



Betr.: 1. Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes
im Bereich der Polizei und Ordnungsbehörden

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3997

2. Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des
Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 10/3421

hier: Stellungnahme des Bundes Deutscher Kriminalbeamter
(BDK), Landesverband NW

Bezug: Schreiben des Präsidenten des Landtags NW vom 8. 5. 89

1. Allgemeine Vorbemerkungen

- Der Gesetzentwurf der FDP (FDP-E) weicht in bedeutenden Teilen von dem Gesetzentwurf der Landesregierung (LR-E) ab und zwar insbesondere dadurch, daß der vorsorgende und vorbeugende Charakter polizeilicher Arbeit nach der Vorstellung der FDP nicht normiert werden soll.

Unter "Allgemeine Begründung" führt die FDP aus, daß es herkömmliche Aufgabe der Polizei sei, drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Das sei die notwendige Begrenzung des Präventionsauftrages, schreibt die FDP.

Der BDK bedauert diese Einengung.

Der BDK hält es für angezeigt, daß die Polizei auch im Bereich der vorbereitenden, vorsorgenden und vorbeugenden Bekämpfung der Kriminalität auftragsgemäß tätig werden soll und daß diese Tätigkeiten, die sie auch jetzt schon weitgehend ausübt, in einem Gesetz festgeschrieben werden.

Der BDK kann auch den weiteren Bedenken der FDP in dieser Frage nicht zustimmen. Unbestimmte (Rechts-) Begriffe können durch die Lehre oder durch die Rechtsprechung definiert, Zuständigkeiten können abgegrenzt und somit auch definiert werden, so daß eine Vermischung von Polizei und Verfassungsschutz verhindert wird.

- Die Landesregierung hat die früheren Entwürfe des IM z.T. erheblich geändert und verbessert, so daß zahlreiche der seinerzeit vom BDK vorgetragene Bedenken gegenstandslos geworden sind.

Trotzdem bleiben Kritikpunkte, von denen einige angesprochen werden.

MMZ10/2814

2. Zu den Gesetzesformulierungen in den Entwürfen2. 1 zu § 8a Abs.2 (FDP-E) bzw. § 8a Abs.2 (LR-E)

- Einbeziehung von Regelungen aus der StPO -

Strafprozessuale Bestimmungen wie das Zeugnisverweigerungsrecht (§§ 52 - 55 StPO) können nicht folgenlos für das Polizeirecht angewandt werden.

Wenn es ein Zeugnisverweigerungsrecht im Polizeigesetz gibt, dann muß es auch ein Schweigerecht für den Beschuldigten geben - entsprechend den Vorschriften der StPO.

Wer aber ist der Beschuldigte? Der Störer? Und wenn er es ist, welche Rechte leiten sich daraus für ihn ab?

Nicht nur diese Überlegung macht die Problematik deutlich, sondern auch die Tatsache, daß die Polizei im Rahmen der Abwehr konkreter Gefahr tätig werden muß und das heißt, daß sie schnell handeln muß.

Wie soll sie in solchen Fällen eindeutig feststellen (können), wer Zeuge (und wer 'Beschuldigter') ist und welche Rechte damit dem einzelnen zugestanden werden dürfen oder gar müssen.

Diese Problematik lösen die Gesetzentwürfe nicht, sondern verschieben die Lösung auf die Schultern der Polizeibeamten, die ad hoc in einer Extremsituation entscheiden müssen, wer 'Beschuldigter', wer Zeuge ist und welche Konsequenzen sich bei einer Fehleinschätzung in hektischer Lage für den Polizeibeamten ergeben können.

z.B.: Darf im Zusammenhang mit den Bemühungen um Beseitigung einer Störung ein Kind nur unter den Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 StPO befragt werden?

Der BDK tritt dafür ein, daß solche Verweise auf die StPO gestrichen werden. Eine Vermischung von Regelungen aus der StPO und dem PolR muß unterbleiben.

Auch Satz 3 in Abs. 2 findet nicht die Zustimmung des BDK. Denn konkret bedeutet der Satz 2, daß etwa im Falle eines sich anbahnenden Deichbruches ein Auskunftsverweigerungsrecht besteht, wenn Menschenleben nicht gefährdet sind, allenfalls der Tod einiger tausend Rinder, die hinter dem Deich auf den Wiesen grasen, zu befürchten ist.

