahrende Ordnung als Gegen- und Ergänzungsbegriff zur öffentlichen Sicherheit und definiert beide Begriffe nach Maßgabe alter, weit in die Polizeirechtsgeschichte zurückreichender Formeln.

Das ist auch keine Erfindung deutscher Rechtsgeschichte oder deutscher Juristen, sondern wir finden dieses Begriffspaar der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch in den Verfassungen und Gesetzen anderer Staaten wieder. Das anglo-amerikanische Recht operiert mit dem Begriff "public safety and order", das französische Recht mit dem Begriff "la surete et le bon ordre publiques", das italienische Recht mit dem Terminus "sicurezza generale, ordine pubblico". Sogar in der Verfassung der UdSSR findet man den Begriff der "staatlichen Sicherheit" und der "öffentlichen Ordnung".

Die öffentliche Ordnung hat somit den Charakter eines universellstaatsrechtlichen Grundbegriffs, ein Umstand, der, so meine ich, zu besonderer Skepsis gegenüber der These nötigt, er sei ausge-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

rechnet ab jetzt im deutschen Polizeirecht nicht mehr haltbar. Auch das Grundgesetz anerkennt diesen Begriff für schwerwiegende Eingriffe, so z. B. beim Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13. In Art. 13 Abs. 3 GG ist die polizeilich zu wahrende öffentliche Sicherheit und Ordnung als Begriffspaar *expressis verbis* genannt.

Auch die Generalermächtigungen in den Ordnungs- und Sonderordnungsvorschriften halten nach wie vor an diesem Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung fest. So ist nach ordnungsbehördlicher Vorschrift des § 19 ein Eingriff in die Rechte eines ganz Unbeteiligten auch unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung nach wie vor denkbar.

Der § 55 Abs. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes, der Eingriffe ohne vorausgehenden Verwaltungsakt und auch gleich Vollstreckung bedeutet, geht nach wie vor von einem Gefahrenbegriff aus, der auch die öffentliche Ordnung mit umfaßt.

Entscheidender Gesichtspunkt für die praktische polizeiliche Aufgabenerledigung sollte aber eigentlich die neue Vorschrift des § 12 a des Versammlungsgesetzes sein - er ist vor einigen Wochen in Kraft getreten -, wonach die Polizei Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anfertigen darf, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Wir haben also auf Bundesebene im Bereich des Versammlungsrechtes nach wie vor eine ganz aktuelle Vorschrift, die Eingriffe auch unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung rechtfertigt. Nach dieser neuesten versammlungsrechtlichen Vorschrift kann die Polizei bei einer Gefahr auch für die öffentliche Ordnung in das Grundrecht des Artikels 8 eingreifen, während nach der landesgesetzlichen neuen Vorschrift bei Ansammlungen, die weit unter dem Begriff der Versammlungen liegen, ein Eingriff nur noch möglich wäre, wenn die öffentliche Sicherheit tangiert ist. Wie man das in der Praxis den Polizeibeamten auch von der Rechtsgüterabwägung her begreiflich machen will, bleibt offen.

Ein weiterer praktischer Gesichtspunkt: Häufig kommt es vor, daß die Polizei gerufen wird, um verletzte Tiere von ihren Leiden zu erlösen. Das ist unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung immer ohne Probleme möglich gewesen. Wie soll das in der Zukunft gehen, wenn wir diese Vorschrift nicht mehr haben? - Der Polizist steht da - die Bevölkerung erwartet von ihm, das er etwas tut - und müßte jetzt eigentlich sagen, er könne das nicht, weil er keine Gesetzesgrundlage dafür habe. Wenn aber jemand vom Ordnungsamt käme, der sagte, das Tier müsse erschossen werden, dann könne er das im Wege der Amtshilfe ohne weiteres machen. Viel mehr als einen Lacher bekommt er dabei auch nicht. Ich weiß nicht, ob dies eine völlig überzeugende Lösung ist, wenn die Bürger sich ein sol-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

ches Rechtsspektakel ansehen. Ohne besondere Not sollte man also auf diesen Begriff nicht verzichten, zumal er, wenn man diesen Begriff beibehält, keine Verpflichtung darstellt, immer einschreiten zu müssen, sondern sehr wohl die Ermessensbreite erhalten bleibt. Wir haben so viele Kontrollorgane in diesem Staat, daß, so meine ich, irgendwelche Angst vor Willkür absurd ist.

Ich will noch etwas zu der vorhin angesprochenen Systematik sagen: Wenn § 8 eine Generalklausel ist, dann sieht es natürlich nicht so gut aus, dann mit den Buchstaben a, b, c Sondervorschriften hineinzubringen. Es gibt aber auch ganz gute Gründe dafür: Die Folgevorschriften können nämlich in den Kommentaren unter der gleichen Nummer gefunden werden wie heute auch. Nicht jeder muß dann umlernen. Wir haben früher einmal gelernt, Betrug sei § 263. Mich würde es schon ein bißchen irritieren, wenn wir jetzt auf einmal § 517 a dafür nennen würden. Wenn man einmal von dieser Systematik absieht, so gibt es auch ganz gute Gründe dafür, es so zu machen, wie es hier der Fall ist.

Zu § 9 c: In ihm taucht der Begriff "gesuchte Straftäter" auf. Ich will nur darauf hinweisen, daß man das vielleicht etwas präziser fassen sollte, weil das Irritationen hervorrufen kann. Es stellt sich die Frage, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Handelt es sich dabei um Personen, gegen die bereits ein Haftbefehl erlassen worden ist, oder handelt es sich um bereits verurteilte Straftäter, die zum Zwecke der Strafvollstreckung gesucht werden? Die Wendung "gesuchte Straftäter" ist deshalb auslegungsfähig und zu undeutlich. Deshalb sollte man vielleicht darüber noch einmal nachdenken.

Zu § 9 c: Hier geht es um die versammlungsrechtliche Regelung. Sicherlich ist es immer schon sehr zweifelhaft gewesen, ob die Formulierung in dem Entwurf von Nordrhein-Westfalen, die beginnt mit "Die Polizei kann bei oder in unmittelbarem Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen ...", nicht doch schon einen Eingriff in das Grundrecht des Artikels 8 darstellt. Ich neige sehr zu dieser Beurteilung. Wenn das aber so ist, ist zumindest in dem Umfang eine landesgesetzliche Regelung überhaupt nicht möglich. Eine solche Regelung wäre allenfalls so weit möglich, als der Bundesgesetzgeber keine Regelung getroffen hat. Der Bundesgesetzgeber hat aber nunmehr in § 12 a eine Regelung getroffen. Ob die besser ist oder nicht, ob sie so gut ist, wie die von Nordrhein-Westfalen, lasse ich einmal offen. Wenn aber eine solche bundesgesetzliche Regelung getroffen ist, dann ist meines Erachtens für eine landesgesetzliche Regelung kein Raum mehr. Das gilt zumindest insoweit, als in die wesentlichen Bestandteile des Artikels 8 eingegriffen wird.

Nun noch eine Bemerkung zum finalen Rettungsschuß: Sehr viel Originelles läßt sich dazu eigentlich nicht mehr sagen. Deshalb dazu nur ein paar wenige Anmerkungen:

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat bei der Neufassung des Polizeigesetzes im März 1980 die Aufnahme der Regelung über den finalen Rettungsschuß mit Mehrheit ausdrücklich abgelehnt. Im Innenministerium hört man nun von unterschiedlichen Vertretern im Anschluß an die Geiselnahme Gladbeck immer häufiger die Meinung, § 41 Abs. 2 "flucht- und verteidigungsunfähig" umfasse auch den Todesschuß. Es bleibe einmal dahingestellt, ob das richtig ist oder nicht.

Die Konferenz der Innenminister hat in der letzten Sitzung beschlossen, daß der Rettungsschuß einer gesetzlichen Regelung bedürfe. Das halte ich für einen ganz begrüßenswerten Schritt in die Richtung einer notwendigen bundeseinheitlichen Regelung in einer so wichtigen Rechtsmaterie. Die Polizei benötigt für diese schweren Eingriffe eine deutlich definierte und abgegrenzte öffentlich-rechtliche Ermächtigung. Man wird niemandem klar machen können, daß man in dem neuen Entwurf die Befragung eines Bürgers von Voraussetzungen abhängig macht und sich in dieser so wichtigen Materie weiterhin der Auslegungsfähigkeit und der Interpretierbarkeit hingibt.

Letztlich ist es auch überhaupt nicht wichtig, ob die Administration zu einer einheitlichen Auslegung dieser Vorschrift kommt. Der Polizeibeamte ist, wenn er dann vor dem Richter steht und eine öffentlich-rechtliche Vorschrift nicht vorhanden ist, wie jeder andere Bürger auch von Notwehr- und Nothilfavorschriften umgeben. Der Staat, der von ihm schwerwiegende Eingriffe verlangt hat, läßt ihn ganz allein. Das darf nicht sein. Der Richter entscheidet nicht nach Auffassungen von Vertretern der Administration, sondern nach dem geschriebenen Wortlaut des Gesetzes. Das muß er auch so tun.

Es bedarf doch nur eines kleinen Schrittes, wenn die Vertreter im Innenministerium sagen, das sei schon geregelt, dies zusätzlich hinter die Flucht- und Angriffsunfähigkeit hineinzuschreiben, damit es keine Mißverständnisse gibt. Für die Polizei wäre das eine große Hilfe.

Schmidt: Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Diskussion um die Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich des Polizeirechts macht mich als Polizeibeamten ein wenig betroffen. Warum? - Wenn man beispielsweise "Die Zeit" vom 2. Juni 1989 aufschlägt, findet man folgende Überschrift: "Unrecht wird Gesetz - die Polizei schafft Fakten, der Gesetzgeber legalisiert sie". Auch heute vormittag sind schon einige entsprechende Zitate gebraucht worden; ich erspare es mir, sie im einzelnen zu wiederholen.

Es wird, wie ich meine, bewußt oder unbewußt der falsche Eindruck erweckt, als würden der Polizei zusätzliche Befugnisse eingeräumt,

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

als würden die Befugnisse der Polizei ausgeweitet und nunmehr Tätigkeiten erlaubt, die der Polizei vorher versagt waren. Erlauben Sie mir dazu einige Bemerkungen:

Erstens. Ausgangspunkt aller Überlegungen ist das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsgesetzurteil anerkannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Grundrecht gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

Zweitens. Grundrechtseingriffe bedürfen aufgrund des Prinzips vom Vorbehalt des Gesetzes einer gesetzlichen Ermächtigung. Entscheidend ist - dieser Aspekt ist bisher viel zu kurz gekommen -, daß sich dieser Eingriffsbegriff gewandelt hat. Der klassische Eingriffsbegriff setzte fünf verschiedene, eng aufeinander bezogene Kriterien voraus, nämlich die Finalität des Handelns, die Unmittelbarkeit der Verletzung, ferner mußte der Akt des Staatsorgans ein Rechtsakt sein, dieser mußte die Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und dem betreffenden Grundrechtsträger regeln, und ein Eingriff war nur bei einseitig hoheitlichen Akten möglich durch Zwang und Befehl. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt waren, sprach man überhaupt von einem Grundrechtseingriff. Hinsichtlich all dieser Kriterien wurde der Eingriffsbegriff nach 1949 erweitert.

Nunmehr wird eine Grundrechtsverletzung auch bei faktischen Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte und bei mittelbarer Verletzung der Grundrechte angenommen. Bereits dann spricht man von einem Grundrechtseingriff. Was bedeutet das für die vorliegende Datenschutzproblematik? - Das Bundesverfassungsgericht hat zu der Frage, wann denn nun ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, nicht abschließend Stellung genommen. Es hat allerdings festgestellt, daß es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein belangloses Datum mehr gibt.

Ich meine, konsequent geht der Gesetzentwurf der Landesregierung davon aus, daß der Begriff der Datenerhebung im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes weit auszulegen ist. Jedes gezielte Beschaffen von Daten über den Betroffenen ist eine Erhebung, so steht es in der Begründung. Im FDP-Entwurf steht "jedes aktive Beschaffen".

Was personenbezogene Daten sind, ist in § 3 des Datenschutzgesetzes legal definiert.

Damit führt der veränderte Eingriffsbegriff dazu, daß nunmehr polizeiliches Handeln als grundrechtsrelevant qualifiziert wird, was früher als sogenanntes schlicht hoheitliches Handeln angesehen worden ist. Ich darf mir erlauben, das an einem ganz simplen Beispiel darzustellen:

Wenn ein Polizeibeamter in ein Telefonbuch schaute, was eine allgemein zugängliche Quelle darstellt, und dort die Telefonnummer

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

einer Person notierte, dann war man früher überhaupt nicht der Auffassung, daß das grundrechtsrelevant sein könnte. Heute wird man hingegen sehr schnell dazu kommen, daß das bereits einen Grundrechtseingriff darstellt.

In Konsequenz dessen gehen beide Gesetzentwürfe ja davon aus - das unterstreicht die Richtigkeit meiner Feststellung -, daß Daten erhoben werden dürfen, die aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können. Das ist in beiden Gesetzentwürfen enthalten. Damit ist das Dilemma vorprogrammiert: Geht man richtigerweise von einem sehr weiten Begriff der personenbezogenen Daten aus, bei dem es sogar keine belanglosen Daten mehr gibt, und qualifiziert man jedes gezielte oder aktive Beschaffen derartiger Daten als Erhebung, müssen sich daraus zwangsläufig Folgerungen für die Reglungsdichte und Regelungstiefe polizeilicher Befugnisnormen ergeben.

Die Polizei hat schon zu allen Zeiten Informationen, also auch personenbezogene Daten, erhoben, um mögliche Gefahrenherde und etwaige Verursacher zu erkennen und einzuschreiten, bevor es überhaupt erst zu einer konkreten Gefahr oder einer Straftat kommt. Man müßte erkennen, wie sich die Qualität der polizeilichen Arbeit verändern soll. Im übrigen liegt darin auch gerade der Sinn des Streifendienstes. Polizeiliche Präsenz vor Ort soll ja nicht dazu führen, daß der Beamte vom Bürger wahrgenommen werden kann, sondern er soll auch dazu führen, daß der Beamte, der im Streifenwagen sitzt, Geschehensabläufe wahrnimmt, Personen beobachtet, um eben einschreiten zu können, wie ich es dargestellt habe, bevor es zu einer Gefahr oder Straftat kommt.

Rechtsstaatliches Handeln der Polizei erfordert verfassungskonforme gesetzliche Grundlagen zur Datenerhebung und zur weiteren Verarbeitung der Daten. Um ein Mißverständnis gleich auszuräumen, das immer wieder auftritt: Datenschutz wird im Bereich der Polizei immer gleich in Beziehung gesetzt zu Computern, zu Datenverknüpfung und zu irgendwelchen Möglichkeiten, einen gläsernen Menschen zu schaffen. Wenn man sich den Entwurf ansieht, erkennt man, daß es darum bei der Datenerhebung, die hier in wesentlichen Bereichen zu thematisieren ist, gar nicht geht. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes ist es nämlich gleichgültig, ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert erfolgt, ob es offen oder heimlich geschieht, ob es sich um sogenannte harmlose oder sensible Daten handelt, ob sie auf eine bestimmte Person abzielt oder Personen sozusagen zwangsläufig bzw. faktisch einbezogen werden. Man benötigt immer eine gesetzliche Grundlage.

Die Konsequenz hat der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen in einem Fall schon gezogen; denn das Datenschutzgesetz NW ist neu gefaßt worden. So ist beispielsweise die Erhebung von personenbezogenen Daten jetzt ebenfalls im Datenschutzgesetz geregelt. Früher war das nicht so. Auch die Verarbeitung von Daten in Akten ist

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

im Datenschutzgesetz geregelt; früher war das nicht so. Die Konsequenz: Polizeiliche Normen müssen sich an den rahmengesetzlichen Vorgaben beispielsweise des Datenschutzgesetzes NW orientieren.

Eine Veränderung des Eingriffsbegriffs erfordert zwangsläufig eine Veränderung des Systems der Befugniswahrnehmung. Zwei Aspekte sind hier herausgestellt worden. Ich erspare es mir, dazu im einzelnen Stellung zu nehmen und verweise insoweit auf meine schriftliche Stellungnahme. Da geht es einmal um die Abkehr von dem Vorliegen einer konkreten Gefahr und zum anderen um die Abkehr von der Inanspruchnahme des Störers oder des klassischen Nichtstörers. Ich bin der Auffassung, daß es unmöglich ist, polizeiliche Aufgabenwahrnehmung sachgerecht vorzunehmen, wenn man die Eingriffsbefugnisse beschränkt auf das Vorliegen einer konkreten Gefahr oder das Handeln an den Störer- bzw. Nichtstörerbegriff koppelt. Ich betone noch einmal, um das deutlich zu sagen, daß die Ursache nicht ist, daß die Polizei nunmehr mehr Informationen erheben will, mehr Observierungen durchführen will oder mehr Identitätsfeststellungen vornehmen will, sondern Ursache dafür ist ein geändertes Grundrechtsverständnis.

Nicht richtig ist, daß die bisherige Praxis der Polizei, wie immer wieder behauptet wird, durch Bereitstellung von Normen lediglich legalisiert werden soll. Durch die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen in den Normen, wie beispielsweise hier im GFDPol, sowie durch die verfahrensrechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist vielmehr eine erhebliche Einschränkung der polizeilichen Datenverarbeitungspraxis beabsichtigt. Mein Vorredner hat dazu ein Beispiel aus dem Bereich der öffentlichen Versammlungen aufgezeigt. Ich darf dieses Beispiel noch einmal aufgreifen: Bis jetzt haben wir für das Videographieren bei öffentlichen Versammlungen keine spezielle gesetzliche Regelung. Wie unterschiedlich das ist, kann man an den beiden Gesetzentwürfen durchaus sehen. Der neue § 12 a des Versammlungsgesetzes läßt beispielsweise das Videographieren von Teilnehmern zu, wenn von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Im GFDPol ist die Einschränkung wesentlich größer. Man mag darüber streiten, was sinnvoll ist. Darum geht es mir aber nicht, sondern mir geht es darum, ganz klar zu dokumentieren, daß hier gravierende Unterschiede vorhanden sind. Bild- und Tonaufzeichnungen dürfen danach nur angefertigt werden, wenn von den Personen in ihrer Umgebung Gewalttätigkeiten unmittelbar drohen. Von daher geht es also überhaupt nicht darum, daß hier nur bestimmte Verhaltensweisen und Handlungen der Polizei gesetzlich festgeschrieben werden sollen.

Die zu regelnde Gesetzesmaterie ist ausgesprochen komplex. Viele fordern einfache Normen, einfache Regelungen. All diejenigen, die sich bisher die Mühe gemacht haben, Entwürfe - auch Alternativentwürfe - vorzulegen, mußten aber erkennen, daß einfache Regelungen bei diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht möglich

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

sind. Bereichsspezifische Amtshilfe sowie präzise gesetzliche Regelungen, die ausgehen von dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Eingriffsintensität, noch abgestuft durch Zulässigkeitsvoraussetzungen für die verschiedenen Eingriffsmaßnahmen, und danach organisatorische sowie verfahrensrechtliche Vorkehrungen gegen eine Gefährdung des Persönlichkeitsrechts enthalten sollen, können nicht so gefaßt werden, daß die Voraussetzungen und der Beschränkungsumfang im einzelnen schon auf den ersten Blick klar und erkennbar sind. Alle bisher vorliegenden Gesetzentwürfe wiesen eine gewisse Unübersichtlichkeit auf. Obwohl auch der Gesetzentwurf der Landesregierung der Gefahr einer Verrechtlichung erlegen ist, was allerdings aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wohl nicht zu ändern sein dürfte, ist eine Sprache und Systematik gewählt worden, die nach meiner Überzeugung bei näherer Betrachtung sachgerecht ist.

Abschließende Bemerkung: Der Gesetzgeber ist gefordert, den Interessenkonflikt zwischen innerer Sicherheit und individueller Freiheit im Rahmen praktischer Konkordanz zu bewältigen. Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung ist dazu nach meiner Einschätzung eine geeignete Grundlage.

Alfter: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich bemühe mich, innerhalb des Zeitrahmens zu bleiben und verweise deswegen bezüglich einzelner Beispiele auf meine schriftliche Stellungnahme.

Vorab eine Bemerkung zur mir als dringlich erscheinenden Gesetzgebung: Bereits heute morgen wurde der Übergangsbonus erwähnt, der uns zur Verfügung steht. Es besteht aber die ganz deutliche Gefahr, daß der Übergangsbonus demnächst von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mehr anerkannt werden wird. Beispiele sind dafür bereits in anderen Bundesländern vorhanden.

Zum Sinn der Gesetzgebung, womit ich bereits ein Ergebnis vorwegnehmen möchte: Die vorliegende Gesetzgebung kann nicht zum Inhalt haben, die Kompetenzen der Polizei zu erweitern. Sinn der Gesetzgebung muß es vielmehr sein, das polizeiliche Tätigwerden an ein geändertes Verfassungsverständnis anzupassen, das gilt insbesondere für ein verändertes Verfassungsverständnis zum Eingriffsbegriff. Ich darf Ihnen dazu ein Beispiel geben:

Zu einer vernünftigen organisierten kriminalistischen Verbrechensbekämpfung und Verbrechensvorbeugung gehört das Mittel der Observation zu den Standardmaßnahmen der Polizei. Ich habe selber noch als Anwärter gelernt, daß die Observation eines potentiellen Störers dem schlicht-hoheitlichen Handeln zuzurechnen ist. Diese Auffassung ist heute nicht mehr haltbar. Das ist ein Beispiel dafür, daß sich nicht das polizeiliche Handeln oder das polizeiliche Tätigwerden geändert hat, sondern daß sich die rechtlichen Bedingungen geändert haben, unter denen dieses polizeiliche Tätigwerden

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

stattfindet. Die Polizei drängt mit ihren Maßnahmen nicht über die ihr bisher gezogenen Grenzen hinaus, sondern - das gilt auch beim vorliegenden Gesetzentwurf - die Grenzen werden zugunsten der Rechte des Bürgers enger gefaßt und vor allen Dingen präzisiert.

Zum Thema Aufgabenzuweisung: Die Strafverhütung und die Vorbereitung auf Strafverfolgung waren immer schon Aufgaben der Polizei. Insofern hat sich die Aufgabenstellung nicht geändert. Eine Änderung ist aber in zweierlei Hinsicht eingetreten: Was die Polizei bisher unter dem Begriff der Straftatenverhütung als schlicht-hoheitliches Handeln beschrieben hat, bedarf nunmehr, auch wegen des eben erwähnten verschärften Eingriffsbegriffs, einer präziseren Aufgabenzuweisung. Ich möchte das an einem Beispiel erläutern:

Die Kriminalpolizei wertet ihren Meldedienst aus und stellt fest, daß bestimmte Begehungsformen des Einbruchsdiebstahls meinetwegen zum Nachteil von Juweliergeschäften, von Pelzgeschäften und von Banken erkennbar sind. Eine Polizeibehörde bittet die Industrie- und Handelskammer um die Anschriften der in ihrem Bereich ansässigen einschlägigen Juweliere. Ziel der Maßnahme soll es sein, daß die Polizeibehörde an die Geschäftsinhaber herantritt, um ihnen Präventionsratschläge zu geben. Das ist eine Datenerhebung. Wenn wir der Polizei nicht die Aufgabe der Straftatenverhütung *expressis verbis* im Gesetz zuweisen, wäre diese Datenerhebung mangels Zuständigkeit rechtswidrig. Die Polizei hätte nicht die Möglichkeit, diese Daten zu erheben.

