



INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG

Der Landespolizeipräsident

Innenministerium Baden-Württemberg, Pf. 102443, 7000 Stuttgart 10

An den
Präsidenten
des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach 11 43
4000 Düsseldorf



☎ Durchwahl (07 11) 2072- 33 10
Aktenzeichen:
(Bitte bei Antwort angeben)

Betr.: Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörden (GFDPol)
- Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3997
i.V. mit dem
Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen - Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421;
hier: Öffentliche Anhörung am 15./16.06.89

Bezug: Schreiben vom 08.05.89

Anl. : Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident,

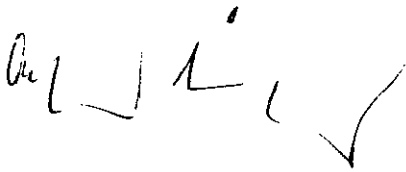
für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu den o.g. Gesetzentwürfen danke ich Ihnen. Leider ist es mir aus terminlichen Gründen nicht möglich, an der Anhörung am 15./16.06.89 selbst teilzunehmen. In meiner Vertretung wird Herr Ministerialrat Peter Zimmermann, der im Innenministerium Baden-Württemberg zuständiger Referent für Fragen des Datenschutzes im Bereich der Polizei ist, den mündlichen Vortrag übernehmen.

...

MMZ10 / 2764

Eine schriftliche Stellungnahme ist angeschlossen. Aus Zeitgründen war es leider nicht möglich, die Stellungnahme in der von Ihnen gewünschten Stückzahl zu übersenden. Ich bitte hierfür um Ihr Verständnis.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stümper

MMZ10 / 2764

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

zu den Drucksachen 10/3997 und 10/3431 des
nordrhein-westfälischen Landtages
- Novellierung des Polizeigesetzes -

I. Die Novellierung des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes kann - und dies gilt im gleichen Maße für alle Polizeigesetze der Bundesländer - nicht losgelöst von der derzeitigen Sicherheitslage bewertet werden.

Die derzeitige Situation und auch die zu erwartenden Entwicklungen betrachte ich mit großer Sorge. Den Anlaß hierfür sehe ich in folgenden Punkten:

1. Die allgemeine Kriminalitätsslage hat sich in den zurückliegenden Jahren vor allem qualitativ verschärft. Die in der polizeilichen Kriminalstatistik verzeichnete geringfügige Abnahme der Straftaten spricht nicht gegen diese Feststellung.

Denn das Kriminalitätsniveau in der Bundesrepublik Deutschland ist unverändert hoch. Vor allem erleben wir in der Kriminalität einen entscheidenden Strukturwandel. Zum einen verdichten sich die internationalen Beziehungen auch in der kriminellen Szene und nehmen Strukturen einer organisierten Kriminalität an. Dazu gehört auch die Vernetzung im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben.

Zum anderen führt die hohe Professionalität mit weitgehender Abschottung und der Ausschöpfung vor allem der tech-

nischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten unseres Lebens zu einem Umbruch des Dunkelfeldes der Kriminalität. Während in früheren Jahren vor allem im Bereich der kleineren Kriminalität ein Dunkelfeld zu finden war, ist dies heute eher im Bereich der unternehmensähnlich organisierten schweren Kriminalität, die sich aller Möglichkeiten zur Verdeckung bedienen kann, der Fall.

Hinzukommt, daß die Bundesrepublik Deutschland zunehmend wegen

- ihrer zentralen Lage in Europa
- ihrer hervorragenden Infrastruktur
- ihres liberalen Images
- ihrer harten Währung
- und weithin noch nicht besetzter "krimineller Märkte" eine starke anziehende Wirkung gerade auf international agierende Kriminelle hat.

