

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

der Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk NRW,
zum Entwurf der Landesregierung betr. Fortent-
wicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei
und der Ordnungsbehörden (LT - Drucksache 10/3997)

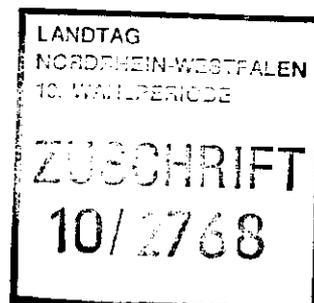
1. Vorbemerkungen:

- 1.1 Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet gegenüber dem
früheren Referentenentwurf bereits einige Änderungen,
die in den damaligen Stellungnahmen angeregt worden
sind.

Als wesentliche inhaltliche Neuerung stellen wir
die Schaffung einer Rechtsgrundlage
für den Einsatz verdeckter Ermittler
in § 9 e
fest.

Zu den bemerkenswerten redaktionellen Änderungen zählen
insbesondere:

- die Trennung zwischen der Identitätsfeststellung
gemäß § 9 und einer Datenerhebung aus bestimmten
Anlässen gemäß § 9 b,
- die Zusammenfassung der Regelungen zur
längerfristigen Observation, zum verdeckten Einsatz
technischer Mittel und zum Einsatz von V-Personen in
einer Vorschrift (§ 9 d),
- die Zusammenfassung der Bestimmungen zur
Dateierrichtung, Programmfreigabe und zu
automatisierten Abrufverfahren in § 11 j unter
Bezugnahme auf Regelungen des DSG NW.



- 1.2 Es ist hohe Zeit, die bereichsspezifische Datenschutzregelung im Polizeigesetz vorzunehmen, um einmal dem Bürger und andererseits dem Polizeibeamten die nötige Rechtssicherheit bei der Erhebung und Verarbeitung von personengebundenen Daten zu geben. Der Entwurf der Landesregierung ist eine vertretbare Lösung.

Der Entwurf ist immer noch sehr (zu) umfangreich, detailliert und mit viel Verweisungen versehen.

Die Kompliziertheit der Regelungen ist bei den verfassungsgerichtlichen Vorgaben wahrscheinlich unvermeidbar. Das muß aber Konsequenzen haben bei der Fortbildung der Polizeibeamten und bei ihrer qualitativen Einstufung, wenn solche hohen Anforderungen gestellt werden.

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

Enttäuschungen, wenn Bilanz über die Sicherheitslage in der Kriminal- und Verkehrsstatistik gezogen wird, dürfen nicht zu Lasten der Polizei gehen.

Die dem Rechtsstaat eigene Einschränkung von Befugnissen ist dann nicht kontraproduktiv, wenn polizeiliche Leistungsverluste durch ein höheres Maß an Legitimität und Akzeptanz der Polizei ausgeglichen werden.

Bei der Abwägung der Interessen darf der Gesetzgeber neben der Betroffenenperspektive die Opferperspektive nicht vernachlässigen.

- 1.4 Durch die Datenschutzregelung erhält das Polizeigesetz einen Umfang, der erhebliche Anwenderprobleme verursacht. Deshalb muß bei jeder Einzelregelung die Gesamtkonstruktion des Gesetzes bedacht werden. Besondere Aufmerksamkeit ist den Regelungen zuzuwenden, die für den `n i c h t s p e z i a l i s i e r t e n` polizeilichen Außendienst bestimmt sind.

Solche Befugnisnormen müssen so formuliert sein, daß sie dem Beamten gedanklich präsent sein können. Dem hat der Entwurf nur teilweise Rechnung getragen.

Befugnisnormen und Verfahrensbestimmungen für den `s p e z i a l i s i e r t e n` polizeilichen Außendienst (Observations- und Beweissicherungskräfte, verdeckte Ermittler usw) können hohe Anforderungen hinsichtlich der gedanklichen Präsenz stellen, weil solche Kräfte sich lediglich in einem bestimmten Segment des polizeilichen Aufgabenspektrums bewegen und nicht Generalisten sein müssen.

Soweit sich die Anwendung von Befugnisnormen und -verfahren im büromäßigen Verfahren vollziehen kann, sind auch sehr komplizierte Regelungen vertretbar. Hier kommt frühestens ein Straftatenkatalog zur Befugnisbegrenzung in Betracht.

