

DR. JÜRGEN VAHLE
Regierungsdirektor

4800 Bielefeld 1, 31.05.89
Dornberger Str. 38
Telefon: 0521 / 123 223

Dozent an der Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung NW,
Abt. Bielefeld

mit Einschreiben

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
- Innenausschuß -
z.Hdn. Herrn Fröhlecke
Referat I. 1 E
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf 1



Betr.: Beigefügte schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf
der Landesregierung - GFDPol - sowie zum Gesetzentwurf
der F.D.P.-Fraktion - PolG NW -

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Fröhlecke,

als Anlage übersende ich in zweifacher Ausfertigung meine
schriftliche Stellungnahme zu den vorgenannten Gesetzentwürfen.
Ich bitte um Ihr Verständnis, daß ich aus technischen Gründen
in der Kürze der Zeit eine 150-fache Ausfertigung nicht vorlege.
Die Teilnahme an der Sitzung am 15. Juni ist bereits zugesagt
worden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jürgen Vahle
Dozent an der FHöV NW

Bielefeld, 31. Mai 1989

S t e l l u n g n a h m e

zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
"Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich
der Polizei und der Ordnungsbehörden (GFDPol)" - LT-Drucks.
10/3997 v. 24.01.1989

u n d

zum Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
"Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes
Nordrhein-Westfalen (PolG NW)" - LT-Drucks. 10/3421
v. 13.07.1988.

Vorbemerkung:

Meine nachfolgende Stellungnahme zu den genannten Gesetzentwürfen bezieht sich hauptsächlich auf die Vereinbarkeit - speziell der informationellen Regelungsvorschläge - mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen.

Im Zentrum steht der Entwurf der Landesregierung; auf den Entwurf der Fraktion der F.D.P. wird vor allem insoweit eingegangen, als er signifikante Abweichungen enthält.

I. Ausgangslage

Gemeinsames Ziel der beiden Entwürfe ist es, die polizeiliche Datenverarbeitung auf klare gesetzliche Grundlagen zu stellen und damit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsgesetz-Urteil vom 15. Dezember 1983¹ zu entsprechen.²

Zu diesem Zweck sieht der Entwurf der Landesregierung (nachstehend: RegE.) in den §§ 8 a ff. - ebenso der Entwurf der Fraktion der F.D.P. (nachstehend: FDP-E.) - eine Reihe von Vorschriften über die Datenerhebung, Datenspeicherung, Datennutzung und Datenübermittlung vor; insbesondere werden polizeispezifische gravierende Mittel der Datenerhebung und -verarbeitung spezialgesetzlich normiert.

Diese Regelungsvorschläge müssen sich an den Geboten der Normenklarheit (Bestimmtheit), der Verhältnismäßigkeit und des prozeduralen Schutzes durch flankierende Verfahrensvorschriften - durch die insbesondere Aufklärungs- und Belehrungspflichten festgelegt werden - messen lassen.

Neben dem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.mit Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 4 Abs. 2 LVerf NW geschützten sog. informationellen Selbstbestimmungsrecht können auch spezielle Grundrechte berührt sein, so daß sich auch hieraus Grenzen für den Gesetzgeber ergeben können.

II. Grundrechtliche Vorgaben in materieller Hinsicht

1. Spezielle Grundrechte

a) Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit

Informationelle Tätigkeiten zur Überwachung von (öffentlichen) Versammlungen i.S. des Art. 8 Abs. 1 GG könnten einen Eingriff in den Schutzbereich dieser Grundrechtsnorm darstellen.

Schützt Art. 8 GG auch die "innere" Versammlungsfreiheit, d. h. die Freiheit, unbeobachtet und ohne psychischen Zwang ein Grundrecht ausüben zu können, so ist denkbar, daß einschlägige Ermächtigungen für die Polizei (s. § 9 c Abs. 1 RegE.) diese Verfassungsgewährleistung beeinträchtigen.³

Gegen diese psychologische Betrachtungsweise sind jedoch Zweifel anzumelden, da sie einen subjektiven Maßstab anlegt, der die Reichweite eines Grundrechts nicht (mehr) klar erkennen läßt.⁴ Hinzu kommt, daß die Datenerhebungsnormen der Entwürfe (§ 9 a FDP-E.) nicht darauf abzielen, das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG einzuschränken. Sie sollen vielmehr einen friedlichen Ablauf einer öffentlichen Versammlung gewährleisten, indem die Polizei die notwendigen Informationen für etwaige Schutzmaßnahmen erheben darf.

Dies spricht dafür, nur bei "exzessiver" Überwachung einer Versammlung⁵ von einem Eingriff in das Grundrecht des Art. 8 GG auszugehen, der dann auch rechtswidrig wäre.

Unbeschadet dieses "Auswahlproblems" kann der Gesetzgeber des

Landes auch dann zur Regelung von versammlungsspezifischen Fragen legitimiert sein, soweit der Bund seine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Versammlungswesens nicht voll ausgeschöpft hat.⁶ Davon geht im übrigen auch der Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder⁷ aus, indem er mit § 13 eine Befugnisnorm für die "Ausforschung von Veranstaltungen" unter Einschluß der Versammlungen⁸ vorsieht.

Mit Einfügung des § 12 a (neu) in das Versammlungsgesetz⁹ verlöre § 9 c Abs. 1 RegE. jedoch seine Wirksamkeit. Der Bund würde durch diese Ergänzung des Versammlungsrechts seine Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Nr. 3 GG) ausschöpfen. Eine - versammlungsfreundlichere - Regelung auf Landesebene wäre dann mit Rücksicht auf Art. 31 GG nicht (mehr) möglich. Allein etwaige Lücken des § 12 a VersG (neu) dürften durch landespolizeiliche Regelungen ausgefüllt werden.

b) Vereinigungsfreiheit

Informationelle Eingriffe der Sicherheitsbehörden - vor allem durch Einschleusung von V-Leuten (vgl. § 9 d Abs. 1 Nr 3 RegE.) und durch verdeckte Ermittler (vgl. § 9 e RegE.) - können das Grundrecht des Art. 9 Abs. 1 GG beeinträchtigen. Denn mittels verdeckt arbeitender "Mitarbeiter" vermag der Staat Einfluß auf die Willensbildung von Vereinigungen zu nehmen, bei denen es sich nicht immer um kriminelle Gruppen (vgl. § 129 StGB) handeln muß.

