

ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Fraktionen
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages

vorab per Fax - Eilt! Bitte sofort vorlegen!

Holstenstr. 98
D-24103 Kiel
Tel.: 0431/988-1200
Fax: 0431/988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Bergemann
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-74.03/99.035

Kiel, 2. Juni 2004

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Sicherheit in den
schleswig-holsteinischen Häfen - Stand: 14.05.2004**

LT-Drucksache 15/3452

Betr.: Innen-und Rechtsausschuss, Wirtschaftsausschuss (09.06.04 Top 7)

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/4593**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Terrorbekämpfung im Bereich der internationalen Schifffahrt hat einen engen Bezug zu datenschutzrechtlichen Fragestellungen. Denn die notwendige Abwehr terroristischer Aktivitäten und die entsprechende Vorsorge hat stets die Gewinnung und Nutzung von Informationen über natürliche Personen zur Folge. Dabei besteht die Gefahr, dass auch die Daten einer Vielzahl unbescholtener Bürgerinnen und Bürger erhoben und verarbeitet werden. Demgemäß ist bereits im Vorfeld darauf zu achten, dass die Datenverarbeitung sich im Rahmen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit bewegt und dass auch verfahrensrechtlich der datenschutzrechtliche Grundrechtsschutz gewährleistet ist.

Im Bereich der internationalen Schifffahrt ist zu erwarten, dass die Daten von Passagieren, Frachtführern, Besatzungen und der im Hafenbereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schifffahrts- und Hafenbetriebe betroffen sein werden. Auch Touristen und Besucher, die den Hafenbereich aus privatem Interesse aufsuchen, werden durch Maßnahmen betroffen sein.

Der oben genannte Gesetzesentwurf betrifft einen Teilbereich der datenschutzrechtlich relevanten Gefahrenvorsorge im Schifffahrts- und Hafenbereich. Von Bedeutung sind hier insbesondere die in § 4 vorgesehenen polizeilichen Sicht- und Anhaltekontrollen sowie die damit verbundenen Betretungsbefugnisse. Besonders hervorzuheben ist die in § 12 ff. des Gesetzesentwurfs vorgesehene Zuverlässigkeitsüberprüfung. Im Rahmen dieser Zuverlässigkeitsüberprüfung - die mit einer Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz vergleichbar ist - ist insbesondere die in § 3 vorgesehene Zuständigkeit der Wasserschutzpolizei problematisch, da hier das Trennungsgebot zwischen geheimdienstlicher und polizeilicher Tätigkeit berührt ist.

Eine erste Fassung des Gesetzentwurfs wurde uns Ende April vorgelegt und wir haben im Vorfeld bereits gegenüber dem Innenministerium Stellung genommen. Dabei konnte bezüglich einiger wesentlicher Eckpunkte - etwa der Zweckbindung der erhobenen Daten - bereits Übereinstimmung hergestellt werden. Unterschiedlich wird jedoch nach wie vor die Zuständigkeit der Wasserschutzpolizei beurteilt.

1. zu § 3 i.V.m. § 12 ff.HaSG-E

Nach wie vor bestehen Bedenken bezüglich der Zuständigkeit der Wasserschutzpolizeidirektion für die Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung.

Zwar ist zu konstatieren, dass die Wasserschutzpolizei grundsätzlich für den Bereich der Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge in den Hafengebieten zuständig ist. Auch ist unzweifelhaft, dass bei der Wasserschutzpolizei sachliche Kenntnisse über die Vorgänge in den Hafenbereichen vorhanden sind.

Dies ändert aber nichts daran, dass hier eine Polizeibehörde außerhalb ihres eigentlichen Tätigkeitsbereiches im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung tätig wird, die materiell einer Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz vergleichbar ist und in deren Rahmen auch geheimdienstliche Informationen verarbeitet werden. Es besteht die Gefahr einer Umgehung der Trennung zwischen geheimdienstlicher und polizeilicher Datenverarbeitung.

