

## Protokoll

### (Wortprotokoll zu TOP 1)

der öffentlichen Sitzung

**des Innenausschusses**

**Sitzungsdatum:** 02. Februar 2012  
**Sitzungsort:** Hamburg, im Rathaus, Raum 151  
**Sitzungsdauer:** 17:05 Uhr bis 20:47 Uhr  
**Vorsitz:** Abg. Ekkehard Wysocki (SPD)  
**Schriftführung:** Abg. Antje Möller (GAL)  
**Sachbearbeitung:** Martina Haßler

---

## Tagesordnung:

1. Drs. 20/1923 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften  
(Senatsantrag)  
hier: Anhörung von Auskunftspersonen gemäß § 58 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft (GO)  
  
Auskunftspersonen sind:
  1. Herr Prof. Dr. Harmut Aden  
Hochschule für Wirtschaft und Recht  
- Fachbereich 5 -  
Berlin
  2. Herr Prof. Dr. Dieter Kugelmann  
Deutsche Hochschule der Polizei  
Münster
  3. Herr Prof. Dr. Martin Kutscha  
Hochschule für Wirtschaft und Recht  
- Fachbereich 3 -  
Berlin
  4. Herr RA Ulrich Lorenz  
Hamburg

- nachrichtlich eingeladen sind die Mitglieder des Ausschusses für Justiz, Gleichstellung und Datenschutz -
2. Drs. 20/2830 Einrichtung der Fachlichen Leitstelle des Nationalen Waffenregisters bei der Behörde für Inneres und Sport zunächst für die Jahre 2012 und 2013  
(Senatsantrag)  
- Der Haushaltsausschuss ist federführend, der Innenausschuss ist mitberatend. -
3. Verschiedenes

## **Anwesende:**

### **I. Ausschussmitglieder des Innenausschusses**

Abg. Anja Domres (SPD)  
Abg. Dennis Gladiator (CDU)  
Abg. Carl-Edgar Jarchow (FDP)  
Abg. Philipp-Sebastian Kühn (SPD)  
Abg. Dr. Melanie Leonhard (SPD)  
Abg. Antje Möller (GAL)  
Abg. Arno Münster (SPD)  
Abg. Dr. Martin Schäfer (SPD)  
Abg. Christiane Schneider (Fraktion DIE LINKE)  
Abg. Juliane Timmermann (SPD)  
Abg. Kai Voet van Vormizee (CDU)  
Abg. Karl-Heinz Warnholz (CDU)  
Abg. Ekkehard Wysocki (SPD)

### **II. Ausschussmitglieder des Ausschusses für Justiz, Gleichstellung und Datenschutz**

Abg. Christoph Ahlhaus (CDU)  
Abg. Jan-Hinrich Fock (SPD)  
Abg. Christiane Schneider (Fraktion DIE LINKE)  
Abg. Urs Tabbert (SPD)

### **III. Ständige Vertreterinnen und Vertreter des Innenausschusses**

Abg. Christoph Ahlhaus (CDU)  
Abg. Urs Tabbert (SPD)

### **IV. Senatsvertreterinnen und Senatsvertreter**

|      |             |                        |
|------|-------------|------------------------|
| Herr | StR         | Volker Schiek          |
| Herr | PolPräs     | Wolfgang Kopitzsch     |
| Herr | PolVizePräs | Reinhard Fallak        |
| Herr | LPD         | Lothar Bergmann        |
| Frau | RD`in       | Ute Bödecker           |
| Herr | RD          | Jörg-Henning Gerlemann |
| Herr | EKHK        | Niels Heinrich         |

### **V. Auskunftspersonen**

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Herr Prof. Dr. Harmut Aden     | (Stellungnahme siehe <b>Anlage 1</b> ) |
| Herr Prof. Dr. Dieter Kugelman | (Stellungnahme siehe <b>Anlage 2</b> ) |
| Herr Prof. Dr. Martin Kutscha  | (Stellungnahme siehe <b>Anlage 3</b> ) |
| Herr RA Ulrich Lorenz          |  |

## **VI. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Bürgerschaftskanzlei**

Martina Haßler

## **VII. Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit**

13 Personen

### **Zu TOP 1**

**Vorsitzender:** Schönen guten Abend, meine Damen und Herren. Ich begrüße zuallererst die Mitglieder des Rechtsausschusses und des Innenausschusses zu dem Tagesordnungspunkt, den wir heute vorgesehen haben.

Dann beschäftigen wir uns jetzt mit dem einzigen Tagesordnungspunkt heute, der noch verbleibt. Das ist das Gesetz zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften mit im Wesentlichen zwei Artikeln. Einmal die Änderung zum Gesetz für die Datenverarbeitung bei der Polizei, und das Gesetz zum Schutz der Sicherheit und Ordnung, SOG.

Ich begrüße zuallererst natürlich die Sachverständigen, danke Ihnen, dass Sie zur Verfügung stehen und dass Sie hier angereist sind. Vielen Dank, dass Sie zur Verfügung stehen. Darüber hinaus natürlich die Vertreter der Innenbehörde – der Senator lässt sich entschuldigen, er ist erkrankt. Auch zwei Sachverständige haben es heute nicht zu uns geschafft aus Krankheits- oder aus persönlichen Gründen, einmal Frau Donat von der FDP-Fraktion und Herr Tegtmeyer, der benannt worden ist von der SPD-Fraktion.

Dann würde ich, wenn Sie gestatten, einen Vorschlag machen zum weiteren Verfahren.

Es ist vielleicht sinnvoll, wenn in das allgemeine Thema so eingeführt wird, dass die Sachverständigen jeweils in fünf Minuten ungefähr eine Einschätzung dessen geben, was heute Beratungsgegenstand ist und dass diese Punkte auch ohne Nachfragen der Ausschussmitglieder stattfinden, sodass wir dann, wenn diese Stellungnahmen abgehakt sind, gleich in den Einstieg in den Fragenkomplex gehen. Der Fragekomplex ist der, der Ihnen übersandt worden ist. Als zusätzliches Material haben Sie zwei Gesetzentwürfe der Fraktion DIE LINKEN und einen Fragenkatalog der Fraktion der LINKEN bekommen. Das ist aber jetzt sozusagen kein Bestandteil dessen, was hier stattfinden soll, sondern das ist Ihnen sozusagen als zusätzliches Informationsmaterial zugegangen und wird dann im Rahmen dieses Ausschusses eventuell eine Rolle spielen.

Offiziell ist der Fragenkatalog, der Ihnen übersandt worden ist, und genau an dem werden wir uns dann auch orientieren.

Dann danke ich Frau Haßler noch einmal ausdrücklich für die umfangreichen Vorbereitungen, die vor dieser Sitzung erforderlich waren, um die Sachverständigen einzuladen und hier ihr Erscheinen zu sichern. Und wenn ansonsten das Wort nicht weiter gewünscht wird, würde ich dann so verfahren – Frau Möller!

**Abg. Antje Möller:** Ich wollte nur daran erinnern, dass wir bitte ein Wortprotokoll vereinbaren.

**Vorsitzender:** Ja. Das noch einmal zu den organisatorischen Dingen, Wortprotokoll ist das eine. Wir wollen um 19 Uhr für die Beteiligten in diesem Ausschuss eine kurze Unterbrechung machen, um uns dann zu stärken. Ich denke, dann ist es von der Fachlichkeit

auch so gegeben, dass man ein wenig Pause machen sollte und werden dann nach ungefähr 20 Minuten weiter fortfahren.

Herr Professor Dr. Aden hatte mitgeteilt, dass er zeitlich beschränkt ist, Herr Professor Dr. Kutscha auch, so im Rahmen von 20.50 Uhr. Das heißt, wir müssten uns bei der Beratung dann etwas ranhalten.

Ansonsten begrüße ich jetzt noch einmal ausdrücklich die Sachverständigen, die hier erschienen sind. Das ist einmal Herr Professor Dr. Hartmut Aden, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Herr Professor Dr. Kugelmann, Hochschule der Polizei in Münster, Herr Professor Dr. Martin Kutscha, Hochschule für Wirtschaft und Recht und Herr Rechtsanwalt Lorenz aus Hamburg.

Dann würde ich den Vorschlag machen, dass nach der Stärke der Fraktionen die Sachverständigen ihre Einschätzung in circa fünf Minuten abgeben können. Das wäre also zuerst Herr Lorenz, dann Herr Professor Dr. Kugelmann, Herr Professor Dr. Aden, der eine PowerPoint-Präsentation, glaube ich, vorbereitet hat, und Herr Professor Dr. Kutscha.

Herr Rechtsanwalt Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Ich würde gern in der Einleitung einige grundsätzliche Anmerkungen machen, weil ich davon ausgehe, dass wir Details dann anhand des Komplexkataloges erörtern können. Und damit aber auch versuchen, dann ein wenig die Zielrichtung, die meine Stellungnahme haben wird, in Details auch schon 'mal anzudeuten, damit man sich darauf einrichten kann.

Wenn man ein Polizeigesetz und die dazu erforderlichen Bestimmungen im Bereich der Datenverarbeitung angeht, kann man das nach verschiedenen Methoden machen. Man kann ein Gesetz vorlegen, das sehr sicherheitspolitisch orientiert ist, das sich sehr stark an den sicherheitspolitischen Interessen orientiert, das dann den Nachteil haben wird, dass alles, was an verfassungsrechtlichen Schranken und Begrenzungen vorgesehen wird, eher nachrangig betrachtet wird. Ein solches Gesetz, das haben wir in der Vergangenheit immer wieder erlebt, steht immer in der Gefahr, hier in einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrigiert zu werden. Man kann auf der anderen Seite – das ist das andere Extrem – ein Gesetz vorlegen, das sich sehr stark am Persönlichkeitsschutz orientiert und die Eingriffsbefugnisse der Polizei auf ein Minimum herabschraubt. Ein solches Gesetz ist meines Erachtens nur scheinbar ein verfassungsrechtlich unbedenkliches Gesetz, weil es einen anderen Aspekt, über den wir unbedingt sprechen müssen in diesem Zusammenhang, außer Acht lässt, nämlich die Gewährleistung des Schutzanspruches, den der Staat seinen Bürgern aufgrund der Verfassung, aufgrund des Artikel 2 des Grundgesetzes schuldet. Hier wird meines Erachtens rechtspolitisch, wenn man einen solchen Weg gehen wollte, der Fehler begangen, diesen Schutzanspruch zu minimieren in einer Weise, den die staatliche Rolle zu sehr gering achtet. Die rechtspolitische Folge wäre eine fatale, wenn nicht eine Zweiklassengesellschaft im Bereich der inneren Sicherheit, eine Gesellschaft, in der diejenigen, die sich Schutz leisten können, privaten Schutz leisten können, sich diesen privat organisieren, und diejenigen, die sich ihn nicht leisten können, schutzlos zum Teil dastehen. Ich halte das für ein Riesenproblem.

Deswegen muss man den Versuch unternehmen, ein Gesetz zu formulieren, dass möglichst alle Ansprüche an die Eingriffsbefugnis einer modernen Polizei erfüllt und dabei die datenschutzrechtlichen, persönlichkeitschutzrechtlichen Bestimmungen zu einem Höchstmaß an Entfaltung bringt. Man nennt das in der verfassungsrechtlichen Literatur „Praktische Konkordanz“, das heißt, man muss versuchen, bei gegenläufigen Interessen in einem Gesetz, beide möglichst zu einem Optimum zu bringen. Ich denke, dass der Senat mit seinem Gesetzentwurf genau diesen Weg gegangen ist und dass er deswegen einen

Entwurf vorgelegt hat, der im Kern der Polizei die erforderlichen Eingriffsbefugnisse gibt, diese aber mit einigen Rahmenbedingungen, die noch zu diskutieren sein werden, auch mit meines Erachtens notwendigen Korrekturen an der einen oder anderen Stelle, aber eher im kleinteiligen Bereich, dann zu einem wirksamen Instrument gestaltet hat.

Ich möchte einen Punkt herausgreifen, der für die Diskussion nachher eine wichtige Rolle spielt. Vielfach wird in der Diskussion um den Kernbereichsschutz innerhalb der Instrumentenanwendung der Polizei ja das Argument vertreten, dass bestimmte Rechte, die den Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung beinhalten, nicht abwägbar, nicht wegfügbar sind. Dieses ist abgeleitet aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die sich bezieht auf eine strafrechtlich orientierte Bestimmung und die sich bezieht auf die Nichtabwägbarkeit des abstrakten Strafanspruchs des Staates mit Persönlichkeitsrechten einzelner Bürger. Das ist richtig so. Das sehe ich auch so. Das ist aber nicht uneingeschränkt übertragbar auf den Bereich der Gefahrenabwehr, wo eben tatsächlich gegenläufige, gegensätzliche persönliche Rechte, Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit aufeinandertreffen können. Und hier muss der Versuch gemacht werden, eine sorgfältige Abwägung zu treffen, die beiden Interessen, beiden Rechten zu einem Höchstmaß an Entfaltung verhilft. Ich kann mir nicht vorstellen und ich glaube auch nicht, dass man dazu Rechtsprechung finden wird, dass das Recht auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit nachrangig zu anderen Rechten aus der Verfassung, insbesondere zum Recht der persönlichen Entfaltung, steht. Insofern, glaube ich, wird man hier noch ein wenig über die Frage diskutieren müssen, wie man diese Eingriffsbefugnisse dann konkretisiert.

Ich glaube, dass wir insgesamt mit diesem Gesetzentwurf auf der richtigen Linie sind. Man muss dabei sehen, dass das Bundesverfassungsgericht bei allen seinen Entscheidungen, die wir, glaube ich, alle dann als Maßstab für unsere Prüfung zugrunde gelegt haben, an keiner Stelle gesagt hat, dass die Instrumente, um die es geht, sei es Telekommunikationsüberwachung, sei es Wohnraumüberwachung, sei es Rasterfahndung, als Instrument nicht zulässig sind. Sondern das Bundesverfassungsgericht hat in jedem Einzelfall Maßstäbe definiert, die eingehalten werden müssen, um dieses Instrument zur Anwendung zu bringen. Und das ist ein ganz wichtiger Punkt, den man jeweils dabei sehen muss, weil in der rechtspolitisch häufig überhitzten Diskussion nach einer solchen Entscheidung das gerne aus dem Blick verloren wird, dass es da immer auch Spielräume für den Gesetzgeber, also für Sie, gibt, die notwendigen Rechte, die notwendigen Eingriffsbefugnisse für die Polizei zu regeln und zu gestalten, dabei aber dann eben im Blick haben müssen die Grenzen dieser Spielregeln, die eingehalten werden müssen nach unserer Verfassung. Insofern glaube ich, dass man mit diesem Gesetz hier auf dem richtigen Wege ist.

Zur Frage, auch eher die, glaube ich, allgemein zu beantworten, sollte man sich hier mit einem Gesetz, einem umfassenden Polizeigesetz oder einer Mehrheit von Gesetzen verhalten. Ich glaube, dass es keinen sehr großen Unterschied macht, ob ich eine solche Regelung in einem Gesetz oder in zwei unterschiedlichen Gesetzen habe. In Schleswig-Holstein, und insofern kann ich auf die Erfahrung ja zurückgreifen, haben wir ein sehr umfassendes Landesverwaltungsgesetz, das alle Befugnisse auch der Polizei und im Bereich der Datenverarbeitung beinhaltet und daneben auch sämtliche verfahrensrechtlichen Regelungen beinhaltet. Dieses ist nicht unbedingt lesbarer und besser zu behandeln, weil es einfach natürlich auch hier sehr viele Querverweise zwischen den einzelnen Bereichen gibt und es ein sehr umfangreiches Gesetzeswerk geworden ist. Ich meine, man kann hier durchaus mit zwei Gesetzen arbeiten. Es ist für jemanden, der das nicht kennt, zunächst einmal gewöhnungsbedürftig, aber für die, die Anwender eines solchen Rechtes ja schon sind, nämlich für die Polizei in Hamburg, ist es gewohntes Terrain und deswegen aus meiner Sicht gut machbar.

Ansonsten sehe ich von den einzelnen Punkten abgesehen, die gleich bei den einzelnen Regelungen zu diskutieren sein werden, ein Thema, das ich ganz kurz ansprechen möchte und gleich vorweg, damit es nicht in Vergessenheit gerät, meines Erachtens ist der Artikel 3 des Gesetzentwurfs zu kurz gegriffen, nämlich die Zitierung der betroffenen Grundrechte. Hier hat es nach der Begründung in erster Linie eine Zitierung gegeben, die sich bezieht auf das PolDVG und deswegen sind dort nur die beiden genannten Grundrechte betroffen. Aber es gibt auch ein SOG. In der Neufassung des SOG sind neue Grundrechtseinschränkungen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erneut dann zu einem Zitiergebot führe. Und das sind zumindest der Artikel 2 des Grundgesetzes mit Blick auf den Paragraphen 11 Absatz 3, nämlich die Freiheitsentziehung bei einer zwangsweisen Vorführung. Das ist eine Freiheitsentziehung, die dort vorgenommen wird. Möglicherweise könnte auch Artikel 6 Absatz 3 betroffen sein, wenn ein Verbot der Kommunikation, ein Kontaktverbot nach 12 b Absatz 3 SOG, eine Familie betrifft und wenn hier ein Kontaktverbot zwischen Kindern und Eltern möglicherweise zustande kommt. Das ist nicht auszuschließen, es ist sicherlich nicht sehr wahrscheinlich, dass es beide Elternteile betrifft, aber es könnte theoretisch sein, deswegen ist die Empfehlung, dieses Zitiergebot noch einmal zu überprüfen.

Soweit vielleicht als Einleitung.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Lorenz. Dann würde ich jetzt Herrn Professor Dr. Kugelmann bitten.

**Herr Dr. Kugelmann:** Herr Vorsitzender, vielen Dank. Meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren, die polizeirechtliche Seite ist sozusagen auf zwei Seiten unter Druck, wenn Sie so wollen, unter gesetzgeberischem Druck, nämlich vonseiten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und durch die Rechtsakte der Europäischen Union. Der Gesetzentwurf, das Gesetzespaket, das wir vor uns haben, spiegelt also beides wider, weil ja das insbesondere dazu führt, dass die Vorschriften länger und komplizierter werden. Nicht nur für Sie schwerer verständlich, für mich auch. Man muss dann in der Tat im sozusagen Kleingedruckten lesen, also, die Details sehr bewusst wahrnehmen, was die Transparenz nicht einfacher macht, was also übrigens auch die rechtssichere Anwendung für die Polizistinnen und Polizisten nicht einfacher macht, weil, die müssen das ja alles auch kennen und in Details anwenden. Das lässt sich allerdings kaum umgehen, wenn man, wie das der Gesetzentwurf hier versucht, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerecht werden will. Diese Rechtsprechung, die sich ja durch den Grundsatz Ja-Aber auszeichnet, Herr Lorenz hat bereits darauf hingewiesen, die meisten Instrumente werden durchgewunken, ja, es geht, Komma, aber nur unter folgenden erschwerenden Voraussetzungen, was dazu führt, dass die erschwerenden Voraussetzungen dann gesetzlich nominiert werden müssen. Das tut der Gesetzentwurf. Er liegt damit auf der Linie, die andere Länder auch eingeschlagen haben, eben unter dem Vorzeichen, dass das angesichts der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts dann auch zwingend erforderlich ist. Um dann letztlich zu Eingriffsbefugnissen zu kommen, die rechtsstaatlichen Anforderungen Rechnung tragen und zugleich den Polizeibehörden die Möglichkeit eröffnen, den Rechtsgüterschutz, der ihr Auftrag ist, mit modernen Instrumenten und modernen Maßstäben anzugehen.

Die gesetzlichen Vorschriften, die wir dementsprechend auch hier vor uns haben, sind an einigen Stellen gängig, an einigen Stellen aber durchaus innovativ. Da ist man natürlich immer mit dem Risiko, wenn man ein bisschen etwas Neues probiert, dass man an der Stelle natürlich auch verfassungsrechtlich angreifbar wird. Das betrifft etwa den Kernbereichsschutz, das betrifft aber auch zum Beispiel die Quellentelekommunikationsüberwachung. Die Regelung, die also hier versucht wird, ist sehr spannend, etwas neu und dadurch automatisch natürlich der genauen Beobachtung all jener ausgesetzt, die so etwas angucken.

Die Fragen des Kernbereichsschutzes werden uns sicherlich noch beschäftigen. Der Kernbereichsschutz, der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung steht im Zentrum vieler Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, ausgehend von der Wohnung, hat man den ausgedehnt und dem trägt der Entwurf hier auch Rechnung. Also, die akustische Wohnraumüberwachung, das Abhören in Wohnungen ist natürlich ein Paradebeispiel für die Frage, wird hier der Kernbereich privater Lebensgestaltung berührt, verletzt, aber darüber hinaus kann Gleiches nämlich auch bei Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen und Ähnlichem vorkommen. Und hier wird ja ein abgestuftes Konzept versucht, das denn auch in manchen Details noch mehr zu überlegen ist. Also die Tendenz im Bereich Datenverarbeitung, im Bereich Informationseingriff, Informationsübermittlung, Informationserhebung neue, ergänzende, breitbandige Befugnisse einzuräumen, die gibt es anderswo auch, und das macht der Entwurf hier genauso. Da darf man allerdings nicht verkennen, dass durchaus auch in den Bereichen des SOG im Entwurf einige spannende Dinge drin sind. Sie werden sich sicherlich noch diesen Vorschriften der Durchsuchung in Waffengebieten zuwenden, da will ich sozusagen nicht vorgreifen, werden auch sicherlich noch die eine oder andere Frage, wann Gewahrsam in Angriff nehmen, weil dort ja der persönliche Anwendungsbereich, erheblich ausgedehnt wird von denen, die stören, auf alle. Das heißt also, flächendeckende Videoüberwachung. Das sind sensible Dinge, weil das auch im DVG drinsteht. Das sind allerdings Dinge, die man denn ganz genau im Einzelnen betrachten muss.

Vielleicht zum Abschluss nur so viel. Herr Lorenz hat zu Recht gesagt, wir sind ja hier, um Ihnen ein paar Eindrücke zu vermitteln für Ihre gesetzgeberischen Entscheidungen, Sie sind der Gesetzgeber, heißt aber auch – und die Frage stellt sich ja durchaus, ob man sozusagen das gesetzgeberische Heft dann irgendwann aus der Hand gibt, also, wie weit beobachtet man denn, was mit dem Gesetz passiert. Die Frage von Berichtspflichten, die sich stellt, zum Beispiel im Europabereich, da gibt es eine Berichtspflicht, also dort, wann die Beamten anderer Staaten eingesetzt werden. Aber zum Beispiel die Frage der Evaluation von Vorschriften, der Begleitung, der Anwendung oder der Befristung von Vorschriften, die sich in anderen solchen Gesetzen stellt, dem wird hier vielleicht ein bisschen weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Da wollte ich noch den Blick darauf lenken, es gibt natürlich die Fragen, die Modelle, ob man auf die gesetzlichen Vorschriften irgendwie da doch noch einmal draufguckt als Gesetzgeber nach dem Motto, ist das denn so jetzt auch in der Anwendung gelaufen und geworden, wie wir, wie Sie sich das gedacht haben. Das wäre dann unter dem Punkt auch Kontrolle, sicherlich noch einmal eine Frage auch der Kontrolle durch wen. Natürlich ist der Innensenator zuständig mit der Aufsicht, aber das Parlament kann durchaus, der Senat sich durchaus überlegen, ob man an der Stelle vielleicht noch einmal einen kleinen Akzent setzen will.

Bis hierhin vielen Dank.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Professor Dr. Kugelmann. Herr Professor Dr. Aden, darf ich Sie bitten.

**Herr Dr. Aden:** Ja. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich danke Ihnen für die Einladung. Ich habe eine schriftliche Stellungnahme abgegeben zu ausgewählten Punkten des Gesetzentwurfs. Es handelt sich ja, wie hier schon richtig bemerkt wurde, um ein recht umfangreiches Gesetzgebungswerk mit der Folge, dass auch aufgrund der Kürze der Zeit es nicht möglich war, zu allen interessanten Fragen Stellung zu nehmen. Ich habe deswegen hier bewusst eine Auswahl getroffen und bin aber selbstverständlich bereit, die anderen Dinge dann hier im Detail nachher zu diskutieren, gerne auch bei Bedarf im Nachgang dieses, das eine oder andere noch weiter zu vertiefen.

Ich habe Ihnen hier einige Dinge aus der Stellungnahme zusammengefasst, nämlich erstens einige grundsätzliche Vorbemerkungen, die auch an manches anknüpfen, was meine



Vorredner schon gesagt haben. Und dann möchte ich aber auch schon auf einzelne Punkte aus dem Entwurf, insbesondere aus dem Bereich der Datenverarbeitung, eingehen.

Das spiegelt dann letztendlich auch die Struktur meines Papiers, sodass Sie das da auch entsprechend wiederfinden.

Ich beginne mit den grundsätzlichen Vorbemerkungen und da bin ich ganz bei dem, was auch Herr Kugelmann gerade gesagt hat, Qualitätsprobleme des neueren Polizeirechts. Ich selber bin nun in der Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst tätig und da sind wir natürlich ständig damit konfrontiert, dass wir das Polizeirecht Nichtjuristinnen und Nichtjuristen beibringen müssen.

Wenn man sich also anschaut, was wir heute schon in den Polizeigesetzen haben, dann kann man feststellen, dass es heute sehr komplexe Gebilde sind und dass vieles von dem, was da drinsteht, jetzt schon nur für Spezialisten anwendbar ist. Das heißt, das, was eigentlich Sinn der Sache ist, nämlich, dass in einem Rechtsstaat sowohl die Bürgerinnen und Bürger, wenn sie ins Polizeigesetz schauen, was darf eigentlich die Polizei, dass sie das erkennen können, aber zumindest diejenigen, die in ihrem Arbeitsalltag so ein Gesetz anwenden müssen, sprich die Beamtinnen und Beamten aus dem gehobenen Dienst, auch aus dem mittleren Dienst, für die ist die heutige Gesetzeslage schon relativ komplex und schwer zu verstehen. Immerhin haben wir ja bei der Ausbildung für den gehobenen Dienst ganz überwiegend Leute, die Abitur haben, die also auch ein Studium machen, und auch da merke ich immer wieder, dass gerade die komplexen Datenverarbeitungsvorschriften sehr schwer zu vermitteln sind, dass man sie wirklich sehr detailliert aufdröseln muss, bis ein zukünftiger Polizeibeamter in der Lage ist, diese Vorschrift auch nur halbwegs richtig anzuwenden.

Diese Tendenz befördern Sie natürlich auch mit dem Entwurf, den Sie hier jetzt auf dem Tisch liegen haben, weil manches dadurch noch komplexer wird. Ich habe hier einfach nur einmal so ein paar Beispiele herausgegriffen. Das ist einmal die Komplexität der Formulierungen selber, es sind aber auch Querverweise innerhalb des Gesetzes, oder hier in Hamburg haben Sie ja noch die Spezialität mit den beiden Gesetzen. Das heißt, Sie haben dann auch noch die Querverweisungen zwischen den beiden Gesetzen. Und was Sie jetzt neu aufnehmen verstärkt, sind Querverweise auf europarechtliche Bestimmungen. Ob man nun europarechtliche Bestimmungen auch anders umsetzen kann korrekt, als auf sie zu verweisen, darüber kann man sicherlich lange diskutieren. Meines Erachtens gibt es dazu sehr wohl Möglichkeiten. Die Vorschriften, die Sie hier aus dem Europarecht umsetzen, sind in dieser Hinsicht meines Erachtens für Nichtfachleute überhaupt nicht handhabbar.

Ich bin vielleicht ein bisschen optimistischer als mein Vorredner, was die Möglichkeiten angeht, das zu verbessern. Ich meine, man könnte schon das Polizeirecht in Deutschland sehr viel stärker systematisieren, indem man sich einmal die einzelnen normübergreifenden Systematiken wieder stärker anschaut und dann auch auf der Gesetzgebungsebene versucht, eben tatsächlich mehr Systematik in die Tatbestände zu bringen und nicht feinziseliert für jede Angriffsmaßnahme sehr spezifische Formulierungen wählt.

Das Zweite, was ich Ihnen hier sehr grundsätzlich auch zu Anfang noch einmal nahebringen möchte, ist die Frage, welche Rolle spielt eigentlich das Bundesverfassungsgericht bei diesen ganzen Fragen, die auch heute hier diskutiert werden. In gewisser Weise hat das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren ja so ein bisschen den Zusatzgesetzgeber gespielt, aber gemeint ist das Ganze immer als äußerste Grenze dessen, was verfassungsrechtlich zulässig ist. Und diese äußerste Grenze müssen Sie als Abgeordnete selbstverständlich nicht ausschöpfen. Das heißt, Sie müssen nicht sozusagen dem fein nacharbeiten, was das Bundesverfassungsgericht als die äußerste Grenze des Zulässigen definiert hat, sondern Sie können natürlich auch ein vernünftiges Stück dahinter

zurückbleiben, alleine schon auch, damit die Normen klar und handhabbar werden und damit Sie eben nicht in so eine komplizierte Einzelfallkasuistik hinein müssen.

Da wäre also meine Empfehlung, ein anderes Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Bundesverfassungsgericht zu entwickeln, nämlich noch einmal wieder klar auf das zurückzugehen, was eigentlich die Funktion des Bundesverfassungsgerichts ist, nämlich die äußerste Grenze des noch gerade verfassungsrechtlich Zulässigen aufzuzeigen. Und wir haben nun einmal diese Ja-Aber-Situation, aber das heißt ja nicht, dass das Ja auch bis dann in die letzten Winkel hinein ausgereizt werden muss. Im Gegenteil, und das vermisste ich hier auch ein bisschen in diesem Gesetzentwurf, als Gesetzgeber ist sowohl die entwurfserstellende Regierung als auch das Parlament verpflichtet, deutlich zu machen, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wofür genau benötigt denn eigentlich die Behörde solche Eingriffsermächtigungen.

Wir bewegen uns hier ganz stark, da komme ich schon ein bisschen ins Inhaltliche hinein, ganz stark im Bereich dessen, was man im Polizeirecht als doppel funktionale Maßnahmen bezeichnet. Das heißt, das sind Eingriffsbefugnisse, die es sowohl im Strafprozessrecht als auch im Polizeirecht gibt. Und wenn man sich dann einmal die Anwendungspraxis anschaut, dann stellt man fest, dass man doch bei den allermeisten dieser Vorschriften schon sehr schnell im Strafprozessrecht ist und dass der polizeirechtliche Anwendungsbereich in manchen Fällen sogar gegen null tendiert. Es gibt ja in einigen Bundesländern Evaluationsberichte zu solchen Befugnissen, die auch genau dieses bestätigen. Und da frage ich mich, müssen Sie dann wirklich, wenn sich der Anwendungsbereich praktisch gegen null bewegt, müssen Sie dann wirklich solche komplexen Normen überhaupt in das Polizeirecht aufnehmen oder können Sie das nicht dem Bundesgesetzgeber überlassen, dass der eben für die gravierenden Fälle diese Dinge in der Strafprozessordnung regelt.

Dahinter steckt natürlich letztendlich auch noch ein Gewaltenteilungsproblem, denn im Bereich der Strafverfolgung unterliegt die Polizei ja bekanntlich der Verfahrensleitung durch die Staatsanwaltschaft. Und diese Verfahrensleitung besteht nicht, wenn die Maßnahmen im vorfeldlichen Polizeirecht gemacht werden. Aber da würde ich zur Vorsicht raten und im Zweifelsfall die Dinge dann doch eher über das Strafprozessrecht machen.

Ich komme zu einigen ganz wenigen ausgewählten Detailfragen, Herr Dr. Kugelmann hat diese zum Teil auch schon angesprochen, die Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Da ist das, was hier vorgeschlagen ist, erstens eine erhebliche Ausweitung durch den Begriff der Teilnehmer bei Veranstaltungen und Ansammlungen und bezüglich des sonstigen öffentlichen Raums durch den Begriff der Straßenkriminalität sehr weit gefasst, sehr unbestimmt. Das wäre meines Erachtens ein interessanter Punkt für die weitere Diskussion. Ich würde Ihnen hier eine Einengung und Präzisierung dieser Regelungen empfehlen.

Bei der automatisierten Kennzeichenerkennung, das ist so eine Vorschrift, wo ich den Eindruck hatte, da hat man also sehr detailreich versucht, die Grenzen dessen auszuloten, was das Bundesverfassungsgericht noch für zulässig gehalten hat in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008. Mir fehlt allerdings hier auch eine klare Begründung, wofür man eigentlich diese Regelung im polizeirechtlichen Bereich braucht. Das, was da in der Begründung drinsteht und auch als Eingriffsvoraussetzung im Gesetz drinsteht, ist doch überwiegend eigentlich auch schon wieder strafprozessual, und dann bleibt letztendlich nur die Eigensicherung über. Also, es hat mich an dem Punkt nicht überzeugt. Ich würde Ihnen dazu raten, auf diese Regelung zu verzichten.

Ganz ähnlich gelagert bei der Telekommunikationsüberwachung, da gibt es ja eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Niedersachsen, wo man vor einigen Jahren versucht hatte, eine solche Regelung zu treffen. Diese Diskussion kennen wahrscheinlich die meisten von Ihnen, die schon länger in diesem Geschäft tätig sind. Auch da haben wir eben das Problem, dass die Verfahrensleitung der Staatsanwaltschaft

ausgehebelt wird und dass das Bundesverfassungsgericht meines Erachtens auch zutreffend gesagt hat, es kann eigentlich vernünftigerweise aufgrund der Schwellen, die erforderlich sind im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme, kann es eigentlich überhaupt gar keinen gefahrenabwehrrechtlichen Anwendungsbereich für eine solche Vorschrift geben. Also auch hier würde ich Ihnen zur Komplettstreichung raten.

Und dann sind wir auch schon bei dem, was Herr Dr. Kugelmann auch schon ansprach, nämlich bei der Onlineüberwachung, Quellentelekommunikationsüberwachung. Da, meine ich, da müssen Sie auch noch einmal ein bisschen genauer hinschauen, ob das, was in der Begründung steht, nämlich, dass es sich nur um einen Artikel 10-Eingriff handelt, was ja immerhin auch schon ein gravierender Eingriff wäre, ob das so zutrifft. Meines Erachtens ist man in dem Moment, wo man auf den fremden Computer draufgeht mit einer Veränderung, doch schon im Bereich dessen, was das Bundesverfassungsgericht neu definiert hat als die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Sicherlich eine offene Diskussion, weil es dazu ja bisher noch nicht so viele Entscheidungen gibt, nämlich eigentlich nur diese eine einzige, aber das wäre ein Punkt, der sicherlich auch diskussionswürdig wäre. Ähnlich wie bei der Telekommunikation würde ich Ihnen hier grundsätzlich auch zum Verzicht raten.

