



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 2759

Freie Hansestadt Bremen

Stadt- und Polizeiamt

Albert D. Lohse
Ltd. Polizeidirektor

Stadt- und Polizeiamt - Postfach

An den Herrn
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen - 1
Postfach 1143
4000 Düsseldorf

Bearbeitet von	
☎ (0421) 362 4000	Zimmer

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

08.05.89

(Bitte bei Antwort angeben)
Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Bremen

26. Mai 1989

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
Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421

hier: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
und Verbänden am 15./16. Juni 1989

Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
vom 08.05.1989
Einladung des Ausschusses für Innere Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wie von Ihnen gewünscht, nehme ich zu den mir übersandten
Gesetzentwürfen

- a) der Landesregierung
Drucksache 10/3997
vom 24.01.89,
- b) der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421
vom 13.07.88

Stellung.

...

Dienstgebäude
Am Wall 201

Telex
24 4804 senat d

Konten der Landeshauptkasse:
Bremer Landesbank (BLZ 290 500 00) Kto.-Nr. 10 70 115 030
Postgirokonto Hamburg (BLZ 200 100 20) Kto.-Nr. 15 322 - 205

1.03.10 - 4/87

Vorbemerkungen

Da aus dem Dienstgrad die Funktion in der Polizei nicht deutlich wird, möchte ich kurz auf meine zuletzt ausgeübten Tätigkeiten in der Polizei eingehen.

In den letzten acht Jahren war ich Leiter der Schutzpolizei in Bremen, davor von 1975 bis 1981 Referent für vollzugspolizeiliche Angelegenheiten beim Senator für Inneres in Bremen; zur Zeit bin ich Leiter des Führungsstabes des Polizeipräsidiums und ständiger Vertreter des Polizeipräsidenten.

An der Konzeption des Bremischen Polizeigesetzes, das am 21.03.83 in Kraft getreten ist, war ich als Sachverständiger in der Kommission der Fraktion der SPD beteiligt.

Vor diesem sachlichen Hintergrund bitte ich um Verständnis dafür, wenn ich mich einerseits ausdrücklich auf praktische, den Polizeivollzugsdienst - insbesondere in der Schutzpolizei - in seiner täglichen Arbeit betreffende Fragen beschränke, andererseits aber, soweit zweckmäßig und einschlägig, auf Erfahrungen mit dem Bremischen Polizeigesetz, das als erstes - vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts - bereichsspezifische Datenschutzregelungen fixierte, hinweise.

Zu den ausgewerteten Erfahrungsfeldern gehörten selbstverständlich auch Sonderlagen, seien es Demonstrationen oder Geiselnahmen.

Meine Stellungnahme beschränkt sich im speziellen auf diejenigen Einzelbestimmungen, die mir kritisch erscheinen oder aus meiner Sicht der Erläuterung bedürfen. Nach gründlicher Durchsicht habe ich mich entschlossen, mich methodisch auf den Entwurf der Landesregierung zu konzentrieren und den Entwurf der F.D.P.-Fraktion im zweiten Teil anzusprechen; dies insbesondere deshalb, weil der Entwurf der Landesregierung umfassender ist.

Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

Entwurf der Landesregierung

Zu § 1 Abs. 1

Der Entwurf beschränkt den Auftrag auf Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dies entspricht der Regelung im Bremischen Polizeigesetz von 1983. Obwohl damals sehr kontrovers und heftig diskutiert, haben die vergangenen sechs Jahre meines Wissens in keinem Falle deutlich werden lassen, daß damit tatsächlich eine Regelungslücke entstanden ist. Wir haben - wie in der Begründung auch ausgeführt - die Erfahrung gemacht, daß diejenigen Ordnungsgüter, die der Beachtung wert sind, bereits in Gesetzen erfaßt sind oder erfaßt wurden.

Ich begrüße ausdrücklich die deutliche Kompetenzbeschreibung in Satz 2. Sie schafft Klarheit und geht nicht über das hinaus, war mir notwendig erscheint, um dem Auftrag der Polizei praktisch gerecht zu werden. Mir/scheint auch, daß es ausreichend ist, die Gefahrenvorsorge an die Verfolgung künftiger Straftaten zu koppeln, obwohl darauf hingewiesen werden muß, daß erhebliche Gefahren auch in einem Bereich vorstellbar sind, den der Gesetzgeber nur als Ordnungswidrigkeit geahndet wissen will (z. B. im sog. Umweltrecht).

