

## Antworten auf die Fragen der PAG:Kommission



Stand: 10. April 2019

## Vorbemerkung

Das Bündnis noPAG- Nein zum neuen bayerischen Polizeiaufgabengesetz ist ein Zusammenschluss aus ca. 100 Organisationen, die sich gemeinsam gegen die Verabschiedung und Umsetzung des neuen bayerischen Polizeirechts mit den Änderungen aus den Jahren 2017 und 2018 wenden. Es umfasst ein breites politisches und gesellschaftliches Spektrum unter Beteiligung vieler NGOs, aber auch von Parteien. Das Bündnis wird vertreten von einem Sprecher\*innenteam mit derzeit elf Mitgliedern. Das Bündnis entscheidet über Aktionen und öffentlichkeitswirksame Aktionen auf einem regelmäßig tagenden Plenum, das allen Organisationen offensteht. Auch nach dem Inkrafttreten des neuen PAGs sieht das Bündnis seine Rolle darin, den Widerstand gegen das PAG zu organisieren und dem Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit des Gesetzes Gehör zu verschaffen. Deshalb begrüßt das Bündnis ausdrücklich alle Klagen vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht und beteiligt sich selbst - vertreten durch einzelne Mitglieder - an einer Verfassungsbeschwerde. Wir kritisieren die Aufgabenstellung der Kommission, ein möglicherweise verfassungswidriges Gesetz trotzdem auf seine Praxistauglichkeit hin zu beurteilen. Anstatt ein nach unserer Überzeugung verfassungswidriges Gesetz auf seine Praxistauglichkeit und Anwendungsfreundlichkeit überprüfen zu lassen, hätte die Staatsregierung eine Kommission einsetzen müssen, die das Gesetz und seine einzelnen Befugnisse auf seine Verfassungskonformität überprüft. Wir sind der Meinung, dass eine solche Überprüfung unabhängig von den beim BayVerfGH anhängigen verfassungsrechtlichen Meinungsverschiedenheiten und beim BVerfG anhängigen Verfassungsbeschwerden geschehen müsste.

Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers verfassungskonforme Gesetze zu beschließen. Diese Aufgabe ist gerade im Hinblick auf Sicherheitsgesetze in den letzten Jahren zunehmend vernachlässigt worden. Immer wieder mussten aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG Sicherheitsgesetze im Hinblick auf ihre Verfassungskonformität nachgebessert werden.

Die grundlegenden Zweifel am neuen bayerischen Polizeirecht dürfen in seiner Beurteilung nicht unberücksichtigt bleiben. Mit seinem jüngsten Urteil zur automatischen Kennzeichenerfassung hat das BVerfG einmal mehr klar gemacht, dass es die erneut im PAG festgeschriebene Befugnis in dieser Form für verfassungswidrig hält. Die Bay. Staatsregierung hat 2019 die Einführung der umstrittenen Bodycams im bayerischen Polizeidienst angekündigt. Spätestens mit dieser Entscheidung hätte auch ein Zugriffsrecht von Betroffenen von Polizeigewalt auf das Videomaterial gesetzlich verankert werden müssen. Damit setzt die Staatsregierung abermals das Urteil des EGMR (Az.: 47274/15) aus dem Jahr 2017 zur Aufklärung von Polizeigewalt nicht um. Der Gesetzgeber hätte ohne weiteres bei

Art. 33 Abs. 4 PAG auch an diesen Zweck denken können. Stattdessen haben sich Staatsregierung und Gesetzgeber auch hierbei von dem Bestreben, eine Überwachungsnorm zu schaffen, leiten lassen und dazu noch das Maximum des nach aktuellem technischen Stand Machbaren im Gesetz normiert, ohne die verfassungsrechtlichen Grundlagen in ausreichendem Maße zu berücksichtigen.

Zu einer angemessenen Beurteilung eines umfassenden Gesetzes wie dem PAG gehört in unseren Augen darüber hinaus nicht alleine die Betrachtung, ob es sich in der derzeitigen Polizeipraxis mehr oder weniger bewährt, sondern der Horizont muss weit in die Zukunft gelegt werden. Dabei muss immer auch berücksichtigt werden, dass möglicherweise andere politische Mehrheitsverhältnisse auch eine gänzlich andere Handhabung des Gesetzes in der Praxis zur Folge haben könnten. Diese grundsätzlichen Kritikpunkte am neuen PAG sind nach Beurteilung des Bündnisses in der Diskussion vor der parlamentarischen Verabschiedung viel zu kurz gekommen bzw. wurden von der CSU und der bayerischen Staatsregierung nicht berücksichtigt. Vielmehr wurde auch im parlamentarischen Beratungsprozess immer wieder betont, dass das Polizeirecht nicht vor dem Hintergrund möglichen Misstrauens gegenüber der Institution Polizei oder einzelnen Beamt\*innen beurteilt werden darf. Das Bündnis noPAG rückt dagegen grundlegende rechtspolitische Prinzipien in den Vordergrund, die die demokratischen Verfassungen Deutschlands und des Freistaates prägen. Diese sind aus den Trümmern des faschistischen NS-Systems entstanden und damit auch maßgeblich von den Erfahrungen mit einer von der NS-Herrschaft korrumpierten Polizei. Beim Wiederaufbau des deutschen und bayerischen Polizeiwesens nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurde das sogenannte Trennungsgebot eingeführt, das den Aufgabenbereich der Polizei maßgeblich auf repressive Aufgaben reduzierte, also die Aufklärung von Straftaten und die Zuführung von Straftätern bzw. Tatverdächtigen zu einem geordneten Rechtsverfahren. Mit der Einführung des Begriffs der „drohenden Gefahr“ verlegt der Gesetzgeber den Aufgabenbereich der bayerischen Polizei maßgeblich auch ins Tatvorfeld, also den präventiven Bereich, der bislang jedoch vor allem den Geheimdiensten vorbehalten war. Die Aufweichung des Trennungsgebotes ist einer der wesentlichen rechtsstaatlichen Schwächen des Gesetzes. Da sich diese mit der durchgehenden Einführung des Begriffes „drohende Gefahr“ durch das ganze Gesetz zieht, lehnen wir das Gesetz in der vorliegenden Form auch in Gänze ab.