Nun zum Thema bereichsspezifischer Datenschutz: Dies bedeutet zugunsten des möglicherweise betroffenen Bürgers eine präzisere Aufgabenzuweisung. Die Frage: "Wer darf was?", ist ein entscheidendes Kriterium der Rechtmäßigkeit öffentlicher Verwaltung. Wenn der Gesetzgeber will, daß die Polizei Straftaten bereits im Vorfeld, d. h. also vor Bestehen einer konkreten Gefahr im herkömmlichen Sinne, verhütet, so muß diese Aufgabenzuweisung im Gesetz niedergelegt werden. Wenn es gewollt ist, daß sich die Polizei auch durch Nutzung ihrer Erkenntnisquellen auf die zukünftige Strafverfolgung vorbereitet, so muß auch diese Aufgabe *expressis verbis* in das Gesetz geschrieben werden. Wird diese Aufgabenzuweisung unterlassen, so nimmt man der Polizei ihre Erkenntnisquellen und zwingt sie, sich in jedem Einzelfall bei einer Straftat ihre Erkenntnisquellen neu zu erschließen. Die Konsequenzen für die Kriminalitätsbekämpfung sowohl im gefahrenabwehrenden Sinne als auch im strafverfolgenden Sinne liegen auf der Hand. Ein Mittelweg ist da nicht vorstellbar.

Folgt man den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichtes zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so muß man die Konsequenzen ziehen: Entweder weist man der Polizei die entsprechenden Aufgaben zu, oder man unterläßt es. Unterläßt man es aber, dann muß man auch einem in diesem Falle extensiv ausgelegten Freiheitsbegriffs willen, ein erhöhtes Maß an Kriminalität und damit auch eine

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

unkontrollierte Einschränkung von Grundrechten durch Dritte, nämlich durch potentielle Straftäter, in Kauf nehmen.

Lassen Sie mich nun eine Bemerkung zur Vorbereitung auf die Strafverfolgung machen: Um was geht es denn inhaltlich? - Inhaltlich geht es darum, durch Speicherung personenbezogener Daten und Anlage sogenannter Kriminalakten kriminalistisches Wissen für die Polizei auszuwerten und nutzbar zu machen. Hier würde beispielsweise der Rückgriff auf die Auszüge aus dem Bundeszentralregistergesetz nicht ausreichen, weil in diesen Auszügen keine kriminalistischen Erkenntnisse vorliegen. Sinn einer solchen Vorbereitung auf die Strafverfolgung muß es sein, die vielleicht zu erwartenden Taten eines möglichen späteren Straftäters zu erwägen und sich auf die Strafverfolgung vorzubereiten, insbesondere dann, wenn es sich um einen Täter handelt, bei dem eine Wiederholungsgefahr anzunehmen ist. Es kann nicht sein, daß die Polizei in jedem Fall einer erneuten Straftat erkenntnismäßig sozusagen bei null anfangen muß.

Nun einige Worte zur Frage des verdeckten Ermittlers: Grundsätzlich ist zu den Formen organisierter Kriminalität anzumerken, daß sich diese durch Maßnahmen strikter Abschottung in horizontaler wie in vertikaler Hinsicht auszeichnet. Planungs-, Finanzierungs-, Handlungs- und Absatzebene sind voneinander getrennt. Organisiertes Verbrechen ist durch zum Teil rigorose Abschottungsmaßnahmen gegenüber der Strafverfolgung und damit überhaupt gegenüber Maßnahmen der Polizei geprägt. Dies bedeutet sowohl die Einflußnahme auf Zeugen, die bis zu lebensbedrohendem Verhalten gehen kann, als auch echte Schutz- und Fürsorgemaßnahmen zugunsten der in Verdacht geratenen Mitglieder der eigenen kriminellen Struktur.

Haben sich solche Organisationsformen einmal verfestigt, so geht von ihnen eine erhebliche Gefahr aus. Als kurz gefaßtes Ergebnis einer seit Jahren in Fachkreisen geführten Diskussion kann man festhalten: Wir haben zwar in der Bundesrepublik noch keine mafia-ähnlichen oder "Cosa-Nostra"-ähnlichen Strukturen, wie sie z. B. in Süditalien und den USA bestehen, aber es ist nicht zu verkennen, daß auch in Deutschland Ansätze zu derartigen Deliktformen anzunehmen sind. Dabei gehört es zu den Kennzeichen organisierter Kriminalität, daß sie sich nicht auf bestimmte, möglicherweise typische Delikte konzentriert, sondern geradezu nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten da ihre Aktivitäten entfaltet, wo der höchstmögliche Profit zu erwarten ist. Dabei sind nicht nur die klassischen Bereiche Rauschgiftkriminalität und Falschgeldhandel zu nennen. Betroffen ist auch das Wirtschaftsleben - ich verweise auf den gesamten Bereich der Wirtschaftskriminalität -, sondern auch der Bereich des Umweltschutzes - das Thema der Atomülltransporte ist uns allen noch einigermaßen geläufig - und das Feld des internationalen Waffen- und illegalen Anlagenhandels.

Derartig organisierte und abgeschottete Kriminalitätsformen sind gegenüber herkömmlichen polizeilichen Methoden weitgehend resi-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

stent. Eine erfolgreiche Abwehr der von dieser Kriminalitätsform drohenden Gefahren kann nur durch das Nutzbarmachen von Insider-Wissen erfolgen. Aussagen von Zeugen und Betroffenen lassen sich in diesem Bereich nur selten erwarten. Strafprozessuale Maßnahmen sind erst nach Vorliegen des notwendigen Tatverdachts im Sinne der StPO angezeigt. Es wird sich aber als notwendig erweisen, Strukturen organisierten Verbrechens bereits im Vorfeld der Begehung konkreter Straftaten zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken, mindestens aber die notwendige Vorsorge für die Verfolgung künftiger, aus diesem Bereich drohender Gefahren zu treffen. Als erfolgversprechendes Mittel der Gefahrenabwehr bietet sich hier der Einsatz von Polizeibeamten als "Verdeckte Ermittler" an. Im vorliegenden Entwurf der Landesregierung ist begrüßenswerterweise sowohl eine Legaldefinition des Verdeckten Ermittlers in § 9 e Abs. 1 enthalten als auch eine genaue Grenzziehung seiner Kompetenzen.

Dabei erscheint es mir insbesondere als wesentlich, daß dabei bezüglich des Verdeckten Ermittlers auf seine Funktion als Polizeivollzugsbeamter abgehoben wird. Damit ist legaliter klargestellt, daß der Verdeckte Ermittler keinen Sonderstatus hinsichtlich seiner strafprozessualen und beamtenrechtlichen Pflichten hat, sondern daß er auch bei seinem Einsatz im Rahmen der Gefahrenabwehr voll dem Legalitätsprinzip und dem Verbot der Begehung eigener Straftaten unterliegt. Damit ist klargestellt, daß es sich bei dem hier zugelassenen Instrument nicht um einen undercover agent oder einen Geheimagenten, wie Herr Dr. Lisken eben sagte, oder ähnliche abenteuerliche Konstruktionen handeln darf. Der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers kann sich nur im Rahmen der Verfassungs- und Rechtsordnung vollziehen. Andererseits müssen wir uns aber darüber im klaren sein, daß der Einsatz eines derartigen Instrumentes wegen des profunden Eingriffs in die Rechte des Bürgers eindeutig der Ermächtigung bedarf.

Zusammenfassend dazu möchte ich sagen, daß die hier vorgesehene Regelung in meinen Augen ein Mindestmaß dessen darstellt, was die Polizei zur Bekämpfung insbesondere der Straftaten der organisierten Kriminalität bedarf. Ich weiß, daß das Land Nordrhein-Westfalen damit bisher sehr restriktiv war und daß es andere Bundesländer gibt, in denen diese sehr enge Sichtweise so nicht geteilt wird, indem man den Aufgabenbereich des Verdeckten Ermittlers durchaus darüber hinausgehend sieht. Ich meine allerdings, daß die hier vorgesehene Regelung einerseits notwendig und andererseits auch praktikabel ist.

Ohldag: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich möchte mit den §§ 1 und 8 beginnen. Ich bedauere, daß beabsichtigt ist, die öffentliche Ordnung aus dem Gefahrenschutz herauszunehmen. Herr Lohmann hat bereits auf ein Beispiel hingewiesen, und ich will das noch einmal konkretisieren:

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
18-tu

Am Straßenrand wird ein schwerverletztes Reh entdeckt. Andere Stellen sind nicht erreichbar. Man sieht dem Reh an, daß es in der nächsten Zeit, möglicherweise in den nächsten Stunden, verendet. In der bisher gültigen Verwaltungsvorschrift heißt es unter Ziffer 41.13:

Der Schußwaffengebrauch gegen Tiere ist zulässig, wenn von ihnen eine Gefahr ausgeht, die insbesondere Menschen bedroht, und die Gefahr nicht auf andere Weise zu beseitigen ist. Verletzte oder kranke Tiere dürfen nur getötet werden, wenn die Befürchtung besteht, daß sie sonst unter Quahlen verenden würden und weder der Eigentümer bzw. der Tierhalter noch ein Tierarzt oder Jagdausübungsberechtigter kurzfristig zu erreichen ist.

Sollte es bei dieser Vorschrift bleiben, müßte die Ziffer 42.13 der Verwaltungsvorschrift aus meiner Sicht ebenfalls geändert werden.

Ich habe in der "Rheinischen Post" vom 24. 5. 1989 einen Artikel gefunden, in dem es heißt: "Muß eine Stadtpolizei Bürger schützen?". Abgesehen davon, daß ich diese Vorstellungen zum Teil für überzogen halte, muß ich nach meiner Meinung doch darauf hinweisen, daß der Sprecher des Innenministeriums gefragt wurde, wie er das denn sehe. Er antwortet darauf, alles sei so geregelt, daß eigentlich dieser Begriff des Schutzes der öffentlichen Ordnung wegfallen könne.

Weil ich vermute, daß Sie alle auch für heitere Artikel zu haben sind, lese ich einen Artikel aus der "Streife" vom Mai 1989 vor, und zwar unter der Rubrik: "Man lernt nie aus".

Rindviecher sind von Natur aus neugierig. Manchmal sind sie aber allzu vorwitzig, und das kann ihnen zum Verhängnis werden. So jedenfalls erging es einem Rind auf einer Weide im Oberbergischen. Was es auch immer dazu bewogen haben mag, das Rind begab sich mit dem Kopf zwischen die Astgabelung eines Baumes und steckte plötzlich hilflos fest. Das Tier zappelte zwar hin und her, doch nichts ging mehr. So sehr es sich auch um den Rückzug bemühte, nur Hilfe von außen konnte es noch aus seiner Zwangslage befreien.

Das war auch die Meinung besorgter Passanten, die die Polizei verständigten. Über Funk wurde der zuständige Bezirksbeamte zur "Unfallstelle" beordert. Nach Inaugenscheinnahme des Tatorts blieb ihm keine andere Wahl, als auf bewährtes Handwerkszeug - eine Säge - zurückzugreifen. Im Schweiß seines Angesichts sägte er trotz der Behinderung durch das zappelnde Vieh einen Keil in den abstehenden Ast. Durch Abbiegen des angesägten Astes gelang es ihm schließlich, den Würgegriff der Baumgabelung zu lockern, worauf das Rind schleunigst seinen Kopf aus der Schlinge zog.

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

Das ist ein typischer Fall einer Ordnungsstörung. Wenn dieser Gesetzentwurf so verabschiedet würde, wären wir nicht mehr in der Lage, solche Maßnahmen zu treffen. Ich glaube aber, daß wir alle trotzdem solche Regelungen herbeiführen würden. Wir wären aber auf dem Glatteis, daß das nicht gesetzlich geregelt wäre.

(Heiterkeit)

Ich merke, dieser Artikel ist hier bekannt. Nun könnte man sagen, bitte schön, der Bauer hätte für diesen angesägten Ast Regreßansprüche an die Polizei, denn er hatte ein probates Mittel, das der Polizei dann später mitgeteilt worden ist. Dem Polizeibeamten wurde gesagt:

Das hättest du einfacher haben können, erklärte ihm später ein versierter Landwirt und verwies auf ein bewährtes Mittel: Das Rind beim Schwanz packen, den Finger in das Loch darunter stecken, dann hättest du sehen können, wie das Tier voll hochgegangen wäre.

Hier tun sich einige Probleme auf, die man umgehen könnte, wie ich meine, indem man die Worte "oder Ordnung" hinter das Wort "Sicherheit" hinzufügen würde.

Zu § 8 a: Hier wäre eine redaktionelle Änderung angebracht, indem man statt der Formulierung "sind" sagt "grundsätzlich sind" oder "sollen". Denn bereits in § 8 a werden von der bindenden Vorschrift bei der Datenerhebung Ausnahmen zugelassen. Deshalb wäre es wohl glaubwürdiger, wenn man bereits vorne nicht diese absolute Bindung einbaute.

Ich komme zu § 8 b: Inhalt dieses Paragraphen ist die Befragung und die Auskunftspflicht. Es gibt sicherlich Fälle, z. B. bei angekündigtem Selbstmord oder bei einer Geiselnahme, wo uns die Belehrungspflichten der §§ 52 bis 55 Schwierigkeiten bereiten könnten. Wir würden dann nämlich keine Hinweise erlangen über das, was für uns notwendig ist, nämlich über die Persönlichkeitsstruktur des Betroffenen, über seine besonderen Interessensgebiete, über außergewöhnliche Empfindlichkeiten, über die nervliche und geistige Konstitution. Ich meine, man sollte hier eine Ausnahme zulassen. Es könnte auch sinnvoll sein, den nach meiner Meinung unumstößlich aufzunehmenden § 136 a mit einer Ausnahme zu versehen. Es kann durchaus sein, daß ich einem Selbstmordgefährdeten einen gesetzlich nicht vorgesehenen Vorteil zusichere, um ihn von der Verwirklichung seiner Absicht, sich selbst zu töten, abzubringen. Ähnliches könnte bei einer Geiselnahme der Fall sein. Wenn wir aber ein solches Mittel einsetzen sollten, müßten wir uns unter Umständen auf den § 34 des Strafgesetzbuches oder eventuell gar auf den übergesetzlichen Notstand berufen. Das hielte ich nicht für sehr glücklich.

Ich komme nun zu dem Begriff "Straftaten von erheblicher Bedeutung", der in § 9 (1) 2 a und noch an anderen Stellen verwendet wird: Ich bezweifle, ob die Begründung zu den Vorschriften tat-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

sächlich zutreffend ist. Man will hier - ich sage das jetzt mit meinen Worten - die Verhältnismäßigkeitsgrundsätze besonders deutlich herausarbeiten. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat Verfassungsrang und ist bei jedem Verwaltungshandeln zu beachten. Ich halte es nicht für sinnvoll, dies an den Straftaten aufzuhängen, zumal die Frage, was von erheblicher Bedeutung ist, nicht klärbar ist; denn das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Meines Erachtens hilft auch das Aufzählen in der Begründung, wonach Straftaten, die in ihrer größeren Anzahl dann von erheblicher Bedeutung sein können, nicht weiter. Der Polizeibeamte nämlich, der zu einem Tatort gerufen wird, hat es mit dem Einzelfall ohne Kenntnis der Zusammenhänge zu anderen Fällen zu tun. Er würde vor eine Aufgabe gestellt, die er nicht erfüllen könnte. Ich meine, daß das Wort "bedeutungslos" besser zu streichen ist.

Ich stütze auch Herrn Lohmann bezüglich § 9 Abs. 1 und der Frage, was mit gesuchtem Straftäter gemeint ist. Ich meine, der Begriff "gesuchter Straftäter" könnte, ja müßte sogar entfallen, denn es stellt sich nicht nur die Frage, die Herr Lohmann aufgezeigt hat, sondern es stellen sich auch die Fragen, von wem, von der Polizei, der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht, mit oder ohne Haftbefehl mit oder ohne Vorführungsbefehl, verurteilte Täter oder begründet Strafverdächtige. Ich glaube, dieser Begriff "gesuchte Straftäter" führt bei den einzelnen Beamten nur zu Unsicherheit.

Zu § 9 Abs. 2: Die Möglichkeit, berechtigt Personen zu kontrollieren, deren Daten festgestellt werden sollen, sollte nicht beschränkt bleiben auf den Straftäter selbst, denn die Kontakt- und Begleitpersonen aus der Ziffer 8 könnten für uns zu erheblichen Problemen dann werden, wenn es um die Frage der Eigensicherung geht. Ich meine, die Durchsuchungsmöglichkeit müßte auch auf die Ziffer 8 ausgedehnt werden.

Zu § 9 c Abs. 1: Ich glaube, es ist nicht sinnvoll, die Bild- und Tonaufzeichnung nur für den Fall zu gestatten, daß in der Umgebung der Personen Gewalttätigkeiten unmittelbar drohen, weil damit den polizeilichen Notwendigkeiten nicht Rechnung getragen wird. Es ist durchaus vorstellbar - insbesondere nach dem geänderten Versammlungsgesetz -, daß Straftaten erkennbar beabsichtigt sind, ohne daß aber Anstalten zu Gewalttaten getroffen werden oder getroffen worden sind. Blicke der zuvor angesprochene Satz im Gesetzestext, wäre es unmöglich, eine beweiserhebliche Dokumentation vorzunehmen. Es bestünde die Gefahr, daß der hohe Stellenwert des Versammlungsrechts indirekt den hohen Stellenwert der Pressefreiheit beeinträchtigen würde, weil wir ohne eigene Beweisdokumentation viel schneller auf die Bilddokumentation von Publikationsorganen zurückgreifen müßten. Dies halte ich für bedenklich. Im übrigen wird bei anderen Veranstaltungen die Bild- und Tonaufzeichnung nicht so eingegrenzt.

Zu den Behördenleiter- und Richtervorbehalten will ich es sehr kurz machen: Man gewinnt den Eindruck, daß die Behördenleiter- und

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

Richtervorbehalte eher plakativ denn tatsächlich notwendig sind. Zumindest aber sollte nach meiner Meinung dem Behördenleiter in all den Fällen, wo er heute nur als Alleinentscheidungsbefugter aufgeführt ist, ein Delegationsrecht eingeräumt werden. Ich verkenne auch nicht, daß bei den Richtervorhalten der Respekt vor einer Maßnahme in der Öffentlichkeit größer ist, als wenn die Polizei eine solche Anordnung in eigener Zuständigkeit träfe. Ich halte aber eine Vermischung zwischen Exekutive und Judikative nicht für sehr sinnvoll.

Bedenken habe ich - ich bin hierzu aber nicht genug Fachmann, um das breit auszuführen - hinsichtlich der Formulierung des § 11 a. Hierzu meine ich insbesondere Herrn Brandt zustimmen zu sollen. Es ginge uns eine Vielzahl von Erkenntnissen verloren, wenn wir einen Teil unserer präventivpolizeilichen Arbeit dadurch aufgeben, daß wir z. B. in Vermissenssachen, bei Personen, die selbstmordgefährdet sind, keine Erkenntnissammlung mehr vornehmen können.

Zum Abschluß meine ich, Herrn Lohmanns Ausführungen stützen zu sollen. Auch ich halte es für sehr sinnvoll - dies auch unter Berücksichtigung der Stimmung in der Polizei -, eine eindeutige Regelung über den finalen Rettungsschuß oder, wenn man es ehrlicher sagt, den finalen Todesschuß in das Polizeigesetz einzuarbeiten. Wir Polizeibeamten haben wohl alle einen Anspruch auf klare rechtliche Vorgaben.

Lohse: Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bin davon ausgegangen, nachdem ich die Einladungsliste gelesen habe, daß Sie von mir keine verfassungsrechtliche, verwaltungsrechtliche, staatsanwaltschaftliche oder richterliche Expertise erwarten, zumal dazu noch kompetente Herren zu Ihnen sprechen werden. Weiter bin ich davon ausgegangen, daß Sie von mir eher den schutzpolizeilichen Teil als den kriminalpolizeilichen Teil abgedeckt wissen wollen. Deshalb beschränken sich meine Ausführungen im wesentlichen auch auf diesen praktischen Teil.

Methodisch bin ich so vorgegangen, daß ich mich zunächst mit dem Entwurf der Landesregierung und dann mit dem Entwurf der FDP-Fraktion befaßt habe.

Vorausschicken darf ich vielleicht auch noch, daß ich in Zusammenarbeit mit der SPD-Fraktion in Bremen damals an dem Gesetzentwurf der Bremischen Bürgerschaft mitgearbeitet habe, der 1983 als erstes Polizeigesetz bereichsspezifische Regelungen aufgenommen hat. Aus dieser Zeit kann ich auf einige Erfahrungen zurückblicken, die dieses Gesetzeswerk betreffen.

Zu § 1 Abs. 1: Hierzu ist festzustellen, daß sich der Entwurf auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit beschränkt. Das ist heute morgen auch schon mehrfach angesprochen worden. Das

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

ist in Bremen 1983 gleichfalls geschehen, mit dem Ergebnis, daß wir in den sechs Jahren nicht einen einzigen Fall nicht haben regeln können, weil die Bestimmung der öffentlichen Ordnung in dem Gesetzesfeld nicht mehr vorhanden ist.

Ich begrüße die in Absatz 2 geschaffene Klarheit, daß Verbrechensvorbeugung zum polizeilichen Auftrag gehört. Wenn es nämlich ein Eingriff ist, einen solchen Auftrag wahrzunehmen, dann bedarf es der gesetzlichen Regelung. Das Gesetz in Bremen hat das in ähnlicher Form an anderer Stelle geregelt.

Zu § 8 a habe ich aus praktischer Sicht den Vorbehalt, daß mit der Schaffung dieser Regelung - ähnliche Regelungen sind sogar noch etwas deutlicher im FDP-Entwurf vorgesehen - die polizeiliche Kommunikation - hier setze ich verstärkt an - im Rahmen des Streifenendienstes mit dem Bürger gestört werden kann. Herr Dr. Lisken hat zu Recht darauf hingewiesen, daß im verfassungsrechtlichen Bereich Probleme entstehen können, weil der Bürger nicht mehr weiß, was die Polizei tut, da sie es nicht mehr offen tut. Hier muß der Eindruck entstehen, wenn man das in der Konsequenz durchdenkt, daß bereits die Kontaktaufnahme mit dem Bürger Datenerhebung sei und daß damit verbunden ist, daß unter Umständen die Kontaktpflege mit dem Bürger, um die wir uns gemeinsam bemühen, gestört werden kann. Ich bitte, diesen Gesichtspunkt zumindest unter rechtlichen Aspekten dahingehend zu überprüfen, inwieweit das personenbezogene Datum, was hier mit erfaßt werden könnte, bereits als Datenerhebung zu werten ist und damit qualitativ eine neue Bedeutung erlangt.

Zu § 8 b ist ähnliches zu vermerken, weil er sich auf den § 8 a insoweit stützt. Der schutzpolizeiliche Alltag - das ist der wesentliche Anteil meiner Ausführungen - wird nicht so sehr von der Kriminalitätsbekämpfung bestimmt - das ist der irriige Glaube aller -, denn Untersuchungen beweisen meine Feststellung, daß 50 Prozent unserer Tätigkeit in der Hilfeleistung besteht, und zwar in der Regel in der Hilfeleistung, für die wir nicht zuständig sind. Man muß feststellen, daß der Polizeivollzugsdienst der einzige Dienst ist, der rund um die Uhr für den Bürger erreichbar ist. Insoweit ist er auch Ansprechpartner, und zwar, wie gesagt, häufig auch unzuständigerweise. Hier in § 8 b ist geregelt, daß andere Personen ebenfalls betroffen sein können. Ich gehe deshalb davon aus, daß die Geschädigten, Hilflosen, Vermißten, Gefährdeten und sonstige Auskunftspersonen erfaßt sind. Ein wenig unklar - das wird im FDP-Entwurf dann auch deutlich ausgesprochen - ist systematisch die Frage des Zeugnisverweigerungsrechtes. Es ist die Frage, ob im Bereich der Gefahrenabwehr die Problematik des Zeugnisverweigerungsrechtes richtig angesiedelt ist. Konsequenterweise könnte das bedeuten, daß ein Polizeivollzugsbeamter den Bürger darüber belehren muß, daß er Hinweise zur Abwehr von Gefahren - auch zur Abwehr einer Lebensgefahr eines Angehörigen - vermeiden kann bzw. er darüber das Aussageverweigerungsrecht hat. Meiner Ansicht nach gehört das systematisch nicht hier her.