Die Zulässigkeit des Einsatzes solcher Mittel der Datenerhebung kann nicht ohne weiteres durch den Schrankenvorbehalt des Art. 9 Abs. 2 GG legitimiert werden. Die hiernach vorgesehene Einschränkung setzt die Durchführung eines administrativen Verbotsverfahrens voraus.

Der naheliegende Schluß a maiore ad minus, wenn sogar ein Verbot zulässig sei, dann müsse erst recht eine mildere Maßnahme der Ausforschung erlaubt sein, steht bei dieser rechtlichen Konstruktion auf schwacher Grundlage.

Vor allem bei Gefahrenerforschungseingriffen aufgrund nur vager

"tatsächlicher Anhaltspunkte" zeigt sich die Lückenhaftigkeit der Vorbehaltsregelung. Art. 9 Abs. 2 GG verbietet eine präventive Kontrolle der Vereinigung daraufhin, ob sie verfassungsfeindlichen oder strafgesetzwidrigen Charakter hat; die Vorschrift erlaubt nur ein (repressives) Verbotsverfahren.¹⁰

Damit kann der Frage nicht ausgewichen werden, ob der - enge - Schrankenvorbehalt Eingriffe unterhalb der Verbotsschwelle ausschließt. Der Blick auf die praktischen Folgen legt es nahe, die Frage zu verneinen. Den zuständigen Verbotsschwerbehörden wäre ansonsten bei einem Verdacht, es könne sich um eine strafbare Vereinigung handeln, ein wirksames Mittel der Sachverhaltsermittlung genommen; sie müßten zur Vermeidung von Risiken sofort zu dem scharfen Mittel des Verbots greifen. Dies aber kann im Einzelfall mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit kollidieren.

Scholz¹¹ stuft daher im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die in Betracht kommenden Eingriffe nach den unterscheidbaren Formen der Vereinigungsfreiheit (Gründung, innere Freiheit, äußere Freiheit, Existenzgarantie) ab und differenziert zwischen der - verbotenen - Präventivkontrolle, den Aufsichtsmaßnahmen in bezug auf die innere Ordnung der Vereinigung bis hin zum (repressiven) Verbot und dem punktuellen Betätigungsverbot. Nach dieser Auffassung sind "Aufsichtsmaßnahmen" als mildere Mittel vorrangig gegenüber einem Vereinigungsverbot. Zur Legitimation solcher "Aufsichtsmaßnahmen" greift Scholz auf die "allgemeinen Gesetze" i.S. des Art. 5 Abs. 2 GG zurück und verweist beispielhaft auf die allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehörden-gesetze der Länder.

Dieses hier nur skizzierte "Vorrangsprinzip" verdient Zustimmung. Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als rechtsstaatlich fundiertem Grundsatz folgt, daß sich die Verwaltung (Polizei) eines schweren Eingriffs zu enthalten hat, wenn den einzelnen und die Allgemeinheit weniger beeinträchtigende Mittel Erfolg versprechen.

Die Umsetzung dieses Prinzips führt dazu, daß Aufklärungsmaßnahmen - informationelle Eingriffe - vor einem Vereinigungsverbot rangieren, wenn und soweit mit ihrer Hilfe geklärt werden kann bzw. soll, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG vorliegen.

Der uferlosen Ausforschung ist eine Vereinigung damit nicht ausgesetzt. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wird man zumindest konkrete tatsächliche Anhaltspunkte fordern müssen, daß ein Verstoß gegen Strafgesetze oder für verfassungswidrige Aktivitäten vorliegt.

Auch folgt aus dem Gebot der Erforderlichkeit, daß das Einschleusen z.B. von V-Leuten wegen der darin liegenden Schwere des Eingriffs erst dann zulässig ist, wenn andere (mildere) Mittel der Informationsbeschaffung (Datenerhebung) - z.B. Observation von verdächtigen Mitgliedern der Vereinigung - nicht ausreichen bzw. keinen Erfolg versprechen. Der Vorrang weniger einschneidender Mittel kommt zutreffend in § 8 a Abs. 1 RegE. und § 8 b Abs. 4 und 5 FDP-E. zum Ausdruck.

c) Eigentum

Informationelle Eingriffe der Sicherheitsbehörden können im Einzelfall auch den Schutzbereich des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 GG) berühren.

Als Beispiel wäre etwa zu nennen das Präparieren eines Kfz. mit einem Peilsender, um die unauffällige Verfolgung zu ermöglichen (= verdeckter Einsatz eines technischen Mittels i.S. des § 9 d Abs. 1 Nr. 2 RegE.).

Beschränkungen des Eigentumsrechts sind nicht stets als "Enteignung" zu bewerten; sie sind vielfach aufgrund der Sozialbindungsklauseln des Absatzes 1 Satz 2 und des Absatzes 2 zulässig. Durch die Sozialbindung des Eigentums bzw. ihre Konkretisierung im Einzelfall werden lediglich die inneren Grenzen des Eigentums aufgezeigt und aktualisiert. (Rechtmäßige) Eingriffe nach dem Polizei- und Ordnungsrecht - zumindest gegen polizeipflichtige Personen- sind in aller Regel keine Enteignung oder ein enteignungsgleicher Eingriff, sondern halten sich im Rahmen der dem Eigentum immanenten Sozialpflichtigkeit.¹² Der Betroffene (Störer) wird lediglich - wie üblicherweise formuliert wird - in die Schranken seines Rechts zurückverwiesen. Allerdings unterliegen auch nur schrankenrealisierende Regelungen und Einzel Eingriffe dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Schließlich zielen Maßnahmen der Informationsgewinnung regelmäßig

nicht auf die vollständige oder teilweise Entziehung des Eigentums, so daß dieses allenfalls in einer Randzone berührt wird (s. obiges Peilsender-Beispiel).

d) Unverletzlichkeit der Wohnung

Informationelle Eingriffe können des weiteren den durch Art. 13 GG geschützten Wohnungsbereich beeinträchtigen, vor allem durch sog. Lauschangriffe¹³ nach Maßgabe z.B. des § 9 d Abs. 3 RegE. bzw. § 9 b Abs. 4 FDP-E. Bei solchen informationellen Maßnahmen handelt es sich um "andere Eingriffe und Beschränkungen" i.S. von Art. 13 Abs. 3 GG, so daß es aus verfassungsrechtlicher Sicht der Einschaltung des Richters (vgl. Art. 13 Abs. 2 GG) nicht bedarf. Eine andere Frage ist freilich, ob die Schwere des Eingriffs es rechtspolitisch gebietet, einen Richtervorbehalt einzubauen (so zu Recht - außer bei Gefahr im Verzug: § 9 d Abs. 4 Sätze 2 und 3 RegE.).