Zu § 8 a

Aus der Begründung zu Abs. 2 der Neuregelung ergibt sich, daß nach Auffassung der Entwurfsverfasser jede Informationserhebung - auch die nicht personenbezogene - einer Rechtsgrundlage bedarf. Nur die Fälle sollen ausgenommen sein, in denen der Bürger sich von sich aus an die Polizei wendet. Das bedeutet, daß jede Kommunikation mit dem Bürger betroffen ist. Immer dann, wenn die Polizei sich an den Bürger wendet und dieser zu irgendeinem Anlaß (siehe § 1 der Neuregelung) befragt wird, gilt im Grundsatz die Regelung im Abs. 2 des § 8 a. Ob es im Einzelfall "offenkundig" unangemessen ist, das Gespräch mit dem Hinweis auf die Rechtsvorschriften einzuleiten, bleibt sicher häufig strittig und beseitigt nicht das Erfordernis eben dieser Rechtsgrundlage für jedes "informative" Gespräch mit dem

Bürger. Wie in Absatz 3 geregelt, wurde bisher unter Datenerhebung nur das auf die Person bezogene Datum verstanden; es mußte sich wenigstens mittelbar eine Beeinträchtigung der persönlichen Entscheidungsfreiheit ergeben.

Zu § 8 b

Wenn, wie oben ausgeführt, diese Regelung erforderlich ist, um personenbezogene Daten zu erheben, habe ich keine Bedenken, ansonsten gilt das zu Satz 2 im § 8 a Gesagte. Mit dem Hinweis auf "andere Personen" sind auch die Geschädigten, Hilflosen, Vermißten, Gefährdeten und sonstige Auskunftspersonen erfaßt. Systematisch unklar ist die Regelung des Abs. 3, Zeugnisverweigerungsrecht und Gefahrenabwehr im Extremfall (Lebensgefahr) können problematisch werden; beispielsweise könnte ein naher Angehöriger nach ausdrücklicher Belehrung auf den Gedanken kommen, zur Lebensgefahr des Betroffenen die Aussage zu verweigern.

Zu § 9 a

Angesichts der Notwendigkeit, für die Erhebung derartiger Daten Rechtsgrundlagen zu schaffen, halte ich diese Vorschrift für geeignet, den notwendigen Umfang zu regeln. Dies gilt auch für § 9 b (siehe hierzu aber meine Schlußbemerkungen betreffend den Umfang der gesetzlichen Materie).

Zu § 9 c

Obwohl die Verfasser davon ausgehen, daß auch im Versammlungsrecht die Zuständigkeit des Landes-Gesetzgebers gegeben ist, hat das Verwaltungsgericht Bremen erhebliche Bedenken gegen eine entsprechende Regelung im Bremischen Polizeigesetz angemeldet und sie wegen der Nichtbeachtung des Zitiergebotes (Art. 8 Grundgesetz) für nichtig erklärt. Die Befugnis zur Datenerhebung bei anderen öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen gewährleistet die Durchführung der notwendigen Maßnahmen bei Fußball- oder Eishockeyspielen oder z. B. Rockkonzerten.

Generell möchte ich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß die in den Bestimmungen enthaltenen Löschungsvorschriften, die ausschließlich auf spätere strafprozessuale Maßnahmen ab-

gestellt sind und dann die Aufbewahrung zulassen, den wichtigen Teil verwaltungsgerichtlicher Überprüfung polizeilicher Maßnahmen außer acht lassen. So ist im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht mehr nachzuvollziehen, wie die beanstandete Fotodokumentation bzw. Einsatzdurchführung erfolgte. Häufig ist das Gericht in solchen Fällen ausschließlich auf Dokumentationsmaterial der Klägerseite angewiesen.

Die Aufbewahrungsfristen für zweifelhafte Fälle polizeilicher Einsatzmaßnahmen müßten so gestaltet werden, daß den Fristen verwaltungsgerichtlicher Überprüfung Rechnung getragen werden kann. Das Material wäre dann Gegenstand eines solchen Verfahrens.

Zu § 9 d

Wenngleich sich die Polizei erst daran gewöhnen muß, daß Observation als Eingriff zu qualifizieren ist, ist andererseits die Klarheit der Regelung zu begrüßen. Hinweisen möchte ich jedoch im Blick auf Abs. 1 Ziffer 2, daß der verdeckte Einsatz von Verkehrsüberwachungskameras zur Gefahrenabwehr (Analyse des Verkehrsverhaltens) nicht mehr zulässig sein wird und daß bei entsprechenden Regelungen in der StPO darauf geachtet werden muß, daß auch bei Ordnungswidrigkeiten mit derartigen Mitteln der Verkehrsüberwachung bei der Polizei gearbeitet wird, sonst sind z. B. Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachungen nicht mehr wirksam durchzuführen.