2. Eine nicht zu vernachlässigende Komponente ist der Abbau der Grenzkontrollen zu den Benelux-Staaten am 01.01.90 und den Staaten des europäischen Binnenmarktes zum 01.01.92. Gerade Nordrhein-Westfalen wird durch seine "Grüne Grenze" zu den Niederlanden und Belgien den Wegfall der Filterfunktion durch die Grenzkontrollen spüren. Bezogen auf die Bundesrepublik haben die Grenzkontrollen auf deutscher Seite 1987 folgende Ergebnisse gezeitigt:

- Grenzpolizeiliche Fahndungs-
und Initiativaufgriffe insgesamt 91.821
- wegen
- Straftaten gegen das Leben 310
- Rauschgiftdelikten 6.482
- Waffen- und Sprengstoffdelikten 500
- Eigentums- und Vermögensdelikten 11.123

MMZ10 / 2764

Die Anzahl der festgenommenen Straftäter betrug	13.607,
die der zurückgewiesenen Personen	128.715.
Daneben wurden noch	177.113

Verkehrsmittel beanstandet.

Abgesehen davon wird sich das Kriminalitätslagebild verschieben. Auch wenn diese Verschiebung noch nicht präzise beschrieben werden kann, sind im Bereich der Drogen-, Falschgeld- und Waffenkriminalität Auswirkungen zu erwarten.

Organisierte Banden, die über die Grenzen hinweg operieren, dürften es ebenfalls leichter haben, gestohlenen Gut in einem anderen Staat - möglicherweise mit anderen Rechtsfolgen als im deutschen Zivilrecht - zu veräußern.

Diese Erkenntnisse sind nicht neu, so wird schon seit einiger Zeit auf internationaler und nationaler Ebene versucht, Ausgleichs- und Auffangmaßnahmen festzulegen, die die Nachteile des Grenzkontrollabbaus mindern sollen.

3. Ob unter diesen Vorzeichen, die vor allem für den Polizeivollzugsdienst neue Aufgaben, neue Erschwernisse und vor allem sprunghaft steigende Anforderungen bedeuten werden, die Novellierung des Polizeirechts sinnvoll ist, muß mit einem großen Fragezeichen versehen werden. Ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 dazu führt, daß das Polizeirecht notwendigerweise aus verfassungsrechtlichen oder aber nur aus rechtspolitischen Erwägungen geändert werden sollte, ist umstritten. Ich vertrete - sicherlich nicht in Übereinstimmung mit der überwiegenden Meinung - die letztere Auffassung. Ich befinde mich insoweit in guter Gesellschaft, als diese Position beispielsweise auch vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg geteilt wird, der in einem Beschluß aus dem Jahre 1987 in der polizeirechtlichen Generalklausel

eine verfassungsrechtlich hinreichend bestimmte Grundlage für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen sah. Die Überlegungen zur Novellierung verschiedener Polizeigesetze, aber auch der Strafprozeßordnung laufen aber bereits teilweise seit Jahren, so daß der dadurch entstandene faktische Druck auf die berührten Gesetzgeber kaum noch vermieden werden kann. Dieser Druck - und insoweit sehe ich mich verpflichtet, vor diesen negativen Auswirkungen zu warnen - kann dazu führen, daß Gesetze zustande kommen, die zusammen mit den vorstehend dargelegten steigenden Anforderungen die Funktionsfähigkeit der Sicherheitsorgane gegenüber der kriminellen Szene insgesamt in Frage stellen.

Vor allem sollte die Maxime der Novellierung nicht darin liegen, einen möglichen Mißbrauch von gesetzlichen Kompetenzen auf perfektste Weise im Vorhinein vermeiden zu wollen. Denn dabei wird übersehen, daß die Sicherheitsorgane ihren Auftrag im Interesse aller Bürger zu deren Gunsten wahrnehmen sollen. Die Grundrechte stellen zwar im wesentlichen Abwehrrechte gegen einen staatlichen Eingriff dar, sie sind in gleicher Weise aber auch Rechte, zu deren Schutz sich der Staat verpflichtet hat.

- II. 1. Abgesehen von der bereits angesprochenen Überlegung, ob die Novellierung der Polizeigesetze nun verfassungsrechtlich geboten ist oder ob sie aus rechtspolitischen Erwägungen für sinnvoll betrachtet wird, ist stets die Überlegung anzustellen, ob ein solches Vorhaben jetzt sinnvoll ist.

