

Der Senator für Inneres
Contrescarpe 22/24, 28203 Bremen

per E-Mail

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und
Informationsfreiheit
Dr. Melanie Böttger
Arndtstraße 1
27570 Bremerhaven

Auskunft erteilt
Dr. Hendrik Wübbenhorst

Zimmer 104

Tel.: +49 421 361 9097
Fax: +49 421 496 9097

E-Mail: hendrik.wuebbenhorst
@inneres.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens
42-010-10.17/8#3
Mein Zeichen
(bitte bei Antworten angeben)
32

Bremen, 06.12.2017

Ihre Stellungnahme zur Änderung des BremPoIG

Sehr geehrte Frau Dr. Böttger,

für Ihre ausführliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf bedanke ich mich.

Für die kurzfristige Bitte um Stellungnahme bitte ich Sie um Entschuldigung. Bei zukünftigen Gesetzesvorhaben beabsichtige ich, Ihnen mehr Zeit für Ihre Stellungnahme einzuräumen.

Zu Ihrer Stellungnahme nehme ich wie folgt Stellung:

Zu „I. Grundsätzliches“:

Das Bundesverfassungsgericht hält die Maßnahmen nicht nur „nicht grundsätzlich für mit der Verfassung unvereinbar“, sondern setzt ein deutliches Signal, indem es den Gesetzgeber dazu aufruft, sich nicht lediglich auf die bisherigen Vorstellungen zur Abwehr von Gefahren zurückzuziehen. Demnach sei der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt, die dem „tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen“, sondern könne die Gefahrenabwehr für bestimmte Bereiche schon bei der Straftatenverhütung beginnen lassen und die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduzieren (vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 u.a., Rn. 112.).

§ 4a BKAG hat den Begriff der internationalen Straftat durch Bezugnahmen auf Strafnormen definiert. Diesen Ansatz verfolgt auch der vorliegende Gesetzesentwurf. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu an der von Ihnen zitierten Stelle weiter ausgeführt:

„Der Begriff des internationalen Terrorismus ist dabei durch die Aufgabenbeschreibung des § 4a Abs. 1 BKAG [...] auf spezifisch charakterisierte Straftaten von besonderem Gewicht begrenzt. Straftaten mit dem Gepräge des Terrorismus in diesem Sinne zielen auf eine Destabilisierung des Gemeinwesens und umfassen hierbei in rücksichtsloser Instrumentalisierung anderer Menschen Angriffe auf Leib und Leben beliebiger Dritter. Sie richten sich gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und das Gemeinwesen als Ganzes. Die Bereitstel-

lung von wirksamen Aufklärungsmitteln zu ihrer Abwehr ist ein legitimes Ziel und für die demokratische und freiheitliche Ordnung von großem Gewicht [...]“

Diesen Ansatz verfolgt daher auch der vorliegende Gesetzesentwurf mit der Aufnahme entsprechender Katalogtaten in § 2 Nummer 6 BremPolG-E, soweit die Befugnisse zur Abwehr dieser Gefahren eingeführt/angepasst werden sollen. Soweit dies allerdings nicht der Fall ist oder diese Befugnisse bereits bestanden (vgl. § 29 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 BremPolG-E bzw. § 23 BremPolG) wird hierauf nicht abgestellt. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach § 33 f Abs. 2 BremPolG-E stellt ebenfalls auf die Begehung terroristischer Straftaten ab (vgl. § 33f Abs. 2 Nummer 1 BremPolG-E i.V.m. § 8 PassG i.V.m. § 7 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 10 PassG: Ein Pass [...] kann dem Inhaber entzogen werden, wenn Tatsachen bekanntwerden, dass der Passinhaber die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet bzw. eine in § 89a des Strafgesetzbuchs beschriebene Handlung vornehmen wird. § 33d Nummer 1 Variante 1 BremPolG-E stellt in der Tat nicht auf die Terrorabwehr ab, anders als § 33d Nummer 1 Variante 2 BremPolG-E. Insoweit gilt ebenfalls wie für § 33c Ansatz 3 Nummer 2 BremPolG-E, dass diese Maßnahmen aus anderen Gründen in Betracht kommen. Die Besonderheit liegt bei der Terrorabwehr vielmehr darin, dass der Zeitpunkt des Eingreifens – mit Billigung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – weiter nach vorne verlagert wird als bei Gefahren aus anderen Quellen.