- 1.5 Die Eingriffsvoraussetzungen der polizeilichen Datenverarbeitung müssen mit dem übrigen polizeilichen Befugnisnormen harmonisiert werden.

Eingriffsschwellen für Informationseingriffe dürfen nicht höher liegen als Eingriffsschwellen für Eingriffe in andere Rechte, die nach Qualität oder Intensität der Rechtsbeeinträchtigung schwerer wiegen. Der bereichsspezifische Datenschutz darf sich im Polizeigesetz nicht verselbständigen und eklatante Widersprüche

verursachen, die es den anwendenden Polizeibeamten schwer machen, die Regelungen zu akzeptieren.

Für solche Widersprüche gibt es Beispiele:

a) Die Eingriffsschwelle "Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person" für qualifizierte Datenerhebung durch andauernde Observationen oder Einsatz technischer Mittel bzw. Einsatz von V-Personen in § 9 d Abs. 2 Nr. 1 und 2 liegt höher als die für den Schußwaffengebrauch zur Fluchtverhinderung von Gefangenen und zur Abwehr einer Gefangenenbefreiung in § 42 Abs. 1 Nr. 4 und 5.

b) Für die Erhebung personenbezogener Daten in oder aus Wohnungen durch verdeckten Einsatz technischer Mittel (§ 9 d Abs. 3) liegt die Eingriffsschwelle wesentlich höher als die für das Betreten und Durchsuchen der Wohnung in § 19 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 (neue Fassung im Entwurf) und 4.

Selbst zur Nachtzeit dürfen nach § 19 Abs. 2 Wohnungen im Gegensatz zu § 9 d Abs. 3 nicht nur zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, sondern auch zur Abwehr einer Gefahr für Sachen von bedeutendem Wert betreten und durchsucht werden.

c) Die Eingriffsschwelle für andauernde Observationen in § 9 d Abs. 2 liegt höher als die für eine andauernde Freiheitsentziehung durch Ingewahrsamnahme in § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 (und der im Entwurf vorgesehenen Nr. 4), obwohl Eingriffsqualität und Eingriffsintensität bei andauernder Ingewahrsamnahme sicher höher einzuschätzen sind als bei andauernder Observation.

Das polizeiliche Befugnisinstrumentarium darf keine inhaltlichen Widersprüche aufweisen, damit die Ernsthaftigkeit gesetzgeberischer Bemühungen nicht diskreditiert wird.

2. Grundsätzliches

2.1 Verhütung von OWi (§ 1 PolG)

Indem nunmehr im Gesetzentwurf lediglich die Verhütung von Straftaten expressis verbis angesprochen wird, scheint die Verhütung von Ordnungswidrigkeiten und damit z.B. die Verkehrsaufklärung nicht mehr gewollt zu sein.

Da der Gesetzgeber auch den Schutz zivilrechtlicher Ansprüche als Unterfall der Gefahrenabwehr aufgeführt hat, sollte die Verhütung von Ordnungswidrigkeiten ebenfalls in das Polizeigesetz aufgenommen werden.

Wie bisher sind polizeiliche Maßnahmen der Unfallauswertung, Verkehrserziehung und der Ermittlung und Bekämpfung von Unfallhäufungsstellen unverzichtbar.

Mit der Verhütung von Ordnungswidrigkeiten entsteht keine "Allzuständigkeit" der Polizei, weil sie auf die Fälle beschränkt ist, in denen die Polizei Verfolgungsbehörde i. S. d. § 35 Abs. 1 oder 2 OWiG ist.

2.2 Öffentliche Ordnung

Mit dem Verzicht auf den Begriff "Öffentliche Ordnung" bleibt ein Rest von Fällen, für die polizeiliches Einschreiten gefordert, aber möglicherweise nicht geleistet werden kann. Ob das hingenommen werden soll, muß der Gesetzgeber entscheiden. Wahrscheinlich entsteht ein Druck auf die gesetz- und satzungsgebenden Organe, entsprechende Verbotstatbestände für nicht tolerierbares Verhalten zu schaffen.