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Bei § 9 ff. - fälschlicherweise heißt es in meiner Stellungnahme § 9 f. - weise ich auf die Unschärfe des Begriffs der Straftat von erheblicher Bedeutung hin. In Bremen hat der Gesetzgeber seinerzeit diesen Begriff mit dem Zusatz "für die Allgemeinheit" versehen, um auch solche Taten erfassen zu können, die als Einzeltat zwar von geringer, in ihrer Summierung für die Allgemeinheit aber von erheblicher Bedeutung sein können. Ich will das an zwei Beispielen deutlich machen: In einem Ortsbereich wurden sehr häufig Reifen zerstochen. In der Summierung führte das zu einer erheblichen Unruhe in der Bevölkerung. Als Einzeltat ist das Sachbeschädigung und nicht weiter qualifiziert. Wir mußten daher taktische Maßnahmen ergreifen und die Identität von Personen feststellen, die sich zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Gebiet aufhielten, um den Täter ermitteln zu können. Das ist mit dieser Maßnahme auch gelungen. Ein ähnliches Verfahren ist denkbar bei folgendem: Jetzt in der Sommerzeit haben wir wieder viele Beschwerden aus der Bevölkerung, daß ein Exhibitionist an einer bestimmten Stelle zu einer bestimmten Zeit auftaucht. Das ist örtlich und zeitlich eingrenzbar, aber eben nicht spezifiziert auf die Person. Ich bitte zu überdenken, ob mit dem Hinweis, daß es sich um Straftaten von erheblicher Bedeutung handeln muß, dieser Gefahrenabwehr Rechnung getragen werden kann.

Zu § 9 a bitte ich Sie, in meine schriftliche Stellungnahme zu sehen, denn ich will mich auf Schwerpunkte beschränken.

Zu § 9 c und dem, was in dieser Materie geregelt ist, darf ich noch einmal darauf hinweisen, daß erst zu Beginn dieses Jahres ein Urteil des bremischen Verwaltungsgerichts ergangen ist, mit dem die Regelung des § 30 des bremischen Polizeigesetzes, die ähnlich lautet, wie die in § 9 c vorgesehene Regelung, mit der das Versammlungsrecht spezifiziert werden soll, für nichtig erklärt worden ist. Dies ist mit dem Hinweis geschehen, daß es dem Landesgesetzgeber nicht obliegt, eine solche Regelung zu treffen, und daß das Zitiergebot mißachtet worden sei, wonach also dann, wenn Einschränkungen eines Grundrechts vorgesehen sind, der Landesgesetzgeber dieses hätte zitieren müssen.

Generell möchte ich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß die enthaltenen Löschungsvorschriften fast ausschließlich nur dann eine Löschung nicht erlauben, wenn anschließend ein Strafverfahren ansteht.

In zweifelhaften polizeilichen Einsatzfällen haben wir auch eine Überprüfung durch Verwaltungsgerichte zu erwarten. Diese Verfahren erfordern durchaus auch das Vorlegen von Material, das aus diesem Anlaß gewonnen worden ist. Wir sind durch interne restriktive Regelungen ebenso gehalten, wie es der Gesetzgeber hier vorschreibt, die Löschung von Material sofort vorzunehmen, wenn sich kein Strafverfahren anschließt. Wir haben aber festzustellen, daß sich durchaus im Zusammenhang mit dem Verwaltungsrecht anschließend Bedürf-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

nisse ergeben können, wo dem Gericht Unterlagen darüber vorgelegt werden müssen, wie sich denn polizeiliches Handeln aktuell abgespielt hat. In konkreten Fällen ist es dann nur noch möglich, auf das Material der Klägerseite zurückzugreifen.

Zu § 9 d habe ich nur darauf hinzuweisen, daß im Zuge der Regelung der Observationsmöglichkeiten auch der Einsatz verdeckter Verkehrsüberwachungskameras betroffen ist. Im FDP-Entwurf ist darauf hingewiesen worden. Sowohl die flächendeckende Verkehrsüberwachung als auch die Einzelfallüberwachung mit Verkehrskameras muß nach der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalens vorgesehenen Neuregelung unterbleiben. Das ist aber sicherlich so nicht gemeint. Soweit es sich um die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten handelt - um die geht es in der Regel -, wäre gegebenenfalls eine entsprechende Ermächtigung in die Strafprozeßordnung aufzunehmen. Es geht aber auch darum, daß die Verkehrsüberwachung natürlich einen gefahrenabwehrenden Aspekt hat und auch die Analyse von Verkehrsverhalten durch solche Kameraeinsätze, die ja nicht immer ganz offenkundig für den Betroffenen sind, möglich ist. Ich bitte, diese Frage zumindest noch einmal zu überdenken.

Nun zu den §§ 10 ff., wobei ich hier nur noch auf den § 11 Abs. 2 eingehen will: Danach soll offenbar die Polizei auch in Nordrhein-Westfalen berechtigt sein, den zuständigen Behörden von einer sozialen Krisensituation Kenntnis zu geben. Das war in Bremen häufig Gegenstand von Diskussionen, und zwar auch mit Herrn Dr. Büllsbach, der hier als Datenschutzbeauftragter zugegen ist. Dabei ging es um die Frage, inwieweit Erkenntnisse der Polizei anderen Behörden übermittelt werden dürfen, wenn es um solche Fragen geht, die eine soziale Krise betreffen. Da ist eine Abgrenzung zwischen dem, was schon meldepflichtig ist, und dem, was noch nicht meldepflichtig ist, häufig nicht ganz unproblematisch. Dies stellt aber, wie ich schon eingangs gesagt habe, einen wesentlichen Teil der polizeilichen Tätigkeit dar.

§ 11 h entspricht der bremischen Regelung, ebenso wie die Regelung in § 13 Abs. 1 Ziffer 4 (neu). Auch die Regelung in § 19 hinsichtlich der Lärmimmissionen entspricht der polizeilichen Praxis.

Lassen Sie mich noch einen Hinweis geben auf eine Einzelbestimmung, die auch im bremischen Gesetz etwa so niedergelegt worden ist, wie sie sich hier unter dem Begriff der Rasterfahndung wiederfindet: Unter dem Eindruck der Ereignisse der Terrorismusbekämpfung ist damals auch diese Vorschrift in das bremische Polizeigesetz eingebaut worden. In den vergangenen sechs Jahren hat es allerdings keinen Fall gegeben, in dem ein Datenabgleich, wie er hier als Rasterfahndung beschrieben worden ist, notwendig geworden ist. Das waren meine Ausführungen zum Entwurf der Landesregierung.

Nun zum Entwurf der FDP-Fraktion noch einige Anmerkungen, soweit ich nicht bereits darauf eingegangen bin: In § 1 a wird die Be-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

griffsdefinition in das Gesetz eingeführt. Auch der bremische Gesetzgeber hat seinerzeit Begriffe definiert, ohne sich jedoch zu beschränken wie der FDP-Entwurf und ohne neue zu erfinden, wie ich das einmal ausdrücken möchte. Die Definition des Begriffs der Gefahr, wie sie im FDP-Entwurf enthalten ist, ist mit der Rechtslehre so nicht in Einklang zu bringen. Dies würde uns in erhebliche Schwierigkeiten bringen, weil die Objektivierbarkeit einer Gefahr meiner Ansicht nach nicht möglich ist.

Ich erspare es mir, weitere Einzelpunkte anzusprechen. Ich bitte Sie, dies der schriftlichen Stellungnahme zu entnehmen.

Ich komme nun zu meinen abschließenden Bemerkungen: Ich habe zu § 9 b Abs. 2 Satz 1 festzustellen, daß es dem Entwurfsverfasser gelungen ist, in einem einzigen Satz sämtliche Voraussetzungen zur Ausschreibung polizeilicher Beobachtung in einer Weise zu "definieren", die es mir unmöglich erscheinen läßt, dies Beamten in irgendeiner Weise deutlich zu machen. Wenn Sie dann noch die Verweise sehen, die auf § 9 b eingehen und die in diesem Satz mit erfaßt sind, so ist das genau das, was ich, ähnlich wie Herr Dr. Lisken, an notwendiger Klarheit vermisste. Auch in der praktischen Durchführung des Gesetzes wird mit diesen Bestimmungen den Anforderungen nicht entsprochen.

Abschließend möchte ich generell zu der Problematik noch etwas sagen: Mit der vorgesehenen Einführung der neuen Bestimmungen werden zwar in vielen Bereichen offenbar notwendige Regelungen in der grundsätzlich wünschenswerten Klarheit erfolgen, aber hinsichtlich ihres Umfanges sind sie jedoch weniger zu begrüßen. Im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen im bremischen Polizeigesetz werden die Eingriffsbefugnisse so weit im einzelnen festgelegt, daß sie in der Praxis schwieriger handhabbar werden. Dies fordert von allen Betroffenen, insbesondere von den vor Ort tätigen Polizeibeamten und von der Polizeiführung, mehr Ausbildung, mehr Verantwortung und letztlich mehr Professionalität. Zu begrüßen ist, daß der Regierungsentwurf insgesamt wesentlich eindeutiger Regelungen enthält als der FDP-Entwurf, der die oben angeführte Problematik noch verstärkt.

Angesichts der mit diesem Gesetzentwurf allerdings nur eingeleiteten Entwicklung in allen Bundesländern bitte ich dringend darum, einheitliche Regelungen für alle Polizeibeamten in Bund und Ländern zu schaffen. Unsere Zusammenarbeit über die Ländergrenzen hinaus ist mehr und mehr notwendig, insbesondere dann, wenn die Neuregelungen die Europäische Gemeinschaft betreffend, in Kraft treten. Wir werden uns schwer tun, der internationalen Kriminalität zu begegnen, wenn wir nicht im nationalen Rahmen einheitliche Befugnisse realisieren.

Spinrath: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! In meiner Eigenschaft als Polizeibeamter des Landes Nordrhein-Westfalen kann

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

und will ich nicht in die Rechtstheorie einsteigen. Vielmehr will ich den Versuch wagen, einige der geplanten Änderungen auf die tägliche polizeiliche Arbeit zu übertragen. Vor allem möchte ich Ihnen die Empfindungen, Gefühle und auch Ängste eines Polizeibeamten verdeutlichen. Ich bin nicht das autorisierte Sprachrohr der fast 40 000 Polizistinnen und Polizisten unseres Landes, ich glaube aber, daß viele meiner Kolleginnen und Kollegen so denken wie ich.

Zu § 19 Polizeigesetz - Betreten von Wohnungen: Eine der für den alltäglichen Polizeidienst vielleicht wichtigsten Änderungen wird hier nur am Rande behandelt. § 19 ermöglicht in seiner Neufassung unter anderem das Betreten von Wohnungen zur Nachtzeit auch aus Anlaß von Ruhestörung oder ähnlichem. Dies kann ich nur begrüßen. Damit wird ein jahrzehntelanger Mißstand beseitigt. Bislang mußten Polizisten viel Kreativität mitbringen, und es bedurfte fragwürdiger rechtlicher Konstruktionen, um zur Verfolgung von Straftaten einschreiten zu können, damit die Störung letztendlich doch noch beseitigt werden konnte. Die beabsichtigte Änderung wird polizeiliches Einschreiten bei den immer häufiger werdenden Ruhestörungen erheblich vereinfachen.

Nun zur beabsichtigten Änderung des § 1 PolG - Wegfall der Aufgaben zur "öffentlichen Ordnung": Bei der Neufassung des § 1 wird ein wesentlicher Bestandteil polizeilicher Alltagsarbeit vernachlässigt. Es ist unbestritten, daß im gesellschaftlichen Wandel der Zeit der Begriff der "öffentlichen Ordnung" immer weiter zurückgedrängt wurde, und zwar dadurch, daß sich Wertvorstellungen änderten, oder dadurch, daß immer mehr Lebens- und Verhaltensweisen ausdrücklich normiert wurden. Andererseits erwartet aber auch heute noch der Bürger polizeiliches Handeln nicht nur dann, wenn es zu Verletzungen von Rechtsnormen kommt, sondern auch dann, wenn er aus ethischen und moralischen Wertvorstellungen heraus sein Wohl oder das Wohl der Allgemeinheit bedroht sieht. Wir als Polizisten werden in erhebliche Konfliktsituationen mit den Bürgern geraten, wenn wir z. B. bei Anpöbeleien durch Betrunkene oder durch Punker oder Fußballfans tatenlos zusehen und ein Hilfeersuchen ablehnen müssen. Die beabsichtigte Änderung entspricht nicht den Erwartungen des Bürgers in seine Polizei. Sie führt dazu, daß wir nur mehr zur Vollzugspolizei werden und den Ansprüchen eines "Freundes und Helfers" nicht mehr gerecht werden können.

Zur beabsichtigten Änderung des § 1 bezüglich der Aufgabenzuweisung: In der Anfügung nach Satz 1 bezüglich der Vorsorge und Verhütung zukünftiger Straftaten fehlt der Bereich der Ordnungswidrigkeiten. Dadurch wird Satz 1 seiner allgemeinen Aussage beraubt. Der neue Satz 2 schließt die Vorsorge und Verhütung von Ordnungswidrigkeiten aus. Vor allem für die polizeilichen Aufgaben im Straßenverkehr wird damit die Basis für die vornehmste polizeiliche Aufgabe, die Prävention, entzogen. Mit diesem Satz 2 entziehen Sie uns einen Großteil freundlicher Wertschätzung durch die Bürger.

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Polizeiliche Vorbeugemaßnahmen im Verkehrsbereich haben uns nämlich große Anerkennung in der Öffentlichkeit und in den Medien gebracht. Aber nicht nur das: Gerade die Verkehrsunfallbekämpfung durch eine Vielzahl vorbeugender Maßnahmen ist aufgrund der fast als katastrophal zu bezeichnenden Steigerungen der Unfallzahlen in den letzten Jahren politisch gewollt und gefördert worden. Sie wird geleistet durch qualifizierte Kollegen in Kindergärten und Schulen, in Altersheimen und in öffentlichen Veranstaltungen. Wer soll in Zukunft diese Aufgaben übernehmen? - Wer bringt auch nur annähernd solche erforderlichen Kenntnisse mit, die die Polizisten haben, die gerade aufgrund ihrer Tätigkeit und aufgrund der Unfallaufnahme und -auswertung über das erforderliche Wissen verfügen? Bleibt es bei der Neufassung, verliert die Polizei ihr mühsam aufpoliertes Image im Verkehrsbereich. Bleibt es bei der Neufassung, dann nehmen Sie vielen Polizistinnen und Polizisten ein Großteil der Motivation. Bleibt es bei der Neufassung, dann degradiert man uns dazu, die Verkehrsteilnehmer nur noch zur Kasse zu bitten. Das führt dazu, daß die Bürger ihre Polizei nur noch dann erleben, wenn diese Verhalten sanktionieren. Das kann und will ich nicht hinnehmen; hier spreche ich sicherlich für jeden Kollegen, der täglich auf die Straße muß.

Zum Datenschutz: Der Datenschutz hat in unserer Gesellschaft immer mehr an Bedeutung gewonnen. Das ist sicherlich gut so. Auch ich persönlich habe ein Interesse daran, daß wir nicht alle zum "gläsernen Menschen" werden. Andererseits darf Datenschutz aber nicht dazu führen, daß notwendige polizeiliche Arbeit zur Abwehr von Gefahren behindert oder unmöglich gemacht wird. Datenschutz darf kein Täterschutz sein. Vor allem aber darf Datenschutz den Opferschutz nicht verhindern.

Deshalb ist das geplante Auskunftsverweigerungsrecht für den Bereich der Gefahrenabwehr nicht hinnehmbar. Stellen Sie sich einmal vor, eine Person verweigerte die Auskunft über den Aufenthaltsort bei einer Kindesentführung, nur weil sie als Mitwisser die Tat nicht angezeigt hat. Muß ein Kind möglicherweise sterben, weil es ein Auskunftsverweigerungsrecht gibt?

Der Gesetzentwurf der FDP geht hier weiter. Um aber eine Aushöhlung des Zeugnisverweigerungsrechtes der StPO zu vermeiden, schlage ich eine Fassung vor, die eine Auskunftspflicht hinsichtlich der Gefahrenabwehr vorsieht, wonach aber die Auskünfte zur strafrechtlichen Verfolgung nicht herangezogen werden dürfen.

Aber auch andere Aspekte müssen Berücksichtigung finden: Schon jetzt stehen gesammelte Daten den Polizisten des Streifendienstes nicht oder nur unzureichend zur Verfügung. Dies führt oft dazu, daß polizeiliche Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden können. Daraus ergeben sich große Auswirkungen auf die Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr oder zur Strafverfolgung. Das führt aber auch zu hohen Belastungen für die eingesetzten Beamten und zu

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

einem unnötig hohen polizeilichen Arbeitsaufwand im Einzelfall.

So gibt es großen Unmut darüber, daß der Inhalt von Kriminalakten nicht an die Streifenwagen weitergegeben werden darf. Merkwürdiges Ergebnis: Eine in Tatortnähe überprüfte Person wird laufen gelassen, obwohl über sie einschlägige Erkenntnisse vorlagen. Oftmals müssen dann Schutz- und Kriminalpolizei personal- und zeitintensiv tage- oder wochenlang nach dieser Person fahnden. Es ist nicht auszudenken, daß dadurch z. B. ein Sittentäter trotz Überprüfung in Tatortnähe unentdeckt bleibt oder ein Täter Zeit für weitere scheußliche Straftaten gewinnt. Ich fordere daher, daß alle durch die Polizei rechtmäßig gesammelten Daten auch denen zur Kenntnis gelangen müssen, die damit im täglichen Dienst auf der Straße umgehen müssen.

Die neuen Datenschutzbestimmungen sind kompliziert und völlig unüberschaubar. Dadurch sind sie für uns Polizisten nur schwer anwendbar. Durch die Vielzahl der Einzelvorschriften ist vor allem der Streifendienst überfordert. Dem Polizeimeister in A7 und dem Obermeister in A8, d. h. den Kollegen des Streifendienstes, wird schon jetzt viel zu viel abverlangt. Sie müssen rund um die Uhr alles präsent haben von A wie Abfallbeseitigung bis Z wie Zyankali. Selbst der breit gefächerte Aufgabenbereich der Ordnungsbehörden wird nach deren Feierabend und am Wochenende ständig abgerufen.

Die Besoldung, die man diesen Allround-Talenten bietet, und die Bewertung sind sicherlich an anderer Stelle anzusprechen.

Schlußfolgerung: Die Vorschriften des Datenschutzes müssen zusammengefaßt und vereinfacht werden. Aber auch dann ergibt sich ein hoher Schulungsbedarf. Wie aber will man uns schulen, die Kolleginnen und Kollegen, die seit Jahren ihren Dienst versehen? Wer macht dann unsere tägliche Arbeit?

Bleibt es bei der vorgesehenen Fassung, wird es sicherlich zu einer großen Rechtsunsicherheit kommen und dazu, daß möglicherweise Maßnahmen deshalb unterbleiben, weil der einzelne Angst davor hat, Fehler zu machen. Dies kann aber nicht Sinn eines Gesetzeswerkes sein.

Lassen Sie mich abschließend zum sogenannten finalen Rettungsschuß kommen: Nach meiner Auffassung ist auch der tödliche Schuß in den §§ 41 und 42 PolG rechtlich eindeutig geregelt. Von daher ergibt sich kein zwingender Handlungsbedarf.

Aber die Inkaufnahme des Todes, muß ich ehrlicherweise sagen, als den höchsten Grad der Angriffsunfähigkeit einzustufen, überfordert jeden Polizeibeamten. Das Schießen nur im äußersten Notfall und nicht auf der Grundlage polizeigesetzlicher Regelungen, das viele Kollegen sich als einziges Kriterium gestellt haben, also in Notwehr oder Nothilfe, kann letztlich niemals Grundlage polizeilichen

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Handeln sein; denn dies bedeutet nichtthoheitliches Handeln, und führt zur alleinigen persönlichen Verantwortung des einzelnen Kollegen in strafrechtlicher und zivilrechtlicher Hinsicht.

Die gesetzliche Verankerung des Todesschusses würde hier zweifellos zu mehr Rechtssicherheit führen. Andererseits aber besteht die Gefahr, daß der Todesschuß dadurch erleichtert wird, daß es möglicherweise dadurch zu einer Häufung des Schußwaffengebrauches kommt.

Zur Klarstellung: Ich spreche hier nicht von den großen Einsatzlagen wie stundenlangen Geiselnahmen, bei denen ein Einsatzstab Zeit zur Beurteilung der Lage und zur Entscheidungsfindung hat. Vielmehr spreche ich von der Ad-hoc-Situation, in die jede Polizistin und jeder Polizist täglich geraten kann und in der sie der Rechtssicherheit bedürfen. Deshalb muß man den polizeilichen Schußwaffengebrauch grundsätzlich betrachten.

Erfreulich ist die Tatsache, daß unsere Kollegen nur sehr selten von der Schußwaffe Gebrauch machen, und zwar viel seltener, als dies die Rechtslage zuläßt. Das liegt unter anderem daran, daß das Rechtsgut Leben bei uns sehr hoch bewertet wird. Das liegt aber auch daran, daß wir uns bei der anschließenden rechtlichen Bewertung alleine gelassen fühlen.

Unbestritten muß jedes polizeiliche Handeln rechtlich überprüfbar sein. Dies gilt in hohem Maße für den Schußwaffengebrauch, insbesondere aber bei der Tötung eines Menschen. Aber selbst in den Fällen, in denen die Rechtslage klar scheint, fühlen sich die betroffenen Polizisten oft als Angeklagte. Sie hatten Entscheidungen in Sekundenbruchteilen zu fällen, unter den widrigsten Umständen, unter Streß, vor allem aber unter Angst, und zwar Angst um das Leben anderer oder um das eigene Leben.

Die Umstände des Geschehens werden dann anschließend mit Polizei und Justiz gnadenlos am grünen Tisch auseinandergepflückt. Die Angst des Kollegen, mögliche Fehlinterpretationen sind dann nicht mehr nachzuvollziehen. Der geringste Formfehler in einem winzigen, vielleicht sogar unwichtigen Detail wird aufgedeckt und vorgeworfen. Die Haltung der Medien tut manchmal ein übriges dazu.

Hieraus ergibt sich eine Forderung: Es handelt sich um die Forderung, daß dem Kollegen ein Rechtsbeistand schon im Vorfeld eines gerichtlichen Verfahrens, also zum Zeitpunkt der polizeilichen Untersuchungen, gestellt wird, um ihm damit von vornherein die Möglichkeit zu geben, sich rechtssicher zu fühlen.

Diese Angst vor dem Danach führt oftmals dazu, daß Kollegen lieber nicht schießen. Mich selbst belastet ein persönliches Erlebnis seit fast zehn Jahren. In einer für mich eindeutigen Situation habe ich nicht geschossen. Hätte mein Gegenüber eine Pistole in der Hand gehabt, wäre ich sicherlich heute nicht hier. Hätte ich ge-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

schossen, so hätte dies möglicherweise zu einer Verurteilung geführt. Der Täter hielt eine Haarbürste in der Hand.

