



Freie Hansestadt Bremen

Landesbeauftragter für den Datenschutz

Landesbeauftragter für den Datenschutz · Arndtstr. 1 · 2850 Bremerhaven 1

Herrn Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 1143
4000 Düsseldorf

ARCHIV
des Landtags Nordrhein-Westfalen

LEIHEXEMPLAR

Bremerhaven, den 08.06.1989

☎ (0471) 20661

Geschäftszeichen:
(Bitte bei Antwort angeben)

Bü/Scha

Öffentliche Anhörung zum Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörden (GFDPol) - Gesetzentwurf der Landesregierung und zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen - Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich übersende Ihnen meine Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen. In Anbetracht der Kürze der Zeit ist die Stellungnahme nicht alle Punkte umfassend, sondern greift in einem Vorspann grundsätzliche Überlegungen auf und geht in der Einzelstellungnahme auf besonders wichtige Punkte ein.

Leider verfüge ich nicht über eine geeignete Technik, um 150 Exemplare herzustellen, so daß ich Ihnen nur ein Exemplar zur Verfügung stelle und Sie bitte, die Vervielfältigung selbst zu gewährleisten.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Alfred Büllersbach

Anlage

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 2804



Landesbeauftragter für den Datenschutz - Arndtstr. 1 - 2850 Bremerhaven 1

MMZ10 / 2804

Bremerhaven, den 08.06.1989

☎ (0471) 20661

Geschäftszeichen:
(Bitte bei Antwort angeben)

Bü/Scha

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

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

3

MMZ10 / 2804

I. Die Spannung zwischen Prävention, Persönlichkeitsrechten und Sicherheit

1. Zur Entwicklung der Überwachungs- und Identifizierungssysteme im Sicherheitsbereich

Der zunehmende Einsatz von Bild-, Tonbandaufnahme- und Auswertungstechnik ermöglicht in der Zukunft Ausweitungen der Personenüberwachung und -identifizierung. Erinnert sei hierbei auch an die Entwicklungen im Bereich der Video- und Computertechnik. Innerhalb dieser Perspektiven der Entwicklung von Informations- und Computertechnik ist für den Sicherheitsbereich von besonderer Bedeutung:

- Im Rahmen der Verkehrsüberwachung, aber auch bei Demonstrationen und verdeckten Ermittlungen fallen eine Vielzahl von Videoaufzeichnungen und Lichtbildern an, die abgelegt und ausgewertet werden.
- Lichtbild- und ED-Unterlagen werden bisher nur nach wenigen Merkmalen abgelegt und können auch nur über diese wenigen Merkmale durchsucht und ausgewertet werden. Die Verbindung von Video- und Datenbanksystemen erleichtert das Selektieren (Recherche) von Bildinformationen.
- Durch den Einsatz optischer Speichermedien lassen sich die Restriktionen, die einer Massenverarbeitung von Bilddaten bisher entgegenstanden, überwinden und lassen eine effektive digitale Bildablage und einen schnellen Zugriff auf Bilddaten zu (schneller Retrieval).
- Mit Mitteln der digitalen Mustererkennung können Bilder automatisiert bzw. rechnerunterstützt ausgewertet und erschlossen werden. Dabei werden Bildinformationen automatisch oder halbautomatisch nach bestimmten Merkmalen (z.B. Augenabstand, Nase, Form) abgetastet und die Werte abgespeichert bzw. mit bereit-

einer Bilddatenbank gespeicherten Informationen abgeglichen und ähnliche Bilder angezeigt.

- Bei ISDN-Einsatz lassen sich digitalisiert gespeicherte Bilder online übertragen und von einer zentralen Bilddatei abrufen. Durch Kombination von dezentralen Digitalisierern und Bildauswerteeinrichtungen mit zentralen Datenbanken ließe sich ein Abgleich von vor Ort gewonnenen Bildern mit zentralen Bilddateien vornehmen.

Auch bei der Entwicklung der Abhörtechniken ergeben sich mit der Einführung der Digitaltechnik neue Gefahren:

- Durch die Digitalisierung des Telekommunikationsnetzes fallen eine Vielzahl von Verbindungs- und Steuerdaten an, die bei der Überwachung der Kommunikation ausgewertet werden können. Dies gilt insbesondere für die Selektion relevanter Verbindungen von "interessanten" Absendern und/oder Empfängern.
- Weitere Einsatzmöglichkeiten der Computertechnik ergeben sich aber auch bei der Überwachung der übertragenen Inhalte selbst. Sofern es sich dabei um Daten i.e.S. handelt, können diese bereits heute inhaltlich analysiert und ausgewertet werden.
- Auch bei der Analyse des gesprochenen Wortes werden die Auswertungsmöglichkeiten weiter verbessert. Es handelt sich dabei um die "Sprecherkennung" und die "Worterkennung". Bei der Sprecherkennung werden spezielle Charakteristika eines Sprechers analysiert und die gewonnenen Parameter mit gespeicherten Mustern verglichen. Bei der Worterkennung geschieht dasselbe in Bezug auf einzelne Wörter. Die gewonnenen Ergebnisse können - wie bei der Videotechnik - als Selektionsmerkmal für automatisierte oder manuelle Weiterverarbeitung (Aufzeichnung, Auswertung) benutzt werden.
- Bei entsprechender Systemgestaltung von Telefonüberwachungsanlagen lassen sich Kommunikationsinhalte und Verbindungsdaten erschließen und variabel miteinander verknüpfen.