Entscheidende Wirkung messe ich der Novellierung der Strafprozeßordnung zu. Die bisher bekanntgewordenen Regelungen in dem Referentenentwurf des Bundesministers der Justiz insbesondere zu den besonderen Erhebungsformen und vor allem zur Speicherung und Nutzung von personenbezogenen Daten zur Vorsorge für die künftige Strafverfolgung machen deutlich, daß zum Entwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung in einer ganz entscheidenden Frage keine Übereinstimmung besteht.

Nach dem Willen des Bundesministers für Justiz soll die

"Vorsorge für die künftige Strafverfolgung" in der Strafprozeßordnung geregelt werden. Die Neufassung des § 1 Abs. 1 des Polizeigesetzes beschreibt die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten als Teil der Gefahrenabwehraufgabe. Ich teile die Auffassung der nordrhein-westfälischen Landesregierung, daß es sich bei dieser Aufgabe um eine originär polizeiliche und durch den Landesgesetzgeber zu regelnde handelt.

Das Problem liegt aber dann offen zutage, wenn der Bundesgesetzgeber die vom Bundesminister der Justiz vorgezeichnete Regelung beschließt. Diese zentrale Frage sollte daher Anlaß zur Zurückhaltung geben. Die Regeln über die Datenerhebung - insbesondere durch Verdeckte Ermittler, durch Observationen und polizeiliche Beobachtung, durch besondere Datenabgleiche erfordern aber ebenfalls abgestimmte gesetzgeberische Lösungen.

Ich möchte auch nicht in Spekulationen verfallen, ob die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode einen Entwurf zur Änderung der Strafprozeßordnung einbringt und dann Überlegungen für die Novellierung des Polizeirechts angestellt werden sollten. Jedenfalls sollte man unnötigen Aufwand durch eine Änderung des Polizeirechts jetzt und nach kurzer Zeit erneut vermeiden.

2. Ungeachtet der vorstehend diskutierten Fragen beschäftigt mich stets das Problem des Umfangs und der Regelungstiefe einer Novellierung des Polizeirechts.

Mit einer gewissen Verwunderung mußte ich feststellen, daß der Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung den sicherlich nicht einfachen und in seinen Regelungen verästelten Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs für ein bundeseinheitliches Polizeigesetz im Umfang noch um einiges übertroffen hat. Der Entwurf der F.D.P., der offensichtlich auf dem auf Bundesebene entworfenen Muster basiert, steht insoweit dem Regierungsentwurf in nichts nach, verkompliziert die Materie aber noch stärker.

Aus meiner langjährigen Erfahrung, auch als Polizeipräsidi-

dent von Mannheim, kann ich nur davor warnen, Regelungen zu schaffen, die in Eilfällen kaum noch zutreffend angewandt werden können. Ich frage mich außerdem, inwieweit aus den hier vorliegenden Gesetzentwürfen die Voraussetzungen und der Umfang für Beschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts klar und für den Bürger erkennbar vorgegeben sind. Ich sehe nämlich die Gefahr, daß die in diesen Entwürfen intendierte Normenklarheit, die letztlich nur noch für den Juristen mit zweitem Staatsexamen gegeben ist, für die Polizeibeamten, die zu ca. 80 % dem mittleren Polizeivollzugsdienst angehören, nicht mehr gegeben ist. Die Folge daraus ist für mich schon jetzt klar:

Ein Polizeibeamter, der nicht mehr spontan entscheiden kann, - obwohl er es müßte -, ob er eine Handlung oder Maßnahme im Rahmen der Gefahrenabwehr vornehmen darf, wird sich in irgendeiner Form letztlich seinem Auftrag verweigern. Damit entsteht wiederum ein Verlust an Innerer Sicherheit, dessen Größenordnung gar nicht abschätzbar ist.

