



G U T A C H T E N

zum 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

anlässlich der

Öffentlichen Anhörung von

Sachverständigen und Verbänden

im Ausschuß für Innere Verwaltung des

Landtages Nordrhein-Westfalen

vorgelegt von

Kriminalrat

Karl Josef Alfter

Leiter der Abt. Kriminalpolizei beim

Oberkreisdirektor als Kreispolizeibehörde Euskirchen

Juni 1989

Gliederung

MMZ 10 / 2801

1. Auftrag
2. Notwendigkeit der Gesetzesnovelle
 - 2.1 Rechtsänderung (Volkszählungsurteil)
 - 2.2 Konsequenzen für die Polizei
 - 2.3 Übergangsbonus
3. Grundsatzbemerkungen
 - 3.1 Präzisierung der Aufgabenzuweisung
 - 3.2 Verhältnis Gefahrenabwehr / Strafverfolgung
 - 3.3 Zielvorstellungen
4. Stellungnahme zu Einzelaspekten
 - 4.1 zu § 1, Abs. 1
 - 4.2 zu § 8 b, Abs. 3
 - 4.3 zu § 9, Abs. 1, Ziff. 2 c
 - 4.4 zu § 9, Abs. 1, Ziff. 7 und 8
 - 4.5 zu § 9 b, Ziff. 5 und 6
 - 4.6 zu § 9 c
 - 4.7 zu § 9 d
 - 4.8 zu § 9 e
 - 4.9 zu § 11 a
 - 4.10 zu § 11 d
 - 4.11 zu § 11 h
 - 4.12 zu § 19, Abs. 3, Nr. 1 c
5. Zusammenfassung
 - 5.1 Komplexität der Materie
 - 5.2 Rechtsgüterabwägung

MMZ 10 / 2801

1. Auftrag

Durch den Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen bin ich beauftragt worden, in einer Öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß für Innere Verwaltung am 15. Juni 1989 zum

Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörden

- Gesetzentwurf der Landesregierung -
und zum

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

- Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. -
Stellung zu nehmen.

Dabei soll sich meine Stellungnahme nach dem Auftrag besonders auf die Themen

- bereichsspezifischer Datenschutz
- Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten und
- die Problematik des "Verdeckten Ermittlers"
konzentrieren.

Meine Stellungnahme wird weniger rechtstheoretisch orientiert sein, als sich vielmehr an dem Spannungsfeld zwischen den Notwendigkeiten praktischer Polizeiarbeit einerseits und der Beachtung der Grundrechte in der täglichen Praxis der Verbrechensvorbeugung und -bekämpfung andererseits orientieren. Damit ist zugleich ausgedrückt, daß Schwerpunkt meiner Stellungnahme der Bereich der Kriminalitätsbekämpfung sein wird. Diese Schwerpunktsetzung entspricht auch meinem dienstlichen Verwendungshintergrund und damit der Fundierung meiner Aussagen.

2. Notwendigkeit der Gesetzesnovelle

Die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bedingungen polizeilicher Arbeit haben sich in der vergangenen 15 Jahren drastisch verändert. Die Nutzung der Chancen moderner elektronischer Datenverarbeitung sowie anderer technischer Mittel für die polizeiliche Erkenntnisgewinnung haben einen großen Teil polizeilicher Tätigkeiten in eine andere rechtliche Qualität hineinwachsen lassen. Zugleich ist die Öffentlichkeit sensibler und grundrechtsbewußter geworden. Es wird allgemein von allen Zweigen der öffentlichen Verwaltung eine bewußtere und präzisere Beachtung verfassungsrechtlicher Bedingungen verlangt.

2.1 Von dieser Entwicklung ist der Bereich der Automatisierten Datenverarbeitung speziell im Bereich der Polizei besonders betroffen. Aber auch andere Formen polizeilichen Handelns müssen sich nunmehr an verschärften Grundrechtskriterien und Eingriffsbegriffen messen lassen.

Eine seit längerer Zeit andauernde Diskussion fand ihren Gipfelpunkt und verfassungsrechtlich entscheidenden vorläufigen Abschluß im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Volkszählungsgesetz von 1983.

Damit wurde erstmals verbindlich das "Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung" postuliert. Zugleich ergab sich vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips die Notwendigkeit, Umstände und Bedingungen möglicher Grundrechtseingriffe in verfassungsrechtlich einwandfreie Formen zu bringen.

2.2 Die Polizei sieht sich nunmehr vor die Situation gestellt, daß eine Vielzahl schon seit langem geläufiger Standardmaßnahmen im Licht neuerer Verfassungsentwicklung Eingriffqualität erhalten hat und somit der Ermächtigung bedarf.

Wurde z.B. bis zum Beginn der Achtziger Jahre noch eine polizeiliche Observation als sog. "schlicht-hoheitliches Handeln" angesehen, so ist diese Auffassung heute nicht mehr haltbar. Gleiches gilt für das millionenfach vorkommende Erheben und Verarbeiten personenbezogener Daten. Im Grundsatz hat sich also nicht die Art polizeilicher Tätigkeit verändert, sondern der rechtliche Rahmen.

Zugleich ist zu beachten, daß die Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung zusätzlich den bisherigen Datenerhebungs- und -verarbeitungsmaßnahmen eine neue, tiefer in die Grundrechte des Betroffenen eingreifende Qualität verleihen können. Insgesamt hat sich der "Eingriffsbegriff" zugunsten der verfassungsmäßigen Rechte des Bürgers gewandelt, parallel dazu erhält der Verfassungsgrundsatz von der "Verhältnismäßigkeit der Mittel" einen immer höheren Rang.

2.3 Die öffentliche Verwaltung sieht sich durch diese Entwicklung in ein Dilemma gestellt. Einerseits ist die Notwendigkeit bestimmter Handlungen unter dem Gesichtspunkt des auch dem Grundrechtsschutz dienenden Verwaltungshandelns evident. Die Polizei kann nicht z.B. Aufklärungsmaßnahmen einstellen oder auf das Sammeln von Erkenntnissen solange verzichten, bis für ihr Tätigwerden eine gesetzliche Grundlage geschaffen ist. Die Gefahren, die durch dieses zeitweilige Einstellen wesentlicher Bereiche polizeilicher Tätigkeit für die Grundrechte einer Vielzahl von Bürgern entstehen würde, wäre - auch und gerade unter Beachtung des Rechtsstaatsprinzips - nicht hinnehmbar.

Durch die Rechtssprechung wurde daher als Zwischenlösung der Polizei ein "Übergangsbonus" eingeräumt, der geordnetes und verfassungsgemäßes Verwaltungshandeln unter bestimmten Bedingungen bis zum Erlaß entsprechender gesetzlicher Bestimmungen zuläßt.

Andererseits kann nicht bestritten werden, daß dieser "Übergangsbonus" lediglich eine rechtstaatlich gerade noch vertretbare Zwischenlösung darstellt. Die Polizei ist also auf längere Sicht auf die Schaffung eindeutiger gesetzlicher Grundlagen angewiesen.

Hinzu tritt die Gefahr, daß in Teilen der Verwaltungsrechtsprechung der "Übergangsbonus" als nahezu abgelaufen angesehen wird. Es sind bereits erste Urteile von Verwaltungsgerichten ergangen, die die Polizei in Einzelfällen z.B. zur Vernichtung von Kriminalakten verpflichteten. Als Begründung wurde in einschlägigen Entscheidungen darauf verwiesen, daß die einzelnen Gesetzgeber es seit dem Volkszählungsurteil unterlassen hätten, für eindeutige gesetzliche Grundlagen zu sorgen und daß dieser Zustand nicht länger zum Nachteil des einzelnen, von den jeweiligen Grundrechtseingriffen betroffenen Bürgers hingenommen werden könne.

