

DER HAMBURGISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE
Baumwall 7, 2000 Hamburg 11

An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für
Innere Verwaltung
Landtag Nordrhein-Westfalen

4000 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/2763

Aktenzeichen (bei Antw. angeben)
05.07-13/10
Fernsprecher (Durchwahl)
(040)34 912 - 2046
BN 9.41 - "
Telefax: (040) 34912.2372

Hamburg, den 25. Mai 1989

Betr.: Öffentliche Anhörung zum Gesetz zur Fortentwicklung
des Datenschutzes im Bereich der Polizei und der Ord-
nungsbehörden (GFDPol) - Gesetzentwurf der Landesre-
gierung und zum Gesetz zur Änderung des Polizeigeset-
zes des Landes Nordrhein-Westfalen - Gesetzentwurf der
Fraktion der F.D.P. -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anbei übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zu den o.a. Ge-
setzentwürfen. Sie ist nicht umfassend, sondern beschränkt
sich auf einige wesentliche Punkte, die mir besonders wichtig
erscheinen.

Über eine geeignete Technik, um 150 Exemplare mit angemesse-
nem Aufwand herzustellen, verfüge ich leider nicht.

Mit freundlichen Grüßen



S c h a p p e r

MMZ10 / 2763

S T E L L U N G N A H M E

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 FDP -

I.

Allgemeine Bemerkungen zur Novellierung des Polizeirechts

Bei der Beurteilung der Novellierungsentwürfe zum Recht der polizeilichen Datenverarbeitung erscheint es mir wichtig, mich vorab zu vier Punkten von grundsätzlicher Bedeutung zu äußern:

1. In den Entwürfen ist beabsichtigt, die Grundsätze des traditionellen Polizeirechts aufzugeben, der Polizei neue Aufgabenbereiche zuzuweisen und sie mit entsprechend weitreichenden Befugnissen auszustatten.

Nach herkömmlicher Rechtslage hat die Polizei generell zwei Aufgaben zu erfüllen: zum einen Straftaten (§ 163 Abs. 1 StPO) sowie Ordnungswidrigkeiten (§ 53 Abs. 1 OWiG) zu erforschen; zum anderen im Einzelfall bestehende konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren, soweit andere Verwaltungsbehörden nicht rechtzeitig eingreifen können. Ein polizeilicher Eingriff in die Rechte der Bürgers setzt also nach bisherigem Recht im Bereich der Gefahrenabwehr das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus. Außerdem dürfen sich polizeiliche Maßnahmen nur gegen Störer, also die Verursacher der Gefahr, sowie unter bestimmten engen Voraussetzungen gegen Notstandspflichtige richten.

Von diesen traditionellen Grundsätzen soll nun in zweifacher Hinsicht abgewichen werden. Zum einen soll die Polizei künftig Straftaten verhüten sowie für die Verfolgung künftiger "Straftaten vorsorgen (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen treffen". Diese neuen Aufgaben knüpfen gerade nicht mehr an das Vorliegen einer konkreten Gefahr an, sondern bewegen sich im Vorfeld der herkömmlichen Gefahrenabwehr. Zum an-

deren sollen die polizeilichen Befugnisse auf "andere Personen" ausgedehnt werden, die nach herkömmlichem Recht weder Störer noch Notstandspflichtige sind. Es geht also nicht nur um die klarere Formulierung bereits vorhandener Rechtsgrundlagen, sondern um die erstmalige Schaffung von Eingriffsermächtigungen für polizeiliche Maßnahmen, die bislang ohne gesetzliches Fundament vorgenommen worden sind. Eine so grundlegende Änderung des Polizeirechts muß in seinen Konturen klar umrissen und am Gebot der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gemessen werden.

2. Die Novellierung des Polizeirechts darf nicht allein dem Zweck dienen, die polizeiliche Informationsverarbeitung im jetzigen Ausmaß gesetzlich abzusichern und darüber hinaus Raum für weitergehende Entwicklungen zu schaffen. Das wäre mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grenzen einer gesetzlichen Regelung nicht vereinbar: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf nur eingeschränkt werden, soweit ein überwiegendes Allgemeininteresse dies gestattet. Der damit gebotenen Interessenabwägung kommt überall dort besondere Bedeutung zu, wo es sich um Maßnahmen mit besonders hoher Eingriffsqualität oder um solche handelt, bei denen eine Vielzahl von Unbeteiligten einbezogen werden. Bei der Abwägung ist auch dem allgemein gültigen polizeirechtlichen Grundsatz Rechnung zu tragen, daß Eingriffe allein zu Erleichterung polizeilicher Aufsicht unzulässig sind. Eine ungeprüfte Übernahme und Festschreibung der gegenwärtigen Praxis ist schon deshalb bedenklich, weil die Erhebung und Verarbeitung von Daten im Sicherheitsbereich durch ständige Verfeinerung und Weiterentwicklung eine neue Qualität erhält. Großräumige Verbundsysteme, völlig neue Formen der Massendatenverarbeitung, hochleistungsfähige Verknüpfungsverfahren, eine ständig zunehmende Zahl von on-line-Verbindungen sowie der Einsatz selbsttätiger Aufzeichnungsgeräte bringen neuartige Gefährdungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mit sich, denen nur mit klaren, den polizeilichen Handlungsspielraum eingrenzenden Bestimmungen wirksam be-

gegnet werden kann.