Immer wieder hört man in diesem Zusammenhang den Hinweis die Richtlinien über die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen, die 1981 bundeseinheitlich entworfen und gleichzeitig in den Ländern in Kraft gesetzt wurden, seien kompliziert und nicht verständlich. Daran mag sicherlich etwas Wahres sein. Nur: diese Richtlinien muß im Prinzip niemand bei Gefahr im Verzug anwenden, sie regeln Fälle, die mit einem gewissen zeitlichen Spielraum zu klären sind. In derartigen Fällen ist ein Mehr an Regelungstiefe ohne weiteres zu vertreten.

Gleiches gilt natürlich auch für die Fälle, in denen in erheblich massiverer Form in die Persönlichkeitsrechte eines Betroffenen eingegriffen wird. Ob dieses in einer derart dezidierten Form geschehen muß, kann meines Erachtens nicht mit einem uneingeschränkten Ja beantwortet werden.

III. Zu den Gesetzentwürfen nehme ich im einzelnen wie folgt Stellung:

MMZ10 / 2764

1. Kosten der Novellierung

Die Hoffnung der F.D.P.-Fraktion, daß die Novellierung keine Kosten verursacht, erscheint mir schlichtweg naiv. Der Entwurf der Landesregierung ist hier zwar etwas mutiger, wenn er feststellt, daß "geringe" Mehrkosten entstehen - der Realität dürfte aber auch dies wohl nicht entsprechen.

2. Aufgabenzuweisung und Befugnisse

Ob der Verzicht in der Generalklausel auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung sinnvoll ist, kann durch die gegebene Begründung nicht zweifelsfrei belegt werden.

3. Datenerhebung

In den Bestimmungen der beiden Gesetzesentwürfe sind die auch für den Entwurf einer Novellierung der Strafprozeßordnung vorgesehenen Subsidiaritätsklauseln reichhaltig vertreten. Es leuchtet mir nicht ein, warum bei der Erhebung von Daten der für die Polizei stets geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in derartig dezidiert Form wiederholt werden muß. Die Polizei wird stets versuchen, auf dem einfachsten und schnellsten Wege zu den erforderlichen personenbezogenen Daten zu kommen. Dazu gehören sicherlich nicht die polizeiliche Beobachtung, die Observation oder der Einsatz Verdeckter Ermittler. Diese Maßnahmen sind so aufwendig und durch die ohnehin vorgesehenen Kautelen zur Anordnung so begrenzt, daß die Subsidiaritätsformeln wie "wenn nicht oder nicht rechtzeitig möglich" oder "erheblich erschwert oder gefährdet" keine Wirkung mehr entfalten oder aber unnötige zusätzliche Hürden bedeuten. Dies trifft auch auf die grundsätzlich bestehenden Auskunfts- und Unterrichtungspflichten über den Zweck der

Erhebung personenbezogener Daten zu. Die Tendenz der Entwürfe deutet darauf hin, daß für die Erhebung personenbezogener Daten zunächst verschiedene Prüfungen ablaufen müssen, ob auf eine Auskunft und Unterrichtung wegen der in dem Einzelfall gegebenen Umstände verzichtet werden kann. Da bei größeren Einsätzen der gesamte Sachverhalt nicht jedem eingesetzten Beamten mitgeteilt werden kann, kann der einzelne Beamte diese Frage verlässlich überhaupt nicht beantworten.

4. Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen, Versammlungen und Aufzügen

Hier ist zu prüfen, ob die Neuregelung des § 12a Versammlungsgesetz in der kürzlich vom Bundestag verabschiedeten Form nicht eine Neuformulierung erfordert, da insoweit das Versammlungsrecht dem Polizeirecht vorgeht.

5. Besondere Mittel der Datenerhebung, Datenerhebung durch Verdeckte Ermittler, Polizeiliche Beobachtung

Zu diesen Bestimmungen kann ich nur auf die einleitenden Ausführungen zu der Abhängigkeit der Novellierung der Strafprozeßordnung wiederholen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der F.D.P.-Entwurf Datenerhebungen durch Verdeckte Ermittler überhaupt nicht vorsieht.