Insofern halten wir den Verzicht auf den Begriff "Öffentliche Ordnung" für problematisch, da die Polizeibeamten und Bürger in der Praxis kein Verständnis dafür hätten, wenn die Polizei mit dem Einschreiten warten müßte, bis auch gleichzeitig ein sanktionsbewehrter Normverstoß vorläge.

2.3 Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung

Der Regierungsentwurf hat zur polizeilichen Aufgabe der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung eindeutig Position bezogen. Es ist klargestellt, daß präventive Verbrechensbekämpfung originäre polizeiliche Aufgabe ist. Das ist zu begrüßen.

Im Gesamtfeld polizeilicher Kriminalitätsbekämpfung gehen Verhütung, Entdeckung und Verfolgung von Straftaten oft Übergangslos ineinander über. Eine klare Trennung zwischen Prävention einerseits und Repression andererseits ist selten möglich. Weil das so ist, kommt es darauf an, die polizeigesetzlichen Regelungen mit den entsprechenden strafprozeßrechtlichen Regelungen zu harmonisieren. Es ist schlecht, daß die strafprozeßrechtliche bereichsspezifische Datenschutzregelung auf sich warten läßt.

Wie bisher muß die Polizei bestimmte Lebensbereiche (Milieus) mit erfahrungsgemäß hohem Kriminalitätsaufkommen überwachen. Die Überwachung als solche wirkt präventiv, weil sie das Entdeckungsrisiko erhöht. Ziel der Überwachung ist die Entdeckung sonst unbekannt und unverfolgt bleibender Straftaten/Straftäter.

Das gilt besonders für Kriminalitätsbereiche mit hoher Anzeigenabstinz der Opfer (Drogenkriminalität, Wirtschaftskriminalität, Umweltkriminalität, organisierte Kriminalität), sei es, daß Opfer in Straftaten verstrickt sind, sei es, daß es keine individuellen

Opfer gibt oder daß das Opfer eingeschüchtert worden ist. Polizeiliche Aktivitäten zur Entdeckung sonst unbekannt bleibender Straftaten bewegen sich im Grenzbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die Überwachung erfolgt nicht nach Gutdünken, sondern auf Grund der auf Erfahrungen gestützten sicheren Annahme, daß in den überwachten Bereichen ständig Straftaten vorbereitet und begangen werden, ohne daß aber bereits Anhaltspunkte für eine b e s t i m m t e Straftat vorliegen, die Strafverfolgungsmaßnahmen rechtfertigen würden.

Weil sich die sichere Annahme, daß Straftaten überhaupt begangen werden, jederzeit zum konkreten Verdacht einer Straftat verdichten kann, muß in der Harmonisierung der polizeigesetzlichen und der strafprozeßrechtlichen Befugnisnormen bestimmt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen die aufgrund polizeigesetzlicher Befugnisse gewonnenen Informationen beweisverwertbar in das strafprozeßrechtliche Ermittlungsverfahren eingeführt werden dürfen.

Weil strafprozeßrechtliche Regelungen bisher weitgehend fehlen, ergibt sich für den Landesgesetzgeber möglicherweise ein späterer Anpassungsbedarf.

Mit der Zuweisung der Aufgabe zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung sind auch polizeiliche Aktivitäten zur Entdeckung von Straftaten gedeckt. Eine Regelung dieser Aufgabe im Strafprozeßrecht kommt nicht in Betracht, weil die Staatsanwaltschaft unter keinen denkbaren Umständen nach ihrem Aufgabenverständnis imstande ist, eine flächendeckende Dauerpräsenz, wie sie die Polizei leistet, sicherzustellen.

2.4 Zeugnisverweigerungsrecht

Das Zeugnis- (Aussage-) Verweigerungsrecht gemäß

§§ 52 - 55 StPO gilt bisher nur im Bereich der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.

Dies ist auch verständlich, denn der Strafanspruch des Staates tritt hinter den Schutz von Ehe und Familie bzw. das Vertrauensverhältnis zu bestimmten Berufsgruppen zurück.

Anders jedoch bei der Gefahrenabwehr: Hier gab es bisher kein Aussageverweigerungsrecht (z.B. beim Ermittlungsverfahren zum Auffinden einer abgängigen Person), da die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben höher eingestuft wurde als der Schutz der Familien- bzw. Berufsinteressen; im Gegenteil, es muß gerade im Wünschen und Wollen der Familien liegen, die Gefahr für den Angehörigen so schnell wie möglich abzuwehren.