Diese Entwicklung verdeutlicht die Dringlichkeit, unter der der vorliegende Gesetzgebungsprozeß in Nordrhein-Westfalen steht. Zwar sind in diesem Land Urteile der oben beschriebenen Art noch nicht bekanntgeworden, bei einem längeren Zögern des Gesetzgebers ist aber auch hier die Gefahr zu befürchten, daß der Polizei wesentliche Instrumente der Gefahrenabwehr insbesondere auf dem Feld der Verhütung von Straftaten genommen werden.

3. Grundsatzbemerkungen

3.1 Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält - im Gegensatz zum Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion - in § 1, Abs. 1 eine Ergänzung bzw. Präzisierung der Aufgabenzuweisung an die Polizei.

Ich halte eine solche Präzisierung nicht nur von praktischen Standpunkt für wesentlich. Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit hat der Bürger einen Anspruch darauf zu wissen, welcher Zweig der öffentlichen Verwaltung für welche Aufgaben zuständig ist. Die Frage der Zuständigkeit ist genauso ein Kriterium der Rechtmäßigkeit wie Fragen der Eingriffsnorm oder der Verhältnismäßigkeit.

Selbstverständlich war auch nach der bisherigen Rechtslage die Polizei für die Verhütung von Straftaten zuständig.

Mit der hier vorgenommenen Formulierung wird jedoch die Position der Polizei im System staatlicher Eingriffsverwaltung deutlich und abgrenzbar beschrieben.

Die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach "bereichsspezifischen Regelungen" für den Datenschutz hat hier einen ersten Niederschlag gefunden. Diese Forderung bezieht sich nämlich nicht nur auf die Frage, was die öffentliche Verwaltung genau darf, sondern auch darauf, wer innerhalb der öffentlichen Verwaltung einen Eingriff in Grundrechte vornehmen darf.

3.2 Es ist die Frage zu prüfen, in welchem Verhältnis die polizeirechtlich geregelte Gefahrenabwehr zur weiteren gesetzlichen Aufgabe der Polizei, der Strafverfolgung, steht.

Die Beantwortung dieser Frage berührt sowohl das Problem des Vorranges verschiedener polizeilicher Aufgaben untereinander, als auch die Außenbeziehungen der Polizei zu anderen Trägern staatlicher Eingriffsbefugnisse, insbesondere zur Justiz.

3.2.1 Bei der Betrachtung des Verhältnisses von Gefahrenabwehr zur Strafverfolgung ist eine Rechtsgüterabwägung vorzunehmen. Polizeiliche Gefahrenabwehr schützt unmittelbar bedrohte Individualrechte, insbesondere beim Vorliegen konkreter Gefahrenlagen. Strafverfolgung schützt diese Individualrechtsgüter lediglich indirekt, nämlich durch die der Rechtsgüterverletzung entgegengesetzte Strafandrohung des Staates. Der mehr abstrakte "Strafanspruch" des Staates ist lediglich indirekt und langfristig auf Grundrechtsschutz hin angelegt. Stellt man im Einzelfall das konkret bedrohte Grundrecht eines Individuums dem abstrakten Strafanspruch des Staates gegenüber, so wird vom Prinzip her, unbeschadet der Lösung eines Einzelfalles, der Vorrang der Gefahrenabwehr vor der Aufgabe der Strafverfolgung anzunehmen sein. Dies ist auch Ergebnis des staatlichen Gewaltmonopoles, das es dem Bürger im Regelfall nicht selbst überlassen will, seine Rechtsgüter gewaltsam zu verteidigen, sondern ihn auf die Inanspruchnahme staatlicher Hilfe verweist. Ist der Bürger aber insoweit in seinen Verteidigungsrechten eingeschränkt, so leitet sich daraus sein Anspruch auf unmittelbare und konkrete Hilfe zu Abwehr ihm drohender Gefahren ab. Wenn der Bürger einen konkreten Anspruch auf Gefahrenabwehr durch die Polizei hat, so muß diese auch in die Lage versetzt werden, diesem Anspruch gerecht zu werden. Diese Forderung betrifft unmittelbar den Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung und die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten. Dieser Bereich dient in erster Linie nicht der zukünftigen Sicherung des abstrakten Strafanspruches des Staates, sondern der Abwehr zukünftiger Gefahren, die dem Bürger durch Straftaten für seine Grundrechte drohen. Vorbeugende Verbrechensbekämpfung und die Vorsorge für künftige Strafverfolgung ist also in erster Linie künftiger Grundrechtsschutz und erst in zweiter Linie Schutz eines zukünftigen staatlichen Strafanspruches.

3.2.2 Das Vorhergesagte betrifft unmittelbar das Verhältnis der Polizei zur Justiz. Die Kompetenz der Justiz beginnt erst mit dem Eintritt des individuellen Schadens, nämlich der begangenen Straftat. Eine Kompetenz der Justiz im Vorfeld der Strafverfolgung ist gesetzlich nicht gegeben. Soweit die Polizei justizielle Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung wahrnimmt, fehlt ihr ebenfalls die Kompetenz zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Die Beschränkung der Justiz auf die Strafverfolgung ist im übrigen auch Ergebnis der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung.

Die Pflicht der Polizei zur Abwehr der durch Straftaten drohenden Gefahren ist ihr originär als Bestandteil der Exekutive zugewiesen, sie ist nicht aus den ihr im justiziellen Bereich zugewiesenen Aufgaben abzuleiten.

Für den Bereich der konkreten Strafverfolgung besteht die Verantwortung und damit die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft. Diese Sachleitungsbefugnis kann sich aber lediglich innerhalb des Kompetenzrahmens der Staatsanwaltschaft auswirken. Wenn, wie oben dargelegt, die Polizei aus ihrer originären Verpflichtung zur Gefahrenabwehr auch die eigenständige Kompetenz zur Verhütung von Straftaten und zur Vorbereitung auf die Verfolgung künftiger Straftaten hat, so ergibt sich daraus, daß in diesem Bereich für eine Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft kein Raum besteht.

3.2.3 Gegenüber dem Komplex "Straftaten" ergibt sich eine Doppelfunktion der Polizei. Sieht sie sich einer konkreten, bereits verwirklichten Einzeltat gegenüber, handelt sie im justiziellen Bereich und unter der Gesamtverantwortung der durch die Strafprozeßordnung dazu berufenen Staatsanwaltschaft. Fehlt es an der konkreten Einzeltat, so hat sie in Bezug auf künftige Straftaten die ihr originär und eigenverantwortlich zugewiesene Gefahrenabwehrfunktion wahrzunehmen.

Aus dieser eigenständigen, gefahrenabwehrenden Funktion der Polizei bezüglich künftiger Straftaten heraus ergibt sich der kriminalstrategische Auftrag der Polizei, ein Auftrag, für den im Bereich der Justiz weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich eine Kompetenz zu erkennen ist.

