**Schriftlicher Bericht**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/4852

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/5342

Berichterstattung: Abg. Uwe Schünemann (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/5342 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und CDU gegen die Stimmen der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und FDP bei Enthaltung des Vertreters der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich diesem Votum bei Abwesenheit des Ausschussmitglieds der AfD angeschlossen.

Den einzelnen Änderungsempfehlungen liegen folgende Erwägungen zugrunde:

**Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes):**

**Zu Nummer 1 (§ 12 Abs. 6):**

**Zu den Sätzen 1 und 2:**

Der Vorschlag beruht auf der Rechtsprechung des BVerfG. Das BVerfG hat in der Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der automatisierten Kennzeichenkontrollen in Bayern bei der sog. Schleierfahndung einen „konsequenten Grenzbezug“ gefordert (BVerfG, NVwZ 2019 S. 381, 393, Rn. 147). Es hat dabei den Begriff der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ für ausreichend erachtet, um diejenige Kriminalität zu erfassen „die die tatsächlichen und rechtlichen Besonderheiten der Grenzsituation und Grenznähe, insbesondere die Erschwerung grenzüberschreitender Fahndung und Strafverfolgung, ausnutzt“ (BVerfG, a. a. O., S. 394, Rn. 148). Der Umsetzung dieser Anforderungen dient der Vorschlag, den „internationalen“ Bezug durch die insoweit konkretere Formulierung „Grenzbezug“ zu ersetzen.

**Zu Nummer 1:**

Es handelt sich um eine sprachliche Vereinfachung.

**Zu Nummer 2:**

Im Ausschuss wurde kontrovers über die Einbeziehung sämtlicher Bundesfernstraßen diskutiert. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat dazu, auch unter Hinweis auf die Stellungnahme der Landesbeauftragten für den Datenschutz, die Auffassung vertreten, in der Einbeziehung sämtlicher Bundesstraßen liege ein verfassungsrechtliches Risiko. Zur Begründung führte der GBD aus, das BVerfG fordere die Sicherstellung, dass nur Orte mit „klarem Grenzbezug“ für die Kontrollen in Betracht kommen. Es habe diesen Bezug ausdrücklich nur für Bundesautobahnen (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 FStrG) und Europastraßen anerkannt (BVerfG, a. a. O., S. 394, Rn. 149), dagegen aber verneint, dass die Formulierung „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ eine hinreichend klare Beschränkung der Kontrollen sicherstelle. Deshalb sei nach Auffassung des GBD zweifelhaft, ob die Einbeziehung sämtlicher Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG) eine solche Beschränkung gewährleiste, zumal es in Niedersachsen 71 Bundesstraßen gebe, deren Reichweite teilweise nur regional begrenzt sei. Der GBD hat deshalb die Beschränkung der Regelung auf Bundesautobahnen und Europastraßen empfohlen. Im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen beantragten der Vertreter der Grünen und der Vertreter der FDP, dem federführenden Ausschuss die vom GBD

vorgeschlagene Formulierung zu empfehlen. Dies wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen abgelehnt.

Das MI hat sich dagegen grundsätzlich für die Beibehaltung der Entwurfsfassung ausgesprochen und dies damit begründet, dass das BVerfG sich mit der Einbeziehung der Bundestraßen nicht beschäftigen musste, sondern ausschließlich mit den unbestimmten Begriffen „Durchgangsstraßen“ und „Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“. Demgegenüber sei der Begriff der „Bundesfernstraßen“ in § 1 FStrG definiert und stelle deshalb eine hinreichend klare Beschränkung der Kontrollen dar. Laut dieser Definition seien Bundesfernstraßen Bundesstraßen des Fernverkehrs, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden. Danach handele es sich gerade um solche Straßen, die dem Fernverkehr dienten und damit auch von grenzüberschreitender Kriminalität besonders betroffen seien. Nicht erforderlich sei aber abweichend vom Entwurf die ausdrückliche Erwähnung der Europastraßen, da diese stets auch Bundesfernstraßen seien.

Dem haben sich die Ausschussmitglieder der Regierungsfraktionen angeschlossen. Sie wiesen ergänzend darauf hin, dass durch die Forderung nach dem Grenzbezug der zu verhütenden Straftaten und der auch den Ort der Maßnahme erfassenden Dokumentationspflicht ohnehin nicht jederzeit auf jeder Bundesstraße kontrolliert werden dürfe. Die Ausschussmitglieder der Grünen und der FDP sprachen sich für die Empfehlung des GBD aus. Das Ausschussmitglied der AfD enthielt sich der Stimme.

**Zu Nummer 3:**

Auf die Einbeziehung der Bundeswasserstraßen soll wegen des darin liegenden verfassungsrechtlichen Risikos im Hinblick auf den vom BVerfG geforderten „klaren Grenzbezug“ verzichtet werden, denn dazu gehören alle Wasserstraßen, die dem Verkehr dienen sowie alle Seewasserstraßen (vgl. § 1 Abs. 1 WaStrG; laut Anlage 1 z. B. Teile der Leine, der Ihme oder der Ilmenau). Hierfür spricht nach Auffassung des Ausschusses auch, dass die notwendigen Kontrollen in den Häfen durchgeführt werden können, die nach Nummer 4 zu den Einrichtungen des internationalen Verkehrs zählen.