Ähnliches würde dann gelten für einen Talsperrenbruch, wenn keine Menschenleben gefährdet sind, allenfalls Kraftwerke zerstört werden könnten.

Satz 2 muß also geändert oder gestrichen werden.

MMZ10/2814

- 2.2 zu § 9 Abs. 1 Ziff. 2a (FDP-E) bzw. § 9 Abs. 1 Ziff. 2a (LR-E)
- Identitätsfeststellung -

Im Unterschied zum LR-E fordert die FDP, daß die Identitätsfeststellung zur Verhütung von Straftaten und zwar bestimmter bedeutender Straftaten "geeignet erscheint".

Das ist eine kaum erfüllbare Forderung.

Es muß nämlich die Prognose aufgestellt werden, daß durch die Identitätsfeststellung die Verabredung zu und die Vorbereitung sowie die Verübung von Straftaten unterbleibt. Die Hoffnung auf solch eine durchschlagende Wirkung einer schlichten Maßnahme ist nicht erfüllbar.

Die FDP sollte diesen Passus streichen und sich dem LR-E anschließen.

- 2.3 zu § 9 Abs. 1 Ziff. 5 (FDP-E) bzw. § 9 Abs. 1 Ziff. 4 (LR-E)
- Kontrollstellen -

Die Einrichtung von Kontrollstellen ist bereits jetzt an wenige, klar umrissene Voraussetzungen gem. § 111 StPO geknüpft,⁵⁰ daß die von der FDP geforderte Zustimmung des Innenministers oder einer von ihm benannten Stelle überzogen ist, auch wenn es sich bzw. gerade weil es sich um Gefahrenabwehr handelt.

Der BDK tritt für die Streichung dieses Satzes ein (s. auch LR-E).

- 2.4 zu § 9 Abs. 2 (FDP-E) bzw. § 9 Abs. 2 (LR-E)
- Maßnahmen zur Identitätsfeststellung -

Der "Arbeitskreis Polizeirecht" hat in seinem bei Luchterhand herausgegebenen Alternativ-Entwurf für ein einheitliches Polizeirecht die wesentlichen Maßnahmen zur Identitätsfeststellung aufgezählt.

Die FDP hat diesen Vorschlag übernommen. Die Landesregierung sollte sich dem Vorschlag ebenfalls anschließen.

MM Z 10 / 2814

2.5 zu § 9a Abs. 1 u.2 (FDP-E) bzw. 9c Abs. 1 u. 2 (LR-E)
- öffentliche Versammlung, Ansammlung usw. -

Die Datenerhebung und -nutzung bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen, Versammlungen und Aufzügen wird so im Detail geregelt, daß die Bestimmungen für den praktischen Dienst schon nicht mehr handhabbar sind.

Dieser Regelungsentwurf ist ein Beispiel dafür, wie Theorie und Praxis auseinanderklaffen.

Der Gesetzgeber sollte immer daran denken, daß Gesetze auch praktikabel sein müssen.

Insbesondere das Polizeigesetz muß diese Forderung erfüllen, denn der Polizeibeamte muß vielfach ad hoc - sozusagen aus dem Stand - Entscheidungen fällen und durchsetzen.

Der BDK fordert deshalb, daß die Absätze 1 und 2 zusammengefaßt und in eine praktikierbare Regelung umformuliert werden.

2.6 zu § 9b Abs. 2 (FDP-E) bzw. § 9 Abs. 4 (LR-E)
- Observation -

Der BDK fordert, daß die Observation durch einen vom Behördenleiter bestimmten Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes angeordnet wird und nicht durch den "Behördenleiter oder seinen Vertreter" (FDP-E) und nicht durch den "Behördenleiter oder einen von ihm beauftragten Beamten" (LR-E).

Des weiteren lehnt der BDK die Forderung der FDP ab, für eine Observation über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten die Zustimmung des IM oder einer von ihm beauftragten Stelle einzuholen.