Nach Art. 13 Abs. 3 GG sind Eingriffe zulässig zur Abwehr einer Lebensgefahr für einzelne Personen sowie einer gemeinen Gefahr, d.h. einer Gefahr für Leib und Gut einer unbestimmten Zahl von Personen (verfassungsunmittelbare Schranke). Darüber hinaus sind Eingriffe (nur) zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zugelassen, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht. Als "dringende Gefahr" bezeichnet das BVerwG eine "Sachlage oder ein Verhalten, das bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut schädigen wird."¹⁴ Diese Definition verzichtet auf das Erfordernis einer konkreten Gefahr, so daß Art. 13 Abs. 3 GG auch Eingriffe im Vorfeld einer solchen Gefahrenlage deckt, wenn die Maßnahme dem Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsgutes - z.B. der Abwehr von Gefahren für erhebliche Rechtsgüter oder der Verhinderung erheblicher Straftaten - dient. Dieser Verfassungsvorgabe werden die Entwürfe gerecht (vgl. § 9 d Abs. 3 i.V. mit Absatz 2 Nr. 1 RegE.: Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person).

Selbstverständlich ist, daß nicht jede geringfügige "Leibesgefahr" einen so gravierenden Eingriff rechtfertigen darf; insoweit greift jedoch als Korrektiv der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein.

2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung
(allgemeines Persönlichkeitsrecht)

Soweit der Schutzbereich spezieller Grundrechte nicht berührt ist, greift als Auffanggrundrecht die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in der Variante des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ein, das wiederum Wurzel des informationellen Selbstbestimmungsrechts ist.

Die weitgefaßten Einschränkungenmöglichkeiten nach Art. 2 Abs. 1 GG ("verfassungsmäßige Ordnung" als Gesamtheit aller formell und materiell der Verfassung entsprechenden Rechtsvorschriften) werden ihrerseits begrenzt durch die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Gebote der Bestimmtheit (Normenklarheit) und der Verhältnismäßigkeit. Diese im Volkszählungsgesetz-Urteil für den informationellen Sektor konkretisierten "Gegen-Schranken" binden den Gesetzgeber bei der Normierung informationeller Befugnisse, die die (Sicherheits-)Behörden zu Eingriffen in die bezeichneten Rechtspositionen des Bürgers ermächtigen sollen.

Im Bereich polizeilicher Gefahrenabwehr hängt die Zulässigkeit von Maßnahmen der Datenverarbeitung im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entscheidend davon ab, welche Gefahren mit welchen Mitteln bekämpft werden sollen. Maßgeblich ist also zum einen der Rang des Schutzgutes, zu dessen Sicherung die Maßnahme angeordnet werden soll. Dies gilt insbesondere für die vielfältigen sog. Vorfeld-Eingriffe, die keine konkrete Störung der Rechtsordnung fordern. Solche Eingriffe dienen nach dem RegE. insbesondere der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung (vgl. § 9 Abs. 1 Nrn. 7, 8, § 9 d Abs. 2 Nr. 2).

Nicht jede beliebige - künftige! - Straftat kann eine Datenerhebung und -verarbeitung über jedermann rechtfertigen. Dies gilt vor allem für die besonderen Mittel des § 9 d Abs. 1 RegE. - Observation, verdeckter Einsatz technischer Mittel, V-Leute - und den verdeckten Ermittler nach § 9 e RegE. Ansonsten würde die vorbeugende Verbrechensbekämpfung unter dem Dach der überkommenen Gefahrenabwehraufgabe in einen letztlich nicht mehr konturierbaren gesellschaftlichen Bereich vorverlagert. Einer solchen "Vorverlegung" der polizeilichen Exekutivgrenze

ist durch einschränkende Kriterien - z.B. durch Qualifizierung der abzuwehrenden Gefahren - entgegenzuwirken. Speziell für die gravierenden "technischen" Eingriffe sind die tatbestandlichen Voraussetzungen besonders präzise zu fixieren.

Damit ist bereits das zweite zentrale Gebot des Volkszählungsgesetz-Urteils angesprochen: die Normenklarheit (Bestimmtheit) der Eingriffsnormen. Je stärker die Maßnahme in die grundrechtlichen Positionen des Betroffenen eingreift, um so präziser muß der gesetzliche Tatbestand sein.

Vor allem mit Blick auf den Gedanken der Normenklarheit - auch im Sinne von Anwenderfreundlichkeit und guter Verständlichkeit für die Normadressaten - steht der RegE. in einer Zwickmühle. Seine Grundposition ist einfach: Jeder Umgang mit personenbezogenen Daten ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so daß sich die Konsequenz ergibt, auch jeden Umgang normativ absichern zu müssen. Diese Grundprämisse, die man sich immer wieder vergegenwärtigen muß, ist keine Kuriosität des RegE. Sie entspricht vielmehr den Vorgaben des allgemeinen Datenschutzrechts, die jetzt in der kürzlich erfolgten Novellierung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen v. 15. März 1988¹⁵ ihren normativen Ausdruck gefunden haben. So wird z.B. in § 3 Abs. 2 Nr. 1 DSG NW die Phase der Datenerhebung als "Beschaffen von Daten über den Betroffenen" umschrieben und damit das Erfordernis einer Erlaubnis hierzu durch Rechtsvorschrift statuiert (vgl. § 4 Satz 1 lit. a DSG NW).

Hinter diesem - hohen - Standard konnte der RegE. nicht zurückbleiben, wie keiner näheren Darlegung bedarf. Hieraus erklären sich denn auch Ermächtigungen wie diejenige des § 9 b Nr. 3 RegE., wonach Informationen "aus allgemein zugänglichen Quellen" beschafft werden dürfen. Wer die genannte Prämisse, es gebe keine belanglosen Daten (mehr)¹⁶, teilt, muß konsequenterweise auch eine Befugnisgrundlage für den Blick in das Telefonbuch zur Verfügung stellen.

Ganz allgemein erklärt sich hieraus die sehr hohe Regelungsdichte des RegE. und das Ausmaß der Vorschriften mit hohem Abstraktionsgrad, deren Bedeutungsinhalte wohl nur der Kenner des polizeilichen Informationssystems voll zu durchschauen vermag. Dies ist

sowohl für den Rechtsanwender - also auch den Beamten auf der "Straße", der ja tagtäglich im Dienst z.B. Datenerhebungen vornimmt - als auch für den betroffenen Staatsbürger mißlich.