**Zu Nummer 4:**

Der Begriff der „öffentlichen“ Einrichtung soll hier nach Auskunft des MI nicht wie im NKomVG (vgl. § 30 NKomVG), sondern wie in vergleichbaren Polizeigesetzen anderer Länder im Sinne von öffentlich zugänglichen Einrichtungen verstanden werden.

In der Beratung wurde klargestellt, dass die Maßnahme in Verkehrsmitteln nicht zulässig ist, da das NPOG zwischen Verkehrseinrichtung und Verkehrsmittel unterscheidet (vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 3; auf diese Regelung wird in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 verwiesen) und der Wortlaut hier nur die Einrichtungen erfasst.

**Zu den Sätzen 2/1 bis 4:**

Zu Satz 2/1:

Die Regelung stellt sicher, dass die Vorschrift mit europäischem Recht übereinstimmt (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 394, Rn. 152).

Zu Satz 2/2:

Die Auswahl des Ortes der Kontrolle kann für die Rechtmäßigkeitsbeurteilung von Bedeutung sein und soll deshalb ebenfalls dokumentiert werden.

Zu Satz 3:

Die vorgeschlagenen Änderungen dienen der Abgrenzung zu Maßnahmen nach Satz 1. Nach Auskunft des MI soll verdeutlicht werden, dass außerhalb der in Satz 2 konkretisierten Bereiche nicht jede Person kontrolliert werden darf, sondern nur solche Personen, bei denen ein hinreichend bestimmter und verhältnismäßiger Kontrollanlass besteht, der einen zeitlichen und örtlichen Bezug zu Straftaten von erheblicher Bedeutung mit Grenzbezug hat, sodass die Kontrolle deren Verhütung dient.

**Zu Nummer 3 (§ 32 a):**

**Zu Absatz 1:**

**Zu Satz 1:**

Das Verhältnis zwischen offener und verdeckter Datenerhebung soll zum besseren Verständnis insgesamt in Absatz 4 geregelt werden.

**Zu Nummer 2:**

Der Empfehlung liegen die gleichen Erwägungen wie der Empfehlung zu § 12 Abs. 6 Satz 1 zugrunde.

**Zu Buchstabe a:**

Der Empfehlung liegen die gleichen Erwägungen wie der Empfehlung zu § 12 Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 zugrunde.

**Zu Buchstabe b:**

Der Empfehlung liegen die gleichen Erwägungen wie der Empfehlung zu § 12 Abs. 6 Satz 2 Nr. 2 zugrunde.

**Zu Buchstabe c:**

MI hat hierzu mitgeteilt, dass ein Bedürfnis bestehen kann, Kontrollen auf Verkehrsflächen der genannten Einrichtungen durchzuführen.

**Zu Nummer 5:**

Die Änderung dient der Umsetzung der Anforderungen des BVerfG, da der Entwurf einen hinreichenden Ortsbezug zur Kontrollstelle nicht erkennen lässt. Das BVerfG ist hinsichtlich der bayerischen Regelung davon ausgegangen, dass es sich um eine Kennzeichenkontrolle „zur Unterstützung einer Kontrollstelle“ handeln muss (BVerfG, a. a. O., S. 392, Rn. 129). Ein der Verhältnismäßigkeit genügender Anlass wird nur dann angenommen, wenn „in örtlichem Bezug“ zur Kennzeichenkontrolle eine Kontrollstelle i. S. d. § 14 eingerichtet wurde (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 392, Rn. 134).

**Zu Nummer 6:**

Da die Weiterfahrt durch die Kontrolle jedenfalls nicht unmittelbar verhindert werden kann, wird empfohlen, in Anlehnung an den Straftatbestand des § 6 PflVG statt auf die „Weiterfahrt“ darauf abzustellen, den „weiteren Gebrauch“ des nichtversicherten Kfz zu verhindern, um deutlicher zu machen, dass es um die Verhütung (der Fortdauer) einer Straftat geht.

**Zu Satz 3/1:**

Der Empfehlung liegen die gleichen Erwägungen wie der Empfehlung zu § 12 Abs. 6 Satz 2/1 zugrunde.

**Zu Satz 4:**

Nach Auskunft des MI soll mit der Regelung die Zahl der Einsätze zum Zweck des Satzes 1 Nr. 6 über Satz 3 hinaus begrenzt werden, weil es sich im Unterschied zu den anderen Kontrolltatbeständen um eine Kontrolle ohne konkreten Anlass handele. Im Ausschuss bestand deshalb Einigkeit, dass der zu diesem Ziel nicht genau passende Begriff der „Stichprobe“ (= Teilmenge einer Gesamtheit) hier in diesem Sinn verstanden werden soll und nicht dahin gehend, dass bei der jeweiligen Kontrolle nicht alle vorbeifahrenden Fahrzeuge erfasst werden dürfen.