Hinsichtlich der Eingrenzung der Befugnisse ist ebenfalls die wünschenswerte Klarheit gegeben - wie ich meine, auch ausreichend im Umfang. Die Anordnungscompetenz ist nach meiner Auffassung ebenfalls richtig zugeordnet.

Zu Abs. 6 stellt sich die Frage, ob hier nur die Tatsache des Einsatzes bekanntgegeben werden muß, oder auch die beteiligten Personen in die Information einzubeziehen sind. Eine Erläuterung oder Klarstellung wäre wünschenswert.

Zu § 9 e

Die gesetzliche Grundlage ist zu begrüßen, Umfang und Inhalt sind m. E. ausreichend. Wie bereits zu § 9 d ausgeführt, ist auch hier nicht eindeutig, ob der Beamte, der als verdeckter Ermittler tätig war, gegenüber dem Betroffenen offenbart werden muß. Der Satz 2 des Absatzes 6 deutet darauf hin.

Zu § 9 f

Hier wird erstmals der unscharfe Begriff der "Straftat von erheblicher Bedeutung" verwandt. 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, z. B. wenn in einem Stadtteil über Tage und Wochen hinweg Reifen zerstochen oder Sachen beschädigt werden.

Trotz dieser Einschränkung ist die Regelung selbst zu begrüßen.

Zu den §§ 10 ff

Hierzu nur der generelle Hinweis, daß mir die Regelung im Regierungsentwurf ausreichend zu sein scheint und ich mich insgesamt den in der Begründung angeführten Argumenten anschließen kann. Im Detail verfüge ich nicht über ausreichende spezielle Erfahrungen und bitte hierzu die Kollegen mit mehr Fachkompetenz insbesondere in der Gefahrenabwehr im schwerkriminellen und terroristischen Bereich zu hören.

Hinweisen möchte ich auf § 11 d Abs. 2. Danach ist die Polizei offenbar auch in Nordrhein-Westfalen berechtigt, den zuständigen Behörden von einer sozialen Krisensituation Kenntnis zu geben, damit von dort geholfen werden kann. Ein großer Teil polizeilicher Gefahrenabwehr erstreckt sich auf die Notwendigkeit, Hilfslosen oder sonst in soziale Not Geratenen beizustehen, ohne daß die Polizei hierfür originär zuständig wäre.

§ 11 h entspricht der bremischen Regelung, ebenso - wie bereits im Text der Begründung erwähnt - die Regelung im § 13 Abs. 1 Ziff. 4 (neu).

Auch die neue Regelung im § 19 hinsichtlich der Lärmimmissionen hat sich als notwendig und zweckmäßig erwiesen.

Zu § 1 a

Der Vorschlag, dem Gesetz Begriffsbestimmungen voranzustellen, entspricht der Regelung in Bremen. Nicht zweckmäßig ist es jedoch, völlig neue Begriffe einzuführen und nur einige wenige herauszugreifen.

Die vorgesehene Regelung in der Ziffer 1 zum Begriff der Gefahr stellt eine Überforderung der Polizeibeamten dar. Über die hinreichende Wahrscheinlichkeit hinaus ist eine Gefahrenprognose nicht zu erstellen. Objektivierbar ist ein Geschehen erst, wenn der Ablauf feststeht, die Störung also eingetreten ist. Der Begriff "geschütztes Rechtsgut" ist ebenfalls unscharf und sollte durch den eingeführten Begriff der Störung der öffentlichen Sicherheit ersetzt werden.

Die in Ziff. 2 vorgesehene Definition der gegenwärtigen Gefahr entspricht der gängigen Rechtsprechung und vermeidet richtigerweise den Hinweis auf das "objektiv" zu erwartende Geschehen.

Zu § 8 a

Entsprechend meinen Bedenken hinsichtlich des Regierungsentwurfes werden die Schwierigkeiten der Kommunikation mit dem Bürger hier noch deutlicher sichtbar. Jede Befragung ist zusätzlich daran geknüpft, daß tatsächliche Anhaltspunkte die Frage rechtfertigen. Damit wird der Kontakt zum Bürger erheblich erschwert und ein neutraler Gesprächsbeginn des Polizeibeamten nahezu unmöglich gemacht. Demgegenüber ist im Abs. 2 die Problematik der Zeugnisverweigerung im Bereich der Gefahrenabwehr erkannt und für den wichtigen Fall der Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person geregelt.