Dennoch läßt sich das Verdikt der fehlenden Normenklarheit (Bestimmtheit) nicht treffen. Der RegE. ist von dem ehrlichen Bemühen getragen, einerseits jede denkbare Form der Datenverarbeitung zu erfassen, andererseits so "offen" zu sein, daß auch künftige (technische) Entwicklungen aufgefangen werden, ohne einen voraussehbaren Nachbesserungsbedarf zu produzieren.

Vor diesem Hintergrund ist die "Unschärfe" und Kompliziertheit etlicher Bestimmungen erklärlich und tolerabel. Dies gilt etwa für die Regelung in § 11 a RegE., durch die erfreulicherweise eine Rechtsgrundlage für die Kriminalakten und die dateimäßigen Hinweissysteme in das Polizeigesetz eingestellt werden soll.

Insbesondere die Kriminalakten waren in letzter Zeit verstärkt in das Visier der Gerichte geraten, die einen "Übergangsbonus" für diese Form der Datenspeicherung zunehmend ablehnen.¹⁷ Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten der Datenspeicherung und der Beschickung der Dateien mit Datensätzen lassen sich generalklauselartige Vorschriften schwerlich vermeiden. Die Verwendung von Generalklauseln auch bei Eingriffsnormen ist im übrigen verfassungsrechtlich nicht per se verboten.¹⁸

Auch bei den Vorschriften über die Datenübermittlung (vgl. §§ 11 b ff. RegE.) fällt die - zudem recht komplizierte - Verwendung generalklauselartiger Begriffe zunächst sehr negativ auf. Eine andere eingängigere Regelungstechnik ist jedoch bei näherer Betrachtung schwerlich möglich. Jede Datenübermittlungsnorm muß angesichts der vielfältigen informationellen Beziehungen zwischen der Polizei und sonstigen (Sicherheits-)Behörden sowie auch privaten Stellen und solchen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes so weitgefaßt sein, daß keine Lücken zu entstehen drohen, die die Tätigkeit der Polizei empfindlich beeinträchtigen würden. Die nach dem jeweiligen Empfänger differenzierenden Vorschriften des RegE. stellen daher per saldo gut vertretbare Kompromißformeln dar, die einen interessengerechten Ausgleich zwischen den Eckwerten "Normenklarheit" und "optimale Aufgabenerfüllung" gewährleisten können.

Daß nicht jede Formulierung des Entwurfs ein Muster an sprachlicher Eindeutigkeit ist, mag für die eine oder andere Vorschrift sicher zutreffen. Eine verfassungsrechtliche Betrachtung hat sich einer linguistischen Wertung jedoch zu enthalten, soweit sich aus sprachlichen Schwächen und Mängeln keine Rechtsmängel ergeben. Schließlich wird der Gesetzgeber die Anwenderfreundlichkeit einzelner Vorschriften des Entwurfs durch ergänzende untergesetzliche Rechtsvorschriften sowie durch Erlaß norminterpretierender und ermessenssteuernder Verwaltungsvorschriften noch erhöhen können und müssen (s. z.B. § 11 Abs. 4 RegE.). Damit lassen sich Vollzugsmängel infolge schwer verständlicher Regeln auf der Ebene des Gesetzes kompensieren.

Ein weiteres Spezifikum vor allem des RegE., das unter den Gesichtspunkten der Normenklarheit, aber auch der Verhältnismäßigkeit Bedenken auslösen kann, ist folgendes:

die Ablösung der Eingriffsnormen von den Tatbestandsmerkmalen "konkrete Gefahr" und "Störereigenschaft".

Dies gilt insbesondere für diejenigen Eingriffsbefugnisse, die zur sog. vorbeugenden Verbrechensbekämpfung konzipiert sind (vgl. §§ 9 d, 9 e RegE.). Anstelle einer konkreten Gefahr und eines Störers i.S. der §§ 4 - 6 PolG NW treten (nur) "tatsächliche Anhaltspunkte" bzw. "Tatsachen", die die Annahme erlauben, daß künftig Straftaten durch den Betroffenen oder gar andere Personen begangen werden. Ausdrücklich als Beispiele seien hier die neu aufgenommenen Alternativen in § 9 Abs. 1 Nrn. 7 und 8 zitiert, wonach eine Identitätsfeststellung bei einer Person vorgenommen werden darf, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß sie künftig Straftaten begehen wird und dies zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung (?) erforderlich ist; des weiteren auch bei einer Person, wenn sie "Kontakt- oder Begleitperson" der vorbezeichneten Person oder Auskunftsperson ist und dies dem beschriebenen Ziel der Bekämpfung von Straftaten dient. Dieser Abschied von den "Bollwerken" des preußischen Polizei- und Ordnungsrechts ist auf heftige Kritik gestoßen.¹⁹ U.a. war sogar von "Scheintatbestandlichkeit"²⁰ die Rede.

Diese Kritik darf nicht leicht genommen werden. In der Tat wird die Schwelle für den Einsatz zum Teil recht gravierender Formen bzw. Mittel der Datenerhebung und -verarbeitung durch relativ schwach ausformulierte Tatbestandsvoraussetzungen weit nach unten gesenkt.²¹

Noch vor der konkreten Gefahr und auch vor dem konkreten Tatverdacht i.S. des § 152 Abs. 2 StPO wird ein polizeilicher Handlungsraum eröffnet, der im diffusen Zwischenbereich zwischen Prävention und Repression angesiedelt werden muß.