**Zu Absatz 2:**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben zum Ziel, die Anforderungen des BVerfG an den Datenabgleich (vgl. BVerfG, a. a. O. S. 390, Rn. 107 ff.) noch etwas präziser als der Entwurf umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass die in der angegriffenen bayerischen Regelung aufgeführten Fahndungstatbestände, die denen in Satz 1 Nrn. 1 bis 3 aufgezählten Beständen entsprechen, lediglich „den Rahmen der für den Abgleich überhaupt eröffneten Daten bilden“ dürf-

ten. Dies sei der Fundus, „aus dem je nach Anlass die zweckbezogen zu bestimmenden Daten nach pflichtgemäßem Ermessen auszuwählen“ seien (BVerfG, a. a. O., S. 390, Rn. 110).

**Zu Satz 1:**

Um diese Vorgaben eindeutig umzusetzen, wird vorgeschlagen, die Anforderung, dass der Abgleich sofort und automatisch zu erfolgen hat, in einem eigenen Satz 1 zu regeln, da dies gegenüber der Auswahl der abzugleichenden Daten einen eigenständigen Regelungsgehalt hat.

**Zu Satz 1/1:**

Der Vorschlag soll verdeutlichen, dass die in den Nrn. 1 bis 3 genannten Fahndungsbestände grundsätzlich als Datenfundus herangezogen werden „dürfen“. Die Formulierung der einzelnen Fahndungsbestände berücksichtigt nach Auskunft des MI, dass es sich nicht nur um rein niedersächsische Dateien, sondern auch um Verbunddateien handelt, auf die die niedersächsische Polizei berechtigten Zugriff hat.

**Zu Satz 2:**

Der Vorschlag soll entsprechend der Anforderung des BVerfG klarstellen, dass die Auswahl der zum Abgleich verwendeten Daten an denjenigen der in Absatz 1 Satz 1 genannten konkreten Zwecke gebunden ist, der den Einsatz des AKLS im jeweiligen Fall rechtfertigt. Die zweckentsprechend ausgewählten Daten bilden dann die vom BVerfG geforderte „eigene Abgleichdatei“ (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 390, Rn. 110).

Im Ausschuss wurde diskutiert, wie das genannte Ziel präzise gefasst werden kann. Das MI hat sich dafür ausgesprochen, hinsichtlich der Beschränkung an dem im Entwurf verwendeten Begriff der „Fahndungsbestände“ festzuhalten, weil nicht nur einzelne Daten aus den Fahndungsbeständen Verwendung finden sollen, sondern ganze Dateien. Dem hat sich der Ausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen angeschlossen. Demgegenüber sind die Ausschussmitglieder dem Vorschlag des GBD gefolgt, stattdessen den Begriff der „Daten“ zu verwenden, da es gegebenenfalls möglich sein könne, dass nicht ganze Fahndungsbestände, sondern nur Teile davon für den Kontrollzweck erforderlich sein könnten. Das Ausschussmitglied der AfD hat sich zu diesem Punkt enthalten.

**Zu Satz 3:**

Nach Auskunft des MI soll mit dieser Regelung der für den Abgleich zur Verfügung stehende Datenfundus auf weitere polizeiliche Dateien erweitert werden, die keine Fahndungsdateien sind, wie z. B. delikts- oder phänomenbezogene Dateien. Die im Entwurf übernommene bayerische Regelung passt allerdings nicht zu den sonstigen Vorschriften des NPOG. Laut MI verfolgt die Regelung das Ziel, die Verwendung dieser Dateien dahin gehend einzuschränken, dass deren Errichtungszweck nicht unterlaufen wird. Dem soll der Vorschlag in Anlehnung an § 45 Abs. 1 Satz 4 NPOG Rechnung tragen.

**Zu Absatz 3:**

In Satz 1 soll auf den konkreten Abgleich abgestellt werden. Der Bezug des Entwurfs („in den Sätzen 1 und 2“) ist versehentlich falsch. Die Formulierung stellt klar, dass nur die Nichttrefferfälle zu löschen sind. Die Verarbeitung der Trefferfälle richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 38 ff.

Das Gesetz kennt im Übrigen keine „Ausschreibung zur Kontrollmeldung“ (mehr), sondern nur eine Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung (§ 37). Satz 2 soll entsprechend angepasst werden.

**Zu Absatz 4:**

Die vorgeschlagene Änderung regelt das Verhältnis zwischen offener und verdeckter Datenerhebung im Zusammenhang.

**Zu Absatz 5 Satz 2:**

Im Hinblick auf die durch die Dokumentation zu ermöglichende Rechtmäßigkeitskontrolle soll diese ergänzend zum Entwurf auch die Angabe von Zweck und Ort der Maßnahme enthalten. Der Vorschlag erfasst ergänzend die Daten aus den sonstigen Dateien nach Absatz 2 Satz 3.

(Verteilt am 16.12.2019)