

Wir fordern, von der gefährlichen Illusion der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" und den daraus abgeleiteten Grundrechtsverletzungen Abstand zu nehmen.

Wir fordern eine zivile und offene Polizei, die auf geheimdienstliche Methoden verzichtet - "Waffengleichheit" zwischen Kriminellen und Polizei führt in den Unrechtsstaat.

Wir fordern ein kostenloses Auskunftsrecht eines jeden, über den Daten gesammelt werden/wurden .

Wir fordern klare Regelungen zur Vernichtung einmal angelegter Daten(sammlungen), klare Begrenzungen zur Übermittlung dieser Polizeidaten und die Schaffung von Voraussetzungen zur nachträglichen Kontrolle.

Wir würden es begrüßen, wenn Sie sich unsere Bedenken und Forderungen ganz oder teilweise zu eigen machen würden und ebenso wie wir für eine Änderung der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen eintreten werden.

Mit freundlichen Grüßen

Essen, Anfang Mai 1989


HUMANISTISCHE UNION e.V.
LANDESVERBAND NRW

Anlage

MMZ 10 / 2725

Humanistische
Union

LANDESVERBAND
NORDRHEIN-WESTFALEN

Volkszählungsurteil auf den Kopf gestellt:
Volkszählungsurteil auf den Kopf gestellt:

STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF
DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN LANDESREGIERUNG
"ZUR FORTENTWICKLUNG DES DATENSCHUTZES IM
BEREICH DER POLIZEI UND DER ORDNUNGSBEHÖRDEN"

(Mai 1989)

Bundesvorsitzende:
Ulrich Vulteius

Bundesvorstand:
Prof. Edgar Baege
Gunda Diercks
Dr. Udo Kauf
Elisabeth Krali
Dr. Till Müller-Heidelberg
Jurgen Roth

Geschäftsführerin:
Heiga Killinger

Beratsmitglieder:
Priv.-Doz. Dr. Inea Bauried
Dr. Otto Bick
Dr. Herta Daubier-Gmelin, MdE
Prof. Dr. Erhard Denninger
Fremut Düve, MdE
Axel Eggebrecht
Prof. Dr. Heiga Einsele
Prof. Carl-Heinz Evers
Prof. Dr. Walte Fabian
RA Erwin Fischer
Prof. Dr. Ossip K. Fiechtneim
Prof. Dr. Heimut Gollwitzer
Prof. Dr. Wilfried Gottschalch

Prof. Dr. Gerald Grunwald
RA Heinrich Hannover
RA Dr. Hans Heinz Helmann
Prof. Dr. Hartmut von Hentig
Heide Hering
Prof. Dr. Wolfgang Hochhermer
Dr. Werner Holtfort, MdL
Prof. Dieter Huhn
Prof. Dr. Herbert Jäger
Prof. Dr. Walter Jens
Petra Kelly, MdB
Prof. Dr. Heimut Kentler
Hermann Kesten
Prof. Dr. Ulrich Kiug

Ulrich Kruger
Prof. Dr. Erich Kuchenhoff
Altons Kunstler
Prof. Dr. Rudiger Lautmann
Ingrid Matthaus, MdB
Luise Rinser
Claus Henning Schnapper
Otto Schily, MdB
Georg Schlaga
Andreas v. Schoeler
Heiga Schuchardt
Prof. Dr. Jurgen Seifert
Prof. Dr. Ulrich Sonnemann
RA Klaus Staack

Prof. Dr. Ilse Staff
Prof. Dr. Wilhelm Steinmueller
Dr. Emil Thiemann
Werner Vitt
Dr. Klaus Waterstraot
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

Stand: Juni 1988

MMZ 10 / 2725

LANDESVERBAND NRW
KRONPRINZENSTR.15
4300 ESSEN 1



10.5.1989

STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN
LANDESREGIERUNG "ZUR FORTENTWICKLUNG DES DATENSCHUTZES IM
BEREICH DER POLIZEI UND DER ORDNUNGSBEHÖRDEN"

Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung sollen die durch das "Volkszählungsurteil" des Bundesverfassungsgerichts notwendig gewordenen Datenschutzregelungen im Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörden formuliert werden. Während das Karlsruher Urteil vom 15. Dezember 1983 aber versuchte, Begrenzungen für Datenerhebungen, Datenverarbeitung und Datenübermittlungen zu finden, versäumt der nordrhein-westfälische Entwurf die Abwägung zwischen Grundrechtspositionen und Allgemeininteressen. Er bemüht sich lediglich, bisherige, z.T. illegale Praktiken rechtlich zu fixieren und zukünftigen extensiven Entwicklungen keine Schranken aufzuerlegen. Diese Verkehrung der herausgestellten Intention "Datenschutz" führt zu mannigfaltigen Inkonsequenzen, neuen Generalklauseln (obwohl diese doch gerade zurückgedrängt werden sollen) und Scheinbegrenzungen polizeilicher Arbeit (z.B. durch die inflationär benutzte Formel "soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich erscheint" - etwa in § 11a Abs.1, §§ 11c-e).

Den in der bisherigen Diskussion vielfach geäußerten Verdacht, die vorgeschlagenen Regelungen brächten neue Erschwernisse für die polizeiliche Alltagsarbeit, teilen wir; allerdings können wir der Begründung nicht folgen, daß dies an der Konsequenz und Radikalität von Datenschutzvorschriften liegt. Die Ursache liegt vielmehr in dem Versuch, neben der Polizeiaufgabe "Gefahrenabwehr" die sog. "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" umfassend und detailwütig zu regeln; dies ist aber in rechtsstaatlichen und präzisen Formulierungen prinzipiell unmöglich, so daß neben den BürgerInnen die Polizeibeamten die entsprechenden Unklarheiten auszubaden haben werden.

Die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten"

Hier ist kein Platz, all die Literatur zusammenzufassen, die in den letzten 15 Jahren vor dem Eindringen des Präventionsgedankens in Polizeirecht und Polizeipraxis gewarnt hat. Wir geben uns auch nicht der Illusion hin, die tatsächliche Entwicklung dieses Zeitraums umkehren zu können, die zu einer Ausdehnung polizeilicher Tätigkeit im Vorfeld des konkreten Verdachts und unmittelbarer Gefahren geführt hat.¹ Dennoch wollen wir auf die Probleme hinweisen, die aus dem Ziel der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung resultieren - für den Gesetzgeber die Unmöglichkeit, zu klaren Normierungen zu kommen, für die einzelnen Polizeibeamten unzumutbare Entscheidungsspielräume und - last not least - für die BürgerInnen eine völlige Unberechenbarkeit dessen, was zum Gegenstand polizeilichen Interesses werden kann.

Die Verhütung von Straftaten und die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten werden in § 1 des vorliegenden Entwurfs als Spezialfälle der Gefahrenabwehr deklariert. Damit wird - auch wenn die "Gefahrenvorsorge" bereits Bestandteil des geltenden Polizeigesetzes NRW ist - der grundsätzliche Bruch mit rechtsstaatlichen Grenzen vernebelt. Diese Zuordnung widerlegt in ihrer Allgemeinheit auch die gelegentlich vorgebrachte Behauptung, die Polizei solle sich nur in bestimmten Teilbereichen ("Terrorismus", "organisierte Kriminalität") vom Täter- und Gefahrenbezug freimachen - für die allgemeine "Verhütung" und "Vorsorge" ist es erforderlich, daß "Erkenntnisse" über alle BürgerInnen prophylaktisch gesammelt werden. Aus solchen Datensammlungen lassen sich dann u.U. nach einer Straftat die "Verdächtigsten" herausrastern", aber man muß sich auch der Konsequenzen für die Persönlichkeitssphäre bewußt sein, die der Kommentator des bisherigen nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes so beschreibt: "Für eine so verstandene 'Vorsorge' kann es keine Kriterien mehr geben, die sich sinnvollerweise als 'Tatbestandsmerkmale' formulieren ließen. Jeder Bürger hat sich mit seinen täterpotentiellen Daten möglichst vollständig darzustellen. Für diesen Bereich ... gibt es keine Beschränkungen mehr, die juristisch beschrieben werden könnten; Beschränkungen ergeben sich hier nur noch aus technischen und finanziellen Kapazitäten."²