Im Rahmen der Datenerhebung gemäß § 13 HASG-E sind auch Unstimmigkeiten mit bundesrechtlichen Vorschriften zu finden. So darf etwa die Auskunft aus dem Bundeszentralregister nicht durch die Wasserschutzpolizei im Rahmen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgen. Denn § 41 BZRG bietet keine Möglichkeit einer solchen Auskunft; die (Wasser-)Schutzpolizei ist dort nicht vorgesehen. Die Frage, welchen Behörden die Möglichkeit einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister eingeräumt werden kann, ist abschließend in § 41 BZRG bundesrechtlich festgelegt. Eine Erweiterung durch Landesgesetze ist nicht zulässig und daher wirkungslos. Vom Innenministerium wurde uns insoweit bereits signalisiert, dass - zumindest im Verordnungswege geregelt - zunächst der Betroffene nur aufgefordert werden soll, ein polizeiliches Führungszeugnis zu beantragen.

Dies zeigt, dass die Konstruktion einer ordnungsbehördlichen Zuverlässigkeitsprüfung durch Polizeibehörden in der Rechtsordnung ein Sonderfall ist.

Sofern im Sonderordnungsrecht Zuverlässigkeitsprüfungen für die Tätigkeit in sicherheitsrelevanten Bereichen vorgesehen sind, werden diese in anderen - aber ähnlich gelagerten - Rechtsbereichen nicht durch Polizeibehörden durchgeführt. So ist für Zuverlässigkeitsprüfungen nach dem Luftverkehrsgesetz in Schleswig-Holstein das Landesamt für Straßenbau und Verkehr zuständig (§ 1 Nr. 3 der Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Luftverkehrsgesetz). Zuverlässigkeitsprüfungen für die Tätigkeit im Bereich von Atomanlagen führt nicht die Polizei durch, sondern vielmehr das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 7 Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Atomgesetz) bzw. - soweit die Ausführung in der Kompetenz des Bundes liegt - das Bundesamt für Strahlenschutz (vgl. § 23 AtomG).

Dementsprechend sieht auch der uns vorliegende *Gesetzesentwurf der Landesregierung Niedersachsen* vom 21. Mai 2004 vor, dass nicht eine Polizeibehörde, sondern vielmehr „das für Häfen zuständige Ministerium“ die zuständige Behörde i.S.d. § 3 sein soll.

Sofern die Zuständigkeit für die Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung einer anderen Behörde übertragen würde, wäre - gerade im Hinblick auf die kollidierende Strafverfolgungsaufgabe der Wasserschutzpolizeidirektion - die Sicherstellung der erforderlichen Zweckbindung wesentlich erleichtert. Abgrenzungsprobleme in der Praxis würden in diesem Fall weniger Schwierigkeiten bereiten. Zudem ist angesichts der bevorstehenden Reform der Polizeistruktur im Land Schleswig-Holstein fraglich, welche Behörde die Zuständigkeit der Wasserschutzpolizeidirektion übernimmt, falls diese wegfallen sollte. Entstehende Unsicherheiten könnte bereits heute vorgebeugt werden.

Deshalb spricht viel dafür, die Zuverlässigkeitsprüfung beim Verkehrsministerium oder beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr anzusiedeln. Im Landesamt für Straßenbau und Verkehr dürfte aufgrund der Zuständigkeit für die Zuverlässigkeitsprüfung im Bereich des Luftverkehrs entsprechendes Fachwissen vorhanden sein. Eine Zuständigkeit im Bereich des Verkehrsministeriums wäre bezüglich der in § 13 Abs. 1 geregelten Abfragebefugnisse am wenigsten problematisch.

Daher wird folgende Ergänzung des § 3 durch einen Absatz 2 angeregt:

„(2) Für die Zuverlässigkeitsprüfung gemäß §§ 12 bis 16 ist abweichend von Absatz 1 das Verkehrsministerium zuständig.“

2. zu § 4 HaSG-E

Diese Vorschrift ergänzt die Anhalte- und Kontrollbefugnisse des im Landesverwaltungsgesetz geregelten allgemeinen Polizeirechts.

Zu begrüßen ist, dass die Eingriffsbefugnis im Wesentlichen auf eine Anhalte- und Sichtkontrolle begrenzt wurde und auf weitergehende anlassfreie Kontrollbefugnisse verzichtet wurde.