Schließlich muss das PAG auch immer im Kontext der bayerischen, deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur beurteilt werden. Mit der Novellierung des BayVSG 2016 wurden die Befugnisse des BayLfV erheblich ausgeweitet. Im Gesetzgebungsverfahren wurde argumentiert, dass es sich beim LfV ebenfalls um eine Gefahrenabwehrbehörde i.S.d. § 113c TKG handelt, jedenfalls werde das LfV in Teilen seiner Tätigkeit, etwa wenn es Daten an die Polizeibehörden zur Gefahrenabwehr weitergebe, selbst als Gefahrenabwehrbehörde tätig. Diese Auslegung halten wir

nicht für vertretbar. Nach § 113c Abs. 1 Nr. 2 TKG dürfen die Vorratsdaten zu präventiven Zwecken nur an „eine Gefahrenabwehrbehörde der Länder“ übermittelt werden. Ein LfV ist keine solche Gefahrenabwehrbehörde. 2018 hat der Gesetzgeber bei der Änderung des BayVSG die Chance nicht genutzt, die Befugnisausweitungen rechtstaatlich zu korrigieren. Stattdessen wurden insbesondere die Möglichkeit zur Abschöpfung von Telekommunikationsdaten erweitert. Der Zugriff auf sogenannte „Vorratsdaten“ in der nun festgelegten Form ist einzig einer Behörde zur Gefahrenabwehr angemessen, auch mit dieser Gesetzesnovelle wurde das Trennungsgebot unterlaufen.

Abermals wird in Art. 39 PAG eine automatisierte Kennzeichenüberwachung eingeführt, sind aber die Voraussetzungen für einen Datenzugriff nicht so definiert, dass Überwachungsmaßnahmen aus geringem Anlass ausgeschlossen wären. Dies hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 18.12.2018 erneut kritisiert.

Angesichts der Summe von Eingriffsmöglichkeiten unterschiedlicher Behörden zur Kontrolle, Überwachung und gegebenenfalls auch Intervention bleibt aus bürgerrechtlicher und rechtsstaatlicher Sicht uns nur festzustellen, dass die Demokratie erheblich Schaden zu nehmen droht. Sowohl die Bürgerinnen und Bürger, als auch die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten haben einen Anspruch darauf, dass polizeiliches Handeln auf einer rechtssicheren verfassungsmäßigen Grundlage basiert. Deswegen sind wir auch der Meinung, dass die Aufgabe der Polizei im präventiven Bereich auf die Abwehr von konkreten Gefahren begrenzt bleiben muss. Mit der Einführung des Gefahrenbegriffs der drohenden Gefahr in das PAG wurde die Eingriffsschwelle für polizeiliches Handeln in einen Bereich vorverlagert, in dem dogmatisch gesehen – bei entsprechender Aufgabeneröffnung – allenfalls Geheimdienste bisher tätig werden können. Wir verfolgen daher mit großem Interesse die Diskussion um die Vernachrichtendienstlichung der Polizei und umgekehrt die Diskussion um die Verpolizeilichung der Nachrichtendienste und sprechen uns in diesem Zusammenhang für eine klare Trennung von Polizei und Landesamt für Verfassungsschutz in Bayern aus. Verfassungsrechtliche Vorgaben wie eine „Überwachungsgesamtrechnung“ werden von Staatsregierung und CSU gezielt außer Acht gelassen. Wir bezweifeln stark, dass die Neufassung des PAGs und des Verfassungsschutzgesetzes noch dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers entsprechen. Es kann in einem Rechtsstaat nicht stets darum gehen, die Grenzen des rechtlich Machbaren auszuloten, er muss sich auf das gesellschaftspolitisch Wünschenswerte und Notwendige beschränken. Der Entwurf einer freien, offenen und demokratischen Gesellschaft, wie ihn sich Bayern und Deutschland nach dem Ende des Totalitarismus zum Ziel gesetzt haben, sieht anders aus.