Viele Kollegen fürchten sich auch vor der psychischen Belastung, nicht damit fertig werden zu können, einen Menschen getötet zu haben. Auch dafür gibt es genügend Beispiele aus den vergangenen Jahren. Ein Kollege meiner Behörde schoß in einer rechtlich einwandfreien Situation. Er drehte anschließend völlig durch und mußte frühzeitig pensioniert werden. Hier gäbe es viel Raum für die Fürsorge des Dienstherrn. Auch unter dem psychischen Aspekt betrachtet darf ein gezielter Todesschuß nur zur unabweisbar notwendigen Rettung anderer Menschenleben ausgeführt werden, niemals aber zur Abwehr von Gefahren für Sachwerte.

Einen gezielten Todesschuß kann man deshalb auch nicht einfach anordnen. Über die Ausführung der Anordnung muß jede Polizistin, jeder Polizist selbst entscheiden können.

Fazit: Selbst größere Rechtssicherheit durch Verankerung des Todesschusses im Polizeigesetz löst das Problem des polizeilichen Schußwaffengebrauches nicht. Viel stärker als bisher muß künftig dafür Sorge getragen werden, daß man uns als Polizisten nach einer solch schwerwiegenden Entscheidung sowohl rechtlich als auch psychisch und menschlich nicht alleine läßt.

Letztendlich leitet sich daraus nur eine Forderung ab: Setzen Sie alles daran, durch wissenschaftliche Forschung Einsatzmittel zu finden, die sofort angriffsunfähig machen, ohne zu töten, damit uns Polizistinnen und Polizisten bei unserem ohnehin nicht leichten Dienst der Druck genommen wird, über den Tod eines Menschen entscheiden zu müssen.

Dr. Krüger: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich möchte entsprechend meiner schriftlichen Vorlage die Hinweise zu meiner Stellungnahme in zwei Abschnitte gliedern: einmal in grundsätzliche Bedenken gegen das Gesetzgebungsverfahren und zum anderen in Hinweise zu einzelnen Regelungen.

Die grundsätzlichen Bedenken, die ich gegen dieses Gesetzgebungsvorhaben erhebe, richten sich nicht nur gegen den Entwurf des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen, sondern auch gegen die entsprechenden Gesetzentwürfe anderer Bundesländer sowie des Bundes, soweit sie zur Strafprozeßordnung als Referentenentwurf vorliegen, aber auch soweit sie bereits weiter gediehen sind, nämlich in den Nachrichtendienstgesetzen, die mit der Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes korrigiert werden. Diese gesamten Gesetzgebungsvorhaben leiden unter dem Fehler, daß sie die Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz völlig undifferenziert übertragen auf einen ganz anderen Lebenssachverhalt und einer auch verfassungsrechtlich ganz anders zu beurteilenden Mate-

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

rie, nämlich in das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie wir es mit diesem Oberbegriff zusammenfassen können. Dabei wird verkannt, daß sowohl die Gefahrenabwehr als auch die Strafverfolgung Maßnahmen sind zum Schutze von Grundrechtspositionen, wie Leben, körperliche Integrität, Eigentum, Handlungsfreiheit und dergleichen mehr.

Das alles muß in die Waagschale geworfen werden und stand beim Volkszählungsurteil im Rahmen der verfassungsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung überhaupt nicht zur Diskussion. Ferner wird verkannt, daß bei der Erhebung von Daten zum Zwecke der Gefahrenabwehr im Gegensatz zu den statistischen Erhebungen, bei denen ja in aller Regel niemand gezwungen wird, aktiv an der Datenabgabe mitzuwirken, der Betroffene - denken Sie an Fingerabdrücke und an Blutprobe - polizeiliche Maßnahmen erdulden muß. Das ist verfassungsrechtlich ein gewichtiger Unterschied; denn beim Statistikgesetz greifen wir ein in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und in die Handlungsfreiheit, während wir bei den polizeirechtlichen und strafprozessualen Eingriffen lediglich in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreifen, wenn wir von freiheitsentziehenden Maßnahmen einmal absehen, die aber mit Datenerhebung nichts zu tun haben.

Schließlich leidet der Gesetzentwurf genauso wie seine Geschwister darunter, daß er nicht unterscheidet zwischen Daten, die wir den Betroffenen abnehmen - notfalls unter Zwangsanwendung -, und solchen Daten, die der Betroffene von sich aus im Rahmen seiner Betätigung und seiner Handlungsfreiheit an die Umgebung abgibt und die wir dann nur aus der Umgebung in der Rückkopplung wieder aufnehmen, um sie für Maßnahmen der Gefahrenabwehr heranzuziehen. Wer aber von seiner Freiheit Gebrauch macht, muß auch zu dem stehen, was er getan hat, und er kann nicht beliebig diese Informationen wieder einsammeln. Eine Gesellschaft, die dem Demokratieprinzip und damit der Kommunikation verpflichtet ist, kann es sich nicht erlauben, durch Datenschutz ein isolationistisches Menschenbild zu schaffen, mit dem man bestenfalls noch eine Mönchsrepublik, aber beileibe keine Demokratie mehr praktizieren kann.

Diese Gefahr wird auch deutlich in der Verletzung des Artikels 5 Grundgesetz durch den § 9 b Nr. 3 des Entwurfs Ihres Polizeigesetzes. Was die Verfassung in Artikel 5 jedem garantiert, nämlich das Verwenden und Zusammentragen von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen, das wird bei der Polizei plötzlich zu einem Eingriff hochstilisiert, der nun einer besonderen gesetzlichen Befugnis bedarf. Das ist ein Widerspruch zu geltendem Verfassungsrecht, der nicht passieren dürfte. Ich sehe deshalb in wesentlichen Punkten den Grundsatz der Einheit der Verfassung verletzt durch eine Überbewertung eines Teilaspektes. Wer sich auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Menschen im Grundgesetz bezieht, der braucht aber mehr als ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, um in Freiheit leben zu können.

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
1s-th

Lassen Sie mich zwei Gesichtspunkte nur kurz streifen: Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die hier gegen die Geheimhaltung geltend gemacht worden sind, müssen meines Erachtens zurückgestellt werden, wenn wir sehen, welche von Herrn Alfter bereits geschilderten Gefahren aus dem Bereich der organisierten Kriminalität abzuleiten sind. Baden-Württemberg betreibt in dem von mir geleiteten Landeskriminalamt seit Jahren verdeckte Ermittlungen. Wir haben die Erfahrung gemacht, daß wir große Komplexe gravierender Zusammenhänge ohne verdeckte Ermittlungen nicht in den Griff bekommen hätten.

Schließlich leidet der Entwurf an zwei Stellen daran, daß dem Land nicht die nötige Gesetzgebungskompetenz zusteht. Das betrifft einmal den § 9 c. Hier sollen Gefahren von Versammlungen und Versammlungsteilnehmern abgewandt werden. Das ist im Vorbehalt der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes durch das Versammlungsgesetz zu regeln. Ferner gilt das für § 19 Abs. 3 Nr. 1 c, der das Betreten der Wohnungen wegen des vorhin schon erwähnten gesuchten Straftäters regelt. Wenn ich einen Täter suche, dann ist in aller Regel bereits eine strafprozessuale Maßnahme gegen ihn im Gang, und das gehört in die Bundesgesetzgebung.

Lassen Sie mich ganz kurz einige Stichworte zu Einzelbestimmungen nennen: Ich halte in vielen Bereichen die Eingriffsschwelle für zu hoch. So werden Begriffe verwandt wie "erhebliche Erschwerung der Aufgabenwahrnehmung" in § 8 a Abs. 1 und "in besonderem Maße gefährdet" bei § 9 Abs. 1 Nr. 6 hinsichtlich der Identitätsfeststellung im Umfeld gefährdeter Personen. Wir können uns angesichts der Gefährdungslage heute gar nicht mehr erlauben, so weit zu gehen. Das gleiche gilt bei § 9 b Nr. 6 für die Datenerhebung.

Auch die immer wieder auftauchenden Straftaten erheblicher Bedeutung - Herr Lohse hat bereits auf die Zweifel hingewiesen - sind meines Erachtens insgesamt zu häufig angesetzt. Das gilt, wenn man an die Identitätsfeststellung denkt, an die Identitätsfeststellung bei der Begehung künftiger Straftaten, bei Kontaktpersonen und ähnlichen.

Die Kataloge, die in den §§ 9 Abs. 1 Nr. 4, 9 d Abs. 2 Nr. 2, 9 e Nr. 2, 9 f Abs. 1 Nr. 2 und 11 a Abs. 3 genannt sind, erweisen sich bei näherer Betrachtung als äußerst unvollständig. Die Differenzierung, die hier erfolgt, scheidet Gefahrenabwehr von wichtigen Kriminalitätsbereichen aus.

Zur Anordnungskompetenz ist bereits einiges gesagt worden; ich brauche das nicht zu vertiefen. Wer glaubt, jede Observation durch den Behördenleiter anordnen lassen zu können, hat offensichtlich noch nie in einer Behörde der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr Dienst gemacht, die mehr als 100 Beamte einsetzen muß.

Zum anderen fällt mir der erhebliche bürokratische Aufwand auf,

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

der in den Benachrichtigungs- und Hinweispflichten durch das ganze Gesetz auftaucht.

Die Legaldefinition zum Verdeckten Ermittler ist unvollständig, wenn Sie nur auf die Legende von Dauer abstellen. Die Legenden eines Verdeckten Ermittlers muß man unter Umständen sogar sehr schnell wechseln, nämlich immer dann, wenn er in Gefahr geraten ist. Hier gehen Sie von falschen Voraussetzungen aus.

Die Observation in Ihrer Definition in § 9 d mit 24 Stunden am Stück oder an mehr als zwei Tagen ist für den Eingriffscharakter ein völlig willkürlicher Abgrenzungsfaktor. Damit wird man in der Praxis nur erhebliche Probleme bekommen.

Die polizeiliche Beobachtung ist mit der Anordnungscompetenz sowie mit der Unterrichtung viel zu hoch angesetzt für das, was sie tatsächlich ist, nämlich die Mitteilung davon, daß eine bestimmte Person von der Polizei angetroffen worden ist. Außerdem weiß sie das ja, daß sie von der Polizei angetroffen worden ist. Wenn man ihr hinterher sagen muß, daß diese Erkenntnis gespeichert ist, wird sie sich sehr wundern, das nach einigen Jahren zu erfahren.

Zur Datenspeicherung erscheinen mir insgesamt in aller Regel die genannten Fristen zu lang, wenn Sie einmal erlauben, welchen Beitrag wir zum Bereich der Gefahrenabwehr und zum Schutze von Grundrechten leisten. Hier wird meines Erachtens verkannt, daß ein ganz wesentlicher Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr sich nicht nur auf die Situation bezieht, sondern gerade auch auf den Täter. Wir müssen den Wandel in der Kriminalität zum organisierten Verbrechen berücksichtigen. Diese Täter operieren lebenslänglich, und für die Beurteilung ihrer Gefährlichkeit sind ihre Entwicklungsschritte von der Jugend an von ungeheurer Bedeutung. Das können wir nicht einfach ausklammern.

Zur Rasterfahndung gilt ähnliches wie bei den Verdeckten Ermittlern. Die tatsächlichen Voraussetzungen sind unpraktikabel. Wenn man einen Verdeckten Ermittler erst bei der unmittelbaren Gefahr einsetzen will, kann man ihn überhaupt nicht mehr heranbringen. Bei einem Verdeckten Ermittler ist eine Vorlaufzeit von mehreren Wochen, wenn nicht gar Monaten erforderlich, um ihn überhaupt in einer entsprechenden Szene wirksam plazieren zu können. Alles andere ist graue Theorie.

Fazit: Die Regelungsflut, die hier in den Polizeigesetzen der Länder auf uns zukommt bei der Kommunikation mit anderen Behörden, im besonderen Verwaltungsbereich und in der Strafprozeßordnung wird so ungeheuerlich groß sein und so differenziert, weil ja verschiedene Gesetzgeber mit unterschiedlichen politischen Mehrheiten hier am Werke sind, daß wir diese Daten nur noch mit EDV verwalten können und deshalb die EDV auch dort einführen müssen, wo wir sie an sich aus polizeilichen Gründen überhaupt nicht benötigen. Die

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

Vielfalt führt auch zu Schwachstellen, nämlich zu einer Steigerung der Fehler. Mit Fehlern erreicht man Mißtrauen und kein Vertrauen. Dem Bürger wird ein Rechtsschutz vorgegaukelt, der aber tatsächlich nicht eintreten wird. Wir werden zudem im EG-Bereich nicht mehr koordinationsfähig sein bei der Vielzahl unserer unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen, die mich an die Zeiten vor 1871 erinnert, wo jeder Fürst seine eigene Regelung hatte. Schließlich dürfen Sie sich nicht dem Irrtum hingeben, der in den Vorbemerkungen unter Punkt D zu den Kosten enthalten ist. Es wird nicht bei geringen Mehrkosten bleiben. Die Mehrarbeit bindet erhebliche polizeiliche Kräfte, die Ihnen in anderen Bereichen fehlen werden. Das klang auch bereits an. Das sollten Sie dringend überprüfen, denn bei einer Normenvielfalt dieses Umfangs werden Sie mit erheblichen Kosten rechnen müssen.

Allhorn: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich wollte mir eigentlich die Vorbemerkungen verfassungsrechtlicher und sonstiger rechtlicher Art ersparen, weil dazu schon sehr viel Gutes gesagt worden ist. Ich muß nun aber noch einmal weit ausholen, weil Herr Dr. Krüger mit seinen Bemerkungen sehr viel in Frage gestellt hat.

Ich will mich zunächst auf die Aussage beschränken, daß wir Polizeibeamte vernünftige Rechtsgrundlagen brauchen, auf deren Basis wir arbeiten können.

Es ist zwar so - ich will mich einmal am Beispiel der Kriminalakte orientieren -, daß in Baden-Württemberg der dortige Verwaltungsgerichtshof Mannheim noch zuläßt, daß auf der Basis der polizeilichen Generalklausel eine Kriminalakte und polizeiliche Datensammlungen geführt werden können. Dennoch muß ich Sie darauf hinweisen, daß wir eine Reihe von Urteilen haben - auch vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof -, die besagen, daß diese Übergangsfrist bald ablaufen wird. Wir haben Urteile beispielsweise des VG Frankfurt und VG Hannover, mit denen die polizeiliche Datenverarbeitung, das Halten von polizeilichen Informationssammlungen, Kriminalakten usw. schon untersagt wird. Insofern müßte die Polizei also alles über Bord werfen, wenn hierzu keine Regelung erfolgen würde. Deshalb kann ich nur dringend dafür plädieren, diese Regelung zu treffen.

Was die Regelungen im einzelnen anbelangt, möchte ich auf die fundierten Ausführungen von Herrn Kniessel bezüglich des Regelungsstandortes verweisen. Ich gehe auch davon aus, daß wir das im Polizeigesetz regeln müssen.

Hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisnormen sind von meinen Vorrednern auch schon eine ganze Menge richtiger Dinge gesagt worden, so daß ich auch darauf nicht mehr im einzelnen Bezug nehmen möchte.

Herr Spinrath, die Aufgabe der Verhütung von Ordnungswidrigkeiten bleibt natürlich Aufgabe der Polizei. Der Satz 2 hat lediglich

51. Sitzung des
Ausschusses für Innere Verwaltung

15.06.1989
ls-th

eine deklaratorische Bedeutung dergestalt, daß die Verhütung von Straftaten ganz besonders herausgestellt wird. Wir brauchen uns also insoweit keine Sorge zu machen, daß uns da irgend etwas genommen wird.

Herr Lohse, ich kann auch nicht bestätigen, daß wir die Rasterfahndung überhaupt nicht bräuchten. Ich habe elf Jahre lang im Bereich der Schwerkriminalität gearbeitet. Aus der Sicht der Kriminalpolizei ist meines Erachtens die Rasterfahndung unbedingt nötig, und wir können nicht darauf verzichten.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Wir sollten auch nicht immer allzu sehr auf die Terroristenbekämpfung blicken, wir haben nämlich auch Bereiche der Schwerkriminalität, in denen wir tatsächlich mit der Rasterfahndung arbeiten müssen. Ich würde es begrüßen, wenn wir diese Rasterfahndung jetzt auch legaliter benutzen dürfen und wir in diesem Gesetz erstmalig einen Anspruch bekommen, Daten von anderen zu erhalten, was bis jetzt im Einzelfall sehr schwierig gewesen ist.

Im Lichte eines gewandelten Verfassungsverständnisses haben wir also damit zu leben, daß all das, was vorher schlicht hoheitliches Handeln war, jetzt einer rechtlichen Befugnisnorm bedarf. Diese Befugnisnorm sollte im Polizeigesetz geregelt werden. Die Polizei hat Datenschutz schon betrieben, als andere Leute das Wort noch gar nicht kannten; aber wir müssen eben aufgrund dieser gesetzlichen richterlichen Vorgaben ein Gesetz schaffen.

Was ich sehr bedauere, ist die Tatsache, daß wir immer mehr von einer bundeseinheitlichen Regelung abkommen. Wir haben einen Vorentwurf zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, der von den Innenministern im Jahre 1986 verabschiedet worden ist. Offensichtlich sind die Politiker nicht in der Lage, eine bundeseinheitliche Regelung zu finden. Ich bedauere das zutiefst, weil wir beispielsweise ab dem 01.01.1990 durch das Schengener Abkommen eine Öffnung der Grenzen bekommen und die polizeiliche Zusammenarbeit ganz bedeutend sein wird. Ich glaube, als Polizeibeamte können wir da nichts regeln.

Ich meine, daß dieser Gesetzentwurf dem einzelnen Bürger seine Rechte und Pflichten in noch verständlicher Form verdeutlicht und daß die Arbeit der Polizei im präventiven Bereich auf eine rechtlich solide Basis mit sauber abgestuften Eingriffsbefugnissen bei vertretbaren verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Grundrechtsschutz gestellt wird. Wenn ich bedenke, wieviel andere Gesetzentwürfe von Bundesländern - auch im Vergleich zum Vorentwurf und Musterentwurf - im Umlauf sind, komme ich zu der Auffassung, daß dieser Gesetzentwurf bei aller Schwierigkeit und bei aller Unlesbarkeit auf den ersten Blick für uns als Anwender und auch für den Bürger noch am ehesten vertretbar zu sein scheint. Man möge versuchen, bessere Entwürfe vorzulegen. Bis jetzt habe ich noch keinen gesehen, wobei ich zugeben muß, daß die eine oder andere Formulierung im F.D.P.-Entwurf durchaus erwähnenswert ist und auch eingearbeitet werden könnte. Aus Zeitgründen kann ich dazu aber im einzelnen keine Stellung nehmen.

Ich möchte noch einmal kurz auf einige Punkte hinweisen, die in meiner schriftlichen Stellungnahme (Zuschrift 10/2810) nachgelesen werden können. Ich bin auch der Auffassung, daß die Zeugnisverweigerungsrechte, so wie sie hier dargestellt werden, in der Praxis nicht durchsetzbar sind. Im F.D.P.-Entwurf gibt es eine Ausnahme: Wenn nämlich Auskunft für die Abwehr einer Gefahr

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

für Leib oder Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist, sollte man von den §§ 52 bis 55 der Strafprozeßordnung Abstand nehmen. Im ganzen Kontext dieses Gesetzentwurfes ist auch immer zu sehen, daß all diese Regelungen, die wir jetzt präventiv polizeigesetzlich regeln wollen, natürlich einer entsprechenden Regelung in der Strafprozeßordnung bedürfen und daß hier der Bundesgesetzgeber in einer ganz erheblichen Bringschuld ist. Wir erwarten, daß sich in diesem Bereich auch etwas tut.

Diese Bringschuld des Bundesgesetzgebers ist, was § 9 c Abs. 1 anbelangt - das Videografieren und Fotografieren bei Versammlungen - mittlerweile erbracht worden. Es ist eine bereichsspezifische Regelung im Versammlungsgesetz getroffen worden. Soweit ich es betrachten kann, wird aber in § 12 a Versammlungsgesetz nicht von der Datenerhebung gesprochen, so daß eine weitere Regelungslücke noch offen bleibt. Ich meine, daß von hier aus eine Abstimmung mit § 12 a Versammlungsgesetz getroffen werden sollte und daß man versuchen sollte, diese Materie bundeseinheitlich im Versammlungsgesetz zu regeln.

Ein ganz wichtiger Punkt in meinen Augen ist die Neufassung im Entwurf des § 11 a Abs. 2; dies betrifft - mit meinen Worten gesagt - den Bereich der Transformation. So nennt man es, wenn man Daten aus einem Strafverfahren für präventive Aufgaben verwerten will. Das heißt, wir legen als Polizei nach Abschluß des Strafverfahrens über die Daten, die im Strafverfahren erhoben wurden, Akten dergestalt an, daß wir durch einen Blick in die Kriminalakte Vorsorge für die Strafverfolgung treffen oder auch andere präventive Maßnahmen beispielsweise über die Frage, ob der Täter bewaffnet vorgeht und ähnliches, ergreifen können.

Wir haben die Befürchtung, daß wir eine Zweiteilung der Kriminalakten bekommen, wenn dieser Paragraph so abgefaßt werden sollte, wie er im Entwurf steht: einmal eine Kriminalakte, die ausschließlich präventiv gewonnene Daten enthält und zum anderen eine Kriminalakte, die auf dem Wege der Transformation zusammenkommt. In Wirklichkeit ist es aber so, daß die Kriminalakte aus einem ganzen Sammelsurium von Daten besteht und wir das im Einzelfall gar nicht trennen können.

Es wird auch schwierig werden, wenn wir Daten im Weg der Transformation lediglich über Personen, die Straftäter oder Beschuldigte sind, erheben dürfen. Wir erfahren in Strafverfahren - Herr Brandt und Herr Alfter haben schon mehrfach darauf hingewiesen - eine ganze Menge von anderen Personen, die keine Beschuldigten sind. Frage: Wie ist es, wenn wir über diese Personen hinsichtlich der Vorsorge für künftige Strafverfolgungen Daten erheben dürfen, diese Daten aber nicht erheben dürfen, wenn wir sie aus einem Strafverfahren erlangen.

Ich meine, da ist eine große Lücke, und wir tun uns als Polizei keinen Gefallen, wenn wir das so regeln. Ich plädiere dafür, diese Vorschrift im Hinblick darauf zu überprüfen, weil wir unter Umständen in eine Situation kommen, daß wir unser gesamtes Dateienwesen und Aktenwesen umstellen müssen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Hinsichtlich § 11 a Abs. 3 hat Herr Brandt schon darauf hingewiesen, daß wir - wenn wir katalogartig arbeiten - alle Vorschriften zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität einarbeiten müssen. Darin sind nicht einmal der Betrug oder die Urkundenfälschung enthalten, alles Grunddelikte, die im Bereich der Wirtschaftskriminalität und der organisierten Kriminalität benutzt werden. Wenn wir einen solchen Deliktecatalog haben, müßten wir die Delikte und Straftaten, die organisierte Kriminalität im Regelfall ausmachen, auch dort unterbringen.

Ich komme noch auf einen weiteren Punkt zu sprechen, der meines Erachtens noch nicht angesprochen worden ist, und zwar der § 11 b des Regierungsentwurfes. Er müßte um den Passus ergänzt werden, der im F.D.P.-Entwurf § 10 b Abs. 4 ausmacht. Es handelt sich hier um Übermittlungen aus dem Bundeszentralregister. Wir erleben immer wieder, daß sich andere Behörden als Polizeibehörden - beispielsweise Konzessionsbehörden - unter Umgehung des Bundeszentralregisters auf dem Umweg über die Polizei wiederum Daten beschaffen, die ihnen nach dem Bundeszentralregistergesetz durch einen Bundeszentralregisterauszug gar nicht zustehen würden.

Es gibt Beispiele aus Hannover, wo die Polizei monatlich 1 000 solcher Anfragen zu beantworten hat. Ich glaube, in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden dürfte es nicht anders aussehen. Man sollte diesen Passus unbedingt mit aufnehmen, um noch einmal darauf hinzuweisen, daß dort kein Datentransfer stattfindet, der in Wirklichkeit nicht erfolgen darf.