Diese skizzierte technische Entwicklung zeigt, welche Möglichkeiten der Überwachung von Bürgern künftig zu erwarten sind. In An-

tracht der Praxis und auch der in den Regelungsentwürfen zum Polizeigesetz und auch zur Strafprozeßordnung vorgesehenen Verarbeitung von Daten nicht nur über Beschuldigte, sondern auch über Begleit-, Kontaktpersonen, andere Personen, Zeugen und Hinweisgeber, stellt sich die verfassungsrechtliche Bewertung der aus dieser technischen Entwicklung herleitbaren Risiken noch intensiver.

2. Kernaussagen des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil

Wenn nach dem Bundesverfassungsgericht das Persönlichkeitsrecht die Befugnis umfaßt, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, so ist diese Aussage vor dem Hintergrund der heutigen und künftigen Bedingungen der modernen Datenverarbeitung zu sehen, da insoweit dieses Recht in besonderem Maße des Schutzes bedarf. Denn heute sind mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbar Person technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar. Sie können darüber hinaus - vor allem bei Aufbau integrierter Informationssysteme - mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden, ohne daß der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann. Damit haben sich in einer bisher unbekanntem Weise die Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflußnahme erweitert, welche auf das Verhalten des einzelnen schon durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme einzuwirken vermögen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts kann derjenige in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen und zu entscheiden, wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag. Es demnach unsicher sei, ob abweichende Verhaltensweisen jederze

notiert und als Informationen dauerhaft gespeichert, verwendet und weitergegeben werden, werde versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Er werde womöglich auf eine Ausübung seiner Grundrechte verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens sei (BVerfGE 65, 1, 41 ff.). Hinter all dem steht die Überlegung, das im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung der Wert und die Würde der Person stehen, die in freier Selbstbestimmung zum Glied einer freien Gesellschaft wird. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Gefahren beinhalten gerade auch präventive Strategien, da sie dazu tendieren, gesellschaftliche Prozesse einer unkontrollierbaren Überwachung zu unterziehen.

3. Führt der technologische Sprung in den Präventionsstaat?

Verdeutlichen möchte ich diese These an der in letzter Zeit in der Praxis zu bemerkenden Akzentverlagerung in der Kriminalitätsbekämpfung von der Repression auf die Prävention und da speziell auf die Vorbeugung durch Sicherheit (Riehle, Sicherheit im Vorfeld des Rechts, in: Wambach (Hrsg.), Der Mensch als Risiko, Frankfurt 1983, S. 274). Es wird von der Vorbeugung durch Sicherheit gesprochen und der Begriff des Sicherheitsstaates eingeführt. Dieser Funktionswandel des Staates in einen Staat, in dem Sicherheit Priorität hat, erzeugt einen besonderen Bedarf an Ermittlungswissen über Abweichungen, Störungen, Krisen und Konflikte individueller oder kollektiver, aktueller oder möglicher Natur (Schulz/Wambach, Das gesellschaftssanitäre Projekt, in: Wambach (Hrsg.), a.a.O., S. 75,82). Die Einführung des Computers und des Informationsverbundes haben dies ermöglicht. Dieser technologische Sprung ist zugleich ein sozial-technischer, weil nunmehr die Tatsache genutzt werden kann, daß jeder Kontakt, den eine Person mit einer Institution hat, zu Informationen führt, die es ermöglichen, die Erkenntnisnahme über den Betroffenen auszudehnen. Informati-

onssysteme sind so aufgebaut, daß sich die Daten nach beliebigen formalen Regeln zusammensetzen lassen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Devianz. Doch diese Risikogruppen stellen nur abstrakte Konstruktionen dar, die nicht mehr dem klassischen soziologischen Gruppenbegriff subsumierbar sind. Daher wurde der Begriff Risikogruppe vom Begriff der Risikopopulation abgelöst. Dem liegt der Verdacht zugrunde, daß sich die Risikoträchtigkeit aus allen sozialen Räumen und Zonen einstellen kann. Gefahrenherd ist demnach nicht mehr nur eine kleine Minderheit, sondern Beobachtungsobjekt, weil Gefahrenherd, kann auch die Mehrheit sein.