Zu „I. 1. Strukturänderung des Polizeirechts“:

Mit dem Begriff der terroristischen Straftat geht keine Änderung des Polizeirechts einher. In Anlehnung an den bereits bestehenden Begriff der „Straftat von erheblicher Bedeutung“ wird ein weiterer Begriff zur Präzisierung und Bezugnahme eingeführt. Insoweit handelt es sich lediglich um eine Präzisierung des Begriffs aus polizeirechtlicher Sicht, ohne dass hiermit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Frage gestellt wäre. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 GG unterfällt das Strafrecht der konkurrierenden Gesetzgebung. Mit der Definition der terroristischen Straftat wird – ebenso wenig wie mit den Definitionen der „Straftat von erheblicher Bedeutung“ (§ 2 Nr. 5 BremPolG) oder der „Straftat“ (§ 2 Nr. 4 BremPolG) – Strafrecht normiert, sondern Polizeirecht. Die seit 1983 in § 2 Nummer 4 BremPolG bestehende Definition der „Straftat“ hat nach meinen Erkenntnissen zu keiner entsprechenden Beanstandung geführt.

Das BKA kann die (präventivpolizeiliche) Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus wahrnehmen, soweit ein Bundesbezug oder landesübergreifender Bezug vorliegt (vgl. § 5 Abs. 1 BKAG 2018). Weder ist diese Zuständigkeit zwingend noch gilt sie für Maßnahmen mit Landesbezug. Das BKAG 2018 stellt in § 5 Abs. 2 klar, dass die Befugnisse der Länder und anderer Polizeibehörden des Bundes unberührt bleiben.

Zu „I. 2. Einführung von Telekommunikationsbefugnissen (TK-Befugnisse)“:

Bremen ist inzwischen eines der wenigen Bundesländer, die über keine präventivpolizeiliche Regelung zur TKÜ verfügen. Soweit andere Bundesländer ebenfalls noch nicht über entsprechende Regelungen verfügen, werden diese oder ein Großteil von ihnen nach derzeitigem Stand ebenfalls entsprechende Regelungen einführen. Die Befugnis zur präventiven TKÜ ist nicht vom Bestand des neuen Rechendienstleistungszentrums abhängig.

Die Berichtspflicht des § 36 gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollausschuss als dem zuständigen Gremium innerhalb der Bürgerschaft für verdeckte Maßnahmen wird, ebenso wie für die anderen verdeckten Maßnahmen, über Anzahl und Anlass der TKÜ Bericht erhalten.

Zu „I. 3. Teilweise Anpassung an die Rechtsprechung“:

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Übernahme der vom Bundesverfassungsgericht selbst formulierten Tatbestandskonkretisierungen bestehen nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat die verwendeten Formulierungen selbst gewählt und auch der Bundesgesetzgeber hat die Formulierung in § 49 BKAG 2018 übernommen. Im Sondervotum des Bundesverfassungsrichters Eichberger zum BKAG-Urteil spricht dieser von einer „gelungene[n] Präzisierung des Gefahrbegriffs im Vorfeldbereich

der Straftatenverhütung“. Durch die Übernahme dieser Formulierung kann im Übrigen zukünftig auf die zum BKAG 2018 ergehende Rechtsprechung abgestellt werden und hierdurch umso eher die Rechtssicherheit gesteigert werden. Diese Ausführungen beziehen sich zugleich auch auf Ihre diesbezüglichen Anmerkungen zu § 33f BremPolG-E.