## **Polizeiliche Repression**

Der Staat erweckt gerne den Eindruck, als wäre polizeiliches Handeln im Detail durch rechtliche Normen eingehegt. Maßgeblich sind dies das StGB, die StPO, das Polizeirecht aber auch das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Tatsächlich aber genießt die bayerische Polizei erheblich rechtliche Freiräume, die die Politik vorsätzlich schafft, um sich selbst aus der Verantwortung zu nehmen. Wir bedauern deshalb sehr, dass sich nicht gerade auch Beamt\*innen gegen den Versuch stemmen, ihnen durch ein unscharfes Polizeirecht gesellschaftspolitische Verantwortung zu übertragen, die die Politik übernehmen müsste. Die Polizei ist Teil des Staatsapparates, hat die Aufgabe ihn zu schützen und darf keinesfalls neben oder gar über dem Staat stehen. Diese Freiräume kommen insbesondere bei der Gefahrenabwehr zum Tragen, bei der es jeweils den Beamt\*innen obliegt, eine Situation zu beurteilen. Dies führt immer wieder zu erheblicher Kritik an der Polizeiarbeit. Etwa wenn Polizeibeamt\*innen Verstöße gegen die sexuelle Selbstbestimmung nicht ordnungsgemäß aufnehmen und zur Anzeige bringen oder Personen mit migrantischem Hintergrund bevorzugt kontrollieren. Diese auch von deutschen und internationalen Gerichten immer wieder gerügten Polizeipraktiken werden mit dem PAG nun institutionalisiert. Es ist der Versuch, die Nicht-Normierung der Polizeiarbeit zu normieren. In Verbindung mit einer nur unzulänglichen Polizeiaufsicht erhält der Polizeiapparat damit eine hohe Autonomie gegenüber dem Staat. Eine derartige Verselbständigung der Polizei ist in einem Rechtsstaat nicht hinnehmbar. Das Ergebnis sind verfassungswidrige Praktiken wie etwa Racial Profiling sowie ein von Polizeibeamt\*innen geplantes und umgesetztes „Bedrohungsmanagement“, das Personen und Räume unzulässig stigmatisiert und im Ergebnis die Eingriffsschwelle noch einmal absenkt. Bürger\*innen an den Rändern der Gesellschaft wie Migrant\*innen, psychisch Kranke oder Drogenabhängige werden einer deutlich erhöhten polizeilichen Repression ausgesetzt.

Besonders bedenklich stimmen in diesem Zusammenhang die Berichte über hessische, aber auch bayerische Polizeibeamt\*innen, die sich mit eindeutig rechtsextremistischen Beiträgen in Chatgruppen und Foren äußern. In ihrem Jahresbericht für 2018 stellte die Berliner Datenschutzbeauftragte fest, dass der Missbrauch polizeilicher Datenbanken durch Beamte für private Zwecke „sehr häufig“ stattfindet.

Betroffenen ist es auch nicht mehr möglich einzuschätzen, welche Überwachungsmaßnahmen zu welchen Erhebungen und Verarbeitungen von Beobachtungsdaten geführt haben. Sie wissen nicht, was wo über sie gespeichert wurde. Deshalb können sie ihre Rechte beispielsweise auf Auskunft nicht wahrnehmen, die im Bereich der Polizei oder anderer Sicherheitsbehörden ohnehin an ihre Grenzen stoßen.

In den letzten zehn Jahren ist die Technik der Digitalisierung und Automatisierung rasant vorangeschritten. Angesichts der zunehmenden technischen Mittel wie der automatischen

Auswertung und Entscheidungsfindung durch KI-Systeme, müssen vor allem verwundbare Menschen wie Geflüchtete, aber auch politisch Engagierte, Gewerkschaftsmitglieder, ehrenamtlich Aktive und andere fürchten, in die Mühlen einer Überwachungs-Maschinerie zu geraten, die sie konkret benachteiligt. Mit ihren durch das PAG deutlich erweiterten Befugnissen zur Informationsgewinnung und den polizeitypischen Eingriffsbefugnissen wird die bayerische Polizei damit tatsächlich zu einer Geheimpolizei. Wie bereits in der Anhörung im bayerischen Landtag zur letzten Novelle des PAG gesagt: Der Grundsatz der bayerischen Sicherheitsarchitektur muss aus unserer Sicht lauten: „Wer viel weiß, darf wenig, wer viel darf, weiß wenig.“

Menschen in ganz Europa sind in erheblichem Ausmaß der Bewertung durch nicht-öffentliche Unternehmen ausgesetzt, auch freiwillig. Wird der Staat ermächtigt auf diese Datenbestände zuzugreifen, verletzt er zwangsläufig den Kern ihrer Privatsphäre. Dafür sieht das PAG nur unzureichende Schutzmaßnahmen vor.

Wer erwarten muss, von der Polizei entweder selbst als „drohende Gefahr“ eingeschätzt oder in deren Umfeld verortet zu werden, wird versuchen, sich so unauffällig wie möglich zu verhalten. Das beschädigt die Demokratie.

Obwohl das BVerfG schon vor Jahren ein Abwägen vorhandener Möglichkeiten für anlasslose Überwachung in einer Überwachungsgesamtrechnung eingefordert hat, ist der Landtag diesem Gebot nicht gefolgt.

Während das PAG der Polizei erlaubt, Menschen zu überwachen, die keinen Anlass dafür geben, werden sich wirklich gefährliche oder kriminelle Personen dieser Überwachung erfolgreich entziehen können.

Wir bezweifeln, dass die vagen Bestimmungen des PAG immer im Interesse der Betroffenen ausgelegt werden. Eine Formulierung wie Art. 31, „dass dies den überwiegenden Interessen oder Belangen [...] Dritter dient“, können zumindest die Betroffenen selbst nicht einschätzen. Das gilt auch für die zu schützenden Güter, die „erheblichen Eigentumspositionen“ oder die „Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt“ (Art. 11). Ob die Polizeibeamt\*innen im Einsatzfall ihre Befugnisse immer richtig einschätzen, halten wir jedenfalls für alles andere als sicher. Das beschädigt das Vertrauen in die Polizei.

Dazu kommt, dass Betroffene im Unklaren bleiben, ob sie überwacht und die erhobenen Daten von der Polizei gespeichert wurden, weil sie von einer heimlichen Überwachung nicht unbedingt benachrichtigt werden müssen (Art. 31).