3. Die Novellierungsentwürfe schaffen erstmals Befugnisse für die Polizei, Informationen mit verdeckten Mitteln zu erheben. Ihr Einsatz war nach der bisherigen Gesetzeslage dem nur beobachtenden, nicht mit exekutiven Befugnissen ausgestatteten Verfassungsschutz vorbehalten. Eine Übertragung heimlicher Erhebungsbefugnisse auf die Polizei kann wegen des besonders schwerwiegenden Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur bei der Bekämpfung besonders gravierender Straftaten in Betracht kommen. So ist nach meinen Erfahrungen der Einsatz dieser Mittel im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten nur in Kriminalitätsbereichen erforderlich, die mit anderen weniger intensiven Informationseingriffen nicht mehr aufklärbar und beherrschbar sind. Dabei handelt es sich

- um den Bereich der organisierten Gewaltkriminalität (Terrorismus, Katalog des § 129a StGB),
- um die Rauschgiftkriminalität sowie
- um näher zu definierende Erscheinungsformen der modernen organisierten Kriminalität.

Dies sind Bereiche, die sich dadurch auszeichnen, daß die Polizei kaum Informationen von Hinweisgebern und Zeugen erhält, auf die sie üblicherweise bei ihrer Aufgabenerfüllung zurückgreifen kann. In diesen Bereichen ist sie also darauf angewiesen, sich selbst Informationen zu verschaffen, um überhaupt Straftaten aufklären zu können, und diese erhält sie nicht, wenn sie offen danach fragt. Um dieser besonders gefährlichen Kriminalität Herr zu werden, reicht es aber völlig aus, verdeckte Maßnahmen nur für diese drei Bereiche zuzulassen. Keinesfalls dürfen die Befugnisnormen so ausgestaltet werden, daß heimliche Maßnahmen der Polizei - von Bagatellfällen abgesehen - sozusagen routinemäßig zur Verfügung stehen.

4. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 GFDPol-E erhält die Polizei die

Aufgabe, "Straftaten zu verhüten sowie für die Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten)". Der Begründung ist zu entnehmen, daß es sich bei dieser Ergänzung lediglich um eine Klarstellung handelt, da die Polizei seit jeher im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr auch Straftaten zu verhüten und für die Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen habe. Diese Auffassung mag dem polizeilichen Selbstverständnis entsprechen. Mir scheint sie jedoch nicht richtig zu sein. Meines Erachtens geht es vielmehr um eine grundsätzliche Neufassung polizeilicher Aufgaben (vgl. oben zu 1.). Unstreitig dürfte jedenfalls sein, daß ihr zur Wahrnehmung dieser Aufgabe neue Befugnisse eingeräumt werden müssen. Dem muß aber eine Klärung des Verhältnisses zwischen den Aufgaben der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr vorangehen.

Von der Beantwortung der Frage, ob die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" dem Bereich der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr zuzuordnen ist, hängt die Gesetzgebungskompetenz der Länder ab. Unterfällt diese Aufgabe dem Bereich der Strafverfolgung, so steht den Ländern gemäß Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Nr. 1 GG die Regelungskompetenz nur zu, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Bisher steht eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber noch aus; der Bundesjustizminister beabsichtigt aber - wie dem Ende letzten Jahres vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafverfahrensrechts (StVAG 1988) zu entnehmen ist -, die "Vorsorge für künftige Strafverfolgung" (§ 482 StVAG 1988) ebenfalls zu regeln. Sobald der Bund die vorgesehenen Regelungen in Gesetzesform verabschiedet, würden die landesrechtlichen Vorschriften gegenstandslos. Deshalb ist es unumgänglich, den seit Jahren zwischen Innen- und Justizministern ausgetragenen Streit darüber, ob die "Vorsorge für künftige Strafverfolgung" Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden oder Aufgabe der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr ist, endlich durch ei-

nen Konsens zu beenden.

Nach meiner Auffassung kann lediglich die Verhütung von Straftaten dem Bereich der Gefahrenabwehr zugerechnet werden. Dabei gehe ich davon aus, daß eine Verhinderung von Straftaten mit polizeilichen Mitteln nur in Betracht kommt, wenn deren Begehung im konkreten Einzelfall hinreichend wahrscheinlich ist. Hierfür stehen der Polizei nach herkömmlichem Polizeirecht aber ausreichend Befugnisse zur Verfügung. Um Straftaten zu verhüten, für deren beabsichtigte Begehung es keinerlei Anhaltspunkte gibt, die vielleicht noch gar nicht geplant sind, dafür ist die Erhebung und Speicherung von Daten durch die Polizei ungeeignet und es liegt auch gar nicht in ihrer Absicht, ihre Datensammlungen hierfür zu nutzen.