Ich komme noch kurz auf den internationalen Datenaustausch. Das ist in dem Fragenkatalog, wenn ich das richtig gesehen habe, überhaupt gar nicht angesprochen worden. Meines Erachtens sind auch diese Regelungen durchaus wert, noch einmal genauer angeschaut zu werden. Erstens handelt es sich durchgehend um Rechtsakte der sogenannten Dritten Säule, die hier umgesetzt werden, und diese sogenannte Dritte Säule, die gibt es seit dem 1. Dezember 2009, seitdem der Vertrag von Lissabon inkraft getreten ist, nicht mehr. Und das heißt, das hier sind alles Rechtsakte, die sehr exekutivisch vom Ministerrat gemacht worden sind in den Jahren vor 2009. Da hat man also noch in sehr kurzer Zeit sehr viele Rechtsakte durchgesetzt, insbesondere auch im Zusammenhang mit polizeilichem Informationsaustausch, die mit Sicherheit heute in dieser Form nicht mehr ergehen würden, weil heute das Europäische Parlament beteiligt ist und diese Dinge natürlich sehr viel ausführlicher, sehr viel breiter, sehr viel öffentlicher diskutiert werden und deswegen auch differenzierter ausfallen.

Bezüglich der Frage, muss das umgesetzt werden, bis wann muss es umgesetzt werden, darauf kann ich gerne später noch eingehen. Jedenfalls, in dieser Form muss es meines Erachtens zurzeit nicht umgesetzt werden. Und insbesondere sind auch die Umsetzungsspielräume, die man hat, überhaupt nicht genutzt worden. Ich habe hier noch in meinen Papieren und hier auf der Folie einfach auch noch einmal ein Beispiel genannt, wenn man nämlich an Drittstaaten Daten übermitteln will, da ist ein angemessenes Datenschutzniveau verlangt. Das ist sehr wenig, meines Erachtens. Warum verlangt man da nicht ein hohes Datenschutzniveau, zumindest für den konkreten Einzelfall? Also, da springt der Gesetzentwurf meines Erachtens ziemlich kurz.

Meine Damen und Herren, das soll für den Einstieg einmal reichen. Selbstverständlich nehme ich gerne zu den anderen Details in der Diskussion auch noch Stellung. Vielen Dank.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Professor Dr. Aden. Das war jetzt etwas mehr als fünf Minuten, aber das ist in Ordnung. Der Spielraum ist durchaus variabel. Es war ja auch keine absolute Grenze. Herr Professor Dr. Kutscha, bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** Ja, sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Zunächst einmal herzlichen Dank für die Einladung. Ich bin gerne in die Stadt gekommen, in der ich etwa 20 Jahre meines Lebens verbracht habe. Ich bin selber Hanseat, zwar nicht in Hamburg gebürtig, aber in Bremen, also kein Berliner.

Ja, ich muss natürlich mich jetzt auch sehr kurz fassen im Hinblick auf die mahnenden Worte des Vorsitzenden und werde mich beschränken auf einige wenige Punkte. Im Übrigen darf ich verweisen auf meine kurze schriftliche Stellungnahme, die hoffentlich allen vorliegt.

Zunächst einmal der ganz grundsätzliche Punkt, warum hat Hamburg weiterhin zwei Polizeigesetze. Das stammt sicherlich noch aus der Zeit, als die Datenverarbeitung nur eine periphere Rolle spielte. Inzwischen ist aber die Datenverarbeitung ein Hauptbestandteil polizeilicher Arbeit. Es ist eigentlich kaum weiter zu vertreten, dass solche wichtigen und für die polizeiliche Tätigkeit zentralen Bestimmungen sich in einem gesonderten Gesetz über die Datenverarbeitung befinden, während sonst die klassischen Eingriffsbefugnisse sich dann im Allgemeinen SOG befinden. Also, insofern plädiere ich nachhaltig dafür, im Interesse der Normenklarheit, auch der Verständlichkeit für die Bürger und Bürgerinnen, wirklich diese Befugnisse in einem einheitlichen Gesetz zusammenzufassen, so wie es auch die anderen Bundesländer alle haben.

Ja, mein Kollege Dr. Aden hat schon sehr deutlich die Frage aufgeworfen, das ist auch die zentrale Frage, wozu brauchen wir alle diese Befugnisse. Anders ausgedrückt, muss die Polizei alles das dürfen, was technisch möglich ist? Und das ist eine Frage, mit der man sich eigentlich ständig konfrontiert sieht, wenn man die Entwicklung des Polizeirechts, so wie ich das seit vielen Jahrzehnten tue, eben beobachtet und kritisch beurteilt. Nur ein Beispiel. Wir haben alle diese auch in anderen Ländern gebräuchliche Formel von der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Da wäre es mir sehr viel lieber, wenn, anstatt diese vollmundige Versprechen abzugeben, doch ganz klar gesagt wird, wozu es eigentlich geht, entweder um die Verhütung von Straftaten, um die Gefahrenabwehr oder um die Vorbereitung für die spätere Strafverfolgung. Das sind einfach zwei unterschiedliche Regelungsmaterien, und man sollte eben nicht zu viel versprechen.

Ganz interessant auch der Verweis immer wieder auf Lagebilder, konkrete Lageerkenntnisse, so zum Beispiel im Paragraf 4 Absatz 2 zu dem, was man als Schleierfahndung vor einigen Jahren bezeichnet hat, das heißt, die anlass- und verdachtslose Identitätskontrolle. Da haben wir zweierlei dazu zu sagen, nämlich einmal, dass, wie hier der Gesetzgeber die Verantwortung an die Exekutive überträgt, weil nämlich die Exekutive, in diesem Fall die Polizei, dann ohne Weiteres imstande ist, ihre eigene Vorstellung, was also Lagen sind und so weiter, anzulegen und damit ihr eigenes Recht zu schaffen.

Auch hier stellt sich wieder die Frage, die Herr Dr. Aden schon aufgeworfen hat, wozu braucht man das. Wir hatten auch in Berlin, im Berliner ASOG, Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz, eine solche Erlaubnis zur sogenannten Schleierfahndung. Die Berliner Polizei hat gesagt, das brauchen wir eigentlich nicht, und daraufhin ist diese Befugnis wieder gestrichen worden. Also, ich denke, es ist durchaus möglich, auch Befugnisse, die man eigentlich nicht wirklich braucht, auch später einmal zu streichen. Auch das sollte durchaus bedenkenswert sein.

Herr Lorenz hat mich nun sehr herausgefordert mit seinen Ausführungen zum Kernbereichsschutz. Meine Damen und Herren, ich hoffe ja doch, dass Sie wissen, dass der Kernbereichsschutz für eben den Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht nur in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Rolle spielte, sondern in mehreren Entscheidungen. Es ist richtig, 2004, das war die erste Entscheidung zum sogenannten Lauschangriff, in der sozusagen dieser Kernbereichsschutz fruchtbar gemacht wurde. Aber er wurde dann ja auch in späteren Entscheidungen wieder herangezogen, und zwar, das möchte ich jetzt noch einmal ganz deutlich sagen, vor allem in der Entscheidung zur Onlinedurchsuchung. Und, meine Damen und Herren, Onlinedurchsuchung war dem Verfassungsschutz eingeräumt worden in Nordrhein-Westfalen, das war der Anlass für diese Entscheidung. Und da kann man nun wirklich nicht mehr sagen, das ist rein repressiv, sondern da geht es natürlich auch um Prävention. Der Verfassungsschutz darf ja, zum

Glück, würde ich persönlich sagen, nicht repressiv tätig werden, sondern eben nur wirklich präventiv. Das heißt, hier ging es ganz klar um eine präventive, um eine gefahrenabwehrende Maßnahme. Und daraufhin hat eben das Bundesverfassungsgericht gesagt, auch dabei muss der Kernbereich berücksichtigt werden. Ganz konkret, das Bundesverfassungsgericht hat gesprochen von einem zweistufigen Schutzkonzept. Und das, was ich jetzt in dem Gesetzentwurf sehe, ist leider, dass die erste Stufe völlig gestrichen wurde unter Verweis darauf, dass man ja hier abwägen müsse und abwägen könne zum Beispiel mit dem Recht auf Leben. Und genau das ist eben nicht zulässig, meine Damen und Herren. Als Verfassungsrechtler muss ich das einmal ganz deutlich sagen, die Menschenwürde ist nicht abwägbar. Ich zitiere insofern den ehemaligen Präsidenten, Herrn Papier, der ein Konservativer im besten Sinne des Wortes ist und das ganz genauso sieht wie ich. Hier gibt es nichts mehr abzuwägen. Ja, das heißt, wenn wir da abwägen, dann dann kommen wir wieder in die Folterdebatte hinein, weil natürlich auch da gesagt wird, Rettungsfolter, da muss es ja auch um das Recht auf Leben gehen und so weiter, also warum nicht im Ausnahmefall auch foltern. Also ich bitte, da wirklich ganz strikt zu sein, das ist wirklich ernst gemeint, der Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz, „Die Würde des Menschen ist unantastbar“. Und sie muss auch, das sage ich ganz deutlich, unantastbar bleiben.

Ich komme, da ja meine Zeit sehr beschränkt ist, zu einem Punkt, der leider, glaube ich, etwas unterbelichtet ist, nämlich die ganz grundsätzliche Frage der Transparenz und Kontrolle der Polizei. Es gibt eine Debatte seit vielen Jahren um eine persönliche Kennzeichnung der Polizistinnen und Polizisten. Vielleicht wissen Sie, dass das inzwischen beschlossen wurde in Berlin und in Brandenburg. Es gibt immer wieder das Argument, dass das gefährlich sei, wenn zum Beispiel die Polizei im Einsatz, im geschlossenen Einsatz, zum Beispiel mit Namensschildern oder auch mit Nummern ausgestattet wird, das könnte ja Racheakte heraufbeschwören. Natürlich wollen wir alle unsere Polizisten und Polizistinnen schützen, ganz klar. Aber, meine Damen und Herren, jetzt einmal einen Vergleich. Wir als Hochschullehrer sind dazu nicht nur verpflichtet, wir tragen zwar keine Namensschilder, aber für uns steht sozusagen eine komplette Vita auf der auf der Homepage der Hochschule, in der wir lehren. Ich glaube, das ist bei allen dreien, die hier so sitzen, so, und das ist nicht nur so, dass wir das freiwillig machen. Jetzt sagen Sie, ja, wieso, wir sitzen ja im Kämmerlein und es kann nichts passieren. Ja, meine Damen und Herren, wir geben auch manchmal Studierenden eine Fünf, und wer schützt uns davor, dass wir vielleicht einem Racheakt zum Opfer fallen, dass vielleicht jemand einen Amoklauf macht durch die Hochschule. An Schulen haben wir das ja, bitte schön, erlebt. Trotzdem kommt aber niemand auf die Idee zu sagen, wir sollten den Studierenden anonym gegenüberstehen. Das war natürlich ein bisschen provokativ gemeint, aber ich denke, man muss sehen, der Staat ist für die Bürger da und nicht umgekehrt, und deswegen ist das Gebot der Transparenz auch gegenüber der Staatsgewalt, sozusagen der Polizei als Inhaber des legitimen Gewaltmonopols durchaus hier auch zu mehr Transparenz verpflichtet.

Der zweite Punkt, Kontrolle, da gibt es verschiedene Vorschläge, zum Beispiel eben ein besonderes parlamentarisches Kontrollorgan zu schaffen. Ich habe da selber nicht so gute Erfahrungen mit diesen parlamentarischen Kontrollorganen, wenn man einmal an die Nachrichtendienste denkt. Aber es gibt natürlich in Hamburg, die, wie ich finde, die Tradition, die leider nun abgebrochen wurde, eines externen Kontrollgremiums für die Polizei von eben externen Sachverständigen, das finde ich eigentlich sehr sinnvoll. Auch da kommt natürlich dann gleich das Gegenargument, man sollte doch statt ein solches Kontrollorgan, das ja nur Misstrauen wecken würde, doch bitte schön Vertrauen haben in die Polizei, in das rechtsstaatliche Handeln der Polizei. Meine Damen und Herren, dieses Argument mit dem Vertrauen ist ein vorrechtsstaatliches Argument. Das gesamte System des Rechtsschutzes ist im Grunde nichts anderes als eine Inkarnation des Misstrauens. Warum haben wir im Polizeirecht Richtervorbehalte für ganz bestimmte grundrechtsintensive Maßnahmen, warum haben wir die Rechtsweggarantie nach Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz? Das ist nichts anderes als ein Ausdruck von Misstrauen, der legitim ist im Rechtsstaat, und insofern meine

ich, es ist durchaus sinnvoll, eben über die gerichtliche Kontrolle hinaus noch externe Kontrollinstanzen einzurichten, mehr Transparenz wagen. Vielen Dank.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Professor Dr. Kutscha. Dann kommen wir jetzt zu dem verabredeten Verfahren, und das ist der Einstieg in den Fragenkatalog. Wenn Sie einverstanden sind, würde ich die Überschriften zur besseren Verständlichkeit hier noch einmal vortragen und dann Ihre Fragen dort zu erwarten.

Erstens: Berücksichtigt das vorgelegte Polizeirecht die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vollständig und überzeugend und welche Erfahrungen zeigen sich in der Umsetzungspraxis dieser Regelungen in anderen Bundesländern? Da geht es einmal um den Kernbereich Wohnraum- und Telekommunikationsüberwachung, um den Einsatz der sogenannten Kennzeichenlesesysteme und um die Rasterfahndung. Wer wünscht das Wort? Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Ja, vielen Dank. Ein bisschen wurde ja auch in den Beiträgen schon eingestiegen in den Punkt, ganz konkret vor allem in das Thema TKÜ. Aus meiner Einschätzung ist dieser Bereich des Kernbereichsschutzes Wohnraum, aber auch der Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung der für uns als Parlamentarierinnen und Parlamentarier am schwierigsten nachzuvollziehen, was genau bedeuten die Formulierungen in der Umsetzung. Und deswegen auch so ein bisschen die Frage, an welcher Stelle kann man in dem Gesetzentwurf deutlich sehen, dass sich genau entlang der Rechtsprechung gehandelt wurde, um es einmal so zu sagen, und wo, würden Sie sagen, könnte man noch ein bisschen, aus meiner Sicht, offensiver in den Schutz der da von den Maßnahmen betroffenen Personen hineingehen und wo ist es aus Ihrer Sicht ausreichend gelungen, die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs auch zu gewährleisten. Das ist natürlich jetzt auch wieder eine sehr allgemeine Frage, und es wäre schon gut, wenn wir das konkret an den einzelnen Paragraphen vielleicht einmal kurz anreißen könnten.

Zum Kennzeichenlesesystem hatte Herr Dr. Aden ja zum Beispiel schon sich deutlich positioniert. Ich weiß nicht, ob es da auch andere Meinungen zu gibt. Dann wäre das vielleicht etwas, was man relativ konkret und klar und vielleicht auch relativ kurz abhandeln könnte.

**Vorsitzender:** Ich habe sonst noch eine Wortmeldung von Herrn Voet van Vormizeele. Oder hat sich das erledigt?

**Abg. Kai Voet van Vormizeele:** Fast erledigt. Ich würde das noch einmal präzisieren, darum meine Frage, gerade zu der Frage der Kennzeichenlesesysteme, die ja in einer Reihe von Rechtsprechungen sehr restriktiv gehandhabt worden sind, ob die jetzt gefundenen vorgeschlagenen Änderungsregelungen, aus Ihrer Sicht die Vorgaben, die wir haben dafür, umsetzen oder ob Sie der Meinung sind, dass diese wiederum erneut Gefahr laufen, in Karlsruhe zu scheitern.

**Vorsitzender:** Herr Lorenz.

**Herr Lorenz:** Ja, dann würde ich gerne beginnen dazu. Ich glaube, man sollte dann in der Tat alle vier angesprochenen Instrumente hier einmal ganz kurz abhandeln, das, denke ich, wird dann von allen Kollegen auch so gemacht werden. Ich fange an mit dem Bereich Kernbereichsschutz, Wohnraum- und Telekommunikationsüberwachung. Herr Dr. Kutscha, Sie haben mich völlig falsch verstanden, wenn Sie daraus abgeleitet hätten, ich wolle das sozusagen bis auf null in jedem Falle abwägen können, sondern mir geht es darum, deutlich zu machen, dass der Kernbereichsschutz in der Tat eines der höchsten Güter ist, die das Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung festgestellt hat, dass es aber durchaus eine Abwägung geben kann, wenn ein mindestens ebenso hohes Rechtsgut in einer Konkurrenzsituation zu diesem Anspruch steht. Im Normalfall wird man mit der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und mit der ergänzenden Rechtsprechung zum Beispiel auch von Landesverfassungsgerichten zum Thema Kernbereichsschutz in Polizeigesetzen, - gibt es ja zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, diese Entscheidung, - sagen müssen, dass es in der Tat hier einen abwägungsfesten Kern geben kann. Das ist unbestritten. Aber ich halte die Konzeption dieser Regelung in dem Entwurf, den wir heute diskutieren, für richtig zu sagen, dieser abwägungsfeste Kern ist nicht statisch, sondern dieser abwägungsfeste Kern muss mit Blick auf das Rechtsgut, das bedroht ist und das durch eine polizeiliche Maßnahme geschützt werden soll, auch gewichtet und gewertet werden. Und das heißt für mich, wenn wir hier in eine Situation kommen, dass ich den Kernbereich privater Lebensgestaltung abwäge gegen eine lebensbedrohliche Situation für einen Menschen, der in einer Gefahrenlage sich befindet, dann muss es möglich sein weiterzugehen bei der Beeinträchtigung des Kernbereichsschutzes im Verfahren – ich sage gleich, was ich damit meine, nicht im Inhalt unbedingt – im Verfahren als bei einer normalen Situation, in der es nicht um ein so hohes Rechtsgut wie das auf Leben geht. Ansonsten würde der Staat seiner Gewährleistung des Rechtes auf Leben und körperliche Unversehrtheit hier nicht gerecht werden.

Ich will damit Folgendes andeuten. Wenn wir über diese Frage reden, dann muss es in einer lebensbedrohlichen Situation für einen Menschen, in der wir dieses Instrument brauchen oder dieses Instrument einsetzen wollen, möglich sein, die Schwelle für den Einsatz des Instrumentes herunterzufahren, nicht aber, die verfahrensschützenden Regelungen, die das Bundesverfassungsgericht ja auch für die strafprozessuale TKÜ oder Wohnraumüberwachung angelegt hat, nämlich die Frage, was kann anschließend verwertet werden, was darf gespeichert werden, das kann man nicht herunterfahren. Der Normalfall in solchen Regelungen ist, dass ich zunächst einmal prüfen muss, inwieweit ein Kernbereich berührt sein kann, und wenn ein Kernbereich berührt sein kann, dann darf ich im Prinzip eine Wohnraumüberwachung gar nicht erst starten. In einer Situation, wie ich sie eben geschildert habe, in der eine lebensbedrohliche Situation für einen Menschen besteht, der auf Hilfe der Polizei hofft, Entführungssituationen können das sein oder eben auch andere Bedrohungen können das sein, muss es möglich sein, diese Instrumente früher einzusetzen als bei einer Situation, die damit nichts zu tun hat. Und ich glaube, dass man dort ohne Verstoß gegen das, was das Bundesverfassungsgericht in diesen Entscheidungen gesagt hat und was die Landesverfassungsgerichte gesagt haben, eine differenziertere Formulierung in das Gesetz hineinbringen kann, die sagt, ja, es muss geprüft werden, zum Beispiel bei der Wohnraumüberwachung, wird ein Kernbereich berührt, dann darf grundsätzlich nicht, aber wenn eine lebensbedrohliche Situation bekämpft werden soll, dann muss es auch dort möglich sein. Allerdings mit der Konsequenz, dass dann die Kernbereichselemente, die erfasst werden, nicht gespeichert werden dürfen, gelöscht werden müssen und nicht verwertet werden dürfen.

Das ist aus meiner Sicht eine notwendige Diskussion, die man führen muss, und die steht meines Erachtens nicht entgegen einer solchen Diskussion im Bereich der bisherigen Rechtsprechung. Ich rege also an, bei der Wohnraumüberwachung eine Ergänzung im Gesetz vorzunehmen, die diese Zielrichtung beinhaltet, die also sagt, wir müssen prüfen, ob ein Kernbereich berührt sein kann, und wir müssen prüfen, ob relevante Informationen, die ich für die Umsetzung der polizeilichen Maßnahme brauche, tatsächlich gewonnen werden können. Das sind ja die beiden Elemente, die in der Rechtsprechung bisher immer angezeigt worden sind, dann aber in der Tat die Schwelle für den Einsatz dieses Instruments herunterfahren, wenn ein hochrangiges Recht entgegensteht. Da sehe ich, um Ihre Frage, Frau Möller, zu beantworten, ohnehin Nachbesserungsbedarf an dem Gesetzentwurf, weil dieses Element bisher nicht enthalten ist. Hier könnte man sich zum Beispiel orientieren an der rheinland-pfälzischen Regelung des Polizeirechts, dort ist eine solche Formulierung enthalten, die müsste aber dann um das ergänzt werden, was ich eben gesagt habe. Ich glaube aber, dass auf jeden Fall hier eine Ergänzung erforderlich wäre.

**Abg. Antje Möller:** Darf ich einmal nachfragen, das ist jetzt konkret Paragraph 10 a, sozusagen der Punkt 2?

**Herr Lorenz:** Das ist Paragraph 10 a, ja, genau.

**Abg. Antje Möller:** Danke.

**Herr Lorenz:** Dann im Bereich der Telekommunikationsüberwachung sind nach meiner Einschätzung die Anforderungen, die in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für den Einsatz dieses Instruments formuliert worden sind, erfüllt. Es muss eine konkrete Gefahr für hohe Rechtsgüter bestehen, das ist hier realisiert in Paragraph 10 b Absatz 1 Nummer 1. Es müssen verfahrenssichernde Regelungen zum Schutz der Berufsgeheimnisträger und zum Kernbereichsschutz enthalten sein. Das ist in Paragraph 10 b Absatz 1 Satz 3 und Paragraph 10 e, Absatz 3, enthalten. Und das Problem, das bei dem Bundesverfassungsgericht noch eine Rolle gespielt hat, die Unbestimmtheit des Begriffs Kontaktperson, spielt hier keine Rolle, weil hier nicht Kontaktpersonen herangezogen worden sind, in dem Absatz 2, sondern weil es hier um Informationsmittler geht, also ein genau definierbarer Kreis von Menschen, die Informationen aufnehmen und weitergeben, insofern sehe ich hier keine weiteren Probleme.

Was die Quellen-TKÜ angeht, ist es so, dass hier das Bundesverfassungsgericht selbst gesagt hat, dass dann, wenn sich die Überwachung ausschließlich auf Daten aus einem laufenden Telekommunikationsvorgang bezieht, diese Beschränkung möglich ist. Das muss sich dann nach den Grundlagen des Artikel 10 orientieren und es müssen technische wie rechtliche Vorkehrungen getroffen werden, dass eben nur dieser Eingriff vorgenommen wird, nur dieser Eingriff, der es ermöglicht, vor einer Verschlüsselung der Kommunikation die Information, die Kommunikation mit zu lesen. Dieses gewährleistet die Vorschrift. Jetzt muss es lediglich noch technisch umgesetzt werden. Das ist sicherlich ein Thema, über das man dann noch einmal nachdenken muss, wie dies funktioniert. Aber das ist eine Frage der Umsetzung einer solchen Norm.

Was die Kennzeichenlesesysteme angeht, das wäre ja der vierte Bereich, da bin ich ja, wie Sie wissen, so ein bisschen gebranntes Kind, wir hatten ja in Schleswig-Holstein eine Regelung, die das Bundesverfassungsgericht auch aufgehoben hat. Das hat mich besonders geschmerzt. Mein Lehrer aus der Universität hier in Kiel, Herr Professor Hoffmann-Riem, war damals Berichtersteller im Bundesverfassungsgericht, das war ein unschönes Wiedersehen, das wir dort hatten, aber damit muss man leben können. Ich glaube, dass hier die Regelungen in der Vorschrift des Paragraphen 8 a all das, was das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, umsetzt. Es ist klar, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht berührt wird, sobald ein Nichttrefferfall vorliegt, also eine sofortige Löschung erfolgt. Das ist vom Bundesverfassungsgericht klar gesagt worden. Bei Trefferfällen gilt es als Eingriff. Es ist vom Bundesverfassungsgericht gefordert worden, dass es keine anlasslose Erfassung geben darf. Dieses ist gewährleistet durch die Bestimmung der Anlässe und auch des Verwendungszwecks in Paragraph 8 a Absatz 1. Es ist erforderlich, dass der Abgleich von Daten aus dem Bereich der polizeilichen Beobachtung, also Dateien mit polizeilichen Beobachtungsaufträgen, einer besonderen gesetzlichen Legitimation bedürfen, das ist hier erfolgt in Paragraph 8 a Absatz 2 Nummer 1. Das Gesetz ist sehr restriktiv formuliert, weil es als Datum der Erhebung nur das Kennzeichen vorsieht, keine weiteren Daten erhoben werden dürfen, also zum Beispiel Ort oder Zeit oder Fahrtrichtung oder Gesichter von Fahrzeuginsassen. Dieses bedürfte einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, so das Bundesverfassungsgericht, ist hier nicht erfolgt, darf also nicht passieren. Das heißt, die Technik muss so eingerichtet sein, dass sie nur die Kennzeichen erfasst und ausliest. Eine deutliche Beschränkung. Und es ist eben vorgesehen eine entsprechende Regelung zur Weiterverarbeitung der Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr, wobei, nach meiner Auffassung, das bedeutet, dass die Behörden, die nicht Gefahrenabwehrbehörden sind und Daten in die Datenbestände zur polizeilichen Beobachtung eingegeben haben, also hier



genannt ausdrücklich Verfassungsschutz, dass diese Behörden nicht über Trefferfälle informiert werden dürfen, weil das nicht mehr Gefahrenabwehr ist, denn der Verfassungsschutz ist keine Gefahrenabwehrbehörde. Der Verfassungsschutz ist ein Nachrichtendienst, der im Vorfeld arbeitet, und deswegen dürfen diese Trefferfälle, nach meiner Einschätzung, nicht zurückgemeldet werden. Was aber kein Problem ist, da es eben eine rein gefahrenabwehrende Regelung ist. Soweit vielleicht dazu. Also, hier hätte ich auch keine Probleme.

**Vorsitzender:** Möchte sonst jemand von den Sachverständigen antworten? Herr Professor Dr. Kugelmann?

**Herr Dr. Kugelmann.** Ja, ich fühle mich von Frau Möller sozusagen gefordert, möglichst klar, möglichst kurz und möglichst konkret zu sein, für einen deutschen Professor natürlich eine hohe Anforderung. Aber ich tue mein Bestes. Rasterfahndung. Die Vorgaben des Verfassungsgerichts sind umgesetzt, konkrete Gefahr. Also, die gesetzliche Regelung ist meines Erachtens so tragfähig. Ob die Anwendung im Einzelfall dann begründbar ist, ist eine zweite Frage. Das ist streitig, ob man wirklich sagen kann, eine Rasterfahndung ist dann geeignet, um eine konkrete Gefahr, die kurz bevorsteht, zu begründen, wenn sie vielleicht wochenlang irgendwie Behörden abfragen. Das ist eine Frage der Durchführung. Aber die Regelung als solche halte ich für tragfähig.

Kennzeichenlesesysteme. Das Bundesverfassungsgericht sagt, es gibt zwei Möglichkeiten. Hohe Anforderung, hohe Voraussetzungen für den Eingriff, dann kann man möglichst auch viele Verwendungszwecke damit abdecken. Oder, zweite Möglichkeit, niedrige Eingriffsschwelle, dann aber möglichst wenige Zwecke. Die zweite Variante wird da sicher gewählt, niedrige Eingriffsschwellen. Dann frage ich mich allerdings in der Tat bei Paragraf 8 a Absatz 2, ob man da nicht die Zwecke noch ein bisschen ausdünnen sollte. Also, ob wirklich die Verwendungszwecke, zu denen man erhobene Daten aus dem Kennzeichenlesen dann verwenden darf, ob die wirklich so gefasst werden können wie hier. Zum einen das Bundesverfassungsschutzgesetz, also Stichwort Trennungsgebot, aber gut, da sagt Herr Lorenz, da muss man also sensibel sein und darf nicht weitergeben. Ich frage mich auch bei Nummer 2, aufgrund einer Gefahr für Zwecke der Gefahrenabwehr, das ist doch eigentlich alles. Also, ob das jetzt wirklich eine hinreichend enge Beschreibung ist? Also, da könnte ich mir gut vorstellen, dass man da vielleicht noch einmal eine präzisere Formulierung findet bei der Beschreibung der Zwecke, für die die erhobenen Daten verwendet werden dürfen.

Telekommunikationsüberwachung. Kann man so machen. Wenn man schon eine Quellen-TKÜ machen will, dann scheint mir die Regelung überzeugend, die Sie hier vorgeschlagen haben oder vorgeschlagen bekommen haben. Allerdings sehe ich die Problematik mit der Technik ein bisschen anders als Herr Lorenz. Das ist nur eine technische Umsetzungsfrage, sondern die Frage ist ja, warum brauche ich Quellen-TKÜ, weil Sie und ich gelegentlich über Skype telefonieren, also übers Internet. Und dann ist die Frage, wenn ich das abhören will als Sicherheitsbehörde, wie komme ich da dran. Das heißt, ich muss an den Computer, weil wir benutzen ja den Computer zum Telefonieren. Das heißt, ich muss das Programm erst einmal auf den Computer draufbringen, damit er mir dann, wenn die Telekommunikation dann läuft, sagt, so, jetzt die laufende Telekommunikation, die kann ich jetzt also weitergeben, wenn dann der Kugelmann mit irgendjemanden telefoniert, nun über Skype. Sodass die Geschichten der laufenden Telekommunikation in der Tat okay ist, die Frage ist nur, wie kriege ich das Programm da drauf. Und Sie erinnern sich an die Frage, Stichwort Bundestrojaner und ähnliche Diskussionen, die letztens geführt wurden. Manchmal hat man den Eindruck, es weiß keiner so genau, was diese Programme alles können, die man da drauf tut. Die können möglicherweise mehr – also, selbst manche vom LKA, mit denen man sich so unterhält, sagen, also, wir wissen, das können sie jedenfalls, vielleicht können die auch noch mehr. Also, da würde ich jedenfalls als Gesetzgeber Wert darauf legen, das technisch einzugrenzen, was das Verfassungsgericht versucht hat anzudeuten. Wie, ist

allerdings in der Tat dann schwierig. Es ist technisch sicherzustellen, das ist der Absatz 2, dass gewisse Vorgaben eingehalten werden. Da würde mir auch nicht mehr einfallen insoweit, nur würde ich da zur Vorsicht mahnen, weil also diese technische Seite, die darf man da wirklich nicht außer Acht lassen, weil es eben auch automatisch eine rechtliche ist. Und dann, Herr Aden hat es gesagt, auch die Frage Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme möglicherweise eine Rolle spielt.

Letzter Punkt, Kernbereichsschutz. Ich habe vorhin in der Einleitung schon gesagt, wenn man eine innovative Lösung wählt, läuft man immer Gefahr, dass die innovative Lösung besonders genau gelesen wird. Die meisten anderen Gesetze sagen, wenn der Kernbereich betroffen ist, dürft ihr nicht abhören, dürft ihr gar nichts machen und dann, wenn ihr glaubt, das ist inhaltlich nicht betroffen, dürft ihr anschalten. Und wenn ihr dann merkt, dass er betroffen ist, dann wieder abschalten, und irgendwann kann man dann gucken. Und wenn man da unsicher ist, soll hinterher der Richter die ganze Sache halt gegenlesen, nicht die Polizei. Und die Variante hier ist ja, wir können auf jeden Fall anschalten. Nur, wir müssen dann aufhören, wenn wir hören, oh, möglicherweise wird jetzt der Kernbereich privater Lebensgestaltung berührt. Es wird ja versucht, bei Paragraph 10 a Absatz 1 Nummer 2 a zu sagen, ja, wenn es dann familiäre Gespräche möglicherweise gibt, dann müssen wir also genau gucken, aber wir dürfen auf jeden Fall einmal anfangen. Auf Ihre Frage, ob das hält? Ich weiß es nicht. Ich weiß es nicht - vor Gericht und auf hoher See. Also, das ist in der Tat ein Punkt, wenn man da etwas Neues reinschreibt und das neue Konzept so macht, ob das hält vor irgendeinem Verfassungsgericht, kann ich Ihnen nicht sagen.

Das ist aber meine Meinung und spielt jetzt hier an der Stelle ausnahmsweise einmal keine Rolle, aber es ist jedenfalls ein gewisses Risiko, wenn Sie diese Konzeption hier so in der Form wählen. Danke.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Ich fange noch einmal an auch mit dem Kernbereichsschutz, das vielleicht noch einmal von der praktischen Seite her erläutert, wo da eigentlich die Problematik liegt. Also, es ist ja eine Idee, die in der Verfassungsrechtsprechung geboren worden ist, erstmals in der Lauschangriff-Entscheidung und es stellen sich natürlich erhebliche Probleme bezüglich der praktischen Umsetzung.

Was macht man in der Situation, wo direkt mitgehört wird? Da hat man eben die Möglichkeit des Abschaltens. Mindestens genauso häufig haben wir aber natürlich die Situation, dass nicht direkt mitgehört wird, sondern dass aufgezeichnet wird, weil man natürlich auch nicht ständig Leute neben die Aufzeichnungsgeräte setzen kann, und dann hat man die Problematik, dass man die Kernbereichselemente, die auf der Aufzeichnung mit aufgezeichnet worden sind, wieder beseitigen muss. Das darf aber die Polizei nicht eigenständig machen wegen der Problematik der Beweismittelmanipulation. Insofern ist meines Erachtens grundsätzlich dieser Ansatz, der auch hier gewählt worden ist in Paragraph 10 Absatz 3, erst einmal der richtige, dass man da differenziert und sagt, wenn etwas Zweifelhafes mit auf der Aufnahme drauf ist, dann muss das Gericht entscheiden, was davon bleiben darf und was davon nicht bleiben darf. Das darf auf keinen Fall die Polizei selber machen, auch wenn wir im Bereich der Gefahrenabwehr sind. Also, bis dahin finde ich eigentlich diese Regelung ganz gut brauchbar.