Auch kann es zu erheblichen Problemen (Gewissenskonflikten) des einzelnen Polizeibeamten kommen, wenn eine Gefahr für Leben und Gesundheit eines Menschen (z.B. bei Entführungen) wegen Aussageverweigerung unter Berufung auf §§ 52 - 55 StPO nicht abgewendet werden kann.

Auf die Anwendung der §§ 52 - 55 StPO sollte deshalb im Polizeirecht verzichtet bzw. es sollte eine Beschränkung dahingehend vorgenommen werden, daß die Offenbarung von Straftaten ausgeschlossen bleibt.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs

3.1 § 1 Abs. 1 PolG

Zwischen Satz 2 und 3 in Abs. 1 ist folgender Satz einzuschieben:

"Dies gilt auch für Ordnungswidrigkeiten, bei denen die Polizei Verfolgungsbehörde i. S. d. § 35 Abs. 1 oder 2 OWiG ist".

Die Begründung hierfür ergibt sich aus Ziff. 2.1.

3.2 § 8 Abs. 1 PolG

Hinter dem Wort "Sicherheit" sind die Wörter "und Ordnung" einzufügen.

Die Begründung ergibt sich aus Ziff. 2.2.

Die beabsichtigte Streichung im § 16 Abs. 2 Satz 4 POG sollte unterbleiben.

3.3 §§ 8 a, 8 b PolG

Die Verweisung auf §§ 52 - 55 StPO ist zu streichen.

§ 8 b Abs. 3 ist zu streichen. Es ist folgender Text neu einzufügen:

"Eine Verpflichtung zur Offenbarung von Straftaten besteht nicht."

§ 8 b Abs. 4:

"§ 136 a der StPO gilt entsprechend".

§ 8 a Abs. 2 ist zu ändern:

"(2) Werden die Daten beim Betroffenen oder bei Dritten erhoben, sind diese auf Verlangen

1. auf die Rechtsvorschrift für die Datenerhebung und auf die Auskunftspflicht, soweit diese besteht,

2. sonst auf die Freiwilligkeit der Auskunft

hinzuweisen,

sofern der Zweck der Maßnahmen hierdurch nicht gefährdet wird.

Besteht Grund zu der Annahme, daß die Voraussetzungen des § 8 b Abs. 3 vorliegen, hat die Polizei die befragte Person darauf hinzuweisen."

Die Begründung ergibt sich aus Ziffer 2.3.

3.4 §§ 9 Abs. 1 Ziff. 2, 9 Abs. 1 Ziff. 7, 9 b Ziff. 7

Wir verweisen auf unsere Stellungnahme vom 12.09.1988 und halten auch nach Rücksprache mit Polizeipraktikern daran fest, daß die Einschränkung bestimmter Maßnahmen auf "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" nicht gerechtfertigt und auch offensichtlich nicht beabsichtigt ist, wie die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 9 b selbst erkennen läßt.

Insofern sollte der Zusatz "mit erheblicher Bedeutung" gestrichen werden; die Unzulässigkeit bei Bagatelldelikten ergibt sich aus dem Verfassungsgebot des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

3.5 § 9 d (Observation)

Zur Vorbereitung von Razzien oder zur Räumung besetzter Häuser u. ä., aber auch zur Festnahme von Personen, die z.B. öffentliche Verkehrsmittel benutzen, kann es erforderlich werden, bestimmte Objekte (Bahnhöfe, Flughäfen, Häuser, Gaststätten pp.) länger als 24 Stunden bzw. an mehr als an zwei Tagen zu observieren.

Die Einschränkung der Maßnahmen durch die Absätze 4 und 6 ist in diesen Fällen nicht gerechtfertigt; im Absatz 1 Ziff. 1 sollten deshalb hinter dem Wort "Beobachtung" die Wörter "von Personen im Einzelfall" eingefügt werden.

3.6 § 11 e Abs. 1 Ziff. 1

Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Übermittlung von Daten an Personen oder an Stellen außerhalb des

Öffentlichen Bereichs auf Anforderung oder von sich aus durch die Polizei sind außerordentlich extensiv gefaßt.