Aus der Praxis ist mir nur ein Beispiel bekannt, mit dem belegt werden soll, daß die Polizei zu Zwecken der Straftatenverhütung auf gespeicherte Daten zurückgreift, und zwar bei Personenkontrollen im Zusammenhang mit Demonstrationen insbesondere auf die mit Hilfe des Meldedienstes "Landfriedensbruch" zusammengestellte Datensammlung. Doch auch dieses Beispiel zeigt, daß die Polizei gegen Personen, die sich verdächtig gemacht haben, im Zusammenhang mit einer Demonstration eine Straftat begangen zu haben, und als solche gespeichert worden sind, keine anderen Maßnahmen ergreifen kann als gegen andere Personen, es sei denn, andere Länder wollten dem bayerischen Beispiel folgen und unter großzügigen Voraussetzungen einen vorbeugenden polizeilichen Gewahrsam einführen. Auch Informationen, die über "gewalttätige Demonstrationen" gespeichert sind, kann die Polizei also erst dann nutzen, wenn es bei einer neuen Demonstration zu neuen Gewalttaten gekommen ist, und zwar für strafrechtliche Ermittlungen.

Daß es der Polizei bei der Datenverarbeitung nicht um präventive Zwecke geht, wird auch an folgender Überlegung deutlich: Die Verhütung von Straftaten durch Erhebung und

Speicherung personenbezogener Daten könnte allenfalls erreicht werden, wenn der Betroffene dadurch von einem künftigen Rechtsbruch abgehalten würde. Dazu müßte er aber zumindest Kenntnis davon haben, ob und welche Daten bei der Polizei über ihn gespeichert sind. Die Unterrichtung des Betroffenen ist jedoch gerade nicht beabsichtigt, ein Abschreckungseffekt soll und kann nicht erzielt werden.

Sinn und Zweck der polizeilichen Datenverarbeitung ist es vielmehr allein, bei der Aufklärung künftiger Straftaten auf ihre Datensammlungen zurückgreifen zu können. Wird eine Straftat begangen, so sollen aus den polizeilichen Datenbeständen mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung Verdächtige ermittelt werden. Diese Aufgabe läßt sich nicht mehr der Gefahrenabwehr zuordnen. Unter welchen Voraussetzungen die Sammlung und Speicherung von Daten zum Zwecke der "Vorsorge für künftige Strafverfolgung" erfolgen darf, ist vielmehr eine Frage aus dem Bereich der Strafverfolgung. Sie kann deshalb nur im Strafverfahrensrecht geregelt werden.

Eine Regelung der "Vorsorge für künftige Strafverfolgung" in der StPO würde nicht zwangsläufig zum Verbot polizeilicher Datenverarbeitung zu diesem Zweck führen. Sie muß allerdings - dem Grundgedanken des Strafprozeßrechts entsprechend - der Leitung und Kontrolle der Staatsanwaltschaft unterstellt und müßte - jedenfalls nach meiner Überzeugung - im Vergleich zur jetzigen Praxis erheblich eingeschränkt werden.

II.

Erörterung einzelner Themenkomplexe

In der folgenden Stellungnahme beschränke ich mich auf einzelne Themenkomplexe, die aus datenschutzrechtlicher Sicht von besonderer Wichtigkeit sind:

1. Besondere polizeiliche Erhebungsmethoden

In den Entwürfen sollen der Polizei die Befugnisse eingeräumt werden, Daten mit besonderen Erhebungsmethoden zu gewinnen. Zu diesen Methoden zählen die längerfristige Observation, der verdeckte Einsatz technischer Mittel, der Einsatz von sog. V-Leuten und verdeckten Ermittlern, die polizeiliche Beobachtung und die Rasterfahndung. Es leuchtet mir ein, daß die Polizei die genannten Mittel und Verfahren benötigt, um bestimmte schwerwiegende Straftaten aufklären zu können. Ich habe aber erhebliche Zweifel, ob sie über diese Methoden auch zu Zwecken der Prävention verfügen muß. Deshalb muß vorab im Hinblick auf jede einzelne besondere Erhebungsmethode geklärt werden, ob sie zu Zwecken der Gefahrenabwehr tatsächlich erforderlich ist.

Sollten sich die genannten Methoden auch für präventive Zwecke als unverzichtbar erweisen, so dürfen die polizeilichen Befugnisse jedenfalls nicht großzügiger ausgestaltet sein als im Strafverfahrensrecht. Die Eingriffsermächtigungen nach dem Polizei- und dem Strafverfahrensrecht müssen aufeinander abgestimmt werden.

2. Voraussetzungen für polizeiliches Tätigwerden

Die Voraussetzungen für Maßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren, für den Einsatz besonderer Mittel, sind in den Entwürfen der Landesregierung (GFDPol-E) und der FDP-Fraktion (FDP-E) unterschiedlich geregelt.

Der FDP-Entwurf stellt - z.B. in den §§ 9b (Observation und Einsatz technischer Mittel) und 9c (Polizeiliche Beobachtung) - auf die Begehung von "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" ab. Dieser Begriff schließt lediglich Bagatellstraftaten aus. Was unter Bagatellstraftaten zu verstehen ist, ist allerdings unklar. Nach einer Definition, wie sie dem § 113 StPO entnommen werden kann, könnte es sich um Taten handeln, die mit Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten oder mit Geldstrafe bis zu

180 Tagessätzen bedroht sind. Unter diese Definition fallen nur einige wenige Straftaten des Strafgesetzbuches wie z.B. Bannkreisverletzung (§ 106a StGB), Fälschung von Wahlunterlagen (§ 107b StGB) oder Ausübung der verbotenen Prostitution (§ 184a StGB).