Alles Weitere muss man in der Tat dann schauen, wie weit das gehen darf und ob es so in der Rechtsprechung gehalten wird. Das wäre sicherlich eine zweite Frage, aber ich denke 'mal, dass das ein Bereich ist, der sich aufgrund der praktischen Schwierigkeiten sicherlich noch weiter entwickeln wird.

Bezüglich des Paragraphen 8 a zu dem Kennzeichenlesesystem – hatte Herr Dr. Kugelmann schon einige Bedenken bezüglich des zweiten Absatzes formuliert. Ich hätte hier auch schon

bezüglich des ersten Absatzes ein Problem, weil nämlich die Anknüpfung in dieser Vorschrift recht allgemein gehalten ist und man sich fragt, sind das tatsächlich Anknüpfungspunkte, die einen solchen Eingriff rechtfertigen. Der einzelne Eingriff gegenüber dem da vorbeifahrenden Autofahrer ist ja relativ gering, aber das Bundesverfassungsgericht sagt ja zu Recht, der Summierungseffekt macht es hier. Das heißt, wir haben eine Vielzahl von kleinen Eingriffen und aus einer Vielzahl von kleinen Eingriffen wird ein sehr großer Eingriff. Und jetzt haben wir hier in diesem Vorschlag die Eigensicherung, die Verhinderung des Gebrauchs gestohlener Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugkennzeichen und die Verhütung von Anschlussstraftaten. Also, die Verhütung von Anschlussstraftaten, da habe ich schon ein Problem mit der Bestimmtheit. Was ist eigentlich damit gemeint? Ein Begriff, der rechtlich auch nicht wirklich eingeführt ist, weder im Strafrecht noch im Polizeirecht. Das ist meines Erachtens zu unbestimmt.

Und dann Gebrauch gestohlener Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugkennzeichen. So ganz im Allgemeinen, was soll das eigentlich heißen? Natürlich können wir davon ausgehen, dass in einer Stadt wie Hamburg immer irgendwo einmal ein gestohlenes Auto vorbeifahren könnte. Da fehlt mir einfach die Qualifizierung. Meines Erachtens bräuchte man da noch sehr viel mehr materiell-rechtliche Substanz, die sagt, was sind eigentlich die Gelegenheiten. Das heißt, da müsste die Polizei zum Beispiel Anhaltspunkte haben, dass in einer bestimmten Gegend gehäuft Fahrzeuge gestohlen werden. Dann könnte man vielleicht sagen, man kann so eine Maßnahme machen, dann wäre man aber meines Erachtens vielleicht auch schon wieder in einer strafprozessualen Maßnahme. Und dann bliebe noch die Eigensicherung. Wie ist es eigentlich gemeint? Will jetzt die Hamburger Polizei in Zukunft bei jeder Verkehrskontrolle zur Eigensicherung da so einen Apparat hinstellen, der die Kennzeichen abgleicht, weil ja einmal ein Bösewicht dabei sein könnte, der sich unfreundlich verhält? Also, ich habe diese Regelung, ehrlich gesagt, nicht verstanden, die ist viel zu unbestimmt in diesem ersten Absatz. Da würde ich Ihnen doch sehr empfehlen, dann noch einmal zu präzisieren oder meines Erachtens, wie gesagt, man kann nach meiner Einschätzung auf so eine Vorschrift im Polizeirecht, auch gerade vor diesem Hintergrund, dass der Anwendungsbereich so unklar ist, auch gänzlich verzichten.

Ganz anders ist die Situation bei dem Paragraph 10 a, bei der präventiven Telekommunikationsüberwachung. Ist das der Paragraph 10 a? Moment, jetzt muss ich 'mal gerade schauen, dass ich hier wieder den richtigen Paragraphen finde, Paragraph 10 c ist es jetzt hier in dieser neuen Version. Jetzt muss ich 'mal gerade blättern, dass ich wieder die richtige Stelle finde.

(Zwischenbemerkung Herr Dr. Kugelmann: Paragraph 10 c ist die Quellen-TKÜ)

Genau, Paragraph 10 c ist die Quellen-TKÜ. Dazu hatte ich mich ja schon geäußert und auch da kann ich mich ja Herrn Dr. Kugelmann anschließen. Da stellt sich in der Tat die Frage, geht das so, ist es so erforderlich, dass man das tatsächlich im Polizeirecht auch hat, also eine Vorschrift.

Und wir sind also jetzt beim Paragraphen 10 b. Da haben wir tatsächlich relativ hoch angesetzte Formulierungen bezüglich dessen, was als Anknüpfungsgefahr vorhanden sein muss, nämlich eine Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes für Leib, Leben oder Freiheit einer Person. Das heißt, das ist eine typische Gefahrensituation, die man dann formuliert, wenn man so eine Vorschrift nur ganz ausnahmsweise nutzen will.

Dann stellt sich allerdings wiederum die Frage, die sich auch das Bundesverfassungsgericht in der Niedersachsen-Entscheidung gestellt hat, wo bleibt dann eigentlich der Anwendungsbereich für eine solche Vorschrift? Das heißt, wenn die Hürde so hoch ist, gibt es dann überhaupt noch einen Anwendungsbereich bei der Gefahrenabwehr oder ist man nicht automatisch schon, wenn also der Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder Leib,

Leben, Freiheit gefährdet sind, ist man dann nicht eigentlich schon längst in dem Bereich, wo schon ein Straftatbestand verwirklicht ist und dann ist man im Bereich der Strafprozessordnung so, dass die Regelung hier entbehrlich wäre.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Kutscha.

**Herr Dr. Kutscha:** Ich versuche, auch einmal so ein bisschen der Reihenfolge nach vorzugehen, nach dem hier argumentiert wird, damit das überhaupt nachvollziehbar ist. Zunächst auch noch einmal zu dem hier sehr strittigen Kernbereichsproblem. Ich habe Herrn Lorenz so verstanden, und das kann ich auch in der amtlichen Gesetzesbegründung nachvollziehen, als wenn tatsächlich eine Abwägung stattfindet im Hinblick auf Gefahren abwehrende Eingriffe in den Kernbereich. Und da sage ich ganz deutlich: Das ist nicht vereinbar mit der Menschenwürde. Abgewogen werden muss dauernd im Polizeirecht. Allein schon deshalb, weil das gesamte Polizeirecht durchzogen wird, überwölbt wird vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Unsere Studierenden benutzen das immer sozusagen als Joker, wenn sie nicht genau weiterwissen in der Klausur, die Verhältnismäßigkeit hilft immer, ehe man überhaupt die Tatbestände genau prüft. Aber trotzdem, es ist völlig klar, man darf nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen und abgewogen wird selbstverständlich, ob die und die eingriffsintensive Maßnahme, Beispiel Freiheitsentziehung, überhaupt angemessen ist. Das ist aber Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Und dieser Verhältnismäßigkeitsgrundsatz findet eben keine Anwendung bei dem Eingriff in die Menschenwürde. So ganz deutlich.

Vielleicht können wir das Problem ein bisschen dadurch entschärfen, indem wir das einmal praktisch machen. Beispiel: eine Geiselnahme. Und die Polizei belauscht den Täter von draußen, um zu wissen, wann ist der richtige Moment für den Zugriff. Das ist kein Problem des Kernbereichs, weil das Bundesverfassungsgericht sagt, zum Kernbereich gehört nicht die Begehung von Straftaten. Das heißt, in dem Moment, in dem eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben besteht, wie im Falle dieses Geiselnahmers, wird ja eine Straftat begangen und dann gilt der Kernbereichsschutz nicht. Da gibt es auch nichts mehr abzuwägen, sondern da ist die Frage, was ist denn die sicherste und beste Methode. Aber da gibt es nichts abzuwägen. Also, insofern bitte ich, man muss mit den Begriffen auch ziemlich genau hantieren.

Dann wurde angesprochen das Problem der Rasterfahndung unter anderem und es wurde gefragt, ob denn die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts richtig erfüllt wurden. Es ist richtig, dass jetzt im Gesetzentwurf drinsteht, Voraussetzung ist eine konkrete Gefahr. Aber der Begriff der Gefahr ist ja nun so häufig im Polizeirecht, dass man sich da schon fragt, ob es da nicht mehr Einigung geben soll. Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht in seiner sicherlich hier bekannten Entscheidung zur Rasterfahndung deutlich auch diesen Begriff der Gefahr eingegrenzt. Ich darf hier zitieren aus der Entscheidung: „Die für die Feststellung einer konkreten Gefahr erforderliche Wahrscheinlichkeitsprognose muss sich auf Tatsachen beziehen. Vage Anhaltspunkte oder bloße Vermutungen ohne greifbaren, auf den Einzelfall bezogenen Anlass reichen nicht aus.“ Meine Damen und Herren, Sie werden sich vielleicht erinnern, der Anlass dieser Entscheidung war tatsächlich die Rasterfahndung nach terroristischen Schläfern und das Bundesverfassungsgericht hat der Verfassungsbeschwerde im Ergebnis stattgegeben und es hat gesagt, eine solche Gefahr bestand nicht. Es bestand eine allgemeine Bedrohungslage, aber die Innenminister haben selber immer gesagt, es gibt keine konkrete Gefahrenlage, das heißt, es fehlte an den Anhaltspunkten. Interessant ist es, dass man es einmal vor dem wertet, was ich auch eingangs versucht habe, Ihnen deutlich zu machen, tatsächlich war bei der millionenfachen Rasterfahndung nach Schläfern kein einziger Treffer dabei. Es ist kein einziger Täter, kein einziger Terrorist ermittelt worden. Und das wirft natürlich die Frage auf, ob dann so ein Instrument, das ja sehr viele unschuldige Bürgerinnen und Bürger einbezieht, überhaupt notwendig ist. Ob das wirklich notwendig ist. In Berlin haben wir eine noch höhere Schwelle, da wird sogar eine gegenwärtige Gefahr verlangt nach dem ASOG in Berlin und die ist

tatsächlich sehr selten gegeben. Also, insofern meine Frage: Ist das wirklich notwendig? Brauchen Sie wirklich das Instrument der Rasterfahndung?

Bei dem dritten Punkt, da kann ich mich sehr kurz fassen, weil ich da einer Meinung bin im Hinblick auf die Bedenken, die Herr Dr. Aden hat und die auch Herr Dr. Kugelmann hat. Mir hat bisher noch niemand erklären können, wie eine Quellen-TKÜ funktionieren soll, ohne dass man sozusagen von außen mit einem Spionageprogramm, die sogenannten Trojaner, in den Computer eindringt. Und dann haben wir natürlich sehr viel mehr, dann haben wir das, was landläufig als Online-Durchsuchung - etwas unpräzise, weil es ja keine echte Durchsuchung ist, wie der BGH ja völlig richtig gesagt hat, - also, sozusagen ein heimliches Eindringen in den Computer. Wir wissen, dafür gibt es das neue Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Das muss man ganz deutlich machen. Also, offenbar gibt es da große Probleme, diese Quellen-TKÜ einzugrenzen und eben nicht sozusagen einen Frontalangriff auf die Privatsphäre daraus werden zu lassen. Und das müsste natürlich im Gesetz zum Ausdruck kommen.

**Vorsitzender:** Für eine kurze Replik, Herr Lorenz. Das soll ja kein Disput unter Ihnen werden, wir sollen ja informiert werden. Und dann würde ich gerne die Runde wieder öffnen, der Nächste wäre dann Herr Ahlhaus.

**Herr Lorenz:** Ja, ich würde gerne das praktische Beispiel von Ihnen noch einmal aufgreifen, Herr Kutscha. So weit kommt man aber ja gar nicht, wenn man die reine Lehre, die hier diskutiert wird, verfolgt. Sie haben ja gesagt, Geiselnahme, und ein Täter redet über diese Tat an irgendeiner Stelle, dann kann man auf ihn zugreifen und auch mit einer Wohnraumüberwachung ihn dann abhören. Ja, selbstverständlich muss ich dazu erst einmal die Hürde überspringen, dass eine solche Wohnraumüberwachung dem Grunde nach zulässig ist. Da sagt das Bundesverfassungsgericht, sie ist nicht zulässig, wenn ein Kernbereich persönlicher Lebensumstände dabei eine Rolle spielen könnte. Und erst danach komme ich in der zweiten Phase ja in die Abwägung, welche der Inhalte darf ich denn zur Kenntnis nehmen, welche der Inhalte darf ich speichern und welche der Inhalte darf ich weiterbearbeiten. Mir geht es darum, einen Weg zu finden, und das ist in der Tat dann auch rechtliches Neuland und da hat Hamburg, glaube ich, hat der Senat mit diesem Entwurf dann auch einen Weg aufgezeigt, wie man dieses Neuland auch begehen kann. Wie man über diese erste Hürde hinwegkommt, das scheint mir aber noch nicht hinreichend gelungen zu sein, weil da auch noch einmal eine Frage diskutiert werden muss, welche Grenzen hat das Ganze. Also, insofern geht es hier um einen vermittelnden Weg zwischen dem, was Sie sagen, und dem, was der Senat in seinem Vorschlag formuliert hat, dass es diese Abwägung sozusagen gar nicht bedarf bei bestimmten Bedrohungen. Insofern, glaube ich, liegen wir gar nicht so weit auseinander, wenn man den Weg versucht, hier zu einer Kompromissformel zu kommen, die dann dieses Neuland, das hier angegangen werden soll, auch versucht rechtssicher mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu formulieren.

**Vorsitzender:** Herr Ahlhaus.

**Abg. Christoph Ahlhaus:** Danke, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Nachfrage noch einmal an Herrn Lorenz.

Herr Lorenz, Sie sprachen unter dem Punkt der Kennzeichenlesegeräte davon, dass die jetzt vorgesehene Regelung ja sehr restriktiv ist, weil sie nur den Abgleich des wirklichen Kennzeichendatums ermöglicht, aber keine weiteren, Ortszeit et cetera. Und ich habe das so verstanden und bitte noch einmal um Aufklärung, ob ich es richtig verstanden habe, dass Sie da sogar sagen würden, da wäre ja eigentlich, um dieses Instrument auch effektiv und trotzdem im Rahmen der Rechtsprechung, der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung korrekt zu machen. Da wäre noch ein bisschen Luft zu sagen, warum eigentlich nur das Kennzeichen, warum nicht ein anderes Datum auch. Würden Sie es a) rechtlich und b) polizeiermittlungspraktisch für erforderlich halten, dass man an diesem Punkt – ich komme

jetzt einmal von der anderen Richtung. Wir haben bisher, und das ist ja auch Ziel des Gesetzentwurfs zu sagen, wir müssen die Neuregelungen, die vor einiger Zeit gemacht worden sind, noch einmal dahingehend überprüfen und ergänzen, dass sie im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eben kompatibel sind. Andersrum gefragt und jetzt konkret beim Thema Kennzeichenlesegeräte, aber bitte auch, wenn Sie einen anderen Punkt haben, bei den anderen Instrumenten, gibt es auch Punkte in diesem Gesetzentwurf, wo Sie sagen, da geht man vielleicht sogar noch ein bisschen mehr in die Richtung oder man überspringt das tatsächliche Erfordernis einer Kompatibilität mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und schränkt sozusagen noch mehr die Befugnisse der Ermittlungsbehörden ein als es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich ist. Also konkret gefragt: Ist Luft, den Gesetzentwurf dahingehend noch wiederum zu verändern, dass er Rechte der Ermittlungsbehörden noch mehr erhöht, aber trotzdem im Lichte der Rechtsprechung kompatibel ist?

**Vorsitzender:** Herr Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Ja, ganz kurz dazu, natürlich könnte bei den Kennzeichenlesesystemen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine weitere Erfassung auch erfolgen. Die haben dort gesagt, dass weitere Erhebungen der gesetzlichen Legitimation bedürfen, insbesondere, wenn es sich um Daten, wie Uhrzeit, Fahrtrichtung und auch Bilddaten, Bild des Fahrers oder weiterer Mitfahrer handelt. Das müsste dann gesetzlich geregelt sein, ist hier nicht der Fall. Da bleibt also in der Tat das Gesetz hinter dem zurück, was das Bundesverfassungsgericht als Möglichkeit dargestellt hat.

Hier greife ich nur das auf, was ja auch an anderer Stelle schon gesagt worden ist, die Frage nach der Erforderlichkeit. Was soll eine automatische Kennzeichenerfassung bewirken? Sie soll bewirken, dass für die Beamten, die an einer Kontrollstelle dieses Fahrzeug erfassen, möglichst schnell ein Hinweis erfolgt auf eine Ausschreibung auf eine Gefährdung oder auf sonstige Rahmenbedingungen. Denn, insofern ist das ja doch relativ präzise formuliert in dem Absatz 1, dieses Kennzeichenlesesystem soll ja nur eingesetzt werden bei Gelegenheit einer nach anderen Rechtsvorschriften möglichen Kontrolle im Straßenverkehr. Sie soll ja nicht isoliert eingeführt werden. Und wenn es um eine solche Kontrolle geht, dann richten sich ja alle weiteren Maßnahmen letztlich, wie heute auch, aus der Situation heraus, durch Polizeibeamten entschieden mit Blick auf die entsprechenden verfügbaren Daten, nach dem, was vor Ort erkennbar ist. Ich brauche also diese Erfassung nicht, um, ich sage 'mal, bestimmte weitere Rahmenbedingungen zu setzen. Zum Beispiel für die weitere Verfolgung von Straftaten wäre es sinnvoll, natürlich Uhrzeit und Fahrtrichtung zu haben. Dann sind wir aber genau in der Diskussion, wie weit das überhaupt noch bei einer polizeirechtlichen Ermächtigung zur Gefahrenabwehr zulässig wäre, weil ich dann sehr stark in der Strafverfolgung schon wäre.

Insofern wäre es zulässig, um die Frage zu beantworten. Ich halte aber eine solche Ausnutzung für problematisch, weil sie vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen, in denen so ein Einsatz der Kontrollsysteme stattfindet, für die Polizeibeamten vor Ort keinen Mehrwert bringt, sondern das, was an Erkenntnissen erfolgt, erfolgt ja aus der Kontrolle dann direkt. Das Fahrzeug wird angehalten, kontrolliert und dann erfolgt alles als Verifizierung mit dem üblichen, bisher auch vorhandenen Abgleich mit Datenbeständen und mit den entsprechenden Informationen, die die Polizei dort verfügbar hat. Das, was das AKLS leisten kann, ist eine Warnfunktion, eine Hinweiskontrolle, mehr nicht, und dazu genügt der Abgleich mit dem Kennzeichen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Ich möchte nur noch einmal konkret nachfragen. Alle Maßnahmen, also Paragraph 10 a, aber auch Paragraph 10 b bis 10 d bedürfen ja der Anordnung durch einen Richter oder einer Richterin. Gibt es da nach Ihrer Einschätzung, nach Ihrer Erfahrung auch

noch einmal eine sehr grundsätzliche Abwägung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme oder kann man da eher nicht mit rechnen? Ich sage das so vorsichtig. Das ist wahrscheinlich auch nicht so grundsätzlich zu beantworten, aber vielleicht gibt es doch die Möglichkeit, da eine Einschätzung zu bekommen. Und damit verbunden die zweite Frage: Würde das eine Rolle spielen, ob wie hier im Gesetzentwurf vorgeschlagen, dass durch das Amtsgericht gemacht wird oder durch das Verwaltungsgericht? Wäre das ein qualitativer Unterschied aus Ihrer Sicht?

**Vorsitzender:** Wer möchte? Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ich halte mich kurz. Die Unterscheidung zwischen Gerichtsbarkeiten würde ich denn nicht für wichtig halten. Was man allenfalls überlegen könnte, Herr Lorenz hat schon Rheinland-Pfalz erwähnt, die haben es ans OVG gegeben. Also, die Frage, ob man statt dem Einzelrichter dann ein Kollegialgericht mit der Entscheidung betraut, weil die Wahrscheinlichkeit, dass der einzelne Richter vielleicht möglicherweise einiges eher durchwinkt, liegt nicht fern. Es gibt da ältere empirische Untersuchungen zu, die natürlich dem Richtervorbehalt eine hohe Symbolwirkung, aber nicht immer die rechtsstaatliche Bremswirkung in den Fällen zuerkennen, manchmal aus Zeitgründen. Also, insoweit ist es natürlich jetzt schwierig, das entsprechend zu bewerten, aber wenn Sie schon überlegen, was kann man da noch machen, wäre die Frage, ob man die Entscheidung an ein Richterkollegium gibt. Vor dem Hintergrund, dass Sie da entsprechende Bereitschaftsdienste auch brauchen. Aber die haben Sie, glaube ich, in Hamburg.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Ich glaube, dass der Umstand, dass die Polizeigesetze nicht nur hier, sondern auch woanders Anordnungsbefugnisse an die Amtsgerichte geben, ist nicht inhaltlich begründet, sondern mehr pragmatisch wegen der Bereitschaftsdienste. Fachlich wäre die Anordnung sicherlich beim Verwaltungsgericht fachnäher angesiedelt. Denn wenn es hinterher Streitigkeiten um diese gefahrenabwehrrechtlichen Tatbestände gibt, wäre ja auch das Verwaltungsgericht zuständig und da hat man sicherlich die Leute, die dafür besser ausgebildet sind. Man bräuchte natürlich dann nur für Eilfälle eine andere Regel. Das betrifft aber nicht nur diese Anordnungsbefugnisse, sondern etwa auch die freiheitsentziehenden Maßnahmen nach dem Polizeirecht. Da haben wir genau dieselbe Problematik, dass im Grunde genommen die Verwaltungsrichter eigentlich für diese Maßnahmen fachnäher wären, weil eben doch die Amtsrichter ja ansonsten nur für die Strafverfolgung zuständig sind.

Und zu der Frage der Qualität der richterlichen Anordnung. Diese Frage ist sehr intensiv diskutiert worden vor einigen Jahren am Beispiel des Paragraphen 100 a der StPO, Telekommunikationsüberwachung, weil wir da ja seit Jahrzehnten immer weiter steigende Fallzahlen hatten und auch immer noch haben. Über die Gründe für diese steigenden Fallzahlen kann man natürlich sich durchaus kontrovers unterhalten. Das hängt auch mit der Ausweitung von Mobiltelefonen und so weiter zusammen. Aber es hängt sicherlich auch damit zusammen, dass sich das doch mehr als es ursprünglich einmal gedacht war, gerade in der kriminalpolizeilichen Praxis zu einer absoluten Standardmaßnahme entwickelt hat, die man eigentlich immer nutzt, wenn einem erst einmal nichts anderes einfällt. Und im Hinblick darauf, dass es doch ein recht weitgehender Eingriff ist, ist es natürlich problematisch. Und deswegen hat man sich einmal angeschaut, auch im Zusammenhang mit einer Untersuchung des Freiburger Max-Planck-Instituts, wie das eigentlich zu erklären ist, dass doch in aller Regel die Anordnungen auch befolgt werden. Und daraus kann man tatsächlich auch verschiedene Schlussfolgerungen ziehen, die allerdings dann überwiegend in der rechtspolitischen Diskussion die Problematik Paragraph 100 a StPO, also die Telekommunikationsüberwachung, betroffen haben.

Aber so ein paar Gedanken lassen sich meines Erachtens auf das Polizeirecht auch übertragen. Zum Beispiel der Gedanke, dass der Richter, der eine solche Anordnung getroffen hat, auch weiterhin die Verantwortung haben sollte. Die Praxis war lange Zeit so, der Richter hakt ab, und das ist im Prinzip eine Routineentscheidung, so wie wenn man eben Nachtdienst hat, kommen eben 20 solche Routineentscheidungen und man schaut einmal schnell, ob die Formalien richtig sind und dann unterschreibt man. Das ist aber natürlich eigentlich nicht Sinn der Sache, sondern es geht natürlich gerade darum, dass man materiell prüfen soll, ist das tatsächlich ein Fall, in dem diese schwerwiegende Maßnahme auch gerechtfertigt ist, und das kann man meines Erachtens nur dadurch hinbekommen, dass man den Richter dann hinterher mit in der Verantwortung behält. Das heißt, dass derselbe Richter auch darüber informiert wird, was ist eigentlich aus dem Fall geworden, war das eigentlich so in Ordnung, damit er eben das nächste Mal ein bisschen genauer hingucken kann oder eben auch sagt, er muss vielleicht nach fünf Tagen oder nach zehn Tagen noch einmal draufschauen, damit dann er noch einmal schauen kann, ob das, was da ihm als Prognose vorgelegt worden ist, auch zutreffend hat bei dem, was an Zwischenergebnissen herausgekommen ist. Das heißt, so eine zeitnahe Nachkontrolle wäre meines Erachtens da ein gutes Instrument.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha.

**Herr Dr. Kutscha:** Es bleibt eigentlich wenig nachzutragen, aber ich werde doch noch einmal einige Punkte ansprechen. Warum eigentlich hat der Gesetzgeber sich, in vielen Fällen ja auch der Grundgesetzgeber, für einen Richtervorbehalt entschieden? Einfach deshalb, weil eben die Richter unabhängig sind, Artikel 97 Grundgesetz, im Gegensatz zur Polizei. Also, es geht darum, sozusagen eine unabhängige Instanz für schwere Grundrechtseingriffe vorzusehen. Das Problem, und das ist ja eben auch von den beiden Kollegen schon angesprochen worden, ist, dass vor allen Dingen in den Eingangsinstanzen ein erheblicher Druck, ein Arbeitsdruck auf den Richtern und Richterinnen lastet, sodass es eben dann dazu kommt, dass eben einfach nur noch abgenickt wird.

Die zweite Untersuchung ist von der Universität Bielefeld – das war eigentlich die erste, die überhaupt dazu auf empirischer Grundlage getroffen wurde und die da erhebliche Defizite offenbart hat. Die Frage ist, wie kann man darauf reagieren. Einmal natürlich so, wie der Kollege Dr. Aden das vorgeschlagen hat, aber auch, indem natürlich die Justiz gestärkt wird. Das heißt, Justiz ist also wirklich sozusagen ganz häufig Sparopfer – das ist in Hamburg sicherlich nicht so viel anders als in anderen Bundesländern. Das heißt, die Justiz muss so ausgestattet sein, Stichwort Bereitschaftsdienst, dass sie wirklich auch zu einer effektiven Kontrolle fähig ist.

**Herr Dr. Kugelmann:** Wenn ich ganz kurz ergänzen darf, in Absatz 4 steht ja drin, „das anordnende Gericht ist fortlaufend über den Verlauf und der Ergebnisse Maßnahmen zu unterrichten“. Also, Herr Dr. Aden hat schon voraussehlend Gehör gefunden.

**Vorsitzender:** Geradezu prophetische Gaben sozusagen. Herr Tabbert bitte.

**Abg. Urs Tabbert:** Ich hatte noch eine Nachfrage zu dem Interesse des Kollegen Ahlhaus, ob denn die Kennzeichenerfassung auszudehnen, ob das rechtlich möglich ist. Da sagten Sie, also, meine Frage richtet sich an Herrn Lorenz und an Herrn Dr. Aden, das sei aus Ihrer Sicht zwar zulässig, aber nicht erforderlich. Wir haben ja von Herrn Dr. Aden schon gehört, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch für den Gesetzgeber gilt und die Erforderlichkeit ist ja auch Prüfungspunkt sozusagen bei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Halten Sie das noch sozusagen im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers oder würden Sie es unter dem Gesichtspunkt, frage ich erst einmal Herrn Lorenz, sogar für unverhältnismäßig halten, die Rechtsvorschrift gegebenenfalls in dem Sinne, wie das ja hier skizziert wurde, auszudehnen? Das würde ich gerne von Ihnen beiden wissen.



**Vorsitzender:** Zuerst Herr Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Wenn man die Daten, die zu erfassen sind, ausdehnen wollte, dann müsste man wahrscheinlich die gesamte Konzeption dieser Norm überarbeiten, weil dann natürlich die Frage im Raume steht, wofür brauche ich das. Wenn ich diese Daten, um die es hier geht, also Uhrzeit, Fahrtrichtung, Erfassung der Person, die dort sitzt, wenn ich diese Daten zugrunde lege, dann bin ich sehr schnell in einem Bereich, der sehr nah an der Strafverfolgung auch ist, weil dann zum Beispiel die Frage, mit welchem Fahrzeug hat wann sich wer in welche Richtung bewegt, natürlich für die Frage einer Nachverfolgung bei irgendwelchen Straftaten schon eine große Rolle spielt. Ich glaube, dass das dann auch eine ganz andere Konzeption erfordert für eine solche Norm, was die Nutzung dieser Daten angeht. Das heißt, man kann jetzt nicht Ihre Frage einfach mit Ja oder Nein beantworten, sondern man muss sie dann so beantworten – man könnte es machen, dann müsste man aber die gesamte Norm überarbeiten und ihr eine andere Zielrichtung gehen. Ob dieses vor dem Hintergrund – da kommen wir nämlich auch in die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit – vor dem Hintergrund der Gesetzgebungszuständigkeit möglich ist, das wäre dann sicherlich mit einem Fragezeichen auch zu belegen. Das wäre dann möglicherweise Sache des Bundes. Und insofern, glaube ich, wird man hier am Ende sagen müssen, es ist eine austarierte Norm, die, was die Erhebung der Daten und die Nutzung der Daten angeht, gut aufeinander abgestimmt ist in den einzelnen Bereichen. Wenn ich an der einen Stellschraube etwas drehe, muss ich an der anderen auch etwas drehen und dann komme ich zu einer ganz anderen Lösung.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Ich kann mich kurz fassen. Das sehe ich genauso. Wir wären also in dem Moment, wo wir da weitergehen, dann automatisch im Bereich der Strafverfolgung, und da hätte der Landesgesetzgeber die Gesetzgebungszuständigkeit nicht mehr, sondern das sollte dann auch bundeseinheitlich in der StPO geregelt werden im Sinne der Rechtsklarheit. Und ich hatte ja meine darüber hinausgehenden Bedenken auch geäußert zu dem, was jetzt schon drinsteht, dass ich auch bezüglich der Präzision dessen, was da jetzt an Anknüpfungsmöglichkeiten drin ist, so meine Zweifel habe, ob das eigentlich klar genug formuliert ist.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Frau Schneider bitte.

**Abg. Christiane Schneider:** Ich gehe noch einmal zu dem Thema, was Frau Möller angesprochen hatte, richterlicher Vorbehalt. Da habe ich einen kritischen Einwurf, verbunden mit einer Frage. Der kritische Einwurf: Wir hatten in einer Anfrage – wir hatten gefragt, wie viele Maßnahmen in den Jahren 2008 folgende nach Paragraph 10a und 10b erfolgt sind und haben auch eine schöne Auflistung bekommen. In dieser Auflistung zeigt sich, dass im Jahre 2008 häufig das Amtsgericht gefragt worden ist – also das hatte nicht stattgeben – dass seit vielleicht Mitte des Jahres 2009 fast nur noch die Maßnahmen von dem Polizeipräsidenten angeordnet worden sind. Und es wurde uns dann auch geantwortet, dass in 17 von 18 Fällen auch die richterliche Bestätigung im Nachhinein nicht eingeholt wurde. Deswegen frage ich natürlich nach dem Realitätsgehalt dieser Regelungen hier. Und ist nicht die Gefahr – die würde ich an einem anderen Punkt auch noch einmal ansprechen –, dass es ein bisschen auch so eine Art Schaufenstergesetz ist beziehungsweise sehen Sie da nicht auch eine Aufgabe der Kontrolle der Polizei durch andere Gremien – also was Herr Dr. Kutscha angesprochen hat –, sehen Sie in diesen Fakten nicht auch die Anforderung der Kontrolle der Polizei?

**Vorsitzender:** Irgendjemand, der sich zur Beantwortung berufen fühlt von den Sachverständigen? Herr Professor Dr. Kutscha bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** Ja, es gibt ja diese Praxis – ich sage 'mal jetzt ganz zugespitzt – der Missachtung des Richtervorbehalts ja nicht nur bei der TKÜ, sondern das gibt es zum Beispiel auch bei Freiheitsentziehung. Und da ist es so, dass das Bundesverfassungsgericht immer wieder gesagt hat, ihr müsst den Richter heranziehen, weil, im Grundgesetz steht, Artikel 104, unverzüglich. Ja, das heißt eben nicht etwa 48 Stunden abwarten, wie manche Studis das sich vorstellen, sondern hier hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder die Einhaltung des Richtervorbehalts angemahnt. Das ist natürlich deshalb leichter in diesem Fall, weil eben hier der Eingriff ganz offensichtlich ist, während eben bei der TKÜ er verdeckt erfolgt und dann im Nachhinein eine Kontrolle sehr viel schwieriger ist. Insofern würde ich mir wünschen, dass man eben auch hier den Richtervorbehalt ernst nimmt, das heißt nicht nur so als lästige Pflichtübung. Ich weiß, dass also in der polizeilichen Praxis das häufig so empfunden wird, aus meinem eigenen Kontakt mit Polizeistudierenden weiß ich das. Und wir versuchen dann – ich glaube, Herr Dr. Aden macht es ganz genauso und Herr Dr. Kugelmann sicherlich auch –, eben zu sagen, das ist wichtig, das ist nicht etwas, was einfach nur eine rechtsstaatliche Lästigkeit darstellt, sondern das ist wirklich wichtig. Insofern meine ich, sollte man da sehr genau darauf achten und sollte dann auch die Polizei rügen dort, wo sie einen Richtervorbehalt nicht ernst nimmt.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte.

**Herr Dr. Aden:** Ja, hier in dem Zusammenhang sei gleich vielleicht auch daran erinnert, dass das Bundesverfassungsgericht kürzlich im Zusammenhang mit der strafprozessualen Blutentnahme genau diese Problematik auch noch einmal wieder angemahnt hat, wo es, ich meine, die jahrelange Praxis gab, dass man in der Polizeipraxis sagte, na ja, wenn man eben da erst den Richter fragt, dann führt das nachher womöglich zu Beweisschwierigkeiten bezüglich des Rückrechnungszeitraumes beim Blutalkoholgehalt. Und da hat das Bundesverfassungsgericht doch noch einmal recht deutlich gesagt, dass der in dem Fall gesetzlich angeordnete Richtervorbehalt eben durchaus ernst zu nehmen ist. Und da steckt diese Problematik dahinter, wann liegt eigentlich genau Gefahr im Verzug vor, und auch da geht die Tendenz doch sehr stark dahin in den letzten zehn, 15 Jahren, dass auch immer vom Verfassungsgericht, auch in anderen Gerichten immer wieder angemahnt worden ist, dass dieser Begriff doch in der Praxis auch restriktiv gehandhabt werden sollte, das heißt, dass man nicht davon ausgeht, dass eigentlich mehr oder weniger bei jedem polizeilichen Handeln Gefahr im Verzug vorliegt.