Wir verkennen nicht das Problem, daß polizeiliches Erfahrungswissen kaum in juristische Begrifflichkeit zu fassen ist, aber die von der Landesregierung vorgelagten Formulierungen sind keine Grenzen für polizeiliche Eingriffe aufgrund dieses Erfahrungswissens, sondern ermuntern die Polizei geradezu, offensiv mit Gefährlichkeitsvermutungen zu operieren. Die

in § 9 des Entwurfs behandelten "kriminogenen Örtlichkeiten", die ebenda in Abs.1 Satz 7 geforderte Prognose künftiger Kriminalität, die in § 9b geforderte Prognose einer "besonderen Gefährdungslage" und der Opfer- und Tätereigenschaft, die in § 9c Abs.2, in § 9d Abs.2 Satz 2, § 9e Abs.2 Satz 2 und § 9f Abs 1 erwähnte "Annahme" künftiger Straftaten sind nur einige Beispiele für Einfallstore des universellen Verdachts. Die Vermutung, daß hier Eingriffe in Grundrechte vorbereitet werden auf der Grundlage von "Gesinnungen", unkonventionellem Verhalten, zweifelhaften - etwa beruflich deformierten - Alltagstheorien von Polizeibeamten, wäre erst noch auszuräumen.

MMZ 10 / 2725

Unter dem Schutzschild der Behauptung, daß "erhebliche Straftaten" vorliegen und daß Straftäter "bandenmäßig" vorgehen (wer hat die Definitionsmacht?), werden hier auch polizeiliche Arbeitsweisen festgeschrieben, die bisher - ungeachtet ihrer Üblichkeit - ungesetzlich waren und zu deren "Grundrechtsverträglichkeit" kein Wort verloren wird. Die neuerdings "besondere Mittel der Datenerhebung" genannten geheimdienstlichen Techniken wie "Wanzen" und verdeckte Bildaufzeichnung, V-Leute und Geheimpolizisten werden kurzerhand als notwendig vorausgesetzt; vergessen scheint, daß um solcher Vorgehensweisen willen Minister zurücktraten, daß wegen der mit dem Telefonabhören verbundenen Rechtsprobleme die Verfassung geändert wurde: nunmehr soll in Nordrhein-Westfalen - nach den Vorgaben des Musterentwurfs der Innenministerkonferenz - das bloße polizeitaktische Ermessen genügen für schwerere Verletzungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (für Observation, verdeckte Ton- und Bildaufzeichnung, V-Leute - vgl. die §§ 9d und e). Durch die Aufrüstung der Polizei mit diesen Mitteln und durch die beinahe unbegrenzte informationelle Zuarbeit wird das Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten erheblich beeinträchtigt. In höchster Schein-Präzision werden in diesen Paragraphen-Entwürfen Eingriffs-Prozeduren und -Voraussetzungen beschrieben, und sie werden im gleichen Atemzug mit Hilfe einiger weniger Generalklauseln wieder "ausgefranst": Datenerhebungen sind auch möglich "zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten" (wann also nicht?), auch "über andere Personen" als Verdächtige, Zeugen, Gefährdete (wen nicht?), gravierende Eingriffe wie Observation und V-Leute-Einsatz ohne richterliche Anordnung "bei Gefahr im Verzug" (ist diese nicht bei "organisierter Kriminalität" und "Terrorismus" per definitionem gegeben?). Wo immer der erschöpfte, das Äußerste leistende Hase der rechtsstaatliche Begrenzung hinkommt - der Igel der Prävention ist schon da!

Das rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit außer Kraft

Innenminister Schnoor verweist in der Landtagssitzung vom 23.2.1989 auf das Volkszählungsurteil und konzidiert für den vorliegenden Gesetzentwurf Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, begründet durch das Allgemeininteresse und "aufgrund normenklarer gesetzlicher Regelungen". Der letztgenannten Richtschnur wird aber der Entwurf der Landesregierung nicht gerecht.

Wir fragen erstens nach der vom Bundesverfassungsgericht intendierten "Durchsichtigkeit und Vorhersehbarkeit polizeilich-informationeller Eingriffstätigkeit". Beispielsweise bieten die §§ 9e (Datenerhebung durch V-Leute) und 9f Abs.1 (polizeiliche Beobachtung) nicht nur "großzügige" Eingriffsmöglichkeiten - personenbezogene Daten dürfen von bestimmten und "anderen Personen" erhoben werden -, die dieser Intention des Bundesverfassungsgerichts schon durch den Charakter des Verdeckten nicht gerecht werden, gleichzeitig lassen sie nicht erkennen, unter welchen Voraussetzungen die Eingriffe möglich sein sollen (Aufzählung alternativ oder ergänzend gemeint?). Sprachliche und inhaltliche Unklarheiten im Gesetzestext bergen in sich die Gefahr, auf dem Hintergrund der Politik der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" den Kreis der "polizeipflichtigen" Personen ebenso wie unberechenbare Eingriffe auszuweiten ³.