- 3.3 Es wurde eingangs bereits auf die Notwendigkeit und die Dringlichkeit einer Anpassung der Rechtslage an die veränderten verfassungsrechtlichen und technischen Bedingungen polizeilichen Handelns hingewiesen.
- Das Ziel einer solchen Anpassung kann jedoch nicht sein, der Polizei über das bisher übliche und als notwendig erkannte hinaus weitere Kompetenzen einzuräumen.
- Die Notwendigkeit erweiterter Kompetenzen ist auch nicht erkennbar. Ziel der nunmehr erforderlichen Gesetzgebung ist vielmehr die Anerkennung einer veränderten Verfassungslage und die Anpassung an die gesteigerten Hürden, die vor einem Eingriff in Grundrechte aufgerichtet sind.
- Inhaltlich sollen in der Änderung des Polizeigesetzes im Wesentlichen nur solche Maßnahmen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden, die schon immer, z. T. seit Beginn einer organisierten staatlichen Verbrechensbekämpfung, zum Instrumentarium der Polizei gehörten. Die Polizei hat z.B. schon immer Störer observiert, Informationen über potentielle Straftäter gesammelt und auch sog. "V-Leute" zur Verbrechensvorbeugung eingesetzt.
- Erst ein geänderter "Eingriffsbegriff", der aus dem technischen und gesellschaftlichen Fortschritt erwächst, macht es notwendig, derartige Standartmaßnahmen auf eine präzise gesetzliche Grundlage, und zwar in Form einer Eingriffsermächtigung, zu stellen.

MMZ 10 / 2801

4. Stellungnahme zu Einzelaspekten

Im nachfolgenden Teil soll zu einzelnen, ausgewählten Aspekten des Gesetzgebungsvorhabens Stellung genommen werden. Dabei beschränke ich mich, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, auf die Bereiche, die für den Gesamtkomplex "Kriminalitätsbekämpfung" wesentlich erscheinen. Die Stellungnahme orientiert sich redaktionell am Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drucksache 10/3997) und bezieht Aspekte aus dem Gesetzesentwurf der F.D.P.-Fraktion an geeigneten Stellen mit ein.

4.1 zu § 1, Abs. 1 PolG

4.1.1 Straftatenverhütung galt schon immer als eine der klassischen polizeilichen Aufgaben im Rahmen der Gefahrenabwehr. Wenn es nunmehr erforderlich wird, diese Aufgabe expressis verbis in Gesetz aufzuführen, dann deshalb, um zum Einen die originäre Zuständigkeit der Polizei eindeutig festzuschreiben und dabei die notwendigen Abgrenzungen zu den Ordnungsbehörden vorzunehmen, zum Anderen, um die Rechtmäßigkeitsvoraussetzung "sachliche Zuständigkeit" unmißverständlich auszudrücken. Dies ist um so notwendiger, als, wie bereits dargelegt, in Lichte moderner Verfassungsinterpretation auch solche Maßnahmen Eingriffsqualität erlangt haben, die nach früherer Auffassung nicht an die strengen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines Grundrechtseingriffes gebunden waren. Durch die gesetzliche Fixierung der "Straftatenverhütung" im Aufgabenkatalog der Polizei wächst dieser keine neue, bisher nicht vorhandene Kompetenz zu, es wird vielmehr der bisherige in der Praxis bestehende und als notwendig erkannte Zustand festgeschrieben.

Mit dieser Präzisierung der Aufgabenzuweisung wird zugleich der verfassungsgerichtlichen Forderung nach "bereichsspezifischem Datenschutz" Rechnung getragen.

Es wird das Aufgabenfeld beschrieben, innerhalb dessen die Polizei Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überhaupt vornehmen darf.

Die Aufgabe "Straftatenverhütung" kann als Unterfall der Gefahrenabwehr gesehen werden.

Hierbei ist allerdings unbestreitbar das Problem zu sehen, daß Teile des Aufgabenfeldes "Straftatenverhütung" losgelöst von der bisherigen Notwendigkeit der "konkreten Gefahr" angesiedelt werden müssen.

Es könnte der Anschein erweckt werden, als solle die Kompetenz der Polizei in das Vorfeld der klassischen Gefahrenabwehr vorverlagert werden. Dies hätte zur Folge, daß die Polizei bereits sehr frühzeitig Überwachungs- und Eingriffskompetenzen eingeräumt bekäme, die ihr sozusagen die gesellschaftssanitären Rolle des "Großen Bruders" zuweisen würde.

Die Bedenken gegen eine solche Rollenzuweisung und Vorverlagerung polizeilicher Aufgaben mögen einen Beitrag dazu geleistet haben, daß der Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion ausdrücklich auf die Hineinnahme der Aufgabe "Straftatenverhütung" in den Katalog verzichtet und in § 1a des Entwurfes eine Legaldefinition des Gefahrenbegriffes vornimmt.

Ich halte diese Bedenken jedoch nicht zu zutreffend.

Es wurde bereits darauf verwiesen, daß auch im Gesetzentwurf der Landesregierung die Aufgabe der Polizei gegenüber den bisherigen Verhältnissen die gleiche bleibt, lediglich die rechtliche Qualifizierung dieser Aufgabe hat sich geändert. Fiele die Aufgabenzuweisung "Straftatenverhütung" weg, so hätte das zur Folge, daß dieses Feld klassischer staatlicher Daseinsvorsorge auf den Bereich unmittelbar vor der Begehung konkretisierbarer Individualstraftaten reduziert würde. Anderen staatlichen Institutionen ist diese

Aufgabe nicht zugewiesen, es entstünde eine nicht zu schließende Lücke im Schutz konkreter Grundrechte.

Fallbeispiel: Die Kriminalpolizei hat durch Auswertung ihres Meldedienstes die Erkenntnis gewonnen, daß bestimmte Einzelhandelsgeschäfte (z.B. Pelzgeschäfte oder Juweliere) durch bestimmte Begehungsformen des Einbruchsdiebstahles gefährdet sind. Konkrete Hinweise auf mögliche Tatorte oder Tatzeiten liegen nicht vor. Eine Polizeibehörde erbittet nun von der örtlichen Industrie- und Handelskammer die Anschriften einschlägiger Geschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich (= Datenerhebung !), um den Geschäftsinhabern Präventionsratschläge zu geben.

Fehlt in der Aufgabenzuweisung des Polizeigesetzes die Kompetenz zu Straftatenverhütung, so wird im vorliegenden Fall die Polizeibehörde mangels sachlicher Zuständigkeit nicht berechtigt sein, die Daten potentiell Einbruchgefährdeter von der Industrie- und Handelskammer zu erheben.

Unter den Bedingungen moderner Kriminalitätsformen kann ferner der Begriff der "Gefahr" nicht mehr im klassischen, sozusagen handgreiflichen Sinne gesehen werden. Im Bereich der Organisierten Kriminalität können gefährdende Strukturen entstehen und sich verfestigen, ohne daß bereits vordergründig von "konkreter Gefahr" im hergebrachten Sinne gesprochen werden kann. Eine organisationsverdächtige Kriminalitätsstruktur bildet bereits eine "konkrete Gefahr", ohne daß schon die "konkrete Gefahr" von individuell bestimmbaren Straftaten offenkundig zutage tritt.

Auch unter diesem Aspekt soll der Polizei keine neue, erweiterte Kompetenz zukommen, es ist vielmehr erforderlich, den Begriff der Gefahr anhand der kriminologisch erkennbaren Wirklichkeit neu zu definieren.