Damit führt diese Überlegung zu der grundsätzlichen Problematik der Zulässigkeit polizeilichen Agierens im Vorfeld konkreter Straftaten bzw. Ordnungsstörungen.²² Denn gerade bei diesen "Vorfeldebefugnissen" ergeben sich erhebliche rechtsstaatliche Bedenken unter verschiedenen Aspekten, die von der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes bis zur Verletzung des Menschenwürdeprinzips und der generellen Unschuldsvermutung (Art. 6 MRK) reichen. Die rechtsstaatlichen Zweifel an der systematisch richtigen Einordnung und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit - auch in materieller Hinsicht - der Vorfeldmaßnahmen beruhen auf der seit langem anerkannten Doppelkompetenz der Polizei zur Strafverfolgung und Gefahrenabwehr.²³ Die Zuordnung der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" zu diesen Tätigkeitsfeldern der Polizei ist streitig.²⁴ Sobald der Verdacht einer strafbaren Handlung besteht, setzt die Strafverfolgung ein (§§ 161, 152 Abs. 2 StPO sowie § 163 StPO). Insoweit kann es dann nur noch zu Überlappungen mit der Gefahrenabwehr kommen.²⁵ Indessen ist eine lupenreine Abgrenzung des (Anfangs-)Verdachtsbereichs von der nur durch "tatsächliche Anhaltspunkte" begründeten Annahme, daß (künftig) Straftaten begangen werden, vielfach nur schwer möglich. Immer dann, wenn Anhaltspunkte für eine konkrete Straftat sprechen, greift der Strafverfolgungsauftrag der Polizei ein. Dies gilt auch bei Ermittlungen gegen "Unbekannt", wenn eine bestimmte Straftat keinem Täter zugeordnet werden kann. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern und von V-Leuten unterliegt daher den Regeln des Strafverfolgungsrechts - und damit der Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft (§§ 161 StPO, 152 GVG) -, wenn sie zur Aufklärung von Straftaten eingesetzt werden (sollen).

Parallel hierzu kann die Polizei selbstverständlich auch den Strang der Gefahrenabwehr verfolgen, indem sie diese "Mittel" zur Verhinderung künftiger Delikte einsetzt, indem die Drahtzieher bzw. Straftäter dingfest gemacht werden. Vielfach dürfte aber mit der erfolgreichen Strafverfolgung auch die Präventionsaufgabe miterledigt werden.

Akzeptiert man die Konzeption des RegE., wonach die vorbeugende Verbrechensbekämpfung - besser: Vorsorge für künftige Strafverfolgung - als Gefahrenabwehr begriffen wird (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2), so reicht der dadurch markierte Handlungsspielraum der Polizei bis vor die Schwelle des konkreten Tatverdachts. Die ohnehin fließenden Grenzen zwischen Repression (Strafverfolgung) und Gefahrenabwehr werden durch diese Zuweisung weiter verwischt. Hieraus ergeben sich Folgeprobleme, auf die hier nur stichwortartig hingewiesen werden kann: Wegfall der Verfahrensleitung durch die StA bzw. Kompetenzprobleme, Gefahr der Vermengung von Tatbestandsvoraussetzungen, Rechtsschutzfragen unter dem Blickwinkel der Abgrenzung der Rechtswege.

Dennoch kann die Vorstellung des RegE., es gebe einen Handlungsbereich vor der Verdachtsschwelle und unterhalb einer konkreten Gefahr (Straftat), in Teilbereichen anerkannt werden. Der Bereich der Organisierten Kriminalität etwa ist durch eine Situation gekennzeichnet, die häufig keine konkreten Straftaten bzw. Straftäter aufweist, wohl aber als Gefahrenherd der Kriminalität gekennzeichnet werden kann.²⁶

Der Polizei hier ein Agieren mangels eines konkreten Tatverdachts oder einer konkret drohenden Straftat zu versagen, ginge an den unabweisbaren Bedürfnissen moderner Kriminalitätsbekämpfung vorbei.

Der Zuweisung dieses Aufgabenfeldes zur Gefahrenabwehr mag dann auch analog den Überlegungen zu § 81 b 2. Alt. StPO²⁷ gefolgt werden können.

Dennoch sind hier "Sicherungen" einzubauen, um rechtsstaatlichen Einwänden der skizzierten Art entgegenzuwirken. Maßnahmen der

vorbeugenden Verbrechensbekämpfung dürfen nur dann erfolgen, wenn mangels eines konkreten Tatverdachts i.S. des Strafverfahrensrechts die Strafverfolgung (noch) nicht eingesetzt hat. Die insoweit bestehende Sachherrschaft der StA darf nicht durch beliebiges Ausweichen in den - präventiv-polizeilichen - Bereich der "Straftatenvorsorge" ausgeschaltet werden. Es wäre unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten verhängnisvoll, wenn sich die Polizei beliebig des Instrumentariums der StPO und des Polizeirechts bedienen dürfte und würde, je nach taktischer Beliebigkeit.

Des weiteren dürfen Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung bzw. Straftatenvorsorge ohne Anbindung an die Schwelle des konkreten Tatverdachts nur in solchen Bereichen angeordnet werden, die gemeinhin als Schwerkriminalität klassifiziert werden, also ein hohes Ausmaß an Sozialschädlichkeit aufweisen. Beispielfhaft erwähnt sei hier die - zunehmend organisierte - Betäubungsmittelkriminalität.

Diesen hier nur angedeuteten Vorgaben trägt der Entwurf der Landesregierung Rechnung, wie sich z.B. aus § 9 d Abs. 2 Nr. 2 entnehmen läßt, wonach nur bei Verbrechen i.S. des § 12 StGB oder bei besonders qualifizierten Vergehen besondere Mittel der Datenerhebung eingesetzt werden dürfen. Zu Recht hat der RegE. übrigens auf die Verwendung von Straftatenkatalogen verzichtet.

Darin läge nur ein scheinbarer rechtsstaatlicher Gewinn, wie z.B. der Blick auf die vergleichbaren Regelungsvorschläge im VE ME PolG (vgl. z.B. § 10 a Abs. 4) beweist.

Solche Enumerationslösungen bringen zum einen die Gefahr mit sich, daß wichtige Tatbestände "übersehen" werden, zum anderen zwingen sie zu einer laufenden Kontrolle, ob "nachgebessert" werden muß, wenn sich die in Bezug genommenen Vorschriften ändern. Neben diesen mehr rechtstechnischen Einwänden erschweren umfangreiche Kataloge, wie z.B. nach dem VE ME PolG, die Anwendbarkeit einer Vorschrift ganz erheblich und fördern den sog. Praxisunterschleif. Ehrlicher und praxisgerechter entscheidet sich der RegE. daher für das Modell eingeschränkter Generalklauseln.²⁸ Daß generalklauselartig konzipierte Vorschriften tragfähige Grundlagen für

den Umgang mit personenbezogenen Daten abgeben können, wird nicht nur durch die Existenz des allgemeinen Datenschutzrechts belegt.²⁹ Auch eine Reihe teilweise höchstrichterlicher Entscheidungen aus neuerer Zeit sind Zeugnis davon, daß der vorhandene Normenbestand - auch und insbesondere die vielgescholtenen Generalklauseln - mehr leisten, als gemeinhin im Zuge der Datenschutzdiskussion angenommen wird.³⁰