Es steckt natürlich in der Tat eine ganz andere Problematik noch dahinter, nämlich, ist es eigentlich gegenüber dem Parlament und gegenüber der Öffentlichkeit transparent, was mit solchen Befugnissen passiert. Und da gibt es sicherlich verschiedene Ansätze, die Sie auch als Gesetzgeber nutzen können, nämlich Berichtspflichten in das Gesetz aufzunehmen oder Evaluationspflichten in das Gesetz aufzunehmen. Und bei den Evaluationspflichten gibt es noch wieder verschiedene Varianten, nämlich die behördeninterne Evaluation, das kann wenn das gut gemacht wird auch schon nützlich sein, weil man dann ein paar Informationen bekommt. Noch besser ist aber natürlich die Evaluation durch Außenstehende, sprich, durch entsprechend qualifizierte Forschungsinstitute, die sich die Fälle anschauen. Und dann weiß man in der Tat mehr darüber, was das eigentlich für Konstellationen sind, in denen auf solche Befugnisse zurückgegriffen wird und ob das tatsächlich eben die Fälle sind, die der Gesetzgeber einmal gemeint hat oder ob nicht vielleicht dann doch der Gesetzgeber irgendwann nachsteuern muss. Auch dann hat man natürlich noch die Problematik mit drin, dass womöglich durch solche Aufschreibungen, Berichtspflichten und so weiter nicht alles erfasst wird. Also, ich teste das gelegentlich einmal mit meinen Studierenden, indem ich mir solche Evaluationsberichte in Berlin anschau und dann nach dem Praktikum die Studierenden frage, ob sie solche Maßnahmen aus ihrer Praxis kennen. Und dann kommen mir schon gewisse Zweifel, ob diese Aufschreibungen in dem Zusammenhang funktioniert.

**Vorsitzender:** Herr Rechtsanwalt Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Zwei kurze Anmerkungen dazu. Frau Schneider, zum einen, ich glaube, das Thema, das eben angesprochen worden ist mit der Blutentnahme, zeigt, dass man sehr sorgfältig umgehen muss mit der Installierung von Richtervorbehalten. Ich glaube, Richtervorbehalt macht überall dort vor allem Sinn, wo massive Eingriffe in Grundrechte erfolgen. Ob das bei einer Blutentnahme der Fall ist, wird ja zurzeit auch bundesweit diskutiert, auch gerade mit Blick auf diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Ob es wirklich einen Mehrwert gibt, wenn in einer Situation nachts um drei ein Fahrzeug angehalten wird, ein Richter telefonisch angerufen wird und er dann gebeten wird, schlaftrunken dann zu sagen, ja, ihr könnt dort eine Blutentnahme machen, um dem Gesetz Genüge zu tun, wage ich zu bezweifeln, um es vorsichtig zu formulieren. Also, ich denke, das ist eher ein rechtspolitisches Problem, dass man klären muss, ob das wirklich auch bei solchen Bagatelleingriffen dann erforderlich ist als Gesetzgeber.

Man sollte sich meines Erachtens hier sehr viel stärker auf die massiven Grundrechtseingriffe konzentrieren, dort aber auch konsequent einfordern, dass das dann auch tatsächlich umgesetzt und wahrgenommen wird. Wobei ich dann – da bin ich anderer Auffassung als Sie – glaube, das ist eher eine Frage der Rechtskontrolle, diese Einhaltung der Vorschriften entsprechend zu klären oder zu überwachen. Und diese Rechtskontrolle unterliegt nun einmal den Gerichten bei uns. Insofern, glaube ich, ist es in erster Linie eine gerichtliche Überprüfung, die hier stattfinden muss, wenn es entsprechend zu solchen Fehlern kommt und weniger eine politische Überprüfung durch Parlamente oder andere Institutionen.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann bitte.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, nur ein, zwei Ergänzungen. Also, eine Reihe der Entscheidungen, von denen wir gerade gesprochen haben, hängen, glaube ich, auch damit zusammen, dass in anderen Ländern der Bereitschaftsdienst der Gerichte nicht so gut organisiert ist wie bei Ihnen. Und deshalb, man kann Richtervorbehalt mit reinschreiben, nur man muss ihn dann auch durchführen können, die müssen halt auch erreichbar sein. Deshalb hat das Verfassungsgericht ja vor ein paar Jahren einmal gesagt, dann richtet halt einen ein, er steht halt im Gesetz. Wenn ihr es ausstreicht, braucht ihr keinen mehr, aber wenn ihr reinschreibt, müsst ihr das haben. Insoweit, das ist ein praktisches Problem, glaube ich, das ein bisschen auch dahintersteht.

Und zu Ihrer Frage noch einmal, Frau Schneider, sie sind unverzüglich zu unterrichten. Wenn das im Gesetz steht und nicht gemacht wird, dann ist es halt eine Verletzung des Gesetzes, und da fragt man sich natürlich schon, auf die Frage von Frau Möller zurückkommend, heißt das nicht vielleicht doch, dass man dem Richtervorbehalt nicht nur eine Symbol-, sondern eine Eingriffswirkung und Bremswirkung zuerkennt. Weil, ich meine, die Polizeibehörden gehen ja auch verantwortungsvoll mit ihren Befugnissen um, und dann liegt eben sicherlich Gefahr im Verzug vor aus der konkreten Prognose desjenigen Beamten, der das anordnet, das ist der Polizeipräsident oder sein Stellvertreter bei Ihnen. Trotzdem steht die Berichtspflicht halt im Gesetz und insoweit zieht ja der Entwurf auch die Konsequenz. Der Senat unterrichtet über diese ganzen Maßnahmen ja künftig die Bürgerschaft, sodass Sie halt noch einmal die Gelegenheit haben, dann draufzugucken und man auf diese Art versucht, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen und so möglicherweise Fehler, die – kann ich nicht beurteilen – in der Vergangenheit passiert sein mögen, wieder ein bisschen zu glätten.

**Vorsitzender:** Ja, erst einmal vielen Dank soweit. Dann sehe ich im Moment keine Wortmeldungen zum ersten Fragekomplex. Dann würden wir zum zweiten kommen. Ist die Einschränkung von Grundrechten in Gefahrengebieten angemessen und verfassungsrechtlich überzeugend? Hier noch einmal die Unterpunkte Ausweitung der Durchsuchungsrechte, Eingriff in die Rechte von Nichtstörern und „Bietet der Einblick auf

polizeiliche Lageerkenntnisse Schutz vor polizeilichen Willkürmaßnahmen“. Wer wünscht das Wort? Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Jetzt steht in dem Fragenkatalog schon zu Recht, dass es eine Ausweitung der Durchsuchungsrechte gibt. Aber ich halte es schon für ein Problem, dass das Institut des Gefahrengebiets überhaupt aufrechterhalten wird, weil, da geht es ja darum, dass nach Lageerkenntnissen der Polizei ein bestimmtes abgegrenztes Gebiet zum Gefahrengebiet erklärt wird, manchmal für viele, viele, viele Jahre, manchmal für zwei Tage beim Fußballspiel oder Schanzenfest, manchmal für einen bestimmten Zeitraum, was weiß ich, ein, zwei, drei, vier Monate, und dass da verdachtsunabhängige Kontrollen und zielgruppenspezifische Kontrollen durchgeführt werden. Also, zum Beispiel sind im Fokus, sagen wir 'mal, Bergedorf oder Jugendliche, insbesondere migrantischer Herkunft, dann werden systematisch Jugendliche mit Migrationshintergrund angehalten, Personalien werden festgestellt, Inaugenscheinnahme der mitgeführten Sachen, es kommt eventuell zu Platzverweisen und so weiter und so weiter. Und meine Frage ist deswegen erst einmal grundsätzlich: Halten Sie das für rechtsstaatlich einwandfrei oder haben Sie da Bedenken?

**Vorsitzender:** Wer möchte zuerst? Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Ja, vielleicht kurz zu den gefährlichen Orten. In der Tat ist es so, dass die meisten Länder solche Vorschriften haben, insbesondere im Hinblick auf die erweiterten Befugnisse zur Identitätskontrolle. Das ist der Hauptansatzpunkt. In der Praxis ist das ein Problem, wie man diese Dinge handhabt. Dazu gibt es auch immer wieder einmal Streitfälle. Es fängt schon dabei an, wie wählt man diese Orte aus. Da halte ich es für nicht ganz unproblematisch, dass die Polizeigesetze das tatsächlich allein der Lagebeurteilung überlassen. Da könnte man sicherlich auch weitere materiellrechtliche Anknüpfungspunkte mit hineinnehmen. Zum Teil ist das der Fall, wenn etwa an Orte angeknüpft wird, an denen regelmäßig Straftaten begangen werden, aber da wäre sicherlich gesetzgeberisch einiges zu machen in Richtung mehr Präzision, was die Voraussetzung angeht, damit so ein Ort, zu einem gefährlichen Ort deklariert werden kann, weil das eben doch schon dazu führt, dass die Befugnisse erheblich ausgeweitet werden und natürlich auch die Benutzbarkeit solcher Orte für die Allgemeinheit eingeschränkt wird. Das betrifft weniger die Allgemeinheit, die sozusagen nur als Passanten, allgemeine Benutzer vorbeikommen, weil das erfreulicherweise von der Rechtsprechung geklärt worden ist, dass, wenn man also als Passant an so einem Ort vorbeikommt, man unter diese erweiterten Befugnisse nicht fällt. Das heißt, da muss auch entsprechend differenziert werden, und es kann ein solcher Ort nicht abgesperrt werden und jeder, der zufälligerweise da lang läuft, wird kontrolliert. Das ist von der Rechtsprechung erfreulicherweise geklärt, könnte man aber natürlich auch gesetzgeberisch noch einmal klarstellen.

Dann ist es sicherlich eine weitere Frage, dass man auch noch einmal daraufschaut – auch wiederum ein Evaluations- und Kontrollproblem –, für welche Konstellationen wird davon eigentlich Gebrauch gemacht. Und wenn davon inflationär Gebrauch gemacht wird, hat das sicherlich auch negative Rückwirkungen auf die Lebensqualität. Also spricht, wenn die Stadt irgendwann zu großen Teilen oder zumindest die innenstädtischen Bereiche zu großen Teilen aus solchen gefährlichen Orten bestehen, ist das sicherlich etwas, was die allgemeine Benutzbarkeit solcher Orte auch beeinträchtigen kann. Also, insofern sollte man da wirklich ganz genau hinschauen, ob es wirklich einen hinreichenden Anlass dafür gibt, einen Ort als solchen zu deklarieren. Vielleicht aber auch einmal wiederum mithilfe von Evaluationstechniken schauen, was eigentlich die Gefahrenabwehr davon hat, dass sie diese erweiterten Befugnisse hat in solchen Gebieten. In dem Moment, wo man tatsächlich auch noch einmal differenzieren muss, also dass man in der Tat nicht alle Personen kontrollieren kann, sondern nur diejenigen, die einen Bezug zu den Gefährdungen haben – das wäre meine Interpretation dieser Vorschriften –, dann macht es eigentlich keinen großen Unterschied, ob man mit den allgemeinen Vorschriften tätig wird an solchen Orten oder ob man mit den erweiterten tätig wird, die man aufgrund solcher Vorschriften hat.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelman bitte.

**Herr Dr. Kugelman:** Ja, ich kann da anschließen. Eine gängige Konstruktion ist es ja, Eingriffsmaßnahmen zu haben, zum Beispiel die Vorschrift über Identitätsfeststellungen oder über Gewahrsam oder Sicherstellung, was immer, ein paar Voraussetzungen reinzuschreiben. Und da steht irgendwo drin, und an einem gefährlichen Ort kann ich sie unter etwas erleichterten Voraussetzungen vornehmen. Hier, wenn ich die Vorschrift richtig verstehe, haben wir eine Regelung im Datenverarbeitungsgesetz, im Paragraf 4, also nicht im SOG, weil es offensichtlich aus Sicht des Gesetzgebers um Erhebung von Daten geht, nämlich um die Personalien. Und dann steht vielleicht etwas weitergehend als die gefährlichen Orte, „im öffentlichen Raum können in bestimmten Gebieten“ – da muss man natürlich dann schon gucken, entspricht das noch dieser Idee der Identitätsfeststellung an besonders gefährlichen Orten, also da, wo im Szenelokal oder da, wo vielleicht möglicherweise, typischerweise häufiger Straftaten begangen werden, die Erkenntnisse entsprechend sind. Da, wie gesagt, also Satz 1 kann man wahrscheinlich noch mitgehen, auch wenn das schon schwierig ist. Da trägt auch, Frau Schneider, Ihr Vorhalt, das entscheidet dann die Polizei. Nun gut, das kann man halt dann vielleicht in der Tat der Polizei überlassen. Die muss es entsprechend begründen, sonst kann sie es ja nicht machen, sie muss die Lagekenntnisse ja haben.

Satz 2 dagegen erfordert ja erst einmal eine Verordnung, das heißt also, da kann die Polizei nicht in einem Waffenverbotsgesetz einfach etwas machen, sondern sie braucht erst einmal eine Verordnung, dass ein solches vorliegt, das heißt, wir haben also die Exekutive, die solch eine Verordnung erlässt. Und dann allerdings eben nicht nur Identitätsfeststellungen, sondern auch Durchsuchungen reinzuschreiben, da geht es mir persönlich deshalb zu weit, weil die Durchsuchung hier nicht nur die Sachen betrifft, sondern da steht ja, in dem Gebiet können Personen angehalten und so weiter, und „sie sowie die Sachen“ – also auch die Person kann durchsucht werden. Und Personendurchsuchungen nur deshalb, weil einer durch ein Gebiet durch läuft, das die Exekutive per Verordnung als Waffenverbotsgesetz gekennzeichnet hat, das halte ich für meines Erachtens zu unbestimmt und unzulässig. Aber das wäre diese Stufenfolge, da müssen Sie sich als Gesetzgeber Gedanken machen, ob Sie den Satz 1 noch für gleichwertig halten mit den gefährlichen Orten oder nicht. Bei Satz 2, die Identitätsfeststellung – kann man auch meines Erachtens drin lassen – gilt ja immer als mildester Eingriff, auch zu Recht, aber die Durchsuchung, meines Erachtens, die müsste da raus.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutcha bitte.

**Herr Dr. Kutcha:** Ich kann dem eigentlich nur zustimmen. Es ist wirklich so, dass hier die Durchsuchung eine höhere Qualität hat im Hinblick auf die Schwere des Grundrechtseingriffs, und das eben wirklich aufgrund bloß eines zufälligen Durchquerens dieses Gebietes, da habe ich also auch ganz große Probleme.

Und das Zweite kann ich auch nur unterstützen. Also Lagekenntnisse. Bitteschön, was sind Lagekenntnisse, das ist wirklich ein vages Wort, unter das man alles Mögliche subsumieren kann. Da überantwortet sozusagen wiederum der Gesetzgeber der Exekutive die genaue Bestimmung der Tatbestandsvoraussetzung, und das soll gerade eben nicht sein. Im Rechtsstaat soll eben das Wesentliche vom Gesetzgeber geregelt werden und nicht sozusagen der Exekutive überlassen werden.

**Vorsitzender:** Jetzt Herr Rechtsanwalt Lorenz.

**Herr Lorenz:** Ja, vielen Dank. Ich glaube, dass der Begriff Lagekenntnisse ein ganz wichtiger und auch, glaube ich, ein zwangsläufiger Begriff ist für die Präzisierung von polizeilicher Tätigkeit. Das heißt – Sie haben das auch in den Kontext gestellt mit der Frage

nach dem Willkürverbot, bedeutet das mehr Willkür, wenn ich dieses hineinbringe. Nein, im Gegenteil, es bedeutet eigentlich mehr Ordnung und mehr Strukturierung polizeilicher Tätigkeit, wenn ich das Tätigwerden der Polizei knüpfe an bestimmte Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit einem solchen Ort oder im Zusammenhang mit Phänomenen getroffen worden sind. Insofern wird hier für die Polizeibeamtin und den Polizeibeamten beim Handeln eine gewisse Leitlinie formuliert, die sie einzuhalten haben bei der Durchsetzung bestimmter Instrumente. Und deswegen ist es gerade das Gegenteil von Willkür, es ist ein Versuch einer Objektivierung von polizeilichem Handeln, übrigens ja auch anerkannt in der Rechtsprechung. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in einer Entscheidung, in der es genau um diese Frage ging – darf ich Personen zur Identitätsfeststellung, aber auch zur Durchsuchung von Sachen anhalten –, gesagt, das ist dann sachgerecht, wenn zum Beispiel über Lageerkenntnisse oder Täterprofile verfügt wird, die eine Prognose erlauben, ob diese Person unter ein bestimmtes Raster oder so etwas fällt. Vor dem Hintergrund sehe ich das eher als ein positives Element.

Was die Erweiterung dieser Norm angeht und die Berechtigung auch zur Durchsuchung von Personen, bin ich anderer Auffassung als die eben hier formulierten. Man muss dazu sehen, dass diese Verbotszone nach dem Waffengesetz nach Paragraph 42, Absatz 5 Waffengesetz an sehr enge Voraussetzungen geknüpft ist. Es müssen bestimmte, im Gesetz definierte Straftaten dort begangen worden sein und es müssen Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass auch künftig mit der Begehung solcher Straftaten zu rechnen ist. Ich denke, dass damit der Bundesgesetzgeber einen Rahmen definiert hat, der ein solches Lagebild noch einmal gesetzlich deutlich präzisiert und damit eine höhere Schwelle für das Eingreifen der Polizei ermöglicht. Voraussetzung ist eine Verordnung, die an diese Bedingungen geknüpft ist, das muss vorliegen, und wenn diese Verordnung erlassen werden kann und wenn dort auf der Basis einer solchen Verordnung ein Verbot des Tragens von Waffen erreicht werden kann, dann bin ich bei der Definition, die das Waffengesetz in Paragraph 42, Absatz 5 hat, fast schon in der Nähe einer konkreten polizeilichen Gefahr.

Und damit habe ich ein ganz anderes Legitimationsniveau, auch für die Durchsuchung von Personen, als ich sie in dem Absatz 1 hätte. Da teile ich die Auffassung der Vorredner, wäre es als Durchsuchung von Personen angesichts des Grundrechtseingriffs nicht zulässig mit Blick auf die Intensität und mit Blick auf die Voraussetzungen. Hier aber mit der Voraussetzung einer Verordnung nach Paragraph 42, Absatz 5 Waffengesetz und der dahinterstehenden Präzisierung halte ich das für vertretbar, weil das in der Tat von der Bewertung her in die Nähe einer polizeilichen Gefahr kommt, und dann bin ich in der Lage, hier auch eine Durchsuchung anzuordnen.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Zwei Kleinigkeiten, zum einen, der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in der Tat die Begründung zitiert, hat zur Durchsuchung von Sachen im Rahmen der Schleier-Fahndung Stellung genommen, übrigens auch in einer neueren Entscheidung vom Februar 2010 noch einmal mit vielleicht ein bisschen eingehender Tendenz als in der alten, aber nicht zur Durchsuchung von Personen. Und deshalb ist an dem Punkt die Rechtsprechung meines Erachtens nicht übertragbar, selbst wenn man sagt, es handelt sich hier um dieselbe Situation wie bei der Schleier-Fahndung, die wir eingeführt haben, aber die Grenzkontrollen abgeschafft haben und dann 30 Kilometer hinter der Grenze jemanden verdachtslos kontrollieren wollen.

Und der zweite kleine Punkt, mit den Lageerkenntnissen gebe ich Ihnen recht, das ist ein eingeführter Begriff. Offen gesagt, ich verstehe aber den Satz 2 nicht. Weil, bei Satz 1 steht noch drin, auf das Gebiet bezogen müssen wir Lageerkenntnisse vornehmen. Bei Satz 2 müssen die Lageerkenntnisse, wenn ich das richtig lese, auf die Personen bezogen vorliegen. Da steht ja, „soweit aufgrund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass diese Personen verbotene Waffen mit sich führen“. Welche Personen denn jetzt? Und

da hätte ich in der Tat mit Frau Schneider die Bedenken, welche Personen sind das denn, die diese Waffen – aufgrund von Lageerkenntnissen – mit sich führen. Also, das ist ja nicht auf das Gebiet, sondern auf die Person bezogen, und deshalb, entweder verstehe ich alles gar nicht oder ich halte es nach wie vor für rechtswidrig.

**Vorsitzender:** Danke. Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Der Punkt wird dann wahrscheinlich von uns noch einmal mit dem Senat zu diskutieren sein, denn wir haben ja eigentlich eine Verordnung nach dem Waffenrecht. Wir haben diese Waffenverbotszonen, und da finden ja auch Kontrollen statt, nur eben bisher nicht bis hin zur Durchsuchung der mitgeführten Sachen. Aber das ist sicherlich etwas, was wir mit dem Senat weiterdiskutieren müssen.

Ich würde gerne noch einmal wissen – ich fand Ihre Ausführungen jetzt insgesamt sehr hilfreich, und da wir ein Wortprotokoll haben, kann man das dann auch selber noch einmal durcharbeiten –, würde es nicht hilfreicher sein, mit diesem Instrument der verdachtsunabhängigen Kontrollen – jetzt nenne ich sie noch einmal so – parlamentarisch besser umzugehen, wenn es tatsächlich bei der Evaluation, die es ja für diese Maßnahmen in den Gefahrengebieten oder in den besonderen Gebieten, aber eben auch in dem Bereich der Waffenverbotszone gibt, wenn wir bei dieser Evaluation tatsächlich wüssten, welche Ergebnisse jeweils die verdachtsunabhängigen Kontrollen hätten. Also nicht nur – um es einmal als Bild zu sagen – 465 durchsuchte Rucksäcke, sondern auch 25 gefundene Waffen oder Ähnliches. Ich glaube, es ist verständlich, was ich meine. Bisher ist die Evaluation wirklich nur so, dass man nachlesen kann, wie oft Personen angehalten wurden, Identitätsfeststellungen durchgeführt wurden oder auch Durchsuchungen des mitgeführten Gepäcks. Also, wäre das nicht hilfreicher, um auch dieser Maßnahme, wie soll ich sagen, mehr Legitimität zu geben oder erübrigt sie sich dann?

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Ja, kann ich ganz kurz drauf antworten. Nur das reine Aufschreiben der Zahlen ist eigentlich keine Evaluation, sondern die Evaluation ist verwaltungswissenschaftlich immer auf die Zielerreichung ausgerichtet. Das heißt, es muss auch, es müssen auch Informationen mitgeliefert werden und ausgewertet werden bezüglich der Maßnahme in Relation zu dem gesetzgeberisch angestrebten Zweck. Und das würde selbstverständlich heißen, dass man auch hier Informationen bekommt, hat es jetzt tatsächlich dazu geführt, dass man an solchen Orten verstärkt Leute mit Waffen angetroffen hat, womöglich eben mit entsprechenden Verstößen gegen das Waffengesetz, die dann womöglich auch gleich strafrechtlich noch relevant waren.

**Vorsitzender:** Ich sehe da große Zustimmung bei den Anhörenden?

(Zwischenruf Frau Abg. Antje Möller: Ja, Nicken kommt ja nicht an.)

Ja, deswegen sage ich, große Zustimmung. Herr Professor Dr. Kutcha.

**Herr Dr. Kutcha:** Man muss sich wirklich klarwerden, was Evaluation bedeutet. Und wenn die Behörde das selber auswertet, wird sie das natürlich in einer ganz bestimmten Weise tun. Ich rede da sozusagen als gebranntes Kind, weil ich die ähnliche Debatte aus dem Bundestag kenne, wo eben auch gesagt wurde nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen, wir haben das evaluiert, da gab es eigentlich keine Missbräuche, das ist alles wunderbar gelaufen. Und was fehlt, ist wirklich eine Evaluation von unabhängiger Seite. Ich bitte, darauf wirklich hinzuweisen, dass eine echte Evaluation wirklich von einer unabhängigen Stelle erfolgen muss, die neutral ist und die nicht sozusagen pro domo arbeitet. Sonst haben wir eigentlich nur eine Bestätigung nach dem Motto, alles ist in Butter und wir brauchen uns keine Sorgen zu machen. Insofern Evaluation bitte dann von unabhängiger Stelle, genauso

auch wie Herr Dr. Aden das eben schon einmal angedeutet hat, dann mit einer bestimmten Zielvorstellung. Und das hat, glaube ich, einen ganz anderen Stellenwert als sozusagen diese, ich sage 'mal, Selbstbeweihräucherung.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, ich kann insoweit zustimmen, Evaluation ist ja keine Statistik, sondern Evaluation ist Evaluation, dazu brauchen wir einen Zweck, das heißt also, das richtig sich hier an Sie. Also, der Gesetzgeber muss ja auch den Zweck bestimmen, den er mit der Regelung erreichen will, und dann muss man hinterher gucken, hat das Instrument den Zweck erreicht, ja – nein. Und dazu muss der Zweck entsprechend bestimmt sein, und dann kann man das untersuchen, und wie man das untersucht. Ich meine, als wir im Bundestag waren, Herr Dr. Kutscha, das war ja so, das Innenministerium hat ja immerhin einen Experten hinzugezogen, das war ja schon einmal besser als nichts. Also, es muss nicht nur eine externe Evaluation sein, man kann auch da Mischformen verwenden. Weil, wir brauchen ja die Daten der Behörden und die wollen ja auch rechtmäßig arbeiten, und dann kann man sie auch einbeziehen. Aber da muss man im Einzelnen dann nach dem Verfahren noch einmal gucken.

**Vorsitzender:** Dann sehe ich dazu jetzt erst einmal keine weiteren Wortmeldungen. Dann würde ich gerne noch den dritten Punkt anfangen. Sind die Regelungen zum Einsatz moderner Überwachungstechnologien verfassungsrechtlich unbedenklich, angemessen, zielführend und gegen Missbrauch geschützt? Da geht es einmal um die flächendeckenden Videoaufnahmen von Veranstaltungen und Ansammlungen, Paragraph 8, um die Straßenkriminalität als Grundlage der Ausweitung der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes und um noch einmal die Kennzeichenlesesysteme – das hatten wir schon – und den Einsatz technischer Mittel und Anforderungen an den Umgang mit den erhobenen Daten. Den Punkt würde ich gerne so bis zwanzig nach sieben abhandeln. Mal gucken, ob das funktioniert. Wer wünscht das Wort von den Abgeordneten? Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Ja, dann mache ich noch einmal den Einstieg. Ich finde, teilweise haben wir ja schon darüber diskutiert und teilweise findet sich auch in den schriftlichen Stellungnahmen schon ein Bezug dazu. Für mich die interessante Frage ist tatsächlich, wie bewerten Sie diese Auswertung der Videoaufnahmen auf alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Veranstaltungen, Versammlungen im öffentlichen Raum. Und auch der Punkt 2, ist dieser Begriff Straßenkriminalität eigentlich etwas, was fassbar ist und was von daher auch den richtigen Platz hat hier im Gesetz. Und ich weiß jetzt nicht, ob man das aktuelle Urteil zur Videoüberwachung dann da noch einmal mit zunimmt. Aber das wäre vielleicht auch etwas, was wir mit dem Senat noch einmal weiterdiskutieren müssen, welche Auswirkungen das aus seiner Sicht hat, aber vielleicht mögen Sie da auch noch einmal Bezug drauf nehmen.

**Vorsitzender:** Herr Rechtsanwalt Lorenz.

**Herr Lorenz:** Ja, zunächst einmal zu den flächendeckenden Videoaufnahmen von Veranstaltungen, Ansammlungen – nicht von Versammlungen, Frau Möller, also es sind keine Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes, sondern es sind Ansammlungen und Veranstaltungen. Deswegen ist auch sicherlich die Grundrechtsbeeinträchtigung eine geringere als bei Versammlungen, denn dort würde ja möglicherweise – und das ist ja immer wieder in der Rechtsprechung auch formuliert worden – mit diesem Stichwort Abschreckungs- oder Einschüchterungseffekt die Teilnahme an Versammlungen erschwert, und es würde abgeschreckt, wenn man das so flächendeckend macht. Das ist, denke ich, sehr ausführlich dort dokumentiert. Darum geht es hier nicht.

Allerdings kann es natürlich auch bei Ansammlungen oder bei Veranstaltungen zu einer Grundrechtsbeeinträchtigung kommen, schlichtweg auch die frei entfaltende Persönlichkeit



kann berührt sein, wenn dieser Abschreckungseffekt oder Einschüchterungseffekt dort eintritt. Ich denke aber, dass hier vor dem Hintergrund des Rechtsgutes, um das es geht, nämlich die Verhinderung von Straftaten und der Schwelle – es muss eine auf Tatsachen beruhende Annahme sein, dass hier Straftaten begangen werden, angesichts der Geringfügigkeit eines solchen Eingriffs dieses von Verfassung wegen nicht zu beanstanden sein wird, wenn man diesen Weg des Paragraphen 8 gehen wird.

Bei der Straßenkriminalität, da ist ja die Frage gestellt worden von Ihnen, ist das hinreichend präzisiert, hinreichend bestimmt. Dazu hat das Obergericht in der sozusagen zweitinstanzlichen Entscheidung zu dem, was jetzt beim Bundesverwaltungsgericht gelegen hat, eine sehr deutliche Aussage getroffen. Der Begriff der Straßenkriminalität ist hinreichend bestimmt. Es handelt sich dabei um Straftaten, die in ihrer Tatphase ausschließlich unter Bewegung auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen begangen werden und visuell wahrnehmbar sind und hat darauf auf andere Rechtsprechungen verwiesen. Also, es ist schon in der Rechtsprechung anerkannt, dass es diesen Begriff gibt und dass dieser Begriff auch so hinreichend beschrieben wird, dass man daran Maßnahmen knüpfen darf. Von daher sehe ich nicht, dass man hier mit Blick auf die ansonsten auszuwertenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, und das kann man eigentlich nur empfehlen, das hier heute nicht zu diskutieren, sondern wirklich die schriftlichen Urteilsgründe abzuwarten und sich das in Ruhe anzuschauen, nicht weiter diskutieren müsste.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Kutscha bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** Ja, ich glaube, die entscheidende Frage, die leider immer nicht so ganz klar beantwortet ist, wozu dient eigentlich Videoüberwachung. Und das Gesetz verspricht dann also eben vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, ohne genau zu differenzieren. Ich darf vielleicht einmal den Blick ein bisschen auf die Berliner Erfahrung auch lenken. Tatsächlich ist es so, Videoüberwachung ist ein sehr nützliches Mittel zur Verfolgung von Straftaten. Es gab ja die in den Medien sehr bewegenden Berichte über Übergriffe, über Gewalttaten in der U-Bahn. Es gibt eine Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung und -aufzeichnung im Bänderdatenschutzgesetz. Da ist tatsächlich die Videoüberwachung ohne Frage sinnvoll. Die Frage ist natürlich nur, kann Videoüberwachung wirklich Verhütung von Straftaten leisten. Ich denke, das kann sie vielleicht dort, wo wir eine hohe Polizeidichte und -einsatzbereitschaft haben, wo also Polizei schnell verfügbar ist. Wenn wir jetzt zum Beispiel an die Reeperbahn denken, ich denke, darauf beziehen sich ja auch die Entscheidungen, von denen jetzt eben gesprochen wurde, da ist das sicherlich unter, ich sage einmal, guten Bedingungen möglich, dort auch Straftaten zu verhüten. In Berlin ist die Sache ganz anders. Sie müssen sich vorstellen, wir haben Hunderte von Videokameras in den Berliner U-Bahnstationen und es sitzen dann in einem zentralen Zentrum sitzen drei, vier Beschäftigte der BVG, der Verkehrsgesellschaften, die sozusagen immer so 12, 14 Monitore beobachten. Es ist absolut unmöglich, auf die Weise wirklich Straftaten zu verhüten. Wir hatten selber dazu ein kleines Forschungsprojekt und Gespräche eben mit den dort arbeitenden Mitarbeitern, und die haben gesagt, das können wir eigentlich gar nicht. Wir können da nur aufzeichnen, wenn wir irgendetwas sehen, und dann kann die Polizei hinterher anhand der Bilder ermitteln, das sind die und die. Aber verhüten in den geringsten Fällen.

Ich glaube, da wird auch so ein bisschen Etikettenschwindel betrieben. Es ist so, dass im Grunde bei vielen wohl das Gefühl herrscht, Videoüberwachung, das dämmt irgendwie die Gefahr von Verbrechen. Aber selbst, wenn Sie sozusagen im Musterland der Videoüberwachung, nämlich Großbritannien, einmal nachschauen, die empirischen Erhebungen zeigen ganz unterschiedliche Ergebnisse und teilweise wirklich so, dass die Kriminalität sogar zugenommen hat, jedenfalls nicht gesunken ist. Also, insofern sollte man da vielleicht ehrlich sagen, es gibt Sicherung der Hebung des Sicherheitsgefühls, ob das nun ein valides polizeirechtliches Schutzgut ist, darüber wird in der Wissenschaft sehr kontrovers gestritten. Aber jedenfalls, hier sollte man Ihnen deutlich sagen, Aufklärung von Straftaten

sicherlich ja, aber Verhütung wirklich nur in ganz engem Sinne, und ich denke, das sollte auch in der gesetzlichen Regelung angemessen zum Ausdruck kommen.

**Vorsitzender.** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Kugelmann bitte.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, Herr Lorenz hat ja zu Recht gesagt, wir reden über Veranstaltungen, nicht über Versammlungen. Andererseits, so ganz weit weg sind wir insoweit nicht, einen Grundrechtsangriff haben wir trotzdem. Die Frage wäre, ob dieses Stufensystem, das im Versammlungsrecht angewendet wird, nicht vielleicht auch der mildere Eingriff wäre im Vergleich zu dem, was jetzt hier in Absatz 1 drinsteht. Hier steht ja, der Sprung, statt Störer zu filmen, filmen wir jetzt alle, und zwar ist es wohl so gemeint, da wir nicht genug Personal haben, das gleichzeitig guckt, deswegen soll das alles aufgezeichnet werden. Dann wäre schon zu überlegen, ob eine Stufenfolge der geringere Eingriff wäre. Die bloße Übertragung der Bilder in Echtzeit kann bei allen vorgenommen werden, während eine Aufzeichnung halt nur dann vorgenommen werden kann, wenn weitere Voraussetzungen vorliegen, und dann vielleicht auch nur von Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass wirklich Straftaten begangen werden könnten, nicht grundrechtsschonender wäre als jetzt hier sozusagen alle über einen Kamm zu scheren, wohl wissend, ist ein anderes Grundrecht, klar, aber ob das Regelungsmodell nicht vielleicht doch nicht ganz so ein weiter Sprung wäre wie der Satz, den hier der Gesetzgeber in Richtung auf die flächendeckende Beobachtung der gesamten Fans des HSV, die Richtung Stadion laufen, hier geht. Das ist ja eine der Zielgruppen.