Die weiter gehenden datenschutzrechtlichen Anforderungen, die u.a. aus dem o.g. Urteil des Bundesverfassungsgericht zum BKAG und aus dem europäischen Datenschutzrecht folgen, werden, wie in der Übersendungs-E-Mail angekündigt, im Rahmen des nächsten Gesetzesänderungspakets gemeinsam umgesetzt. Der Vorteil dieses Vorgehens besteht darin, die datenschutzrechtlichen Anforderungen aus dem nationalen Recht gemeinsam und einheitlich mit dem Europarecht umzusetzen. Insoweit betreffen die von Ihnen angesprochenen Regelungsbedarfe z.T. auch andere Befugnisse, sodass eine einheitliche Regelung auch insoweit geboten ist. Insoweit werden u.a. die hypothetische Datenenerhebung, die Berichtspflichten gegenüber den Betroffenen und anderen Stellen sowie die Auswirkungen aus möglichen Änderungen im Telemedien- und Telekommunikationsgesetz im nächsten Gesetzgebungspaket einheitlich geregelt.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt nicht, dass eine Regelung besteht, in welcher die Kumulation verdeckter Maßnahmen geregelt wird. Vielmehr verlangt es eine entsprechende Dokumentation von Eingriffen und die Sicherstellung, dass nicht verschiedene zuständige Stellen unabhängig voneinander doppelt in die Grundrechte eingreifen (s. BVerfG, 12.04.2005 – 2 BvR 581/01, juris Rn. 61 ff.). Diesem Umstand wird im Übrigen bereits durch vielfältige Dokumentationsverpflichtungen und Abstimmungen zwischen den Sicherheitsbehörden hinreichend Rechnung getragen.

Zu „I. 4. Zitiergebot“:

Die Inhalte von § 9 BremPolG wurden in § 9 BremPolG-E entsprechend Ihres Hinweises wiederholt. Aufgrund der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts und der nicht finalen Eingriffsabsicht, wird die Versammlungsfreiheit auch weiterhin nicht genannt.

Zu „I. 5. Abweichung vom Verwaltungsgericht“:

Das Grundgesetz verlangt lediglich, dass ein Gericht angerufen kann. Es macht keine Vorgaben zu den Gerichtswegen (oder dem Instanzenzug). Daher ist es Rheinland-Pfalz beispielsweise auch möglich, entsprechende Maßnahmen der ordentlichen- oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzuordnen. Der Gesetzesentwurf bleibt in der bestehenden Systematik, die für die anderen verdeckten oder freiheitsentziehenden Maßnahmen zuständigen ordentlichen Gerichte auch insoweit für zuständig zu erklären.

Zu „I. 6. Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 und Verordnung (EU) 2016/679“:

Nach Artikel 2 Abs. 2 lit. d) findet die DSGVO keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Damit nimmt diese Norm direkten Bezug auf den Anwendungsbereich der sog. JI-Richtlinie (RL EU 2016/680). Nach deren Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 gilt diese Richtlinie für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Insoweit umfasst die Richtlinie auch die von Ihnen genannten Fälle nicht-straftatenbezogener Gefahrenabwehr (z.B. Suizidfälle) oder den (subsidiären) Schutz privater Rechte und ist die DSGVO auf diese Fälle nicht anwendbar. Diese Fallgruppen fallen in den Bereich der Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit. Insoweit stellt die Vorbemerkung Nr. 12 der Richtlinie auch klar, dass

„die Tätigkeiten der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden [...] hauptsächlich auf die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten ausgerichtet [sind], dazu zählen auch polizeiliche Tätigkeiten in Fällen, in denen nicht von vornherein bekannt ist, ob es sich um Straftaten handelt oder nicht.“

Im Übrigen wird auf unser Gespräch vom 23.11.2017 Bezug genommen.

Zu „I. 7. Umgang mit Protokolldaten“:

Die von Ihnen angesprochenen Stellen in § 33e Abs. 4 S. 6 BremPolG-E und § 33e Abs. 6 BremPolG-E regeln nicht die Verwendung von Protokolldaten, sondern von Daten, die keinen unmittelbaren Bezug zu den der Anordnung zugrunde liegenden Gefahren haben – und dies auch nur unter engen Voraussetzungen zum Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter. Die Formulierung in § 33f Abs. 4 BremPolG-E haben wir angepasst.

Zu „I. 8. Redaktionelle Hinweise“:

§ 33e und § 33f BremPolG-E regeln die Modalitäten für unterschiedliche Befugnisse (TKÜ und EAÜ). Die von Ihnen angesprochenen § 33f Abs. 6 und 7 BremPolG-E regeln lediglich die Inhalte von Antrag und Anordnung. Die weitergehenden Regelungen sind ebenso wie bei § 33e BremPolG-E in anderen Absätzen geregelt.