Wie der Begründung zu § 9b des Regierungsentwurfs zu entnehmen ist, können erheblich aber auch geringfügige Straftaten sein, die banden-, gewerbs- oder gewohnheitsmäßig begangen werden sowie geringfügige Straftaten mit Seriencharakter und entsprechend erheblichem Gesamtschaden. Angesichts dieser Definition liegt der Schluß nahe, daß der Begriff "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" zur notwendigen Begrenzung der besonderen Erhebungsmethoden nicht geeignet ist. Das gleiche gilt für § 9f Abs. 1 Nr. 1 des Regierungsentwurfs, der ebenfalls auf die künftige Begehung von "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" abstellt.

Soweit der Regierungsentwurf in §§ 9d Abs. 2 Nr. 2, 9c Abs. 2 Nr. 2 und 9f Abs. 2 Nr. 2 ein Verbrechen oder ein gewerbs-, gewohnheits- oder bandenmäßig begangenes Vorgehen voraussetzt, liegt hierin eine gewisse Einengung im Vergleich zu dem Entwurf der FDP. Allerdings halte ich auch hier den Anwendungsbereich noch für zu weit. Wegen der besonderen Eingriffstiefe der heimlichen Erhebungsmaßnahmen sollten diese auf den Bereich der organisierten Kriminalität beschränkt werden. Insoweit verweise ich auf meine eingangs gemachten Ausführungen (I. 3.). Mir liegt ein Diskussionsentwurf der ASJ Hamburg für ein Hamburgisches Sicherheitsgesetz vor, der den Versuch macht, den Begriff der organisierten Kriminalität zu definieren. Dort heißt es in § 21 Abs. 2: "Organisierte Kriminalität ... liegt vor, wenn Straftaten

- aufgrund einer langfristig und weiträumig angelegten Strategie
- von arbeitsteilig organisierten, konspirativ abgeschotteten Organisationen begangen werden und
- dadurch ein erheblicher Schaden verursacht wird."

Dies scheint mir ein durchaus geeigneter Ansatz zu sein.

Folgt man diesem Ansatz nicht, dann sollte im Interesse der Normenklarheit eine Begrenzung auf katalogmäßig genannte Straftaten erfolgen. Teilweise zu weit und auch sonst nicht in jeder Hinsicht geeignet erscheinen mir allerdings die bisherigen Straftatenkataloge, wie sie z.B. in § 100a StPO (über 80 Straftaten), aber auch in § 129a und § 138 StGB aufgeführt sind. Demgegenüber halte ich den Straftatenkatalog, wie er in der beabsichtigten Regelung zur Rasterfahndung im Entwurf des Justizministers zur Novellierung der StPO vorgesehen ist (§ 98a StVAG-E 1988), für einen brauchbaren Ansatz, der bei der Neufassung der polizeilichen Befugnisse berücksichtigt werden könnte.

Bei der Aufstellung eines Straftatenkataloges muß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz streng beachtet werden. Unter diesem Gesichtspunkt stößt § 9 Abs. 4 GFDPol-E auf Bedenken, der die Identitätsfeststellung an einer Kontrollstelle u.a. vorsieht, um eine Straftat nach § 27 VersG zu verhüten. Gemäß § 27 Abs. 2 VersG in der jetzt geänderten Fassung - gegen die das Land Nordrhein-Westfalen im Bundesrat gestimmt hat - werden das Mitführen von "Schutzwaffen" und die "Vermummung" bei Demonstrationen und bereits auf dem Weg dorthin unter Strafe gestellt. Durch die Verweisung auf den gesamten § 27 VersG würden sich die Befugnisse der Polizei auch auf die Verhütung dieser Straftatbestände erstrecken. Hält man es, wie das Land Nordrhein-Westfalen dies bei den Beratungen im Bundesrat zum Ausdruck gebracht hat, nicht für erforderlich, die genannten Verhaltensweisen als Straftaten zu qualifizieren, so erscheint es unverhältnismäßig, der Polizei die Einrichtung einer Kontrollstelle schon dann zu gestatten, wenn es darum geht, die Teilnahme verummter bzw. mit "Schutzwaffen" versehener Personen an einer Demonstration zu verhindern. Der Verweis auf § 27 VersG sollte deshalb entsprechend eingeschränkt werden.