4.1.2 Der Aufgabenbereich "Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten" ist inhaltlich weitgehend von dem unter Ziff. 4.1.1 ausgeführten umfaßt. Diese Vorsorgemaßnahmen betreffen insbesondere den Teil kriminalpolizeilicher Nachrichten- und Erkenntnissammlung, der vor Beginn der Datenschutzdiskussion, insbesondere vor dem Volkszählungsurteil als unproblematisches, weil Grundrechte nicht tangierendes Verwaltungshandeln angesehen wurde. Daß diese Auffassung heute nicht mehr haltbar ist, wurde bereits ausgeführt. Andererseits ist das Sammeln kriminalpolizeilich relevante Erkenntnisse zu Einzelpersonen notwendig, wenn die Polizei ihrem Auftrag in ihrer Doppelfunktion, nämlich Abwehr künftiger durch Straftaten drohender Gefahren und Strafverfolgung nachkommen soll.

Fallbeispiel: Die Polizei sammelt in einer Kriminalakte Erkenntnisse zur Arbeitsweise (modus operandi) eines Straftäters. Dies soll dazu dienen, den potentiellen Straftäter im Wiederholungsfall zu überführen. Alleine durch diese Erkenntnis wird die Polizei in die Lage versetzt, die Gefahr einer weiteren, von dieser Person ausgehenden Gefahr abzumildern bzw. zu verhüten. Ferner bereitet sich die Polizei dadurch auf ihre zweite Aufgabe, die Strafverfolgung hinsichtlich der Taten dieser Person vor.

Auch für diesen Bereich gilt, daß der Polizei durch die gesetzliche Zuweisung der Aufgabe keine Kompetenzen erhalten soll, die nicht bereits implizit in ihrem bisherigen Auftrag enthalten waren.

4.1.3 Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält im Rahmen der Aufgabenzuweisung nicht mehr den Begriff der "Öffentlichen Ordnung". Die Notwendigkeit des Wegfalls dieser Aufgabenzuweisung ist nicht recht einsehbar. Es trifft sicher zu, daß unter den Bedingungen der heutigen Gesellschaft abweichende Verhaltensweisen entweder formell sanktioniert sind und damit dem Begriff der "Öffentlichen Sicherheit"

unterfallen oder aber als dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit zugehörig von staatlichen Eingriffen verschont bleiben müssen. Dennoch besteht ein schmaler Grenzbereich solcher Verhaltensweisen, die zwar nicht formell sanktioniert sind, aber dennoch Grundrechte Dritter so sehr tangieren, daß es der Bürger nicht verstehen würde, würde sich die staatliche Gewalt völlig von dem Problem abwenden. Erkennt man dies an, so ergibt sich die Notwendigkeit, den Schutz der "Öffentlichen Ordnung" nicht nur den Ordnungsbehörden anzuvertrauen, sondern im Wege der subsidiären Zuständigkeit auch der Polizei eine entsprechende Kompetenz zuzuweisen. Es wäre unter dem Gesichtspunkt einer bürgerbezogenen und bürgernahen Verwaltung nicht verständlich zu machen, würde die Polizei im Falle einer derartigen Ordnungsstörung lediglich auf die Zuständigkeit der im Regelfall nicht unmittelbar präsenten Ordnungsbehörde verweisen, selbst ein Einschreiten aber ablehnen müssen.

4.2 zu § 8b, Abs. 3 PolG

Die Vorschrift übernimmt das Verbot bestimmter, menschenrechtswidriger Vernehmungsmethoden aus § 136a StPO in den Geltungsbereich des Gefahrenabwehrrechtes. Für den Bereich der Strafverfolgung bedarf es keiner Diskussion, daß kein Beschuldigter durch menschenunwürdige staatliche Verhaltensweisen dazu genötigt werden darf, an seiner eigenen Verurteilung mitzuwirken.

Bezüglich der in § 136a StPO in gleicher Weise verbotenen Täuschung zum Nachteil des Beschuldigten bedarf es im Bereich der Gefahrenabwehr einer differenzierten Betrachtungsweise, die sich an folgendem Fallbeispiel erläutern läßt:

Bei einer Kindesentführung nimmt die Polizei im Rahmen einer Geldübergabe den tatverdächtigen Geldabholer fest. Nach dem Prinzip des Vorranges der Gefahrenabwehr steht die Polizei nunmehr vor dem Problem, das Leben des immer noch versteckten entführten Kindes zu retten. Nach der absolut geltenden Vorschrift des § 8b, Abs. 3 PolG wäre es der Polizei verboten, den Entführer durch Täuschungsmaßnahmen zur Preisgabe des Kindesversteckes zu veranlassen. Es wäre z.B. nicht erlaubt, den Entführer über das vorgetäuschte Geständnis möglicher Mittäter zu einer Aussage zum Kindesversteck zu bewegen, oder ihn unter Vortäuschung freien Geleites freizulassen und anschließend zum Kindesversteck observierend zu begleiten.

Ich bin mir der Problematik bewußt falscher Aussagen durch Träger öffentlicher Gewalt durchaus bewußt. Es wäre auch selbstverständlich, daß auf diese Weise erlangte Erkenntnisse keinesfalls im Strafverfahren gegen den Entführer verwendet werden dürfen. Angesichts des hohen Ranges des zu schützenden Rechtsgutes muß aber die Überlegung Platz greifen, ob nicht sowohl eine Einschränkung der Strafverfolgungsmöglichkeiten ebenso hinzunehmen ist wie eine Einschränkung des in § 136a StPO auch gegen Täuschungsmaßnahmen geschützten Persönlichkeitsrechtes des Entführers.

4.3 zu § 9, Abs. 1, Ziff. 2c:

In der Vorschrift findet der Begriff des "gesuchten Straftäters" Verwendung. Dies ist mißverständlich. Bei strenger Auslegung kann damit nur eine Person gemeint sein, die wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt ist und zudem wegen dieser Straftat gesucht wird. Auf andere, lediglich tatverdächtige Personen kann wegen der Geltung der Unschuldsvermutung der Begriff des "Straftäters" nicht angewendet werden. Zur Präzisierung sollte zumindest der Begriff "gesuchte Straftatverdächtige" oder eine ähnliche Formulierung gebraucht werden.

4.4 zu § 9, Abs. 1, Ziff. 7 und 8: _

4.4.1 Es ist ausdrücklich zu begrüßen, daß in dieser Vorschrift eine Abkehr von in früheren Entwürfen vorkommenden enumerativ aufzählenden Deliktskatalogen stattgefunden hat. Die hier gewählte Formulierung "Straftaten von erheblicher" Bedeutung läßt einerseits der Reaktion auf die kriminologische Entwicklung genügend Raum, verpflichtet die Polizei bei Anwendung ihrer Eingriffsbefugnisse aber erneut und gezielt auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und damit auf den Schutz verfassungsrechtlicher Grundwerte.

4.4.2 Nach Ziff. 8 der Vorschrift darf die Polizei auch die Identität solcher Personen feststellen, die lediglich Kontaktpersonen möglicher künftiger Straftäter sind. Es ist nicht zu bestreiten, daß diese Kontaktpersonen von dem "klassischen Störerbegriff" im Sinne einer Kausalkette zwischen handelnder Person und konkreter Gefahr nicht umfaßt sind. Dennoch erscheint es in den im Gesetzentwurf aufgeführten besonderen Fällen erforderlich, der Polizei die Berechtigung zur Identitätsfeststellung auch dieser Personen zuzuweisen. Die zu verhütende Gefahr kann sich auch, unabhängig von eigenem Handeln oder gar Verschulden, in den hier genannten Personen realisieren. Hätte die Polizei diese Befugnis nicht, so wäre sie in der Verwirklichung ihres gesetzlichen Auftrages der Straftatenverhütung deutlich beschnitten. Dies würde bedeuten, daß es der Polizei verwehrt wäre, den gesamten Umfang und das Ausmaß der von der in Ziff. 7 genannten Person drohenden Gefahr richtig abzuschätzen. Die Gefahr, die sich aus dem Kontakt der betroffenen Person und dem potentiellen Straftäter ergibt, bliebe bis zum Eintritt eines tatsächlichen Schadens unerkannt.