Zu „II. – zu § 29 Absatz 3 und 4 BremPolG-E“:

Die Streichung zur Befugnis der Aufbewahrung von Videodaten nach § 29 Abs. 3 Nr. 2 – 4 BremPolG-E auch für Ordnungswidrigkeiten in § 29 Abs. 4 S. 3 BremPolG-E haben wir aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorgenommen.

Zu „II. – zu § 33a BremPolG-E“:

Mit der Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation von Dritten nach § 33a Abs. 3 S. 2 BremPolG-E soll verhindert werden, dass z.B. Hintermänner das Startsignal für terroristische Anschläge geben können. Da nicht stets technisch ausgeschlossen werden kann, dass auch Dritte infolge der Abschaltung betroffen sein könnten, etwa wenn mehrere Mobilfunkgeräte oder Telekommunikationsanschlüsse in Gebäuden betroffen sind, ergänzt Satz 2 diese Regelung. Dies kann von Bedeutung sein, wenn bekannt ist, dass ein Sprengsatz per Mobilfunk ferngezündet werden soll, aber das Gerät des Störers nicht ermittelt werden konnte. Bei Geisellagen kann durch diese Maßnahme verhindert werden, dass sich die Täter untereinander austauschen.

In diesen Fällen würde zur Vermeidung der Realisierung der Gefahr unter den engen Voraussetzungen des § 33a Abs. 3 S. 2 BremPolG-E die Telekommunikation auch nicht direkt beteiligter Dritter unterbrochen werden dürfen. Allerdings muss diese Maßnahme erforderlich sein, was bedeutet, dass andere gleich geeignete Mittel zur Zweckerreichung nicht zur Verfügung stehen. Zudem greift diese Befugnis nur zum Schutz der dort genannten sehr hochrangigen Rechtsgüter.

Den Hinweisen aus der von Ihnen zur Quellen-TKÜ angesprochenen Gesetzesbegründung des BKAG a.F. bzw. des BKAG-Urteils des Bundesverfassungsgerichts trägt der Gesetzesentwurf bereits Rechnung.

zu „II. – zu § 33b BremPolG-E“:

Die Benennung des Zeitraums ist bereits in § 33b Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BremPolG-E geregelt. Soweit auch der Endzeitpunkt in der Dokumentation genannt werden soll, so ist der tatsächliche Endzeitpunkt bereits über die Nennung des Zeitraums erfasst und der geplante Endzeitpunkt bereits Gegenstand der Anordnung. Eine weitergehende Dokumentation oder Doppelerfassung des Endzeitpunkts ist gesetzlich nicht erforderlich.

Zu „II. – zu § 33d BremPolG-E“:

Die Nutzung der Daten gemäß § 33d Absatz 1 Satz 2 BremPolG-E ist – wie in der Gesetzesbegründung genannt – z.B. für die PIN und PUK nach § 23 erlaubt (ohne Nennung des Gesetzes, da sich der Paragraph im selben Gesetz, d.h. im Bremischen Polizeigesetz, befindet).

zu „II. – zu § 33e BremPolG-E“:

§ 33e Abs. 1 S. 4 HS. 2 BremPolG-E wurde gestrichen. Sollten die auf Grundlage einer Eilentscheidung der Behördenleitung erhobenen Protokolldaten für die Strafverfolgung benötigt werden, hat die Polizei die richterliche Bestätigung herbeizuführen.

In Abs. 3 wurde in Anlehnung an § 33f Abs. 7 BremPolG-E der Gesetzestext als Aufzählung ausgestaltet und Art, Umfang und Dauer der Maßnahme als Inhalt der Anordnung verpflichtend aufgenommen.

Durch die Bezugnahme auf „§§ 33a, 33b und 33c“ wird bereits hinreichend deutlich, dass auch auf § 33a Abs. 3 BremPolG-E Bezug genommen wird.

Anordnungen nach § 33c Absatz 1 BremPolG-E werden nun ebenfalls auf maximal drei Monate beschränkt. Die Anordnung zur Erhebung der Verkehrsdaten wird ebenfalls auf drei Monate beschränkt. § 33e Abs. 3 S. 5 BremPolG-E wurde entsprechend ergänzt. Der Redaktionsfehler in § 33e Abs. 3 S. 5 BremPolG-E wurde korrigiert.

