

An den
Präsidenten des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE
ZUSCHRIFT
10/2803

Betr.: Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im
Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörden (GFDPol)
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3997

in Verbindung damit

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes
Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421

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

Bezug: Einladung vom 08.05.1989

Anl.: - 1 - (geheftet)

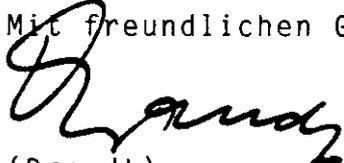
Sehr geehrter Herr Präsident,

wegen urlaubsbedingter Abwesenheit geriet ich erst am 31.05.1989
in den Besitz des Einladungsschreibens.

In der beigefügten Stellungnahme beschränke ich mich auf
Anliegen, die mir besonders wichtig erscheinen. Ich beziehe
mich dabei in der Hauptsache auf den Gesetzentwurf der Landes-
regierung.

Anschreiben und Stellungnahme übersende ich wunschgemäß
in 150facher Ausfertigung.

Mit freundlichen Grüßen


(Brandt)

MMZ 10 / 2803

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

zu den Gesetzentwürfen "Drucksachen 10/3997 und 10/3421"

Beide Gesetzentwürfe stimmen im wesentlichen darin überein, daß sie einerseits der Bedingung der Rechtsstaatlichkeit und andererseits dem Recht des Bürgers auf Gewährleistung seiner persönlichen Sicherheit durch den Staat gerecht zu werden versuchen. Abgesehen davon, daß der Gesetzentwurf der F.D.P. keine Regelungen über den Einsatz von V-Personen und Verdeckten Ermittlern enthält, scheinen mir die in den Entwürfen vorgesehenen Regelungen die Polizei in die Lage zu versetzen, ihren weit gefaßten Auftrag zur Gefahrenabwehr im wesentlichen erfüllen zu können.

Ich empfehle, in das zu verabschiedende Gesetz eine Bestimmung des Gefahrenbegriffs aufzunehmen, wie sie der F.D.P.-Entwurf als § 1 a vorsieht.

Im einzelnen gehe ich bei meiner weiteren Stellungnahme von den im Regierungsentwurf beabsichtigten Regelungen aus und beziehe mich dabei von Fall zu Fall auf den F.D.P.-Entwurf.

§ 9 Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungs-
scheinen

Ich vermisse die spezielle Befugnis zur Identitätsfeststellung zum Schutz potentieller Opfer von Straftaten. Insoweit könnten entsprechende Maßnahmen nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr im Sinne von Abs. 1 Nr. 1 getroffen werden. Allerdings ist mir das Fehlen nicht verständlich, da eine entsprechende Regelung im § 9 b Nr. 5 als Datenerhebung aus bestimmten Anlässen durchaus enthalten ist.

Eine Durchsuchung von Kontakt- und Begleitpersonen im Sinne des Abs. 1 Nr. 8 ist gemäß Abs. 2 Satz 4 nicht gegen den Willen der Personen zulässig. Ich halte diese Bedingung aus Gründen der Eigensicherung des einschreitenden Polizeibeamten für nicht vertretbar. Eine Kontakt- oder Begleitperson kann sich durchaus wie ein "Verdächtiger" veranlaßt sehen, sich z. B. auch unter Einsatz einer verborgen mitgeführten Waffe der Identitätsfeststellung zu entziehen.

§ 9 b Datenerhebung aus bestimmten Anlässen

Der Gefahrenbegriff in Nr. 1 geht von einer konkreten Gefahr aus. Ich habe Zweifel, daß diese Ermächtigung für folgende polizeiliche Aufgaben ausreicht:

1. Bearbeitung von Vermißtenfällen

Vermißte sind Personen, die ihren gewohnten Lebenskreis verlassen haben, deren Aufenthalt unbekannt ist und bei denen eine Gefahr für Leib oder Leben (Opfer einer Straftat, Unglücksfall, Hilflosigkeit, Freitodabsicht) "angenommen" werden kann. Bei Minderjährigen bedarf es der Annahme der Gefahr nicht (Polizeidienstvorschrift 389 Nr. 2.1.1).

Die Definition macht deutlich, daß bestimmte Tatsachen weder eine konkrete Gefahr noch den Verdacht einer Straftat begründen. Dennoch ermittelt die Polizei, und zwar personenbezogen, also mit Eingriffscharakter. Nach heutigem Rechtsverständnis kann zwar eine (erwachsene) Person "verschwinden", ohne ihren Aufenthalt bekannt zu geben. Dennoch sprechen Berufs- und Lebenserfahrung bei der Polizei dafür, daß Vermißten Gefahren drohen können, der Zustand des Vermißtseins also schnell beendet werden muß. Im allgemeinen fordern die Angehörigen eines Vermißten zügige und gründliche Recherchen.