6. Vorschriften über die Datenspeicherung, -übermittlung und -nutzung

Beide Gesetzentwürfe lehnen sich an den Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs für ein bundeseinheitliches Polizeigesetz in unterschiedlichem Maße an. Insoweit standen auch die bereits erwähnten KpS-Richtlinien Pate. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der F.D.P.-Entwurf in § 10a Abs. 4 Nr. 2 doch gewisse Elemente der Vorsorge für die künftige Strafverfolgung als im Polizeigesetz regelungsbedürftig anerkennt. Diese Regelung sollte

sich konsequenterweise auf das Verständnis der Generalklausel - also der Aufgabenzuweisung - erstrecken. Inwiefern die vorgesehenen Prüffristen arbeitsmäßig bewältigbar sind, vermag ich für Nordrhein-Westfalen nicht zu beurteilen, für Baden-Württemberg hätte ich Bedenken, ob die festgelegten Prüffristen von teilweise nur einem Jahr mit vertretbarem personellen und materiellen Aufwand überhaupt einhaltbar sind.

7. Weitere Bestimmungen zur Errichtungsanordnung und zur Auskunft

Die Auskunftsregelung im F.D.P.-Entwurf erscheint wegen der im nordrhein-westfälischen Datenschutzgesetz enthaltenen Regelung entbehrlich zu sein. Hier wird bereichsspezifisch nichts gewonnen.

Zu den Errichtungsanordnungen ist sicherlich eine bereichsspezifische Regelung erforderlich, da polizeiliche Dateien häufig andere Elemente enthalten als sonstige Dateien.

8. Erkennungsdienstliche Behandlung und Vorladung

Ob die gegenüber den bisherigen Regelungen erweiterten Bestimmungen erforderlich sind, kann nur vor dem Hintergrund des Verständnisses des Grundsatzes der Normenklarheit beantwortet werden. Hier sehe ich wie schon bei den Regelungen über die Datenerhebung eine zu große Regelungstiefe. Die Konkurrenz der Bestimmung über die erkennungsdienstliche Behandlung zu § 81b 2. Alternative StPO ist eindeutig. Ob ohne den Wegfall der StPO-Regelung diese Bestimmung praktische Bedeutung erlangt, ist zweifelhaft. Die Normierung ist vor dem Hintergrund der Zuordnung der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten zum Polizeigesetz im Regierungsentwurf konsequent.

MMZ10 / 2764

9. Sonstige Regelungen

Ich bedauere es außerordentlich, daß die Novellierungsbestrebungen den finalen Rettungsschutz ausklammern. Aus baden-württembergischer Sicht ist es dringend geboten, bei einer Novellierung des Polizeigesetzes auch eine Regelung über die Zulässigkeit des mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich wirkenden Rettungsschusses aufzunehmen. Ein Rettungsschuß ist - wenn die Voraussetzungen der Notwehr bzw. Nothilfe gegeben sind - zwar nach der allgemeinen Vorschrift des § 32 StGB strafrechtlich gerechtfertigt. Ungeachtet dessen ist es schon aus verfassungsrechtlichen Gründen unerläßlich, die spezifischen Voraussetzungen, unter denen ein Rettungsschuß zulässig ist, ausdrücklich in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern zu regeln:

- Es ist ein verfassungsrechtliches Gebot, daß ein so weitgehender Eingriff in das Grundrecht wegen des Gesetzesvorbehalts in Art. 2 GG vom Gesetzgeber ausdrücklich geregelt wird.
- Dem einzelnen Polizeibeamten muß durch eine ausdrückliche polizeirechtliche Regelung des Rettungsschusses eine eindeutige polizeirechtliche Vorgabe gegeben und dadurch eine insoweit vorhandene persönliche Verunsicherung genommen werden.

Baden-Württemberg hält deshalb dringend eine bundesweite und -einheitliche Regelung des Rettungsschusses in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder für notwendig. Um diese Einheitlichkeit zu erzielen, empfiehlt sich, eine Anlehnung an die Regelung des § 41 Abs. 2 Satz 2 des Musterentwurfes 1977 für ein einheitliches Polizeigesetz.