Es muß die Frage gestellt werden - und sie gilt auch für andere Bestimmungen -, warum den Behördenleitern solche Kompetenzen eingeräumt werden. Denn Fachwissen liegt in der Regel bei den politischen Verantwortungsträgern nicht vor (- die Behördenleiter mögen dieses offene Wort entschuldigen -) und d. h., daß die Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf den Behördenleiter oder andere Personen außerhalb des Polizeibereichs weder zu größerer Rechtssicherheit noch zu größerer Effektivität oder zu zügigerem Einsatz eines mobilen Einsatzkommandos (MEK) führt.

Im Gegenteil: Der Bürokratismus nimmt immer mehr zu - zu wessen Vorteil ?

2.7 zu § 9b Abs.4 (FDP-E) bzw. § 9d Abs. 3 (LR-E)

- Observation "aus" Wohnungen -

Die Die Formulierung im Zusammenhang mit der Erhebung von Daten in oder "aus" Wohnungen bedarf der Klarstellung.

Es kann wohl nicht gemeint sein, daß z.B. das Fotografieren (= Erhebung von Daten mit technischen Hilfsmitteln) im öffentlichen Verkehrsraum erlaubt ist, das Fotografieren "aus" einer Wohnung in den öffentlichen Verkehrsraum aber untersagt ist.

Außerdem scheint die zweite Satzhälfte dieses Absatzes zu eng gefaßt zu sein, weil nur auf Einzelpersonen abgestellt ist.

Der BDK schlägt eine Formulierung folgender Art vor:
" ... , wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder zur Abwehr einer Gefahr für lebenserhaltende Gemeinschaftseinrichtungen (Kraftwerke, Staudämme, Deiche usw.) unerläßlich ist.

2.8 zu § 9b Abs. 7 (FDP-E) bzw. § 9d Abs. 3 (LR-E)

- Staatsanwaltschaft -

Die Einbindung der Staatsanwaltschaft - wie das die FDP vorsieht - ist nicht erforderlich. Der Text der Landesregierung ist insofern flexibler.

2.9 zu § 9c (FDP-E) bzw. § 9f (LR-E)

- Polizeiliche Beobachtung -

Die Formulierung "in erheblichem Umfang" sollte entfallen.

Der Richtervorbehalt (Abs. 5 im FDP-E bzw. Abs. 3 im LR-E) ist für die polizeiliche Beobachtung unverstündlich.

Die Maßnahme hat eine Eingriffsqualität, die eine richterliche Entscheidung nicht erfordert.

Vielfach handelt es sich bei Maßnahmen der Polizeilichen Beobachtung (PB) nur um Identitätsfeststellungen und Erhebung weiterer personenbezogener Daten im Zusammenhang mit einer Überprüfungstätigkeit.

MM Z10/2814

MMZ10/2814

Die PB dient allein den Zwecken der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung und wird nur eingesetzt, wenn auf der Grundlage kriminalistisch-kriminologischen Erfahrungswissens diese kriminaltaktische Maßnahme unter Berücksichtigung der in § 9c bzw. § 9f formulierten Bedingungen notwendig ist.

Solche Beurteilungen kann ein Richter wegen fehlenden polizeilichen Erfahrungswissens nur schwer nachvollziehen.

Ähnliches gilt für den Behördenleiter, der nach dem Willen der FDP die Ausschreibung für maximal 12 Monate anordnen darf - aber nicht mehr, dann ist wieder der Richter zuständig.

Auch bei der PB wurde die Anordnungsbefugnis auf Personen außerhalb des Polizeivollzugsdienstes verlagert, ohne daß fachliche Gründe dafür erkennbar sind.

Der BDK fordert deshalb, daß der Behördenleiter einen Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes die Anordnungsbefugnis für eine Ausschreibung zur PB übertragen muß.

Gen. Abs. 4 LR-E muß der Betroffene über die PB unterrichtet werden.

Diese Unterrichtungspflicht hat zur Folge, daß die PB als polizeitaktische Maßnahme über den Betroffenen hinaus einem großen Kreis von Straftätern bekannt wird. Langfristig, vielleicht aber auch schon mittelfristig, geht damit eine wichtige Erkenntnisquelle für die Polizei verloren - zum Nachteil der Opfer.

Der Abs. 4 ist deshalb zu streichen (vgl. FDP-E).