Andererseits kommt es immer wieder vor, daß solche Nachforschungen zu dem Nachweis führen, daß der Vermißten-anzeigen-Erstatter den angeblich Vermißten beseitigt hat. Die Polizei braucht eine Ermächtigung, so lange zu ermitteln, bis feststeht, ob eine Gefahr vorliegt oder nicht, oder ob der Verdacht einer Straftat gegeben ist oder nicht.

2. Suche nach der Beute aus erheblichen Straftaten

Nach Entführungen (Fall Albrecht), Erpressung (Oetker), Wirtschaftsstraftaten (Volkswagen), außergewöhnlichen Einbruchsdiebstählen (Kölner Domschatz) bleibt nicht selten die Beute (Bargeld, Wertgegenstände) verschwunden.

Jeder gerecht denkende Bürger geht davon aus, daß die Polizei alles tut, um die Beute zurückzuschaffen, und zwar auch dann, wenn etwa verurteilte Täter nach Verbüßung ihrer Strafe wieder in Freiheit sind. Da weder konkrete Gefahren noch der Verdacht auf (neue) Straftaten polizeiliche Maßnahmen begründen, müßte die Polizei die Befugnis erhalten, solche Ermittlungen führen zu können (z. B. Erhebungen zum Kontostand, Überprüfung finanzieller Transaktionen, Beobachtung/Observation). Falls eine Gefährdung der Sicherheit (Eigentumsstörung bei dem Opfer oder der Versicherung) bestritten wird, wäre jedoch unter generalpräventiven Gesichtspunkten Wert darauf zu legen, daß sich bei Straftätern nicht der Eindruck verfestigt, sie müßten nur ihre Strafe "absitzen", dann könnten sie unbehelligt ihren "Gewinn" verwerten.

Ein weiterer Sachverhalt kehrt in der polizeilichen Arbeit regelmäßig wieder, der Ermittlungen nötig macht, für die auch der Regierungsentwurf keine Ermächtigung enthält:

Nach einem Raubüberfall findet die Polizei keinen Täter. Aus kriminalistischer Berufserfahrung ist bekannt, daß Raubüberfälle auch vorgetäuscht werden. Diese Erfahrung ist aber keine "bestimmte Tatsache", die einen "Anfangsverdacht" im Sinne der Strafprozeßordnung begründet. Um diesen zu begründen, müßten weitere personenbezogene Ermittlungen zum "Geschädigten" erfolgen, die sich wegen fehlender konkreter Gefahr für ein Rechtsgut nicht polizeirechtlich stützen ließen. Die Strafprozeßordnung erlaubt Ermittlungen nur bei belegbarem Anfangsverdacht, der sicherlich nicht besteht, wenn nur für möglich gehalten wird, die Tat könnte auch vorgetäuscht sein.

Die Palette solcher "Raubüberfälle" geht von der Vortäuschung eines einfachen Straßenraubes bis zu der eines Banküberfalles.

Zwei andere Beispiele, die m. E. Datenerhebungen erfordern, für die der Regierungsentwurf aber keine Ermächtigung vorsieht:

Heiratshandel/Touristenprostitution

Da es Anzeichen gibt, daß Frauen vor allem aus der Dritten Welt unter kriminellen Umständen in Deutschland zur Prostitution gebracht werden, sollen tatsächliche Erkenntnisse gesammelt werden, um diesen Mißstand zu beweisen und Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Die Polizeibehörden werden aufgefordert, dazu besondere Informationen zu sammeln. Da die dazu erforderlichen Ermittlungen weder schon der Abwehr einer konkreten Gefahr dienen, noch schon Tatsachen den Verdacht bestimmter Straftaten begründen, besteht keine gesetzliche Befugnisnorm für diese Ermittlung.

Konzept zur intensivierten Bekämpfung der Rauschgift-
kriminalität

Der AK II hat auf Vorschlag der AG Kripo ein Konzept entwickelt, mit dem illegale Rauschgiftlaboratorien aufgespürt werden sollen, in denen synthetische Drogen hergestellt werden. Das Konzept beruht darauf, Käufer von verdächtigen "Vorläufersubstanzen", d. h. Grundstoffen für die Amphetamin-Herstellung, zu überprüfen. Das Konzept ist so erfolgreich, z. B. in den Jahren 1985, 1986, daß 60 illegale Labors ausgehoben wurden. Da bei Beginn der Überprüfung weder eine konkrete Gefahr noch ein Straftatverdacht im Sinne der Strafprozeßordnung begründbar ist, fehlt es für dieses Konzept an einer Ermächtigungsgrundlage.