## **Drohende Gefahr**

Der Begriff der „drohenden Gefahr“ ist bis heute nicht klar definiert. Seine Verwendung im Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz soll helfen klarzustellen, unter welchen Rahmenbedingungen eine Verlagerung der Polizeiarbeit ins Tatvorfeld zulässig erscheint. Ob dieser Versuch gelungen ist, mag dahingestellt sein, wir halten es jedoch für äußerst fragwürdig, wenn ein Begriff der von den Bunderichtern sehr eng gefasst wurde, nun wie im PAG derart verallgemeinert wird. Grundsätzlich sind wir der Überzeugung, dass die Polizei nur sehr eingeschränkt im Tatvorfeld tätig werden sollte. Dies ist eigentlich die Domäne von Nachrichtendiensten. Sowohl Bayern als auch Deutschland verfügen über ein Amt für Verfassungsschutz. Die Tatsache, dass immer wieder Straftaten unter den Augen des Verfassungsschutzes stattfinden, deutet nicht auf mangelnde Rechtsvollmacht der Dienste hin, sondern auf eklatantes Behördenversagen. Aus unserer Sicht erscheint zudem das von der Staatsregierung und der CSU gemalte Bild einer ständig wachsenden Kriminalität und übermächtigen Gefahr durch Terror und Organisierte Kriminalität als Rechtfertigung für die Gesetzesverschärfungen höchst fragwürdig. Zumindest die unlängst vorgestellte Kriminalitätsstatistik für das Jahr 2018 sowie die langfristigen Trends sprechen deutlich eine andere Sprache. Die lange Historie an Änderungen von Sicherheitsgesetzen in Bayern und Deutschland, die alle zu Lasten der Bürger- und Freiheitsrechte gingen, macht klar, dass offensichtlich der Aufbau von weitgehend autonomen, selbständig agierenden und sich selbst ermächtigenden Sicherheitsbehörden das Ziel ist. Der Staat nimmt sich damit aus seiner Verantwortung für einen Kernbereich staatlichen Handelns heraus.

**Frage 1: Die „drohende Gefahr“ ist in Art. 11 Abs. 3 Satz 1 PAG definiert. Aus welchem Tatbestandsmerkmal entnehmen Sie insbesondere das Risiko, dass die Polizei selbst ohne konkrete Anhaltspunkte Maßnahmen gegen Personen richten kann, von denen keine Gefahr ausgeht?**

Die Diskussion um die Frage, wie der Begriff der „drohenden Gefahr“ von der „konkreten Gefahr“ abzugrenzen ist, beschäftigte den bayerischen Landtag sowie die beratenden Experten bereits zur Genüge. Tatsache ist, dass der Begriff 2017 erstmals und 2018 dann durchgehend ins bayerische Polizeirecht neu eingeführt wurde und damit eine, wenn vielleicht auch noch nicht hinreichend präzisierte Verlagerung der polizeilichen Aufgaben ins Tatvorfeld vorgenommen wurde. Während in der Lesart kritischer Rechtswissenschaftler der Begriff nicht ausreichend bestimmt ist, unterstellen andere, dass der Begriff prinzipiell verallgemeinerbar ist und nicht allein auf die Terrorabwehr oder auf die Gefahrenabwehr bei überragend wichtigen Rechtsgütern beschränkt werden darf. In den Expertenanhörungen zur Neufassung des PAG im bayerischen Landtag wurde mehrfach betont, dass man sich aus polizeirechtlicher Sicht ein Gesetz wünsche, das der Polizei in Form einer Generalklausel die Ermächtigung zur Gefahrenabwehr an die Hand gibt. Nichts anderes stellt §11 PAG dar, und auch wenn die Befugnisse auf „bedeutende Rechtsgüter“ eingeschränkt wurden, so sind diese am Ende doch so unspezifisch und weit gefasst, dass von einem allgemeinen Rechtsgüterschutz gesprochen werden kann.

Die internationale Literatur zu strukturellem Missbrauch von Polizeigewalt beschreibt eingängig, wie vor allem gesellschaftliche Randgruppen Opfer von Polizeigewalt werden. Mit der Einführung des Begriffs der „drohenden Gefahr“ steigt das Risiko rechtswidrigen Polizeihandelns. Das Risiko, dass Menschen auch in Bayern wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, aber auch ihres Geschlechts, Opfer von entwürdigenden und auch furchteinflößenden Präventivmaßnahmen wie Verhaftungen, Aufenthaltsver- und -geboten, Befragungen oder Durchsuchungen werden, steigt mit der massiven Befugnisausweitung der bayerischen Polizei. Die jüngsten Ermittlungen im Polizeipräsidium München zu antisemitischen Einstellungen innerhalb der Behörde belegen erneut, dass die Polizei nicht frei von rassistischen Vorurteilen ist. Die elf Fälle in der Aufnahmeeinrichtung Schweinfurt, in denen durchweg Migrantinnen in Präventivgewahrsam genommen wurden, belegen, dass Randgruppen massivere polizeiliche Eingriffe in ihre Grundrechte nach dem neuen PAG zu befürchten haben. Dabei darf die Frage nach der Konkretheit des Tatvorwurfes gegen die Betroffenen nicht unabhängig von der Intensität des Grundrechtseingriffes gesehen werden. Das PAG selbst konkretisiert derzeit den Begriff der drohenden Gefahr nicht, in der Auseinandersetzung zeichnet sich ab, dass darunter eine „hinreichend konkrete Gefahr“ zu verstehen sein soll. Damit wird die Problematik, dass die Begriffe „drohend“ und „konkret“ kaum jemals hinreichend trennscharf