Aber mittels der neuen Informations- und Kommunikationstechnik kann sich der verdachtschöpfende Blick auch auf den "irgendwie und irgendwo" risikoträchtigen Jedermann richten. Daraus folgt, daß der Präventionsstrategie die Tendenz immanent ist, die gesamte Gesellschaft in ihre Beobachtung einzubeziehen. In diesen Zusammenhang passen auch Aussagen des ehemaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes Herold, wenn er sagt: "Aber meine Hoffnung gilt dem Computer als einem gesamtgesellschaftlichen Diagnoseinstrument. Das ist eine Prävention neuen Stils, die letztlich auch die Terrorursachen aufhebt, diesen Staat verrückt, ihn andersartig gestaltet, Gleichheit und Gleichrangigkeit im Prozeß und in der Ökonomie schafft. Mit Hilfe dieses Mittels kann ich sehen, wo es hakt: Klassen, soziale Unterschiede und Ungleichgewichtigkeiten, Ungerechtigkeit, Armut und Diskriminierung - das kann ich alles ablesen." (Herold, H., Herold gegen alle, 1980, Zit. nach Vobruba, Georg, Prävention durch Selbstkontrolle, in: M.M. Wambach (Hrsg.) a.a.O., S. 35) Ein solches Präventionsprojekt, in dem Gesellschaftsveränderung nur noch den Sinn hätte, umfassende Anpassungszwänge der Subjekte zu organisieren, bezeichnet den Extremwert von repressiver Prävention. Daß seine Realisierung auf die Ruhigstellung der Gesellschaft hinausläuft, wurde mittlerweile ausführlich analysiert (Vobruba, Prävention durch Sozialkontrolle, in: Wambach, a.a.O., S. 29,35). Eine solche Konzeption von präventiver

Kriminalpolitik steht auch vollkommen im Gegensatz zu den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil.

Die zitierten Ausführungen sind das Ergebnis eines konsequenten und logischen Weiterdenkens präventiver kriminalpolitischer Ansätze bis in die letzte Konsequenz und nicht einfach als Vision eines Außenseiters abzutun. Das begründet sich daher, daß mit präventiver Verbrechensbekämpfung Fehlentwicklungen so früh wie möglich erkannt und im Keime erstickt werden. Für das Polizeirecht heißt dies, daß an die Stelle der herkömmlichen Gefahr die potentielle Gefahr als statistisch virtuelles prognostizierbares und evtl. vermeidbares Faktum tritt. Insofern sei an die in den neuen Polizeigesetzmusterentwürfen enthaltene Aufgabe der Gefahrenvorsorge erinnert. Die entscheidenden Prämissen dieser Entwicklung sind die Generalisierung des Verdachts und die Generalisierung des Risikos, die als komplementäre Bedingungen zu verstehen sind. Eine aktuelle Diskussion über die sog. Massendatenverarbeitungen zeigt, daß Datenabgleiche innerhalb vorhandener Datenbestände rechtsstaatliche Grundsatzfragen aufwerfen. Es werden Daten abgeglichen, losgelöst vom konkreten Fall, losgelöst vom konkreten Verdacht, losgelöst vom konkreten Verfahren (Büllesbach, A., Datenschutz: Hoffnung oder Hemmnis? in: Die Polizei, 1985, Heft 4, S. 104, 106). Wenn solche Auswertungen zu sog. "Verdachtsschöpfungsinstrumenten" (Schreiber, Manfred, DV-Technik - Gewinn oder Schaden? Ein Beitrag zur Bürgernähe? in: Die Polizei, 1985, S. 111 ff., S. 115). genutzt werden, geschieht dies teilweise auch auf der Grundlage von Präventionsstrategien und denen zugrunde liegenden Annahmen. Präventionsstrategien werden zur sozialen Kontrolle und damit auch zur sozialen Steuerung eingesetzt und dies ohne daß dies dem Bürger bzw. Betroffenen bewußt wird. Ob dies mit dem Menschenbild und den verbürgten Freiheiten unseres Grundgesetzes in Einklang steht, ist zweifelhaft. Datenschutz ist sowohl Bürgerschutz als auch Demokratieschutz, denn das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet, daß der einzelne wissen können muß, wer was wann über ihn weiß und eine angstfreie Wahrnehmung demokratischer Rechte möglich ist.

MM 10 / 2804

Hier hilft es auch nicht weiter, bestimmte präventive Strategien in Gesetzesform zu gießen, um abweichendes Verhalten einzelner oder bestimmter Gruppen zu erfassen, da in diesem Stadium noch keine Gefahr ausgeht und die Betroffenen noch nicht strafrechtlich bzw. ordnungswidrig in Erscheinung getreten sind. Gesicherte Erkenntnisse, daß jegliches abweichende Verhalten bzw. wann abweichendes Verhalten notwendigerweise in Straffälligkeit umschlägt, gibt es nicht. Daher würde es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, wenn man personenbezogene Daten aus diesem Grunde speichert.

