



Der Entwurf des PAG- Neuordnungsgesetzes

Datenschutz

Bürgerrechte

Sicherheit



Der Entwurf des PAG-Neuordnungsgesetzes (Drs. 17/20425 vom 30. Januar 2018)

Datenschutz – Bürgerrechte – Sicherheit

1. Warum ist die Novellierung des Polizeiaufgabengesetzes notwendig?

Die Novellierung des Polizeiaufgabengesetzes ist notwendig, um die europäische Datenschutzrichtlinie und neue Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Zudem werden damit polizeiliche Befugnisse vor dem Hintergrund der fortschreitenden Technik und einer effizienteren Terrorabwehr weiterentwickelt.

2. Warum ist die Gesetzesverabschiedung eilbedürftig?

Da die Vorgaben der EU-Datenschutzrichtlinie bis zum Mai 2018 in nationales Recht umgesetzt werden müssen und zudem ein zeitgleiches Inkrafttreten mit der neuen EU-Datenschutzgrundverordnung zum 25. Mai 2018 angestrebt wird, soll der Gesetzentwurf spätestens am 15. Mai 2018 im Plenum beschlossen werden.

3. Ist ein „Überwachungsstaat“ zu befürchten?

Der Vorwurf, dass in Bayern ein Überwachungsstaat geschaffen wird, ist ebenso falsch wie alt. Unser Ziel ist vielmehr, mit rechtsstaatlichen Mitteln die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Das Polizeiaufgabengesetz ist die gesetzliche Grundlage dafür, dass der Freistaat Bayern das mit Abstand sicherste Bundesland in Deutschland ist und bleibt.

Zur Gewährleistung der Sicherheit benötigt die Polizei Befugnisse, die auf der Höhe der Zeit sind. Unserer Polizei sollen bessere und modernere Befugnisse im Kampf gegen Terrorismus und Kriminalität an die Hand gegeben werden. Hierfür wurden die wesentlichen Weichenstellungen bereits im Sommer letzten Jahres mit dem Gesetz zur Überwachung gefährlicher Personen gestellt. Selbstverständlich erfüllen die neu vorgesehenen Befugnisse die verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Vorgaben. So geht etwa der Begriff der drohenden Gefahr auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz zurück.

Außerdem bilden die Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie und der Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes einen Schwerpunkt des aktuellen Gesetzentwurfs.

4. Was ist „drohende Gefahr“?

Die „drohende Gefahr“ wurde mit der kleinen PAG-Novelle 2017 vom Landtag mit Beschluss vom 19. Juli 2017 bereits eingeführt (Drs. 17/17847 vom 19. Juli 2017).

Drohende Gefahr heißt nicht, dass kein Verdacht mehr vorliegen muss, sondern kurz gesagt: Es braucht tatsächliche Anhaltspunkte, wonach aufgrund eines konkretisierbaren Geschehens Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung absehbar sind, die zu Schäden an bedeutenden Rechtsgütern führen.

Beispiel: *Der in seiner Ehre gekränkte Ehemann ist untergetaucht und hat angekündigt, seine Frau zu töten. Die Polizei darf Maßnahmen ergreifen, um die drohende Gefahr abzuwehren. Eine konkrete Gefahr liegt nicht vor, da die Polizei zu Ort und Zeit seiner Tat keine Erkenntnisse hat.*

Die Kritik an der bereits mit der kleinen PAG-Novelle 2017 eingeführten Gefahrenkategorie ist auch aus folgenden Gründen nicht gerechtfertigt:

- a. Die „drohende Gefahr“ geht auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz vom 20. April 2016 zurück.
- b. Sie ermöglicht polizeiliche Maßnahmen nur bei Gefahren für bedeutende Rechtsgüter, etwa Leben, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung.
- c. Vor dem Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz wurden Sachverhalte wie der obige Beispielfall, in denen sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht in allen Einzelheiten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, als konkrete Gefahr bewertet. Aufgrund der neuen Anforderungen des BVerfG ist dies nun nicht mehr zulässig. Das neue Gesetz schafft mit der Kategorie der drohenden Gefahr insoweit Rechtssicherheit.
- d. Die traurigen Erfahrungen der Terroranschläge haben gezeigt, dass frühzeitiges, konsequentes Handeln der Sicherheitsbehörden zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. Der Rechtsstaat darf nicht warten, bis sämtliche Planungen und Vorbereitungshandlungen abgeschlossen sind oder Straftaten bereits versucht oder begangen worden sind. Die Menschen können in einer solchen Situation zu Recht erwarten, dass die Polizei Gefahren verhindert bevor sie selbst zu Schaden kommen.