Wenn man bedenkt, unter welchen einschränkenden gesetzlichen Voraussetzungen (bis hin zum Richtervorbehalt) die Polizei teilweise nur Daten beschaffen darf, ist es nicht verständlich, daß diese gleichen Daten unter den Voraussetzungen der sachlichen Zuständigkeit und der Erforderlichkeit (nichts anderes bedeutet nämlich Absatz 1 Ziff. 1) an außenstehende Privatpersonen weitergegeben werden dürfen.

Andererseits besteht in Einzelfällen sicherlich ein Bedürfnis zur Übermittlung von personenbezogenen Daten an Außenstehende; § 11 e muß deshalb noch einmal gründlich überarbeitet werden, damit nicht jeder Ladenbesitzer Auskunft über eine neu einzustellende KassiererIn von der Polizei verlangen kann.

3.7 § 13 Abs. 1 Ziff. 4

Mit der Einführung der Ziff. 4 wird eine Lücke geschlossen, die durchaus in der Praxis auftrat.

Allerdings dürfte die Formulierung - mehr von der emotio her als von der ratio - recht unglücklich sein, wenn die Polizei zur Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche (z.B. bei Zechstreitigkeiten oder Mietstreitigkeiten mit Ausländern) Personen in Gewahrsam nehmen darf.

Wir schlagen deshalb vor, die Ziff. 2 und 4 unter folgender Formulierung zusammenzufassen:

"2. das unerläßlich ist, um eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren",

3.8 § 19 Abs. 2

Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Nachtzeit sollte auch zulässig sein, wenn sich in ihr Minderjährige befinden, deren Erziehungsberechtigte nicht damit einverstanden sind. Man stelle sich hier das jugendliche Mädchen vor, das in der Wohnung eines Mannes übernachtet.

Hier wäre es den Eltern nur schwer verständlich zu machen, daß die Polizei zwar bei überlauter Radiomusik, nicht jedoch in diesem Fall in die Wohnung eindringen darf.

Der vorgeschlagene Absatz 2 ist deshalb zu ergänzen um

"sowie wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sich in ihr eine Person befindet, die nach § 13 Abs. 2 in Gewahrsam genommen werden darf".

4. Kosten

4.1 Im Regierungsentwurf sind "geringe Mehrkosten" veranschlagt. Der F.D.P.-Entwurf sieht keine Kostenfolge der neuen Regelung.

Das wird sich als Illusion erweisen.

Zum einen wird wegen der Kompliziertheit der Regelung ein erheblicher Aufwand an Anpassungsfortbildung entstehen. Für diese besondere Fortbildung sind erhebliche Mittel bereitzustellen. Keinesfalls dürfen die bisherigen Fortbildungsmittel in Anspruch genommen werden.

Zum anderen werden für entsprechende interne Verwaltungskontrollen und das büromäßige Verfahren der Datenverwaltung, insbesondere die Wahrnehmung der Informations- und Auskunftspflicht in allen 56 Polizeibehörden (Kreispolizeibehörden, Regierungspräsidenten und Landeskriminalamt) zusätzliche Stellen

einzurichten sein, für die ein erheblicher Personal-
mehrbedarf entsteht.

- 4.2 Auch im Bereich der Justiz sind entsprechende
personelle und ausbildungsmäßige Konsequenzen zu
ziehen, wenn die rechtliche Kontrolle nicht mangels
Erreichbarkeit des zuständigen Richters oder wegen
fehlender Sachkunde faktisch leerlaufen soll.

Die bisherigen polizeilichen Erfahrungen mit Richter-
vorbehalten sind durchgehend negativ, weil Richter
häufig schlecht erreichbar sind oder als Richter der
freiwilligen Gerichtsbarkeit sich bei den besonderen
Problemen polizeilich veranlaßter Freiheitsentziehung
überfordert sehen. Das wird bei den neuen Richtervor-
behalten zur Datenerhebung und Datenverarbeitung nicht
anders sein.

Bei der Sachlage bleibt zu überlegen, auf Richtervor-
behalte dann zu verzichten, wenn sie nicht ausdrücklich
verfassungsrechtlich geboten sind (bei Freiheitsent-
ziehung und Wohnungsdurchsuchung).