Und bei der Straßenkriminalität, offensichtlich ist ja eine Erweiterung mit der Vorschrift gewollt, denn es stand ja vorher schon drin, Straftaten, und jetzt also Straftaten der Straßenkriminalität. Nun kann man sagen, der Begriff ist eingrenzbar, kriminologisch, also, wir wissen ungefähr, was das ist, das mag sein. Aber es sind eben Straftaten mit sehr niedrigem Unwertgehalt, und Handtaschendiebstahl auf dem Dom haben Sie halt immer. Die Straßenkriminalität ist natürlich sehr häufig, das heißt, im Prinzip ist dann hier ja eine sehr weitgehende Ermächtigung auch drin, wo man sich die Frage stellen kann, brauchen wir das wirklich. Diese Erweiterung ist rechtlich, meine ich, angesichts der Bestimmtheit von Gesetzen zu hinterfragen, und man kann sie vielleicht noch halten, aber ob Sie sie rechtspolitisch als Gesetzgeber wollen, das müssen Sie vielleicht sich noch einmal überlegen. So viel von mir.

**Vorsitzender:** Eine Nachfrage von Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Ja, ich will noch einmal konkret nachfragen, weil wir ja hier gerade genau diesen Punkt auch noch einmal diskutiert haben. Ist es eine Erweiterung, wenn vorher in dem Text steht, es geht um die Begehung von Straftaten, und jetzt geht es um Straftaten der Straßenkriminalität? Ist es eine Einschränkung oder ist es eine Erweiterung?

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Meines Erachtens ist es insoweit eine Erweiterung, weil, wir haben ja den Zusatz, den Herr Dr. Kutscha auch angedeutet hat, zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Das heißt also, vorher durfte, wenn ich das richtig lese, an den Orten, wo Straftaten begangen werden, offen beobachtet werden, und jetzt dürfen wir Bildaufzeichnungen anfertigen, wenn dort Straftaten der Straßenkriminalität wiederholt begangen worden sind. Was eigentlich bei diesen öffentlichen Orten immer der Fall ist. Da sehe ich schon einen Unterschied.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte noch.

**Herr Dr. Aden:** Ich halte mich einmal zurück, weil alles gesagt worden ist. Danke.

**Vorsitzender:** Gut. Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Ich habe eine Frage im Zusammenhang mit E-Anforderungen an den Umgang mit den erhobenen Daten. Weil, das Problem ist ja, das gibt ja eine unwahrscheinlich Aufrüstung der Datenbankeninfrastruktur. Zum Beispiel INPOL. Und mein Problem ist, dass die polizeiliche Praxis, so, wie ich mich jetzt habe belehren lassen, mit dem, was im Gesetz steht, überhaupt nicht mehr übereinstimmt. Ich nenne das einmal an einem Beispiel. Erkennungsdienstliche Behandlung, der Satz wird beim LKA gespeichert, da gibt es die Anordnungen und Löschfristen und so weiter, dann wird das an das BKA gesandt, die haben ganz andere Löschfristen. Wenn das LKA Hamburg das löscht, wie es gesetzlich beziehungsweise durch die Verordnung geregelt ist, wird es auch automatisch an das BKA geschickt. Das BKA löscht dann ein Fenster, nämlich das Fenster, wo steht, Mitbesitz LKA Hamburg. Der Datensatz bleibt erhalten. Also, scheinbar ist das LKA Hamburg seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen, aber tatsächlich sind die Daten überhaupt nicht gelöscht, sondern die sind, wie es so schön heißt, im Wirkbetrieb. Deshalb ist meine Frage, wie muss das gesetzlich geregelt werden oder reichen die gesetzlichen Regelungen, um dieses Problem, - das ist jetzt ein ganz kleiner Fall und das ist eine allgemeine Praxis, - es werden Daten übermittelt, die gar nicht übermittelt werden dürfen, zum Beispiel, mit der Begründung, das sei aber technisch gar nicht anders möglich, man müsste diese Daten auch gleich mit übermitteln. Also, da gibt es unendlich viele Probleme. Und meine Frage ist, wie muss das gesetzlich geregelt werden in Hamburg, damit es eben nicht nur so ein Schaufenstergesetz ist und in Wirklichkeit etwas anderes stattfindet, sondern damit tatsächlich stattfindet, was im Gesetz steht.

**Vorsitzender:** Also, gegen den Begriff Schaufenstergesetz, den hatten wir hier schon zweimal, das wollen wir hier ja gerade feststellen, ob es eins ist. Und gegebenenfalls dann auch verbessern. Ich gehe nicht davon aus, dass es eins ist. Deswegen machen wir diese Anhörung. Wer möchte? Herr Professor Dr. Aden, bitte.

**Herr Dr. Aden:** Ich sage gerne kurz etwas dazu, obwohl ich betonen muss, dass das ein ganz anderes Thema ist. Es ist nicht das Thema dieses Fragenkomplexes. Und es wäre ein neues, wahrscheinlich abendfüllendes Thema, nämlich, Probleme der polizeilichen Datenverarbeitung insbesondere. Hier hat sich natürlich in der Tat die polizeiliche Datenverarbeitung ganz rasant entwickelt. Und die Rechtslage dazu hat sich auch entwickelt, aber sie spiegelt eigentlich das, was es in der Praxis gibt, nur teilweise wieder. Das musste gerade das Bundeskriminalamt in den letzten Jahren erfahren im Zusammenhang mit der Gewalttäterdatei Sport. Dazu gab es bis vor Kurzem nur eine Errichtungsanordnung, und das BKA war der Meinung, dass eine Errichtungsanordnung, also eine behördeninterne Verwaltungsvorschrift von der Rechtsnormqualität her als Eingriffsermächtigung da ausreichte. Das haben die Gerichte nicht so gesehen, es gab mehrere Urteile, die das anders gesehen haben. Daraufhin hat das BMI jetzt eine Rechtsverordnung zur Präzisierung erlassen, die BKA-Datenverordnung.

Meines Erachtens steht dieser Schritt auf der Landesebene in den nächsten Jahren auch noch an, dass man sich transparenter macht, was eigentlich die Polizei an Datenbeständen hat. Wie sind die strukturiert und wie sind da die Zugriffs- und Weiterleitungsbefugnisse? Da haben wir ja in den Landespolizeigesetzen bisher nur sehr allgemeine Vorschriften. Entweder wird verwiesen auf Spezialgesetze, das ist noch unproblematisch, weil die meistens ziemlich präzise sind, also etwa die Meldegesetze, wenn also über die polizeilichen Systeme darauf zugegriffen wird, aber gerade die polizeieigenen Datenbestände, die sind weitgehend ungeregelt auf der Landesebene. Und auch auf der Bundesebene kann man selbst bei der Regelung jetzt in der BK-Datenverordnung durchaus auch noch diskutieren, ob die eigentlich präzise genug ist. Das ist aber ein ganz anderes Feld, hat mit der Frage, die hier eigentlich gerade auf der Tagesordnung steht, eigentlich nichts zu tun, ist aber auch ein sehr wichtiges, sehr interessantes Feld.

**Abg. Christiane Schneider:** Darf ich eben noch eines nachfragen?

**Vorsitzender:** Sofern es denn wieder zu dem Fragenkomplex zurückführt.

**Abg. Christiane Schneider:** Ja. Also, meinen Sie nicht, dass die Regelung in dieses Gesetz gehört? Das war eigentlich meine Frage. Also, insofern frage ich jetzt nicht, was der Senatsentwurf ist, sondern, dass da meiner Meinung nach Sachen fehlen. Das war meine Frage.

**Herr Dr. Aden:** Ja, das würde in der Tat auch in dieses Gesetz gehören oder ich würde mich auch der Auffassung von Herrn Dr. Kutscha anschließen, dass es wahrscheinlich empfehlenswert wäre, die beiden Gesetze heute zusammenzuführen, weil diese Trennung wahrscheinlich nicht mehr zeitgemäß ist, denn ein Großteil der polizeilichen Befugnisse hat nun einmal heute etwas mit Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung zu tun. Wir redeten aber natürlich hier über den Paragraphen 8, und das ist eine Datenerhebungsvorschrift. Und da geht es dabei, wie weit jetzt diese Datenerhebung geht, und die Frage, was passiert dann hinterher mit den Daten. Ist natürlich auch eine sehr wichtige und eine sehr interessante Frage. Das heißt, in welchen Dateien darf das dann gespeichert werden, wie lange wird es aufbewahrt, wohin wird es weitergegeben. Dazu sagt die Erhebungsvorschrift schon ein bisschen etwas. Und das ist aber natürlich ein grundsätzliches Problem, wo landen dann solche Daten. Ist aber jetzt eigentlich kein spezifisches Problem dieses Paragraphen 8.

**Vorsitzender:** Herr Schiek, wollten Sie etwas ergänzen?

**Staatsrat Schiek:** Ja, ich möchte als Senatsvertreter einen Hinweis zu der letzten Debatte und Diskussion geben, weil, damit nicht ein falscher Eindruck haften bleibt. Es gibt ja im Bereich des hamburgischen Datenschutzgesetzes vielfältige Vorschriften über die Erhebung und die Errichtung sozusagen von Dateien. Und die werden auch ganz konsequent im Bereich der polizeilichen Dateien beachtet und umgesetzt. Natürlich kann man sich fachlich die Frage stellen, ob das in speziellen Fachgesetzen verankert werden sollte oder nicht, das ist aber eine andere Diskussion, als wenn der Eindruck hier haften bleiben könnte, es gäbe so etwas gar nicht unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes und der Prüfung.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Kugelmann, bitte.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ich kann da anschließen, weil, in der Tat ist es ein schwieriges Problem. Nur, INPOL, das ist ja eine Regelung des BKA-Gesetzes. Das heißt, das macht der Bundesgesetzgeber. Die Frage ist, was können Sie in Hamburg machen. Da kann man eher sagen, in den Gesetzen stehen Vorschriften über die Verwendung von Daten auch drin. Die sind jetzt hier nicht geändert worden, deshalb habe ich sie mir nicht angeguckt. Aber es gibt auch für jede Datei eine Errichtungsanordnung, es gibt intern Datenschutzbeauftragte. Und was man überlegen kann, was diese Erhebung betrifft, den Grundsatz der Datensparsamkeit, je weniger Daten man hat und speichert, desto weniger kann man weitergeben, sodass an der Stelle vielleicht der Landesgesetzgeber noch einmal ein Auge draufwerfen könnte, wenn er denn da Bedarf sieht. Aber die weitere Verwendung ist dann halt auch nach dem BKA-Gesetz dann erfolgt, und dann ist halt der Bundesgesetzgeber gefragt. Weil, das Land hat die datenrechtliche Verantwortung für seine Daten, dass die richtig sind, aber alles weitere regelt dann das BKA-Gesetz.

**Vorsitzender:** Dann würde ich jetzt, da ich die Frage für beantwortet halte, Herrn Jarchow bitten.

**Herr Jarchow:** Hat sich erledigt.

**Vorsitzender:** Hat sich erledigt? Dann Herr Tabbert bitte.

**Abg. Urs Tabbert:** Ich habe noch eine Frage zunächst an Herrn Lorenz, aber im Prinzip an alle Experten, die hier sitzen. Aber weil Herr Lorenz vorhin auf die Unterscheidung zwischen der Ansammlung und der Versammlung, die für den Schutz von Artikel 8, also einem höheren Schutzniveau unterliegt, hingewiesen hat. Ist es denn vorstellbar, dass so eine Ansammlung zum Beispiel zur Versammlung, zum Beispiel zur Spontanversammlung, die ja auch unter Artikel 8 fiel, mutiert, und wäre dann Ihrer Ansicht nach diese Vorschrift eben nicht mehr anwendbar? Das würde mich in erster Linie jetzt einmal von Ihnen, aber im Prinzip von allen Experten, zur Klarstellung interessieren. Und das Zweite wäre, mit Blick auf was Herr Dr. Kutscha gesagt hatte, er sagte, naja, also, das sei ja fraglich, ob das präventiv sei und damit eben auch unserer Gesetzgebungskompetenz unterliegt, oder ob das mit der Videoüberwachung eben tatsächlich eher Materie der Strafverfolgung und damit eben der StPO sei. Ich meine gehört zu haben, dass das die höchstrichterliche Rechtsprechung mittlerweile geklärt hat. Ich glaube, unter diesem Begriff der Strafverfolgungsvorsorge. Und mich würde einfach einmal interessieren, wenn man das, wie ich zum Beispiel, für politisch wünschenswert hält, dass man auf dieses Mittel zurückgreift, wir haben das ja auch bei diesen ganzen U-Bahn-Fällen und so weiter gesehen, dass es ja schon auch hilfreich sein kann, diese Videoaufzeichnungen zu haben, um dann eben auch Strafverfolgung zu betreiben, hielten Sie das denn dann sozusagen für möglich, dass man das überhaupt im Bereich der StPO sozusagen regelt. Das wollte ich nur von Ihnen einmal wissen. Aber ich glaube zu wissen, dass das höchstrichterlich mittlerweile entschieden ist, dass das eben auch durch uns geregelt werden kann. Das müssen wir ja auch wissen, ob wir das als Landesgesetzgeber sozusagen regeln können, wollte ich von Ihnen und auch von den anderen Experten wissen, ob wir das denn so denn dann rechtlich regeln können. Danke.

**Vorsitzender:** Herr Rechtsanwalt Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Zu Frage 1. Unter den Voraussetzungen des Versammlungsgesetzes kann natürlich eine Ansammlung zu einer Versammlung werden, wenn es eine gemeinsame Äußerung oder eine gemeinsame Linie gibt, eine gemeinsame Richtung gibt. Wenn hier eine Versammlung entsteht, dann unterfällt sie dem Versammlungsgesetz. Und wenn sie dem Versammlungsgesetz unterfällt, dann unterfällt sie schon dem Wortlaut nach nicht mehr dieser Norm. Das ist also ganz eindeutig. Dann ist diese Norm nicht mehr anwendbar, weil sie nur für Ansammlungen und Veranstaltungen gedacht ist.

Zu der zweiten Frage, der Verfolgungsvorsorge. Da ist natürlich die Frage zunächst einmal zu klären, gibt es hier überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Das ist die entscheidende Frage eigentlich dabei. Ist dieses abschließend geregelt durch Bundesgesetz und durch entsprechende Regelungen, nicht nur in der Strafprozessordnung, sondern auch in anderen bundesgesetzlich geregelten Materien. Bei der Telekommunikationsüberwachung haben wir ja genau die Situation, dass dort das TKG die Frage der Erhebung der Daten und der Nutzung der Daten abschließend regelt und deswegen Landesgesetzgeber zur Vorsorge der Strafverfolgung dort keine Regelungen mehr treffen können, sondern nur noch in der Tat zur reinen Gefahrenabwehr. Dort, wo das nicht passiert ist, muss man sich jedes einzelne Glied natürlich genau angucken. Dort kann dann der Landesgesetzgeber auch zur Vorsorge der Strafverfolgung dann entsprechende Regelungen treffen. Hier in dem Bereich, wo es Videoüberwachungen gibt, sehe ich nicht, dass es irgendwelche bundesgesetzlichen Materien gibt, die das abschließend regeln. Insofern hat der Landesgesetzgeber nach meiner Auffassung dort einen Gestaltungsspielraum.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, vielleicht nur zur Ergänzung. Klar, aus jeder Ansammlung kann eine Versammlung werden, wenn denn die Meinungskundgabe dazukommt. Vielleicht würde das auch beinahe dafür sprechen, diese Stufenfolge, die wir beim Versammlungsrecht

haben, auch hier zu überlegen. Hinzu kommt, dass ich Ihnen da Arbeit voraussagen kann. Da die Kompetenz für das Versammlungsgesetz an die Länder gegangen ist, werden Sie also nicht umhin können, eines Tages ein Landesversammlungsgesetz zu beschließen. Das heißt jetzt aber, da haben Sie also dann eine neue Kompetenz dazubekommen. Machen Sie schon? Ja, schon fast fertig? Gut.

Und zweite Frage, der Verfolgungsvorsorge. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Entscheidung getroffen, die von den Juristen, Sie werden es kaum ahnen, unterschiedlich beurteilt wird. Also, Vorsorge sei – jetzt wird Herr Lorenz wieder sagen, bei der Strafverfolgung aber nur – Vorsorge ist Bundeskompetenz, aber zur Gefahrenabwehr gehört ja auch die Verhütung von Straftaten. Und dann würde ich einfach Ihnen raten als Gesetzgeber, dann, da so ganz genaue Abgrenzungen, Herr Dr. Kutscha hat es schon angedeutet, zwischen Verhütung von Straftaten und Vorsorge nicht da sind, kann man natürlich die Verhütung von Straftaten versuchen, einem Eigenverständnis zu unterwerfen und dort zu regeln, was der Landesgesetzgeber regeln kann.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Soll das noch ergänzt werden? Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Vielleicht ein ganz kleiner Punkt noch bezüglich Versammlung, Ansammlung. Nach dem heute maßgeblichen Versammlungsbegriff, also jedenfalls auch in der Polizeipraxis üblichen Versammlungsbegriff, der 2001 in der Folge der Love-Parade-Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht entwickelt worden ist, reicht für eine Versammlung sogar schon eine Erörterung. Das heißt, man muss nicht etwas kundgeben, sondern es reicht schon, wenn sich Leute zusammenstellen, um etwas zu erörtern. Und dadurch wird eine Ansammlung sehr schnell zur Versammlung.

**Vorsitzender:** So, vielen Dank. Dann sehe ich zu diesem Fragekomplex keine weiteren Meldungen. Ich würde jetzt gerne für die Mitglieder des Ausschusses, des Senats und auch für die Anhörpersonen eine Pause machen, circa 15 Minuten angesichts der dicht gedrängten Zeit von zwei Sachverständigen. Also, treffen wir uns hier wieder kurz nach halb acht. Vielen Dank.

(Pause 19:20 bis 19:38 Uhr)

**Vorsitzender:** So, meine Damen und Herren, ich würde gerne weitermachen. Dann kommen wir zum vierten Punkt des Fragenkataloges, Änderungen des SOG. Der Punkt ist einfach nur so alleine hingestellt. Wer von den Abgeordneten möchte dazu das Wort? Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Nein, ganz ohne Wortmeldungen geht das ja jetzt gar nicht, ein anderes Mal vielleicht.

Ich würde aber gerne einsteigen bei dem Paragraph 11, der sozusagen diese Vorführung zur Gefahrenabwehr ermöglicht. Das gab es sozusagen im Grundsatz schon, aber hier gibt es die Erweiterung auf die zwangsweise Vorführung. Und das findet sich, wenn ich es jetzt richtig erinnere, an anderer Stelle denn auch noch bis hin zum Betreten und zur Wohnungsdurchsuchung. Und zu diesem Passus, zu dieser aus meiner Sicht sehr massiven Verschärfung des Vorgehens gegenüber Personen, die eigentlich erst einmal nur vorgeladen sind, hätte ich gerne eine Einschätzung.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Frau Möller. Dann fangen wir einfach einmal in der freien Reihe an. Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Entschuldigung, ich wollte mich jetzt nicht vordrängen. Ich habe an einem Punkt ein bisschen die Bedenken, und zwar deshalb, weil Paragraph 11 Absatz 3 eine zwangsweise Vorführung auch ermöglicht, wenn es zur Durchführung erkenntungsdienstlicher Maßnahmen erforderlich ist. Das erscheint mir sehr weitgehend, vor

allem im Kontext mit der Durchsuchung von Wohnungen, also mit dem Paragraphen 16 Absatz 2 Nummer 1. In Verbindung der beiden Vorschriften halte ich das schon für einen sehr tief gehenden Eingriff auf einer Tatsachenbasis, die vielleicht nicht ganz so tragfähig ist. Da würde ich ernsthaft noch einmal überlegen, ob man zumindest das Betretensrecht der Wohnungen, um einen herauszuholen, weil er jetzt seine Fingerabdrücke abliefern soll, ob man das wirklich machen will.

**Vorsitzender:** Kann das einer ergänzen? Herr Professor Dr. Aden?

**Herr Dr. Aden:** Ich kann mich da nur voll umfänglich anschließen. Es ist ja auch schon bemerkenswert, wie unterschiedlich die Nummern 1 und 2 in dem Paragraphen 11 Absatz 3 sind. Also, das heißt, bei Paragraph 11 Absatz 3 Nummer 1 kann man sich ja die Situation noch vorstellen, also dass jemand wirklich sehr dringend für eine Gefahrenabwehr benötigt wird und deswegen vorgeführt wird, und im Vergleich dazu fällt von der Intensität des Anliegens die Nummer 2 geradezu krass ab. Und da fragt man sich in der Tat, was das soll. Ich kann mich dem Petitum da anschließen, dass man das vielleicht noch einmal überlegen sollte, diesen Passus wieder zu streichen.

**Vorsitzender:** Herr Rechtsanwalt Lorenz.

**Herr Lorenz:** Die Frage, wann zur Gefahrenabwehr, wir reden jetzt hier nur über gefahrenabwehrende erkennungsdienstliche Maßnahmen, wann zur Gefahrenabwehr erkennungsdienstliche Maßnahmen durchgeführt werden müssen, ist ja nun ein sehr eingegrenzter Bereich, über den wir hier sprechen. Das heißt, hier geht es ja in erster Linie, wenn ich das richtig verstanden habe, darum, ED- Maßnahmen durchzuführen, um zum Beispiel bei Gefährdern entsprechende Maßnahmen auch umsetzen zu können. Das heißt, man muss natürlich diese erkennungsdienstlichen Maßnahmen im Kontext der gefahrenabwehrenden Aufgaben, in denen sie genommen werden, sehen. Und da, glaube ich, ist es im Vergleich jetzt zur strafprozessualen ED-Behandlung, eher ein Ausnahmefall, hier im Bereich der Gefahrenabwehr erkennungsdienstliche Maßnahmen durchzuführen. Wenn man das so versteht, dann relativieren sich, glaube ich, diese Bedenken ein wenig. Gleichwohl ist in der Tat die Verbindung mit der Wohnungsdurchsuchung natürlich schon eine relativ massive Eingriffsregelung in die Unverletzlichkeit der Wohnung. Und da müsste man möglicherweise noch einmal die Frage der Erforderlichkeit tatsächlich überprüfen.

Auf der anderen Seite sehe ich natürlich auch, dass, wenn in wenigen Ausnahmefällen ED-Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erforderlich sind, die dann auch realisiert werden müssen. Das wird aber möglicherweise mit der Ziffer 1 alleine auch funktionieren.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** Ich würde noch Herrn Lorenz etwas widersprechen. Ich glaube, weiter kann man die Tatbestandsvoraussetzung hier im Paragraph 11 überhaupt nicht fassen. Was reicht hier völlig aus? Gefahrenabwehr. Das ist der ganz große Oberbegriff, unter dem das ganze Polizeirecht eigentlich steht, zur Gefahrenabwehr. Ohne weitere Eingrenzung. Und dann kommt es: „Wenn sachdienliche Hinweise, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist“. Meine Damen und Herren, weiter geht es wirklich nicht. Weil, wenn es nicht erforderlich ist für die Aufgabenerfüllung, dann ist es sowieso unverhältnismäßig. Im Grunde ist das nicht anderes als die bloße Wiederholung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Das heißt, quasi ein Gesetz, das eine tatbestandliche Eingrenzung nur vorgaukelt, in Wirklichkeit aber gar nicht erfüllt.

**Vorsitzender:** Dazu sehe ich jetzt keine weiteren Nachfragen oder Einschätzungen. Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Ich habe eine Frage zu dem Aufenthaltsverbot. Weil das ja in der Praxis hauptsächlich ein Instrument ist, um Menschen, die Drogen gebrauchen, ihnen Aufenthaltsverbot zu erteilen. Es hat in Hamburg in den letzten Jahren, glaube ich, 86.000 Aufenthaltsverbote gegeben. Jetzt soll das ja gesenkt werden von 12 auf 6 Monate, da würde mich interessieren, wie Ihre Meinung dazu ist, Paragraph 12 b, und wie insgesamt vielleicht Ihre Meinung zu dem Instrument des Aufenthaltsverbots ist.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Das Aufenthaltsverbot ist eine der Maßnahmen, die in den meisten Polizeigesetzen in den letzten Jahren neu Aufnahme gefunden hat, weil es eben ein durchaus erheblicher Eingriff ist und einer gesetzlichen Grundlage bedarf. So steht es denn hier auch drin. Trotzdem ist im Einzelfall nicht immer auf die Verhältnismäßigkeit, die Herr Dr. Kutscha schon angemahnt hat, auch hier sehen. Also, wenn ich einem Fan einer Fußballmannschaft ein Aufenthaltsverbot für das Stadion erteile, erteile ich ihm die an den Spieltagen, ansonsten kann er vielleicht da schon hin. Das heißt also, dann zu sagen, wenn es so wäre, durchgehend 12 Monate darfst du dich an einem bestimmten Ort nicht aufhalten, auch wenn die Ausnahmen natürlich da sind, also zum Beispiel Arztbesuche, - der Arzt wohnt jetzt genau dort oder sonst etwas, das halte ich schon für sehr weit gehend, also dann sind die sechs Monate sehr viel erfreulicher. Andere Gesetze machen drei. Wobei selbst da immer zu beachten ist, auch ein durchgehendes Aufenthaltsverbot für diese Zeit muss ja die Begründung haben, dass er durchgehend in der Zeit dort eben eine Gefahr begründet oder Tatsachen die Annahme begründen, dass irgendwelche Straftaten von ihm ausgehen oder Ähnliches. Das muss ja dann im Einzelfall auch immer noch einmal nachprüfbar, nachvollziehbar begründet werden. Und das, denke ich, wird wohl der Fall sein. Trotzdem, sechs Monate ist, glaube ich, schon aus meiner Sicht das Maximum dessen, was man da noch verantworten kann.

**Vorsitzender:** Herr Lorenz.

**Herr Lorenz:** Man muss es nur im Kontext mit dem Satz 2 sehen, der genau diese zeitliche Befristung halt beinhaltet und der letztlich die Entscheidungsgrundlage für die Verwaltung bietet. Das ist eine Maximalvariante, mit sechs Monaten. Ich denke, das ist vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, sich mit dem genauen Zeitraum eines solchen Verbotes zu befassen, hinreichend präzise dann.

**Vorsitzender:** Noch weitere Stellungnahmen zu dieser Frage? Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Dann habe ich eine Frage zu etwas, was nicht im Gesetzentwurf steht und auch nicht im alten Gesetz steht, wo ich aber meine, dass es vielleicht reingehört. Dr. Kutscha hatte sich schon, glaube ich, Sie waren es, in Ihrem Eingangsstatement dazu geäußert, zur Frage der individuellen Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte. Meines Erachtens gehört das in das Gesetz.

**Vorsitzender:** Entschuldigung, Frau Schneider, das kommt unter Punkt 5.

**Abg. Christiane Schneider:** Ja, habe ich gesehen, okay. Ziehe ich zurück. Machen wir dann ...

**Vorsitzender:** Gibt es jetzt zu diesem Punkt 4 weitere Wortmeldungen? Frau Möller?

**Abg. Antje Möller:** Wir haben ja in einer der Stellungnahmen eine Auseinandersetzung mit dieser Formulierung Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit. Das findet sich in dem Paragraph 13 des SOGs. Und das gibt es aber auch schon in der alten Fassung, also das ist jetzt kein neuer Begriff für diese Fassung. Aber verstehe ich das in der



Stellungnahme richtig, dass eigentlich eine Ordnungswidrigkeit nicht ausreichend ist für den Eingriff der Ingewahrsamnahme oder habe ich das jetzt zu kurz interpretiert?

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann bitte.

**Herr Dr. Kugelmann:** In der Tat ist mir die Abgrenzung insoweit nicht ganz klar geworden. Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit sollen also hier rechtfertigen können, dass man eine Person in Gewahrsam nimmt. Ich meine, es gibt ja die Gewahrsamsvorschrift sowieso. Das heißt also, ich kann ja unter den Vorschriften des Gewahrsams da etwas machen, wenn Straftaten vorliegen. Wenn es aber noch keine Straftat ist, aber auch keine normale Ordnungswidrigkeit, sondern eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung, dann knüpft also hier das Polizeigesetz einen Grundrechtseingriff an den Ordnungswidrigkeitentatbestand. Ordnungswidrigkeiten sind ja normalerweise ja durchaus unbestimmt formuliert, weil man sagt, grober Lärm oder sonst etwas, es gibt auch noch präziser formulierte, vielleicht gibt es da eine Rechtsprechung in Hamburg, die mir nicht bekannt ist. Jedenfalls scheint mir die Eingrenzung da sehr schwierig, und deshalb, von der Bestimmtheit her, dass die Leute wissen, was ist das denn, eine Ordnungswidrigkeit von besonderer Bedeutung, und was darf ich denn jetzt nicht machen, um nicht in Gewahrsam genommen zu werden, scheint mir das schwierig. Und Ordnungswidrigkeiten überhaupt als Gegenstand für polizeiliche Eingriffsmaßnahmen zu nehmen, das machen wir ja eben gerade nicht. Denn wir haben als Ordnungswidrigkeitsrecht mit einem Bußgeld und gerade eben nicht mit den Vollstreckungsmaßnahmen verbundene polizeirechtliche Maßnahmen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Herr Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Der Schutz der öffentlichen Sicherheit beinhaltet auch den Schutz davor, dass Rechtsnormen nicht gebrochen werden sollen. Und dort, wo eine Ordnungswidrigkeit begangen werden wird, denke ich, würde der Schutz der öffentlichen Sicherheit auch ausreichen, um hier eine Verhinderung einer solchen Tat dann zu rechtfertigen. Im Übrigen gibt es dazu Rechtsprechung. Das OLG München hat sich 2007 mit der Frage befasst und hat ausdrücklich auch die Ordnungswidrigkeiten als Grundlage für eine Ingewahrsamnahme bezeichnet. Hat also gesagt, grundsätzlich ist dieses möglich. Das Problem der besonderen Bedeutung ist dort nicht aufgetaucht, weil dort allgemein Ordnungswidrigkeiten genannt worden sind. Das heißt, das, was hier vorgesehen ist, ist eine Eingrenzung dessen, was nach OLG München möglich wäre. Dort wird jede Ordnungswidrigkeit zunächst einmal genommen. Man wird das sicherlich dann unter Verhältnismäßigkeitsaspekten relativieren müssen, gar keine Frage. Aber hier ist es schon im Gesetz relativiert, indem man das auf eine bestimmte Kategorie begrenzt hat. Ob dieser Begriff nun hinreichend bestimmt ist, darüber kann man wahrscheinlich lange und trefflich streiten. Ich denke, da wird sich aber auch dann eine Praxis herausbilden, weil die Auswirkungen von Ordnungswidrigkeiten auf den öffentlichen Bereich natürlich sehr stark geprägt sind vom Inhalt dessen, was dort passiert. Dreimal Schwarzfahren ist es mit Sicherheit nicht. Das kann ich mir nicht vorstellen. Aber Ordnungswidrigkeiten, die insbesondere auch aus anderen Rechtsmaterien kommen und erhebliche Beeinträchtigungen für die Bevölkerung bedeuten, lassen Sie mich das Umweltrecht nehmen, lassen Sie mich andere Rechtsmaterien nehmen, können sicherlich in eine solche Betrachtung einbezogen werden, wenn hier vorsätzlich gegen Recht verstoßen werden soll, das dem Schutz der Allgemeinheit zu dienen bestimmt ist. Insofern würde ich Ihre Frage, Frau Möller, so beantworten, ja, man kann bei Ordnungswidrigkeiten auch eine Ingewahrsamnahme nehmen, ob jetzt dieser Begriff Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit aus sich heraus sofort verständlich ist, da kann man vielleicht ein Fragezeichen machen. Aber ich denke, das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, die haben wir viele in den Gesetzen, hier wird man sicherlich durch Ausfüllung, durch Rechtsprechung das auch in eine bestimmte Richtung dann bringen können.

**Vorsitzender:** Danke. Herr Professor Dr. Aden bitte.

**Herr Dr. Aden:** Man muss ja hier zunächst einmal berücksichtigen, dass es sich um eine sehr weitreichende Eingriffsmaßnahme handelt. Also, die Ingewahrsamnahme ist eine Freiheitsentziehung, also sind die Anforderungen auch von sowohl auf der Tatbestandsebene als auch auf der Verhältnismäßigkeitsebene hoch anzusiedeln. Da hätte ich auch gewisse Probleme schon mit der Formulierung Straftaten, weil man zumindest dann auf der Verhältnismäßigkeitsebene alle Bagatelldeliktstrafataten eigentlich wieder herausnehmen muss aus dieser Sache. Also, das heißt, da kommt es gar nicht so an auf die Unterscheidung zwischen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten, sondern da geht es tatsächlich um die Intensität. Das macht der Tatbestand hier deutlich. Es ist zwar in der Auslegungspraxis nicht so eindeutig, aber ich vertrete die Auslegung solcher Vorschriften so, dass der Begriff ‚unerlässlich‘ wesentlich stärker ist als der gewöhnliche Verhältnismäßigkeitsbegriff der Erforderlichkeit. Mit der Folge, dass der Tatbestand so, wie er hier formuliert ist, so, wie er in ähnlicher Form auch in anderen Polizeigesetzen formuliert ist, deutlich macht, dass das die absolute Ausnahme ist, dass man von so etwas Gebrauch macht.