5. Wie lange kann polizeilicher Gewahrsam dauern?

Nimmt die Polizei eine Person in Gewahrsam, muss sie unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeiführen. Ordnet das Gericht den weiteren Gewahrsam an, muss es spätestens alle drei Monate prüfen, ob von der betroffenen Person weiter Gefahr ausgeht.

6. Welche neuen präventiv-polizeilichen Eingriffsbefugnisse sind vorgesehen?

Hervorzuheben sind insbesondere folgende Regelungen:

- a. Befugnis zur Entnahme von DNA bei erkennungsdienstlicher Behandlung (Art. 14 PAG-E)

Ziel der Vorschrift ist die sichere Identifizierung von Personen, von denen ein entsprechendes Gefahrenpotenzial ausgehen könnte.

Beispiel: Durch einen Mann werden spielende Kinder an einem Spielplatz angesprochen. Er fragt nach den Namen der Kinder, wo sie wohnen und ob ihre Eltern auch hier sind. In Fällen des verdächtigen Ansprechens von Kindern liegt zumeist keine Handlung vor, die den Tatbestand eines Strafgesetzes verwirklicht, selbst wenn das Verhalten und die Einlassung des Betroffenen die Gefahr des sexuellen Missbrauchs nahelegen. Eine erkennungsdienstliche Behandlung mit DNA-Entnahme entfaltet präventive Wirkung.

- b. Befugnis zum Auslesen von DNA bei unbekanntem Spurenleger

Findet die Polizei Spuren, die eine bevorstehende schwere Straftat belegen, darf sie die DNA des Gefährders analysieren, um gezielt nach ihm fahnden zu können.

Beispiel: Werden in einer Wohnung Materialien für den Bau einer Bombe gefunden, ohne dass der Gefährder bekannt ist, kann mittels DNA-Untersuchung der Kreis der potenziellen Gefährder eingegrenzt werden und die Polizei gezielt nach ihm fahnden. Erkenntnisse aus derartigen DNA-Untersuchungen müssen unverzüglich gelöscht werden, wenn die Gefahr beseitigt ist.

Aber auch bei anderen Delikten sprechen Argumente aus der polizeilichen Praxis für diese Befugnis.

Beispiel: Im Park neben einem Kindergarten wurden durch die Betreuerinnen mehrfach Taschentücher mit Spermaanhaftungen gefunden. Hierdurch wurde noch keine Straftat verwirklicht, es besteht jedoch eine erhebliche Gefährdung der Kinder durch den Spurenleger. Durch die hinzugezogene Polizei kann das

DNA-Identifizierungsmuster festgestellt und mit der polizeilichen Datei über sexuelle Intensivtäter abgeglichen werden.

- c. Befugnis zur Sicherstellung nicht körperlicher Dinge wie Bitcoins, Vermögensrechten oder Daten in der Cloud

Die entsprechenden Vorschriften wurden der technischen Entwicklung angepasst. Denn es wäre widersinnig, dass die Polizei zwar lokal auf einem Endgerät gespeicherte Daten, nicht aber gleichermaßen auf dem Endgerät sichtbare Clouddaten sicherstellen darf.

Beispiel: Die Polizei darf die Daten über die Drohbriefe eines Stalkers sicherstellen, gleichgültig ob er sie lokal auf seinem Laptop, auf seinem Smartphone oder in der Cloud speichert!

Seit Kurzem sind Smartphones im Premiumsegment erhältlich, die direkt vom Anbieter mit unbegrenztem Cloud-Speicher vertrieben werden (z. B. Google Pixel 2). Damit ist es bereits heute vom Zufall abhängig, welches Smartphone sich der Betroffene gekauft hat, ob die Daten auf dem integrierten Speicher oder in der Cloud abgelegt werden. Diese Entwicklung macht eine Befugnis zur präventiven Durchsuchung von Cloud-Speichern unabdingbar, um auch im Gefahrenabwehrbereich auf dem Stand der Technik zu bleiben.

Beispiel: Eine Person hat Suizidgedanken geäußert und hat angekündigt, vorher weitere Personen, die sie gedemütigt haben, umbringen zu wollen. Entsprechende Hinweise auf diese Personen dürften sich in der Datenbank des Computers finden. Um die gefährdeten Personen zu schützen, muss die Polizei die Daten sicherstellen, unabhängig ob sie auf der Festplatte des Rechners oder in der Cloud abgespeichert wurden.

- d. Befugnis zum Einsatz von Handgranaten und explosivem Sprengstoff

Der Einsatz von Handgranaten war bereits bisher möglich, wie etwa auch bei der Bundespolizei und in Baden-Württemberg. Durch das PAG-Neuordnungsgesetz erfolgt keine Ausweitung. Neu ist, dass Spezialeinheiten auch andere Explosivmittel einsetzen dürfen, etwa wenn sich schwer bewaffnete Terroristen alleine in Gebäuden verschanzen. Bei Einsatzlagen wie in Paris oder Brüssel bedarf es derartiger Explosivmittel, damit die Polizei in das Gebäude eindringen kann.