Wegen der fortgeschrittenen Zeit möchte ich zu anderen Punkten keine Stellung mehr nehmen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Allhorn, für Ihre Ausführungen. - Wir haben damit den ersten Block der Sachverständigenanhörung abgeschlossen und kommen nun zu der Diskussion und Fragerunde. Ich bitte um Wortmeldungen. - Wenn Sie keine Fragen zu stellen haben, kann ich die zweite Runde einläuten. Als nächsten Redner rufe ich Herrn Jürgen Wendt vom Bund Deutscher Kriminalbeamter auf.

Wendt (Bund Deutscher Kriminalbeamter): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir haben ein Schreiben vorgelegt, aus dem ich die wichtigsten Passagen entnehmen werde.

Zunächst zu § 8 a Abs. 2 - Einbeziehung von Regelungen aus der StPO -: Nach Auffassung des BDK gehören strafprozessuale Regelungen wie das Zeugnisverweigerungsrecht nicht in ein Polizeigesetz. Im übrigen können sie auch nicht folgenlos im Polizeigesetz angewandt werden. Wenn es ein Zeugnisverweigerungsrecht im Polizeigesetz gibt, dann muß es auch ein Schweigerecht für den "Beschuldigten" geben - entsprechend den Vorschriften der StPO.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Wer aber ist Beschuldigter? Der Störer? Und wenn er es ist, welche Rechte leiten sich daraus für ihn ab?

Nicht nur diese Überlegung macht die Problematik deutlich, sondern auch die Tatsache, daß die Polizei im Rahmen der Abwehr konkreter Gefahren tätig werden muß, und das heißt, daß sie schnell handeln muß.

Wie soll sie in solchen Fällen eindeutig feststellen können, wer Zeuge und wer "Beschuldigter" ist und welche Rechte damit dem einzelnen zugestanden werden dürfen oder gar müssen.

Diese Problematik lösen beide Gesetzentwürfe nicht, sondern verschieben die Lösung auf die Schultern der Polizeibeamten, die ad hoc in einer extremen Situation entscheiden müssen, wer "Beschuldigter", wer Zeuge ist und welche Konsequenzen sich bei einer Fehleinschätzung in hektischer Lage für den Polizeibeamten selbst ergeben können.

Ich darf ein Beispiel anführen: In einem Wohnhaus wird Gasgeruch wahrgenommen. Es stellt sich heraus, daß der Hausmeister im und am Haus Reparaturen durchgeführt hat. Das Kind ist dabei gewesen. Der Hausmeister ist nicht greifbar, das Kind könnte Zeuge sein. Es muß aber entsprechend der StPO belehrt werden. Versteht das Kind, was ihm gesagt wird, kann es schweigen. Die Folgen? - Wenn es das nicht versteht, müßten die Eltern gefragt werden. Der Vater ist nicht greifbar, die Mutter auch nicht. Am Wochenende ist auch ein Personensorgeberechtigter nicht so schnell zu bekommen. Auch hier wäre die Gefahr gegeben, daß das Haus in die Luft fliegt.

Eine andere Problematik ergibt sich daraus, daß Polizeigesetze in den Ländern unterschiedlich sind. Wir wissen das. Dasselbe Beispiel, das ich gerade gebracht habe, spielt sich in Bad Honnef ab. Das Kind schweigt. Die Strafverfolgung trifft möglicherweise nicht ein. Herr Spinrath hatte vorhin dazu ein Beispiel angeführt und gesagt: Es könnte möglicherweise eine Einschränkung des Strafverfolgungsauftrages im Polizeigesetz niedergelegt werden. In Unkel dagegen könnte man gemäß § 163 die Strafverfolgung betreiben. Hier tritt also eine Problematik auf, die man sehen muß. Deshalb tritt der BDK dafür ein, daß solche Verweise auf die Strafprozeßordnung gestrichen werden.

Zu § 9 b Abs. 2 - Observation -: Der BDK tritt dafür ein, daß die Observation geregelt wird. Das haben Sie gemacht. Der BDK fordert allerdings, daß die Observation durch einen vom Behördenleiter bestimmten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes angeordnet wird und nicht durch den Behördenleiter oder seinen Vertreter, wie es die F.D.P. will, oder auch nicht durch den Behördenleiter oder einen von ihm beauftragten Beamten, wie es die Landesregierung wünscht.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Des weiteren lehnt der BDK die Forderung der F.D.P. ab, für eine Observation über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten die Zustimmung des Innenministers oder einer von ihm beauftragten Stelle einzuholen.

Es muß die Frage gestellt werden - sie gilt auch für andere Bestimmungen -, warum den Behördenleitern solche Kompetenzen eingeräumt werden. Denn Fachwissen liegt häufig auch bei politischen Verantwortungsträgern nicht vor. Die Behördenleiter, die hier sind, mögen mir nachsehen, daß ich es sage. Sie kommen ja oft aus ganz fremden Verwaltungsbereichen, etwa dem Kultusministerium, und haben mit Polizeirecht und den entsprechenden Gesetzen noch keine Berührung gehabt. Das heißt letztendlich, daß die Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf den Behördenleiter oder andere Personen außerhalb des Polizeibereichs weder zu größerer Rechtssicherheit noch zu größerer Effektivität oder zu zügigerem Einsatz eines Mobilen Einsatzkommandos führt.

Ich darf an die Geiselnahme Gladbeck erinnern. Bei Vorhandensein solch einer Vorschrift hätte eine Behördenleiterkonferenz des ganzen Landes einberufen werden müssen, weil sonst nicht gewährleistet gewesen wäre, daß jeder Behördenleiter, in dessen Behörde sich ein Akt dieser Verfolgungsfahrt abgespielt hätte, rechtzeitig hätte befragt werden können. Das ist sicherlich eine Überforderung. Wir fürchten, daß hier der Bürokratismus überhand nimmt. Die Frage ist dann: Zu wessen Vorteil?

Zur polizeilichen Beobachtung: Hier ist der Richtervorbehalt von F.D.P. und Landesregierung gefordert. Wir halten das für überzogen. Die Maßnahme hat eine Eingriffsqualität, die eine richterliche Entscheidung nicht erfordert. Vielfach handelt es sich bei Maßnahmen der polizeilichen Beobachtung nur um Identitätsfeststellungen und Erhebung weiterer personenbezogener Daten im Zusammenhang mit einer Überprüfungstätigkeit, die der Betroffene allemal kennt.

Die polizeiliche Beobachtung dient allein den Zwecken der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung und wird im übrigen auch nur eingesetzt, wenn auf der Grundlage kriminalistisch-kriminologischen Erfahrungswissens diese kriminaltaktische Maßnahme unter Berücksichtigung der in § 9 c bzw. § 9 f formulierten Bedingungen notwendig ist.

Solche Beurteilungen kann ein Richter wegen fehlenden polizeilichen Erfahrungswissens nur schwer nachvollziehen. Ähnliches gilt für den Behördenleiter, der nach dem Willen der F.D.P. die Ausschreibung für maximal zwölf Monate anordnen darf; aber nicht mehr, dann ist wieder der Richter zuständig.

Auch bei der polizeilichen Beobachtung wurde die Anordnungsbefugnis auf Personen außerhalb des Polizeivollzugsdienstes verlagert, ohne daß fachliche Gründe dafür erkennbar sind. Der

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

BDK fordert deshalb, daß der Behördenleiter einem Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes die Anordnungsbefugnis für eine Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung übertragen "muß", nicht kann.

Zu § 10 k F.D.P.-Entwurf - Offenbarung von Hinweisgebern -: Gemäß Abs. 1 dieses Paragraphen ist betroffenen Personen auf Antrag unter anderem auch Auskunft über die Herkunft von Daten zu geben. Der Text kann so interpretiert werden, daß die Polizei ihre Hinweisgeber preisgeben muß. Die Polizei ist aber auf Hinweisgeber angewiesen. Ihre Offenbarung kann langfristig, vielleicht auch schon mittelfristig auf effektive Arbeit entscheidend und hindernd einwirken.

Wie auch in anderen Fällen soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß bestimmte Informationen im Bereich der Polizei bleiben und nur in ganz seltenen Ausnahmefällen Außenstehenden mitgeteilt werden dürfen.

Im übrigen bitte ich darum, wenn Regelungen geschaffen werden, auch einmal an potentielle Opfer zu denken. Es ist hier wie auch in vielen anderen Rechtsbereichen offenkundig, daß zugunsten von Straftätern bzw. potentiellen "Störern" viel nachgedacht wird, daß das Opfer aber weitgehend aus der Diskussion herausgehalten wird. Die riesigen Schäden, die die Gemeinschaft und damit häufig der einzelne indirekt, aber auch unmittelbar im Bereich der BTM-Kriminalität, erdulden muß, werden bei der Betrachtung außen vor gelassen.

Personen aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität, der organisierten Kriminalität, der BTM-Kriminalität und anderen ähnlichen modernen Verbrechensformen nutzen unsere rechtsstaatlichen Regelungen extensiv. Wenn aber diese Rechtsbrecher auch verfolgt werden sollen - alle Kundigen wissen, wie schwer die Verfolgung schon wegen der ungeheuren Beschwerdemacht dieser Personen ist -, muß man der Polizei entsprechende Befugnisse geben, und man muß zulassen, daß die Polizei über die Herkunft ihrer Informationen nicht uneingeschränkt Auskunft geben muß. Deshalb fordert der BDK, daß die Formulierung "Herkunft der Daten" polizeigerecht umformuliert wird.

Abschließend ein paar allgemeine Feststellungen!

Erstens: Beide Gesetzentwürfe beinhalten eine Vielzahl von Detailregelungen, die dazu führen können, daß das Gesetz in der Praxis nicht handhabbar ist.

Das Polizeigesetz einschließlich der Datenschutzregelung ist eine Rechtsgrundlage für Polizeibeamte, die im Rahmen der Gefahrenabwehr, das heißt plötzlich und unter Umständen bei geringem Kenntnisstand der Gesamtumstände, eine lebenswichtige Entscheidung treffen müssen, um eine konkrete Gefahr von der Allgemeinheit oder dem einzelnen oder auch von Sachen abzuwenden.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Wenn ein Gesetz wie das Polizeigesetz immer detaillierter und verklausulierter wird, immer mehr Verweise auf andere Rechtsnormen aufweist und auf immer mehr Einzelfälle abgestellt ist, dann mag zwar immer größere Perfektion von dem Gesetzgeber erreicht werden, aber das Gesetz ist nicht mehr verständlich - weder für den Polizeibeamten noch für den Bürger, für den es in erster Linie geschaffen worden ist. Es ist deshalb auch noch längst nicht humaner. Auch praktikabel ist das Gesetz damit keineswegs, jedenfalls nicht für Polizeibeamte, die Ad-hoc-Entscheidungen fällen müssen und später gegenüber den Vorgesetzten vom sogenannten grünen Tisch aus oder in der Öffentlichkeit ihre Maßnahmen vertreten müssen. Hier ist also ein Defizit, das noch beseitigt werden muß.

Zweitens: Eine Vielzahl von Anordnungsbefugnissen wird der Polizei aus der Hand genommen und dem Behördenleiter, dem Richter oder auch dem Minister übertragen. Der Polizeibeamte stellt sich die Frage, warum Amtsinhaber, die nicht im Polizeivollzugsdienst sind, über eine Vielzahl von Maßnahmen endgültig entscheiden dürfen und müssen.

Der BDK gewinnt den Eindruck, daß die politischen Verantwortungsträger der Polizei mit außerordentlichem Mißtrauen begegnen. Der BDK fragt deshalb offen - in diesem Gremium kann man das ja tun -, ob in den letzten 36 Jahren, also seit der Verstaatlichung der Polizei Nordrhein-Westfalens, die Polizei Anlaß zu diesem Mißtrauen gegeben hat. Natürlich kann dieses Mißtrauen auch in der historischen Vergangenheit der Polizei liegen: etwa in der Tatsache, daß sie im Dritten Reich eine besondere Rolle zugewiesen bekam. Aber solch eine Vergangenheit haben alle Beamtengruppen, auch die Behördenleiter, die Staatsanwaltschaften und die Richter. Da ihnen gegenüber kein erkennbares Mißtrauen gehegt wird, kann die Vergangenheit allein nicht der Grund für das Mißtrauen sein. Oder könnte es die Furcht sein, die Polizei sei inkompetent, während nur andere die notwendige Kompetenz besitzen?

Der BDK fordert - unabhängig von der Beantwortung der soeben aufgeworfenen Fragen -, daß der Polizei die Anordnungsbefugnisse übertragen werden, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat benötigt.

Steffenhagen (Gewerkschaft der Polizei): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es ist höchste Zeit, die bereichsspezifische Datenschutzregelung im Polizeigesetz vorzunehmen, um einmal dem Bürger und zum anderen den Polizeibeamten die nötige Rechtssicherheit bei der Erhebung und Verarbeitung von personengebundenen Daten zu geben. Der Entwurf der Landesregierung ist eine vertretbare Lösung. Der Entwurf ist allerdings immer noch viel zu umfangreich, zu detailliert und mit viel zu vielen Verweisungen versehen. Die Kompliziertheit der Regelungen ist bei den verfas-

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

sungsrechtlichen Vorgaben wahrscheinlich unvermeidbar. Das muß aber Konsequenzen haben bei der Fortbildung der Polizeibeamten und bei ihrer qualitativen Einstufung, wenn solch hohe Anforderungen gestellt sind. Die hierzu gemachten Ausführungen unterstreiche ich für die Gewerkschaft der Polizei.

Die Abgeordneten haben im Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden, welche Leistungsverluste bei der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung infolge restriktiver Befugnisnormen im Interesse des Freiseins der Bürger vor weitergehender staatlicher Einflußnahme in Kauf genommen werden sollen.

Enttäuschungen - Herr Alfter hat es vorhin ausgeführt -, wenn Bilanz über die Sicherheitslage in der Kriminal- und Verkehrsstatistik gezogen werden, dürfen nicht zu Lasten der Polizei gehen.

Durch die Datenschutzregelung erhält das Polizeigesetz einen Umfang, der erhebliche Anwenderprobleme verursacht. Deshalb muß bei jeder Einzelregelung die Gesamtkonstruktion des Gesetzes bedacht werden. Besondere Aufmerksamkeit ist nach Auffassung der GdP den Regelungen zuzuwenden, die für den nicht spezialisierten polizeilichen Außendienst bestimmt sind.

Solche Befugnisnormen müssen so formuliert sein, daß sie dem Beamten gedanklich präsent sein können. Dem hat der Entwurf nur teilweise bis gar nicht Rechnung getragen. Befugnisnormen und Verfahrensbestimmungen für den spezialisierten polizeilichen Außendienst, wie Observations- und Beweissicherungskräfte, verdeckte Ermittler usw., können hohe Anforderungen hinsichtlich der gedanklichen Präsenz stellen, weil sich solche Kräfte lediglich in einem bestimmten Segment des polizeilichen Aufgabenspektrums bewegen und nicht Generalisten sein müssen wie die Kräfte, die draußen ihren Dienst versehen.

Eingriffsschwellen für Informationseingriffe dürfen nicht höher liegen als Eingriffsschwellen für Eingriffe in andere Rechte, die nach Qualität oder Intensität der Rechtsbeeinträchtigung schwerer wiegen. Der bereichsspezifische Datenschutz darf sich im Polizeigesetz nicht verselbständigen und eklatante Widersprüche verursachen, die es den anwendenden Polizeibeamten schwermachen, die Regelung zu akzeptieren. Nur hiervon rede ich, wenn ich Ihnen nun einige Beispiele für solche Widersprüche gebe.

Erstens: Die Eingriffsschwelle "Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person" für qualifizierte Datenerhebung durch andauernde Observationen oder Einsatz technischer Mittel bzw. Einsatz von V-Personen in § 9 d Abs. 2 liegt höher als die für den Schußwaffengebrauch zur Fluchtverhinderung von Gefangenen und zur Abwehr einer Gefangenenbefreiung. Zweitens: Für die "Erhebung personenbezogener Daten in oder aus Wohnungen" durch verdeckten Einsatz technischer Mittel nach § 9 d

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Abs. 3 liegt die Eingriffsschwelle wesentlich höher als die für das Betreten und Durchsuchen der Wohnung in § 19 Abs. 1. Und: Die Eingriffsschwelle für andauernde Observationen in § 9 d Abs. 2 liegt höher als die für eine andauernde Freiheitsentziehung durch Ingewahrsamnahme, obwohl Eingriffsqualität und Eingriffsintensität bei andauernder Ingewahrsamnahme sicher höher einzuschätzen sind als bei andauernder Observation. Dies muß den Polizeibeamten klargemacht werden können. Hieran hegen wir nicht unerhebliche Zweifel.

Ich verweise bezüglich grundsätzlicher Aussagen zur Verhütung von Ordnungswidrigkeiten, zum Begriff der öffentlichen Ordnung - hier teile ich die gemachten Ausführungen und Bedenken - und zum Bereich der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung und zum Zeugnisverweigerungsrecht auf unsere umfangreiche Stellungnahme.

Aus Zeitgründen lassen Sie mich abschließend zu der Frage der Kosten noch etwas sagen. Im Regierungsentwurf sind geringe Mehrkosten veranschlagt. Der F.D.P.-Entwurf sieht keine Kostenfolge der neuen Regelung. Wir behaupten, beides wird sich als eine große Illusion erweisen. Zum einen wird wegen der Kompliziertheit der Regelung ein erheblicher Aufwand an Anpassungsfortbildung bei den Polizeibeamten, die sich im Dienst befinden, entstehen. Für diese besondere Fortbildung sind auch erhebliche Mittel bereitzustellen. Nach Auffassung der GdP dürfen die bisherigen Fortbildungsmittel auf keinen Fall in Anspruch genommen werden. Denn diese Fortbildung ist für den polizeilichen Bereich nach wie vor notwendig.

Zum anderen werden für entsprechende interne Verwaltungskontrollen und das büromäßige Verfahren der Datenverwaltung, insbesondere für die Wahrnehmung der Informations- und Auskunftspflichten, in allen 56 Polizeibehörden zusätzliche Stellen einzurichten sein, für die ein erheblicher Personalmehrbedarf besteht. Und die, die das neue Gesetz vermitteln sollen, müssen auch erst dafür zur Verfügung gestellt werden.

Ich darf mich für ihre Aufmerksamkeit bedanken und mich dafür entschuldigen, daß ich aus zwingenden Termingründen diese Anhörung nun verlassen muß.

Thiemann (Deutsche Polizeigewerkschaft - PDB): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir bedanken uns für die Gelegenheit, unsere Auffassung hier darlegen zu können. Ich darf aufgrund der knappen Zeitvorgabe auf unsere schriftliche Stellungnahme verweisen und möchte mich hier auf einige grundlegende Anmerkungen beschränken.

Nach allgemeiner, unserer und auch wohl immer noch gültiger Auffassung soll ein Polizeigesetz die Rechtsgrundlage sein, den Bürger vor Gefahren zu schützen, und dazu die Aufgaben und

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Befugnisse der Polizei festlegen. Polizeibeamte gewinnen allerdings mehr und mehr den Eindruck, als solle diese Zielsetzung dergestalt umgekehrt werden, daß mit dem Polizeigesetz der Bürger vor der Polizei geschützt werden müßte.

Seit geraumer Zeit beobachten wir ein wachsendes Mißtrauen gegen jegliche Arbeit der Polizei, das von interessierter Seite auch noch geschürt wird. Wir können uns des Eindrucks nicht erwehren, daß dieses Mißtrauen gegen polizeiliche Arbeit an diesem Gesetzentwurf - nicht nur an dem nordrhein-westfälischen, sondern auch an dem anderer Länder - nicht vorbeigegangen ist.

Lassen Sie mich gleich bei dem Namen des Gesetzes einsteigen: Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes innerhalb der Polizei. Damit wird der staunenden Öffentlichkeit und noch mehr den staunenden Polizeibeamten suggeriert, daß es gerade die Polizei besonders nötig habe, mit bestimmten - ich sage: überzogenen - Datenschutzregelungen kontrolliert zu werden, Handfesseln angelegt zu bekommen. Für uns reichen offensichtlich Datenschutzgesetze und alle anderen allgemeingültigen Bestimmungen nicht aus. Die Polizei muß man noch unter besondere Beobachtung stellen. Ich kann mich hier dem Vorredner des BDK anschließen. Die Anordnungsregelungen im vorgelegten Gesetzentwurf scheinen das auch zu bestätigen.

In einem Klima permanenten Mißtrauens kann allerdings keine vernünftige Arbeit geleistet werden, vernünftige und erfolgreiche Polizeiarbeit schon gar nicht. Neben allen anderen Unzulänglichkeiten hinsichtlich der sozialen Lage der Polizeibeamten führen gerade auch solche Zustände zur Demotivation der Polizei. Solch komplizierte und letztendlich nicht anwendbare Regelungen hemmen die Entschlußkraft der Beamten. Lassen Sie mich vielleicht etwas überspitzt sagen: Wir wundern uns eigentlich, daß noch keiner auf die Idee gekommen ist, irgendwo hineinzuschreiben: "Der Polizeibeamte hat nach spätestens zwei Tagen sein Notizbuch wegzuschmeißen." Ich überziehe bewußt, um deutlich zu machen, welche Fesseln der Polizei bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben angelegt werden sollen.

Unsere grundsätzliche Kritik an dem Gesetz - wir haben auch einige positive Aussagen gemacht, ich darf mir dazu den Hinweis auf unsere Stellungnahme erlauben - bezieht sich darauf, daß es schon wieder nicht gelingt, zu einer bundeseinheitlichen Regelung zu kommen. Sie wissen, daß wir seit mehr als zehn Jahren nahezu gebetsmühlenartig die dringende Forderung nach einem bundeseinheitlichen Polizeigesetz erhoben haben. Wir kommen offenbar aus dieser Kleinstaaterei in dieser wichtigen Materie nicht heraus. Ich frage allerdings allen Ernstes: Wie soll wirksame Kriminalitätsbekämpfung in einem offenen Europa möglich sein, wenn wir uns in unseren elf - wie Dr. Krüger sagte - "Fürstentümern" noch nicht einmal einig werden, wie wir Kriminalität bekämpfen wollen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Wir haben den Gesetzentwurf weniger in juristischer Hinsicht einer kritischen Wertung unterzogen; wir sehen unsere Aufgabe mehr darin, im wesentlichen auf die Praktikabilität hinzuweisen, die gesetzliche Regelungen für die Polizei aufweisen müssen. Das können wir bei dieser Regelungsflut nicht erkennen.

Mich haben in den letzten Tagen drei voneinander unabhängige hohe Polizeiführer angerufen und mich aufgefordert: "Seht zu, daß ihr das verhindert. Wir verstehen es nicht. Wenn wir" - A 16er - "es schon nicht verstehen, wie soll es dann ein Polizeibeamter des mittleren Dienstes, in dem sich die Masse der Polizeibeamten befindet, verstehen, selbst wenn er mit erheblich über den Durchschnitt liegenden Leistungen beurteilt wird?"

Ich will Ihnen damit sagen: In der Polizei ist seit Bekanntwerden dieses Entwurfes, aber auch schon vorher des Referentenentwurfs, eine erhebliche Unruhe zu verzeichnen. Die Zielsetzung dieses Entwurfs, Klarheit für Polizeibeamte und Bürger, können wir nicht erkennen. Wir meinen sogar: Das Gegenteil wird bewirkt.

Führen Sie sich vor Augen: Wenn dieser Gesetzentwurf Wirklichkeit wird, werden in Zukunft Datenschutzregelungen über 50 % des gesamten nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes ausmachen. Ich glaube, das allein macht deutlich, daß hier verfehlte Zielsetzungen bestehen.