Die von Ihnen angesprochene Befristung der Quellen-TKÜ auf zunächst höchstens drei Monate ist bereits in S. 3 normiert. Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung legen dar, dass diese höchstzulässige Anordnungsdauer einer sehr strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen ist. Eine weitergehende Beschränkung unmittelbar in der Norm ist nicht erforderlich.

Die Dokumentation der Zweckänderung ist derzeit nicht vorgesehen. Die Daten sind bereits als aus der präventiven polizeilichen TKÜ stammend gekennzeichnet (Abs. 4 S. 1). Im Falle ihrer Verwertung im Strafprozess oder anderweitigen Verwendung (vgl. Abs. 4 S. 3 oder 6) wäre ihre Herkunft bereits dargelegt.

In Abs. 4 wurde bereits geregelt, dass die Weitergabe der Daten zur Strafverfolgung nur zulässig ist, wenn die Datenerhebung auch nach den strafprozessualen Voraussetzungen möglich gewesen wäre. Dieser Ansatz findet sich bereits in § 36b Abs. 9 S. 2 BremPolG. Insoweit wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen bereits genügt. Eine Normierung zum Schutz bestimmter Rechtsgüter o.ä. verlangt das Bundesverfassungsgericht nicht.

Das von Ihnen beschriebene unklare Verhältnis von § 33e Absatz 4 und Absatz 6 jeweils Satz 5 und Satz 6 BremPolG-E kann leider nicht nachvollzogen werden.

Die Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht in § 33e Abs. 5 S. 2 BremPolG-E i.V.m. § 33 Abs. 5 S. 5 BremPolG entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen soweit die TKÜ betroffen ist. Das Bundesverfassungsgericht formuliert selbst an der von Ihnen zitierten Stelle, dass der Gesetzgeber Ausnahmen in Abwägung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern Dritter vorsehen könne. Denkbar seien Ausnahmen von den Benachrichtigungspflichten etwa, wenn die Kenntnis von der Maßnahme dazu führen würde, dass diese ihren Zweck verfehlt (vgl. § 33 Abs. 5 S. 5 Nr. 1 BremPolG), wenn die Benachrichtigung nicht ohne Gefährdung von Leib und Leben einer Person geschehen kann, oder wenn ihr überwiegende Belange einer betroffenen Person entgegenstehen (beide § 33 Abs. 5 S. 5 Nr. 2 BremPolG) oder weil durch die Benachrichtigung von einer Maßnahme, die keine weiteren Folgen gehabt hat, der Grundrechtseingriff noch vertieft würde. Ob die weitergehenden Anforderungen aus der zitierten Rechtsprechung eine grundsätzliche Anpassung der Benachrichtigungspflichten erfordern (dauerhafte Überprüfung, Absehen bei unverhältnismäßigem Aufwand) ist aufgrund der Bedeutung auch für andere verdeckte Maßnahmen Gegenstand des nächsten Änderungspakets.

zu „II. – zu § 33f BremPolG-E“:

Die Weiterverarbeitung der Aufenthaltsdaten nach § 33f Abs. 3 S. 9 Nr. 4 BremPolG-E (zur Abwehr einer erheblichen gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person) kommt bei-

spielsweise in Betracht, wenn anhand der Aufenthaltsdaten festgestellt werden kann, dass die Person offenbar beabsichtigt, sich einer Person zu nähern, der gegenüber sie zuvor Drohungen ausgesprochen hat oder sich häufig an Orten aufhält, die besonders gefährdet sind. Im Zusammenhang mit weiteren Erkenntnissen könnten hieraus entsprechende Schlüsse gezogen werden.

Da der Begriff des Bewegungsbildes nicht hinreichend definiert ist und der rechtliche Rahmen insbesondere mittels Rechtsprechung hierzu herausgearbeitet wird, sehe ich derzeit davon ab, Bewegungsbilder – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – bereits jetzt als unzulässig auszuschließen.

Für Ihre Hinweise und Anmerkungen bedanke ich mich. Ich hoffe, dass meine Stellungnahme die Entscheidungen zu Ihren Empfehlungen und Anmerkungen hinreichend verdeutlicht.

Freundliche Grüße

Im Auftrag



Dr. Wilkenhorst