Fallbeispiel: Im Bahnhofsbereich einer Großstadt kommt es verstärkt zu Raubüberfällen bzw. Erpressungen z.N. Homosexueller, begangen durch sog. "Strichjungen". Die Polizei stellt einen dieser potentiellen, ihr bekannten Straftäter bei Kontaktgesprächen mit einer unbekannt Person fest. Die Polizei hat die Personalien dieses möglichen späteren Raubopfers bzw. späteren Zeugen festzustellen, um im Falle einer späteren Straftat Erkenntnisse zum Anbahnungsverhalten, aktuelle Personenbeschreibungen oder aber auch zum entlastenden Alibi eines dann Tatverdächtigen zu erhalten.

4.5 zu § 9b, Ziff. 5 und 6 :

Beide Teile der Vorschrift sind Ausfluß des klassischen polizeilichen Gefahrenabwehrauftrages. Sie dienen insbesondere der Vorbeugung gegen terroristische Anschläge. Das Lagebild in diesem Kriminalitätsbereich war in den letzten Jahren zunehmend von einer Verlagerung der Anschlaggefährdung zum Nachteil von Repräsentanten des öffentlichen Lebens aus der "zweiten Linie" geprägt (s. Anschläge z. N. von Braunmühl oder Tietmeyer). Zur Verhütung derartiger, das höchstwertige Rechtsgut "Leben" besonders gefährdender Gefahrenlagen ist es einerseits erforderlich, die Daten der möglicherweise betroffenen Personen selbst, andererseits aber auch in Einzelfällen die Daten von Personen zu erheben, die sich im beruflichen oder privaten Umfeld der zu schützenden Person aufhalten. Diese Maßnahme dient dazu, bevorstehende terroristische Anschläge, die in der Regel einer längeren Vorbereitung durch die Täter bedürfen, rechtzeitig zu erkennen und die Lebensgefahr für die Betroffenen abzuwehren.

Die Ermächtigung aus Ziff. 5 hat aber nicht nur im Bereich der Verhütung terroristischer Anschläge Relevanz.

Bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erweist es sich immer mehr als notwendig, Zeugen vor z. T. lebensbedrohenden Beeinflussungen aus dem Täterbereich zu schützen.

4.6

zu § 9c :

Im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen ist es eine wesentliche Aufgabe der Polizei, die Versammlungsteilnehmer in der Ausübung ihres Grundrechtes zu schützen. Das Recht aus Art.8 ist eines der Schutzgüter aus § 1 PolG. Polizeiliche Maßnahmen richten sich in diesem Zusammenhang also nicht gegen Versammlungsteilnehmer in Ausübung ihres Grundrechtes, sondern vornehmlich gegen solche Störer, die wegen Mißachtung des Friedlichkeitsgebotes aus Art.8 GG nicht den Schutz dieses Grundrechtes in Anspruch nehmen können. Unter diesem Aspekt ist die Ermächtigung, bei Vorliegen konkreter Gefahrenlagen auch im Rahmen öffentlicher Versammlungen Daten erheben und in Einzelfällen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen zu können, im Polizeirecht anzusiedeln. Die Schutzfunktionen des Versammlungsgesetzes richten sich vorwiegend gegen Beeinträchtigungen des Versammlungsgrundrechtes durch die Öffentliche Gewalt. Erfolgen diese Störungen jedoch von Seiten solcher Personen, die den Schutz des Versammlungsrechtes ohnehin nicht in Anspruch nehmen können, so ist die entsprechende Aufgabenzuweisung und Ermächtigung dem allgemeinen Polizeirecht in seiner Schutzfunktion gegen Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Dritte zu entnehmen.

Dieser Schutz vor Beeinträchtigungen friedlicher Versammlungen hat primär durch sofortiges Erkennen und Unterbinden zu erfolgen. Eine zweite Schutzfunktion ist in der Gewährleistung effektiver Strafverfolgung enthalten. Unter diesem Aspekt ist die - sehr eingeschränkt erteilte - Ermächtigung zu Bild- und Tonaufnahmen in Beziehung zu der eingangs dargelegten polizeilichen Aufgabe der Straftatenverhütung und Vorbereitung auf die Strafverfolgung zu setzen.

4.7 zu § 9 d: _

4.7.1 Der Einsatz der in § 9 d genannten "Besonderen Mittel der Datenerhebung" muß auf einzelne, besonders schwerwiegende Fälle der Gefahrenabwehr beschränkt bleiben, da die genannten "Besonderen Mittel" intensiv in die Rechte des Betroffenen eingreifen.

So ist z.B. der sog. "Lauschangriff", d.h. das Feststellen des gesprochenen Wortes, auf die Fälle der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr etwa im Verlauf einer Geiselnahme oder Entführung zu beschränken. In diesen Fällen ist der erwähnte Rechtseingriff aber auch notwendig. Der befreiende Zugriff durch polizeiliche Spezialeinheiten zur Abwehr einer Geiselnahme hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn vorher alle Aufklärungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden konnten. Nur durch die Aufklärung der Verhältnisse innerhalb des Tatortes der Geiselnahme können Erkenntnisse zu Zahl, Art und Gefährlichkeit der Täter, ihre Bewaffnung, ihr physischer und psychischer Zustand und ihre Verteilung innerhalb des Tatortes gewonnen werden. Gleiches gilt für notwendige Erkenntnisse zum Zustand der Geiseln. Die o.a. Aufklärungsmaßnahmen können im Übrigen auch dazu dienen, von einem gewaltsamen Zugriff Abstand zu nehmen, weil sich die Entspannung der Lage andeutet. Angesichts des hohen Ranges der hier zu schützenden Rechtsgüter muß der sicherlich nicht unerhebliche Eingriff in die Grundrechtsposition des Betroffenen hingenommen werden.

4.7.2 Die Vorschrift des § 9 d, Abs. 2, Ziff. 2 beschränkt die "Besonderen Mittel" der Datenerhebung auf die vorbeugende Bekämpfung von Verbrechen und gewohnheits-, gewerbs- oder bandenmäßig begangene Vergehen. Bezüglich der Mittel der Observation und des Einsatzes von V-Leuten erscheint diese Beschränkung nicht sachgerecht und überzogen.

Fallbeispiel: Die Polizei erhält zuverlässige Hinweise, daß eine bestimmte, ihr bekannte Person Vorbereitungen zu einem qualifizierten Einbruch trifft. Die Erkenntnisse können z.B. darauf beruhen, daß diese Person Mittäter sucht oder sich spezielles Einbruchswerkzeug beschafft. Strafrechtlich ist ein Einschreiten nicht möglich, da sich das Tun des Täters im Bereich der straflosen Vorbereitungshandlung bewegt. Der Nachweis des gewerbs-, gewohnheits- oder bandenmäßigen Handelns dürfe ebenfalls nicht problemlos zu Bei Anwendung der Vorschrift im vorliegenden Gesetzentwurf wäre es der Polizei verwehrt, die betroffene Person zu observieren und bei Beginn der Tatausführung festzunehmen. Die Polizei wäre darauf verwiesen, die Tat erst geschehen und den Schaden erst eintreten zu lassen, obwohl sie die tatsächliche Möglichkeit gehabt hätte, die Gefahr vorher abzuwenden.