Der FDP-E. versucht dieses Problem dadurch zu lösen, daß er - allerdings nicht konsequent - die in § 1 RegE. vorgesehene "Straftatenvorsorge" nicht übernimmt. In § 1b wird vielmehr der Begriff der konkreten Gefahr definiert, und es heißt in der Begründung³¹, Befugnisse seien "grundsätzlich nur für die Abwehr einer konkreten Gefahr und die Verhütung drohender Straftaten" vorgesehen. Hierzu ist festzustellen:

Zum einen hält der FDP-E. selbst die auferlegte Beschränkung - zu Recht - nicht durch; beispielsweise normiert § 9 b ("Datenerhebung durch Observation und Einsatz technischer Mittel") Eingriffsbefugnisse auch ohne das Merkmal der konkreten Gefahr (s. Ansätze 2 und 3, wonach nur "tatsächliche Anhaltspunkte" verlangt werden). Würde man mit dem Erfordernis einer konkreten Gefahr ernst machen, so ergäbe sich die mißliche Konsequenz, daß - notwendige - Vorfeldmaßnahmen (z.B. Identitätsfeststellungen an Kontrollstellen oder zur Bekämpfung schwerer Kriminalitätsformen) unterbleiben müßten oder aber der Begriff der konkreten Gefahr über die Maßen ausgedehnt werden müßte. Beide Alternativen sind nach rechtsstaatlichen Maßstäben nicht hinnehmbar.

III. Grundrechtsschutz durch Verfahren

In prozeduraler Hinsicht läßt sich aus dem VZG-Urteil die Forderung nach flankierenden Verfahrensregelungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts ableiten.³² In mehreren Einzelvorschriften trägt der RegE. diesem Postulat Rechnung, und zwar auch und vor allem bei den verdeckten Maßnahmen zur Datenerhebung.

Soweit die Datenerhebung offen und beim Betroffenen erfolgt

- so die Grundregel in § 8 a Abs. 1 RegE. - hat dieser Kenntnis von der gegen ihn gerichteten Maßnahme und kann, zumindest nachträglich, Rechtsschutz vor den Gerichten in Anspruch nehmen.³³ Anders liegen die Dinge bei der verdeckten Datenerhebung, der auch künftig für die Tätigkeit der Polizei große Bedeutung zukommen wird. Es kann davon ausgegangen werden, daß eine effektive präventive Verbrechensbekämpfung in manchen Sektoren (z.B. Betäubungsmittelkriminalität, Waffenhandel, generell die Organisierte Kriminalität) mit "offenem Visier" an den Realitäten scheitern würde. Auf diesen volkswirtschaftlich höchst schadensträchtigen Feldern muß die Polizei - will sie nicht hoffnungslos ins Hintertreffen geraten - auch "verdeckt" operieren können. Eine Kritik, die dieses Vorgehen als per se rechtsstaatlich geißelt³⁴, kann nur als realitätsblind bezeichnet werden.

Indessen darf diese Konzession einer mit "geschlossenem Visier" operierenden Polizei andererseits nicht dazu führen, daß die Sicherheitsbehörden in umfassendem Maße und letztlich ohne normative Steuerung unterschiedlos Bürger ausforschen und ganze Gruppen in das Fadenkreuz polizeilicher Ermittlungen gelangen. Vor allem darf keine undifferenzierte Speicherung unbeteiligter Personengruppen vorgenommen werden.

Dem von einer verdeckten Maßnahme betroffenen Bürger - z.B. bei einer Observation - wird derzeit in der Praxis regelmäßig keine Mitteilung gemacht³⁵, so daß er ahnungslos die polizeiliche Maßnahme dulden muß, ohne sie justitiell angreifen zu können. Fehlende Kontrollierbarkeit durch die Justiz aber vergrößert den Handlungsspielraum der Polizei und vermindert die Sperren insbesondere für eine Speicherung einmal erlangter Daten. Die mit diesen Bemerkungen umrissene Spannungslage zwischen einerseits dem - verständlichen - Bemühen der Polizei, möglichst wenig über verdeckte Maßnahmen bekanntzugeben und damit u.U. die Effizienz ihrer Arbeit zu gefährden, andererseits der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG wirft das Problem der Herstellung "praktischer Konkordanz" zwischen den Spannungspolen auf.³⁶ Sicherlich gilt es zu verhindern, daß ein Rechtsbrecher

Vorteile aus der Kenntnis der Überwachung ziehen kann und dadurch die Effektivität polizeilicher Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung beeinträchtigt wird. Andererseits bedarf es in einer Zeit, in der durch elektronische Informationssysteme eine sehr weite Erfassung und Durchleuchtung des einzelnen technisch möglich ist, eines wirksamen (prozeduralen) Schutzes.³⁷

Ein effektiver Rechtsschutz gegen verdeckte informationelle Eingriffe und etwaige Folgemaßnahmen - vor allem: Speicherung der erhobenen Daten - setzt naturgemäß voraus, daß der Betroffene Kenntnis erhält. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht nur das formale Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern gewährt dem Bürger einen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle³⁸ oder - ausnahmsweise - eine gleichwertige Überprüfung.³⁹ Unzweifelhaft verbietet die Verfassungsnorm daher, die Inanspruchnahme des Rechtsweges aktiv in rechtlich zu mißbilligender Weise zu erschweren, z.B. durch unzutreffende Rechtsbehelfsbelehrung oder durch unnötige Schaffung vollendeter Tatsachen.⁴⁰

Diese eindeutige Situation liegt in den hier interessierenden Fällen indessen nicht vor. Die "Behinderung" in bezug auf die Anrufung eines Gerichts besteht vielmehr in einem passiven Verhalten (in manchen Fällen keine Mitteilung von einem vorgenommenen Eingriff). Eine vorherige Ankündigung bzw. Gewährung rechtlichen Gehörs scheidet nun allerdings angesichts der Eigenart verdeckter Informationsbeschaffung zwangsläufig aus.