voneinander unterschieden werden können, nur hinausgeschoben. Zumindest semantisch wird das Unterfangen nicht gelingen, ob es der Rechtsprechung im Laufe der Jahre gelingen mag, bezweifeln wir. Ganz grundsätzlich aber widerspricht diese trennscharfe Auslegung dem Grundgedanken des PAG und seiner Schöpfer, eben anders als die StPO mit Generalklauseln arbeiten zu wollen und auf wirklich trennscharfe Definitionen verzichten zu wollen. In der Praxis schließt dies das Risiko ein, dass Maßnahmen von Polizeibeamt\*innen auch gegen Personen angewendet werden, von denen de facto keine Gefahr ausgeht. Aufgabe des Rechtsstaates ist es, die Bürger\*innen vor Polizeiwillkür zu schützen. Dieser Aufgabe kommt das PAG mit der Ausweitung der Polizeibefugnisse weit ins Tatvorfeld keinesfalls nach.

Fehleinschätzungen von Polizeibeamten wie Putativgefahr und Anscheinsgefahr werden noch früher zu einer missbräuchlichen polizeilichen Gewaltanwendung führen. Dies vor dem Hintergrund mangelnder Bereitschaft der bayerischen Staatsregierung, angemessen und wie in anderen europäischen Ländern üblich, mögliche Rechtsverstöße von Beamt\*innen in einem transparenten Verfahren aufzuklären. Dazu könnte zum Beispiel die Einrichtung einer unabhängigen Behörde zur Untersuchung polizeiinterner Verstöße gehören. Die bisherige Ansiedelung dieses Aufgabenbereiches beim LKA hat in der Vergangenheit bereits vielfach Anlass zu Misstrauen gegeben, etwa bei der Aufklärung rund um den Leiter der Kemptener Drogenfahndung. Da sich die Staatsregierung auch nicht zu einer Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen durchringt, wird eine nachträgliche Aufklärung von Verstößen von Beamt\*innen noch unwahrscheinlicher.

**Frage 2. Um die drohende Gefahr rechtsstaatlich einzuhegen, sieht Art. 11 Abs. 3 Satz 1 PAG vor, dass „im Einzelfall“ und „in absehbarer Zeit“ „Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung“ zu erwarten sein müssen. Welche dieser Voraussetzungen erachten Sie für eine polizeiliche Präventivmaßnahme untauglich und weshalb?**

Zur ‚drohenden Gefahr‘ haben wir bereits oben Stellung genommen. Der Begriff „in absehbarer Zeit“ ist nicht ausreichend konkret, da es bereits heute und vor der Neufassung des PAG gängige Praxis der bayerischen Polizeibehörden war, etwa gegenüber Demonstranten oder Fußballfans schon im Vorfeld Platzverbote auszusprechen. Und das auch noch Jahre etwa nach einem bekannt geworden deliktischen Verhalten. Es steht also zu befürchten, dass nun mit einer Ausweitung der Befugnisse, diese Praxis noch zunimmt. „In absehbarer Zeit“ wird so umdefiniert in „ab einem bestimmten Zeitpunkt“, in der Regel einem erstmaligen Auffälligwerden einer Person. Im Sozialrecht wird der Begriff „in absehbarer Zeit“ mit bis zu sechs Monaten definiert. Wird dies auch auf das Polizeirecht angewendet, so könnten etwa Fußballfans dauerhaft mit einem Stadionverbot belegt werden oder Demonstrant\*innen lange im Voraus vor einer als risikobehaftet eingestuften Demonstration

ausgeschlossen werden. Dies wiederum würde unweigerlich zu einer erheblichen Einschüchterung bei anderen Demonstrationsteilnehmern führen. Auch der Begriff „erhebliche Intensität“ ist in unseren Augen nicht hinreichend klar.

**Frage 3. Die drohende Gefahr setzt voraus, dass die Bedrohung eines „bedeutenden Rechtsguts“ ansteht. Was unter einem „bedeutenden Rechtsgut“ zu verstehen sein soll, ergibt sich aus Art. 11 Abs. 3 Satz 2 PAG. Halten Sie den darin aufgeführten Katalog von Rechtsgütern für hinreichend bestimmt oder ist er aus Ihrer Sicht ebenfalls zu unbestimmt bzw. unklar und inwiefern? Ist der Rechtsgüterkatalog aus Ihrer Sicht zu weit gefasst oder fehlen noch (bedeutende) Rechtsgüter?**

Der Rechtsgüterkatalog ist zu weit gefasst und unklar, etwa was erhebliche Eigentumspositionen oder Sachen betrifft, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Der Verzicht auf einen Rückgriff auf einen expliziten Straftatenkatalog, eröffnet, ja erzwingt geradezu eine Interpretation von Gefahrenlagen durch die Beamt\*innen.

**Frage 4. Sind Ihnen bereits Fälle bekannt geworden, in denen betroffene Personen auf Grundlage einer „drohenden Gefahr“ eingriffsintensiven polizeilichen Maßnahmen ausgesetzt waren? Für eine kurze, aussagekräftige Schilderung des Sachverhalts wäre die Kommission dankbar. Nach Möglichkeit sollte die Fallbeschreibung auch die jeweilige Maßnahme bezeichnen (etwa so wie in den FAQ „Müssen wir einen „Überwachungsstaat“ befürchten?“)**

Uns erteilt die Staatsregierung keine Auskunft, wir schlagen vor, dass die Kommission eine statistische Erfassung der PAG-Anwendungen veranlasst und dazu die Sachverhalte abfragt. Das verstehen wir auch unter dem Auftrag der Kommission.