Unzureichend erscheinen uns zweitens Formulierungen wie in § 9d (insbes. Abs.2 Satz 2), in denen die relativ präzise Beschreibung einer Personengruppe und ihrer Absichten, nämlich ein "Verbrechen oder gewerbs-, gewohnheits- oder bandenmäßig ein Vergehen begehen (zu) wollen" das Abhören, Fotografieren, Videografieren, die Observation und den Einsatz von V-Leuten rechtfertigt. Doch die Ausweitung besonderer Erhebungsmethoden auch auf deren Kontakt- und Begleitpersonen sowie auf "andere Personen" macht die Präzision zum Nonsens (in der Begründung zum § 9b heißt es, flüchtige soziale Kontakte reichen nicht aus, im Gesetzentwurf fehlt nicht nur in den §§ 9b und 9d, sondern auch in allen anderen Paragraphen diese Begrenzung). Jede/r unbescholtene BürgerIn "ohne persönliche Beziehung zu einem Tat- oder Störungsverdacht" kann "zu einem Kontrollobjekt des Staates" ⁴ werden.

Wir fragen uns drittens, wer - wenn der Gesetzgeber abstrakt bleibt - in der Behörde jeweils definiert, was eine Straftat von "erheblicher Bedeutung" (§ 9) ist - die konkrete Aufzählung von Verstößen gegen das Strafbuch könnte Klarheit bringen ⁵. Oder: Was ist ein "unverhältnismäßig hoher Aufwand", der die Übermittlung personenbezogener Daten an

andere rechtfertigt (§ 11b Abs.2 Satz 2).

Nach Abschluß einer Rasterfahndung (§ 11h) können gegen Personen "weitere Maßnahmen" ergriffen werden und hiervon sollen diese unterrichtet werden, sobald das "ohne Gefährdung des Zwecks der weiteren Datennutzung erfolgen kann". Unklar bleibt, um welche Maßnahmen es sich handelt und wann genau Betroffene informiert werden.

Die Vergesetzlichung undurchsichtiger Praktiken wird auf die Spitze getrieben, wenn § 11i Abs.2 bestimmt, unter welchen Bedingungen in Dateien "suchfähig" gespeicherte personenbezogene Daten und "suchfähig angelegte Akten" zu löschen und zu vernichten sind und es heißt, wenn " die Speicherung nicht zulässig ist" und "wenn dies durch dieses Gesetz bestimmt ist" (?). § 11i regelt weniger den komplexen Bereich von Löschung, Sperrung und Berichtigung, als daß er weitreichende Einschränkungen z.B. für die Löschung zuläßt. Verbindliche Lösungsfristen werden nicht angegeben (ganz abgesehen von der Unklarheit, wie sich "suchfähig gespeicherte" und "nicht suchfähig gespeicherte" Daten zueinander verhalten). Der rechtsstaatliche Grundsatz, Datenmaterial unverzüglich zu vernichten, wenn die Gefahr nicht eingetreten ist, kollidiert mit der diffusen Aufgabenbeschreibung "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" - die Konsequenz sind Datensammlungen "für alle Fälle".⁶

Das Volkszählungsurteil verlangt die Zweckbindung der Datenerhebung

Zwar müßte auch die Zweckbindung der Datenerhebung und-verarbeitung Datensammlungen auf Vorrat verbieten, doch die Aufgabe der "Prävention" legt diese Praxis nahe bzw. legitimiert sie (§§ 11, 9c Abs.1 Satz 2). Der weitgefaßte Zweck "Gefahrenvorsorge" führt im Gesetzentwurf zu Scheinbindungen, wenn es z.B. in § 11b Abs.2 heißt, "personenbezogene Daten dürfen nur zu dem Zweck übermittelt werden, zu dem sie erlangt und gespeichert worden sind" (siehe auch die Weiterungen in Satz 1 und 2) und zum Abweichen vom Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung.