Es kann sich also nur um die Frage drehen, ob eine nachträgliche Mitteilung an den Betroffenen geboten ist. Hier aber zeigt sich die beschränkte Geltungskraft des Art. 19 Abs. 4 GG in der herkömmlichen Auslegung. Die Vorschrift enthält nach allgemeiner Ansicht keine materielle Vorwirkung im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes, d.h. keine Garantie für das Vorliegen bzw. Entstehen der tatsächlichen Voraussetzungen, durch die der betroffene Bürger zu einer Inanspruchnahme/Ausübung des Grundrechts erst befähigt wird.⁴¹

Eine generelle Pflicht der Behörden, dem Bürger die zur (sachgemäßen) Wahrnehmung seiner Grundrechte erforderlichen

Mitteilungen zu machen, wird deshalb auch mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG - und Art. 103 Abs. 1 GG - abgelehnt.⁴²

Dieser Auffassung mag man für den "Normalfall" auch folgen. Bei der sicherheitsbehördlichen Informationsbeschaffung durch verdeckte Vorgehensweise ist ein Rechtsschutz jedoch praktisch nur dann gewährleistet, wenn der Betroffene hiervon (nachträglich) Kenntnis erhält.

Dies wird das BVerfG im VZG-Urteil möglicherweise im Auge gehabt haben, als es zugunsten des von Datenverarbeitungsmaßnahmen betroffenen Bürgers Hinweis- und Aufklärungspflichten der datenerhebenden Stellen fordert.

Indessen kann dies nicht bedeuten, daß bei jeder Maßnahme der verdeckten Datenerhebung eine Mitteilung erfolgen müßte, will man nicht gegen die Verfassungsgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen.⁴³

Ein solcher Rigorismus ist schon in seiner praktischen Konsequenz nicht hinnehmbar; er würde andere wichtige Gemeinschaftsgüter - dazu zählt auch eine effektive Gefahrenabwehr⁴⁴ und Strafverfolgung⁴⁵ - gefährden.

Von Verfassungs wegen ist somit eine - wie eingangs angedeutet - Interessenabwägung nicht ausgeschlossen.⁴⁶

Da hier indes bei unterlassener Mitteilung von einem verdeckten Eingriffsakt Art. 19 Abs. 4 GG praktisch leerlaufen würde, bedarf es einer besonders sorgfältigen Prüfung, ob und wann die Interessen der Polizei dem Rechtsschutzinteresse des Bürgers übergeordnet werden dürfen.

Allgemein darf nach der "Konkordanz-Formel" die Unterrichtung jedenfalls dann unterbleiben, wenn und soweit der Zweck der polizeilichen Maßnahme hierdurch ernstlich gefährdet oder vereitelt werden könnte.

Diese Einschränkung ist aus Gründen der wirksamen Erfüllung wichtiger staatlicher Aufgaben verfassungsrechtlich hinnehmbar.⁴⁷

Fraglich ist, ob - darüber hinausgehend - eine Benachrichtigung dann verzichtbar ist, wenn eine Gefährdung polizeilicher Belange

nicht (mehr) zu erwarten steht. Ein solcher Verzicht erscheint mangels eines substantiellen Interesses des Betroffenen (nur) dann zulässig, wenn zwar ein Rechtseingriff stattgefunden hat, jedoch über den formalen Eingriff (z.B. durch eine Observation) hinaus keine belastenden Folgewirkungen für den Betroffenen entstanden sind oder zu entstehen drohen und keine belastenden Unterlagen über ihn bei der Polizei vorgehalten werden. Insoweit ist auch das Interesse der Polizei anzuerkennen, nicht mit Mitteilungspflichten belastet zu werden, die in ihrer ansonsten zu erwartenden Häufigkeit nicht nur den ordnungsgemäßen Dienstbetrieb, sondern auch polizeiliche Geheimhaltungsinteressen (Streueffekt!) beeinträchtigen würden.

Mißt man den RegE. an diesen Vorgaben, so ist festzustellen, daß verfassungsrechtliche Einwände nicht bestehen:

§ 9 d RegE. statuiert eine generelle Unterrichtungspflicht beim Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung, die nur bei Gefährdung des Zwecks der Datenerhebung oder zum Schutz von V-Leuten sowie bei Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens entfällt. Die letztere Ausnahme erklärt sich wohl aus dem Gedanken, daß der Betroffene insoweit dem Regime der StPO und ihren spezifischen Verfahrensvorschriften unterstellt werden soll.

Eine vergleichbare Regelung trifft § 9 e Abs. 6 RegE. für den verdeckten Ermittler.

Auch die polizeiliche Beobachtung und die Rasterfahndung fordern eine grundsätzliche Unterrichtung des Betroffenen (§ 9 f Abs. 4, § 11 h Abs. 5 RegE.).

Daß die Ausnahmen indes recht weit gefaßt sind und der Polizei erhebliche Spielräume belassen, mag zwar als mißlich empfunden werden, dürfte aber im Interesse effektiver Gefahrenabwehr schwerlich zu vermeiden sein.

Zu begrüßen ist auf jeden Fall, daß nunmehr erstmalig gesetzliche Regelungen geplant sind, die einen deutlichen Fortschritt gegenüber der jetzigen, auf bloßen Verwaltungsvorschriften fußenden Rechtslage bedeuten.

Die Handhabung der prozeduralen Schutzvorschriften in der

polizeilichen Praxis wird sich vollziehen unter den Augen des Landesdatenschutzbeauftragten. Damit ist sichergestellt, daß gravierende Vollzugsdefizite - z.B. eine extensive Auslegung der Ausnahmenvorschriften - aufgegriffen und beanstandet werden, so daß auch der Landtag davon Kenntnis erhält.

Fazit:

Die vorstehende, aus Raum- und Zeitgründen notwendigerweise gedrängte Darstellung und verfassungsrechtliche Prüfung hat ergeben, daß die vorgelegten Entwürfe mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, der Landesverfassung und des VZG-Urteils vereinbar sind.

Dies schließt eine Detailkritik an Einzelregelungen naturgemäß nicht aus, war jedoch nicht Ziel der Prüfung.

Sicher erwecken einzelne Vorschriften angesichts ihrer Kompliziertheit und ihres hohen Abstraktionsgrades Zweifel an ihrer Praktikabilität und damit der Normenklarheit. Diese "Mängel" haben jedoch teilweise ihre Ursache in der zugrunde gelegten maximalistischen Auslegung des VZG-Urteils und der extensiven Annahme eines Rechtseingriffs.

Normgeber und Exekutiv(spitze) sind aufgerufen, vermeidbare Mängel zu erkennen und abzustellen sowie durch weitere Maßnahmen - z.B. norminterpretierende Verwaltungsvorschriften sowie durch eingehende Schulung der ausführenden Beamten (s. hierzu Art. 4 (Abs. 2) RegE.) - Vollzugsdefiziten wirksam entgegenzutreten.