Also, in der Begründung steht ja drin, man habe das jetzt nur umgedreht, um redaktionell deutlich zu machen, dass alle Straftaten gemeint sind. Da würde ich aber auch zu einer gewissen Vorsicht raten, weil, wie gesagt, das auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Genüge tun muss. Das heißt, wenn man Ordnungswidrigkeiten überhaupt mit drin haben will, wird das sicherlich nur für sehr gravierende Ordnungswidrigkeiten in Betracht kommen. Und auch bei den Straftaten wird man also eine Ingewahrsamnahme nicht zur Verhinderung von Bagatelldelikten in Betracht ziehen können, weil dafür der Grundrechtseingriff zu intensiv ist.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** Ja, das ist alles schön und gut, wenn wir hier versuchen, diese unbestimmten Rechtsbegriffe näher einzugrenzen. Nur, wer macht das in der Praxis? Das macht ja die Polizei, das ist das Problem. Das heißt, die Polizei definiert dann eben, was eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung ist, und auch, ob das nun unerlässlich ist, Ingewahrsamnahme. Und da möchte ich an das erinnern, was Herr Dr. Aden völlig richtig gesagt hat, dass ist ein schwerer Grundrechtseingriff in die Freiheit der Person, und es gibt nun dazu nicht nur die Rechtsprechung des OLG München, sondern es gibt dazu Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Ich darf daran erinnern, dass zum Beispiel im Fall der Lindauer Chaostage, also Lindau liegt ja bekanntlich auch in Bayern, der Lindauer Chaostage die Bundesrepublik Deutschland verurteilt worden ist vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, weil eben dort auch gegen eine bestimmte Szene Freiheitsentziehungen verhängt worden sind, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte für absolut unverhältnismäßig befunden hat, ohne Einhaltung des Richtervorbehalts und vor allen Dingen auch grob unverhältnismäßig. Also, da müssen wir schon auch ein bisschen über den eigenen Tellerrand hinausgucken.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann bitte.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, Herr Vorsitzender, vielen Dank für Ihre Nachsicht, dass ich noch einmal das Wort ergreifen darf. Zwei kurze Anmerkungen. OLG München. Also, erstens, nicht alles, was in Bayern gemacht wird, muss ja gut sein. Zweitens ist es auch deshalb etwas schwierig, weil das bayrische Polizeirecht anders aufgebaut ist. Die haben ja mit dem Polizeiaufgabengesetz eine Seite des polizeilichen noch einmal diese strafrechtlich orientierte bayrische Seite. Die haben ja noch einmal ein Vollzugsgesetz. Also deshalb, die Vergleichbarkeit müsste man noch einmal prüfen, kann ich jetzt nicht endgültig beurteilen. Und der andere Punkt. Natürlich kann man gegen Ordnungswidrigkeiten einschreiten, nur, das ist normalerweise eine Aufgabe der Ordnungs- und Gefahrenabwehrbehörden, die ihr Umweltgesetz durchführen. Hier haben wir ja spezifisch die Maßnahme des Gewahrsams, die ja so eine typische vollzugspolizeilich ist. Und da resultiert so ein bisschen meine Sorge

her, dass man natürlich auch Ordnungswidrigkeiten darüber hinaus verfolgen kann, ist natürlich vollkommen richtig und auch sinnvoll.

**Vorsitzender:** Ja, vielen Dank. Herr Gladiator bitte.

**Abg. Dennis Gladiator:** Eine kurze Nachfrage. Vielleicht können Sie mir als Nichtjuristen einmal ein Beispiel dafür geben, was außer im Umweltbereich eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung sein könnte, um es einfach einmal begreifen zu können.

**Vorsitzender:** Wer kann denn ein Beispiel geben? Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Wir können das Ordnungswidrigkeitengesetz jetzt natürlich uns einmal angucken. Es gibt natürlich in der Tat dort auch eine Reihe von Ordnungswidrigkeiten, etwa im Umfeld von Veranstaltungen, also jetzt jenseits der Ruhestörung gibt es schon auch sehr präzise und weitergehende Dinge, die eben nur Ordnungswidrigkeiten sind erst einmal und dann auf der nächsten Stufe ein ähnliches Verhalten eine Straftat wäre.

(Zwischenruf Herr Dr. Aden: Die sind aber alle nicht von erheblicher Bedeutung.)

Ob die jetzt von erheblicher Bedeutung sind, da ist die Frage, wenn es eine erhebliche Bedeutung hat, ist es dann nicht eine Straftat. Deshalb fällt es mir auch ein bisschen schwer, Ihre Frage zu beantworten, zumal von mir hier der Zweifel an der Bestimmtheit eigentlich auch kam.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte.

**Herr Dr. Aden:** Da kommen in der Tat nur die aus den Verwaltungsgesetzen infrage. Also Umweltrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht und ähnliche Gesetze. Und wenn man das tatsächlich irgendwo festmachen wollte, dann wäre es die gesetzgeberische Wertungsentscheidung bezüglich des Bußgeldrahmens. Da könnte man vielleicht die erhebliche Bedeutung dran festmachen.

**Vorsitzender:** Von den Sachverständigen noch jemand? Aber die Zurückhaltung in Bezug, einen unbestimmten Rechtsbegriff in der Anhörung klarzuziehen, das habe ich schon verstanden, denke ich einmal. Dann Herr Münster bitte.

**Abg. Arno Münster:** Ja, ich hätte da noch einmal eine Anregung zu. Wir haben ja in Hamburg jetzt eine Kontaktverbotsverordnung, und die wird ja mit einer Ordnungswidrigkeit bis zu 5.000 Euro dementsprechend belegt werden können. Ist denn das sozusagen ein Fall, wenn man dagegen denn mehrfach verstößt, dass man da eine Ingewahrsamnahme machen könnte?

(Zwischenrufe, Heiterkeit)

**Vorsitzender:** Ich glaube, die Problematik der Frage ist deutlich. Möchte einer der Sachverständigen darauf antworten? Ich kann auch gerne eine Überlegungsphase einziehen. Dann ziehen wir den Beitrag von Frau Schneider vor. Aber sieht sich im Moment einer in der Lage, das zu beantworten?

(Zwischenruf Herr Dr. Aden: Ich kenne auch diese Verordnung nicht.)

**Vorsitzender:** Ich habe eine Behördenmeldung. Herr Schiek bitte.

**Staatsrat Schiek:** Ja, ich gebe Herrn Bergmann einmal das Wort.

**Herr Bergmann:** Nein.

**Vorsitzender:** Danke schön. Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Zu der Frage der Ordnungswidrigkeit kann ich nur sagen, wir hatten es in der Großen Anfrage gefragt, der Senat konnte dazu nichts antworten. Auch konnte er nicht dazu antworten, wie oft überhaupt eine Freiheitsentziehung verhängt worden ist in solchen Fällen. Das wollte ich nur zur Aufklärung sagen.

Ich habe aber eine Frage, und zwar zu Paragraph 13 c, drittens, unter Absatz 1. Da geht es um die Dauer der Freiheitsentziehung. Das ist jetzt gesenkt worden von zwei Wochen auf zehn Tage, mir kommen aber zehn Tage auch noch extrem lang vor.

**Vorsitzender:** Also, die Frage war jetzt nicht, ob Frau Schneider recht hat mit ihrer Einschätzung, dass zehn Tage lang sind, sondern was ist die Meinung der Experten zu diesen zehn Tagen. Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Da ist ja die richterliche Entscheidung. Das heißt also, die Polizeibehörden dürfen ja den Gewahrsam nur bis zu einer gewissen Zeit verhängen, steht ja im Grundgesetz drin, und dann entscheidet ein Richter über die Fortsetzung desselben. Und dann das bis zu zehn Tagen festzusetzen, halte ich schon für nachvollziehbar und für noch im Rahmen, weil wir dann aufgrund der richterlichen Entscheidung die Freiheit weiter entziehen. Und auch wenn das immer noch sozusagen im Rahmen der Gefahrenabwehr sein mag, aber das, würde ich sagen, da ist die richterliche Entscheidung dann doch für mich ein entscheidender Punkt.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha.

**Herr Dr. Kutscha:** Ja, ich habe da also doch etwas mehr Bedenken, einfach im Hinblick auf die Tatbestandsvoraussetzungen hierfür, nämlich sozusagen eine unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit, das hatten wir ja schon, oder einer Straftat. Das heißt, unmittelbar bevorstehend. Wie lange soll die eigentlich unmittelbar bevorstehen, wie soll das also zehn Tage anhalten? Das hat mir eigentlich bisher niemand erklären können. Das kann man eben bei einer kurzfristigen Maßnahme. In den anderen Bundesländern ist es ja meistens auch als kurzfristige Maßnahme, so zum Beispiel in Berlin, ausgestaltet. Das heißt also, die Polizei ist der festen Überzeugung, jemand ist im Begriff, eine Straftat oder eben eine Ordnungswidrigkeit zu begehen, und dann wird eben die betreffende Person sozusagen weggesperrt, sage ich jetzt einmal das umgangssprachliche Wort dazu. Aber wie diese unmittelbare Gefahr zehn Tage anhalten soll, das würde ich gerne einmal erklärt bekommen.

(Zurufe: Fußball-WM.)

**Vorsitzender:** Herr Schiek bitte noch einmal.

**Staatsrat Schiek:** Ich würde gerne ein Stück helfen, einfach im Sinne von Sachverhaltsaufklärung. Die zehn Tage haben wir gewählt, weil wir Situationen haben bei häuslicher Gewalt, dass die Wegweisung sozusagen doch eine entsprechende Zeit auch aufrechterhalten werden muss. Und die Wegweisung ist ein Ordnungsdelikt, sie ist keine Straftat. Und von daher ist das auch eine Größenordnung, die durchaus einen realen im Hintergrund hat.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte.

**Herr Dr. Aden:** Ich möchte ergänzend darauf hinweisen, dass nach meiner Rechtsauffassung der erste Teil der Nummer 3, der jetzt nicht geändert werden soll, mit der neueren Verfassungsrechtsprechung nicht vereinbar ist bezüglich „spätestens bis zum Ende

des Tages nach dem Ergreifen“, weil inzwischen weitgehend anerkannt ist in der Praxis, dass man unverzüglich den Richter beteiligen muss und nicht bis zum Ende des nächsten Tages damit warten darf, also insofern ist eigentlich diese Formulierung heute überholt, sollte man bei nächster Gelegenheit vielleicht einmal an den Stand der Dinge anpassen.

**Vorsitzender:** So, dann erst einmal vielen Dank für den Hinweis. Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Nur die Ergänzung, dass das Kontakt- und Näherungsverbot ja auch auf zehn Tage befristet ist, also so lange, bis die betroffene Person vielleicht auch zivilrechtlich entsprechend ihre Entscheidung bekommen hat.

**Vorsitzender:** Danke. Dann sehe ich jetzt im Moment keine weiteren Nachfragen zu dem Komplex 4. Dann würden wir jetzt zum 5. Komplex kommen, „Mechanismen der demokratischen Kontrolle der Polizei und ihrer Einsätze, a) Kennzeichnungspflicht von Polizistinnen und Polizisten und Kontrolle der Einsatzmittel der Polizei.“ Wer wünscht das Wort zu diesem Komplex? Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Ich wiederhole jetzt einfach meine Frage. Herr Dr. Kutscha hat es schon gesagt und mich würde die Auffassung der anderen Experten interessieren.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Also verfassungsrechtlich zwingend ist es natürlich nicht. Es ist eine Frage, ob man es aus Gründen der Transparenz und der Offenheit für sinnvoll oder weniger sinnvoll hält. Und dann gibt es nämlich die bekannten Ausnahmen, wo es natürlich nicht geht, also mobiles Einsatzkommando und Ähnliches. Darüber hinaus, wenn man mit Polizeikräften spricht, gibt es viele unterschiedliche Auffassungen. Die einen sagen, kein Problem, die anderen sagen, finde ich nicht so gut. Zumindest bei den Polizistinnen und Polizisten, mit denen ich rede, ist das unterschiedlich. Ich denke, zumindest eine, ich sage einmal, eine anonymisierte Kennzeichnung auch bei den Fällen, die Ihnen vielleicht vorschweben, hielte ich durchaus für nachvollziehbar. Aber soweit ich es sehe, ist das rechtlich nicht zwingend. Das ist letztlich eine politische Entscheidung.

**Vorsitzender:** Herr Lorenz.

**Herr Lorenz:** Ja, das ist nicht nur rechtlich nicht zwingend, sondern ich halte es eben unter dem Aspekt dann auch wiederum einer Abwägung zwischen verschiedenen Aspekten doch schon für bedenkenswert, dieses eher vorsichtig anzugehen, das Thema. Herr Dr. Kutscha hat das ja so ein bisschen trivialisiert in seiner ergänzenden Bemerkung. Ich glaube, angesichts der Entwicklung, die wir auf dem Sektor Gewalt gegen öffentliche Personen, nicht nur Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, sondern auch gegen andere Personen, in Hamburg ja auch Rettungsdienstkräfte, Feuerwehrleute, in anderen Städten auch so, aber sicherlich stärker in einer Großstadt, sollte man mit dem Thema Kennzeichnungspflicht eher vorsichtig umgehen. Das, was bisher mit der PDV geleistet worden ist, ist aus meiner Sicht eine sehr abgewogene Regelung, die es ermöglicht, hier gerade im Wege der Freiwilligkeit sehr viel zu machen, aber eben die Kolleginnen und Kollegen der Polizei nicht unbedingt zu zwingen, in bestimmten Situationen auch mit einem Namensschild zu laufen.

Ich darf darauf hinweisen, dass der Dienstherr gemäß Artikel 33 Absatz 5 auch zur Fürsorge verpflichtet ist. Und zur Fürsorge gehört auch, alles zu tun, um Beamtinnen und Beamte davor zu schützen, in eine Situation zu kommen, in der sie die Sorge davor haben müssen, Repressionen ausgesetzt zu sein im Zusammenhang mit ihrer polizeilichen Tätigkeit. Das ist etwas anderes bei Hochschullehrern. Ich glaube schon, dass ein Hochschullehrer sich auch einmal rechtfertigen können muss für bestimmte Noten, die er vergibt, ob dann gleich Gewalt gegen ihn ausgeübt wird, lasse ich einmal dahingestellt sein. Bei der Polizei ist das ja durch

das Institut für Kriminologie in Hannover empirisch untersucht worden und es ist nachgewiesen, dass das Thema Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte erheblich zugenommen hat. Vor dem Hintergrund sehe ich schon eine gewisse Sorge.

Auf der anderen Seite muss man natürlich gewährleisten, dass dort, wo Vorwürfe gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte für ihr Einschreiten oder wegen ihres Einschreitens erhoben werden, auch eine Verfolgung möglich bleibt. Dieses ist aber nicht zwingend an eine persönliche Benennung oder eine persönliche Kennzeichnung mit dem Namen gebunden. Hier kann man auch andere Systeme, andere Instrumente sich ausdenken. Die Bezeichnung der Einheiten im geschlossenen Einsatz ist zum Beispiel so ein Fall, wo ich sage, für diejenigen, die dies aufklären, nachvollziehbar, um wen es sich dann in solchen Situationen gehandelt hat, ohne dass die Person zunächst einmal identifiziert wird. Wenn es nachher zu irgendwelchen offiziellen Ermittlungen oder gar zu Strafverfahren kommt, wird natürlich schon eine Namensnennung dann dabei herauskommen, aber das ist eine andere Situation. Dann haben wir ein Strafverfahren gegen einen Polizeibeamten und dann wird seine Personalie natürlich öffentlich für diejenigen, die auch als Zeugen zum Beispiel auftreten.

Insofern glaube ich, dass man hier sehr sensibel an das Thema herangehen muss und dass man mit Blick auf die Gewährleistung eines Rechtsschutzes gegen Polizeimaßnahmen natürlich auch Systeme sich ausdenken kann, die nicht unbedingt in einer persönlichen Namens Kennzeichnung liegen.

(Zwischenruf Abg. Christiane Schneider: Es müssen nicht Namen sein.)

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte noch.

**Herr Dr. Aden:** Vielleicht sei zunächst daran erinnert, dass hier im Hause vor gut 15 Jahren ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss gearbeitet hat, der sich mit Fragen beschäftigt hat und sehr unschöne Vorgänge in der Polizei aufzuklären hatte. Und da gibt es einen sehr interessanten Abschlussbericht, finden Sie sicherlich noch irgendwo hier in Ihren Archiven, wo auch die namentliche Kennzeichnung empfohlen wird, und ich meine sogar, das war damals die Mehrheitsmeinung aller Beteiligten. Und wenn man sich das anschaut, sind die Argumente sicherlich auch heute noch gültig, gerade dann, wenn man sich die neueren Untersuchungen dazu anschaut.

Es gibt dazu einen sehr verdienstvollen Bericht von Amnesty International, sehr sorgfältig recherchiert von Frau Dr. Spiess, die das auch im Bericht der Polizei immer wieder vertreten hat in letzter Zeit, wo Fälle dokumentiert worden sind, sehr neutral, sehr offen formuliert alles, aber es sind eben Fälle dokumentiert worden. Und ich meine, dass man daraus durchaus die Schlussfolgerung ziehen kann, dass die Kennzeichnung von Polizeibediensteten, und zwar die obligatorische, ein wichtiges Instrument ist, auch übrigens im Interesse der Institution selber, im Sinne von Vertrauensbildung gegenüber Bevölkerungskreisen, mit denen vielleicht die Zusammenarbeit nicht immer so einfach ist. Auch im Hinblick darauf, dass man, wenn etwas passiert ist, die Dinge schneller glattziehen kann. Und natürlich auch im Hinblick darauf, wenn etwas passiert ist, dass der Verdacht nicht auf der gesamten Gruppe hängenbleibt, sondern dass man vielleicht auch schneller innerhalb einer Gruppensituation herausfinden kann, wer nun wirklich verantwortlich gewesen ist.

All diese Vorteile hat so eine Regelung. Ich selber würde eine Regelung empfehlen, die etwas offener ist bezüglich der Entscheidung, welche Art der Kennzeichnung jemand möchte. Ich würde die subjektiven Befindlichkeiten der Polizeibediensteten, die mehr oder weniger ängstlich sind in Einsatzsituationen, und auch die sehr unterschiedlichen Vorerfahrungen durchaus berücksichtigen bei einer solchen Regelung. Und ich meine, dass auch die Kolleginnen und Kollegen bei der Polizei heute gut genug ausgebildet sind, um eine

solche Entscheidung eigenverantwortlich zu treffen. Das heißt, meine Empfehlung wäre, machen Sie eine obligatorische Kennzeichnungsregelung, aber überlassen Sie dann den einzelnen Bediensteten, ob sie immer Namen tragen und in welchen Situationen sie den Namen nicht tragen möchten, sondern stattdessen ein anderes Kennzeichen. Und dann haben wir auch alle Gefährdungssituationen, die denkbar sind, weg.

Das ist genau die Regelung, die wir jetzt in Berlin haben, die in ähnlicher Form jetzt auch in Brandenburg kommt und nach dem, was ich bisher aus der Praxis höre, funktioniert das auch. Dann halte ich es auch für ausgeschlossen, dass es dadurch zu weiteren Gefährdungen kommt, die nicht jemand ohnehin hat, der in diesem Bereich arbeitet, also denken Sie an die Kripoermittler, die in ihrem Dienstzimmer sitzen und da das Türschild haben, wenn da jemand kommt, bei der Vorladung und vernommen wird, der trägt natürlich auch ein gewisses Risiko, das ist sicherlich klar. Könnte man vielleicht sagen, der könnte sich dann auch überlegen, ob er, wenn er weiß, dass er vielleicht hinterher gefährdet ist, dann mit Kennzeichen auftritt. Das weiß man nicht, ob da so etwas sinnvoll. Also ich bin auch gar nicht einmal der Meinung, dass man es nur auf die Uniformierten beschränken sollte.

**Vorsitzender:** Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Ich glaube, dass Sie vor allem mit dem Hinweis recht haben, dass das eine politische Debatte ist, und die haben wir hier im Haus hier, aber auch in der Bürgerschaft ja auch schon häufiger geführt. Mir persönlich gefällt die Überschrift für diese Fragestellung, „individuelle Erkennbarkeit“, sehr viel besser als irgendwie so etwas wie Kennzeichnungspflicht. Und dann bleiben genau diese Spielräume ja auch, so wie Berlin das wahrscheinlich auch machen wird, für jeden Einsatz da ein anderes, aber eben individuell erkennbares Modell zu nehmen. Rheinland-Pfalz hat sich übrigens auch jetzt dazu entschlossen, so eine Erkennbarkeit zu realisieren.

Ich würde gerne zu dem zweiten Punkt, den wir hier noch aufgeschrieben haben, nämlich der Kontrolle der Einsatzmittel der Polizei, die Frage stellen, ob Sie das überhaupt für sinnvoll halten würden, wenn auch die Einsatzmittel, also sprich Schlagstock, Waffen jeder Art, andere Einsatzmittel, der parlamentarischen Kontrolle unterliegen würden. Gibt es das irgendwo, das konnte ich nicht herausfinden, halten Sie das für sinnvoll? Im Moment haben wir ja eine Situation, dass die dazugehörige Verordnung sozusagen auf Dauer vertraulich ist, um es einmal so zu formulieren, jedenfalls für uns als Abgeordnete auch nicht einsehbar, und gleichzeitig es natürlich immer nicht nur eine technische Weiterentwicklung gibt, die ich überhaupt nicht bewerten will als Abgeordnete, sondern mehr die Entscheidung zum Beispiel, wie wir sie hier in Hamburg hatten, zum Einsatz eines veränderten Schlagstockmodells oder ähnlicher Erweiterungen. In Bremen gibt es Augenbinden, die von der Bereitschaftspolizei eingesetzt werden, die sind hier in Hamburg nicht zulässig, und Ähnliches. Das unterliegt tatsächlich nicht den parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und dazu hätte ich gerne Ihre Einschätzung.

**Vorsitzender:** Herr Lorenz.

**Herr Lorenz:** Vielen Dank, Frau Möller, für die Erläuterung, weil ich mit der Frage so nichts anfangen konnte und jetzt habe ich sie verstanden. Einsatzmittel ist ja nun in der Tat fast alles, was man sich beim –

(Zwischenruf Abg. Antje Möller: Ja, das geht bis zum Pferd!))

- polizeilichen Bereich vorstellen kann, vom Auto bis zum Schlagstock. Und ich kann mir nicht vorstellen, dass das Parlament sich in die Auswahl von Fahrzeugen einbinden möchte. Aber generell würde ich zu der Frage sagen, ich habe ein Problem damit, weil das aus meiner Sicht eine Vermischung der beiden Ebenen Legislative und Exekutive ist. Sie haben

als Parlament darüber zu befinden, welche Rechte die Polizei hat und welche Instrumente sie einsetzen darf, also welche Hilfsmittel der körperlichen Gewalt sie einsetzen darf, welche Waffen sie einsetzen darf, das unterliegt der gesetzlichen Regelung im SOG. Aber dann über die Frage der Auswahl, ich nehme einmal das Beispiel der Auswahl einer Waffe für die Polizei, sozusagen eine parlamentarische Mitbestimmung herbeizuführen, wäre aus meiner Sicht in der Tat eine Verschiebung von Kompetenzen, die ich für problematisch halte. Hier ist die Exekutive gefragt, dieses umzusetzen, die Waffen auszuwählen, die für die Polizei die bestmöglichen und tauglichen sind und dabei eben auch Sachverstand einzuholen und auch den eigenen Sachverstand einzusetzen. Ich glaube, dass solche Dinge schlichtweg nicht einer parlamentarischen Beteiligung zugänglich sind.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** In jedem Lehrbuch des Staatsrechts können Sie nachlesen, die Aufgabe des Parlaments besteht nicht nur darin, Gesetze zu erlassen, sondern auch, die Exekutive zu kontrollieren. Dazu gehört natürlich auch die Kontrolle der Polizei als sozusagen der Kerntruppe der Exekutive. Das geschieht eben normalerweise nicht durch spezielle Ausschüsse, sondern dann, wenn irgendwo etwas passiert ist, ein Skandal sich ereignet hat, und dann bildet man einen Untersuchungsausschuss, der ja quasi richterliche Befugnisse hat und eingesetzt wird. Das heißt, das Neue wäre sozusagen, einen ständigen Ausschuss einzurichten, der sich speziell der Polizei widmen sollte. Warum?

Deshalb, weil die Polizei sich in einem ganz bestimmten Punkt wesentlich von der anderen Verwaltung unterscheidet, nämlich, weil die Polizei immer mehr nachrichtendienstliche Befugnisse zugestanden bekommen hat. Ein Strafrechtler hat das mit dem etwas sperrigen Begriff der Vernachrichtendienstlichung der Polizei gekennzeichnet. Das ist eine Entwicklung, über die in der Wissenschaft eigentlich schon seit Jahren diskutiert wird. Ob das sinnvoll ist, das will ich jetzt im Einzelnen nicht hier darstellen, aber jedenfalls ist es so, dass, weil eben ein zunehmender Teil polizeilicher Arbeit sich in verdecktem Rahmen abspielt und damit eine richterliche Kontrolle auch immer schwieriger wird. Ja, der Betroffene weiß noch nichts davon, wie soll man sich dagegen gerichtlich wehren? Während, bei einer Hausdurchsuchung weiß ich, die Polizei ist da gewesen, kann ich im Nachhinein ein Feststellungsverfahren vor dem Verwaltungsgericht erreichen, aber das kann ich eben bei nachrichtendienstlichen und bei verdeckten informationellen Eingriffen gerade nicht. Deswegen wäre gegen die Empfehlung und das würde ich nachträglich unterstützen, wegen der Entwicklung auch im Bereich der Polizei eben sozusagen ein gewisses Äquivalent der Kontrolle zu schaffen und das könnte eben ein solcher Ausschuss sein.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte.

**Herr Dr. Aden:** Ich möchte zunächst einmal der Auffassung widersprechen, dass es da einen großen exekutiven Freiraum gäbe. Das halte ich doch für verfassungsrechtlich in der Tat für bedenklich, da würde ich mich vollumfänglich Herrn Kollegen Dr. Kutscha anschließen. Es kann selbstverständlich nicht darum gehen, dass das Parlament jeden einzelnen Akt der Verwaltung kontrolliert. Dafür hätten Sie gar nicht die Kapazitäten, das macht keinen Sinn, Sie können sich nicht immer danebenstellen, wenn ein Polizeibeamter seine Schusswaffe gebraucht. Das ist nicht Sinn der Sache. Aber bei den prinzipiellen Dingen, das heißt, bei der Frage, wie sind die Auswirkungen von solchen Gerätschaften. Irgendwo hier in den Entwürfen taucht ja auch wieder der Taser auf, wo es immer um die Frage geht, ist das also jetzt eine Schusswaffe? Und wenn die Waffenexperten sagen, das ist keine, was für Verletzungen kann man dadurch bekommen. Das sind meines Erachtens durchaus Fragen, die nicht in einen exekutiven Entscheidungsfreiraum fallen, sondern wo das Parlament mitentscheiden kann und auch kontrollieren kann, was passiert eigentlich mit diesen Gerätschaften.



Und da sind wir erst einmal natürlich wieder auch bei dem, was wir vorhin schon besprochen haben, nämlich bei der Evaluation, und zwar nicht Evaluation in dem Sinne, dass die Behörde eine Statistik aufsetzt, wo drinsteht, dass eben das so und so viel Mal im Jahr gebraucht worden ist, sondern dass man tatsächlich sich entweder für alle Einsatzfälle, wenn es wenige sind, oder für eine gut gezogene Stichprobe anschaut, was sind das eigentlich für Fälle, in denen der Taser, in denen der Schlagstock neuer Form, in denen bestimmte Waffen verwendet werden. Und dann sich diese Fallsituationen anschaut im Hinblick auf die Zielerreichung. Das wäre das, woran das Parlament dann anknüpfen könnte bei weiteren Entscheidungen bezüglich der Frage, wird so etwas weiter betrieben, - ist natürlich auch eine Haushaltsfrage letztendlich, das heißt, da spielt auch das Haushaltsrecht des Parlaments mit hinein, wenn es dann um die Beschaffung von solchen Gerätschaften geht. Also da würde ich doch sehr deutlich betonen wollen, dass das alles keine exekutiven Freiräume sind.

**Vorsitzender:** Herr Rechtsanwalt Lorenz.

**Herr Lorenz:** Ja, gestatten Sie eine ganz kurze Replik. Exekutive Freiräume gibt es dort, wo Gesetze ausgefüllt und ausgeführt werden. Und diese exekutiven Freiräume bestehen darin, zum Beispiel bei dem Zulassen eines bestimmten Mittels, ich nehme einmal den Taser wieder, bei dem Zulassen des Tasers als polizeiliches Einsatzmittel, und zu sagen, das sind wir bereit als Parlament, der Polizei als Instrument zuzugestehen. Das ist eine politische Entscheidung, das ist eine parlamentarische Entscheidung, völlig unstrittig. Aber die Frage, welches Modell, ob nun von A oder von B, ist keine parlamentarische Entscheidung, sondern das ist eine Entscheidung, die letztlich in der Umsetzung einer gesetzlichen Ermächtigung für den Einsatz dieser Mittel von der Exekutive getroffen werden muss, ansonsten, da bleibe ich bei der Linie, würde das eine deutliche Verschiebung geben.

Sie haben natürlich recht, dass die Königsdisziplin des Parlaments, das Haushaltsrecht, Eingriffsmöglichkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten beinhaltet, aber die sind auch nicht so ausgestaltet, dass man nun eine bestimmte Vorgabe machen kann. Das wäre schon einmal mit dem gesamten Wettbewerbsrecht nicht mehr vereinbar, mit dem gesamten Vergaberecht nicht mehr vereinbar, sondern hier haben wir entsprechende Maßstäbe, die wir einhalten müssen und die das Parlament, glaube ich, nicht durch eine Entscheidung hier konterkarieren kann.

**Herr Dr. Aden:** Darf ich es noch mit einem Satz präzisieren?

**Vorsitzender:** Ja.

**Herr Dr. Aden:** Damit wir vielleicht noch einmal darstellen, wo der Dissens ist. Meines Erachtens endet das parlamentarische Mitwirkungsrecht da, wo es tatsächlich nur noch um die reine Vergabeentscheidung geht, das heißt, man hat die Entscheidung getroffen, man will ein bestimmtes Gerät und das Gerät hat eine bestimmte Eingriffsintensität. Wenn es aber innerhalb dieser Gerätschaften unterschiedliche Eingriffsintensitäten gibt, sprich mehr oder weniger für Außenstehende gefährliche Waffen, da würde ich die Sache schon wieder anders sehen. In dem Moment, wo also auch die materielle Qualität unterschiedlich ist, sind wir wieder in dem Bereich, wo das Parlament mitsprechen kann.

**Vorsitzender:** So, ich glaube, der Dissens da ist klar geworden. Herr Tabbert.

**Abg. Urs Tabbert:** Ich hätte noch eine abschließende Frage an Herrn Lorenz, die hatten Sie schon beantwortet, das war der Komplex, den sie gerade schon irgendwie vorbeigerauscht ist oder hinter dem Komplex. Noch einmal zu dieser Kennzeichnungspflicht, ich glaube, keiner hier im Raum will, dass Polizisten über ihr normales Berufsrisiko hinaus sozusagen, da bin ich auch mit Ihnen einer Meinung, sozusagen noch extra Risiken da in Kauf nehmen müssen, aber könnte man sozusagen dem nicht dadurch gerecht werden, das wollte ich nur

noch einmal von Ihnen wissen, durch so eine anonymisierte Form der Identifizierbarkeit, oder würden Sie da auch noch Risiken sehen?

**Vorsitzender:** Herr Lorenz bitte.

**Herr Lorenz:** Ich hatte ja gesagt, dass man sich Formeln ausdenken kann einer Identifizierung, die eben nicht einen Personenbezug für den Dritten, für den Außenstehenden herstellen, ich sage - habe aber auch gesagt, dass nach meiner Einschätzung insbesondere bei den geschlossenen Einsätzen eben auch die Kennzeichnung der jeweiligen Einheiten ausreicht, um eine Zuordnung zu bekommen, weil man damit einen Zugriff hat auf die jeweilige Einheit und feststellen kann, wer in welcher Einheit möglicherweise dort jetzt tätig geworden ist, wenn so Vorwürfe gegen diese Einheit geht.

Aber man kann natürlich auch eine individuelle Kennzeichnung vorsehen, da gibt es ja auch Ideen, dass man das also sozusagen dann im Wechsel macht, indem man also die regelmäßig austauscht. Das halte ich für überzogen, weil ich denke, das wird sicherlich nicht die entsprechende sozusagen Datei auf der anderen Seite des polizeilichen Gegenübers geben, die dann geführt wird über irgendwelche Kennzeichnungen über die dahinterliegenden Planern.

(Zwischenruf Abg. Kai Voet van Vormizeele: Das kann man nachlesen im Internet.)

Aber das ist auf jeden Fall ein Instrument der Anonymisierung, das halte ich für ganz wichtig. Wichtig ist, dass der Kontakt zwischen der Kennzeichnung und dem Namen des Beamten unterbrochen wird, das muss sichergestellt sein, ansonsten, denke ich, kann man das machen, wenn man das für richtig hält.

**Vorsitzender:** Herr Voet van Vormizeele.

**Abg. Kai Voet van Vormizeele:** Ich möchte noch einmal ganz kurz auf das eingehen, was Herr Dr. Kutscha eben gesagt hat. E ist ja nicht Thema dieses Gesetzes irgendeine neue Kommission oder neue Gremien einzurichten. Also ich würde ganz gerne noch einmal diese Behauptung eben hinterfragen und noch einmal festgestellt haben. Das heißt, Sie haben jetzt die Theorie vertreten, dass wir offensichtlich bei der Polizei uns nur noch bedingt im rechtsstaatlichen Raum bewegen, dass die Justiz nicht mehr in der Lage ist, die Polizei zu kontrollieren. Habe ich Sie da richtig verstanden?

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha bitte.

**Herr Dr. Kutscha:** Sie haben das sehr zugespitzt ausgedrückt. Das meinte ich damit nicht, dass die Justiz die Polizei nicht mehr kontrollieren kann, sondern dass es einfach Defizite gibt, aufgrund eben heimlicher Eingriffe. Das heißt also, die informationellen Eingriffe haben einfach sozusagen zugenommen von ihrer Intensität her. Es gibt ein schönes Wort von Herr Dr. Hoffmann-Riem, den Sie ja sicherlich alle kennen hier, ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht und Hochschullehrer in Hamburg, der gesagt hat, diese Gesellschaft ist über Nacht überwachungsgeneigt geworden dadurch, dass immer mehr elektronische Medien auch benutzt werden. Das heißt, die Menschen schreiben eben E-Mails, sie schreiben SMS und so weiter und so weiter. Und das ist natürlich alles viel leichter überwachbar, als das vor der Internetzeit war.

Das heißt also, vor 20 Jahren gab es diese technischen Verbindungen nicht so und damit musste man sozusagen wirklich, ich sage einmal ganz drastisch, um jemanden zu überwachen, Spitzel einsetzen. Heute ist das eben alles viel leichter geworden, das heißt, die Gesellschaft ist leichter überwachbar geworden. Und deswegen eben die Frage, was geben wir für eine Antwort darauf? Die Antwort, die das Bundesverfassungsgericht gegeben hat, ist zu sagen, es muss ein neues Grundrecht geben und das Recht auf informationelle

Selbstbestimmung muss man ernst nehmen, muss man schützen. Es gibt da sogar Überlegungen, eine Schutzpflicht zu entwickeln, das ist genau das Problem.