3. Erhebung und Verarbeitung von Daten über "andere Personen"

Gemäß § 9b Abs. 1 Nr. 1 des Regierungsentwurfes bzw. § 8b Abs. 1 Nr. 4 FDP-E wird die Polizei ermächtigt, zu Zwecken der Gefahrenabwehr Daten nicht nur von Störern, sondern auch von "anderen Personen" zu erheben. Damit wird es der Polizei ermöglicht, sich zur Abwehr jedweder Gefahr die Daten jedes beliebigen Bürgers zu beschaffen, ohne an die traditionellen Voraussetzungen des Polizeirechts, nämlich Störereigenschaft oder Notstandspflicht, gebunden zu sein. Eine so weitreichende Befugnis zur Datenerhebung ist nicht einmal in § 8a Abs. 1 des Vorentwurfs zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (VE-ME) vorgesehen. Dort sind die Voraussetzungen für die Datenerhebung erheblich präziser gefaßt.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit halte ich es für unbedingt erforderlich, den Kreis der "anderen Personen", deren Daten zu präventiven Zwecken erhoben werden sollen, einzugrenzen und die in Betracht kommenden Personen genau zu definieren. Je einschneidender die polizeiliche Maßnahme ist, desto enger muß der Kreis der betroffenen "anderen Personen" gezogen werden. So reicht es aus den bereits genannten Gründen (II, 2) nicht aus, auf Personen abzustellen, die künftig "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" begehen könnten. Auch die in § 9b Abs. 3 Nr. 3 FDP-E vorgesehene Eingriffsermächtigung gegenüber jeder Person zum Zwecke der Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person halte ich für unverhältnismäßig. Es gibt in diesem Fall keine überzeugenden Gründe dafür, die polizeilichen Befugnisse nicht auf Störer und Notstandspflichtige zu beschränken. Insoweit ist die in § 9d Abs. 2 Nr. 1 GFDPol-E vorgesehene Regelung vorzuziehen.

Besonders restriktiv müssen die Befugnisse der Polizei gegenüber Personen ausgestaltet werden, die selbst nicht einmal verdächtig sind, künftig bestimmte schwerwiegende Straftaten zu begehen, sondern die mit Verdächtigen lediglich in Verbindung stehen. Der Regierungsentwurf spricht in §§ 9 Abs. 1 Nr.

8, 9b Nr. 8 von Kontakt- oder Begleitpersonen und von Auskunftspersonen. Diese Begriffe werden im Gesetzentwurf selbst nicht definiert. Der Begründung zu § 9b Nr. 8 ist zu entnehmen, daß als Kontaktpersonen nur die Personen angesehen werden können, die enge persönliche oder geschäftliche Beziehungen zu einem potentiellen Straftäter unterhalten. Flüchtige soziale Kontakte sollen nicht genügen. Im Interesse der Normenklarheit halte ich es für erforderlich, die in der Begründung enthaltenen Definitionen im Gesetzestext zu verankern. Da allerdings der Begriff "Auskunftsperson" auch in der Begründung nicht klar eingegrenzt wird, sollte auf ihn ganz verzichtet werden.

4. Das Zweckbindungsgebot

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil ausgeführt, daß die Verwendung personenbezogener Daten, deren Angabe zwangsweise erfolgt, auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt ist. Um die Zweckbindung sicherzustellen, hält es einen amtshilfefesten Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote für erforderlich. Diesen Erfordernissen werden die Novellierungsentwürfe nicht gerecht.

a) Nutzung zu anderen Zwecken

Schon die Ausgestaltung des Zweckbindungsgebotes in § 11 Abs. 2 GFDPol-E bzw. § 10a Abs. 3 FDP-E ist bedenklich. Nachdem in Satz 1 festgesetzt wird, daß die Speicherung, Veränderung und Nutzung nur zu dem Zweck erfolgen darf, zu dem die Daten erlangt worden sind, wird diese Zweckbindung in Satz 2 praktisch wieder aufgehoben. Denn die Nutzung sowie die weitere Speicherung und Veränderung sind auch zu jedem anderen Zweck zulässig, soweit die Polizei die Daten auch zu diesem Zweck erheben darf. Immerhin sieht der Entwurf der FDP-Fraktion eine strenge Zweckbindung zumindest in den Fällen vor, in denen die Polizei personenbezogene Daten zu Zwecken der Vorgangsverwaltung oder zur befristeten Dokumentation polizeilich-

chen Handelns speichert (§ 10a Abs. 8). Eine entsprechende Bestimmung, die auch in § 10b VE-Me enthalten ist, fehlt im Regierungsentwurf. Dieser sollte demgemäß ergänzt werden.

Außerdem muß sichergestellt werden, daß Daten, die aufgrund besonderer Erhebungsmethoden erlangt worden sind, nur zur Verhütung solcher Straftaten verwendet werden dürfen, zu deren Bekämpfung diese Methoden zulässig sind. Die weitere Verwendung der Daten muß also einer engen Zweckbindung unterworfen werden, so wie dies in den Regelungen des Entwurfs zur Änderung des Strafverfahrensrechts für die Rasterfahndung und die besonderen Ermittlungsmethoden vorgesehen ist. Selbst die bereits vorhandene, lange Zeit umstrittene Regelung zur Schleppnetz-fahndung in § 163d StPO enthält immerhin eine Zweckbindung, wenn diese auch - insbesondere im Hinblick auf die Nutzung von sog. Zufallsfunden - noch restriktiver ausgestaltet werden müßte. Demgegenüber fehlen in den Entwürfen entsprechende Regelungen völlig: So können beispielsweise Daten, die die Polizei gemäß § 9 Abs. 4 GFDPol-E an einer Kontrollstelle erhebt, auch zur Erfüllung aller anderen als der dort genannten Aufgaben verwendet werden. Im Hinblick auf die im Strafverfahrensrecht geplanten bzw. bereits vorhandenen Vorschriften halte ich eine Änderung der Entwürfe für unumgänglich. Was für die Verwendung von mit besonderen Mitteln erhobenen Daten im Bereich der Strafverfolgung gilt, die immerhin einen Anfangsverdacht gegen den Betroffenen voraussetzt, muß erst recht bei der polizeilichen Datenverarbeitung zum Zwecke der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten Anwendung finden.