Zum Wegfall der öffentlichen Ordnung: Zu Ihrer und anderer Überraschung haben wir uns in unserer Stellungnahme damit einverstanden erklärt, auf den Begriff der öffentlichen Ordnung zu verzichten. Ich will auch nicht verschweigen, daß wir uns vor sechs Jahren, als Bremen diesen Begriff aus seinem Gesetz herauswarf, noch massiv dagegen ausgesprochen haben, im wesentlichen mit den Argumenten, die heute schon vorgetragen worden sind. Je länger wir zusammengesessen und überlegt haben, um so weniger sind uns praktikable Beispiele eingefallen, die den Begriff der öffentlichen Ordnung für die tägliche Polizeiarbeit noch erforderlich machen würden.

Ich glaube, heute morgen ist hier schon deutlich geworden, welche Beispiele konstruiert werden müssen - die eingeklemmte Kuh im Baumstamm und andere -, um zu begründen, daß wir den Begriff der öffentlichen Ordnung nach wie vor brauchen. Wir finden einfach kein Beispiel, Herr Lohmann - wir sind ja in vielen Dingen einer Meinung -: Auch das Tätigwerden bei verletzten Tieren ist ein Feld, in dem sich der Polizeibeamte auf das Jedermannsrecht im Tierschutzgesetz und andere Bestimmungen berufen kann, im Gegensatz - darauf komme ich noch später - zu dem gezielten Todesschuß am Menschen.

Die bekanntgewordene und auch hier schon angeführte Kritik des Deutschen Städtetages an dieser Regelung halten wir für völlig überzogen. Daraus spiegelt die Angst, daß es möglicherweise dazu

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

kommen könnte, die Kommunen in Zukunft tatsächlich - wir sagen: endlich - zu verpflichten, Personal und Material bereitzustellen, um ihren ureigensten Aufgaben nachzukommen, denn wir haben heute immer noch den Fakt - das hindert uns an der Wahrnehmung unserer eigenen Aufgaben -, daß wir nach 16 Uhr, neuerdings nach 15.30 Uhr die Aufgaben für alle anderen Behörden mit erledigen.

Man mag darüber streiten - es gibt sicherlich Gründe für und wider die öffentliche Ordnung -, wir haben in unserer Diskussion mehr und mehr den Eindruck gewonnen, als sei in das Gesetz ein Beißholz eingebaut, an dem man sich weidlich austoben kann, um möglicherweise von anderen Dingen abzulenken. Letztendlich halten wir es für zweitrangig, ob der Begriff der öffentlichen Ordnung drin bleibt oder nicht. Wir können es uns schon vorstellen, daß er gerade unter dem Aspekt, den ich eben aufzeigte, ein politisches Signal sein könnte, die Ordnungsbehörden endlich zu ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung zu veranlassen.

Wie bereits angerissen, schlagen wir vor, den Namen des Gesetzes wieder in die Fassung des ursprünglichen Referentenentwurfs und des F.D.P.-Entwurfs: Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen, zu ändern, weil hier nicht nur Datenschutzregelungen getroffen werden, sondern auch andere, und im übrigen auch noch andere Dinge geregelt werden sollten.

Die politische Aussage, die mit dem Namen offensichtlich verbunden ist, halten wir für vollkommen überflüssig.

Im Detail komme ich noch einmal darauf zurück, daß in § 9 Abs. 1 Ziffer 2 a auf "erhebliche" Straftaten abgestellt wird. Das beinhaltet, daß der Polizeibeamte auf der Straße quasi hellseherisch erkennen muß, ob sich die Person, die er da beobachtet, nun gerade zu einer "normalen" Straftat, einem Diebstahl, verabredet - Ist das überhaupt eine erhebliche Straftat? Nach dem Eierdieb-erlaß wahrscheinlich auch nicht mehr! - oder zu einer "erheblichen" Straftat, was immer das sein mag. Im Hinblick auf eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr ist das vollkommen irrelevant. Das kann ein Polizeibeamter vorher nicht erkennen.

Zudem scheint es uns vollkommen unschlüssig zu sein. Für Inge-wahrsamsnahme, also Freiheitsentziehung, und andere Eingriffsbe-fugnisse reicht die Straftat, während zur nackten Personalien-feststellung der Verdacht einer erheblichen Straftat gegeben sein muß. Das halten wir für nicht logisch. Gleiches gilt für die Bestimmungen in § 9 Abs. 1 Ziffer 7 und 8 und § 9 b Ziffer 7 und 8.

Gleichzeitig melden wir auch unsere Kritik daran an - das ist schon angesprochen worden -, daß Kontakt- und Begleitpersonen nicht gegen deren Willen festgestellt werden dürfen. Das halten wir für eine völlig praxisfremde Einschränkung aus Eigensiche-rungsgründen des Polizeibeamten, aber auch aus Gründen der Kriminalitätsbekämpfung. Um es auf einen Nenner zu bringen: Der

als solcher noch nicht erkannte Fehler steht möglicherweise dabei und lacht sich tot, weil seine Person gegen seinen Willen nicht festgestellt werden darf. Gleiches gilt für die Einschränkung bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen in § 10 Abs. 1.

Zur Datenerhebung bei öffentlichen Versammlungen, Aufzügen, Veranstaltungen und Ansammlungen verweisen wir auch auf die Bundesgesetzgebung, auf das bestehende Versammlungsgesetz und die Neuregelungen, die kürzlich beschlossen worden sind. Wir sind der Auffassung, auch hier sollte ein Land nicht aus der allgemeinen, für die Bundesrepublik geltenden Rechtslage ausscheiden.

Besonders ist uns aufgefallen, daß es durch die Unterteilung in öffentliche Versammlungen und Aufzüge einerseits und Veranstaltungen und Ansammlungen andererseits offensichtlich gewollt ist, daß bei allen genehmigten Demonstrationen und Spontandemonstrationen in Zukunft die Datenerhebung nur noch bei der unmittelbar bevorstehenden Gefahr von Straftaten erfolgen darf; bei den anderen Veranstaltungen und Ansammlungen auch bei der Gefahr von Ordnungswidrigkeiten. Das halten wir für weder angemessen noch sinnvoll, sogar für gefährlich vor allem im Hinblick darauf, daß die Entwicklung bis zur Begehung der Straftat und deren beweiskräftige Sicherung nachhaltigen Einfluß auf die Urteilsfindung hat. Wir warnen dringend davor, es bei der vorgesehenen Regelung zu belassen. Wir fürchten die Folgen.

Die Prüfungslöschungsfristen halten wir für wesentlich zu kurz. Auch dazu ist hier schon einiges gesagt worden.

Lassen Sie mich zum Schluß noch ein Wort - Sie erwarten das sicher von uns - zum finalen Rettungsschuß sagen. Unsere Auffassung ist Ihnen dazu seit vielen Jahren bekannt. Bereits bei der Novelle des Polizeigesetzes im Jahre 1980 haben wir in der damaligen Anhörung vor dem gleichen Gremium die gesetzliche Normierung gefordert. Dem wurde damals - Herr Reinhard, Sie waren dabei und werden sich erinnern - mit der Begründung, Notwehr, Nothilfe reiche aus, nicht gefolgt. Damals und bis vor kurzer Zeit war das Argument noch unbekannt - es wurde zumindest nicht verwandt -, daß die Angriffs- und Fluchtunfähigkeit den Tod beinhalten könnte. Das ist erst in den letzten Jahren auf den Tisch gekommen, nachdem die Gegenargumente wie "Generalklausel reicht", "Notwehr reicht", "Nothilfe reicht" von den Juristen mehr und mehr zerplückt wurden. Wir halten das sowohl sachlich als auch vom Selbstverständnis der Polizeibeamten her für eine falsche Definition.

Angriffsunfähig heißt: angriffsunfähig, aber lebend. Wenn von der Polizei erwartet wird - das hat noch keiner ernsthaft bestritten -, daß es in diesen begrenzten Situationen kein anderes Mittel gibt als den gezielten, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlichen Schuß zur Abwehr einer konkreten Lebensgefahr, dann muß dies nach unserer Auffassung allein aus

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Verfassungsgründen und Gründen der Normenklarheit in dem Polizeigesetz verankert werden. Dazu haben wir auch eine ausführliche Stellungnahme abgegeben. Ich will mich darauf beschränken.

Dieser letzten Argumentation können wir gar nicht folgen. Wir gehen davon aus, daß man sich möglicherweise von Gesetzgeberseite darum herumdrückt, klar zu sagen, was unter welchen Bedingungen von der Polizei erwartet wird. Dieses Argument wurde zum ersten Mal - zumindest für mich bewußt - von einem ehemaligen Polizeibeamten und Juristen in die Welt gesetzt. Nicht nur das hat mich in der Auffassung bestätigt, daß die Kombination Polizeibeamter und Jurist eine nicht unproblematische ist.

Der Polizeibeamte hat im Interesse der Sicherheit der Bürger zu handeln. Er braucht verlässliche Rechtsgrundlagen. Er hat keine Zeit - man kann es ihm auch nicht zumuten -, sich mit juristischen spitzfindigen Auslegungen zu beschäftigen. Gerade das kann der Polizeibeamte im Interesse seiner Aufgabenwahrnehmung und auch seines persönlichen Status für danach erwarten.

Zu den Kosten ist hier schon Richtiges gesagt worden: Man wird sich wundern, welche Kosten allein aufgrund der Personalintensität, die sich aus dieser neuen Regelung ergeben wird, auf die Polizei zukommen. Hier haben wir als Gewerkschaft natürlich große Bedenken, daß die Mittel nicht etwa zusätzlich bereitgestellt werden, sondern von den bereits vorhandenen Titeln, die an allen Ecken und Enden zu knapp sind, weiter abgeknapst werden.

Staatsanwalt Wickern (Deutscher Richterbund): Ich spreche für den Deutschen Richterbund und aufgrund dessen auf der Basis der speziellen Erfahrungen, die wir aus dem Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und dort wiederum insbesondere aus dem Bereich der Strafrechtspflege haben.

Wir haben uns auf die Schnittstelle zwischen Polizeigesetz und Strafverfahren konzentriert. Dabei haben wir festgestellt, daß beide vorliegenden Entwürfe, insbesondere jedoch der Regierungsentwurf, den präventiv-polizeilichen Bereich weit in den Bereich der Strafrechtspflege hinein ausweiten. Insbesondere durch den Begriff "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten", den es zwar auch schon im alten Polizeigesetz gibt, der aber erstmals durch den Regierungsentwurf ausdrücklich um den Bereich der Vorsorge für zukünftige Strafverfolgung ergänzt wird, gibt es einen Bereich, der Justizhandeln ist und nach diesem Gesetzentwurf der Polizei übertragen werden soll. Ich möchte das an einem einfachen Beispiel verdeutlichen. Der Erkennungsdienst, der derzeit schon in § 81 b der Strafprozeßordnung geregelt ist, soll nach derzeitiger Auffassung, die in letzter Zeit aber stark ins Wanken gekommen ist, materielles Polizeirecht sein.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Ein Täter wird eines Diebstahls aufgrund seiner Fingerabdrücke überführt. Die Fingerabdrücke werden gespeichert, und nach der Haftentlassung begeht er einen erneuten Diebstahl. Wiederum wird er aufgrund der Fingerabdrücke identifiziert. Von diesen Fingerabdrücken ist damit zweimal Gebrauch gemacht worden. Beide Fälle der Gebrauchmachung dieser Daten sind eindeutig repressiver Art. Es ist aber nicht einzusehen, warum die Speicherung zwischen erster und zweiter Tat plötzlich präventiv bedingt sein soll und nicht auch repressiv. Es mag sein, daß sich aus dieser Betrachtungsweise ein Änderungsbedarf im Bereich der Strafprozeßordnung ergibt. Im Rahmen der Diskussion des Strafverfahrensänderungsgesetzes 1988 wird der Deutsche Richterbund auch auf dieses Problem ausdrücklich hinweisen.

Das bedeutet aber, daß wir aus der Sicht einer Zweckbestimmung der Daten - die verlangt nun einmal das Volkszählungsurteil von uns - danach unterscheiden müssen, wie und zu welchem Zweck die Daten erhoben wurden. Wenn sie zu repressiven Zwecken erhoben wurden, bleiben sie auch repressiv - es sei denn, sie werden aufgrund einer ganz speziellen Überleitungsnorm in den präventiven Bereich übermittelt. Das bedeutet auch, daß präventive und repressive Daten zunächst einmal gedanklich getrennt sein müssen, wie sie es teilweise schon durch die Abgrenzung von Polizei und Staatsanwaltschaft sind. Sie müssen aber auch polizeiintern getrennt werden, und es müssen - das ist aus unserer Sicht ein entscheidender Mangel des derzeitigen Entwurfes - klare Regelungen darüber vorhanden sein, ob und unter welchen Voraussetzungen repressive Daten in den präventiven Bereich und präventive Daten in den repressiven Bereich übernommen werden dürfen.

Bisher war die Gesetzgebungstechnik die, daß die jeweiligen Bestimmungen dort anzusiedeln waren, wo Daten abgegeben wurden. Das bedeutet, wenn Daten aus dem repressiven Bereich in den präventiven Bereich abgegeben wurden, ist die Strafprozeßordnung zuständig. Folgerichtig hat der Bundesjustizminister in seinen Entwurf des Strafverfahrensänderungsgesetzes - § 478 - hineingeschrieben, unter welchen Voraussetzungen repressive Daten zu präventiven Zwecken verwandt werden müssen.

Das bedeutet aber umgekehrt, daß in das Polizeigesetz eine Regelung hinein muß, wann präventive Daten in den repressiven Bereich abgegeben werden müssen. Wenn man sich beide Entwürfe unter diesem Gesichtspunkt anguckt, dann fällt der ganze Bereich der Strafverfolgung unter öffentliche sonstige Behörden, und es gibt keine verbindlichen Regeln, wie nun präventiv erhobene Daten repressiv ausgewertet werden müssen oder dürfen. Ich glaube, dort besteht ein erheblicher Nachholbedarf für eine diesbezügliche Regelung.

Aus der Tatsache, daß der ganze Bereich der Vorsorge für zukünftige Strafverfolgung dem repressiven Bereich zuzuordnen ist, ergibt sich, daß zahlreiche Regelungen des Gesetzentwurfs über

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

die besonderen Formen der Datenerhebung, zum Beispiel durch Observation, polizeiliche Beobachtung, besondere Mittel der Datenerhebung, Einsatz verdeckter Ermittler insoweit im Polizeigesetz nichts zu suchen haben, als Anlaß derartiger Maßnahmen eben die Vorsorge für zukünftige Strafverfolgung ist. Daß dem so ist, ergibt sich wiederum daraus, daß der Bundesjustizminister genau diese Regeln in seinem Entwurf für ein Strafverfahrensänderungsgesetz festgehalten hat. Das heißt, wir werden, sollten diese Regelungen so bestehen bleiben, zu einer Konkurrenz landespolizeirechtlicher und bundesstrafverfahrensrechtlicher Regelungen kommen. Das alles spielt sich, da es zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehört, in einem Bereich ab, in dem nun einmal der Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" gilt, so daß das Straftverfahrensänderungsgesetz 1988 - das sicherlich Strafveränderungsgesetz 1992 heißen wird, wenn es einmal da ist - zu einer Rechtsunsicherheit in der Hinsicht führen wird, was dann eigentlich noch gilt.

Diese Konkurrenz von Bestimmungen - auch das Strafverfahrensänderungsgesetz sieht ja weitgehende Kompetenzen der Polizei vor, also nicht nur der Staatsanwaltschaft - muß bereits im vorliegenden Entwurf berücksichtigt werden.

Wir sehen noch einen weiteren Punkt, der sich aus diesem Entwurf des Strafverfahrensänderungsgesetzes ergibt. Dort sind für die besonderen Ermittlungsmaßnahmen - verdeckte Ermittler, Observation, polizeiliche Beobachtung und dergleichen mehr - ganz präzise Regeln enthalten. Im Gegensatz zum Polizeigesetz sind diese Regeln dadurch ausgezeichnet, daß nahezu mit jeder dieser Regeln ein präziser Straftatenkatalog verbunden ist, der besagt: Nur bei Verdacht dieser und jener Straftaten dürft ihr nach der Strafprozeßordnung dieses und jenes Ermittlungsmittel einsetzen.

Wenn nun eine solche Katalogtat nicht gegeben ist, darf also im Rahmen des Strafverfahrens von zum Beispiel dem verdeckten Ermittler kein Gebrauch gemacht werden. Die wesentlich weiteren und vor allen Dingen flexibleren, durch allgemeine Generalklauseln nur definierten Regeln des Polizeigesetzes ermöglichen es dann gleichwohl, daß die Daten erhoben werden. Wir kommen zu der Situation, daß im Ergebnis gleichwohl im Strafverfahren - wenn möglicherweise auch nur unter der Überschrift: Wir machen jetzt den Einsatz des verdeckten Ermittlers nicht zur Aufklärung der letzten beiden Raubüberfälle, sondern zur Verhinderung des nächsten, der ja irgendwann kommen wird - besonders grundrechtsbeeinträchtigende Ermittlungsmaßnahmen durchgeführt werden, ohne daß die Kontrolle der Staatsanwaltschaft, die nun einmal eine Sachleitungsfunktion im Bereich des Ermittlungsverfahrens hat, insoweit gegeben ist. Ich halte diese Befürchtung, ehrlich gesagt, für sehr schwerwiegend.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Vorsitzender: Ich danke Ihnen, Herr Wickern, für Ihre Stellungnahme. - Wir sind damit am Ende dieses Blockes angekommen. Ich frage erneut, ob Diskussion gewünscht wird oder Fragen an die Sachverständigen zu richten sind. - Das ist nicht der Fall.

Dann fahren wir fort und kommen jetzt zum dritten Block. Ich darf Herrn Claus Henning Schapper um seine Stellungnahme bitten.

Schapper (Hamburgischer Datenschutzbeauftragter): Herr Vorsitzender! Ich möchte mich auf vier Punkte beschränken. Das, was ich im ersten Punkt zu sagen habe, schließt gut an das an, was mein Vorredner ausgeführt hat.

Ich bin der Meinung, daß der Landesgesetzgeber die polizeiliche Informationsverarbeitung erst regeln kann, nachdem eine klare Grenzlinie zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung gezogen ist. Dies ist aber bislang nicht gelungen - ganz im Gegenteil. Es gibt eine breite Zone polizeilicher Informationstätigkeit, für die es jetzt immerhin einen gemeinsamen Strafgebrauch gibt, nämlich Vorsorge für künftige Strafverfolgung, die nach Meinung des Bundesjustizministers der Strafverfolgung zuzuordnen ist und die nach Meinung der Länderinnenminister der Gefahrenabwehr zuzurechnen ist.

Dementsprechend beanspruchen der Bundesjustizminister und der Bund, diesen Bereich in der Strafprozeßordnung zu regeln, und beanspruchen die Länder, diesen Bereich in ihren Polizeigesetzen zu regeln. Ich will einmal davon ausgehen, daß es sich hier um eine Materie handelt, die der konkurrierenden Gesetzgebung zuzurechnen ist. Dann heißt das: Die Länder können die polizeiliche Informationsverarbeitung heute regeln, da der Bund noch keine Regelungen getroffen hat; diese Regelungen werden aber in dem Moment gegenstandslos, in dem die Strafprozeßordnung - ich folge meinem Vorredner - im Jahre 1992 novelliert ist. Dann fällt das schöne Gebäude mit Regelungen, die in den beiden Entwürfen vorgesehen sind, wie ein Kartenhaus in sich zusammen; denn es geht in diesen beiden Entwürfen gerade um die Regelung von Erhebungen, Speichungen, Übermittlungen usw., die diesen Bereich polizeilicher Tätigkeit treffen, die Vorsorge für künftige Strafverfolgung.

So unbehaglich mir dabei auch ist: Ich meine, es ist unumgänglich, daß zunächst einmal ein Konsens zwischen Justizministern und Innenministern erzielt wird, ehe auf Landesebene eine gesetzgeberische Entscheidung fallen kann. Ich will auch meine Meinung in dieser Frage kundtun - auch da schließe ich mich meinem Vorredner an -: Ich meine, das, was als Vorsorge für künftige Strafverfolgung bezeichnet wird, kann nur als antizipierte Strafverfolgung angesehen werden und kann nicht als Gefahrenabwehr qualifiziert werden. Natürlich wäre die Verhütung von Straftaten Gefahrenabwehr. Aber die Verhütung von Straftaten kommt mit polizeilichen Mitteln meines Erachtens erst dann in

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sd-sz

Betracht, wenn im Einzelfall die konkrete Gefahr der Begehung solcher Straftaten besteht. Dafür hat die Polizei heute schon die nötigen Mittel. Das braucht nicht geregelt zu werden.

Was bleibt, sind Datensammlungen, die allein dem Zweck dienen, künftige, noch nicht begangene Straftaten aufzuklären. Dies ist bestenfalls Strafverfolgung. Das Argument, daß die Vorsorge für künftige Strafverfolgung auch den Rahmen der geltenden Strafprozeßordnung sprengt, weil es an einem Anfangsverdacht fehlt, kann ja wohl nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden, daß dies dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist.

Mein zweiter Punkt: Selbstverständlich ist mit den beiden Entwürfen, die hier zur Diskussion stehen, beabsichtigt, Grundsätze des traditionellen Polizeirechtes aufzugeben, der Polizei neue Aufgaben zuzuweisen und sie mit entsprechenden Befugnissen auszustatten. Das gilt jedenfalls, wenn man von der bisherigen Rechtslage - wenn auch nicht von der bisherigen Praxis - ausgeht. Nach der bisherigen Rechtslage war es nun einmal so, daß die Aufgabe der Polizei darin besteht, konkrete Gefahren abzuwehren und Störer bzw. unter engen Voraussetzungen Notsstandspflichtige in Anspruch zu nehmen. Dies soll anders werden. Die polizeiliche Tätigkeit wird ins Vorfeld der Gefahrenabwehr verlegt. Ihre Maßnahmen richten sich gegen andere Personen, und sie bekommt Befugnisse, die Herr Dr. Lisken zu Recht als nachrichtendienstliche Mittel bezeichnet hat.

Dies alles zusammengenommen bedeutet, daß diese neuen Regelungen in ihren Konturen klar umrissen sein müssen und am Gebot der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gemessen werden müssen. Wenn ich dies einmal tue - um ein Beispiel herauszugreifen -, dann scheint es mit den Entwürfen so einwandfrei noch nicht gelungen zu sein. Nach dem Regierungsentwurf § 9 b Abs. 1 Nr. 1 - es gibt eine entsprechende Vorschrift im F.D.P.-Entwurf - kann die Polizei Daten über Störer und andere Personen zur Abwehr einer Gefahr erheben.

Das, was sie nach geltendem Polizeirecht bei Vorliegen einer konkreten Gefahr schon kann, Daten über Störer zu erheben, wird erweitert und erstreckt sich auf andere Personen. Das heißt im Grunde, die Polizei kann zur Abwehr jedweder Gefahr die Daten jeden beliebigen Bürgers beschaffen. Dazu wird überhaupt keine Begründung angegeben. Ich weiß wirklich nicht, wie solch eine Erweiterung polizeilicher Befugnisse mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sein soll.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Jetzt noch ein anderes Beispiel: Beide Gesetzentwürfe gehen davon aus, daß die Polizei Sollkontrollstellen unter anderem zur Verhütung von Straftaten nach § 27 des Versammlungsgesetzes einrichten darf.

Hier ist schon mehrfach darauf hingewiesen worden, daß das Versammlungsgesetz kürzlich geändert worden ist. Die Strafbestimmung geht auch davon aus, daß die Vermummung und das Führen von Schutzwaffen unter Strafe gestellt wird. Nun soll die Polizei, um die Teilnahme vermummter beziehungsweise mit Schutzwaffen versehener Personen zu verhindern, die Befugnis bekommen, Kontrollstellen einzurichten.