Ich gehe davon aus, dass die Vorschrift keine Pflicht zur Auskunftserteilung begründet, da eine solche Pflicht - anders als in § 180 Abs. 2 LVwG - nicht ausdrücklich geregelt ist. Dementsprechend werden die befragten Personen gemäß § 178 Abs. 3 LVwG auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen sein.

3. zu § 12 Abs. 6 i.V.m. § 16 HaSG-E

Bislang nicht erörtert wurde die in § 12 Abs. 6 HaSG-E vorgesehene Befugnis zur Übermittlung der Ergebnisse der Überprüfung an die jeweils zuständigen Behörden anderer Bundesländer. Hier fehlt eine entsprechende Lösungsregelung bei den Behörden der anderen Länder. Es sollte durch eine Regelung klargestellt werden, dass die Daten nur dann an andere Behörden weitergegeben werden dürfen, wenn sichergestellt ist, dass die in § 16 Abs. 2 Nr. 1. HaSG-E vorgesehenen Lösungsfristen

auch durch die Behörden der anderen Länder eingehalten werden, und zwar auch in Bezug auf die nach § 12 Abs. 6 HaSG-E übermittelten Daten.

4. zu § 13 Abs. 1 HaSG-E

Diese Vorschrift ist - wie bereits angedeutet - im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit bundesrechtlichen Vorschriften nach wie vor problematisch.

Der im Rahmen des § 13 Nr. 2 HaSG-E vorgesehene Datenaustausch mit den dort genannten Geheimdienstbehörden, also die Möglichkeit der Auskunfterteilung durch das Landesamt für Verfassungsschutz, durch den Bundesnachrichtendienst und durch den Militärischen Abschirmdienst, berücksichtigt das Trennungsgebot zwischen polizeilicher und geheimdienstlicher Datenhaltung nur unzureichend. Hier kommt - sofern nicht unser Änderungsvorschlag zu § 3 Berücksichtigung findet - rechtlich zum Tragen, dass eine Polizeibehörde außerhalb ihres gefahrenabwehrenden Tätigkeitsbereiches auftritt und im Rahmen einer sonderordnungsrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung tätig wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass geheimdienstliche Informationen für Zwecke der Strafverfolgung verwendet und andere gesetzlich vorgesehene Schranken für die Weitergabe von Daten umgangen werden.

Wie bereits angesprochen, ist die Einholung einer Auskunft aus dem Bundeszentralregister durch die Wasserschutzpolizei bundesrechtlich nicht möglich.

5. zu § 14 HaSG-E

Angesichts der Tatsache, dass unter Umständen sogar Informationen ausgewertet werden, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln - etwa durch eine nicht richterlich angeordnete Telefonüberwachung oder durch eine nachrichtendienstliche Observation - erlangt wurden, ist die unbedingte Zweckbindung der verarbeiteten Daten von größter Bedeutung.

Über die in § 14 enthaltene Zweckbindungsregelung wurde bereits mit dem Innenministerium korrespondiert und Einvernehmen erzielt. Der Regelung stimmen wir ausdrücklich zu. Es besteht aber das Problem der organisatorischen Absicherung der Zweckbindung, weshalb die Vorschrift entsprechend ergänzt werden sollte.

Die gemäß § 13 erhobenen Daten dürfen nach der in § 14 enthaltenen Zweckbestimmung nicht zur Strafverfolgung eingesetzt werden. Ob jedoch diese Zweckbindung eingehalten werden kann, wenn die Daten in den Händen einer Strafverfolgungsbehörde liegen, ist fraglich. Hier kann es zu Überschneidungen kommen, die nicht nur die Zweckbindung in Frage stellen und damit unter Datenschutzgesichtspunkten bedenklich sind. Unklarheiten in der Praxis können die Arbeit der Wasserschutzpolizei unnötig erschweren.

Daher wird nochmals auf den Vorschlag zu § 3 i.V.m. § 12 ff. HaSG zu verweisen.

Sofern diesem Vorschlag nicht gefolgt wird, sollte zumindest sichergestellt werden, dass innerhalb der Wasserschutzpolizeidirektion der im Bereich der Zuverlässigkeitsprüfung angelegte Aktenbestand bzw. Datenbestand vom sonstigen Datenbestand getrennt wird.

