



HESSISCHER LANDTAG

06. 05. 2008

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

für ein Zehntes Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat in jüngerer Zeit mehrere Entscheidungen zur Vereinbarkeit von Sicherheitsgesetzen mit Bürgerrechten getroffen. Zu nennen sind hier insbesondere die Urteile zur akustischen Wohnraumüberwachung, vorbeugenden Telefonüberwachung, zur Rasterfahndung, zur Online-Durchsuchung und zur automatischen Erfassung von Kfz-Kennzeichen.

Aus diesen Entscheidungen ergibt sich nach wie vor aktueller Reformbedarf im hessischen Polizeirecht. Insbesondere ist der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung postulierte Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung für die akustische Wohnraumüberwachung und für die Telekommunikationsüberwachung sicherzustellen. Ferner besteht nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 - zur Rasterfahndung Anpassungsbedarf. Zuletzt hat das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07 - die hessische Regelung zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Auch insoweit besteht aktueller Reformbedarf.

B. Lösung

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird ein verfassungskonformes Polizeirecht in Hessen geschaffen. Die Möglichkeit zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen wird durch Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage, die die verfassungsgerichtlichen Vorgaben umsetzt, ermöglicht.

C. Befristung

Das Gesetz ist bereits bis 31. Dezember 2009 befristet.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen nicht verfassungskonformen Rechtslage. Verzicht auf die Möglichkeit der automatisierten Überprüfung von Kfz-Kennzeichen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in stärkerem Maße betreffen als Männer

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Zehntes Gesetz
zur Änderung des Hessischen Gesetzes
über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)**

Vom

Artikel 1

Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2007 (GVBl. I S. 634), wird wie folgt geändert:

1. § 14 Abs. erhält folgende Fassung:

"(5) Die Polizeibehörden können die Kennzeichen von Fahrzeugen ohne Wissen der Person durch den offenen Einsatz technischer Mittel automatisiert erheben, wenn

1. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person erforderlich ist,
2. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich ist und die Voraussetzungen für eine Identitätsfeststellung nach § 18 Abs. 2 Nr. 1, 3 oder 5 vorliegen oder
3. eine Person oder ein Fahrzeug nach § 17 ausgeschrieben wurde und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die für die Ausschreibung relevante Begehung von Straftaten unmittelbar bevorsteht.

Die erhobenen Daten können mit zur Abwehr der Gefahr nach Satz 1 gespeicherten polizeilichen Daten automatisch abgeglichen werden. Bei Datenübereinstimmung sind unverzüglich Maßnahmen zur Klärung des Sachverhalts zu ergreifen. Die Erstellung von Bewegungsprofilen ist außer in Fällen des Satzes 1 Nr. 3 unzulässig. Bei Datenübereinstimmung können die Daten polizeilich verarbeitet und im Falle des Satzes 1 Nr. 3 zusammen mit den gewonnenen Erkenntnissen an die ausschreibende Stelle übermittelt werden. Anderenfalls sind sie unverzüglich zu löschen. Der flächendeckende stationäre Einsatz der technischen Mittel ist unzulässig."

2. § 15 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

"(4) In oder aus Wohnungen sowie Arbeits-, Betriebs und Geschäftsräumen mit Ausnahme der in § 53 Strafprozessordnung genannten Berufsgeheimnisträger können die Polizeibehörden ohne Kenntnis der betroffenen Personen Daten nur erheben, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person unerlässlich ist. Wird erkennbar, dass durch die Maßnahme Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden, ist diese sofort abzubrechen. Bereits erlangte Informationen unterliegen einem Verwertungsverbot. § 38 Abs. 7 gilt entsprechend, soweit die Datenerhebung nicht mit technischen Mitteln erfolgt."

3. a) In § 15a wird folgender Abs. 4 (neu) eingefügt:

"(4) Die Maßnahmen dürfen sich nicht gegen die in § 53 Strafprozessordnung genannten Berufsgeheimnisträger richten. Wird erkennbar, dass durch die Maßnahmen Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden, sind diese sofort abzubrechen. Bereits erlangte Informationen unterliegen einem Verwertungsverbot."

- b) Die bisherigen Abs. 4 bis 6 werden Abs. 5 bis 7.