Natürlich soll das die Justiz auch weiterhin leisten und sie kann es natürlich nicht, wenn ein Eingriff gar nicht bekannt wird. Das heißt, wenn - ich nehme einmal ein Beispiel, um konkret zu werden, die Handydatenauswertung hat sich nicht nur in Dresden ereignet, wie man zuerst gedacht hat, sondern flächendeckend auch in Berlin. Das ist aber auch mehr oder minder nur durch Zufälle herausgekommen, dass also flächendeckend Millionen von Handydaten ausgewertet wurden gegenüber Leuten, die also völlig unverdächtig sind, bloß weil sie das Pech hatten, genau in dem Stadtteil zu leben, in dem also gerade Autos angezündet wurden. Das ist das Problem. Übrigens dieser Stelle auch, es gab keinen einzigen Treffer. Man hat diese Leute nicht fassen können aufgrund der Handydatenauswertung. Das ging durch die Berliner Medien, in Hamburg ist es wahrscheinlich nicht so bekannt, aber das ist das Problem, mit dem wir es zu tun haben.

Und da denke ich, dass es sinnvoll ist, dass das Parlament sich mit diesen Dingen beschäftigt. Also da würde ich auch Herrn Lorenz widersprechen, das ist ja gar nicht die Entwicklung der rechtsstaatlichen Demokratie, dass immer mehr sozusagen auch die Staatsgewalt, ich sage immer, auch an Fesseln gelegt wird, das heißt, dass die Gesetze immer konkreter sagen, was die Staatsgewalt darf und was sie nicht darf. Wir hatten also vor 100 Jahren, da hat man sich da nicht groß den Kopf darüber zerbrochen, damals bestand das Polizeigesetz aus wenigen Paragrafen. Ja, das stand etwas von Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und das war im Grunde so die wesentliche Eingriffsgrundlage. Und wir haben jetzt ja eine Vielzahl von Befugnisregelungen und da ist es sinnvoll, dass auch im parlamentarischen Raum darüber debattiert wird und zwar auch im öffentlichen Raum, was soll die Polizei dürfen, ist das sinnvoll, ist diese Maßnahme sinnvoll? Und das passiert ja schon, in den Untersuchungsausschüssen wird ja genau über diese Fragen debattiert. Und ich möchte nicht, dass eben diese Debatte wie in totalitären Staaten abgeblockt wird, sondern ich möchte, dass diese Debatte auch geführt wird.

**Vorsitzender:** Also die letzte Gefahr sehe ich nicht, deswegen kommen wir, wenn Herr Voet van Vormizeele nicht noch eine Nachfrage hat. Nein? Dann Frau Schneider bitte.

**Abg. Christiane Schneider:** Ja, da es ja nicht nur darum geht, wie jetzt der Senat das Gesetz novellieren will, sondern auch, wie er es vielleicht auch novellieren sollte, aber nicht tut, also da es ja um solche Fragen geht, möchte ich, anschließend an Dr. Kutscha, das auch mit einer Frage verbinden.

Es gibt ja auch solche Instrumente wie V-Leute, verdeckte Ermittler. Bei dem Verfassungsschutz ist es so, dass es ein parlamentarisches Kontrollgremium gibt, das die Praxis des Verfassungsschutzes auf diesem Gebiet kontrolliert. Es tagt vertraulich, also es dringt nicht nach außen. Das ist nicht ganz genau dasselbe, wie Dr. Kutscha gesagt hat, aber Frage, wäre es auf dem Gebiet der Polizei, die sich ähnlicher Mittel bedient, also solcher verdeckten Ermittlungen, wäre es nicht auf dem Gebiet der Polizei auch sinnvoll? Bremen zum Beispiel macht es, hat so ein Gremium, was vertraulich diese entsprechende Praxis der Polizei kontrolliert.

Dann gibt es ja auch noch die ganze Problematik rund um den Gefährder, das ist ja auch noch einmal ein extra Thema, aber auch da findet ja überhaupt keinerlei Kontrolle der Polizei statt, die definiert, wer Gefährder ist, die definiert die Maßnahmen, richterlichen Vorbehalt gibt es nicht und so weiter und so weiter. Also wenn es schon so etwas gibt, steht für mich schon die Frage, wer kontrolliert dann überhaupt noch – gibt es irgendein Gremium, das die Polizei auf dem Gebiet kontrolliert oder kontrollieren sollte nach Ihrer Meinung?

**Vorsitzender:** Herr Rechtsanwalt Lorenz.

**Herr Lorenz:** Ich glaube, es gibt einen fundamentalen Unterschied zwischen einem Nachrichtendienst, einem Verfassungsschutz und der Polizei, und der liegt darin, dass eben wesentliche Teile, Sie habe es gesagt, Frau Schneider, wesentliche Teile der nachrichtendienstlichen Tätigkeit einer justiziellen Kontrolle entzogen sind. Gucken Sie in Artikel 10, da ist gesagt, dass im nachrichtendienstlichen Bereich bei der Überwachung von Telefonen keine Rechtskontrolle durch Gerichte stattfindet und deswegen ist ein G-10-Gremium in den Parlamenten eingerichtet worden, um dieses zu kompensieren.

Genau das haben Sie bei der Polizei nicht. Bei der Polizei unterliegt alles einer gerichtlichen Kontrolle, es unterliegt jede Tätigkeit, auch die Tätigkeit, die den verdeckten Einsatz von Maßnahmen angeht, einer justiziellen Kontrolle. Die Frage ist aus meiner Sicht nicht, ergänzt man dieses jetzt um eine weitere parlamentarische Kontrolle. Herr Dr. Kutscha hat ja darauf hingewiesen, dass möglicherweise durch das Nichtkennen eines Eingriffs auch keine Rechtsmittel beansprucht werden können. Das genau ist der Punkt - und das ist ja auch immer der Punkt, den das Bundesverfassungsgerichts aufgreift, das sagt, da muss durch Verfahren sichergestellt werden, dass hier eine Rechtmäßigkeit gewährleistet wird, und dann muss auch das Gesetz, das dieses ermöglicht, unabhängig von einem Eingriff abstrakt überprüft werden können durch eine Verfassungsbeschwerde mit dem Ziel, seine Vereinbarkeit zum Beispiel mit der Verfassung zu klären, ohne dass es einen konkreten Eingriff gegeben hat. Das ist ja normalerweise nicht der Fall, normalerweise geht es ja gegen konkrete Maßnahmen.

Das ist aus meiner Sicht der richtige Weg, denn die Kontrolle, der die Polizei unterliegt, ist eine Rechtskontrolle, ist die Frage, hat sie sich rechtmäßig verhalten. Und diese Kontrolle kann meines Erachtens ausschließlich durch die Justiz erfolgen, weil nur die Justiz über die entsprechenden Instrumente und die Rechte verfügt, dieses auch dann aufzuarbeiten. Es kann nicht durch eine begleitende parlamentarische Kontrolle laufen, sondern es kann allenfalls dann, wenn die Dinge schiefgelaufen sind im Nachhinein, über die entsprechenden Instrumente, es ist mehrfach das Wort Untersuchungsausschuss gefallen, im Nachhinein eine Kontrolle durchgeführt werden, ob hier Fehler gemacht worden sind, ob es Dinge gegeben hat, die nicht rechtmäßig waren, auch im parlamentarischen Raum. Dann ist aber Adressat dieser Überprüfung nicht die Polizei, sondern dann ist Adressat dieser Überprüfung die Regierung. Sie ist dafür verantwortlich, dann die entsprechende Rechtmäßigkeit sicherzustellen und auch Rede und Auskunft zu stehen, wenn es zu Fehlern kommt. Und vor diesem Hintergrund halte ich eine Parallelität zu den Nachrichtendiensten für nicht geeignet, für nicht richtig, weil eben ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen hier herrschen zwischen Polizei und Geheimdiensten.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelman?

**Herr Dr. Kugelman:** Die Rahmendaten sind ja schon abschließend beschrieben worden. In der Tat, es geht darum, funktioniert der Rechtsschutz als Kontrolle oder nicht. Da haben die Kollegen ja auf den Umstand hingewiesen, je mehr verdeckte Maßnahmen die Polizei machen darf, desto mehr stellt sich eben diese Frage, funktioniert der Rechtsschutz, insbesondere wenn der Betroffene nichts davon erfährt und deshalb stehen ja auch Mitteilungspflichten in den Gesetzen.

Der erste Ansatz, um dem zu begegnen, ist ja hier, Paragraph 10 e, Absatz 4, „von den ganzen Maßnahmen sind die betroffenen Personen zu unterrichten.“ Das heißt also, an Ihrer Stelle als Gesetzgeber würde ich einfach gucken in den Berichten, wie oft hat das denn geklappt. Denn die Mitteilung kann selbstverständlich unterbleiben, wenn Gründe dagegenstehen. Und wenn da die Mitteilung unterbleibt und der ewig nicht unterrichtet wird, kann er logischerweise keinen Rechtsschutz einholen.

Wenn Sie also den Eindruck haben, vielleicht nach den Erfahrungen, die Sie mitgeteilt bekommen, es ist ein sehr, sehr großer Anteil an Personen, die nach der – die nicht

mitgeteilt bekommen, auf Dauer, dann in der Tat wäre die Frage, ob man da nicht Kompensationsmaßnahmen ergreift. Und das ist der Sinn dieser G-10-Kommission und ähnlicher Kommissionen. Sie haben es ja zu Recht gesagt, derartige Rechtsschutzdefizite zu kompensieren. Also das wäre an der Stelle der Punkt, wo ich ansetzen würde, weitgehende Mitteilungspflichten und dann gucken, ob es funktioniert.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden bitte.

**Herr Dr. Aden:** Ich würde eher davon warnen, weitere vertrauliche Sondergremien für solche Kontrollzwecke einzurichten, meine sogar, dass der Trend eigentlich davon weggehen sollte. Dass haben gerade die Ereignisse in Thüringen in den letzten Monaten gezeigt, dass solche Gremien nicht sehr effektiv sind aufgrund dieser ganzen Verschwiegenheitsproblematiken, die dahinterstecken, auch innerhalb der Fraktionen und so weiter. Ich weiß nicht, wie hier die Praxis ist bei Ihnen im Innenausschuss, ich weiß es aber aus anderen Bundesländern, dass es durchaus üblich ist, dass der Innenminister oder der Innensenator berichtspflichtig ist, dann im Zweifelsfall unter Ausschluss der Öffentlichkeit auch bezüglich problematischer Einzelfälle. Und das ist gerade dann Aufgabe des gesamten Ausschusses, dass, wenn Sie den Eindruck haben, es werden zu viele V-Leute nach dem Polizeirecht eingesetzt oder was auch immer, dass Sie das dann auf die Tagesordnung des Innenausschusses setzen und sich da Bericht erstatten lassen und dann im Zweifelsfall, wenn die Landesregierung nicht genügend Auskünfte erteilt, Sie das vom Landesverfassungsgericht klären lassen. Das wäre meine Empfehlung in dem Zusammenhang. Weitere Sondergremien dafür einzusetzen, ich meine sogar, bei den Geheimdiensten, haben jetzt die Erfahrungen gezeigt in Thüringen, man sollte sich vielleicht für die Kontrolle der Geheimdienste eher etwas anderes einfallen lassen. Da hat man sie eingesetzt, weil da der Rechtsschutz beschnitten worden ist, also, da sind wir ganz und gar einer Meinung. Also, solche Gremien sollten Sie auf gar keinen Fall schaffen.

Und Sie haben, wie gesagt, auch da sind wir wieder bei Evaluation, Sie haben ja auch die Möglichkeit als Ausschuss, die Regierung zu bitten, solche Dinge auch stärker zu evaluieren.

**Vorsitzender:** Ich wollte eine Bemerkung noch einmal im Hinblick auf die Zeit machen. Zwei Sachverständige sind unter Zeitdruck. Deswegen würde ich darum bitten, sowohl bei den Fragen als auch dann natürlich bei den Antworten, ein bisschen diese Perspektive im Blick zu haben.

Frau Schneider, war das jetzt eine direkte Nachfrage?

(Zwischenruf Abg. Christiane Schneider: Das ist eine Nachfrage.)

Dann gestatte ich eine Nachfrage.

**Abg. Christiane Schneider:** Das Problem ist, wir haben das abfragen wollen in einer Großen Anfrage und wir haben auf keine dieser Fragen, zum Beispiel Einsatz verdeckter Ermittler und so weiter, auf keine dieser Fragen unter Hinweis auf die Einsatztaktik der Polizei eine Antwort bekommen. Also, da ist die Problematik und deswegen ist da für mich eine Lücke, wie die Kontrolle der Polizei dort funktioniert.

**Vorsitzender:** Das habe ich jetzt nicht als Frage verstanden, sondern als generelle Anmerkung.  
Herr Warnholz.

**Abg. Karl-Heinz Warnholz:** Ich habe also großen Respekt vor den vier Experten hier, aber ich bin jetzt einmal etwas provokativ. Ich habe nicht einmal das Wort „Verbrechen“ gehört. Müssen wir uns nicht auch einmal darauf einstellen, dass wir nicht nur uns über die Polizei unterhalten, sondern wir müssen uns auch über die Polizei unterhalten, damit sie auch

entsprechend der heute so modernen Verbrechensbekämpfung Herr werden kann. Ich frage mich, ob wir uns nicht zu sehr mit dieser Polizei beschäftigen. Wir haben eine Gewaltenteilung, wir brauchen sicherlich auch eine entsprechende Gremienüberwachung, wir brauchen auch die Politiker. Bei mir kommt das Wort „Verbrechen“ etwas zu kurz. Im Grunde genommen hat es hier überhaupt nicht stattgefunden. Vielleicht können Sie da noch einmal eine Antwort drauf geben. Das ist eine Anhörung, möchte ich betonen. Ich möchte auch keine Diskussion haben, aber ich will Sie etwas provozieren.

**Vorsitzender:** Das ist gelungen. Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Dafür ist vorrangig der Deutsche Bundestag zuständig. Dann würde ich Ihnen empfehlen, kandidieren Sie für den Bundestag, dann können Sie da entsprechend tätig werden.

(Zwischenruf Abg. Karl-Heinz Warnholz: Keine Ambitionen!)

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, vielleicht noch zur Ergänzung. Wir diskutieren hier über das Polizeigesetz und nicht über das Verberchergesetz. Deshalb müssen wir natürlich gucken, welche Maßnahmen wir der Polizei einräumen und wie wir die geschickt abwägen, um hier ihre Aufgabe, die sie natürlich erfüllen soll, nämlich Kriminalität zu bekämpfen, Gefahren abzuwehren, sinnvoll einzuräumen. Deshalb kam der Begriff nicht vor, aber ich habe Ihre Provokation schon verstanden. Natürlich muss man natürlich der Polizei die Möglichkeiten auch geben und da kann man sie nicht sozusagen mit Postkutschen fahren lassen, wenn die Verbrecher dann schon digital sind, klar.

(Zwischenruf Abg. Karl-Heinz Warnholz: Ich wollte damit nur sagen, die Kriminalität ist ja auch modern und schläft nicht.)

**Vorsitzender:** Ich sehe im Moment keine weiteren Wortmeldungen zu diesem Themenkomplex.

Wir haben noch zwei Komplexe. Der eine: „Wie weit dürfen polizeiliche Anordnungsbefugnisse gehen und wann ist ein Richtervorbehalt angemessen?“ Ich denke, das ist mit besprochen worden.

Ich würde dann zum letzten Punkt 7 kommen: „Nutzung des Gefahrenbegriffs als Eingriffsgrundlage im Vergleich mit anderen Bundesländern.“ Da kamen verschiedene Aspekte schon einmal vor. Gibt es dort noch speziellen Fragebedarf oder auf Seiten der Sachverständigen Ergänzungsbedarf? Herr Professor Dr. Kutscha.

**Herr Dr. Kutscha:** Ja, ich habe einige Normen aus Berlin auch hier kurz erwähnt schon. Eine habe ich allerdings noch nicht erwähnt. Es ist tatsächlich so, dass zum Beispiel die Videoüberwachung, die ja nun in vielen Bundesländern als Allheilmittel gehandelt wird, in Berlin ziemlich stark eingeschränkt wurde. Das heißt, grundsätzlich öffentliche Plätze, in denen generell meinerwegen Kriminalitätsbelastung höher ist, nicht. Davon haben wir in Berlin durchaus genug. Sie können sich vorstellen, dass es in Berlin nicht weniger Kriminalität gibt als in Hamburg. Aber im Prinzip ist das eingeschränkt, zum Beispiel auf gefährdete Orte und vor allen Dingen Friedhöfe, auf denen sich Nazi-Schmierereien ereignen und so weiter und so weiter. Also das Berliner ASOG hat das sehr weitgehend eingeschränkt, die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, und meines Erachtens hat das nicht dazu geführt, dass die Polizei in Berlin handlungsunfähig ist. Insofern kann ich das noch einmal so als Beispiel auch sagen. Sicherlich in anderen Bundesländern sind die Regelungen anders, aber ich denke, das ist immer die Frage, die sofort gestellt: Ist ein Instrument wirklich erforderlich? Ist das nicht nur mehr symbolische Politik, indem man sagt,

wir haben jetzt das oder das neue Instrument geschaffen. Die Frage ist vom Standpunkt des Rechtsstaats her: Ist ein neues Instrument wirklich erforderlich? Vorhin wurde ganz kurz die Datensparsamkeit als Prinzip genannt. Bisher hat man den Eindruck, dieses Wort ist also ein absolutes Fremdwort in manchen Polizeibereichen, und ich denke, auch darüber sollte man nachdenken, ja, das, was nicht erforderlich ist, das ist eigentlich ja auch denn nicht notwendig, so etwas als Befugnis hineinzuschreiben.

Ich erinnere mich an die lebhafte Debatte um das Jahr 1998 herum, um den Lauschangriff. Einige werden sich daran erinnern. Tatsächlich ist es so, dass der Lauschangriff eigentlich sehr selten Anwendung findet und man sich auch fragt, war es das eigentlich wert, dass man extra dafür das Grundgesetz erweitert hat, den Artikel 13 Grundgesetz erweitert hat, war das eigentlich wirklich notwendig. Ist das nicht ein Instrument, das wirklich nur im Ausnahmefall wirklich unabweisbar ist. Insofern mein Appell an Sie, meine Damen und Herren, wirklich auch bei jedem Instrument, bei jeder Ausweitung zu fragen, brauchen wir das wirklich.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Ja, Herr Vorsitzender, ich schicke voraus, ich übernachtete heute in der schönen Stadt Hamburg, stehe also Open End für Fragen zur Verfügung, halte ich mich aber trotzdem kurz. Nein, der Gefahrenbegriff – ich habe einmal vor zehn Jahren einen Aufsatz geschrieben, „Ist der Gefahrenbegriff in Gefahr?“. Er ist es seit zehn Jahren. Als konkrete Gefahr bezeichnen wir ja normalerweise die Voraussetzung für die Eingriffstatbestände. Wir aber eben die Entwicklung, dass wir weitere Eingriffstatbestände haben, Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen also das, was Herr Dr. Kutscha schon angedeutet hat, mehr Vorfeldbefugnisse. Das wendet sich letztlich an Sie als Gesetzgeber. Wenn Sie von dem Begriff „konkrete Gefahr“ weggehen und etwas anderes dazutun, müssen Sie sich überlegen, ob das sinnvoll und ob das gut begründbar ist. Ist das immer begründungsbedürftig, andere Voraussetzungen als eine konkrete Gefahr in die Polizeigesetze aufzunehmen. Wenn man es gut begründen kann, kann man es machen. Wir machen es eben seit einiger Zeit, um den modernen Herausforderungen gerecht zu werden.

**Vorsitzender:** Frau Möller.

**Abg. Antje Möller:** Ich möchte eine Frage stellen, die sich nicht durch einen Paragraphen, meine ich jedenfalls, hier im Gesetz abbilden lässt. Aber vielleicht kann man sie doch beantworten. Und zwar die schlichte Frage, ob Sie die Ausweisung von Gefahrengebieten – wir haben ja über Gefahrengebiete auch gesprochen – im Zusammenhang mit Demonstrationen für zulässig halten oder nicht. Vielleicht kann man die Frage nicht beantworten, aber dann sagen Sie mir vielleicht, wo ich eine Antwort auf diese Frage finden kann. Das heißt also, wie einschlägig ist das Versammlungsrecht? Oder können diese beiden, Normen ist wahrscheinlich der richtige Begriff, diese beiden Gesetze sozusagen nebeneinander angewendet werden? Kann man zusätzlich zu einem nach dem Versammlungsrecht geregelten Demonstrationsgeschehen ein Gefahrengebiet erlassen oder beißt sich das?

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Es gibt ja so ein paar Grundsatzdiskussionen dahinter, inwieweit die sogenannte Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts heute noch absolut gilt, insbesondere seitdem die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt. Überall dort jedenfalls, wo man das weiterhin getrennt hat und wo auch die Polizeigesetze keine Einschränkungsmöglichkeit für Artikel 8 vorsehen, was ich auch weiterhin für sinnvoll halte, in diesen Fällen ist die Sache nach wie vor strikt getrennt. Das heißt, man kann dann auf Maßnahmen, die so ähnlich sind wie die aus dem Polizeirecht nur in einer einzigen Situation zurückgreifen, nämlich dann, wenn man zwar versammlungsrechtliche Eingriffsbefugnisse hätte, diese aber nicht verhältnismäßig sind, sondern ein anderes Mittel das mildere Mittel wäre. Dann kann man in

diesen Situationen, kann man ergänzend auf anderes – das kann aus dem Polizeirecht kommen, das kann von ganz woanders herkommen – auf anderes zurückgreifen, wenn das eben gegenüber den Versammlungsteilnehmern der geringere Eingriff wäre. Und kumulativ dann noch irgendwelche Begleitmaßnahmen zu machen, die auch die Versammlungsfreiheit einschränken, ist weiterhin nicht zulässig.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann.

**Herr Dr. Kugelmann:** Sie haben ja demnächst wahrscheinlich die Freude, ein Hamburgisches Versammlungsgesetz zu erlassen. Die Tendenz in den modernen Versammlungsgesetzen läuft dahin, dass die weiter sind als das alte, also, dass da mehr drin steht. Das heißt, dass im Prinzip dort der Strauß an zulässigen Maßnahmen weitgehend abgedeckt ist. Das ist im Moment teilweise nicht ganz der Fall. Deshalb wird vertreten, dass nach dem Bundesverwaltungsgericht mit der Minusmaßnahmen in der Theorie, gewisse Maßnahmen, die ein Minus zu dem sind, was man als versammlungsleitende Maßnahmen machen kann, zulässig sind und die ähneln dann den polizeirechtlichen Maßnahmen. Das steht nicht ausdrücklich im Bundesversammlungsgesetz drin, aber wird so gemacht.

Frage: Würde das auf die Ausweisung von Gefahrengebieten zutreffen? Meiner Ansicht nach nein. Das ist aus meiner Sicht keine Minusmaßnahme im Rahmen des Versammlungsgeschehens. Es werden natürlich bei Fußballspielen, was keine Versammlungen sind, sagen zumindest die meisten, Aufenthaltsverbote, Bereichsbetretungsverbote erlassen. Im Bereich von Versammlungen wird das dann schwierig, weil gerade durch die besondere Stellung von Artikel 8 ja auch keine Einschüchterung – wir hatten schon einmal mit den Videomaßnahmen –, keine Verhaltenslenkung der Versammlungsteilnehmer geschehen soll. Das heißt also, die Ordnungsbehörden, die Polizeibehörden können alles für die Versammlung Sinnvolle machen, können also Auflagen an die Versammlungen machen. Also, ihr geht dort, ihr geht die Straße links rein und damit der Verkehr noch durchkommt, dann hinterher rechts und so weiter. Das geht dann, aber daneben auch noch sozusagen parallel zur Versammlung Gefahrengebiete zu kennzeichnen, in denen besondere Maßnahmen möglich sind, das ist dann, wenn es einen Bezug zur Versammlung hat, ist sie möglicherweise nicht zulässig.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Dann eine Nachfrage zu diesem Punkt, Herr Voet van Vormizeele.

**Abg. Kai Voet van Vormizeele:** Nun haben wir eben die Fallkonstellation genommen, wir haben eine angemeldete Versammlung und wir kommen begleitend mit weiteren Maßnahmen des Gefahrengebietes. Wie wäre es in dem Fall, wenn wir ein bestehendes Gefahrengebiet in der Anordnung haben und jemand auf die Idee kommt, in einem solchen bestehenden Gefahrengebiet eine Versammlung anzumelden? Unterläuft da auf dieser Art und Weise – ich ahne nämlich auch, was da sozusagen der Hintergrund der Frage war. Unterläuft da auf diese Art und Weise das Gefahrengebiet?

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kutscha.

**Herr Dr. Kutscha:** Es ist sicherlich bekannt, dass eben der Schutz der Versammlungsfreiheit ein hochrangiges Verfassungsgut ist. Deswegen der besondere Schutz eben und deswegen auch die Spezialität des Versammlungsrechts gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht. Bei diesen besonderen Gebieten haben wir sofort das Problem, dass das kollidiert mit dem Selbstbestimmungsrecht der Veranstalter über Ort, Zeit und Art und Weise der Versammlung. Sie werden sich daran erinnern, das steht im Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts – das ist sozusagen die Leitentscheidung überhaupt – und nur unter ganz, ganz bestimmten engen Voraussetzungen darf eben dieses Selbstbestimmungsrecht eingeschränkt werden. Da steht also bisher ja auch drin, Paragraph 15 Absatz 2 des alten Bundesversammlungsgesetzes, bestimmte Stätten, wie meinetwegen



das Holocaust-Denkmal in Berlin, aber zum Beispiel nicht mehr das Brandenburger Tor. Also, irgendwelche ästhetischen Gesichtspunkte dürfen keine Rolle spielen und allgemeine Gründe der Gefahrenabwehr sind eben viel zu vage. Deswegen würde ich sagen, so geht es nicht, sondern Sie könnten ja theoretisch Ihr Landesversammlungsgesetz dann entsprechend ändern, aber dann müssen Sie das natürlich in Einklang bringen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wir haben immer gesagt in den letzten Jahren, das Versammlungsrecht ist immer mehr Richterrecht geworden, weil das alte Bundesversammlungsgesetz nicht ausreicht, bestimmte Lagen im Grunde viel zu oberflächlich regelt. Insofern könnten Sie wirklich hier Detailarbeit leisten, aber natürlich sozusagen in Ansehung der Rechtsprechung, vor allen Dingen im Gefolge des Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts. Und da ist das Bundesverfassungsgericht sehr sensibel, was die Einschränkung des Artikel 8 Grundgesetz anbetrifft.

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Aden.

**Herr Dr. Aden:** Die gefährlichen Orte kennzeichnen so eine Art Dauerzustand, das heißt, sie sind ja nicht nur zu einer bestimmten Situation gefährlich, sondern sie sind ja als solche definiert worden, weil sie für längere Zeit gefährlich sind. – Der Fragesteller hört gerade nicht zu. -

Also, die gefährlichen Orte sind als Dauerzustand als gefährlich definiert und das ist kein Zustand, der einmal nur für zwei Stunden auftaucht, -

(Zwischenruf Abg. Christiane Schneider: In Hamburg schon!)

- sondern sie sind ja nur dann als gefährliche Orte definiert, wenn sie jedenfalls regelmäßig irgendwie als gefährliche Orte da einzustufen sind. Und dann in dem Moment, wo das Ganze mit einer Versammlung kollidiert, die ja auch ein vorübergehendes Ereignis ist, hat dann während dieser Zeit die Versammlung Vorrang. Insbesondere natürlich sowieso deswegen, wenn die Personen, die an der Versammlung teilnehmen, mit der Gefährdung ohnehin nichts zu tun haben. Dann könnte man nach meiner Rechtsauffassung zumindest auch nach den Rechtsvorschriften des gefährlichen Ortes ohnehin nichts gegen diese Personen unternehmen, wenn sie mit der Gefährdung überhaupt gar nichts zu tun haben.

(Zwischenruf Abg. Christiane Schneider: Aber in Hamburg werden Gefahrengebiete für Demonstrationen eingerichtet!)

**Vorsitzender:** Herr Professor Dr. Kugelmann –

**Herr Dr. Kugelmann:** Ich stimme im Grundsatz zu, dass Artikel 8 dann vorgeht, weil das Grundgesetz geht dann vor der polizeilichen Entscheidung, was ein Gefahrengebiet ist. Nun stellen Sie natürlich die Frage, jetzt weisen wir heute das Gefahrengebiet aus wegen der offenen Drogenszene und morgen sagen die Drogensüchtigen, super, dann machen wir eine Demo heute. Und genau da ziehen wir jetzt lang und demonstrieren für oder gegen irgendetwas Politisches. Also, eine Frage, sage ich 'mal, der Umgehung der Ausweisung des Gefahrengebietes durch die Inanspruchnahme des Versammlungsrechts. Da müsste man dann gucken, ob die Voraussetzungen halt Versammlungen und so weiter vorliegen, Friedlichkeit und so weiter. Wenn das vorliegt, wird es trotzdem schwierig. Letztlich ist es ja das Selbstbestimmungsrecht, bei dem 50 Drogensüchtige heute demonstrieren wollen, dann demonstrieren die. Das ist auch eine Versammlung. Welche Maßnahmen man dann treffen kann, muss man im Einzelfall sehen, aber es ist dann in der Tat eine Möglichkeit, so etwas zu umgehen. Das will ich jetzt im Einzelfall nicht ausschließen. Wie gesagt, man müsste die Details sehen.

**Vorsitzender:** Gut. Dann haben wir ja noch einmal die Möglichkeit, das zu diskutieren, wenn uns der Entwurf für das Versammlungsgesetz dann wieder vorliegt.

Dann würde ich jetzt erst einmal so zusammenfassen, dass diese Anhörung zu Ende ist, dass in der nächsten Sitzung am 1. März 2012 dann eine Auswertung der Erkenntnisse, die wir in dieser Anhörung gewonnen haben, in einer Befragung des Senates stattfindet.

Ich möchte allen hier Anwesenden, insbesondere natürlich den Sachverständigen sehr für diese Auskünfte danken. Ich glaube, dass ich im Namen aller sprechen kann, dass das eine sehr konstruktive Debatte, Fragestunde, Antworten hier war. Es hat uns alle, glaube ich, etwas weitergebracht. Ich wünsche Ihnen eine schöne Heimfahrt, Ihnen eine schöne Nacht in Hamburg und uns allen einen schönen Feierabend.

## **Zu TOP 2**

Keine Niederschrift; siehe Stellungnahme an den federführenden Haushaltsausschuss.

## **Zu TOP 3**

Keine Wortmeldungen.

Ekkehard Wysocki (SPD)  
(Vorsitz)

Antje Möller (GAL)  
(Schriftführung)

Martina Haßler  
(Sachbearbeitung)



Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement  
Professur für Öffentliches Recht und Europarecht  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
Tel. 030 9021-4344 (d.) oder 030 473705-51 (p.)  
E-Mail: [Hartmut.Aden@hwr-berlin.de](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes  
zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften  
(Drucksache 20/1923 vom 22. Oktober 2011),  
vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses der  
Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg am 2. Februar 2012**

Aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit beschränkt sich die folgende Stellungnahme auf einige grundsätzliche Strukturprobleme des vorliegenden Gesetzentwurfs und eine Auswahl von Einzelregelungen. Die übersandten umfangreichen Fragenkataloge werden hierbei berücksichtigt. Zu weiteren der Fragen nehme ich gerne während der Anhörung Stellung.

Der Entwurf gäbe in Zusammenschau mit den derzeitigen geltenden Gesetzen auch Anlass zur Kritik an einer Reihe von bestehenden Regelungen. Hierauf kann die folgende Stellungnahme aus Zeitgründen ebenfalls nur sehr selektiv eingehen.

### **A) Grundsätzliche Vorbemerkungen**

Meinen Ausführungen zu einzelnen der vorliegenden Änderungsvorschläge (s. unten, B) seien folgende grundsätzliche Bemerkungen vorangestellt.

#### **I. Qualitätsprobleme der Polizeigesetzgebung**

Die neuere Entwicklung der Polizeigesetze ist – nicht nur in Hamburg – mit strukturellen Problemen behaftet, die sich auch in dem vorliegenden Entwurf widerspiegeln. Diese Probleme führen dazu, dass viele polizeigesetzliche Bestimmungen trotz einer intensiven Rechtsausbildung für die Polizeikräfte des gehobenen und mittleren Dienstes heute nicht mehr aus sich heraus verständlich sind. Viele in neuerer Zeit hinzugekommene Vorschriften sind so



formuliert, dass sie nur von den Justiziarern oder allenfalls von spezialisierten Polizeibediens-teten verstanden und korrekt angewandt werden können. Für die Bürgerinnen und Bürger, in deren Grundrechte polizeiliche Maßnahmen eingreifen, sind manche dieser Vorschriften nicht ohne fachkundige Beratung nachvollziehbar.

Die eklatantesten Mängel sind:

- unklar strukturierte und komplexe Vorschriften: Beispiele:
  - Querverweise innerhalb des Gesetzes und auf nur schwer zugängliche Vor-schriften des deutschen oder europäischen Rechts führen dazu, dass Gesetzes-texte nicht aus sicher heraus verständlich sind, im vorliegenden Entwurf z. B. § 20a PoIDVG.
- die manchmal fehlende einzelnormübergreifende Systematik, u. a. durch eine unnötig uneinheitliche Terminologie.
- die Übernahme strafprozessrechtlicher Eingriffsbefugnisse in das Polizeirecht, ohne hinreichende Erwägung, ob hierfür eine Notwendigkeit und ein eigenständiger An-wendungsbereich im Vorfeld des Anfangsverdachts für eine strafbare Handlung (als Schwelle für die Anwendbarkeit der StPO) besteht.
- die Begründung zusätzlicher Eingriffsbefugnisse durch vermeintliche Notwendigkeiten und Sachzwänge, u. a. aus dem EU-Recht, die sich beim näheren Hinsehen als ganz oder teilweise unzutreffend erweisen.

## **II. Verfassungsgerichtliche Grenzziehungen müssen nicht „ausgeschöpft“ werden!**

Die Entwicklung des Polizei- und Strafprozessrechts ist in den zurückliegenden Jahrzehnten dadurch geprägt, dass nach sicherheitsbedrohenden Ereignissen – häufig ohne hinreichende Erwägung der Vor- und Nachteile – neue gesetzliche Eingriffsbefugnisse geschaffen wurden. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und bisweilen auch Landesverfassungsgerichte hat-ten sich in der Folge regelmäßig mit so entstandenen Vorschriften zu befassen.