Die Weitergabe von Daten an öffentliche Stellen, an ausländische Behörden u.a. (§ 11d) hat im Entwurf ihren Zweck in der "Erfüllung ihrer Aufgaben" oder im Erfordernis der Aufgabenerfüllung des Empfängers für den Bereich der Gefahrenabwehr. Ebenso lapidar ist die Zweckbindung formuliert in § 11e bezüglich der Datenübermittlung an Personen und andere Stellen. Niemand prüft, welche Konsequenzen für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Datenübermittlung z.B. an die Geheimdienste, internationale Stellen (Datenschutzgesetze sind noch nicht einmal europäischer Stan-

dard) oder nicht näher spezifizierte Privatpersonen hat ⁷. In § 11b Abs. 4 heißt es sogar: "Erfolgt die Datenübermittlung durch automatisierten Abruf, trägt die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Abrufs der Empfänger"!

Die Weitergabe von Daten mit diffuser Zweckbindung erhält ihre Brisanz auch im Hinblick auf die geplanten "Sicherheitsgesetze" des Bundes, wie das Artikelgesetz und das Verfassungsschutz-Mitteilungsgesetz, die weiteren Datenfluß vorsehen.

Die §§ 11f und 11g benennen, bezogen auf die Datenübermittlung und den Datenabgleich, nur die Polizei - politische, Schutz-, Verkehrs- und Kriminalpolizei kommen darin nicht vor. Es gibt keinerlei bereichs- und damit kompetenzspezifische Abschottung, auch keine nach lokaler, Länder- und Bundesebene. Der Zweck liegt, wie es heißt, in der "Erfüllung polizeilicher Aufgaben" bzw. der "Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe". Hier ist nur einmal mehr ein "weites Feld" abgesteckt worden, obwohl der Datenschutzbeauftragte NRW unter Berufung auf das Volkszählungsurteil bereits 1984/85 die grundsätzliche Zweckbindung der zu polizeilichen Zwecken gewonnen Daten eingeklagt hat: "Bei der Übermittlung an Polizeibehörden ist hinsichtlich Art und Inhalt nach der konkreten polizeilichen Funktion und Zuständigkeit zu unterscheiden. Die Datenübermittlung an zentrale Stellen ist restriktiv zu regeln; das gilt auch für Erkenntnisanfragen und deren Beantwortung." ⁸

§ 11i Abs.5 sieht vor, die Löschung von Daten ganz zu unterlassen, wenn diese zu wissenschaftlichen Zwecken benötigt werden, ganz so, als lägen in dieser Zweckänderung keine Probleme des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung.

"Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten." (Volkszählungsurteil)

Der Gesetzentwurf läßt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so vage er sein mag, wiederholt außer acht, so z.B. in § 9b: personenbezogene Daten dürfen von bestimmten, aber auch von "anderen Personen" "zur Abwehr einer Gefahr" erhoben werden, einbezogen sind auch Kontaktpersonen von Kontaktpersonen, Begleit- und Auskunftspersonen. Die Übermittlungsmöglichkeiten des § 11e an verschiedenste Stellen und Personen schränken in unverhältnismäßiger Weise die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ein.

§ 9c Abs.2 erlaubt das Erheben personenbezogener Daten "im Zusammenhang

mit" und bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, "wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dabei Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden." Mit Ordnungswidrigkeiten ist bei öffentlichen Veranstaltungen erfahrungsgemäß zu rechnen. Diese Erwartung allein kann nicht ein solches Eingriffsinstrumentarium legitimieren - bis hin zum Einsatz technischer Aufzeichnungsmittel bei Vorbereitungstreffen. Auf der Grundlage des § 9c wird faktisch die Demonstrationsfreiheit eingeschränkt; der Entwurf nimmt damit die auf Bundesebene beabsichtigte Verschärfung des Versammlungsrechts vorweg.⁹

Noch ein Beispiel für Unverhältnismäßigkeit: § 19 Abs.1 Satz 3 stellt schon bei einer "erheblichen Lärmbelästigung" die Unverletzlichkeit der Wohnung zur Disposition.

Schließlich zum § 9e, der "strafbare Täuschungshandlungen" der Polizei (Lisken) nun auch in Nordrhein-Westfalen legalisieren will; den Einsatz verdeckter Ermittler bestimmt der Behördenleiter. Die Landesregierung macht diese umstrittenste geheimdienstliche Methode damit quasi zum Normalfall und gibt im nachhinein denjenigen recht, die schon Anfang der 80er Jahre vor einer "halbkriminellen Geheimpolizei" gewarnt haben.¹⁰

Eine zivile Polizei ist eine offene Polizei

Während § 8a des Regierungsentwurfs eingangs Offenheit bei der Datenerhebung verspricht, sind die Möglichkeiten, dies ohne Kenntnis der Betroffenen zu tun, der Polizei vielfältig an die Hand gegeben. Eine der Legitimationen ist, "wenn ... sonst ohne diese Maßnahme die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben gefährdet wird." - Eine Leerformel!