§ 9 c Datenerhebung bei öffentlichen Versammlungen,
Aufzügen, Veranstaltungen und Ansammlungen

Abs. 1 regelt die Datenerhebung im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen. Eine weitere Aufbewahrung der erhobenen Daten zu Zwecken der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ist gemäß Satz 3 nicht gestattet. Dies wäre aus polizeilicher Sicht in besonders gelagerten Einzelfällen aber erforderlich. Als Beispiel sei auf den "schwarzen Block" bei Demonstrationen hingewiesen. Es handelt sich dabei um potentielle Straftäter, denen eine konkrete Straftat nicht immer unverzüglich nachgewiesen werden kann. Es sollte eine zeitlich eng befristete Aufbewahrung der Daten solcher potentiellen Täter zulässig sein, wenn es zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung erforderlich ist.

§ 9 d Besondere Mittel der Datenverarbeitung

§ 9 e Datenerhebung durch Verdeckte Ermittler

Folgende Beispiele mögen die Erforderlichkeit des Einsatzes von V-Personen gemäß § 9 d Abs. 1 Nr. 3 und von Verdeckten Ermittlern darlegen:

- Die Kriminalpolizei erhält einen strafprozessual nicht verwertbaren Hinweis, daß aus Amerika an eine bestimmte Expedition Rauschgift geliefert wird. Die Polizei weiß nicht, ob die Information stimmt. Tut sie nichts, könnte Lebens- und Leibesgefahr für viele Menschen entstehen, beginnt sie zu ermitteln, braucht sie dazu eine Rechtsgrundlage. Nötig sind die (personenbezogene!) Überprüfung des Spediteurs, die Einsichtnahme in die Warenbegleitpapiere, speziell zu den Sendungen aus Amerika, und die Überprüfung der entsprechenden Lieferungen. Es zeigt sich, daß eine Straßenbaumaschine (Dampfwalze) im Wert von 1 000 Dollar von Südamerika über die USA und Belgien nach Deutschland gebracht wurde. Sie könnte ein Museumsstück sein; kriminalistisch verdächtig ist jedoch das Mißverhältnis zwischen Warenwert und Transportkosten. Bis zu diesem Kenntnisstand ist ein strafprozessualer Tatverdacht nicht begründbar.

Die Maschine wird untersucht, gefunden werden 100 kg Rauschgift. Erst dies begründet die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens.

- In einem Rauschgift-Ermittlungsverfahren sagt ein Beschuldigter, er habe gehört, daß in Glücksspiel-Lokalen im Ruhrgebiet Falschgeld, nämlich 100-Dollar-Noten, abgesetzt würden.

- 7 - M M 7 10 / 2803

Da er weitere Informationen nicht besitzt oder nicht preisgibt, reicht dieser Hinweis nicht zur Begründung eines strafprozessualen Tatverdachts. Wenn gefordert würde, die Polizei müsse aufgrund solcher Informationen dann eben früher Strafanzeigen erstatten, würden sich die Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik vervielfachen. Im übrigen würden solche Fälle von der Staatsanwaltschaft umgehend wegen unzureichender Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat eingestellt - mit entsprechenden Hinweisen an die Kriminalpolizei.

Die Kriminalpolizei stellt die Glücksspiel-Lokale im Ruhrgebiet fest, kann selbst aber nicht weiter ermitteln, weil Spieler Ausländer verschiedener Nationalitäten sind. Eine V-Person wird eingesetzt, die zunächst feststellt, daß die Information stimmen kann. AuftragsgemäÙe kauft sie bei passender Gelegenheit einen 100-Dollar-Schein an. Erst nachdem dieser als falsch festgestellt wird, kann ein Strafverfahren eingeleitet werden, das im Ergebnis zur Sicherung von Noten im Nennwert von fast 1 Million Dollar führt.

- Die Kriminalpolizei erhält während der Ermittlungen in Strafsachen zahlreiche Hinweise auf Personen und Sachverhalte, die mit dem jeweils vorliegenden Strafverfahren nichts oder nur indirekt zu tun haben. Es handelt sich um sogenannte Überhang-Informationen. Bei solchen Verfahren gibt es z. B. Äußerungen wie: "Wenn Ihr wüÙtet, was da läuft!" In ihrer Summierung müÙten solche Hinweise den Kriminalisten aufhorchen lassen. Diese Informationen begründen weder den Verdacht einer konkreten polizeirechtlichen Gefahr noch reichen sie als Anfangsverdacht zur Einleitung eines (weiteren) Ermittlungsverfahrens aus.