2.10 zu § 10k (FDP-E)

- Offenbarung von Hinweisgebern -

Gen. Abs. 1 ist betroffenen Personen auf Antrag u.a. auch Auskunft über die Herkunft von Daten zu geben.

Der Text kann so interpretiert werden, daß die Polizei ihre Hinweisgeber preisgeben muß. Die Polizei ist aber auf Hinweisgeber angewiesen. Ihre Offenbarung kann langfristig auf effektive Arbeit hindernd einwirken.

Wie in anderen Fällen auch soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß bestimmte Informationen im Bereich der Polizei bleiben und nur in Ausnahmefällen Außenwirkung erlangen könnten. Auch an das (potentielle) Opfer einer Störung sollte gedacht werden, wenn Regelungen erfolgen.

Der BDK fordert deshalb, daß die Formulierung "Herkunft der Daten" polizeigerecht umformuliert wird.

- 2.11 zu § 11 h (LR-E)
- Rasterfahndung -

Der Begriff der Rasterfahndung ist aus den Zeiten der Terrorismusbekämpfung der 70-er Jahre negativ belegt und impliziert den Abgleich sehr großer Datenmengen entsprechend eines Verdachtsrasters zur Strafverfolgung.

Es ist deshalb zweckmäßig, den Begriff durch eine andere Formulierung zu ersetzen, z.B. durch "Fahndung zur Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung".

3. Abschließende Feststellungen

- 3.1 Beide Gesetzentwürfe beinhalten eine Vielzahl von Detailregelungen, die dazu führen können, daß das Gesetz in der Praxis nicht handhabbar ist.

Das Polizeigesetz ist eine Rechtsgrundlage für Polizeibeamte, die im Rahmen der Gefahrenabwehr, d. h. plötzlich und unter Umständen bei geringem Kenntnisstand der Gesamtumstände eine Entscheidung treffen müssen, um eine konkrete Gefahr von der Allgemeinheit oder dem einzelnen oder von Sachen abzuwenden.

Wenn ein Gesetz wie das Polizeigesetz immer detaillierter und verklausulierter wird, immer mehr Verweise auf andere Rechtsnormen aufweist und auf immer mehr Einzelfälle abgestellt ist, dann mag zwar immer größere Perfektion von dem Gesetzgeber erreicht werden, aber humaner sind die Gesetze damit noch längst nicht.

Auch praktikabel sind sie damit keineswegs, jedenfalls nicht für Menschen, hier: Polizeibeamte, die ad hoc-Entscheidungen fällen und später gegenüber den Vorgesetzten und/oder der Öffentlichkeit vertreten müssen.

- 3.2 Eine Vielzahl von Anordnungsbefugnissen werden der Polizei aus der Hand genommen und dem Behördenleiter, dem Richter oder auch dem Minister übertragen.

Der Polizeibeamte stellt sich die Frage, warum Amtsinhaber, die nicht im Polizeivollzugsdienst sind, über eine Vielzahl von Maßnahmen endgültig entscheiden dürfen und müssen.

Der BDK gewinnt den Eindruck, daß die politischen Verantwortungsträger der Polizei mit außerordentlichem Mißtrauen begegnen. Und der BDK fragt deshalb offen und in diesem Gremium, ob in den letzten 36 Jahren, also seit der Verstaatlichung der Polizei in NW, die Polizei Anlaß zu diesem Mißtrauen gegen hat.

MM 210/2814

Natürlich kann dieses Mißtrauen auch in der historischen Vergangenheit der Polizei liegen: Etwa in der Tatsache, daß sie im Dritten Reich eine besondere Rolle zugewiesen bekam.

Aber solch eine Vergangenheit haben alle Beamtengruppen, auch die Behördenleiter, die Staatsanwaltschaften und die Richter. Da ihnen gegenüber keine erkennbares Mißtrauen gehegt wird, kann die Vergangenheit (allein) nicht der Grund für das Mißtrauen sein.

Oder könnte es die Furcht sein, die Polizei sei inkompetent, während nur andere die notwendige Kompetenz besitzen?

Der BDK fordert - unabhängig von der Beantwortung der soeben aufgeworfenen Fragen -, daß der Polizei die Anordnungsbefugnisse übertragen werden, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat benötigt.

MM Z10/2814