Die Vorschrift schließt ferner die Anwendung der Mittel der Observation und des Einsatzes von V-Leuten zur vorbeugenden Bekämpfung erheblicher Straftaten nach § 29, Abs. 3 BtmG aus. Hier handelt es sich um Vergehenstatbestände, die eine erhebliche Gefährdung für die Betroffenen beinhalten.

Fallbeispiel: Die Polizei erfährt, daß eine Person demnächst Rauschgift in nicht geringer Menge erwerben (§ 29, Abs. 3, Ziff. 4 BtmG) und dieses Rauschgift auch an Personen unter 18 Jahren abgeben wird (§ 29, Abs. 3, Ziff. 3 BtmG). Würde der vorliegende Gesetzentwurf so realisiert, wäre es der Polizei nicht erlaubt, durch Observation oder Einsatz eines V-Mannes den Lager- oder Übergabeort des Rauschgiftes festzustellen und so die erhebliche Gefahr für Leben und Gesundheit Dritter abzuwenden.

Angesichts der besonderen Gefährlichkeit der Rauschgiftkriminalität erscheint der durch die Maßnahmen der Observation bzw. V-Mann-Einsatz erfolgte Grundrechtseingriff als geringerwertig gegenüber dem zu schützenden Rechtsgut.

4.7.3 Im § 9d, Abs. 5 wird der Einsatz des sog. "Personenschutzsenders" vom Richtervorbehalt ausgenommen. Die Notwendigkeit des Personenschutzsenders ergibt sich aus den besonderen Gefahrenlagen, denen eingesetzte Beamte bei der Bekämpfung insbesondere der Rauschgiftkriminalität ausgesetzt sind. Der Einsatz eines Polizeibeamten als sog. "Scheinaufkäufer" wäre kaum zu vertreten, wenn nicht durch technische Maßnahmen für den Schutz des Beamten gesorgt wäre. Diese Maßnahmen beinhalten notwendigerweise gleichzeitig das Abhören des gesprochenen Wortes der Personen, mit denen der Beamte in Kontakt tritt. Für diesen, zwangsläufig mit der Abwehr von Lebensgefahr für den Beamten verbundenen Grundrechtseingriff bedarf es der Ermächtigung. Insgesamt handelt es sich um eine typische Maßnahme ausschließlich zur Abwehr einer konkreten Gefahr.

4.8 zu § 9_e:

4.8.1 Grundsätzlich ist zu den Formen Organisierter Kriminalität anzumerken, daß sich diese durch Maßnahmen strikter Abschottung in horizontaler wie vertikaler Hinsicht auszeichnet. Planungs-, Finanzierungs-, Handlungs- und Absatzebene sind voneinander getrennt.

Organisiertes Verbrechen ist durch z.T. rigorose Absicherungsmaßnahmen gegenüber der Strafverfolgung geprägt. Dies bedeutet sowohl die Einflußnahme auf Zeugen, die bis zu lebensbedrohendem Verhalten gehen kann, als auch "Schutz- und Fürsorgemaßnahmen" zugunsten der in Verdacht geratenen Mitglieder der eigenen kriminellen Struktur.

Unter Ziff. 4.1.1 habe ich bereits etwas zur der Gefahr ausgeführt, die von derartigen Organisationsstrukturen ausgehen kann, wenn sie sich einmal verfestigt haben. Als kurzgefaßtes Ergebnis einer seit Jahren in Fachkreisen und im politischen Bereich zur Frage der Organisierten Kriminalität geführten Diskussion kann festgehalten werden, daß in der Bundesrepublik Deutschland zwar noch keine mafiaähnlichen oder "cosa nostra"-artigen kriminellen Strukturen bestehen, wie z.B. in Süditalien oder den U S A. Es ist aber nicht zu verkennen, daß auch

MMZ10 / 2801

in Deutschland Ansätze zu derartigen Deliktsformen anzunehmen sind. Dabei gehört es zu den Kennzeichen Organisierter Kriminalität, daß sie sich nicht auf bestimmte, möglicherweise typische Delikte konzentriert, sondern nach geradezu marktwirtschaftlichen Gesichtspunkte ihre Aktivitäten auf die Bereiche größtmöglichen Profites zu konzentrieren sucht. Als ein solcher Bereich größtmöglichen Profites ist nicht nur der Rauschgift- oder Falschgeldhandel zu nennen. Gleichermaßen ist auch das Wirtschaftsleben (Wirtschaftskriminalität), der Bereich des Umweltschutzes (Atommülltransporte) oder das Feld des internationalen Waffen- und illegalen Anlagenhandels anzuführen.

- 4.8.2 Derartig organisierte und abgeschottete Kriminalitätsformen erweisen sich gegenüber herkömmlichen polizeilichen Methoden der Erkenntnisgewinnung als weitgehend resistent. Eine erfolgreiche Abwehr der von dieser Art Kriminalität drohenden Gefahren kann nur durch Nutzbarmachung von "Insider-Wissen" erfolgen. Aussagen von Zeugen oder Betroffenen sind naturgemäß kaum zu erwarten. Strafprozessuale Maßnahmen sind erst nach Vorliegen des notwendigen Tatverdachtes im Sinne der StPO und dann nur zum Zweck der Strafverfolgung angezeigt. Es wird sich aber als notwendig erweisen, Strukturen Organisierten Verbrechens bereits im Vorfeld der Begehung konkreter Straftaten zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken, mindestens aber die notwendige Vorsorge für die Verfolgung künftiger, aus diesem Bereich drohender Gefahren zu treffen. Als erfolgversprechendes Mittel der Gefahrenabwehr bietet sich der Einsatz von Polizeibeamten als "Verdeckte Ermittler" an. Im vorliegenden Entwurf sind begrüßenswerterweise sowohl eine Legaldefinition des Verdeckten Ermittlers (§ 9e, Abs. 1) als auch eine genaue Grenzziehung seiner Kompetenzen enthalten. Als wesentlich erscheint mir die Bezugnahme auf den Status des

Verdeckten Ermittlers als Polizeivollzugsbeamter. Damit ist klargestellt, daß der Verdeckte Ermittler keinen Sonderstatus hinsichtlich seiner strafprozessualen und beamtenrechtlichen Pflichten hat, sondern, auch bei seinem Einsatz im Rahmen der Gefahrenabwehr, voll dem Legalitätsprinzip und dem Verbot der Begehung eigener Straftaten unterliegt. Damit ist klargestellt, daß es sich bei dem hier zugelassenen Instrument nicht um einen "under cover agent" US-amerikanischer Prägung oder andere, abenteuerliche Konstruktionen handeln darf. Der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers kann sich nur im Rahmen der Verfassungs- und Rechtsordnung vollziehen. Dies erfordert die Ermächtigung aus § 9e, die zugleich die Umstände und Grenzen des VE-Einsatzes beschreibt.