Das Prinzip der Offenheit bleibt ausgeschlossen im Hinblick auf die Auskunfts- und Benachrichtigungspflichten gegenüber den betroffenen Personen (siehe die §§ 9d Abs.6; 9e Abs.6; 9f Abs.4; 11h Abs.5; 11i Abs.4). Die vermeintlichen Praxisbedürfnisse der Polizei stehen im Entwurf derart im Vordergrund, daß das Recht auf informationelle Selbstbestimmung quasi zum nachgeordneten Prinzip wird. Einen verbindlichen Anspruch auf Akteneinsicht bzw. auf Auskünfte, wie ihn z.B. die USA praktizieren (und die Humanistische Union für die Bundesrepublik seit Jahren fordert, neuerdings auch die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen), kennt der Entwurf nicht einmal im Ansatz. Beispielgebend könnte der Gesetzentwurf der Grünen in Hessen sein¹¹, der ausdrücklich einen Anspruch auf kostenlose Auskunft der/des Betroffenen gegenüber der Polizeidienststelle vorsieht und der nur dann zurückgestellt wird, wenn die

"Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben durch die Mitteilung" verhindert würde. Nach Abschluß der Bearbeitung, spätestens aber zwei Jahre nach Antragstellung muß der/dem Betroffenen Auskunft erteilt werden. Auch andere Initiativen zu mehr Transparenz im polizeilichen Handlungsfeld - u.a. durch das Tragen von Namensschildern - haben sich im Entwurfstext leider nicht niedergeschlagen.

Neben den bisher und im folgenden aufgeführten Transparenz- und Verfahrensforderungen ist aus bürgerrechtlicher Sicht besonders auf die Kontrolle polizeilichen Handelns zu achten. Hierzu erscheint es uns sinnvoll, für die Institution Polizei, die in besonderer Weise das staatliche Gewaltmonopol verkörpert und über weitgehende Eingriffsmöglichkeiten verfügt, eine Kontrollinstanz neben der internen Dienstaufsicht und den Möglichkeiten gerichtlicher Kontrolle zu schaffen. Die bestehenden Polizeibeiräte bieten sich dafür an, obwohl sie bisher lediglich als "vertrauensbildende Maßnahmen" gegenüber den BürgerInnen fun giert haben. Um eine Kontrollfunktion ausüben zu können, müssen diese Beiräte in ihren Kompetenzen deutlicher gestärkt werden, als Art.2 des Gesetzentwurfs vorschlägt: die Verschwiegenheitspflicht ihrer Mitglieder muß beschränkt werden, ein Recht auf Akteneinsicht und selbständige Überprüfung von BürgerInnen-Beschwerden ist erforderlich ¹².

Rechtsschutz durch Verfahren?

Angesichts der weiten und unübersichtlichen Möglichkeiten, die der Entwurf der Polizei zubilligen will, gewinnen Verfahrensregelungen an Bedeutung; dazu zählen Anordnungs- und Genehmigungsregeln, Auskunfts- und Benachrichtigungspflichten sowie Protokollierungsvorschriften.

In denkwürdigem Kontrast zu ihren Presseerklärungen, die die Notwendigkeit richterlicher Anordnung für bestimmte Maßnahmen herausstellten, betont die Landesregierung in den Vorbemerkungen zum Gesetzentwurf, daß die unter Richtervorbehalt stehenden Maßnahmen nur selten durchgeführt werden. Lediglich beim polizeilichen Lauschangriff auf Wohnungen (§9d) und bei der polizeilichen Beobachtung (§ 9f) sowie bei der Rasterfahndung (§ 11h) wird eine richterliche Anordnung für nötig gehalten, im ersten Fall gar noch durchlöchert durch die Ausnahme "Gefahr im Verzug"! Wenn man die Erfahrung bei polizeilichen Hausdurchsuchungen zugrunde legt, die in mindestens 2/3 aller Fälle unter der Annahme "Gefahr im Verzug" stattfinden, liegt der Verdacht nahe, es wiederum mit einer Scheinbegrenzung zu tun zu haben.