Bedenklich sind außerdem die zahlreichen Zweckdurchbrechungen, die in § 11a GFDPol-E bzw. § 10a FDP-E vorgesehen sind. Von besonderer Bedeutung ist die Nutzung, Veränderung und Speicherung von Daten, die die Polizei bei der Verfolgung von Straftaten gewonnen hat, zum Zwecke der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Hierauf werde ich meine folgenden Ausführungen beschränken:

- Eine Übernahme der in Strafverfahren erlangten Informationen in Unterlagen und Dateien zu präventiven Zwecken darf nur zugelassen werden aufgrund einer nachvollziehbaren Prognose, daß entweder nach Schwere, Art und Ausführung der Tat oder aufgrund der Persönlichkeit des Täters bzw. des Tatverdächtigen die Gefahr der Begehung weiterer schwerwiegender Straftaten besteht und die Daten zur Verhütung solcher Straftaten geeignet und erforderlich sind. Die Prognoseentscheidung ist aktenkundig zu machen. Während diese Forderungen in § 10a Abs. 4 FDP-E zumindest teilweise berücksichtigt sind, fehlt eine entsprechende Bestimmung im Regierungsentwurf. Er sollte demgemäß ergänzt werden.
- Die Übernahme von Daten aus Strafverfahren, die mangels Tatverdachts oder wegen geringer Schuld des Betroffenen eingestellt oder sonst beendet worden sind oder in denen die Anklageerhebung mangels öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung abgelehnt worden ist, ist auszuschließen. Dies gilt erst recht in den Fällen, in denen der Angeklagte wegen erwiesener Unschuld freigesprochen worden ist. Insoweit ist die in § 11a Abs. 2 Satz 5 GFDPol-E getroffene Regelung zu begrüßen. Soll die Speicherung trotz der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens aufrechterhalten werden, so ist zumindest das Vorliegen eines erheblichen Restverdachts zu fordern, der in seiner Qualität dem Anfangsverdacht gemäß § 152 StPO gleichkommt.
- Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist die Zweckänderung nicht zur Abwehr einer jeden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig. Eine Zweckdurchbrechung kann nur dann statthaft sein, wenn die Interessen der Allgemeinheit an der zweckfremden Nutzung die Interessen des Betroffenen erheblich überwiegen. Deshalb halte ich es für erforderlich, daß eine weitere Speicherung nur zum Zwecke der Verhütung schwerwiegender Straftaten zulässig ist (anders als der FDP-E in § 10a Abs. 4).
- Die Speicherung von Kontakt- und Begleitpersonen zum Zwecke

der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten muß aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eng begrenzt werden. Der in § 11a Abs. 3 GFD-Pol-E bzw. § 10a Abs. 5 FDP-E enthaltene Straftatenkatalog ist viel zu umfassend. Es ist bisher nicht überzeugend begründet worden, warum die Speicherung "anderer Personen", bei denen nicht einmal der Verdacht einer strafbaren Handlung vorliegt, in dem genannten Umfang erforderlich ist. Insbesondere der Verweis auf § 129 StGB sollte gestrichen werden, da dies einer ausufernden Speicherpraxis Tür und Tor öffnen könnte. Nach meiner Auffassung sollte auch die Speicherung von Kontakt- und Begleitpersonen auf Delikte aus dem Bereich der organisierten Kriminalität beschränkt werden. Hierzu verweise ich auf meine Eingangsbemerkungen (I. 3.).

- Bei Kontakt- und Begleitpersonen halte ich eine Speicherdauer von insgesamt drei Jahren für zu lang. Grundsätzlich darf die Speicherung in diesen Fällen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Dauer eines Jahres nicht überschreiten. Nur in besonders begründeten Ausnahmefällen kann die Speicherung für ein weiteres Jahr u.U. zulässig sein. Die Gründe für eine Verlängerung müssen in jedem Fall aktenkundig gemacht werden.

b) Übermittlung an andere Stellen

Um die Einhaltung des Zweckbindungsgebotes zu sichern, muß die Weitergabe von Daten differenziert geregelt werden. Zum einen ist nach dem Erhebungszweck ("Gefahrenabwehr", "Gefahrenvorsorge", "vorbeugende Verbrechensbekämpfung"), zum anderen nach den unterschiedlichen Empfängergruppen zu differenzieren. Es ist positiv hervorzuheben, daß beide Entwürfe diesen Grundgedanken aufgegriffen haben. Dennoch geben die Übermittlungsvorschriften zu einigen Bedenken Anlaß; im folgenden werde ich mich auf die wichtigsten Punkte beschränken:

- Es ist mit dem Zweckbindungsgebot nicht vereinbar, daß die Übermittlung zu einem anderen Zweck gemäß § 11b Abs. 2 Nr.

