

ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-74.03/99.124

Kiel, 23. Januar 2015

**Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung von Anhalte- und Sichtkontrollen in Grenz- und
Gefahrengebieten, Drs. 18/1995(neu)**

Ihr Schreiben vom 17. Dezember 2014

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf.

Das Ziel des Gesetzentwurfs ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen, wenngleich die vollständige Aufhebung des § 180 Abs. 3 LVwG verfassungsrechtlich nicht geboten ist.

1. Zu Nr. 1 – Streichung des § 180 Abs. 3 LVwG

Mit den in § 180 Abs. 3 LVwG vorgesehenen Anhalte- und Sichtkontrollen sind für die Betroffenen Grundrechtseingriffe verbunden. Betroffen ist auch deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da sich die Maßnahmen – Anhalten von Personen und Sichten von Fahrzeugen – auf natürliche Personen beziehen. Weitergehende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind mit den Kontrollen nach § 180 Abs. 3 LVwG unmittelbar jedoch nicht verbunden. Die Vorschrift erlaubt der Polizei nicht, die Identität der kontrollierten Person festzustellen. Eine Befugnis ergibt sich auch nicht im Zusammenhang mit § 181 Abs. 1 Nr. 1 LVwG. Der dort geregelte so genannte gefährliche Ort ist räumlich und zeitlich erheblich enger definiert als das Gefahrengebiet nach § 180 Abs. 3 LVwG. Daher kann die bloße Kontrolle nach § 180 Abs. 3 LVwG keine Speicherung und weitere Verarbeitung von personenbezogenen Daten bei der Polizei zur Folge haben. In diesem Punkt unterscheidet sich § 180 Abs. 3 LVwG von Regelungen in anderen Bundesländern (z.B. § 4 Abs. 2 PoIDVG Hamburg), die eine Identitätsfeststellung im Gefahrengebiet unter denselben Voraussetzungen erlauben wie Anhalte- und Sichtkontrollen. Eine Prüfung durch das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) im vergangenen Jahr hat bestätigt, dass personenbezogene Daten bei anlasslosen Kontrollen durch die Polizei nur dann gespeichert werden, wenn im Einzelfall konkrete verdachtsbegründende Anhaltspunkte vorliegen (Schreiben des ULD an den Innen- und Rechtsausschuss vom 1.7.2014, LT-Umdruck 18/3105).

Betrachtet man nur die unmittelbaren Grundrechtseingriffe, ist die Eingriffsintensität des § 180 Abs. 3 LVwG gering. Eine alleinige Betrachtung dieser Vorschrift greift jedoch zu kurz, denn der Zweck der Einrichtung von Gefahrengebieten erschöpft sich nicht in bloßen Anhalte- und Sichtkontrollen. Ergeben sich aus der Kontrolle Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr oder eine Straftat, kann die Polizei die Identität der Person feststellen und weitere – personenbezogene - Maßnahmen ergreifen. Die Rechtsgrundlage hierfür ergibt sich aus anderen Vorschriften mit anderen Voraussetzungen. Für die Identitätsfeststellung zur Gefahrenabwehr ist nach § 181 Abs. 1 Satz 1 LVwG eine konkrete Gefahr, und für strafprozessuale Maßnahmen ein Anfangsverdacht erforderlich. Gewonnen wird dieser Verdacht aber erst durch die niedrigschwellige Befugnis zur Anhalte- und Sichtkontrolle. Sie dient mithin der Verdachtsschöpfung, und zwar aus einer Menge von Personen, die keinerlei Anzeichen für strafbares oder gefährdendes Verhalten zeigen. Die Streubreite des § 180 Abs. 3 LVwG ist erheblich.

