



# Der Entwurf des PAG- Neuordnungsgesetzes

Datenschutz

Bürgerrechte

Sicherheit



# Der Entwurf des PAG-Neuordnungsgesetzes (Drs. 17/20425 vom 30. Januar 2018, in der Fassung der Beschluss- empfehlung Drs. 17/21971 vom 26. April 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 zum Datenschutz 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 Freiheit und 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 und nicht den rasanten technischen Entwicklungen hinterherhinken. 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 bereits mit der PAG-Novelle 2017 vom Bayerischen Landtag eingeführt (Landtag-Drs. 17/17847 vom 19. Juli 2017). Das Gesetz ist seit 1. August 2017 in Kraft.

Drohende Gefahr heißt nicht, dass kein Verdacht mehr vorliegen muss, sondern kurz gesagt: Eine drohende Gefahr liegt vor, wenn die Polizei aufgrund von Tatsachen nachweisen kann, dass erhebliche Angriffe auf Leib, Leben, Gesundheit oder die persönliche Freiheit zu erwarten sind oder solche Angriffe erhebliche Auswirkungen auf die Rechtsgüter haben können. Es droht also tatsächlich etwas Schlimmes, ohne dass sich jedoch Zeit und Ort der Tat schon konkretisiert haben.

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 Fälle, in denen sich etwa Zeit und Ort der Tat noch nicht in allen Einzelheiten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bestimmen lassen, 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 mehr 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 erneut prüfen, ob von der betroffenen Person weiter Gefahr ausgeht.

## 6. Erhält der Betroffene einen Rechtsanwalt?

Soweit der Betroffene keinen Rechtsbeistand hat, wird ihm vom Gericht ein Rechtsanwalt zur Seite gestellt.

## 7. 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, um künftige Straftaten zu verhindern. Die Polizei muss Tatsachen beweisen, aufgrund derer zu erwarten ist, dass der Betroffene diese Straftaten begehen wird.  
 Beispiel: *Durch einen fremden Mann werden spielende Kinder an einem Spielplatz angesprochen und aufgefordert, mit ihm nach Hause zu gehen. In Fällen des verdächtigen Ansprechens von Kindern liegt keine Straftat vor. Eine erkennungsdienstliche Behandlung mittels DNA entfaltet präventive Wirkung. Die Polizei darf dies nur, wenn vorher der Richter zugestimmt hat. Die Auswertung von Haut- und Haarfarbe ist dabei unzulässig.*
- b. Befugnis zum Auslesen von DNA bei unbekanntem Spurenleger  
 Findet die Polizei Spuren, die eine bevorstehende schwere Straftat belegen, darf sie die DNA-Spuren zu Fahndungszwecken auswerten.

Beispiel: *Werden in einer Wohnung Materialien für den Bau einer Bombe gefunden, ohne dass der Gefährder bekannt ist, kann mittels DNA-Untersuchung von Geschlecht, Augen-, Haut- und Haarfarbe, des Alters und der biogeografischen Herkunft der Kreis der potenziellen Gefährder eingegrenzt werden und die Polizei gezielter nach Attentätern fahnden. Erkenntnisse aus derartigen DNA-Untersuchungen müssen unverzüglich gelöscht werden, wenn die Gefahr beseitigt ist. Weitere Merkmale, wie Persönlichkeitsprofile oder Krankheiten, dürfen nicht ausgewertet werden.*

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 Spermaspuren gefunden. Hierdurch wurde noch keine Straftat verwirklicht, es besteht jedoch eine erhebliche Gefährdung der Kinder durch den Unbekannten. Durch die hinzugezogene Polizei kann das DNA-Identifizierungsmuster festgestellt und mit der polizeilichen Datei über sexuelle Intensivtäter abgeglichen werden.*

Damit setzen wir im Übrigen das um, was die Konferenz der Innenminister von Bund und Ländern bereits 2017 einstimmig als sinnvoll und notwendig erachtet hat und was bereits im Bundesrat gefordert sowie auch im Koalitionsvertrag auf Bundesebene im Februar 2018 vereinbart worden ist.