4. Brauchen wir eine neue Polizeiphilosophie?

Nimmt man die dargestellte technische Entwicklung, die hieraus erwachsenen Risiken und die verfassungsrechtliche Bewertung und stellt sie einer so sich präsentierenden Polizeitheorie gegenüber, so drängt sich die Frage auf, bedarf es nicht einer umfassenden Reflexion über das Verhältnis von Polizei und Gesellschaft. Wenn neue Polizeitaktiken wie z.B. die Deeskalation realisierbar erscheinen sollen, dann bedarf es einer neuen Polizeiphilosophie, in der im Innen- und im Außenverhältnis der polizeilichen Tätigkeit die gesamte Wertordnung der Verfassung im alltäglichen Dienstbereich ebenso wie auch in der Außenrelation gegenüber dem Bürger überzeugend sichtbar gemacht werden muß. Wenn sich die Polizei überwiegend als reines Vollzugsorgan (Vollzugspolizei) begreift und damit als Mittel in der Hand derer, die politische Macht innehaben und deshalb kurzfristig wechselnde politische Maximen durchzusetzen hat (z.B. Wackersdorf), führt dieses auf die Dauer zu eklatanten Störungen sowohl im Innenbewußtsein der Polizei als auch im Außenbild der Polizei gegenüber der Bevölkerung. Die Polizei hat als staatlich verfaßte Institution die Verfassungsordnung insgesamt glaubhaft darzustellen. Mit Herrn Dr. Gintzel komme ich zu dem Ergebnis, daß der Polizeibeamte dieser neuen Polizeitheorie entsprechend verfassungsgemäße Problemlösungskompetenz, verfassungsgemäße Handlungskompetenz und nicht zuletzt auch soziale Kom-

10
3
MMZ10 / 2804

petenz besitzen muß. Eine solche Neuorientierung polizeilicher Tätigkeit in einer gesellschaftlichen Situation des Wandels verlangt deshalb nicht eine Festschreibung des Status quo in den Aufgaben- und Befugnisnormen eines Polizeigesetzes, sondern eine gründliche Erarbeitung und Reflexion der Aufgaben moderner Polizei unter den Anforderungen unseres Grundgesetzes. Nur wenn dieses geschieht und sich hieraus ergebende Konsequenzen in der Ausbildung, im Einsatz und in der Ausstattung gezogen werden, werden neue Prinzipien der Gewährleistung von Sicherheit einerseits und der Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte andererseits in einem neuen Verständnis erkennbar.

Trotz dieser grundsätzlichen Ausführungen nehme ich zu den Gesetzentwürfen im einzelnen Stellung.

II. Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

a) Allgemeine Bemerkungen zu der Novellierung des Polizeigesetzes

Bei der Beurteilung der vorliegenden Gesetzentwürfe muß im Hintergrund berücksichtigt werden, daß das staatliche Gewaltmonopol nach innen zur Exekution ganz überwiegend der Polizei übertragen ist. Nunmehr sollen durch die Gesetzentwürfe auch die polizeilichen Befugnisse hinsichtlich der Informationserhebung und -verarbeitung weiterentwickelt werden. Berücksichtigt man die Befugnisse und Informationsmöglichkeiten, die der Polizei im Zuge der Strafverfolgung zur Verfügung stehen, so könnte durch eine intensive Ausweitung der Befugnisse der Polizei nach dem Polizeigesetz eine Konzentration staatlicher Machtfülle entstehen, wie sie gerade auch im polizeilichen Bereich durch die föderative Struktur verhindert werden sollte.

Der Gesetzentwurf bezieht weite Teile - im herkömmlichen Sinne nicht-polizeipflichtige Personen - in den Kreis derer ein, die sich polizeilichen Maßnahmen der Informationsgewinnung zwangsweise unterwerfen müssen oder unwissend Objekt solcher Maßnahmen werden können. Damit werden große Teile der Bevölkerung in einen Gegensatz zur Polizei gebracht. Weiter ist zu befürchten, daß die Möglichkeiten freiwilliger Mithilfe dadurch zunehmend vernachlässigt werden. Sowohl das herkömmliche Straf- als auch das Polizeirecht knüpfen entsprechend ihres Einsatzbereiches an eine Konzeption der Sicherheitswahrnehmung an, die sich an konkreten Anlässen orientiert, z. B. das Vorliegen einer Straftat verbunden mit der Figur des Tatverdachts bzw. das Vorliegen einer konkreten Gefahr im Polizeirecht. Durchbrechungen dieses Prinzips kennen sowohl das Strafprozeßrecht wie auch das Polizeirecht; jedoch als Ausnahmenvorschriften, die verlangen, daß besonders schwerwiegende Gefahren bzw. Verdachtslagen gegeben sind. Dieses Modell verfolgt damit den größtmöglichen Schutz Unbeteiligter vor staatlichen Maßnahmen. Diese Konzeption wird in Bereichen der Gesetzentwürfe verlassen und zugunsten einer weitreichenden informationellen

Vorfeldrecherche ausgedehnt auf Gebiete, die weder durch Rechtsprechung noch durch Ergebnisse empirischer Forschung gesichert sind.