- 4.8.3 In § 9 e, Abs. 2, Ziff. 2 des Entwurfes findet sich die gleiche Problematik wie in § 9 d, Abs. 2, Ziff. 2 (s. auch Ziff. 4.7.2 meiner Ausführungen)
Auch hier stellt sich die Frage, ob nicht einzelne Gefährdungstatbestände nicht auch dann zu ihrer Abwehr den Einsatz eines Verdeckten Ermittlers notwendig machen können, wenn es sich nicht um Verbrechenstatbestände oder die im Entwurf beschriebenen qualifizierten Begehensformen von Vergehenstatbeständen handelt.
- 4.8.4 Zur Legendentreue eines Verdeckten Ermittlers gehört nicht nur das Vorweisen entsprechender Accessoires (Fahrzeug, Bar-mittel, Bekleidung etc.), sondern der Aufbau einer entsprechenden, in sich schlüssigen Identität. Zu diesem Identitätsaufbau sind auch entsprechende Personalpapiere, Fahrzeugzulassungen etc. erforderlich. Das Unterlassen derartiger Abdeckungsmaßnahmen stellt den Erfolg des Einsatzes des Verdeckten Ermittlers von vorneherein in Frage und gefährdet im übrigen den Beamten in einer Weise, daß sein Einsatz kaum noch zu rechtfertigen ist. Innerhalb des Identitätsaufbaues ist die Teilnahme am Rechtsverkehr unter der Scheinidentität notwendig, so z.B. beim Anmieten einer Wohnung.

Bei der vorbeugenden Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität kann sogar die Gründung von Scheinfirmen notwendig werden, da nur unter dem Deckmantel der vermeintlichen Teilnahme am Wirtschaftsverkehr ein Aufbrechen wirtschaftskrimineller Strukturen möglich sein wird.

4.9 zu § 11 ff. PolG :

Die nachfolgende Ausführungen behandeln den Komplex der Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung durch die Polizei zum Zwecke der Gefahrenabwehr als Gesamtheit.

Dabei wird auf einzelne Aspekte der Gefahrenabwehr individuell eingegangen, nicht aber auf einzelne Teilbereiche der Gesetzesformulierung.

4.9.1 Fälle der unmittelbaren Gefahrenabwehr

4.9.1.1 Zu den polizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr gehört die Bearbeitung von Vermisstenfällen, wobei bezüglich vermisster Erwachsener eine Zuständigkeit der Polizei nur in den Fällen anzunehmen ist, in denen die vermisste Person Opfer eines Unfalls, einer Straftat oder eigener, krankheits- oder altersbedingter Ausfallerscheinungen geworden sein kann. Die Mehrzahl polizeilich zu bearbeitender Vermisstenfälle bezieht sich auf Kinder und Jugendliche. Der überwiegende Anteil dieser Vermisstenfälle wird durch Kinder und Jugendliche verursacht, deren Abgängigkeit aus dem Elternhaus oder aus Heimunterbringung kein Einzelfall ist. Zur Verhütung der diesen Kindern und Jugendlichen drohenden Gefahren ist der Rückgriff auf die Erkenntnisse notwendig, die bei der Aufklärung eines vorangegangenen Vermisstenfalles dieser Person angefallen sind, also die Frage nach dem Reiseweg, Aufenthaltsort, Kontakt- oder Anlaufperson des Vermissten.

- 4.9.1.2 Wird der Polizei ein Suizidversuch bekannt, so hat sie zu prüfen, ob mit diesem Suizidversuch strafrechtlich relevantes Verhalten einhergegangen ist. Wird diese Frage verneint, so endet in der Regel die polizeiliche Aufgabe. Im Einzelfall kann aber, bei Anlegen eines strengen Maßstabes, das Vorhalten von Unterlagen über diese suizidgefährdete Person erforderlich werden. Dies ist dann der Fall, wenn die Art und Weise des Suizidversuches im Wiederholungsfall Gefahren für Dritte verursachen könnte oder wenn die Unterlagen für die Beurteilung der Ernsthaftigkeit künftiger Suizidandrohungen der betroffenen Person und damit für die rechtzeitige Einleitung gefahrenabwehrender Maßnahmen (Personenfahndung) erforderlich sind.
- 4.9.1.3 Polizeilich gespeicherte Daten, insbesondere in Form von Kriminalakten oder sog. "Personengebundenen Hinweisen" üben eine wesentliche gefahrenabwehrende Funktion aus, wenn erneut gegen die Person eingeschritten werden muß. Der Hinweis auf ein mögliches Widerstandsverhalten, eine Gewalttätigkeit (auch des persönlichen Umfeldes) oder die Bewaffnung des Betroffenen dient dazu, Gefahren im Vorfeld polizeilicher Maßnahmen zu erkennen und die Taktik des Einschreitens rechtzeitig darauf abzustellen. Dies dient nicht nur dem Schutz für Leib und Leben der eingesetzten Polizeibeamten oder unbeteiligter Dritter. Polizeiliche Erkenntnisse in diesem Bereich tragen auch dazu bei, durch geplante und angepaßte Einsatzmaßnahmen eine negative Sofortreaktion mit möglicherweise nachteiligen Folgen für den Betroffenen selbst zu vermeiden.
- 4.9.1.4 Hinweise auf mögliche gefahrenbegründende Verhaltensweisen des Betroffenen sind auch zum Schutz der Rechtsgüter Dritter erforderlich.

Fallbeispiel: Ein Familienvater tötete vor ca. 10 Jahren seine dreijährige Tochter und versuchte, seine im siebten Monat schwangere Ehefrau zu erstechen. Im Strafverfahren wurde die völlige Schuldunfähigkeit des Täters aufgrund einer schizophrenen Erkrankung festgestellt, der Täter in ein Landeskrankenhaus eingewiesen. Auch heute noch besteht aus ärztlicher Sicht die Gefahr, daß der Betroffene seine Ehefrau mit nur pathologisch begründbarem Haß verfolgt und ggf. versuchen würde, sie zu töten.

In der bei einer Polizeibehörde über diesen Täter angelegten Kriminalakte ist der Vermerk angebracht, daß im Fall des Entweichens des Betroffenen aus dem Landeskrankenhaus die inzwischen geschiedene Ehefrau unverzüglich in polizeiliche Schutzmaßnahmen einzubeziehen ist.

- 4.9.1.5 Erkenntnisse aus kriminalpolizeilichen Unterlagen sind für die Erfüllung weiterer, der Polizei gesetzlich zugewiesener Aufgaben erforderlich. Im Rahmen der Prüfung waffenrechtlicher Erlaubnisse (originäre Zuständigkeit der Polizei) muß die Frage der Zuverlässigkeit eines Antragstellers beurteilt werden. Der Rückgriff auf den Auszug aus dem Bundeszentralregister reicht hier nicht aus, da dort nicht die möglicherweise beurteilungsrelevanten Einzelheiten einer Erkenntnis verzeichnet sind. Gerade das sensible Feld des Waffenrechtes bedarf einer umfassenden Entscheidungsgrundlage, will nicht die Polizei als waffenrechtliche Entscheidungsbehörde Gefahr laufen, einem unzuverlässigen Bewerber die Genehmigung zum Erwerb von Schußwaffen zu erteilen. Der Gesetzgeber hat nicht umsonst aus dem Bereich des Ordnungsrechtes die waffenrechtliche Kompetenz originär der Polizei zugewiesen, da hier über ein erheblich höheres Maß an Gefährdungserkenntnissen verfügt werden kann, als sie der allgemeinen Ordnungsbehörde zur Verfügung stehen können.

4.9.2 Fälle der Straftatenverhütung und Vorbereitung auf künftige Strafverfolgung

Grundsätzliche Bemerkungen zur polizeilichen Aufgabe in diesem Problemfeld wurden bereits unter Ziff. 3 dieser Stellungnahme erörtert.

Die Erfüllung dieser polizeilichen Aufgaben wird wesentlich auch im Bereich der Sammlung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Erkenntnisse realisiert.