**Frage 5. Wie bewertet das Bündnis die in FAQ „Was ist eine „drohende Gefahr“?“ vom Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration gebildeten Beispiele (aus Sicht der Kommission ergibt sich die Bewertung des ersten Beispiels bereits aus der Stellungnahme des Bündnisses „noPAG“ in den FAQ)?**

Unabhängig von der Relevanz der gebildeten Beispiele, zeigen sie deutlich das Dilemma des PAG und der nicht normenklaren Definition der „Drohenden Gefahr“ auf. Die Beurteilung des situativen Einzelfalls obliegt nun alleine den Polizeibeamt\*innen. Zum ersten Beispiel: Es gibt wesentlich bessere gesetzliche Möglichkeiten, Gewalt gegen Frauen zu verhindern. Eine Erweiterung der Befugnisse der Polizei im PAG brauchte es dazu nicht. Schon vor der Einführung der „drohenden Gefahr“ war es

möglich, bei der im Beispiel geschilderten Gefahrenlage einzugreifen. Das hat der Bayerische Landespolizeipräsident Dr. Schmidbauer in der Auflage 2014 des Kommentars von Schmidbauer/Steiner zum Bayerischen Polizeiaufgabengesetz unter Art. 11 Rn. 32 selbst ausgeführt: „Insbesondere liegt eine konkrete Gefahr auch dann vor, wenn der mögliche Schadenseintritt erst in ferner Zukunft liegt oder völlig unbekannt ist.“ Da im Beispiel ein hochrangiges Rechtsgut (Leben) in Gefahr und damit eine schwere Gefährdung abzuwehren ist, konnte die Polizei in solchen Fällen schon bisher eingreifen, um sie zu verhindern. Auch in den anderen Fällen musste die Bayerische Polizei bisher nicht machtlos zusehen, wie sich die Gefahr realisiert und eine Straftat begangen wird. Zu jedem Beispiel ließen sich auch aus der Praxis stammende Gegenbeispiele finden, etwa die von ihrem Mann bedrohte Ehefrau, die auf einem Polizeirevier abgewiesen wird. Oder es werden dem Verfassungsschutz Anhaltspunkte für rechtsextrem motivierte Straftaten bekannt, die jedoch nicht verfolgt werden, da man den Täter als psychisch belastet einstuft. In wachsendem Maße bekannt und relevant werden auch Fälle, in denen etwa Polizeibeamt\*innen gegen Nutzer von medizinisch verordnetem Cannabis mit Führerscheinentzug und Entzug des Jagdscheins reagieren. Uns ist etwa ein Fall bekannt, indem eine bayerische Polizeibehörde (noch vor Inkrafttreten des neuen PAGs) auf Hinweis eines Bürgermeisters den Angestellten eines kommunalen Betriebes zur amtsärztlichen Untersuchung vorlud. Ausschlaggebend war die Indikation einer bipolaren Störung durch den fachlich dafür nicht ausgebildeten Betriebsarzt. Der Betroffene befand sich in einer arbeitsrechtlichen Auseinandersetzung mit dem Unternehmen und erhob schwere Vorwürfe gegen die Geschäftsführung, die sich später allesamt als richtig herausstellten.

In der Praxis versucht die Polizei ihrem Auftrag zur Gefahrenabwehr dadurch nachzukommen, dass sie „gefährliche Räume“ oder „gefährliche Gruppen“ definiert, also zum Beispiel soziale Brennpunkte, Treffs der Drogenszene oder Zugehörige zu Fangruppen, Demonstrant\*innen, einschlägig Vorbestrafte etc. Erweitert wird dieser Ansatz, der nur allzu oft auch zur Stigmatisierung führt, nunmehr durch das sogenannte „Bedrohungsmanagement“, bei dem versucht wird, auch im individuellen Verhalten einer Person deren Bedrohungspotential frühzeitig zu erkennen. Dazu muss die Polizei zwangsläufig auch intime Informationen abschöpfen, da das Bedrohungspotential anhand von sogenannten Warnhinweisen festgestellt werden soll, also zum Beispiel ob psychische Auffälligkeiten bestehen, eine Person sich radikalisiert hat, mit Gewaltanwendung droht, etc. Mit der Neufassung des PAG erhält die Polizei weitreichende Befugnisse, entsprechende Informationen abzuschöpfen. Maßgeblich rückt damit das Individuum in all seinen Lebensbereichen in den Mittelpunkt der polizeilichen Ermittlungen. Der Schutz des Kernbereiches der privaten Lebensgestaltung gerät ernsthaft in Gefahr. Wer die Vorschläge zum Bedrohungsmanagement von Kriminalpsychologen konsequent umsetzt, muss seine Informationen auch gerade in diesem Umfeld abgreifen. Damit wird die Polizei jedoch zu einer umfassenden Überwachungsbehörde. Dies kann

nicht im Sinne des Rechtsstaates, auch nicht der Polizei selbst sein. Es ist dem bayerischen Gesetzgeber deshalb in besonderem Maße vorzuwerfen, dass er mit dem PAG zwar ein Polizeirecht geschaffen hat, dass umfassende Eingriffe erlaubt, nicht aber gleichzeitig auf eine rechtsstaatliche Einhegung dieser Befugnisse geachtet hat. Zum Beispiel durch eine eindeutige Identifizierung von Polizeibeamt\*innen im Dienst, Einführung einer unabhängigen Behörde für interne Ermittlungen sowie einen umfangreichen Rechtsschutz für Betroffene.