Hinzu tritt, daß alle Datenschutzgesetze den Sicherheitsbehörden das Recht zu billigen, nach ihrem Ermessen Betroffenen Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten zu erteilen. Eine Bekanntgabe der Nutzungsmöglichkeiten, der Verarbeitungsformen oder gar eine Nennung der abrufberechtigten Stellen sehen die Gesetze nicht vor. Dieser Sachverhalt weist bereits auf eine Sonderstellung der Sicherheitsbehörden hin, denn die übrigen staatlichen Verwaltungen können sich wenigstens hinsichtlich des Auskunftsanspruchs über die zur Person gespeicherten Daten nicht auf einen Sicherheitsvorbehalt berufen. Durch die mit den Gesetzentwürfen vorgesehene Vielzahl von Informationsgewinnungsmöglichkeiten werden die Möglichkeiten polizeilicher Informationsgewinnung erheblich ausgedehnt, ohne daß diese eine Entsprechung durch Ausweitung demokratischer Kontrolle finden. Die vom allgemeinen Datenschutzrecht den Datenschutzbeauftragten vorbehaltenen Kontrollmöglichkeiten können angesichts der personellen Ausstattung der Datenschutzbeauftragten allenfalls partiell angelegt sein. Viele der nach dem Polizeirecht durchgeführten Maßnahmen der Informationsverarbeitung werden im übrigen anders als im Strafverfahren nicht einer richterlichen Kontrolle zugeführt. Auch aus diesem Gesichtspunkt erscheint die Regelung der Aufgabe zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, als der Strafverfolgung spiegelbildlich vorgelagerte Maßnahme, im Polizeigesetz rechtlich nicht unbedenklich.

b) Stellungnahme zu einzelnen Regelungsschwerpunkten

1. Datenerhebung

Der Grundsatz, daß die Datenerhebung offen und bei den Betroffenen erfolgt, darf nicht durch weitgehende Ausnahmetatbestände wieder in Frage gestellt werden. Die Feststellung, daß

dadurch die Datenerhebung erheblich erschwert wird, reicht als Ausnahmetatbestand nicht aus. Die verdeckte Datenerhebung oder die Datenerhebung bei Dritten darf daher nur in den Fällen erfolgen, in denen die polizeiliche Aufgabenerfüllung ansonsten erheblich gefährdet oder vereitelt wäre. Die Annahme, daß eine verdeckte Datenerhebung den überwiegenden Interessen der betroffenen Personen entspricht (§ 8 b Abs. 5 FDP-Entwurf), ersetzt das gegebene Interesse an einer offenen Datenerhebung durch eine bloße Interessenvermutung und kann daher als Ausnahmetatbestand nicht herangezogen werden. Erfolgt die Datenerhebung bei den Betroffenen, so ist dieser neben der Auskunftspflicht oder der Freiwilligkeit auch auf Aussageverweigerungsrechte hinzuweisen und darüber zu unterrichten, in welcher Weise die abverlangten Daten genutzt werden sollen. Die in den Entwürfen genannten Regelungen sollten gegenseitig entsprechend erweitert werden.

Bei Daten aus allgemein zugänglichen Quellen kommt es nicht darauf an, daß sie diesen entnommen werden können, sondern daß sie tatsächlich hierin enthalten sind. Für eine Weiterfassung des Begriffes der "Daten aus allgemein zugänglichen Quellen" gegenüber der allgemeinen Datenschutzregelung besteht kein Anlaß. Der Polizei kann zugemutet werden, allgemein zugängliche Quellen für ihre Aufgabenerfüllung zu nutzen. Die entsprechenden Regelungen (§ 9 b Nr. 3 Regierungsentwurf, § 8 b Abs. 1 Nr. 3 FDP-Entwurf) sollen daher gestrichen werden. Anlässe, die eine besondere Gefährdungslage hervorrufen könnten, sind nicht geeignet, die Datenerhebung gegenüber Nicht-Störern zu rechtfertigen. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit zur Vorbereitung und Nachbereitung eines Einsatzes derartige Datenerhebungen erforderlich sein sollen. Bei der Durchführung eines solchen Einsatzes ist auf die konkrete Gefahrenabwehr abzustellen. Personen, die sich im räumlichen Umfeld einer gefährdeten Person aufhalten, dürfen nicht ohne weiteres erfaßt werden. Es wäre z. B. unverhältnismäßig, wenn bei der Vorbeifahrt eines Staatsoberhauptes die Daten aller Passanten erhoben wer-