Zudem ist die sachbearbeitende Stelle innerhalb der Wasserschutzpolizeidirektion organisatorisch und räumlich von anderen Stellen, insbesondere solchen, die Aufgaben der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr wahrnehmen, zu trennen. Hierüber konnte mit dem Innenministerium prinzipiell Einvernehmen hergestellt werden.

Es handelt sich dabei um wesentliche Fragen, die im Gesetz selbst zu regeln sind. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist nicht nur die Rechtsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten ausdrücklich zu regeln. Das Gesetz muss vielmehr auch Regeln zur verfahrensmäßigen Absicherung enthalten. Eine Regelung der organisatorischen Sicherung der Zweckbindung nur durch Verordnung ist nicht ausreichend.

Demgemäß schlage ich vor § 14 um folgenden Absatz zu ergänzen:

Abs. 2: Zugriff auf die im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung erhobenen Daten erhalten nur die mit der Durchführung der Sicherheitsüberprüfung betrauten Mitarbeiter der zuständigen Behörde. Die Daten sind vom sonstigen Datenbestand der Behörde getrennt aufzubewahren und vor Zugriffen besonders zu schützen.

6. zu § 15 HaSG-E

§ 15 Abs. 2 Satz 3 ist missverständlich. Die Verweisung auf § 161 StPO kollidiert mit der in § 14 enthaltenen Zweckbestimmung.

Da § 14 eine „andere gesetzliche Vorschrift“ i.S.d. § 161 Abs. 1 Satz 1 StPO ist, sollte § 161 nicht zum Tragen kommen. Darüber hinaus ist § 14 eine der Datenübermittlung entgegenstehende landesgesetzliche Verwendungsregelung i.S.d. § 160 Abs. 4 StPO.

§ 15 Abs. 2 Satz 3 sollte gestrichen werden, um Unklarheiten bei der Gesetzesauslegung zu vermeiden. Diese Unklarheiten können dazu führen, dass ungefiltert geheimdienstliche Daten in die Strafverfolgung einfließen. Dies ist aber - wie bereits ausgeführt - vor dem Hintergrund des Trennungsgebotes zwischen nachrichtendienstlicher und polizeilicher Tätigkeit nicht zu rechtfertigen.

Polizeibehörden und Nachrichtendienste erlangen ihre Informationen aufgrund sehr unterschiedlich strukturierter Befugnisnormen. Während die Polizeibehörden im Bereich der Strafverfolgung erst bei Vorliegen eines konkreten Anfangsverdachts - und auch dort zielgerichtet im Hinblick auf diesen Anfangsverdacht - ermitteln, werden die Nachrichtendienste bereits weit unterhalb dieser Verdachtsschwelle im Vorfeld tätig. Sie erforschen dabei weiträumig Zusammenhänge. Deshalb ist zu vermeiden, dass dieser im Vorfeld - ohne bestimmten Anfangsverdacht - ermittelte Kenntnisstand der Nachrichtendienste über eine bestimmte Person, nunmehr - quasi zufällig - anlässlich einer Zuverlässigkeitsprüfung auch für Zwecke der Strafverfolgung zur Verfügung steht. Es wäre rechtsstaatlich bedenklich, wenn etwa undifferenziert Kenntnisse, die durch eine geheimdienstliche Telefonüberwachung oder Observation erlangt wurden, in das Strafverfahren einfließen. Dies sollte nur dann erfolgen, wenn die Geheimdienstbehörden die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der bereits bestehenden gesetzlichen Vorschriften nach vorheriger Prüfung und Auswertung im Einzelfall über einen Sachverhalt gezielt informieren.

Demgemäß muss die in § 14 HaSG-E verankerte Bindung an den Zweck, die Zuverlässigkeit einer Person für die Tätigkeit in einem sicherheitsrelevanten Bereich zu prüfen, uneingeschränkt gelten.

Dies gilt um so mehr, als die Wasserschutzpolizei gemäß § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO einem strafrechtlichen Verfolgungszwang unterliegt, also insoweit über keinen Entscheidungsspielraum verfügt. Damit würde die Zweckbindungsregelung des § 14 quasi ad absurdum geführt.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Weichert

Dr. Thilo Weichert