Zu § 8 b

Die vorgesehene Grundsatzregelung der Datenerhebung weist zum Teil auf Selbstverständlichkeiten hin und erfaßt andererseits das Aufgabenfeld nicht vollständig. Die noch in wesentlichen Teilen im Ordnungswidrigkeitenbereich angesiedelten Umweltgefahren lassen sich mit dieser Befugnis nur unvollkommen abdecken (Abs. 1 Ziff. 6). Eine Untergliederung der Befugnis wie im Regierungsentwurf scheint mir sachgerechter.

...

Zu § 9

Über die Einrichtung einer Kontrollstelle (Abs. 1 Ziff. 5) muß in der Regel vor Ort - im Bereich einer Behörde - entschieden werden. Der Hinweis auf den Minister des Inneren deutet darauf hin, daß die Entscheidungskompetenz wesentlich höher angesiedelt werden soll. Das würde in der Praxis zu Problemen führen.

Zu § 9 a

Die im Absatz 2 vorgesehene Regelung berücksichtigt den Vorrang des Bundesgesetzgebers ebensowenig wie der Regierungsentwurf. In der Begründung zu § 9 a ist allerdings auf diese Kompetenz hingewiesen worden und festgestellt, daß Abs. 2 und 3 entfallen, soweit die Befugnisse in der anstehenden Novelle zum Versammlungsgesetz abschließend geregelt werden. Da dies inzwischen geschehen ist, scheint mir eine Regelung im Polizeigesetz nicht mehr möglich zu sein.

Zu § 9 b

Abs. 1 entspricht der vorgesehenen Regelung der Landesregierung im § 9 d. Zum Abs. 2 gelten im Blick auf die "Straftat von erheblicher Bedeutung" die Bedenken, die oben bereits zu dieser Thematik vorgetragen wurden. Der Begriff wird im F.D.P.-Entwurf mehrfach verwandt und auch in der Begründung angesprochen. Er ist jedoch keineswegs so klar umrissen, wie das in der Begründung unterstellt wird. Die Aufklärung von Straftaten (Abs. 2 Satz 2) kann rechtssystematisch nicht Gegenstand der Regelung sein. Ferner ist die Anordnungscompetenz im Gegensatz zum Entwurf der Landesregierung bei Gefahr im Verzuge dem Text nach auf jeden Polizeibeamten delegiert.

Demgegenüber enthält der Abs. 9 die wünschenswerte Klarstellung, daß die Überwachung des Straßenverkehrs unberührt bleibt. Der Einsatz von V-Personen ist im F.D.P. Entwurf nicht angesprochen.

Zu § 9 c

Die im Abs. 1 enthaltene Zweckbeschreibung scheint mir entbehrlich. Abs. 2 Ziff. 1 knüpft an die Zulässigkeit der Ausschreibung eine mir nicht klare Bedingung. Für die Gefahrenabwehr müßte es ausreichen, daß zu erwarten ist, daß auch künftig Straftaten einer

bestimmten Art begangen werden. Die Voraussetzung, daß zusätzlich Bewährungshilfe oder Führungsaufsicht gegeben sein müßte, überläßt die Gefahrenabwehr dem Zufall.

Zur Klarheit ist anzumerken, daß es dem Entwurfsverfasser gelungen ist, alle Zulässigkeitsvoraussetzungen in einem Satz zusammenzufassen und dabei noch ergänzend Voraussetzungen des § 9 b des Entwurfs einzubeziehen. Ich sehe mich nicht in der Lage, das sachgerecht umzusetzen.

Es hieße im übrigen die taktische Maßnahme "polizeiliche Beobachtung" zu überfordern, wollte man auch noch das Antreffen im Einzelfall bewerten. Erst durch Einzelhinweise ergeben sich Tatsachen, die einerseits zur Ent-, aber auch zur Belastung im konkreten Fall führen können.

Auch die in den §§ 10 a ff vorgesehenen Neuregelungen sind zwar sehr detailliert, aber unübersichtlich und unüberschaubar. Insgesamt ist die Regelung im Regierungsentwurf klarer und besser handhabbar.

Abschließende Bemerkungen

Mit der vorgesehenen Einführung der neuen Bestimmungen sind zwar in vielen Bereichen notwendige Regelungen in grundsätzlich wünschenswerter Klarheit erfolgt, hinsichtlich ihres offenbar unvermeidbaren Umfangs 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 der Polizeiführung, mehr Ausbildung, mehr Verantwortung und letztlich mehr Professionalität.

Zu begrüßen ist, daß der Regierungsentwurf insgesamt wesentlich eindeutiger Regelungen enthält als der F.D.P.-Entwurf, der die oben angeführten Probleme noch verstärkt.

Angesichts der mit diesem Gesamtentwurf 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.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Lohse