- 2 GFDPol-E bereits dann zulässig sein soll, wenn der Empfänger die Daten "nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand" erlangen kann. Da jede Zweckdurchbrechung einen weiteren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, reicht es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht aus, die Übermittlung von bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen abhängig zu machen.
- Im Regierungsentwurf fehlen Regelungen bezüglich der Übermittlung von Bewertungen und zur Wahrung von Übermittlungs- und Verwertungsverboten nach dem Bundeszentralregistergesetz. Die Vorschrift zur Wahrung von Berufs- und Amtsgeheimnissen (§ 11b Abs. 3 GFDPol-E) könnte - wie dies in § 10b Abs. 2 Satz 2 FDP-E vorgesehen ist - um das Erfordernis der Einwilligung der zur Verschwiegenheit verpflichteten Person ergänzt werden, wenn die Übermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs erfolgt.
 - Die übermittelnde Stelle muß vorab prüfen, ob die Informationen zu löschen sind. Ergibt die Überprüfung, daß die Daten nicht mehr gespeichert werden dürfen, so dürfen sie auch nicht mehr übermittelt werden, soweit dies nicht ausnahmsweise im Interesse des Betroffenen liegt. Bei Fremderkenntnissen muß die übermittelnde Stelle grundsätzlich Rückfrage bei den datenanliefernden Stellen halten, um sich von der Richtigkeit der Information und der Zulässigkeit der Speicherung zu überzeugen.
 - Bestrittene Tatsachen und Bewertungen dürfen grundsätzlich nur mit entsprechender Kennzeichnung und unter Hinzufügung der Beweismittel und Beurteilungsgrundlagen übermittelt werden.
 - Tatsache und Inhalt der Übermittlung sind - wie in § 10a Abs. 1 Satz 2 FDP-E vorgesehen - in der Akte festzuhalten. Der Regierungsentwurf sollte um eine entsprechende Vorschrift ergänzt werden.

5. Sonderregelungen für die automatisierte Datenverarbeitung

Der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts im Polizeirecht erfordert es, daß die Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung bei der Polizei unter angemessener Berücksichtigung der Gefahren für die schutzwürdigen Belange der Betroffenen gesetzlich festgelegt werden. Es reicht nicht aus, die Regelung der Einzelheiten den Errichtungsanordnungen zu überlassen. Vielmehr muß der Gesetzgeber selbst die wichtigsten Vorgaben aufstellen. Dazu gehört u.a. die Regelung, daß der Abruf von Daten auf die zuständigen Bediensteten zu beschränken ist. Ferner ist sicherzustellen, daß durch die automatisierte Verarbeitung keine unangemessenen Verkürzungen oder Verzerrungen von Sachverhalten entstehen dürfen und daß die Herkunft und Richtigkeit der Informationen in Akten oder anderen Unterlagen nachweisbar sein muß.

Außerdem muß festgelegt werden, daß personengebundene Hinweise in Dateien nur gespeichert werden dürfen, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für die Sicherheit von Bediensteten der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden oder des Betroffenen erforderlich ist. Daten zur Beschreibung äußerer Merkmale einer Person dürfen nur gespeichert werden, wenn dies nach Art und Durchführung der Tat, der der Betroffene verdächtig ist, erforderlich ist, um künftige Straftaten aufklären zu können. Weiterhin bedarf es einer Regelung, daß personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Sachverhalten, deren Kenntnis nur für örtlich zuständige Polizeidienststellen erforderlich ist, nur in von diesen geführten Dateien gespeichert werden dürfen. Hierzu gehören insbesondere verkehrrechtliche Verstöße, die einen Straftatbestand erfüllen, sowie die in § 374 der Strafprozeßordnung bezeichneten Straftaten, sofern die Staatsanwaltschaft nicht öffentlich Klage erhoben hat.

Von besonderer Bedeutung ist ferner die Regelung, daß automatisierte Dateien, die zur Vorgangsverwaltung oder zum Nachweis polizeilichen Handelns geführt werden, keine personenge-

bundenen Hinweise enthalten dürfen. Der gleichzeitige Zugriff auf die Daten, die zu Zwecken der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten gespeichert werden, ist unzulässig. Die Daten sind spätestens fünf Jahre nach dem letzten Eintrag zu löschen. Bisher fehlen in den Entwürfen entsprechende Regelungen; sie sollten daher unter Beachtung der genannten Grundsätze ergänzt werden.

Für besondere automatisierte Verfahren wie z.B. Spurendokumentationssysteme (SPUDOKs) müssen im Polizeigesetz spezielle Regelungen vorgesehen werden. Bei den SPUDOKs handelt es sich um automatisierte Dateien, die zur Aufklärung einer einzelnen schwerwiegenden Straftat oder mehrerer gleichartiger erheblicher Straftaten, zwischen denen ein Zusammenhang zu vermuten ist, eingerichtet werden. Diese dürfen - ihrem Zweck entsprechend - höchstens bis zum rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens, längstens aber für die Dauer von drei Jahren betrieben werden. Personenbezogene Informationen in Spurendokumentationsdateien sind in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch alle 6 Monate, auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen. Die Daten sind zu löschen, wenn sich die Spur als falsch herausgestellt hat. Daten in diesen Dateien dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, zu denen sie angelegt wurden. Personenbezogene Daten von Anzeigerstattern, Hinweisgebern, Zeugen und Geschädigten sind als solche zu kennzeichnen.