- e. Fertigung von offenen Bild- und Tonaufnahmen mittels Bodycam (auch in Wohnungen) dienen dem Eigenschutz der Polizeibeamten, aber auch dem Schutz Dritter, da das polizeiliche Gegenüber beim Bewusstsein der Aufnahmen oftmals weniger aggressiv reagieren wird.
- f. Möglichkeit zur präventiven Postsicherstellung, damit insbesondere verdeckte Bestellungen über das Darknet, für deren Auslieferung häufig der Postweg benutzt wird, sichergestellt werden können.
- g. Regelung für den Einsatz von Drohnen, damit durch moderne Fluggeräte beispielsweise bei der Ortung von Handysignalen, der Videoüberwachung oder der Vermisstensuche wichtige ergänzende Hilfe geleistet werden kann.

7. Wie werden Bürgerrechte im neuen Gesetz gestärkt?

Mit dem Gesetzentwurf werden an zahlreichen Stellen die Bürgerrechte gestärkt. Durch die zügige Umsetzung der europäischen Datenschutzvorgaben und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind wir bundesweit Vorreiter bei der Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger.

Das erreichen wir zum einen durch strengere Datenschutzvorschriften. Zum anderen werden die Bürgerrechte aber auch bei verdeckten Maßnahmen der Polizei gestärkt. Klar ist, dass die Polizei bei schwerer und schwerster Kriminalität teilweise verdeckt agieren muss, denn auch Kriminelle agieren oft hoch konspirativ. Klar ist aber auch, dass bei entsprechenden verdeckten Maßnahmen die Rechte der Betroffenen entsprechend geschützt werden müssen. Diesen Schutz verstärken wir z. B. durch:

- a. Verdeckte Ermittler und auch Vertrauenspersonen darf die Polizei künftig erst einsetzen, wenn vorher ein unabhängiger Richter zugestimmt hat.
- b. Auch eine längerfristige Observation steht künftig unter Richtervorbehalt.
- c. Daten aus besonders sensiblen Maßnahmen werden künftig vorab durch eine unabhängige Stelle auf Betroffenheit des Kernbereichs privater Lebensgestaltung geprüft. Hierfür wird eine unabhängige Zentralstelle für Datenprüfung beim Polizeiverwaltungsamt geschaffen.
Beispiel: Bei automatisierter Aufzeichnung eines Telefongesprächs darf die Polizei den Inhalt des Telefongesprächs erst erfahren, wenn die unabhängige Datenprüfstelle festgestellt hat, dass keine Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung vorliegen, beispielsweise Gefühlsäußerungen.

8. Wie wird der Datenschutz (durch die Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie) gestärkt?

- a. Daten aus besonderen Kategorien werden besonders geschützt.
 Beispiele: biometrische Daten, ethnische Herkunft, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder Gewerkschaftszugehörigkeit. Diese Daten werden besonders gekennzeichnet, sind nur für einen beschränkten Kreis an Polizeibeamten abfragbar und jeder Datenzugriff wird dokumentiert.
- b. Die gesetzlichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Polizei auf Auskunftserteilung, Datenberichtigung und Datenlöschung werden gestärkt.

9. Was bedeutet „Intelligente Videoüberwachung“?

Im Bereich der automatischen Bilderkennung wird rechtsklar geregelt, dass die Polizei bei tatsächlichem Vorliegen einer Gefahrenlage EDV-Systeme einsetzen darf

- a. zur automatischen Erkennung bestimmter Muster (Beispiel: alleinstehender Koffer) oder
- b. zur automatischen Erkennung bestimmter verdächtiger Verhaltensweisen von Personen (Beispiel: Person legt Rucksack an einem gefährdeten Objekt ab)
- c. zum automatischen Abgleich von Echtzeitbildern mit polizeilichen Dateien (Beispiel: Durch einen Abgleich der Videobilder mit der polizeilichen Fahndungsdatei wird ein Gefährder identifiziert).

10. Unser Fazit

Mit der Novellierung werden wir unser im bundesweiten Vergleich bereits sehr gutes und ausgewogenes Polizeiaufgabengesetz also noch besser machen.

Dass die Umsetzung der europarechtlichen und von der Rechtsprechung vorgezeichneten Vorgaben gelungen ist, hat auch die Mehrheit der Gutachter in der Expertenanhörung am 21. März 2018 bestätigt. Noch nie gab es ein Polizeiaufgabengesetz mit so umfassenden Datenschutzvorschriften und rechtsstaatlichen Garantien.