- 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 Sprengstoff

Der Einsatz von Handgranaten war bereits bisher möglich, wie etwa auch bei der Bundespolizei und in Baden-Württemberg. Durch das neue Polizeiaufgabengesetz 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. Auch künftig hat kein Streifenbeamter Handgranaten oder Sprengstoff mit dabei. Der Einsatz ist wie bisher allein Spezialkräften vorbehalten.

e. Befugnis zum Einsatz von Bodycams

Künftig darf die Polizei offene Bild- und Tonaufnahmen mittels Bodycam fertigen. Diese dienen dem Eigenschutz der Polizeibeamten und dem Schutz der Opfer. Audiovisuelle Aufnahmen entfalten eine deeskalierende Wirkung. Dies ist wissenschaftlich erwiesen.

Beispiel: *Der Nachbar ruft die Polizei zu einem Fall häuslicher Gewalt. Die Bodycam trägt mit dazu bei, weitere Gewalttaten zu verhindern.*

f. Befugnis zur präventiven Postsicherstellung

Möglichkeit zur präventiven Postsicherstellung, damit insbesondere anonyme Bestellungen über das Darknet, für deren Auslieferung häufig der Postweg benutzt wird, sichergestellt werden können.

Beispiel: *Durch Hinweise eines Bürgers wird bekannt, dass ein ausländischer Drogenhändler im großen Stil neuartige gefährliche Kräutermischungen per Post verschickt. Es gab bereits zwei Todesfälle. Die Polizei kann das Paket sicherstellen und dem Richter zur Überprüfung vorlegen.*

g. Einsatz von Drohnen

Die Polizei erhält die Befugnis zum Einsatz von unbewaffneten Drohnen.

Beispiel: *Der Polizeihubschrauber kann aufgrund widriger Wetterverhältnisse nicht fliegen. Die Polizei setzt zur Unterstützung der Suche nach dem vermissten Bewohner eines Altenheims, der nicht mehr nach Hause findet, eine Drohne ein.*

## 8. Heimliche Überwachung?

Die Polizei wird durch das Polizeiaufgabengesetz grundsätzlich verpflichtet, jeden, der von einer verdeckten polizeilichen Überwachungsmaßnahme betroffen ist, nach Wegfall der Gefahr über die Maßnahme zu unterrichten. Dadurch wird sichergestellt, dass der Betroffene die polizeiliche Maßnahme gerichtlich überprüfen lassen kann.

## 9. Erstattung der Polizeikosten?

Ergreift die Polizei Zwangsmaßnahmen gegen Gewalttäter, wie z. B. Fußballrowdies, kann sie von diesen die Erstattung der Kosten des Polizeieinsatzes verlangen.

## 10. 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 Vertrauenspersonen darf die Polizei künftig beispielsweise gegen Waffenhändler 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. Diese höchstpersönlichen Daten sind tabu. 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 oder Arztgespräche.*

### 11. Wie wird der Datenschutz durch die Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie gestärkt?

- a. Daten aus besonderen Kategorien werden durch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben nach formalisierten Verfahren auf dem neuesten Standard 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. Damit unterliegt die Verwendung dieser Daten einem besonderen weiteren Schutzmechanismus, den es bislang so nicht gab.
- b. Die Rechte des vom Landtag gewählten Bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz zur Kontrolle der Bayerischen Polizei werden gestärkt.

### 12. Was bedeutet „Intelligente Videoüberwachung“?

Im Bereich der automatischen Bilderkennung wird rechtsklar geregelt, dass die Polizei an bestimmten gefahrgeneigten öffentlichen Orten, etwa an Marktplätzen, Volksfesten oder Weihnachtsmärkten bei tatsächlichem Vorliegen einer Gefahrenlage EDV-Systeme zur automatischen Erkennung bestimmter Gegenstände einsetzen darf. Ein automatischer Abgleich von Gesichtern mit polizeilichen Datenbanken erfolgt dabei nicht.

Beispiel: *Herrenloser Rucksack auf dem Herbstfest.*

### 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.**