Auch in diesem Bereich würde es nicht ausreichen, die Polizei lediglich auf die Erkenntnisse aus dem Bundeszentralregister zu beschränken. Die dort vorhandenen Erkenntnisse sind für die polizeiliche Aufgabe der Gefahrenabwehr im weitesten Sinne nicht geeignet.

4.9.2.1 Kriminalpolizeiliche Unterlagen enthalten im Regelfall Angaben zum modus operandi, der Arbeitsweise eines Tatverdächtigen. Dies umfaßt auch polizeiliche Erkenntnisse zu Mittätern, bevorzugtem Diebesgut, Absatzwegen, Verstecken, Flucht- und Vernehmungsverhalten.

Wenn auch die kriminologische Theorie vom modus operandi und der Perseveranz, also der Delikts- und Verhaltenstreue eines Täters, in jüngster Zeit in kriminologischen Fachkreisen in die Diskussion geraten ist, kann derzeit an ihrer grundsätzlichen Gültigkeit keine ernsthafter Zweifel bestehen.

4.9.2.2 Die oben aufgeführten Erkenntnisse dienen der zukünftigen Verfolgung von Straftaten, die von der betroffenen Person begangen werden. Das Vorliegen dieser Erkenntnisse bei der Polizei erfüllt zunächst einen unmittelbaren gefahrenabwehrenden Zweck in der Person des Betroffenen, der sich durch das Bewußtsein, im Wiederholungsfall als möglicher Tatverdächtiger der Polizei sofort bekannt zu werden, von der Begehung weiterer Straftaten abhalten läßt.

Wesentliches Element der Vorbereitung auf künftige Strafverfolgung ist, daß die Polizei durch Rückgriff auf ihre Erkenntnisse aus Vortaten eine Wiederholungstat desselben Täters effektiver ermitteln und damit erst eine erfolgreiche Strafverfolgung ermöglichen kann. Aber auch bei anderen, nicht einschlägigen Taten der betroffenen Person dient das Vorliegen von Informationen über den Tatverdächtigen der effektiveren und schnelleren Aufklärung der Tat, ggf. aber auch im Gegenschluß der Entlastung eines sonst möglicherweise Tatverdächtigen.

4.9.2.3 Polizeiliche Erkenntnisse über eine später möglicherweise tatverdächtige Person dienen auch als Vorbereitung auf das strafprozessuale Element der Rückgewinnungshilfe. Damit wird der Aspekt des Schutzes des Eigentums des von einer Straftat Betroffenen eingeführt, ein unmittelbarer Effekt der Gefahrenabwehr erreicht.

4.9.2.4 Als Spezialfall der Datenspeicherung sei die Anlage von sog. "Lichtbildvorzeigekarteien" erwähnt. Hierbei handelt es sich um ein klassisches Instrument vorbeugender Verbrechensbekämpfung. Die Lichtbildkartei ist ein unverzichtbares kriminalistisches Hilfsmittel in allen Fällen, in denen es zu einer unmittelbaren visuellen Konfrontation zwischen Täter und Geschädigtem/Zeugen kommt. Dies betrifft insbesondere schwerwiegende Fälle der Gewaltkriminalität wie Vergewaltigungen, Raubdelikte, Körperverletzungsdelikte und ähnliche. Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen sind bereits jetzt strenge Maßstäbe zur Aufnahme eines Lichtbildes in die Lichtbildvorzeigekartei anzulegen. Wegen der eingangs erwähnten geänderten verfassungsrechtlichen Bedingungen bedarf auch dieses kriminalistische Hilfsmittel nunmehr der Ermächtigung aus § 11 a PolG.

4.9.3 Problematisch erscheint mir der Deliktskatalog aus § 11 a, Abs. 3, Ziff. 1 des Gesetzentwurfes. Dieser Deliktskatalog schließt die Speicherung von Kontaktpersonen solcher Personen aus, von denen zukünftig die Begehung sog. "einfacher" Diebstähle nach § 242 StGB zu erwarten ist. Die kriminalistische Erfahrung, insbesondere der jüngsten Zeit, zeigt aber, daß sich hinter solcher "einfachen" Begehungsweise wie Taschen- oder Trickdiebstählen oftmals durchorganisierte Täterbanden verbergen. Den dahinterstehenden Hehler- und Absatzstrukturen ist aber nur beizukommen, wenn die Möglichkeit besteht, über die Kontaktpersonen der potentiellen Straftäter Hintermänner zu ermitteln. Dies ist um so notwendiger, als in zahlreichen Fällen Minderjährige oder strafunmündige Kinder als Täter vorgeschoben wurden, die eigentlichen Drahtzieher jedoch nur unter größten Schwierigkeiten zu ermitteln waren. Auch der Schutz der in die Kriminalität gedrängten Kinder macht es erforderlich, der Polizei die Ermächtigungen aus § 11 a, Abs. 3 auch in Fällen des § 242 StGB einzuräumen.

4.10 zu § 11 d: _

Die Ermächtigung, auch ausländischen öffentlichen Stellen personenbezogene Daten zu übermitteln, ist eine notwendige Ausgleichsmaßnahme zum im sog. "Schengener Abkommen" vorgesehenen Wegfall der Grenzkontrollen ab dem 1.1.1990. Der sich dann verstärkt ergebenden Gefahr grenzüberschreitender, insbesondere organisierter Kriminalität kann nur durch verstärkte Kooperation der europäischen Polizeibehörden begegnet werden. Eine mögliche polizeiliche Reaktionsform liegt im verstärkten Austausch von Informationen. Dies bedarf der Rechtsgrundlage.

4.11 zu § 11 h PolG: _

Die Vorschrift soll der Polizei im gefahrenabwehrenden Bereich die Befugnis zur Rasterfahndung geben. Diese Ermächtigung wird

sinnvollerweise auf wenige, besonders schwerwiegende Fälle zu beschränken sein.

Hierbei ist insbesondere an Ermittlungen zum Verbringungsort einer entführten Person oder zum Lagerort von Sprengstoff oder Gift zu denken. Mindere Gefahrenlagen scheiden, schon wegen des organisatorischen Aufwandes, als Anwendungsfälle aus. Zu beachten ist allerdings das bereits in Ziff. 4.1.1 erwähnte Adressatenproblem.

4.12 zu § 19, Abs. 3, Nr. 1 c

Auch hier findet sich im Gesetzentwurf der Begriff des "gesuchten Straftäters". Hierzu wird auf die Ausführungen in Ziff. 4.3 verwiesen. Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint auch hier eine Präzisierung erforderlich.

5. Zusammenfassung

5.1 Der Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei stellt sich als komplexe Regelung einer äußerst komplexen Materie dar.

Beeindruckend erscheint das geradezu filigrane Regelwerk im Bereich der Datenverarbeitung.

Ich hätte als Praktiker einen Lösungsweg über eine sehr präzise Aufgabenzuweisung, verbunden mit mehr generalklauselartigen Ermächtigungen bevorzugt. Angesichts der Rechtsentwicklung, insbesondere im Bereich des Persönlichkeits- und Datenschutzrechtes, ist aber eine Lösung wie die vorliegende vermutlich die unter verfassungsrechtlichen Aspekten sicherere.

5.2 Zusammenfassend erscheint mir der Gesetzentwurf als Kompromiß zwischen den notwendigen Forderungen der Gefahrenabwehr, insbesondere auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, und der Gewährleistung der Individualrechte des von staatlichen Maßnahmen betroffenen Bürgers.