4. § 26 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Die Polizeibehörden können von öffentlichen Stellen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zur Abwehr einer konkreten Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit oder wenn gleichge-

wichtige Schäden für die Umwelt zu erwarten sind, die Übermittlung von personenbezogenen Daten bestimmter Personengruppen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit anderen Datenbeständen verlangen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich und dies auf andere Weise nicht möglich ist."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemein:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. März 2004 (1 BvR 2378/98 und 1 BvR 1084/99) zur akustischen Wohnraumüberwachung (sogenannter "Lauschangriff") unter Bezugnahme auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde festgestellt, dass ein absolut geschützter Kernbereich privater Lebensgestaltung anzuerkennen ist. In diesem Bereich dürfen Maßnahmen zur Überwachung von Wohnraum nicht eingreifen. Eine Abwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes findet insoweit nicht statt. Mit Beschluss vom gleichen Tag (1 BvF 3/92) hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit Regelungen des Außenwirtschaftsgesetzes auch für die Telekommunikationsüberwachung festgestellt, dass der Gesetzgeber die Grundsätze der Entscheidung zur akustischen Wohnraumüberwachung auch in diesem Bereich zu beachten hat.

Ferner hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) zur präventiven Telekommunikationsüberwachung nach dem niedersächsischen Polizeigesetz an diese Rechtsprechung angeknüpft und klargestellt, dass zwar für die Telekommunikationsüberwachung nicht die für die Wohnraumüberwachung geltenden Anforderungen notwendig sind, wegen des Risikos, dass die Abhörmaßnahme Kommunikation aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst, diese Maßnahme aber allenfalls bei einem besonders hohen Rang des gefährdeten Rechtsguts und einer hohen Intensität der Gefährdung hinzunehmen ist. Erforderlich sind ferner Sicherungen, dass Kommunikationsinhalte des höchstpersönlichen Bereichs nicht verwertet und dass sie unverzüglich gelöscht werden, wenn es ausnahmsweise zu ihrer Erhebung gekommen ist.

Mit Beschluss vom 4. April 2006 (1 BvR 518/02) hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine präventive polizeiliche Rasterfahndung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur dann vereinbar ist, wenn zumindest eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist.

Das hessische Polizeirecht entspricht den genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben zurzeit nicht. Dies hat auch der Hessische Datenschutzbeauftragte wiederholt festgestellt und entsprechende gesetzliche Anpassungen gefordert.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Online-Durchsuchung vom 27. Februar 2008 (1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07) den Kernbereichsschutz von der Erhebungs- in die Auswertungsphase verlagert und vorgegeben, dass Daten mit Kernbereichsbezug unverzüglich gelöscht und ihre Auswertung ausgeschlossen werden müssten, doch erscheint es zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus geboten, im Falle einer erkennbaren Kernbereichsberührung einen sofortigen Abbruch der Überwachungsmaßnahme vorzusehen.

Die hessische Regelung zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen in § 14 Abs. 5 HSOG hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 11. März 2008 (1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07) für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Die Norm genüge nicht dem Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit, da sie weder den Anlass noch den Ermittlungszweck benannte, dem die Erhebung und der Abgleich der Daten dienen sollte. Darüber hinaus genüge die Vorschrift in ihrer unbestimmten Weite auch nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Mit diesem Gesetzentwurf sollen die verfassungsrechtlichen Vorgaben in hessisches Landesrecht umgesetzt werden.

Zu Art. 1:

Nr. 1:

Das Mittel der automatisierten Kennzeichenerfassung soll auch künftig den Polizeibehörden in Hessen zu Zwecken der Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen. Dafür bedarf es einer verfassungskonformen Neuregelung. Die hier vorgeschlagene Regelung orientiert sich an der aktuellen brandenburgischen Regelung, die das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als verfassungskonform bewertet hat (BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11. März 2008, Absatz-Nr. 183). Diese Regelung verbindet eine enge Begrenzung der Eingriffsvoraussetzungen mit einem relativ weit gefassten Verwendungszweck. Sowohl die Datenerhebung als auch die Datenverarbeitung verfolgen ausschließlich Zwecke der Gefahrenabwehr und der Straftatenverhütung. Damit besteht eindeutig eine landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird regelmäßig die Erstellung von Bewegungsprofilen ausgeschlossen und die Einrichtung von Dauer-Kontrollstellen untersagt.