6. Datenabgleich

Im Gegensatz zur ständigen Praxis ist zu fordern, daß neu erhobene Daten mit bereits vorhandenen Datenbeständen der Polizei nur abgeglichen werden dürfen, wenn dies sowohl vom Zweck der Erhebung als auch vom Zweck der Speicherung erfaßt wird. Ein Abgleich von Daten eines Störers kann danach nur insoweit zulässig sein, als dies zur Abwehr der Gefahr, die er verursacht, erforderlich ist. Deshalb ist die in § 11g Abs. 1 Satz 1 GFDPol-E bzw. § 10g Abs. 1 Satz 1 FDP-E vorgesehene Regelung, wonach ein Abgleich der Daten von Störern und sog. Vorverdächtigen mit jedweder polizeilichen Datei ohne weiteres

zulässig sein soll, viel zu weit. Noch bedenklicher ist die Regelung des Datenabgleichs mit Daten "anderer Personen". Es muß sichergestellt werden, daß ein Abgleich von Daten unverdächtigter Dritter unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf die Fälle beschränkt wird, in denen diese auf gesetzlicher Grundlage in Anspruch genommenen werden dürfen. In den genannten Vorschriften wird nicht deutlich, wann und zu welchem Zweck ein Datenabgleich vorgenommen werden darf. Auch die Regelung zum Abgleich personenbezogener Daten mit dem Fahndungsbestand halte ich für unverhältnismäßig. Die bisher schon geübte Praxis, bei beliebigen Anlässen - wie z.B. dem routinemäßigen Abfragen der Personalien bei Verkehrsunfällen, Verkehrskontrollen, Aufnahme von Anzeigen etc. - erlangte Daten mit dem Fahndungsbestand abzugleichen, soll festgeschrieben werden. Dies führt dazu, daß jeder Bürger - unabhängig vom Vorliegen eines Verdachtes - routinemäßig anhand des Fahndungsbestandes überprüft werden kann. Demgegenüber kann der Abgleich personenbezogener Daten mit dem Fahndungsbestand nur zulässig sein, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Personenkontrolle vorliegen. In diesem Fall dienen Erhebung und Speicherung der Daten dem gleichen Zweck, da die Identitätsfeststellung u.a. die Prüfung beinhaltet, ob eine bekannte Person mit einer polizeilich gesuchten identisch ist. In allen anderen Fällen führt der Abgleich mit dem Fahndungsbestand zu einer unzulässigen Zweckdurchbrechung.

7. Aufbewahrungsfristen und Löschungspflichten

Die in § 11a Abs. 2 GFDPol-E vorgesehene Regelung zur Speicherdauer personenbezogener Daten, die im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gewonnen worden sind, halte ich für unzureichend. Es wäre sachdienlich, die in § 11 Abs. 4 Satz 5 GFDPol-E enthaltene Vorschrift über die Dauer der Speicherung personenbezogener Daten von Kindern in derselben Bestimmung zu regeln wie die Speicherdauer der Daten von Erwachsenen und Jugendlichen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die in § 1Di Abs. 4 FDP-E vorgesehene Regelung vorzugswürdig.

Außerdem sollte festgelegt werden, daß Daten von Kindern nur in Ausnahmefällen gespeichert werden dürfen, wenn sie wiederholt schwerwiegende Straftaten begangen haben. Im Hinblick auf die Speicherung Jugendlicher und Erwachsener muß die Aufbewahrungsdauer in Fällen von geringerer Bedeutung verkürzt werden. Sie darf die Höchstdauer von fünf Jahren nicht überschreiten, sollte aber im Regelfall nicht mehr als zwei Jahre betragen. Daten von gefährdeten Personen, Anzeigenerstattern, Hinweisgebern, Zeugen oder Geschädigten sowie Daten von Personen, die in die Speicherung eingewilligt haben, sollten spätestens nach einem Jahr gelöscht werden.

Weiterhin sollte im Gesetz selbst festgelegt werden, daß die Polizei die von ihr gespeicherten Daten bei Gelegenheit des Zugriffs auf diese ständig auf die Erforderlichkeit einer weiteren Speicherung zu überprüfen hat. Die gemäß § 11 Abs. 4 GFDPol-E bzw. § 10i Abs. 4 FDP-E festzulegenden Prüfungstermine sollten außerdem eine regelmäßige Überprüfung nach Ablauf kürzerer als der genannten Fristen ermöglichen. Insoweit verweise ich auf § 15 Abs. 4 HmbDSG, demzufolge gespeicherte Daten regelmäßig alle vier Jahre auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen und die Datenbestände entsprechend zu bereinigen sind. Hält die Polizei im Einzelfall die Aufrechterhaltung der Speicherung über die genannten Fristen hinaus aus besonderen Gründen für erforderlich, so sind diese Gründe aktenkundig zu machen.