## **Präventivgewahrsam**

**Frage 1. Aus der zitierten Pressemitteilung vom 12.10.2018 ergibt sich zwar nicht ausdrücklich, dass das Bündnis grundsätzlich an der gesetzlich ermöglichten Verlängerung des Präventivgewahrsams Kritik übt. Eine solche Kritik wird aber in der Pressemitteilung vom 20.04.2018 angedeutet. Sind dem Bündnis über den „Komplex Schweinfurt“ hinaus weitere Fälle in Bayern bekannt, in denen ein Gewahrsam länger als zwei Wochen gedauert hat?**

Die Gewahrsamnahme nach Art. 17 PAG war vor der Änderung 2017 nur zulässig zum Eigenschutz der betroffenen Person, zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr, zur Durchsetzung eines Platzverweises, zum Schutze Minderjähriger, wenn ihnen eine sittliche Gefahr oder Verwahrlosung droht, und zur Rückführung entwichener Personen. In allen Varianten war Voraussetzung mindestens eine konkrete Gefahr für ein Rechtsgut von erheblicher Bedeutung

Bei dem nun geänderten Art. 17 Abs. 1 Nr. 3 PAG handelt es sich um eine Form des Unterbindungsgewahrsams. Nach der jüngeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) erlaubt Art. 5 Abs. 1 Buchst. c Alt. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) den Unterbindungsgewahrsam als „Mittel zur Verhütung einer insbesondere nach Ort und Zeit ihrer Begehung und ihres Opfers konkreten und bestimmten Straftat.“ Die bloße Abwehr einer Gefahr für ein bestimmtes Rechtsgut ist danach nicht ausreichend. Vielmehr muss es sich um eine qualifizierte Gefahr handeln: Eine konkrete Straftat oder jedenfalls – so die Auslegung deutscher Gerichte – eine konkrete Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung muss akut drohen. Diese Voraussetzung erfüllt Art. 17 Abs. 1 Nr. 3 PAG nicht.

Zusammenfassend: Der Polizeigewahrsam war vor der Änderung 2017 seiner Natur nach auf eine akute, reaktionsschnelle Gefahrintervention angelegt und deshalb auf eine

vergleichsweise kurze Dauer beschränkt. Dieser Charakter wurde grundlegend geändert. Jetzt genügt bereits eine einfache Gefahr für bestimmte Rechtsgüter, das können sogar erhebliche Eigentumspositionen sein.

Wenn die Schwelle für das Verhängen polizeilichen Gewahrsams so niedrig ist, darf sie nicht auch noch ohne erhöhte Anforderungen verlängert werden. Das verletzt das Freiheitsgrundrecht unverhältnismäßig.

Alein die Tatsache, dass eine Verlängerung ohne Obergrenze möglich ist, stellt den Rechtsstaat in Frage und ist für uns inakzeptabel. In diesem Zusammenhang halten wir es für besonders kritikwürdig, dass in der Diskussion um den Präventivgewahrsam zwar stets auf terroristische Täter abgehoben wurde, die nun bekannt gewordenen Fälle wie in Schweinfurt aber auch nicht ansatzweise etwas mit Terror zu tun haben.

Bisher hat der Gesetzgeber eine Frist von maximal zwei Wochen als ausreichend angesehen. Eine Ausweitung auf sechs Monate stellt eine massive Verschärfung der Eingriffsmöglichkeiten dar. Ein theoretisch unbegrenzter Präventivgewahrsam widerspricht grundsätzlichen rechtsstaatlichen Überlegungen. So widerspricht er in unseren Augen etwa auch verbindlichem Völkerrecht wie der UN-Konvention gegen das Verschwindenlassen. Gerade in Verbindung mit der Weigerung der Staatsregierung und der Mehrheitsfraktion, beim Präventivgewahrsam zumindest einen ausreichenden Rechtsschutz für die Betroffenen durch Hinzuziehung eines Anwaltes im PAG festzuschreiben, handelt der Freistaat gegen anerkanntes Völkerrecht. In diesem Zusammenhang sei auch noch einmal darauf hingewiesen, dass die Konvention keinen Rechtfertigungsgrund für eine Polizeipraxis kennt, die ein dauerhaftes Verschwinden erlauben würde. Auch der „Kampf gegen Terrorismus“, der von den Befürwortern des PAG in seiner jetzigen Fassung gerne als Rechtfertigung für die Normverschärfungen herangezogen wird, stellt nach Artikel 2 der Konvention keinen Umstand dar, der einen dauerhaften Präventivgewahrsam ohne hinreichendes rechtliches Gehör rechtfertigen würde.

Der Fall „Schweinfurt“ zeigt exemplarisch die Problematik der Präventivhaft auf. Obwohl Mitglieder des Bündnisses bereits Stunden nach der Ingewahrsamnahme versucht haben, Kontakt zu den Betroffenen herzustellen, war dies nicht möglich. Ebenso wenig Rechtsanwälten, Presse oder Landtagsabgeordneten, die sich über den Verbleib der Betroffenen informieren wollten. So mag man zwar den Aussagen der Staatsregierung vertrauen, dass die Betroffenen in der Zwischenzeit aus der Haft entlassen wurden, tatsächlich besteht jedoch kein Kontakt. Eine Überprüfung des Vorfalles für unabhängige Beobachter ist damit nicht möglich. Ein Rechtsstaat kann sich damit nicht zufriedengeben, insbesondere in einem Fall, in dem erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit

der Maßnahme bestehen. Statt eines massiven Eingriffes in individuelle Freiheitsrechte, wie er der Präventivgewahrsam darstellt, wäre eine konsequente Deeskalation in unseren Augen die angemessenere polizeiliche Reaktion gewesen.