Anmerkungen:

1 BVerfGE 65, S. 1 = NJW 1984, S. 419.

2 Vgl. Begründung zum RegE., A. Allgemeine Begründung, LT-Drucks., S. 29 f.; Begründung zum FDP-E., A. Allgemeine Begründung, LT-Drucks. S. 24-27.

3 Vgl. etwa Kübler, JuS 1966, S. 319; Hartlieb, KJ 1976, S. 291.

4 Krüger, Die Polizei 1977, S. 253.

5 So auch wohl BVerfGE 69, S. 315 (349) - Brokdorf-Beschluß.

6 Zum Verhältnis des Versammlungsrechts zu den allgemeinen Polizeigesetzen s. z.B. BVerwG, BayVB1. 1982, S. 183.

- 7 Vorgelegt vom "Arbeitskreis Polizeirecht",
Denninger u.a., 1979.
- 8 Vgl. Begründung zu § 13, Rz. 1
- 9 Vgl. Dok. in Cilip 32 Nr. 1/1989, S. 121 zum Artikel-Ges.
vom 21.4.1989.
- 10 Maunz-Dürig-Herzog-Scholz (MDHS), Grundgesetz, Losebl.-Komm.,
Art. 9 Rdnr. 115.
- 11 in: MDHS (Anm. 10), Art. 9 Rdnr. 114 ff.
- 12 BVerfGE 20, S. 351 (359); BVerwGE 12, S. 87 (96);
Heise, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl. 1987,
§ 7 Rdnr. 3.
- 13 Der Begriff hat sich seit der Affäre Traube eingebürgert;
er bezeichnet die Ausforschung einer Wohnung mit technischen
Hilfsmitteln, insbesondere Abhörgeräten.
- 14 NJW 1975, S. 130.
- 15 Artikel 1 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes
(GFD), GV.NW. 1988, S. 160.
- 16 Diese Aussage aus dem VZG-Urteil wird insbesondere von den
Datenschutzbeauftragten aufgegriffen; sie steht jedoch im
engen Zusammenhang mit der Nutzbarkeit und Verwendungsmöglich-
keit vor allem unter den Bedingungen der ADV (s. hierzu
Kniesel/Tegtmeyer/Vahle, Handbuch des Datenschutzes für
Sicherheitsbehörden, 1986, Rz. 471 ff.
- 17 S. nur: OLG Frankfurt, NJW 1989, S. 47 (50 f); speziell zu
den Kriminalakten weiter: Bay VGH, BayVBl. 1984, S. 272,
dagegen BayVerfGH, BayVBl. 1985, S. 652; allgemein zur ver-
fassungsgemäßen Statuierung und Anerkennung eines
Übergangsbonus die grundlegende Strafgefangenen-Entscheidung
BVerfGE 33, S. 1.
- 18 BVerfGE 8, S. 274 (326); 13, S. 153 (161).
- 19 Kritisch z.B. und kaum nachvollziehbar Cunze, KJ 1985, S.
208; Wagner, DuR 1985, S. 49; Beste, Innere Sicherheit und
Sozialforschung, 1985, S. 19 mit scharfer Kritik am Gefahren-
abwehrauftrag der Polizei im Bereich vorbeugender Verbrechens-
bekämpfung.
- 20 Wagner, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, 1987, vor §§ 4-6,
Rn. 3 ff.
- 21 Insoweit zutreffend Wagner (Fn. 20), a.a.O.
- 22 Umfassend hierzu Kniesel, Der Kriminalist 1989, S. 9 f.
- 23 Emmerig, DVBl. 1958, S. 338.
- 24 S. dazu Kniesel, Der Kriminalist 1989, S. 8 ff.
- 25 Zu solchen Gemengelagen s. näher Kniesel/Tegtmeyer/Vahle,
(Anm. 16), Rz. 51 ff.
- 26 Kniesel/Vahle, DÖV 1987, S. 955.
- 27 Für die Zuordnung des § 81 b 2. Alt. StPO zum materiellen
Polizeirecht votiert vor allem das BVerwG (NJW 1967, S. 1192 f.);

- NJW 1983, S. 772 ff.); kritisch aber neuestens Schweckendieck, ZRP 1989, S. 125.
- 28 Kniesel/Tegtmeyer/Vahle (Anm. 16), Rz. 439 f.
- 29 Wonach ja auch Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht erlaubt sein sollen. S. Stähler, Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1988, Einführung, A. Rz. 5, S. 5 ff.
- 30 S. etwa BVerwG, NJW 1988, S. 1863: polizeiliche Aufgabenzuweisung als Ermächtigung für Datentransfer!
VGH München, NJW 1988, S. 2318: allgemeines Datenschutzrecht als Ermächtigung für die Übermittlung des Verdachtes einer HIV-Infektion.
- 31 A. Nr. 3.4, S. 25.
- 32 BVerfGE 65, S. 1 (46, 59).
- 33 Regelmäßig als Feststellungsklage gem. § 43 VwGO oder - bei Annahme eines (erledigten) Verwaltungsaktes - nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO.
- 34 Vgl. dazu die unter Anm. 19 zitierte Literatur.
- 35 Vgl. etwa OVG Münster, JZ 1979, S. 306; in diesem Fall hatte der Betroffene nur zufällig Kenntnis von der gegen ihn laufenden Polizeilichen Beobachtung (damals: Beobachtende Fahndung) erlangt.
- 36 Begriff nach Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 1988, Rz. 72.
- 37 So schon Böckenförde, NJW 1978, S. 1890.
- 38 BVerfGE 37, S. 150; BVerwGE 16, S. 289.
- 39 BVerfGE 30, S. 1 (23 ff.) - Abhör-Urteil.
- 40 BVerwGE 16, S. 289.
- 41 Lorenz, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, 1973, S. 258 mwN.
- 42 Lorenz (Anm. 41), S. 258; vgl. auch MDHS (Anm. 10), Art. 19, Rdnr. 51.
- 43 Lorenz (Anm. 41), S. 269.
- 44 BVerfGE 49, S. 24 (56 f.); BVerwGE 49, S. 202 (209); umfassend Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983.
- 45 Immer wieder wird die Funktionstüchtigkeit auch der Strafrechtspflege als verfassungsrechtlich geschütztes Gut betont. S. nur BVerfGE 57, S. 250 (284 ff.).
- 46 Vgl. BVerfGE 30, S. 1 (34 ff.); Evers, ZRP 1980, S. 113.
- 47 Krüger, NJW 1982, S. 858 f; Evers, ZRP 1980, S. 113.