Indem § 180 Abs. 3 LVwG die Befugnisse in das Vorfeld von Gefahren oder Straftaten verlegt, fallen die hergebrachten Eingriffsschwellen der Störereigenschaft oder des Anfangsverdachts für eine Straftat weg, die einer Person individuell zugeordnet werden können. Die Folge davon ist entweder, dass jede Person gleichermaßen kontrolliert wird oder dass die Polizei die zu kontrollierenden Personen nach Kriterien selektiert. Beide Varianten führen zu Nachteilen und Risiken für unbeteiligte Bürgerinnen und Bürgern. Die zweite Variante – eine Eingrenzung des zu kontrollierenden Personenkreises - wird in Rechtsprechung und Literatur zur Begrenzung von Identitätsfeststellungen gefordert (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2000, 149, 154; Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rn. 377 ff.). Uneingeschränkt geeignet, das Eingriffspotential der Maßnahme zu reduzieren, ist diese Verfahrensweise indes nicht. Da diese Kriterien nicht mehr an ein individuelles strafbares oder gefährdendes Fehlverhalten anknüpfen, werden Personen aufgrund von Erfahrungswerten oder statistischen Erkenntnissen anhand ihres ersten äußeren Erscheinungsbildes beurteilt. Hierin liegt nicht nur eine Gefahr der Diskriminierung und Stigmatisierung von Personengruppen – die im Übrigen für die tatsächlich kontrollierten Personen steigt, je konkreter und präziser die Selektionskriterien festgelegt werden -, sondern auch der Intensivierung der vorausgehenden Datenverarbeitung.

Für ein ressourcensparendes und effektives Vorgehen der Polizei ist die genaue Bestimmung der Auswahlkriterien für die Kontrolle von entscheidender Bedeutung. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Polizei auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung den Kreis der kontrollierten Personen gering halten wird. Durch Auswertung polizeilicher Daten mit leistungsfähigen Algorithmen können die Selektionskriterien immer genauer und sicherlich auch zuverlässiger bestimmt werden. Gerade für den Kriminalitätsbereich des Wohnungseinbruchsdiebstahls, der in Schleswig-Holstein Grundlage für die Ausweisung einiger Gefahrengebiete ist, werden solche Programme – meist bezeichnet mit dem Schlagwort „predictive policing“ - bereits getestet (Brühl/Fuchs, „Gesucht: Einbrecher der Zukunft“, veröffentlicht am 12.9.2014 auf www.sueddeutsche.de; Schlieter, „Algorithmen gegen Gangster“, veröffentlicht am 26.11.2014 unter www.taz.de). Deren Einsatz ist in zweierlei Hinsicht denkbar. Zum einen können sie – was bei den gegenwärtigen Programmen der Fall sein dürfte – ortsbezogene Auswertungen vornehmen. Bezogen auf § 180 Abs. 3 LVwG können solche Auswertungen die dort geforderten Lagekenntnisse liefern und darüber hinaus mögliche zukünftige Tatorte räumlich und zeitlich eng eingrenzen. Dies lässt sich sicherlich ohne konkreten Personenbezug realisieren. Zum anderen sind auch täterbezogene Auswertungen denkbar, um die Kriterien für die Auswahl zu kontrollierender Personen zu ermitteln. Damit wären weitergehende Grundrechtseingriffe verbunden, sowohl für die bereits in polizeilichen Systemen gespeicherten Personen als auch für diejenigen, auf die die durch Auswertung gewonnenen statistischen Erkenntnisse angewendet werden.

Trotz der beschriebenen Auswirkungen auf unbeteiligte Bürgerinnen und Bürger werden solche vorbeugenden (BVerfGE 113, 348, 377 zur Telekommunikationsüberwachung im Vorfeld von Straftaten), verdachtsunabhängigen (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2000, 149 zur Schleierfahndung; BVerfG, NJW 2006, 1939 zur Rasterfahndung; BVerfG, NJW 2008, 1505 zur Kfz-Kennzeichenerfassung) Maßnahmen von den Gerichten nicht generell als verfassungswidrig erachtet. Stets werden aber klare eingriffsbegrenzende Maßstäbe durch den Gesetzgeber gefordert, die umso bestimmter und enger gefasst sein müssen, je schwerwiegender der Grundrechtseingriff ist.

Für § 180 Abs. 3 LVwG folgt daraus, dass ein vollständiger Verzicht auf die Befugnis zu Anhalte- und Sichtkontrollen verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Die gesetzliche Befugnis muss jedoch sicherstellen, dass Grundrechtseingriffe auf das erforderliche Minimum beschränkt bleiben. Ein wichtiger Schritt dafür ist bereits getan; er besteht in dem Verzicht auf Identitätsfeststellungen bei Anhalte- und Sichtkontrollen. Dadurch bleibt der individuelle Eingriff für die Betroffenen gering und für die Zukunft folgenlos, soweit sich aus der Kontrolle keine Verdachtsmomente ergeben.