Sie bedürfen vielmehr der Überprüfung. Im konkreten Fall sind vorsichtige Erhebungen in einem sozial "empfindlichen" Umfeld nötig, deren Ergebnis erst zu einem recht späten Zeitpunkt zu einem Verdacht zusammenfließt, der ein Vorgehen nach der Strafprozeßordnung erlaubt.

Im Ergebnis wird ein bis dahin unbescholtener Bürger wegen Steuerhinterziehung in erheblichem Umfang, wegen räuberischer Erpressung, wegen Waffenhandels, wegen Finazierung großer Rauschgiftgeschäfte, wegen gefährlicher Körperverletzung und wegen Freiheitsberaubung zu einer hohen Freiheitsstrafe verurteilt.

Um es noch einmal zu sagen: Nachdem heutzutage personenbezogene Ermittlungen Eingriffsqualität haben, bedarf es für notwendige "Vorfeldermittlungen" zwecks Informationsverdichtung der vorgesehenen Befugnisnormen im Polizeigesetz.

Der Einsatz dieser Mittel der Datenerhebung zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung gemäß § 9 d Abs. 2 Nr. 2 und § 9 e Abs. 2 Nr. 2 ist bei Vergehen nur möglich, wenn diese "gewerbs-, gewohnheits- oder bandenmäßig" begangen werden sollen. Falls der Bandenbegriff im Sinne des Strafrechts verstanden werden soll, deckt er nicht den Bereich der Organisierten Kriminalität ab. Insoweit müßten die Regelungen um die Formulierung "oder von Organisationen" ergänzt werden.

Der F.D.P.-Entwurf spricht in diesem Zusammenhang nur von "Straftaten von erheblicher Bedeutung". Damit kann der Bereich der Organisierten Kriminalität als abgedeckt angesehen werden.

MMZ 10 / 2803

§ 9 f Polizeiliche Beobachtung

Abs. 3 regelt, daß die Anordnung einer Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung dem Richter vorbehalten ist. Dieser Verfahrensschutz erscheint nicht erforderlich. Im Vergleich zu den operativen Datenerhebungsformen gemäß § 9 d liegt hier ein geringfügigerer Eingriff vor, da kein lückenloses Bewegungsbild erstellt wird und die Datenerhebung zufällig erfolgt. Die Anordnung einer Ausschreibung sollte daher dem Behördenleiter oder einem von ihm beauftragten Beamten übertragen werden.

Der F.D.P.-Entwurf sieht die Anordnung durch den Behördenleiter für die Dauer von 12 Monaten vor und danach erst den Richtervorbehalt.

§ 11 a Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten

Im Gegensatz zu dem Regierungsentwurf sieht der F.D.P.-Entwurf (§ 10 a Abs. 10, § 10 i Abs. 4) die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten von Kindern vor. Ich halte eine solche Regelung für erforderlich. Kinder begehen durchaus schwerwiegende Handlungen wie sexuelle Gewalthandlungen, Raub-Handlungen oder gar Tötungs-Handlungen, bei den strafmündige Personen verfolgt würden und bei denen die Prognose auf Wiederholung lautet. Für solche Fälle halte ich die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten von Kindern aus vorbeugenden Gründen für erforderlich. Die Verarbeitung müßte besonders restriktiv geregelt werden.

Ich halte den Abs. 3 Nr. 1 für ergänzungsbedürftig. In dem Straftatenkatalog fehlt die Möglichkeit, Daten zur vorbeugenden Bekämpfung organisierter Wirtschaftskriminalität zu speichern.

Die Speicherung nur für die Dauer eines Jahres gemäß Abs. 3 ist unrealistisch. Nach bisheriger Erfahrung reicht ein Jahr der Speicherung in den meisten Fällen nicht aus, um den Anlaß der Speicherung zu verdichten. Eine ausreichende Überprüfung der Erforderlichkeit der Fortsetzung der Speicherung ist wegen des damit verbundenen Arbeitsaufwandes nicht zu bewältigen. Deshalb sollte generell eine Speicherdauer - aber auch als Höchstdauer - von drei Jahren vorgesehen werden.

Der Behördenleitervorbehalt bei einer Aussonderungsprüfung gemäß Abs. 3, letzter Satz, ist bei der Vielzahl der Datensätze nicht praxisgerecht. Die Regelung sollte ersatzlos entfallen.