Die Anordnung durch den Behördenleiter wird etwas öfter vorgesehen - bei längerfristigen Observationen, Lauschangriffen und verdeckten Bildaufzeichnungen, dem Einsatz von V-Leuten (§ 9d) und beim Einsatz von Geheimpolizisten (§ 9e). Doch auch diese Regel ist lückenhaft: außer im Fall des § 9e kann die Befugnis zur Anordnung immer vom Behördenleiter delegiert werden - eine Verschiebung von Verantwortung, die nur zu rechtfertigen wäre, wenn Observation, Lauschangriff und V-Leute zum Alltagsgeschäft der Polizei gehörten. (An diesem Punkt zeigt der Entwurf der FDP-Landtagsfraktion mehr Problembewußtsein, indem er bei der langfristigen Observation eine Ministererlaubnis für erforderlich hält.)

Auf die völlig unzureichenden Regelungen zur Benachrichtigung von und Auskunft an Betroffene polizeilicher Informationseingriffe wurde schon hingewiesen; hier sei nur noch einmal betont, daß ohne ein Minimum an nachträglicher Transparenz die BürgerInnen keine Chance der rechtlichen Nachprüfung haben und damit das Mißtrauen gegenüber solchen rechtlichen Grauzonen weiter verstärkt wird. Klare Fristen für kostenlose Auskunft und Benachrichtigung sind die einzige Chance, neben der quasi behördeninternen Kritik der Datenschützer öffentliche Kontrolle zu ermöglichen und geheimpolizeiliche Aktivitäten überhaupt im Zaum zu halten. Daß auch die Löschung, Berichtigung und Vernichtung von gespeicherten Daten nicht so ins polizeiliche Belieben gestellt werden dürfen, wie in § 11i vorgeschlagen, versteht sich eigentlich von selbst.

Der Gesetzesentwurf enthält in seinen weitherzigen Formulierungen zur Datenübermittlung keinerlei Vorschriften über die Protokollierung solcher Übermittlungen (§§ 11b ff.). Angesichts der vielfältigen dort zugestandenen Ermessensspielräume ("soweit die Kenntnis erforderlich erscheint" - "zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person" usf.) ist es unerläßlich, daß solche Übermittlungen der gerichtlichen Überprüfung und der Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten zugänglich sind; die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, kann nicht auf die Ebene von Erlassen abgeschoben werden.

Resümee

Wir erwarten vom nordrhein-westfälischen Landtag energische Anstrengungen, die aufgezeigten neuen Beeinträchtigungen der Grundrechte zu verhindern. Wenn z.T. eine schon bisher geübte Praxis der Polizei vergesetzlicht werden soll (die bisher illegal war), so schiebt doch eine nachträgliche "bloße" Legalisierung die "Grauzone" vor sich her, ermutigt zu

weiterem "Experimentieren" aus der Logik der Polizei heraus. Der Versuch, alle Ausnahmesituationen polizeilichen Handelns und die "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" rechtlich einzuhegen, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt - er steht in der Gefahr, zum Spottgedicht auf Rechtsstaat und Datenschutz zu werden. Dieser Versuch ist Ausdruck der illusionären "Vision, eine Gesellschaft mit polizeilichen Mitteln vor jeglicher Kriminalität und Gefahr bewahren zu können" ¹³. Damit werden für die Polizei Hemmschwellen abgebaut, die die Essenz des Rechtsstaats schützen. Demgegenüber wäre u.E. den BürgerInnen zu verdeutlichen, daß das Ziel effektiver Straftatenverfolgung (und Straftatenverhinderung) nicht höher rangieren darf als die Bindung polizeilicher Tätigkeit an Recht und Gesetz. Diese Bindungen werden gelockert, wenn die Vorschläge der Landesregierung Gesetz werden: wenn die Polizei unter der Fahne der Prävention observieren, belauschen, filmen und Gesetze verletzen darf, wenn sie die so gewonnenen "Erkenntnisse" für alle Fälle bereithalten kann, weil sie selbst definiert, ob das notwendig ist, wenn die Polizei grundsätzlich jedermann ohne die Vorbedingung einer konkreten Gefahr oder einer geschehenen Tat zum Gegenstand ihres Interesses machen kann, ist die Behauptung nicht aufrechtzuerhalten, der Gesetzentwurf billige der Polizei keine neuen Kompetenzen zu.