MMZ 10 / 2804

den können. Soweit bei der Datenerhebung über potentielle Straftäter und deren Kontakt- oder Begleitpersonen auf Straftaten mit erheblicher Bedeutung abgezielt wird, eröffnet dieses ein zu weites Betätigungsfeld. Die in Frage kommenden Straftaten sind in einem Straftatenkatalog abschließend aufzuführen. Um die unnötige Datenerhebung über zufällige Kontakt- oder Begleitpersonen auszuschließen, müssen zur Datenerhebung tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sein, die darauf schließen lassen, daß diese Person mit der in Frage kommenden Straftat in Verbindung steht. Sinnvoller wäre es, Kontakt- oder Begleitpersonen von der Datenerhebung auszunehmen, da der einzelne Polizeibeamte schwerlich erkennen kann, in welchem Zusammenhang diese Person zu dem potentiellen Straftäter steht.

2. Identitätsfeststellung

Soweit in den Regelungen hierfür der gleiche Personenkreis angesprochen wird, der auch im Zusammenhang mit der Datenerhebung genannt wird, gilt das hierzu Gesagte. Zusätzlich werden in diesem Zusammenhang Personen genannt, die sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einen anderen besonders gefährdeten Objekt aufhalten. Die Anwendung einer solchen Regelung könnte dazu führen, daß beispielsweise in U-Bahnzügen, in denen nach polizeilichen Erkenntnissen häufig Straftaten begangen werden, sich jeder Fahrgast einer Identitätsfeststellung unterwerfen müßte. Auch für diesen Personenkreis ist auf tatsächliche Anhaltspunkte abzustellen, die darauf hindeuten, daß von der Person eine Gefährdungslage ausgeht.

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

a) Versammlungen

MMZ10 / 2804

Anlaß für die Massenerhebung bei Versammlungen ist in beiden Entwürfen die Begehung einer Straftat; dieses schließt auch Kleinkriminalität (z. B. Taschendiebstahl) ein. Es sind daher bestimmte Straftatbestände zu benennen, die eine Massenerhebung nach sich führen können. Der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen wird nach beiden Entwürfen bei Gewalttätigkeiten veranlaßt. Hier ist dahingehend zu präzisieren, daß es sich um Straftaten mit Gewaltanwendung handeln muß. Der Videoeinsatz ist - soweit dies technisch möglich ist - auf den Störer zu beschränken. Für die durch die Datenerhebung und den Videoeinsatz erlangten Informationen ist eine Zweckbindung vorzusehen. Der Regierungsentwurf ist um die Regelung des § 1 a Abs. 2 FDP-Entwurf zu ersetzen.

b) Öffentliche Veranstaltungen

Das bloße Vorlegen von Ordnungswidrigkeiten (etwa Falschparker auf Zufahrtswegen zu Fußballstadien) kann Datenerhebungen über Nicht-Störer sowie Bild- und Tonaufzeichnungen nicht auslösen. Es ist entweder wie im FDP-Entwurf darauf abzustellen, daß in erheblichem Umfang Ordnungswidrigkeiten begangen werden oder auf Ordnungswidrigkeiten wird in diesem Zusammenhang ganz verzichtet. Die Aufbewahrung der dabei erlangten Daten aufgrund der Annahme, daß die Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung erforderlich ist, ließe Möglichkeit zu, erhobene Daten von Personen aufzubewahren, die sich in irgendeiner Weise auffällig verhalten haben. Ein Fußballfan, der sich durch seine Kleidung und sein Verhalten als solcher zu erkennen gibt, könnte in Anwendung dieser Regelung vorschnell als "gewalttätiger Fußballrowdy" eingestuft werden. Selbst wenn gegen diese Person ein Stadionverbot verhängt worden wäre, reicht dies nicht aus, um erneute Gewalttätigkeiten zu prognostizieren. Zur Verhinderung von Straftaten wie "Hausfriedensbruch" ist die vorbeugende Datenspei-

cherung ein unverhältnismäßiges Mittel. Im FDP-Entwurf fehlen Regelungen über Bild- und Tonaufzeichnungen.

Der Verweis in § 9 c Abs. 3 Regierungsentwurf ist überflüssig, da hiermit die vorher genannten Löschungsvoraussetzungen teilweise wieder aufgehoben werden. Im Bereich der öffentlichen Versammlungen und Veranstaltungen ist entsprechendes Lehrmaterial vorhanden, so daß auf die Nutzung dieser Daten für Aus- und Fortbildungszwecke verzichtet werden kann.