Wenn ich das richtig sehe, hat die nordrhein-westfälische Landesregierung im Bundesrat aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken gegen die Änderung des Versammlungsgesetzes gestimmt. Meine verfassungsrechtlichen Bedenken erstrecken sich nun auf das nordrhein-westfälische Polizeigesetz.

Ich komme jetzt zu meinem dritten Punkt. Es ist hier zu Recht darauf hingewiesen worden, daß diese Gesetzentwürfe wegen des gewandelten Verfassungsverständnisses nötig geworden sind. Das, was bislang als schlicht hoheitliches Handeln der Polizei angesehen worden ist, wird nunmehr als Eingriff in die Grundrechtssphäre des Bürgers qualifiziert.

Wenn das aber so ist, dann müssen wir natürlich die gesetzlichen Regelungen, die verfassungsrechtlichen Gebote, beachten. Es muß eine Abwägung zwischen dem Sicherheitsinteresse und den Belangen der Bürger vorgenommen werden. Bei Eingriffen mit hoher Eingriffsqualität müssen besonders enge Voraussetzungen geschaffen werden. Dasselbe gilt natürlich auch für Maßnahmen, die sich gegen eine Vielzahl von Betroffenen richten.

Das heißt, die Aufgabe des Gesetzgebers kann nicht sein, die jetzige Praxis gesetzlich nachzuzeichnen und abzusichern. Es muß die jetzige Praxis mit dem Ziel einer Reduzierung kritisch überprüft werden.

Daß dies wiederum nicht in jeder Hinsicht gelungen ist, möchte ich an einem anderen Beispiel illustrieren. Es gibt einen Beschluß der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 1977 über die fahndungsmäßige Überprüfung im Zusammenhang mit Terrorismusfahndung. Dieser Beschluß ist immer noch nicht aufgehoben. Danach sind alle Personen, deren Personalien der Polizei bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt werden, in INPOL abzufragen.

Dieser Beschluß müßte wirklich einmal aufgehoben werden. Stattdessen will der Regierungsentwurf ihn ins nordrhein-westfälische Polizeirecht übernehmen, indem er im § 11 g vorsieht - ich befasse mich hier nur mit einer von drei Alternativen -, daß die Polizei rechtmäßig erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen kann.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Herr Lirken hat zu Recht darauf hingewiesen, daß es nichts anderes als ein voraussetzungsloser Fahndungsabgleich ist, der mit Sicherheit so nicht verfassungskonform ist. Es kann nur darum gehen, solche Leute abzugleichen, bei denen die Voraussetzungen für eine Personenkontrolle, für eine Identitätsfeststellung gegeben sind.

Mein letzter Punkt ist die Zweckbindung. Das Zweckbindungsgebot besagt ja, daß die Verwendung personenbezogener Daten auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt ist. Um die Zweckbindung zu sichern, hat das Verfassungsgericht verlangt, daß amtshilfefeste Regelungen getroffen werden sollen, die die Zweckbindung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote absichern sollen.

Die Polizei tut sich in ihrer Praxis - das ist auch aus den Ausführungen verschiedener Redner heute deutlich geworden - sehr schwer mit der Zweckbindung. Sie sammelt Daten für die verschiedensten Zwecke; für Zwecke der Strafverfolgung, der vorbeugenden Straftatenbekämpfung, der Gefahrenabwehr, der Beweissicherung, der Dokumentation, der Vorgangsverwaltung, zu Unterrichtszwecken und so weiter. Diese Datensammlungen müßten grundsätzlich zur Gewährleistung der Zweckbindung voneinander abgeschottet werden. Doch dies geschieht in der Praxis nicht, und dies verlangen auch die beiden Gesetzentwürfe von der Polizei nicht. Sie tragen dem Zweckbindungsgebot nicht hinreichend Rechnung.

Das zeigt sich schon an der Ausgestaltung des Zweckbindungsgebotes. In § 11 Absatz 2 des Regierungsentwurfs heißt es: Datenverarbeitung darf nur zu dem Zweck erfolgen, zu dem die Daten erlangt werden. Und dies wird nun gleich im nächsten Satz wieder aufgehoben, in dem es heißt: Sie dürfen aber für alle anderen Zwecke verarbeitet werden, zu denen sie hätten erhoben werden dürfen.

Ich meine, das Zweckbindungsgebot muß so ausgestaltet werden, wie es das nordrhein-westfälische Datenschutzgesetz inzwischen getan hat. Natürlich muß es Ausnahmen von der Zweckbindung geben, aber die müssen dann im einzelnen geregelt und zu einem Katalog zusammengestellt werden, damit es wenigstens bei dem Grundsatz bleibt.

Besondere Schwierigkeiten mit der Zweckbindung gibt es dann, wenn Daten, die bei der Ermittlung von Straftaten gewonnen worden sind, nun weiter für präventive Zwecke genutzt werden sollen. Ich sehe ähnliche Probleme, wie sie mein Vorredner gesehen hat. In dem Gesetzentwurf der Landesregierung ist nicht einmal die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu § 81 b zur Nutzung von Daten, die durch erkennungsdienstliche Maßnahmen gewonnen worden sind, berücksichtigt worden. Hier wird nicht eine nachvollziehbare Prognose vorgeschrieben, die dann entweder auf die Tat oder auf den Täter abstellt, ob eine Wiederholungsgefahr gegeben ist.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Dies ist das Mindeste, was meines Erachtens geschehen muß. Es muß darüber hinaus abgewogen werden, ob tatsächlich jede Straftat, die erwartet wird oder die nicht ausgeschlossen werden kann, ausreichend oder ob nicht eine gewisse Qualifizierung erfolgen muß.

Ich meine, es muß, um die Zweckbindung abzusichern - um das abschließend zu sagen -, noch eine ganze Menge in diesen Entwürfen geschehen.

Landesbeauftragter für den Datenschutz Dr. Büllesbach (Freie Hansestadt Bremen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Diskussion um Novellierung eines Landespolizeigesetzes wirkt grundsätzlich auch die Frage auf - und dieses haben viele Redebeiträge im Laufe dieses Tages gezeigt -: Wie halte ich es vom Staatsverständnis her mit dem Verhältnis Polizei und Bevölkerung? Und ganz grundsätzlich: Ist ein Polizeigesetz, das ein Verfahrensrecht darstellt, etwas, das nicht nur Seismograph ist - wie Herr Lisken es heute morgen bezeichnet hat -, sondern nicht zuletzt ein wichtiger Ausdruck der Garantie für Rechtsstaatlichkeit in einer Gesellschaft ist.

Deshalb überrascht es mich hier, wenn ich höre: Die Polizei braucht kein Recht, sie handelt. Das ist eine Aussage, die in dieser Form eigentlich verblüfft, wenn man sagt, die Polizei braucht keine Juristen, sondern sie braucht in erster Linie Leute, die in der Praxis handeln. Dies überrascht mich, nicht, weil ich Jurist bin, sondern von dem Rechtsstaatsverständnis her, welches für mich dahintersteht.

Deshalb möchte ich dazu doch grundsätzlich sagen, daß wir ja gerade deshalb hier vor einer neuen Polizeigesetzgebung stehen, weil es sich einmal um einen Wandel gerade im Staatsverständnis und im Verständnis des Verhältnisses von Polizei und Bevölkerung handelt - diesen Wandel möchte man auch gesetzgeberisch nachvollziehen - und weil es natürlich darum geht, die Prinzipien, die das Grundgesetz und Landesverfassungen vorschreiben, in einem solchen neuen Rechtsverständnis im Rahmen der gewandelten Wertvorstellungen einzubinden.

Es kommt sowohl darauf an, das Verständnis, das die Bevölkerung von der Polizei hat, aufzunehmen als auch das Verständnis, das die Polizei von der Bevölkerung entwickelt hat, so zu regeln, daß es rechtsstaatlich klar ist, und so festzuhalten, daß es schließlich gerade bei der Bewältigung neuer Informations- und Kommunikationstechniken grundgesetzlich vertretbar ist.

Wir stehen ja auch deshalb vor einer neuen Polizeigesetzgebung, weil wir eine neue technische Entwicklungsphase gesetzgeberisch regeln müssen und wollen. Das Bundesverfassungsgericht hat ja in dem vielzitierten Volkszählungsurteil nicht zuletzt auf die Risiken und Gefährdungen, die mit der automatisierten Datenverar-

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

beitung einhergehen, hingewiesen, und es hat deshalb mit der Prägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch bestimmte gesetzgeberische Regelungen verlangt; dieses nicht zuletzt, gerade weil es eine Reihe von technischen Entwicklungen gibt.

Ich möchte das nicht wiederholen, darf aber auf die Entwicklung in Überwachungs- und Identifizierungssystemen im Sicherheitsbereich verweisen, die ich kursorisch in den Seiten 1 und 2 meiner Stellungnahme dargestellt habe.

Es geht hier, wenn man sich diese technische Entwicklung ansieht - das möchte ich noch einmal aus der Sicht eines Datenschutzbeauftragten darstellen -, nicht darum, daß man nunmehr unterstellt, daß Polizeibeamte dies permanent aus Unwillen gegenüber rechtsstaatlichen Prinzipien tun, sondern es geht darum, daß objektive technische Entwicklungen in einer Weise geregelt werden, daß sich der Bürger mit dieser Technik und den damit verbundenen Risiken trotzdem noch in einem freien und rechtsstaatlich gesicherten Raum so entfalten kann, daß die Beteiligungsformen und Demokratierechte gewahrt bleiben. Sie erinnern sich ja an die Passage in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wo es auf die Mitwirkungsfähigkeit von Demokratie- und Beteiligungsrechten der Bürger ankommt, die ja dann gefährdet sein können, wenn man in bestimmten Versammlungsbereichen über Dritte, Nichtbeteiligte, Nichtstörer etc. Daten erhebt und sammelt. Hier kommt es eben insbesondere darauf an, zwischen den klassischen Auffassungen des Polizeirechts Störer/Nichtstörer und Handlungspflichtige zu differenzieren. Dieses scheint mir in dem vorliegenden Entwurf nicht hinreichend gelungen zu sein.

Ich möchte auf folgende Problematik eingehen, weil dies für mich eine der zentralen Auseinandersetzungen ist und diese Auseinandersetzung nicht zuletzt auf die Frage zurückgreift: Wie grenzt sich Repression und Prävention einerseits im Verhältnis Polizei und Staatsanwaltschaft, aber auch im Bereich des Zuganges zu Informationssystemen voneinander ab? Damit darf ich etwas Grundsätzlicheres etwa zum Präventionsstaat sagen. Da sich der Gedanke der Prävention in den vielfältigsten Formen wiederfindet, muß man sich - so glaube ich - einmal die Mühe machen, etwas intensiver über dieses Problem, das dahintersteckt und das ja als Gedankenprinzip konstruiert wird, nachzudenken. Ich möchte das damit verdeutlichen, daß in der letzten Zeit eine Akzentverlagerung in der Kriminalitätsbekämpfung von der Repression auf die Prävention und speziell auf die Vorbeugung durch Sicherheit beobachtbar ist.

Es wird von der Vorbeugung durch Sicherheit gesprochen und der Begriff des Sicherheitsstaates eingeführt. Dieser Funktionswandel des Staates in einem Staat, in dem Sicherheit Priorität hat, erzeugt einen besonderen Bedarf an Ermittlungswissen über Abweichungen, Störungen, Krisen, Konflikte individueller oder kollektiver, aktueller oder möglicher Natur.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Die Einführung des Computers und des Informationsverbundes haben dies ermöglicht. Dieser technologische Sprung ist zugleich ein sozial-technischer, weil nunmehr die Tatsache genutzt werden kann, daß jeder Kontakt, den eine Person mit einer Institution hat, zu Informationen führt, die es ermöglichen, die Erkenntnisnahme über den Betroffenen auszudehnen. Informationssysteme sind so aufgebaut, daß sich die Daten nach beliebigen formalen Regeln zusammensetzen lassen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Devianz.

Doch diese Risikogruppen stellen nur abstrakte Konstruktionen dar, die nicht mehr dem klassischen soziologischen Gruppenbegriff subsumierbar sind. Daher wurde der Begriff Risikogruppe vom Begriff der Risikopopulation abgelöst. Dem liegt der Verdacht zugrunde, daß sich die Risikoträchtigkeit aus allen sozialen Räumen und Zonen einstellen kann. Gefahrenherd ist demnach nicht mehr nur eine kleine Minderheit, sondern Beobachtungsobjekt, weil Gefahrenherd, kann auch die Mehrheit sein.

Aber mittels der neuen Informations- und Kommunikationstechniken kann sich der verdachtschöpfende Blick auch auf den "irgendwie und irgendwo" risikoträchtigen Jedermann richten. Daraus folgt, daß der Präventionsstrategie die Tendenz immanent ist, die gesamte Gesellschaft in ihre Beobachtung einzubeziehen.

In diesen Zusammenhang passen auch Aussagen des ehemaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes Herold, wenn er sagt:

Aber meine Hoffnung gilt dem Computer als einem gesamtgesellschaftlichen Diagnoseinstrument. Das ist eine Prävention neuen Stils, die letztlich auch die Terrorursachen aufhebt, diesen Staat verrückt, ihn andersartig gestaltet, Gleichheit und Gleichrangigkeit im Prozeß und in der Ökonomie schafft.

Mit Hilfe dieses Mittels kann ich sehen, wo es hakt: Klassen, soziale Unterschiede und Ungleichgewichtigkeiten, Ungerechtigkeit, Armut und Diskriminierung - das kann ich alles ablesen.

Ein solches Präventionsprojekt, in dem Gesellschaftsveränderung nur noch den Sinn hätte, umfassende Anpassungszwänge der Subjekte zu organisieren, bezeichnet den Extremwert von repressiver Prävention.

Daß seine Realisierung auf die Ruhigstellung der Gesellschaft hinausläuft, wurde mittlerweile ausführlich analysiert. Ich verweise auf die vorhandene Literatur, die es hier umfangreich gibt.

Eine solche Konzeption von präventiver Kriminalpolitik steht auch vollkommen im Gegensatz zu den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Die zitierten Ausführungen sind das Ergebnis eines konsequenten und logischen Weiterdenkens präventiver kriminalpolitischer Ansätze bis in die letzte Konsequenz und nicht einfach als Vision eines Außenseiters abzutun. Das begründet sich daher, daß mit präventiver Verbrechensbekämpfung Fehlentwicklungen so früh wie möglich erkannt und im Keime erstickt werden.

Für das Polizeirecht heißt dies, daß an die Stelle der herkömmlichen Gefahr die potentielle Gefahr als statistisch virtuell prognostizierbares und eventuell vermeidbares Faktum tritt.

Insofern sei an die in den neuen Polizeigesetzmusterentwürfen enthaltene Aufgabe der Gefahrenvorsorge erinnert. Die entscheidenden Prämissen dieser Entwicklung sind die Generalisierung des Verdachts und die Generalisierung des Risikos, die als komplementäre Bedingungen zu verstehen sind.

Eine aktuelle Diskussion über die sogenannte Massendatenverarbeitung zeigt, daß Datenabgleiche innerhalb vorhandener Datenbestände rechtsstaatliche Grundsatzfragen aufwerfen. Es werden Daten abgeglichen, losgelöst vom konkreten Fall, losgelöst vom konkreten Verdacht und losgelöst vom konkreten Verfahren.

Wenn solche Auswertungen zu sogenannten "Verdachtsschöpfungsinstrumenten" - diesen Begriff hat der ehemalige Mitarbeiter beim Bundesinnenminister Herr Dr. Schreiber geprägt - genutzt werden, geschieht dies teilweise auch auf der Grundlage von Präventionsstrategien und denen zugrunde liegenden Annahmen.

Präventionsstrategien werden zur sozialen Kontrolle und damit auch zur sozialen Steuerung eingesetzt; und dies, ohne daß es dem Bürger beziehungsweise Betroffenen bewußt wird. Ob dies mit dem Menschenbild und den verbürgten Freiheiten unseres Grundgesetzes in Einklang steht, ist zweifelhaft.

Datenschutz ist sowohl Bürgerschutz als auch Demokratieschutz, denn das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet, daß der einzelne wissen können muß, wer was wann über ihn weiß, und eine angstfreie Wahrnehmung demokratischer Rechte möglich ist.

Hier hilft es auch nicht weiter, bestimmte präventive Strategien in Gesetzesform zu gießen, um abweichende Verhaltensweisen einzelner oder bestimmter Gruppen zu erfassen, da in diesem Stadium noch keine Gefahr ausgeht und die Betroffenen noch nicht strafrechtlich beziehungsweise ordnungswidrig in Erscheinung getreten sind.

Gesicherte Erkenntnisse, daß jegliches abweichende Verhalten beziehungsweise wann abweichendes Verhalten notwendigerweise in Straffälligkeit umschlägt, gibt es nicht. Daher würde es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, wenn man perso-

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

nenbezogene Daten aus diesem Grunde speichert, insbesondere auch über Personen, die Nichtstörer sind.

Ich darf in diesem Zusammenhang insbesondere etwas aufgreifen, was ich in der Diskussion und auch in der Auseinandersetzung und Darstellung bei Herrn Dr. Gintzel, der ja in diesem Lande nicht unbekannt ist, gefunden habe.

Nimmt man die dargestellte technische Entwicklung, die hieraus erwachsenen Risiken und die verfassungsrechtliche Bewertung und stellt sie einer so sich präsentierenden Polizeitheorie gegenüber, so drängt sich die Frage auf: Bedarf es nicht einer umfassenden Reflexion über das Verhältnis von Polizei und Gesellschaft?

Wenn neue Polizeitaktiken wie zum Beispiel die Deeskalation realisierbar erscheinen sollen, dann bedarf es einer neuen Polizeiphilosophie, in der im Innen- und im Außenverhältnis der polizeilichen Tätigkeit die gesamte Wertordnung der Verfassung im alltäglichen Dienstbereich ebenso wie auch in der Außenrelation gegenüber dem Bürger überzeugend sichtbar gemacht werden muß.

Wenn sich die Polizei überwiegend als reines Vollzugsorgan - der Begriff Vollzugspolizei legt das auch nahe - begreift und damit als Mittel in der Hand derer, die politische Macht innehaben, und deshalb kurzfristig wechselnde politische Maximen durchzusetzen hat - zum Beispiel Wackersdorf, dort wurde erst durchgesetzt, und nachher wurde politisch kurzfristig anders entschieden -, führt dies auf die Dauer zu eklatanten Störungen sowohl im Innenbewußtsein der Polizei als auch im Außenbild der Polizei gegenüber der Bevölkerung.

Die Polizei hat als staatlich verfaßte Institution die Verfassungsordnung insgesamt glaubhaft darzustellen. Mit Herrn Dr. Gintzel komme ich deshalb zu dem Ergebnis, daß der Polizeibeamte dieser neuen Polizeitheorie entsprechend verfassungsgemäße Problemlösungskompetenz, verfassungsgemäße Handlungskompetenz und nicht zuletzt auch soziale Kompetenz besitzen muß.

Eine solche Neuorientierung polizeilicher Tätigkeit in einer gesellschaftlichen Situation des Wandels verlangt deshalb nicht eine Festschreibung des Status quo in den Aufgaben- und Befugnisnormen eines Polizeigesetzes, sondern eine gründliche Erarbeitung und Reflexion der Aufgaben moderner Polizei unter den Anforderungen unseres Grundgesetzes.

Nur wenn dieses geschieht und sich hieraus ergebende Konsequenzen in der Ausbildung, im Einsatz und in der Ausstattung gezogen werden, werden neue Prinzipien der Gewährleistung von Sicherheit einerseits und der Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte andererseits in einem neuen Verständnis erkennbar.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Ich beschränke mich auf diese grundsätzlichen Ausführungen und verweise zu den Ausführungen im einzelnen auf meine schriftliche Stellungnahme und im übrigen auf die Stellungnahme meiner Kollegen.

Regierungsdirektor Dr. Vahle (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe mich bei meinen Vorbereitungen auf das Problem der Verfassungsmäßigkeit der Entwürfe, schwerpunktmäßig des Entwurfs der Landesregierung, beschränkt, und zwar gemessen an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zum Volkszählungsgesetz sowie einigen Spezialgrundrechten.

Vorab möchte ich zwei Feststellungen treffen.

Erstens: Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist zweifellos sehr kompliziert und detailliert.

Zweitens: Es werden weitgehende Befugnisse zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung normiert, die bisher im Polizeigesetz nicht enthalten sind.

Diese beiden Phänomene habe ich in den Mittelpunkt der Ausführungen gestellt und versucht, sie an den Grundsätzen der Normenklarheit, der Verhältnismäßigkeit und der Forderung nach prozeduralem Grundrechtsschutz zu messen.

Auf die speziellen Grundrechte möchte ich nicht näher eingehen - insoweit verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme -, insbesondere nicht auf Artikel 8 Grundgesetz. Denn hier wird möglicherweise durch Novellierung des Versammlungsgesetzes § 12 a die entsprechende Vorschrift des Regierungsentwurfs und des parallel konzipierten Entwurfs der Fraktion der F.D.P. obsolet werden, Artikel 31 Grundgesetz.

Zu den allgemeinen Anforderungen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem VZG-Urteil ist folgendes anzumerken. Der Entwurf der Landesregierung und wohl auch der F.D.P.-Fraktion geht von folgenden Prämissen aus. Diese Prämissen sind entlehnt aus dem VZG-Urteil und aus den Vorgaben des allgemeinen Datenschutzrechtes, insbesondere des novellierten Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen.

Erstens: Es gibt kein unwichtiges Datum. Zweitens: Jeder Umgang mit personenbezogenen Daten ist ein Rechtseingriff.

Daraus ergibt sich die Konsequenz, daß jeder Umgang mit Daten einer gesetzlichen Legitimation bedarf.

Damit folgt der Entwurf der maximalistischen Auslegung des Bundesverfassungsgerichtsurteils.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Nur soviel zu den Prämissen! Die Relevanz jeglichen Datums steht so im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes; sie wird zwar bestritten, ist aber eindeutig festgelegt.

Die zweite Konsequenz, jeder Umgang mit personenbezogenen Daten sei ein Rechtseingriff, wird überwiegend daraus abgeleitet. Ich persönlich vertrete hier zum Teil andere Auffassungen. Ich meine, daß nicht jeder scharfe Blick eines Polizisten schon einen Rechtseingriff bedeutet und auch nicht jeder Blick ins Telefonbuch eine grundrechtsrelevante Datenerhebung.

Immerhin: Der Entwurf folgt diesem durchaus gut vertretbaren Prinzip. Er umgeht damit das Problem, unwesentliche Beeinträchtigungen, Bagatellbeeinträchtigungen von wesentlichen Rechtseingriffen abgrenzen zu müssen. Insofern hat der Entwurf klare Prämissen.

Nun zu den Regelungsvorschlägen der Gesetzentwürfe im einzelnen! Zunächst: Gebot der Bestimmtheit.

Das Gebot der Bestimmtheit - oder wie es heißt: Normenklarheit - bedeutet, daß die Vorschriften für den Bürger und für den Normadressaten klar und verständlich sein müssen. Sowohl der Rechtsstaat, hier der Polizeibeamte, als auch der von der Datenschutzerklärung einzeln betroffene Bürger muß erkennen können, was auf ihn zukommt. Hier bestehen zum Teil Bedenken.

Die Vorschriften sind, wie ich eingangs schon feststellte, sehr kompliziert konstruiert. Sie enthalten In-sich-Verweisungen, sie enthalten Verweisungen nach außen, das heißt auf Vorschriften etwa des Strafgesetzbuches oder anderer Gesetze.

Zum Teil arbeitet der Entwurf auch mit Generalklauseln, die sehr große Interpretationsspielräume eröffnen. Gleichwohl meine ich, daß daraus die Verfassungswidrigkeit des Entwurfs unbeschadet von Mängeln im Detail nicht abgeleitet werden kann.