Die Sicherheitsbehörden haben gelernt, "ihre expansiven Informationsinteressen in Anpassung an die datenschutzrechtliche Terminologie zu formulieren" ¹⁴. Wir hoffen, an einigen Beispielen gezeigt zu haben, daß der Überprüfungs- und Verrechtlichungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts nicht in so formaler Weise begriffen werden darf, soll nicht einer rechtsförmigen Subversion des Rechtsstaats Vorschub geleistet werden. Wir fragen angesichts des Entwurfs der nordrhein-westfälischen Landesregierung, wo eine spezifisch "nordrhein-westfälische Linie" der Innenpolitik geblieben ist, die sich vom Sicherheits-Extremismus der jetzigen Bundesregierung immer abzugrenzen versuchte. Eine Waffengleichheit von Polizei und Kriminellen, wie gedankenlose Politiker und Standesorganisationen sie fordern, darf es nicht geben. Unsere Vorbehalte gegen den Versuch, noch bestehende Schranken der Datenerhebung und -nutzung einzureißen und die "Einheitlichkeit" staatlicher Verwaltung mit Hilfe neuer Techniken ins Unerträgliche zu steigern, sind - wie die Grundrechte insgesamt - der Ausdruck eines notwendigen Mißtrauens gegen staatliche Gewalt. Unsere Kritik versucht der Tatsache Rechnung zu tragen, daß mit Hilfe der Auto-

matischen Datenverarbeitung eine neue Gefährdungslage für die Rechte der BürgerInnen entstanden ist - eine Situation, die penible Regeln erfordert, weil spätestens jetzt "das Vertrauen auf die durchschnittliche Rechtmäßigkeit von Behördenverhalten eine für die Freiheitsspielräume der zukünftigen Generation tödliche Fehlplanung ist." ¹⁵

ANMERKUNGEN

- 1) Zur polizeilichen Prävention vgl. (statt vieler): Heiner Busch u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt 1988, S. 416 ff.
- 2) S. Heinz Wagner, Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes und der Länder, Neuwied 1987, S. 203 (Randnr.115).
- 3) Dies ist nicht nur ein Problem beim Lesen des Gesetzentwurfs, sondern wird Handlungsunsicherheiten in der Praxis bedeuten: "Was der Beamte vor Ort nicht versteht, wird und kann er letztlich nicht beachten." (Abg.Paus/CDU in der Landtagssitzung vom 23.2.1989, Plenarprotokoll 10/102, S.9329)
- 4) Hans Liskén, Ein Alternativentwurf aus der Praxis zur Novellierung des Polizeigesetzes NW - Stand 1986, in: Hans-Peter Bull (Hg.), Sicherheit durch Gesetze? Baden-Baden 1987, S.191-234 (hier: S.193).
- 5) Vgl. Fraktion Die Grünen im Hessischen Landtag, Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), Landtagsdrucksache, 12.Wahlperiode, 4.10.1988, § 44b Abs.6.
- 6) S. die Berichterstattung über die Sammelwut beim polizeilichen Staatsschutz in: Der Spiegel vom 13.2.1989, S.72 f. - Im Entwurf der Grünen Hessen (vgl. Anm.5, § 44g, S.10) sind klare Fristen genannt.
- 7) S. die gemeinsame Erklärung der Datenschutzbeauftragten der Bundesrepublik, Frankreichs und Luxemburgs; diese äußern Bedenken gegen die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten - Frankfurter Rundschau vom 29.3.1989.
- 8) S. Bericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz NRW, 6.Bericht 1984/85, Düsseldorf o.J., S.29.
- 9) Vgl. die Stellungnahme des Hamburger Datenschutzbeauftragten, abgedruckt in der Tageszeitung vom 21.4.1989
- 10) So in "Vorgänge" Nr.66 (1983) - darin das Memorandum der Humanistischen Union zum Under Cover Agent.
- 11) S. Entwurf der Grünen Hessen (vgl. Anm.5), § 44i, S.12.
- 12) Vgl. Manfred Brusten, Neue Wege zur demokratischen Kontrolle der Polizei? - in: Günther Kaiser u.a. (Hgg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren, Freiburg 1988, S.157-192.
- 13) S. Grundsätze der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen "Zum Recht der Sicherheitsbehörden", in: Hans-Peter Bull (Hg.), aaO (vgl. Anm.4), S.169-180 (hier: S.176)
- 14) S. Udo Kauß, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt 1989, S.26.
- 15) Adalbert Podlech, zitiert nach Kauß, aaO, S.53.