4. Besondere Formen der Datenerhebung

In den Regelungen ist deutlich zu machen, daß diese Mittel erst eingesetzt werden dürfen, wenn andere Mittel nicht zum Erfolg führen können. Der FDP-Entwurf ist in dieser Hinsicht deutlicher. Die zum Einsatz kommenden technischen Mittel in der Regelung abschließend zu benennen. Eine mögliche Erweiterung durch die Formulierung "insbesondere", wie sie im FDP-Entwurf enthalten ist, läßt den Einsatz weiterer technischer Mittel zu, ohne diese näher zu präzisieren. Der Anknüpfungspunkt für besondere Mittel der Datenerhebung kann nicht die Straftat mit erheblicher Bedeutung (FDP-Entwurf) sein, da dieses zu weitgehend ist. Auch ein gewohnheits- oder bandenmäßiges Vergehen reicht als Anknüpfungspunkt nicht aus. Vielmehr ist ein abschließender Straftatenkatalog, der sich am Verbrechen ausrichtet, zu benennen. Wenn technische Mittel zur Erhebung personenbezogener Daten in oder aus Wohnungen eingesetzt werden und diese Mittel ausschließlich zum Schutz der bei einem polizeilichen Einsatz tätigen Person mitgeführt und verwendet werden, kann auf einen Richtervorbehalt nur verzichtet werden, wenn keine Aufzeichnungen erfolgen. Es ist nicht hinnehmbar, daß - wie es der Regierungsentwurf vorsieht - derartige Aufzeichnungen auch noch für Aus- und Fortbildungszwecke genutzt werden. In dieser Hinsicht ist der Regelung des FDP-Entwurfes der Vorzug zu geben. Für die Datenerhebung bei Kontakt- oder Begleitpersonen gelten die vorher genannten

Bedenken. Die Formulierung in § 9 d Abs. 8 Regierungsentwurf, daß das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unberührt bleiben, ist irreführend, da durch die technische Möglichkeit Mitlesens eines Briefes und Mithörens eines Telefongesprächs indirekt sehr wohl in diese Geheimnisse eingegriffen wird.

5. Polizeiliche Beobachtung

In beiden Entwürfen wird die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung von der Gesamtwürdigung dieser Person abhängig gemacht. Zur Vornahme der Gesamtwürdigung ist deutlich zu machen, daß die begangenen Straftaten nur dann einbezogen werden, wenn eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt. Die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung ist unmittelbar (Regierungsentwurf) und nicht erst nach einem Monat (FDP-Entwurf) dem Richter vorbehalten. Die Frist, nach denen jeweils zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen, ist auf höchstens drei Monate (entsprechend FDP-Entwurf) festzusetzen. Ergibt diese Prüfung, daß Voraussetzungen für die Anordnung nicht mehr bestehen, ist die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung unverzüglich zu löschen. Der Betroffene ist nach Beendigung der Ausschreibung zu unterrichten. Das Verfahren hierzu sowie Regelungen über die Zweckbindung der gewonnenen Daten scheinen im FDP-Entwurf besser geregelt zu sein als im Regierungsentwurf. Für die Anknüpfungsstraftaten und die Behandlung von Kontakt- und Begleitpersonen gilt das zuvor Gesagte.

6. Erkennungsdienstliche Maßnahmen

Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Regierungsentwurf dürfen erkennungsdienstliche Maßnahmen einer Kontakt- oder Begleitperson nicht gegen ihren Willen durchgeführt werden. Eine solche Regelung, die im FDP-Entwurf fehlt, ist notwendig, berücksichtigt sie doch die Bedenken, die bereits gegen die Identitätsfeststellung dieses Personenkreises genannt wurden. In eine

solche Regelung müßten dann aber auch Personen einbezogen werden, die sich im Umfeld einer gefährdeten Person aufhalten und Personen, die sich an einem gefährdeten Objekt oder Ort aufhalten. Die Aufzählung der erkennungsdienstlichen Maßnahme ist abschließend vorzunehmen; durch den Zusatz "insbesondere" ist eine unabsehbare Ausweitung auf andere Maßnahmen möglich; hier sei nur auf die Möglichkeiten der Genomanalyse hingewiesen.

7. Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung

Speicherungs Voraussetzungen und -dauer der Dokumentation und Vorgangsverwaltung sind in den Entwürfen zu allgemein angesprochen. Zur kurzfristigen Dokumentation und zur Vorgangsverwaltung sind engere Fristen, weitgehendere Vernichtungsregelungen und enggefaßte Erforderlichkeitsgrundsätze zu treffen. Die verkürzte Speicherdauer, die für Begleit- und Auskunftspersonen im Regierungsentwurf festgelegt ist, darf für die Vorgangsverwaltung nicht ausgeschlossen werden. Auch zum Zweck der Aus- und Fortbildung sind personenbezogene Daten in jedem Fall zu anonymisieren. Den Verzicht hierauf von einer Interessenabwägung abhängig zu machen ist zu weitgehend.