Für eine verhältnismäßige Ausgestaltung der Norm sollten darüber hinaus weitere Einschränkungen bzw. Präzisierungen vorgenommen werden. Ohne ausreichend bestimmte Eingriffsvoraussetzungen droht ansonsten der vorgesehene Richtervorbehalt leerzulaufen.

- Die Formulierung „Tatsachen, insbesondere dokumentierte **polizeiliche Lageerkenntnisse**“ ist missverständlich und sollte klargestellt werden. Der Begriff Lageerkenntnisse umfasst sprachlich nicht nur Tatsachen. Sollte mit der Formulierung in § 180 Abs. 3 LVwG eine Beschränkung der Lageerkenntnisse auf solche beabsichtigt sein, denen Tatsachen zu Grunde liegen, ist dies zu begrüßen. Die Formulierung sollte jedoch präzisiert werden, um eine andere Auslegung zweifelsfrei auszuschließen (dazu bereits die Stellungnahme des ULD zum Regierungsentwurf, LT-Umdruck 16/745, S. 6).
- Präzisiert werden sollten außerdem die Anforderungen an den Zusammenhang zwischen den Tatsachen und den in § 180 Abs. 3 Satz 1 LVwG genannten Schutzgütern. An Stelle der unspezifischen Formulierung „soweit Tatsachen dies rechtfertigen“, sollten klare Anforderungen an die **Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts** festgelegt werden.
- Schließlich sollte die Regelung ergänzt werden um Maßgaben zur Herstellung von **Transparenz** für die Betroffenen. Die Presseberichterstattung im vergangenen Jahr hat gezeigt, dass die Ausweisung von Gefahrengebieten sieben Jahre nach Inkrafttreten der Vorschrift in der Öffentlichkeit nahezu unbekannt war – selbst denjenigen, die seit geraumer Zeit in einem Gefahrengebiet wohnten. Das Gesetz sollte eine Bekanntmachung der Ausweisung vorsehen. Sollten dem im Einzelfall gewichtige polizeiliche Gründe entgegenstehen, können diese durch eine Ausnahmeregelung berücksichtigt werden.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist es erforderlich, die Maßnahmen auf schwerwiegende Straftaten oder Gefahren zu beschränken (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2000, 149, 154). Dadurch soll die Verlagerung in das Vorfeld von Gefahren und Straftaten die Ausnahme bleiben. Die Festlegung eines Straftatenkatalogs ist dafür geeignet, jedoch nicht das einzig gebotene Mittel. Die Eingriffsschwelle des § 180 Abs. 3 Nr. 1 LVwG setzt – anders als noch der Regierungsentwurf (LT-Drs. 16/670) – zusätzlich zu Straftaten von erheblicher Bedeutung voraus, dass Gefahren für im Einzelnen genannte gewichtige Rechtsgüter zu erwarten sind. Damit dürfe die Eingriffsschwelle ausreichend

formuliert sein (Stellungnahme des ULD vom 16.1.2007, <https://www.datenschutzzentrum.de/polizei/070116-polizeigesetz.htm>).

Der Begriff der Inaugenscheinnahme bedarf keiner Konkretisierung durch Gesetz. Die im Gesetzentwurf angesprochenen Fragen, ob bewegliche Gegenstände verschoben oder herausgenommen werden können, sind Detailfragen, die durch die Rechtsprechung geklärt werden können. Dass der Begriff einer Auslegung zugänglich ist, belegt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 2.10.2012, 5 K 1236/11.

2. Zu 2. – Beschränkung des § 181 Abs. 1 Nr. 1 LVwG auf Straftaten „von erheblicher Bedeutung“

Der Änderungsvorschlag dient der Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Vorschrift. In ihrer aktuellen Fassung erlaubt die Vorschrift Identitätsfeststellungen an Orten, an denen Bagatelldelikte verübt werden. Eine solche Praxis wäre nicht verhältnismäßig. Dass die Praxis der Rechtsanwendung durch die Polizei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, wie sich den Stellungnahmen der Gewerkschaft der Polizei (Umdruck 18/3895) und der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (Umdruck 18/3893) entnehmen lässt, ist erfreulich. Auch dem ULD liegen keine Anhaltspunkte für einen unverhältnismäßigen Gebrauch dieser Befugnis vor. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, den Rahmen für Exekutivhandeln zu bestimmen. Daher kann auf eine gesetzliche Einschränkung nicht verzichtet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Weichert