Nr. 2:

§ 15 Abs. 4 in der derzeit geltenden Fassung sieht vor, dass in oder aus Wohnungen Daten erhoben werden können, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person unerlässlich ist. Durch das Achte Gesetz zur Änderung des hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 15. Dezember 2004 (GVBl. I S. 444) wurde Abs. 4 ein Satz 2 angefügt, der vorsieht, dass Erkenntnisse aus dem Bereich privater Lebensgestaltung einem Verwertungsverbot unterliegen. Diese Regelung ist zum Schutze des absolut geschützten Kernbereichs privater Lebensgestaltung nicht ausreichend. Es bedarf weiterer Schutzvorkehrungen. Daher sollen die auch im Strafprozessrecht besonders geschützten Berufsgruppen vom Anwendungsbereich der Vorschrift generell ausgenommen werden. Ferner ist eine Regelung notwendig, die vorsieht, dass im Falle der Berührung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung die Maßnahme sofort abzubrechen ist und neben dem absolut geltenden Verwertungsverbot auch eine Löschungsspflicht gesetzlich angeordnet wird. Die gesetzliche Löschungsverpflichtung ergibt sich bereits aus § 27 HSOG.

Nr. 3:

§ 15a HSOG, der die Datenerhebung durch Telekommunikationsüberwachung regelt, enthält bezüglich des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung derzeit keinerlei Regelung. Daher soll als neuer Abs. 4 eine Regelung aufgenommen werden, die inhaltlich den Schutzvorkehrungen zur Wohnraumüberwachung entspricht. Es werden also auch hier die genannten Berufsgruppen vom Anwendungsbereich ausgenommen sowie eine spezielle Abbruchverpflichtung geschaffen. Die Löschungsverpflichtung ergibt sich auch hier bereits aus § 27 HSOG.

Nr. 4

In seinem Beschluss vom 4. April 2006 stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass eine präventive Rasterfahndung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur vereinbar ist, wenn zumindest eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter besteht. Als bloße Vorfeldmaßnahme entspricht eine solche Rasterfahndung verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Konkret wird festgestellt, dass eine allgemeine Bedrohungslage, wie sie im Hinblick auf terroristische Anschläge seit dem 11. September 2001 in Deutschland durchgehend bestanden hat, für eine solche Maßnahme nicht ausreichend ist. Vorausgesetzt wird vielmehr das Vorliegen weiterer Tatsachen, aus denen sich eine konkrete Gefahr, etwa für die Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Anschläge, ergibt.

In Hessen wurde die entsprechende Regelung in § 26 HSOG im Jahre 2002 dergestalt geändert, dass nicht mehr das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich ist, sondern es genügt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass eine solche Maßnahme zur Verhütung bestimmter schwerer Straftaten erforderlich und dies auf andere Weise nicht möglich ist.

Diese Gesetzesänderung als Reaktion auf die Auslegung der alten Fassung durch das Oberlandesgericht Frankfurt am Main gestaltete die Rasterfahndung zu einer sogenannten Vorfeldmaßnahme um, damit im Zuge der Attentate vom 11. September 2001 die bundesweit durchgeführte Rasterfahndung auch in Hessen umgesetzt werden konnte.

Nach der nunmehr vorliegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es einer erneuten Anpassung des Landesrechts. Künftig ist es zur Anordnung und Durchführung einer Rasterfahndung nicht mehr ausreichend, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass die Maßnahme zur Verhütung der im Gesetz genannten Straftaten erforderlich und dies auf andere Weise nicht möglich ist, sondern stattdessen müssen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die genannten erheblichen Rechtsgüter erforderlich und auf andere Weise nicht möglich ist. Damit wird sichergestellt, dass zwar einerseits keine gegenwärtige, also eine unmittelbar bevorstehende Gefahr gegeben sein muss, andererseits aber das Bestehen einer allgemeinen Bedrohungslage gleichfalls nicht ausreichend ist. Der Begriff der konkreten Gefahr ist ein im Polizeirecht seit Langem verwendeter und eingeführter Begriff, der auch vom Bundesverfassungsgericht mit der dargelegten Bedeutung verwendet wird.

Zu Art. 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 6. Mai 2008

Der Fraktionsvorsitzende:
Hahn