8. Datenübermittlung

Die Einbeziehung der BZRG-Regelungen im FDP-Entwurf ist begrüßen, um die Führungszeugnisregelungen nicht zu umgehen. Die Übermittlungen von Bewertungen und die Übermittlungen von Daten über Begleitpersonen und Hinweisgeber sollten nur eingeschränkt zulässig sein. Die Entwürfe sind hier gegenseitig zu ergänzen. Es fehlt eine Bestimmung, daß Daten die zu löschen sind, nicht übermittelt werden dürfen. Entsprechend der Regelung im FDP-Entwurf sind Übermittlungen zu dokumentieren. Für die Übermittlung personenbezogener Daten an öffentliche Stellen ist im § 11 d Abs. 3 Nr. 2 des Regierungsentwurfes (vgl. auch § 10 c Abs. 3 Nr. 3 des FDP-Entwurfs) zu präzisieren, was unter der Wahrnehmung einer sonstigen Gefahrenabwehraufgabe

MM Z 10 / 2804

durch den Empfänger zu verstehen ist. Aus der Begründung hervor, daß dieser Tatbestand eine Ausnahme von dem Vorliegen einer konkreten Gefahr darstellt. Eine Beschränkung auf besonders gelagerte Einzelfälle reicht zur Begrenzung derartiger Datenübermittlung nicht aus. Es ist zu befürchten, daß eine derartige Datenübermittlungsregelung als Auffangmöglichkeit gesehen wird, wenn eine Datenübermittlung aufgrund anderer Tatbestände nicht zulässig ist. Bei Datenübermittlungen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches, die ein berechtigtes Interesse geltend machen, reicht eine bloße Einwilligungsvermutung (§ 11 e Abs. 2 Nr. 2 Regierungsentwurf) nicht aus. Schließlich ist bei allen Datenübermittlung die Zweckbindungsregelung strikt einzuhalten. Die Tatsache, daß Daten nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erlangt werden können, kann nicht zur Durchbrechung der Zweckbindung führen. Die Datenübermittlung an die Polizei ist insgesamt im Regierungsentwurf präziser geregelt.

9. Datenabgleich

Der Abgleich personenbezogener Daten anderer Personen wird daran gekoppelt, daß dies zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich ist. Der Begriff "bestimmte polizeiliche Aufgabe" ist in diesem Zusammenhang zu weitgehend. Der Datenabgleich ist nur zu dem Zweck zulässig, zu dem die Daten erhoben worden sind. Besondere Formen des Datenabgleichs (Rasterfahndung) werden ausschließlich im Bereich der Strafverfolgung angewendet. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit eine Rasterfahndung zum Zwecke der Gefahrenabwehr erforderlich sein sollte.

10. Berichtigung, Löschung, Sperrung

Die Überprüfungsfristen sind wie im Regierungsentwurf im Gesetz zu regeln; eine Rechtsverordnung (FDP-Entwurf) reicht nicht aus. Die Fristen (§ 11 a Abs. 2 Regierungsentwurf) sind

MMZ10 / 2804

genauer nach Art der Daten, Speicherung und den betroffenen Personenkreises zu differenzieren und entsprechend zu verordnen. Soweit eine Speicherung unzulässig ist, ist diese generell zu löschen. Unzulässige Speicherungen können nicht zu wissenschaftlichen Zwecken oder zur Beweisnotbehebung herangezogen werden.

11. Errichtungsanordnungen

Es fehlen Protokollierungsregelungen für die automatisierten Abrufverfahren. Im FDP-Entwurf wird zwar die Durchführung von Stichprobenverfahren gefordert, diese reichen aber für eine umfassende Überprüfung- und Kontrolltätigkeit nicht aus. Aus Praktikabilitätsgründen wäre zu überlegen, inwieweit § 8 DS-G NW bzw. - so wie dies § 10 j Abs. 2 des FDP-Entwurfs vorsieht - der Katalog in den Regierungsentwurf übernommen werden kann.

12. Auskunft

Die Auskunftsrechte der Betroffenen sollten in einer eigenständigen Regelung zusammengefaßt werden und nicht - wie dies der Regierungsentwurf vorsieht - auf die einzelnen Datenverarbeitungsregelungen verstreut werden, da dadurch die Transparenz für den Bürger verloren geht. Die Auskunftsregelungen des FDP-Entwurfes sollten daher in den Regierungsentwurf übernommen werden, wobei allerdings das Geheimhaltungsinteresse aus § 10 k Abs. 3 FDP-Entwurf zu präzisieren ist.

Dr. Alfred Büllsbach