Zum einen dürfen auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Generalklauseln verwendet werden, wenn eine genaue Umschreibung beziehungsweise Tatbestandsfassung nicht möglich ist, und das ist teilweise der Fall.

Enumerationslösungen führen zu noch mehr Kompliziertheit, veralten schnell, zwingen die Legislative, also den Landtag, unter Umständen zu ständiger Nachbesserung.

Zweitens: Der Entwurf bemüht sich, durch zum Teil zugegebenermaßen sehr redundante Formulierungen um präzise Eingrenzungen.

Diese Regelungsschwierigkeiten wurzeln zum Teil - das möchte ich deutlich machen - in den Prämissen. Wer einen Blick ins Telefonbuch als Datenerhebung qualifiziert, das ist die Prämisse, der

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

braucht für eine solch alltägliche Maßnahme sicher eine Ermächtigungsgrundlage. Diese Ermächtigungsgrundlage klar zu fassen, ist sicherlich ein ungemein schwieriges Unterfangen.

Tätigkeiten der Polizei im Grenzbereich zwischen der Abwehr konkreter Gefahr und der Strafverfolgung, sprich vorbeugende Verbrechensbekämpfung, sind, da es sich um einen diffusen Grenzbereich handelt, ebenfalls sehr schwer zu erfassen.

Was das Gebot der Bürgerfreundlichkeit im Sinne von leichter Verständlichkeit angeht, ist das - so meine ich - ohnehin heute weitgehend eine Fiktion oder Illusion.

(Abg. Reinhard (SPD): Sehr richtig!)

Schon das Datenschutzgesetz NW ist angesichts seines hohen Abstraktionsgrades kaum nachvollziehbar. Das PolG NW ist demgegenüber weitaus plastischer.

Es wurde im Schrifttum der Vorwurf erhoben, das Gesetz sei substanzlos, scheinatbestandlich und habe keine Steuerungsfunktion mehr. Die neueste Kreation ist der Begriff der "nicht-normierenden" Normen aus der Feder eines Berliner Hochschullehrers. Dazu ist folgendes zu sagen: Sicher verdecken manche sprachlich aufwendige Umschreibungen eine eher dürftige Regelungssubstanz. Dem kann man sich kaum verschließen. Auch sind es zum Teil Jedermannbefugnisse - genauer, Befugnisse für Eingriffe gegenüber jedermann -, die geschaffen werden sollen, zum Beispiel im § 9 d des Regierungsentwurfs.

Die Schwierigkeit, die hier auftaucht, die Ablösung von den alten Störerkategorien, hängt eng mit den Aufgaben der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung zusammen. Der moderne Gesetzesbrecher, vor allem im Bereich der organisierten Kriminalität, tritt eben nicht mehr mit Augenklappe und offenem Säbel auf und ist daher nicht ohne weiteres als Störer oder Straftäter erkennbar. Diesem Phänomen müssen die Vorschriften, die sich diesem Unterfangen stellen, Rechnung tragen. Sie müssen daher Vorschriften, sie müssen daher Eingriffsbefugnisse öffnen, die eben das Umfeld eines potentiellen Straftäters in das Visier der Polizei rücken lassen. Sicher ist es bedenklich, wenn teilweise der überkommene Störerbegriff hier aufgegeben wird. Hier tritt neben den Zustandsstörer, den Verhaltensstörer und den Notstandsstörer der Jedermann als neue Störerkategorie. Das eröffnet erhebliche Eingriffsbefugnisse.

Hier muß - und das tut der Entwurf auch zum Teil - entgegengewirkt werden. Er kann das leisten durch enge Fassung der sachlichen Anknüpfungspunkte, verbunden mit restriktiver Interpretation einzelner Vorschriften.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Beispielsweise wird in der Begründung auf Seite 36 hingewiesen, daß Kontaktpersonen als Beobachtungsobjekte nur solche seien, die enge persönliche oder geschäftliche Beziehungen zu dem potentiellen Straftäter unterhalten. Das ist ein anerkennenswerter Versuch, sehr weit gefaßte Vorschriften zumindest im Wege der Interpretation handhabbar zu machen und notfalls einzugrenzen.

Einige Worte noch im Zusammenhang zu der Frage der Verhältnismäßigkeit. Eingriffsbefugnisse dürfen nicht weitergehen als unbedingt erforderlich. Hier kann man Bedenken vor allem gegen die Vorfeldbefugnisse zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung und zu den geheimdienstlichen Instrumenten, etwa des verdeckten Ermittlers, erheben.

Nicht eingehen möchte ich in diesem Zusammenhang auf die schwierige Frage der Gesetzgebungskompetenz, zur Frage nämlich, ob der Gesetzgeber mit Blick auf Artikel 74 Nummer 1 Grundgesetz überhaupt befugt ist, die vorbeugende Verbrechensbekämpfung zu regeln. Hiergegen kann man durchaus Bedenken geltend machen.

Die Polizei macht geltend, zur Bekämpfung schwerer Formen der organisierten Kriminalität derartige Vorfeldbefugnisse zu benötigen. Sie verweist auf ihre gegenwärtige Praxis. Ich bin kein Kriminalpolizist und bin außerstande, diese Notwendigkeit im einzelnen zu belegen. Um jedoch zur Verfassungswidrigkeit zu kommen, müßte diese Einschätzung als grob fehlerhaft widerlegt werden können. Ein solcher Nachweis ist meines Erachtens bisher nicht geführt worden.

Es ist auch richtig, daß nicht immer nur gegen Beschuldigte im Sinne der Strafprozeßordnung vorgegangen werden soll, sondern etwa auch gegen das Umfeld eines potentiellen Straftäters. Solche Betroffene sind datenschutzrechtlich gesehen weder Beschuldigte noch Tatverdächtige noch Störer. Damit ist auch klar, daß Abgrenzungsprobleme zur Strafprozeßordnung vorprogrammiert sind.

Ich bin unsicher, ob eine Parallelregelung der Strafprozeßordnung diesen Problemkreis ausschließen oder mindern könnte.

Diesen Bedenken ist in folgender Weise Rechnung zu tragen:

Die Vorfeldbefugnisse müssen auf ein enges Maß begrenzt werden. Hier ist möglicherweise die eine oder andere Vorschrift durch weitere Kriterien restriktiver zu fassen.

Es müssen Vorverfahrensvorbehalte festgelegt werden, um eine gewisse Verfahrenssteuerung durch Einschalten anderer Instanzen vorzusehen, etwa Richtervorbehalte, Beteiligung der Datenschutzbeauftragten.

Schließlich muß die Polizei, wenn sie im vorbeugenden Bereich tätig wird, die enge Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

suchen und die Verfahrensleitung für den Bereich der Strafverfolgung beachten.

Vielleicht würde sich herausstellen, daß manche Ermittlungen präventivpolizeilicher Art zu einem bestimmten Zeitpunkt ins Strafrechtliche umschlagen und dann die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft voll eingreift.

Ich verweise hierzu auf die Regelungen in § 9 d Absatz 6 und 9 e Absatz 6 - jeweils letzter Satz -, wonach eine Unterrichtung des Betroffenen unterbleibt, wenn ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen eingeleitet worden ist. Offenbar geht auch der Entwurf hier von einem Umschlagen des präventivpolizeilichen Stranges in den der Strafverfolgung aus.

Zum Schluß ein Hinweis auf die verschiedenen Gebote prozeduralen Schutzes. Hierauf ist angesichts der weiten und der erheblichen Handlungsspielräume großer Wert zu legen. Dem trägt der Entwurf an verschiedenen Stellen Rechnung. Er legt fest: Unterrichtungspflichten, Löschungspflichten, Funktions- und Anordnungsvorbehalte, Richtervorbehalte und die Unterrichtung des Landesdatenschutzbeauftragten. Auf Einzelheiten möchte ich aus Zeitgründen nicht näher eingehen.

Es ist das Bestreben des Entwurfes erkennbar, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung zu tragen. Daß hier im einzelnen sprachliche oder technische Mängel auftreten, will ich nicht bestreiten, war aber auch nicht Aufgabe meiner Untersuchung. Ich bescheinige dem Entwurf daher Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht.

Landesbeauftragter für den Datenschutz NW Maier-Bode: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Für die Gelegenheit, zu den vorliegenden Gesetzentwürfen im Rahmen dieser öffentlichen Anhörung Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen. Ich habe in einer schriftlichen Vorlage unter dem Datum vom 31. Mai ausführlich zu einzelnen Vorschriften der Gesetzentwürfe Stellung genommen. Ich möchte mich heute wegen des vorgegebenen Zeitrahmens auf einige wesentliche Gesichtspunkte beschränken.

Es geht bei dem vorliegenden Gesetzesvorhaben darum, den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an eine präzise gesetzliche Regelung für die Datenverarbeitung gestellt hat, auch im Bereich der Polizei Geltung zu verschaffen.

Sowohl der Polizeibeamte, der täglichen Umgang mit Verarbeitung personenbezogener Daten hat, als auch der betroffene Bürger, dessen Daten verarbeitet werden, haben ein Recht auf klare, verständliche und transparente Regelungen, aus denen sich für den Polizeibeamten der Umfang, aber auch die Grenzen seiner Tätigkeit und für den Bürger die Sicherheit ergeben, zu wissen, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Es müssen also Rechtsgrundlagen geschaffen werden, die ein außerordentliches Spektrum von Kriterien und Zielen abdecken. Rechtsgrundlagen einmal - natürlich, denn es handelt sich um Polizeirecht - für die Gewährleistung von Sicherheit; und das vor dem Hintergrund moderner Formen der Kriminalität. Es muß die Beachtung persönlicher Freiheitsrechte abgedeckt werden; das informationelle Selbstbestimmungsrecht gehört dazu. Dazu müssen neue Möglichkeiten der polizeilichen Einsatzmittel gesehen werden, letztlich auch die automatische Datenverarbeitung. Dann wird Normenklarheit, Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und auch noch einheitliche Handhabbarkeit verlangt. Das ist fast die Quadratur des Kreises, dies alles unter einen Hut zu bringen.

Aber es ist nicht nur eine schwierige rechtliche Problematik, es geht auch nicht darum, hier nur die Pflichtübung vorzunehmen, dem Bundesverfassungsgericht Rechnung zu tragen, sondern es ist zu fragen: Welchen Stellenwert hat der Datenschutz im Polizeirecht? Es ist vorhin gesagt worden, der hohe Anteil der Datenschutzvorschriften in dem Entwurf ist eigentlich ein Zeichen, daß da irgend etwas überspannt ist. Ich bin nicht der Meinung, weil der Umgang der Polizei mit personenbezogenen Daten schon immer eine ganz zentrale Aufgabe der Polizei war und es bleibt, und deshalb auch diese Regelungen.

Datenschutz - es ist schon gesagt worden - ist ein Verfassungsgebot. Datenschutz ist aber auch ein Wesensmerkmal des Rechtsstaates. Er stützt das Vertrauen des Bürgers in den Staat. Vor allen Dingen muß das natürlich auch gegenüber einer staatlichen Institution wie der Polizei gelten, die ja deutlicher als andere öffentliche Stellen den Staat dem Bürger gegenüber repräsentiert.

Die Schaffung bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen für die Datenerhebung und -verarbeitung der Polizei entspricht langjährigen Forderungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Sie ist natürlich durch die Rechtsprechung nachhaltiger geworden. Ich will zu dem Begriff des Übergangsbonus und der Tatsache, daß er entweder schon abgelaufen ist oder in Kürze abläuft, hier nicht noch weiteres hinzufügen.

Zu der Problematik der Aufgabenbeschreibung der Polizei, wie sie im Entwurf der Landesregierung vorgesehen ist, hat Herr Schapper bereits Eingehendes gesagt. Wir denken hier insbesondere auch an die Abgrenzung zur Strafprozeßordnung, die ich auch sehe.

Es geht hier also auch um die Beschreibung der Aufgabe der Polizei, im Rahmen der Gefahrenabwehr Straftaten zu verhüten sowie für die Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen.

Ich will jetzt nicht auf die Frage abheben, ob diese Aufgabenzuweisung etwas ist, was bisher schon der Polizei oblag und wie die

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Abgrenzung zum Strafverfahrensrecht ist. Ich möchte auf jeden Fall den einen Grundsatz betonen: Je weiter der Aufgabenbereich der Polizei festgelegt wird, desto strengere Anforderungen sind an die Befugnisnormen für die Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger zu stellen. Diese Anforderungen müssen sich abgestuft nach dem Gegenstand der Gefahr und nach der Eingriffstiefe ausrichten. Außerdem müssen sie sich an den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit messen lassen.

Nun haben Sie heute morgen über die Frage, welche Regelungen erforderlich sind oder nicht und welche verhältnismäßig sind oder nicht, sehr viel gehört. Es ist sicherlich sehr schwierig, den Gradmesser zu finden. Ich hatte es schon deutlich gemacht. Eines müssen wir aber auf jeden Fall festhalten: Bei der Datenerhebung und -verarbeitung der Polizei kann es nicht darum gehen, die derzeitige, durch eine Ausweitung der Datenverarbeitung gekennzeichnete Praxis einfach festzuschreiben. Wir müssen sorgfältig prüfen, welche Formen der Datenerhebung und der Datenverarbeitung vor dem Hintergrund des Verfassungsgebotes des informationellen Selbstbestimmungsrechtes gegenüber "jedermann" vertretbar sind.

Der nunmehr vorgelegte Entwurf der Landesregierung bringt gegenüber dem ursprünglichen Entwurf einige Verbesserungen, aber es fehlen aus datenschutzrechtlicher Sicht doch einige Regelungen, die wünschenswert gewesen wären, beziehungsweise es gibt Regelungen, die Bedenken beugen.

Ich will es möglichst kurz auf einige Begriffe zuspitzen. Einmal - das ist hier schon gesagt worden - gibt es in einer ganzen Reihe von Fällen Probleme der Normenklarheit. Es sind viele generalklauselartige Regelungen betroffen. Es kommt meines Erachtens darauf an, daß, je intensiver der Eingriff vorgenommen wird, desto weniger mit Generalklauseln gearbeitet werden darf.

Ich will einmal ein Beispiel herausheben. In mehreren Bestimmungen wird der Begriff der "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" verwendet. Auch wenn man in die Gesetzesbegründung sieht und prüft, was unter Straftaten mit erheblicher Bedeutung zu verstehen ist, ergibt sich für mich, daß er in der Praxis kaum anwendbar ist, daß er zu viele Möglichkeiten unterschiedlicher Interpretation zuläßt. Hier ist weder dem Bürger klar gesagt, wann nun die Polizei handeln darf, noch erst recht dem Polizeibeamten etwas an die Hand gegeben, worauf er sich stützen kann.

Ich weiß zwar, daß es viele Bedenken dagegen gibt, anstelle solcher generalklauselartiger Begriffe etwa einen Straftatenkatalog einzuführen. Aber ich möchte doch zu bedenken geben, daß dies eher in Betracht zu ziehen ist als eine unklare Regelung. Man müßte prüfen, ob durch Zusammenfassung von Straftatenbereichen oder andere vergleichbare Eingrenzungen nach Art der Tat oder ihrer Begehungsweise nähere Beschreibungen möglich sind. Jeden-

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

falls ist die Straftat von erheblicher Bedeutung aus meiner Sicht ein zu schwaches und undeutliches Kriterium.

Die in den Regelungen über die Datenübermittlung zwischen Polizeibehörden oder an die Polizei genannte Voraussetzung "zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben" ist ebenfalls eine Generalklausel und ist zu weitgehend. Eine Abgrenzung in bereichs- oder kompetenzspezifischer Hinsicht fehlt ebenso wie eine Unterscheidung zwischen Bundes- und Länderbehörden. Es kann nicht jede beliebige polizeiliche Aufgabe für eine solche Datenübermittlung ausreichen. Hier ist eine Einschränkung dringend geboten. Das gilt vor allen Dingen natürlich für Daten, die mit besonderen Mitteln erhoben worden sind.

Ich habe an einigen Stellen meiner schriftlichen Stellungnahmen kritische Worte zu den Regelungen über die Datenerhebung durch den Einsatz besonderer Mittel gesagt. Ich will hier aber nur kurz auf einen Gesichtspunkt eingehen, den ich für wert halte, ihn näher zu prüfen. Das ist eine Ausweitung der Regelungen zum Richtervorbehalt.

Ich kann mir vorstellen, daß der Polizeipraktiker in einer solchen Forderung eine Erschwerung und auf den ersten Blick ein Mißtrauen gegenüber den Polizeibehörden sieht, bei solchen tief in das persönliche Leben des einzelnen greifenden Maßnahmen nun einen Richtervorbehalt vorzusehen.

Ich habe heute morgen auch das Argument gehört, daß hier eine Vermischung von exekutiver und judikativer Tätigkeit vorliegt. Nun kennen wir bei Grundrechtseingriffen den Richtervorbehalt auch in anderen Bereichen. Er hat sich über Jahrzehnte eingespielt und hat sich praktisch bewährt.

Der unglaubliche Vorteil, den ein solcher Richtervorbehalt hat, ist einmal der Begründungszwang der Behörde, der zunächst einmal als Hindernis erscheint - sich klar zu werden, aus welchen Gründen müssen wir jetzt diesen erheblichen Eingriff vornehmen -, der sich dann aber als beste Stütze für das polizeiliche Eingreifen erweist und es der Polizei ermöglicht, sich auf sicherem Boden zu bewegen.

Zur polizeilichen Beobachtung noch ein Wort. Die polizeiliche Beobachtung führt wegen ihres heimlichen Charakters zu einem verstärkten Eingriff in den Persönlichkeitsbereich des Betroffenen. Die hierfür vorgesehene Voraussetzung, daß die Gesamtwürdigung der Person und ihrer bisherigen Straftaten erwarten läßt, daß sie auch künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird, ist nicht präzise genug. Hier müßte also konkreter beschrieben werden, welche Fälle von besonderer Bedeutung gemeint sind.

Es gibt in dem Entwurf der F.D.P. im § 9 c Absatz 2 einschränkende Voraussetzungen, die vielleicht hier in Betracht gezogen werden sollen.

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Beschränkung der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung auf ein Jahr ist angesichts der besonderen Bedeutung dieses Grundrechtseingriffes zu weitgehend. Man muß immerhin bedenken, daß polizeiliche Beobachtung zwar kein absolutes Bewegungsbild gibt, aber doch die intime Persönlichkeitssphäre des Betroffenen sehr eingehend einschränkt. Eine Befristung auf drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeiten bis zu maximal einem Jahr habe ich angeregt.

Noch ein Wort zum Zweckbindungsgebot, worauf Herr Schapper bereits eingegangen ist. Es ist ein sehr wichtiger Grundsatz des Datenschutzrechtes überhaupt, daß im Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen zu einer im Grunde genommen zufriedenstellenden - von einigen kleinen Punkten abgesehen, über die ich nicht zu sprechen brauche - deutlichen Regelung geführt hat. Ich vermisse in den Vorschriften der Gesetzentwürfe gerade hierzu hinreichende Abgrenzungen.

Wenn ich mir einmal vorstelle, daß zunächst einmal die Polizei aus einem ganz bestimmten Grund beim Betroffenen Daten erhebt und sie dann für irgendwelche anderen polizeilichen Aufgaben weiterverarbeiten und weiterverwenden kann, ist das ein Tatbestand, der beim Bürger Mißtrauen weckt und vielleicht seine Auskunftswilligkeit und Auskunftsbereitschaft beeinträchtigt. Deswegen ist gerade die Beschreibung und die Festlegung der Erhebung von Daten, ihre Weiterverarbeitung auf einen bestimmten Zweck gerade das, was dem Bürger die Sicherheit und das Vertrauen gegenüber den Behörden gibt.

Das gilt auch - das ist der letzte Punkt, den ich hier ansprechen möchte - für die Unterrichtung der Betroffenen. Zum Wesen der Transparenz bei der Datenverarbeitung gehören die Unterrichtungsverpflichtungen gegenüber den Betroffenen. Diese Verpflichtungen sind im Gesetzentwurf nicht zufriedenstellend gelöst, in beiden Entwürfen nicht ganz. So fehlt eine Unterrichtungsverpflichtung, wenn die Datenerhebung nicht beim Betroffenen erfolgt, obwohl die Unterrichtung ohne Gefährdung des Erhebungszwecks möglich wäre. Gerade in diesem Fall ist die Unterrichtung geboten.

Bedenken bestehen auch gegen die Möglichkeit, Aufklärung zu unterlassen, wenn - wie es im Gesetzentwurf der Landesregierung heißt - dies wegen besonderer Umstände offenkundig nicht angemessen ist. Die Verwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs dürfte zu unterschiedlichen und kaum noch nachvollziehbaren Entscheidungspraxen führen.

Unverständlichlicherweise fehlt auch eine Unterrichtungsverpflichtung gegenüber den Betroffenen über Art und Umfang der Speicherung sowie über die beabsichtigte Verwendung bei der Erhebung von Personaldaten zur Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen. Im Zusammenhang mit der Identitätsfeststellung soll der Polizei die Befugnis eingeräumt werden, die

Ausschuß für Innere Verwaltung
51. Sitzung

15.06.1989
sch-pr

Identität einer Person festzustellen, wenn sie sich im räumlichen Umfeld einer Person aufhält, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit und so weiter in besonderem Maße gefährdet erscheint und dies zum Schutz der gefährdeten Person erforderlich ist.

Hier ist zu fordern, daß grundsätzlich die betroffene Person so bald wie möglich über Art, Umfang und beabsichtigte Verwendung der Daten unterrichtet wird. Durch entsprechende Informationen kann Verständnis für die notwendigen polizeilichen Maßnahmen geweckt werden.

Die Stellungnahmen, die Sie im Laufe des heutigen Tages gehört haben, und auch das, was ich gesagt habe, zeigen, daß es sich hier um einen sehr komplexen und sehr schwierigen Bereich handelt. Insofern ist es eigentlich zu begrüßen, daß zwei Gesetzentwürfe zur Beratung vorliegen, die sich untereinander auch deutlich unterscheiden. Ich plädiere dafür, daß Sie jeweils die datenschutzfreundlichere Regelung auswählen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Maier-Bode, für Ihre Darlegungen. Herr Dr. Cobler und Herr Dr. Schoreit werden erst morgen ihre Vorträge halten, so daß ich dann als letzten für heute Herrn Dr. Risch - er ist Richter am Amtsgericht Duisburg - bitten darf.

Richter am Amtsgericht Dr. Risch: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte das Ergebnis meiner schwerpunktmäßigen Betrachtung vorwegnehmen. Es erscheint mir unerlässlich, den Regierungsentwurf in weiten Teilen zu überarbeiten. Meine erste These lautet - daran halte ich auch nach dem Eingangsreferat fest -: Der Landesgesetzgeber überschreitet mit den Regelungen des vorliegenden Entwurfs seine Gesetzgebungskompetenz, denn er greift in die Gesetzgebungshoheit des Bundes ein, indem er auch Regeln über repressivpolizeiliches Handeln trifft.

Zur Strafverfolgung gehört meines Erachtens auch die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten, die als Teil der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten an mehreren Stellen des Entwurfs angesprochen ist. Ich meine deshalb, daß alle diese Komplexe - und es sind nicht wenige, sie sind ja vom Vertreter des Richterbundes bereits aufgeführt worden - nur im Rahmen einer StPO-Novelle, also auf Bundesebene, geregelt werden können, wobei auf diese Weise dem verständlichen Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Regelung entsprochen werden könnte.

These 2 lautet: Mit der im Gesetz vorgesehenen Ausdehnung polizeilicher Operationsmöglichkeiten, zum Beispiel verdeckter Ermittler und anderer nachrichtendienstlicher Mittel, ist die Gefahr verbunden, die notwendige Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten zu verwischen.