Dadurch wurden die Gesetzgeber verpflichtet, manche Bestimmungen im Hinblick auf einen (Mindest-)Schutz der Grundrechte nachzubessern. Hierbei ist die bedenkliche Tendenz zu beobachten, die vom BVerfG aufgezeigten äußeren Grenzen des im Hinblick auf den Grund-



rechtsschutz noch gerade Zulässigen in der Gesetzgebung so weit wie möglich auszuschöpfen. Ein solches Vorgehen verkennt aber, dass auch und gerade der Gesetzgeber in der Pflicht steht, sich bei solchen Entscheidungen vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit leiten zu lassen. Hieraus folgt, dass jede Grundrechtsbeschränkung durch polizei- oder strafprozessrechtliche Vorschriften einer besonders sorgfältigen Abwägung und Begründung bedarf. Die abstrakte Begründung, eine Eingriffsgrundlage werde möglicherweise für bestimmte Situationen benötigt, reicht hierfür nicht aus. Entwurfsverfasser und Gesetzgeber sollten hier mehr Sorgfalt walten lassen und im Zweifel auf Eingriffsgrundlagen verzichten.

## **B) Ausgewählte Probleme und Schwachstellen des vorliegenden Gesetzentwurfs**

Im Folgenden wird **zu ausgewählten Problemen und Schwachstellen des Entwurfs** Stellung genommen.

### **Zu Artikel 1: Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei**

#### **Zu Artikel 1 Nr. 6: § 8 PolIDVG – Datenerhebung im öffentlichen Raum:**

Zu a) Die Erweiterung auf „Teilnehmer“ von Ansammlungen und Veranstaltungen stellt eine erhebliche Ausweitung dieser Eingriffsbefugnis gegenüber der vorherigen Rechtslage dar. Eine materielle Qualifizierung, insbesondere durch höhere Anforderungen an die Art der zu verhütenden Straftaten, wäre hier ein sinnvoller Ansatz zum Gegensteuern.

Zu b) Die Anknüpfung an wiederholte Straftaten der Straßenkriminalität ist im Hinblick auf die hohe Zahl von Grundrechtseingriffen im Rahmen der Videoüberwachung zu weit gefasst. Außerdem dürfte der Begriff „Straßenkriminalität“ kaum dem Bestimmtheitsgebot genügen.

***Empfehlung: Ich empfehle der Bürgerschaft eine Präzisierung und Einengung dieser Vorschriften.***



### **Zu Artikel 1 Nr. 7: § 8a PoIDVG – automatisches Kennzeichenlesesystem:**

Die Regelung ist sehr weit gefasst. Sie betont zwar, ein Einsatz des Kennzeichenlesesystems in flächendeckender Form sei unzulässig. Indes fehlen präzise Tatbestandsvoraussetzungen, die eingrenzen, aufgrund welcher gefahrenabwehrrechtlichen Anknüpfungspunkte der Einsatz zulässig ist.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 11. März 2008 (1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07) die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots angemahnt. Mangels klar eingrenzender Tatbestandsvoraussetzungen wird der Entwurf dieser Anforderung nicht gerecht. Nach der BVerfG-Entscheidung vom 11. März 2008 ist die automatisierte Kennzeichenerfassung nur bei konkreten Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerten Risiken von Rechtsgutgefährdungen und –verletzungen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist besonders zu beachten.

Hinzu kommt, dass die Notwendigkeit einer solchen Vorschrift im Gefahrenabwehrrecht bereits grundsätzlich zweifelhaft ist. Von den im Entwurf genannten Anknüpfungspunkten ist nur die Eigensicherung Gefahrenabwehr im engeren Sinne. Auch hier erschiene eine routinemäßige Nutzung solcher Lesegeräte bei Verkehrskontrollen ohne vorherige Anhaltspunkte für konkrete Gefahren äußerst problematisch im Hinblick auf die Vielzahl der Grundrechtseingriffe. Für die übrigen genannten Fälle wäre eine Regelung allein in der StPO ausreichend.

***Empfehlung: Ich empfehle der Bürgerschaft, auf eine gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsbefugnis für die Nutzung automatischer Kennzeichenlesesysteme gänzlich zu verzichten.***

### **Zu Artikel 1 Nr. 11: neuer § 10b – Telekommunikationsüberwachung**

Eine gefahrenabwehrrechtliche Regelung zur Telekommunikationsüberwachung ist m. E. weiterhin nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Die vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04) formulierten Bedenken gelten unverändert weiter. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeitsanforderungen an Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 GG sind die Anforderungen an die Gefahrenlagen, für die eine solche Maßnahme in Betracht kommt, hoch. In diesen Situationen sind in aller Regel bereits Straftatbestände ver-



wirklicht worden, so dass die strafprozessualen Regelungen (insbesondere § 100a StPO) ausreichen.

***Empfehlung: Ich empfehle der Bürgerschaft, auf eine gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsbefugnis zur Telekommunikationsüberwachung zukünftig wieder zu verzichten.***

### **Zu Artikel 1 Nr. 12: neuer § 10c PolDVG – Telekommunikationsüberwachung an informationstechnischen Systemen**

Hier gelten die Ausführungen zu § 10b des Entwurfs in gesteigerter Form: Eine Notwendigkeit für eine gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsbefugnis besteht hier nicht. Ob die vorgeschlagene Regelung tatsächlich – wie in der Entwurfsbegründung behauptet – „nur“ in Art. 10 GG eingreift, ist zudem zweifelhaft. Jede Form von Manipulation fremder Computer dürfte auch als Eingriff in die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme zu werten sein, auch wenn die Manipulation „nur“ der Sicherstellung der Kommunikationsüberwachung dient.

***Empfehlung: Ich empfehle der Bürgerschaft, auf die vorgeschlagene Regelung zu verzichten***

### **Zu Art. 1 Nr. 19 und 20: Datenverarbeitung und –übermittlung in der Europäischen Union und darüber hinaus (neue §§ 18a und 20a PolDVG)**

Inwieweit die EU-rechtlichen Vorschriften aus der ehemaligen „Dritten Säule“ der EU zum jetzigen Zeitpunkt umgesetzt werden müssen und sollten, ist zweifelhaft. Die EU-rechtlichen Vorschriften bedürften heute der Mitwirkung des Europäischen Parlaments und würden daher kaum mehr mit so wenigen datenschutzrechtlichen Verfahrensvorkehrungen erlassen werden.

Der Umsetzungsvorschlag ist zudem nur teilweise gelungen. Insbesondere ist er aufgrund von Bezugnahmen auf die einschlägigen EU-Vorschriften aus sich heraus kaum verständlich. Verweise auf EU-Vorschriften sollten im Interesse der Rechtsanwender m. E. so weit wie möglich vermieden werden.



Darüber hinaus sei besonders auf die folgenden Problempunkte des Vorschlags hingewiesen:

- a) Die in § 18a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 geschaffene Möglichkeit einer Durchbrechung des Zweckbindungsgrundsatzes „mit Einwilligung der übermittelnden Stelle“ erscheint problematisch. Die übermittelnde Stelle kann keinesfalls in einen Grundrechtseingriff bezüglich der betroffenen Person(en) einwilligen.
- b) In § 18a Abs. 3 wird für die Datenübermittlung an Drittstaaten ein „angemessenes“ Datenschutzniveau verlangt. Dies wird nicht näher definiert. Stattdessen sollte ein „hohes“ Datenschutzniveau definiert und verlangt werden. Die hier ebenfalls vorgesehene Übermittlungsmöglichkeit an Drittstaaten ohne „angemessenes“ Datenschutzniveau aufgrund einer Einzelvereinbarung erscheint ebenfalls problematisch.

***Empfehlung: Ich empfehle der Bürgerschaft, auf die vorgeschlagenen Regelungen zu verzichten oder diese zumindest zu präzisieren.***



Prof. Dr. Dieter Kugelmann  
Deutsche Hochschule der Polizei  
Zum Roten Berge 18-24  
48165 Münster

Münster, 1. Februar 2012

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften**

*Anhörung des Innenausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt  
Hamburg am 2. Februar 2012*

### **I. Zielsetzungen des Entwurfes**

Der Gesetzesentwurf beabsichtigt ausweislich der Begründung eine Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies führt zu einer Neustrukturierung der Regelungen über verdeckte Maßnahmen, die dem Gebot rechtsstaatlicher Bestimmtheit Rechnung trägt. Das Urteil des BVerfG vom 20. Oktober 2011 (2 BvR 236/08, 237/08, 422/08, EuGRZ 2011, 696) konnte der Entwurf nicht mehr berücksichtigen. Die folgenden Einschätzungen sind vorläufiger Natur und stellen kein abschließendes Rechtsgutachten dar. Es geht um eine erste verfassungsrechtliche und polizeirechtliche Bewertung des Entwurfs.

Die Verwendung des Begriffs der „dringlichen“ anstatt der „unmittelbar bevorstehenden“ Gefahr ist zu begrüßen, weil sie die Verständlichkeit und Anschlussfähigkeit des Gesetzes erhöht und mit dem Wortlaut des Art. 13 Abs. 3 und 7 GG übereinstimmt.

An einigen Punkten wird der Zweck einer Maßnahme auf die Verhütung von Straftaten begrenzt und der Zweck der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten gestrichen (vgl. Begründung, S. 10, linke Spalte). Es ist zum Beispiel schlüssig, in § 4 die weitere Maßnahme der Durchsuchung einzuführen, aber nur zum Zweck der Verhütung von Straftaten, nicht etwa zur Vorsorge.

Der Entwurf will aber auf die Aufgabe der Vorsorge für die Verfolgung nicht ganz verzichten. Dementsprechend bleibt sie in § 1 Abs. 1 Nr. 1 erhalten. Die Abgrenzung der Verhütung von Straftaten von der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten ist in der Literatur umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorsorge der Bundeskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zugeordnet (BVerfGE, Urt.v.27.7.2005, Abs.Nr. 99). Der Gesetzesentwurf zieht daraus die Konsequenz, dass Raum für den Landesgesetzgeber bleibe, soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz nicht Gebrauch gemacht habe. Es geht dabei insbesondere um das Anlegen von Dateien und die Speicherfristen. Die Verhütung von absehbaren Straftaten steht im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr. Die Vorsorge dagegen bezieht eine längerfristige Perspektive ein und kann als Zweck eine längere Speicherung personenbezogener Daten begründen, auch wenn keine bestimmte Straftat zu erwarten ist. Damit können zur „Verfolgungsvorsorge“ mehr Daten länger gespeichert werden. Wenn aber die Vorsorge zur Bundeskompetenz für die StPO zu schlagen ist, dann bedarf es für die Verarbeitung und Speicherung von Daten eines Anfangsverdachts einer Straftat und die Staatsanwaltschaft hat die Verfahrensherrschaft. Daher wäre es klarer und nachvollziehbarer, auf die Aufgabe der Vorsorge im PolDVG zu verzichten.

## II. **Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei**

### 1. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird geändert und dabei erweitert. Es soll nach § 1 Abs. 1 künftig auch auf die Verarbeitung von Daten zur Gefahrenabwehr aufgrund anderer Gesetze als dem SOG anwendbar sein. Wehrt also die Vollzugspolizei Gefahren nach Maßgabe des Waffengesetzes oder ggf. umweltrechtlicher Vorschriften ab, kann sie Maßnahmen wie eine Telekommunikationsüberwachung durchführen, falls die jeweiligen Voraussetzungen der Vorschrift vorliegen.

Erweiterungen des Anwendungsbereiches bewirken etwa auch § 8 im Hinblick auf den persönlichen (nicht nur Störer) und § 10e Abs. 3 im Hinblick auf den technischen (nicht nur IMSI auch IMEI) Anwendungsbereich. Dies ist nicht generell zu kritisieren, sondern anhand der einzelnen Regelungen differenziert zu beurteilen (s.u.).

### 2. Durchsuchung in Waffenverbotsgebieten (§ 4 Abs. 2)

Die Vorschrift zielt auf eine verdachtslose und anlassunabhängige Vornahme der Durchsuchung von Sachen. Im Zusammenhang der Schleierfahndung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof dies für grundsätzlich zulässig erachtet (Entscheidung vom 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, BayVBl. 2006, 339). Er hat dies dahin konkretisiert, dass eine erhöhte abstrakte Gefahr vorliegen müsse. Dem trägt § 4 dadurch Rechnung, dass er eine Verordnung zur Bestimmung des Waffenverbotsgebietes voraussetzt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof verlangt weiter, dass tatsächliche Anhaltspunkte für eine erhöhte abstrakte Gefahrenlage bestehen, die in durch Indizien angereicherten polizeilichen Lageerkennnissen oder dem Vorhandensein von Täterprofilen oder Fahndungsrastern bestehen können (Entscheidung vom 24.2.2010, Vf. 7-VI-08, BayVBl. 2011, 206, 207). Selbst wenn man dieser bestreitbaren Konzeption folgt, geht doch § 4 Abs. 2 einen Schritt weiter. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich nur mit der Durchsuchung von Sachen beschäftigt, der § 4 Abs. 2 lässt auch die Durchsuchung von Personen zu. Dann aber dürften konkrete Lageerkennnisse schwerlich als Voraussetzung ausreichen, da ein die Privat- und Intimsphäre noch stärker berührender Eingriff vorliegt.

### 3. Datenerhebung im öffentlichen Raum (§ 8)

Die Änderung bewirkt eine erhebliche Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der Vorschrift. Statt von Störern sollen von allen Teilnehmern einer Veranstaltung oder Ansammlung Bild- oder Tonaufzeichnungen angefertigt werden dürfen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dabei - also wohl bei der Veranstaltung oder Ansammlung - Straftaten begangen werden. Jeder friedfertige Teilnehmer darf gefilmt werden, wenn bei der Veranstaltung insgesamt möglicherweise auch nur geringfügige Straftaten vorkommen könnten. Die Möglichkeit eines Handtaschendiebstahls ist bei keiner öffentlichen Veranstaltung auszuschließen. In der Konsequenz kann jeder, der auf ein öffentliches Fest geht, etwa den Dom, Objekt von Video- oder Tonaufzeichnungen werden.

Diese Regelung sollte vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zur Unzulässigkeit verdachtsloser Videoüberwachung von Versammlungen überdacht werden. Zwar liegt kein Eingriff in Art. 8 GG, sondern außerhalb einer Versammlung ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht vor (Art. 2

Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Jedoch ist der von den Gerichten hervorgehobene Einschüchterungseffekt auch hier zu verzeichnen. Daher ist eine Regelung vorzuziehen, die allgemeine Bild- und Tonaufzeichnungen in Echtzeit ohne Aufzeichnung allgemeiner zulässt, eine Aufzeichnung aber erst, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten begangen werden. Dies würde zu einer Harmonisierung mit § 8 S. 3 und 4 führen, wonach die Aufzeichnungen spätestens nach einem Monat zu löschen sind, wenn nicht Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person künftig Straftaten begehen wird.

**Kommentar [JD1]:** Tonaufzeichnungen ohne Aufzeichnung? Besser vllt Tonaufnahme ohne Aufzeichnung.

Auf die Einhaltung des rechtstaatlichen Gebotes ist großer Wert zu legen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Rechtsfragen der Gewährleistung von Sicherheit verdeutlicht dies immer wieder. Die Erwähnung der wiederholten Begehung von Straftaten der Straßenkriminalität wird den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes nicht gerecht. Die Formulierung bedarf der Konkretisierung.

#### 4. Kfz-Kennzeichenerfassung (§ 8a)

Im Hinblick auf die Erfassung von Kfz-Kennzeichen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11.3.2008 (BVerfGE 120, 378, 1 BvR 2074/05, 1254/07) zu den einschlägigen Regelungen der Länder Hessen und Schleswig-Holstein die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisiert. Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass ein Betroffensein erst dann vorhanden ist, wenn sich das behördliche Interesse an den betroffenen Daten verdichtet. Wenn die Datenerfassung keinen Gefährdungstatbestand begründe, liege kein Eingriff vor. Falls daher der Abgleich der erfassten Kfz-Kennzeichen unverzüglich und automatisiert erfolge und die Daten sogleich wieder gelöscht werden, handele es sich nicht um einen Eingriff (Abs.Nr. 68). Ein Eingriff liege aber dann vor, wenn das Kfz-Kennzeichen im Speicher festgehalten wird und damit Grundlage weiterer Maßnahmen sein kann (Abs.Nr. 69).

Der Zweck einer Vorschrift über die Kennzeichenerfassung hat erhebliche Auswirkungen auf die Beurteilung ihrer Verfassungsmäßigkeit. Nach Ansicht des BVerfG liegt in einer Regelung, die lediglich der Suche nach gestohlenen Fahrzeugen dient eine geringere Persönlichkeitsrelevanz. Gleiches gilt für den Zweck der Suche nach einem prinzipiell bekannten Personenkreis (Abs. 83). Dagegen begründet die Nutzung der Daten zu weiteren Zwecken eine erhöhte Grundrechtsrelevanz (Abs. 85).

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kommen für eine verfassungskonforme Regelung über das Erfassen von Kfz-Kennzeichen zwei Modelle in Betracht:

- Enge Voraussetzungen, also nur Schutz hochwertiger Rechtsgüter und hohe Eingriffsschwellen, dann weiter Verwendungszweck möglich (§ 36a BbgPolG).
- Weite Voraussetzungen, niedrige Eingriffsschwellen, dann aber enger Verwendungszweck, der nicht eingriffsintensiv ist – dies ist das vorliegende Modell

Das Bundesverfassungsgericht führt 3 Regelungsebenen an, auf denen eine Eingrenzung erreicht werden kann, die letztlich zu einer verfassungsgemäßen Regelung führen kann.

- Auf der Ebene der Voraussetzungen für die Erfassung bedient sich § 8a des Modells, wonach weite Voraussetzungen mit engen Verwendungszwecken verknüpft sein müssen. Der Begriff der Verhütung von Anschlussstraftaten ist ungenau, da er einen Übergang von der niedrigschwelligen Maßnahmenbewertung in weitere Maßnahmen beinhaltet.

- Auf der Ebene der Aufnahme in den Datenbestand soll § 8a Abs. 2 einengende Voraussetzungen beinhalten. Dabei verweist die Vorschrift u.a. auf Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Über eine weitere Eingrenzung der Zwecke könnte die Vorschrift ihren Grad an Bestimmtheit noch erhöhen
- Auf der Ebene der Verwertung unterscheidet § 8a Abs. 3 den Trefferfall vom Nichttrefferfall und zieht nachvollziehbare Konsequenzen.

Die Vorschrift erscheint vom Gesamtkonzept her vor dem Hintergrund der Einschätzungen des Bundesverfassungsgerichts als haltbar. Sie bedarf insbesondere in der Bestimmung der Verwendungszwecke im Rahmen des Abgleichs der Nachbesserung.

#### 5. Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel (§ 10)

Der Richtervorbehalt ist nach § 10 Abs. 2 S. 1 und 2 auf das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes beschränkt, greift aber nicht für das Anfertigen von Bildaufnahmen. Dies ist angesichts der Vielfalt und des Öffentlichkeitsbezuges von Bildaufnahmen nachvollziehbar.

Der Schutz besonderer Vertrauensverhältnisse in § 10 Abs. 3 S. 1 umfasst grundsätzlich alle in §§ 53 und 53a Strafprozessordnung erfassten Personengruppen, wenn in ein Berufsgeheimnis eingegriffen wird. Das ist zu begrüßen. Es sollte aber klargestellt werden, dass die nach § 53 Abs. 1 Nr. 5 Strafprozessordnung in Presse und Rundfunk tätigen Personen insoweit geschützt sind, als der einem Berufsgeheimnis gleich stehende Informantenschutz betroffen ist und damit das Vertrauensverhältnis besonders schützenswert ist (vgl. § 10a Abs. 5 S.4, der von dieser Gleichstellung ausgeht).

#### 6. Akustische Wohnraumüberwachung (§ 10a)

Die Konzeption des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung geht davon aus, dass der Kernbereichsschutz Gegenstand der Abwägung sein kann. Konsequenz ist, dass die Überwachung zunächst immer beginnen kann. Erst wenn während der Überwachung der Kernbereich berührt wird, greifen Schutzvorkehrungen nach § 10 Abs. 3. Im Regelfall des Zweifels, ob der Kernbereich betroffen ist, kann die Aufzeichnung automatisiert fortgesetzt werden und dann dem Gericht zur Prüfung vorgelegt werden. Die Aufzeichnung kann auch nicht automatisiert weiter gehen, wenn die Gründe vermutlich nicht mehr vorliegen, die zur Unterbrechung oder Automatisierung geführt haben. Der Gesetzgeber verankert damit das Prinzip des trial and error. Dies dürfte grundsätzlich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang stehen (BVerfG vom 20. Oktober 2011, 2 BvR 236/08, 237/08, 422/08, EuGRZ 2011, 696, Abs. Nr. 210 ff., 217 ff.). Das BVerfG hält es, allerdings im Zusammenhang der Strafverfolgung, für zulässig, den Zugriff auf die Daten nicht von vornherein zu unterlassen. Dann ist aber für einen hinreichenden Schutz in der Auswertungsphase zu sorgen. Die Folgemaßnahmen der § 10 Abs. 3 S. 6 ff., insbesondere das Verwertungsverbot und das Lösungsgebot im Hinblick auf Daten, die den Kernbereich betreffen, sind insoweit zu begrüßen.

## 7. Telekommunikationsüberwachung (§ 10b) und Quellen-Telekommunikationsüberwachung (§ 10c)

In § 10b Abs. 1 S. 1 soll wohl der Satzteil „in Datenspeichern“ gestrichen werden. Alle in Netzen abgelegten Inhalte können Gegenstand der TKÜ-Maßnahmen sein. Diese Maßnahmen greifen damit auch etwa im Rahmen des Cloud Computing.

Den Kernbereichsschutz gewährleistet der in § 10b Abs. 1 S. 3 enthaltene Verweis auf den § 10 Abs. 3 Sätze 1 bis 5. Ein Verweis auf das Verwertungsverbot und das Lösungsgebot sowie die Dokumentationspflicht in § 10 Abs. Sätze 6 bis 8 erfolgt nicht. Hier greift dann § 10e Abs. 3 S. 5. Diese Regelungstechnik erscheint nicht sehr transparent.

Die Regelung der Quellen-TKÜ in § 10c ist gelungen, wenn denn dieses Instrument eingeführt werden soll. Hier liegen die Unwägbarkeiten in der Technik, die klare Begrenzungen der Eingriffstiefe erschwert. Es könnte sein, dass eine Quellen-TKÜ nur dann realisierbar ist, wenn man das Risiko in Kauf nimmt, dass mehr Daten übertragen werden können, als es vom Zweck der Vorschrift getragen ist.

## 8. Mitwirkung in der Europäischen Polizeilichen Kooperation

Die Regelungen zu Datenverarbeitung und Datenübermittlung zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI, der sog. „Schwedischen Initiative“, erfüllen die Verpflichtung zur Umsetzung. Ihre Einzelheiten scheinen überwiegend den Anforderungen der Vorgabe gerecht zu werden.

## 9. Öffentlichkeitsfahndung (§ 21 Abs. 2)

An die Veröffentlichung personenbezogener Daten zur Gefahrenabwehr sind hohe Anforderungen zu stellen. Die Regelung fordert auch eine qualifizierte Gefahr. Dennoch ist Wert darauf zu legen, eine Prangerwirkung zu vermeiden. Der Begriff der Warnung erscheint insoweit neben den Zwecken der Ermittlung der Identität oder des Aufenthalts missverständlich und verzichtbar. So sollen etwa Personen, die aus der Sicherungsverwahrung entlassen wurden, gerade nicht in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, um den Resozialisierungszweck nicht zu gefährden. Wenn Identität und Aufenthalt einer Person den Behörden bekannt sind, sind rechtsstaatlich tragfähige Gründe für eine präventive Warnung nicht ersichtlich. Die Öffentlichkeitsfahndung zur Strafverfolgung erfolgt gem. § 131b StPO.

## 10. Rasterfahndung (§ 23)

In seinem Beschluss vom 4.4.2006 zu den verfassungsrechtlichen Schranken der Rasterfahndung hat das Bundesverfassungsgericht die Art. 10 und Art. 13 GG als spezielle Ausprägungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung eingeordnet und die zu diesen Grundrechten entwickelten Maßstäbe folgerichtig auf das allgemeine Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angewendet (BVerfGE 115, 320, 1 BvR 518/02; s.auch BVerfG, Beschl.v.23.5.2006, DVBl. 2006, 901). Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon aus, dass für eine Rasterfahndung eine konkrete Gefahr für hochwertige Rechtsgüter ausgehen muss und ändert den Wortlaut des § 23 entsprechend. Zutreffend wird auf die Nutzung des Instruments zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten verzichtet. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sich eine Rasterfahndung nicht zur schnellen Bekämpfung einer Gefahr eignet. Sie scheidet zur Aufklärung im Vorfeld der Gefahr aus und wenn die Prof. Kugelmann

Gefahr konkret ist, kommt sie regelmäßig zu spät und ist ungeeignet. Die Vorschrift dürfte daher in der Praxis leer laufen.

### III. Aches Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

#### 1. Aufenthaltsverbot, Kontakt- und Näherungsverbot (§ 12b)

Die Befristungen der Maßnahmen sollen die Wirkungen des Grundrechtseingriffs minimieren. Dies ist für § 12b Abs. 3 mit der 10-Tages-Frist gelungen. Als Maßnahme der Gefahrenabwehr ist das Aufenthaltsverbot nach § 12b Abs. 2 auf die Dauer des Bestehens der Situation begrenzt, in der die Verhütung einer Straftat möglich ist. Dafür waren 12 Monate nicht vertretbar, 6 Monate ist eine am Rande des noch Vertretbaren befindliche Dauer. Allenfalls durch die zeitliche Beschränkung im Einzelfall könnte diese Regelung vor einer Einschätzung als unverhältnismäßig gerettet werden. Vorzugswürdig ist eine Verminderung auf 3 Monate.

#### 2. Gewahrsam (§ 13)

In der Vornahme eines Gewahrsams zur Verhinderung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit liegt ein systemarer Bruch. Die teils erhebliche Unschärfe der Tatbestände des Ordnungswidrigkeitenrechts wird damit gerechtfertigt, dass als Rechtsfolge lediglich die Verhängung einer Geldbuße in Frage kommt. Knüpft aber ein Eingriff in die körperliche Bewegungsfreiheit des Art. 2 Abs. 2 GG an eine Ordnungswidrigkeit an, trägt diese Begründung nicht. Die Eingrenzung, welche Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit sind, dürfte abstrakt schwer zu leisten sein. Wenn das Verhalten die Allgemeinheit erheblich berührt, ist es Sache des Gesetzgebers, es unter Strafe zu stellen. Dann liegt eine Straftat vor. Der Exekutive sollte diese Bestimmung nicht nach Maßgabe des vom Opportunitätsprinzip gekennzeichneten Ordnungswidrigkeitenrechts zustehen können. Auf den Passus in § 13 ist zu verzichten.

#### 3. Amtshandlungen auf fremdem Territorium

Die Umsetzung des Prüm-Beschlusses 2008/615/EG in §§ 30a, 30b ist europarechtlich geboten und zu begrüßen. Sie betrifft konkrete Amtshandlungen von Beamtinnen und Beamten. Zu beachten ist, dass Bedienstete der Behörden anderer Mitgliedstaaten im Hamburg Amtshandlungen vornehmen können. Die Berichtspflicht des Senats gegenüber der Bürgerschaft ist zu begrüßen.

**Prof. Dr. iur. Martin Kutscha**  
Professor für Staats- und Verwaltungsrecht  
an der  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin

30. Jan. 2012

## **Zusammenfassung der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften (Bürgerschaftsdrucksache 20/1923)**

### **1) Einheitliches Polizeigesetz**

Die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten bildet heutzutage einen Schwerpunkt des polizeilichen Handelns.<sup>1</sup> Die Aufspaltung des Hamburger Polizeirechts in zwei Gesetze (SOG und PoIDVG) ist deshalb heute kaum noch vertretbar, nicht zuletzt, weil beide Gesetze nicht ohne zahlreiche gegenseitige Querverweise auskommen und damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit im Interesse der betroffenen Bürger und Bürgerinnen<sup>2</sup> kaum mehr entsprochen wird. Die Zusammenfassung sämtlicher, auch der informationellen Eingriffsbefugnisse der Polizei in einem Hamburger Polizeigesetz wird deshalb empfohlen.

### **2) Videoüberwachung öffentlicher Plätze (§ 8 III PoIDVG-E)**

Der Nutzen von Videoaufnahmen für das Ermittlungsverfahren bei bestimmten Straftaten lässt sich kaum bestreiten, während die Eignung der Videoüberwachung öffentlicher Plätze zur Verhütung von Straftaten durchaus zweifelhaft ist. Wie eine empirische Untersuchung gezeigt hat, gab es seit Einführung der Videoüberwachung an der Reeperbahn sogar einen deutlichen Anstieg von Straftaten wie insbesondere Körperverletzungen.<sup>3</sup> Die Begriffskombination „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ suggeriert mithin mehr, als die Polizei halten kann, und verwischt die Grenzen zwischen präventivem und repressivem Handeln.<sup>4</sup> Im Übrigen entspricht der vage Begriff der „Straßenkriminalität“ nicht dem Gebot der Tatbestandsbestimmtheit – welche Straftaten können sich schließlich *nicht* auf einer Straße ereignen, vom Mord (§ 211 StGB) bis zur Körperverletzung im Amte (§ 340 StGB)?

### **3) Kernbereichsschutz (§§ 10a, 10b PoIDVG-E)**

Nach der geplanten Neuregelung der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen (vulgo „Großer Lauschangriff“) sowie der Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation soll der Schutz des

<sup>1</sup> Vgl. nur *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 160.

<sup>2</sup> Ausführlich dazu BVerfGE 110, 33 (52 ff.); *Roggan/Kutscha* (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl. 2006, S. 69 ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Schnabel*, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume nach § 8 III HbgPoIDVG am Beispiel der Reeperbahn-Entscheidung des OVG Hamburg, NVwZ 2010, 1457 (1459).

<sup>4</sup> Vgl. Im Einzelnen *Roggan/Kutscha* a. a. O., S. 82 ff.

Kernbereichs privater Lebensgestaltung nur für die Auswertungsphase, nicht dagegen für die Erhebungsphase gelten (§§ 10a V, 10b PolDVG-E). Dies wird damit begründet, dass im präventiven Bereich der Schutzanspruch des einzelnen Bürgers aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit mit der Unverletzlichkeit der Wohnung bzw. dem Fernmeldegeheimnis kollidiere und deshalb das Risiko einer Kernbereichsverletzung in Kauf genommen werden dürfe.<sup>5</sup> Damit wird der gemäß Art. 1 I GG absolut geschützte Kernbereich privater Lebensgestaltung einer Abwägung mit anderen Rechtsgütern unterzogen.<sup>6</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche Abwägung jedoch generell unzulässig, also sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Prävention.<sup>7</sup> Die Menschenwürde ist eben nicht abwägbar, „vor allen Dingen auch nicht wegwägbar“, wie der ehemalige Präsident des Gerichts Papier treffend feststellte.<sup>8</sup>

#### **4) Rasterfahndung (§ 23 PolDVG-E)**

Mit der Neuregelung der Ermächtigung zur Rasterfahndung in § 23 PolDVG soll dem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 2006 Rechnung getragen werden, indem diese Maßnahme an das Bestehen einer (konkreten) Gefahr für bestimmte hochrangige Rechtsgüter geknüpft wird. Das Gericht hat jedoch darüber hinaus bestimmte Anforderungen hinsichtlich der Erfüllung dieser Tatbestandsvoraussetzung gestellt: „Die für die Feststellung einer konkreten Gefahr erforderliche Wahrscheinlichkeitsprognose muss sich auf Tatsachen beziehen. Vage Anhaltspunkte oder bloße Vermutungen ohne greifbaren, auf den Einzelfall bezogenen Anlass reichen nicht aus. (...)“.<sup>9</sup> Entsprechende Anforderungen im Hinblick auf die Annahme einer konkreten Gefahr sollten auch in die entsprechende Regelung im Hamburger Polizeirecht aufgenommen werden.

#### **5) Polizeilicher Gewahrsam (§§ 13 ff. SOG-E)**

Die mögliche Dauer einer Freiheitsentziehung soll nach § 13c SOG-E von zwei Wochen auf zehn Tage abgesenkt werden. Aber auch gegen die Dauer von zehn Tagen ergeben sich im Hinblick auf den kurzfristigen Charakter des polizeirechtlichen Gewahrsams Bedenken: Soll die unbestimmte Tatbestandsvoraussetzung einer „unmittelbar bevorstehende(n) Begehung oder Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit (wann liegt diese vor? M. K.) oder einer Straftat“ (§ 13 I Nr. 2 SOG-E) tatsächlich einen Gewahrsam von bis zu zehn Tagen, mithin einen schweren Eingriff in die Freiheit der Person rechtfertigen können? Die Gefahr, dass das Instrument des Gewahrsams als eine Art polizeilicher „Ersatzbestrafung“ für missliebige Demonstranten o. ä. missbraucht wird,<sup>10</sup> besteht danach jedenfalls auch künftig.

#### **6) Transparenz und Kontrolle polizeilichen Handelns**

---

<sup>5</sup> Drs. 20/1923, S. 15 f.

<sup>6</sup> So ausdrücklich auf S. 16 der Gesetzesbegründung.

<sup>7</sup> BVerfGE 109, 279 (Leits. 1) - Lauschangriff; 120, 274 (336) – Online-Durchsuchung; vgl. dazu auch *Kugelmann* a. a. O., S. 189 u. 208; *Kutscha*, Verfassungsrechtlicher Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung - nichts Neues aus Karlsruhe? NJW 2005, 20.

<sup>8</sup> Interview im „Spiegel“ 3/2008.

<sup>9</sup> BVerfG, NJW 2006, 1939 (1947).

<sup>10</sup> Vgl. *Donat*, Polizeiliche Freiheitsentziehung, 2003, S. 8.



Ausgestattet mit weit reichenden Befugnissen zum Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger und Bürgerinnen, gilt die Polizei traditionell als Kern hoheitsrechtlich handelnder Staatsgewalt. Umso höher sind die Anforderungen an Mechanismen wirksamer Kontrolle, sowohl intern als auch durch unabhängige Instanzen „von außen“. Nicht zuletzt, um die für eine wirksame Kontrolle polizeilichen Handelns notwendige Transparenz herzustellen, wurde in den Ländern Berlin und Brandenburg eine persönliche Kennzeichnung von Polizeibediensteten eingeführt – an diesen Vorbildern sollte sich auch Hamburg orientieren.<sup>11</sup> Darüber hinaus ist in Anbetracht der sich zunehmend nachrichtendienstlicher Mittel der verdeckten Datenerhebung bedienenden Polizei („Vernachrichtendienstlichung“) auch die Einrichtung eines entsprechenden parlamentarischen Kontrollausschusses oder einer Kommission unabhängiger Experten zu empfehlen.

---

<sup>11</sup> Vgl. *Aden*, Die Kennzeichnung von Polizeibediensteten, *Die Polizei* 2010, 347.