**Frage 2: In welchen dieser bekannt gewordenen Fälle war – unabhängig von der Frage der Verhältnismässigkeit – die Notwendigkeit eines längerfristigen Gewahrsams nachvollziehbar, in welchen nicht?**

Es ist nicht Aufgabe eines zivilgesellschaftlichen Bündnisses, die Notwendigkeit eines Präventivgewahrsams zu beurteilen. Dies ist im Zweifelsfalle Aufgabe eines geordneten rechtsstaatlichen Verfahrens, in denen die Betroffenen umfassendes rechtliches Gehör erhalten. Genau dies ist jedoch im PAG derzeit nicht sichergestellt. Und erscheint das Präventivgewahrsam im Falle der Bewohner in der Erstaufnahmeeinrichtung in Schweinfurt als nicht nachvollziehbar. Eine deeskalierende Strategie wäre hier sicherlich angemessener gewesen.

**Frage 3. Das Bündnis „noPAG“ hat auf die Anordnung eines Amtsgerichts aufmerksam gemacht, das die Beordnung eines anwaltlichen Vertreters mangels gesetzlicher Regelung in Art. 17 ff. PAG unterlassen habe. Ist im Zusammenhang mit dem Präventivgewahrsam der Verweis auf die Verfahrensregelungen des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) in Art. 92 Abs. 1 PAG zweckmäßig? Was spricht aus Sicht des Bündnisses konkret für diesen Verweis, was dagegen?**

Der bayerische Innenminister Joachim Herrmann hat in einem Interview gegenüber dem ORF angekündigt, die Regelung zu korrigieren. Damit stellt er insbesondere die Aussagen des bayerischen Polizeipräsidenten während der Anhörungen und Beratungen zum PAG im bayerischen Landtag in Frage. Wir sehen in der Beordnung eines anwaltlichen Vertreters von Amts wegen eine Verbesserung des Rechtsschutzes der betroffenen Person und begrüßen die angekündigte Änderung, die – wenn sie denn so kommt – Gefährder nicht länger schlechter stellt als Beschuldigte einer Straftat oder Straftäter. Unsere Kritik am Verweis auf das FamFG hat sich damit als richtig herausgestellt.

**Frage 4. Jenseits der Grundsatzkritik am längerfristigen Präventivgewahrsam: Wie müssten nach Auffassung des Bündnisses „noPAG“ die Verfahrensregeln – insbesondere auch bei „Verlängerung“ – inhaltlich ausgestaltet sein, um in der Praxis ein hinreichend rechtsstaatliches Verfahren zu gewährleisten?**

Nicht das noPAG-Bündnisses muss das verfassungskonforme Gesetze formulieren. Vielmehr ist es eine Kernaufgabe des Gesetzgebers, dass die von ihm erteilten Befugnisse und ihre Ausgestaltung nicht gegen Grundrechte verstoßen. Der Erhalt des Rechtsstaates ist in jedem Falle höher einzustufen als der Schutz vor einer wie auch immer gearteten drohenden Gefahr. Die Begrenzung von Ermächtigungen ist notwendige Voraussetzung für ein demokratisches Polizeirecht. Ein – wenn auch nur im Prinzip – unbefristeter Präventivgewahrsam, kann dieser zwingenden rechtsstaatlichen Forderung nie entsprechen. Grundsätzlich muss gelten, dass je einschneidender die Maßnahme ist, desto höher muss der Rechtsschutz für die Betroffenen sein. Haft ist die einschneidendste Maßnahme, die das deutsche Recht kennt, deshalb muss hier auch ein starker Rechtsschutz bestehen. Wir halten die Ausgestaltung des Präventivgewahrsams nach dem aktuell gültigen PAG für eine Haft ohne strafrechtliche Verurteilung und damit Schuldspruch.

## **Schutz sensibler Daten im PAG**

### **Frage 1. Inwiefern fallen die Anforderungen des Art. 30 Abs. 2 PAG aus Ihrer Sicht hinter den Anforderungen der Richtlinie in Art. 10 zurück?**

In den Beratungen zum PAG wurde die datenschutzrechtlich mangelhafte Ausgestaltung des §30 bereits einschlägig gerügt. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, die Vorschläge zu übernehmen, insbesondere auf eine europarechtskonforme Ausgestaltung zu achten. Es wurde empfohlen, die Wahrscheinlichkeitsschwelle enger zu fassen und die Verarbeitung personenbezogener Daten auf den Einzelfall zu beschränken und nur soweit zuzulassen, wie sie zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben unbedingt erforderlich ist. Die grundsätzliche Problematik einer Anhäufung personenbezogener Daten in Polizeisystemen wurde zeitgleich mit den Beratungen zum PAG im bayerischen Landtag auch im Kontext der Verabschiedung des PsychKHGs diskutiert. Der breite Protest gegen den Zugriff der Polizei etwa auf Daten zur persönlichen Gesundheit hat gezeigt, dass die Bevölkerung diese Art polizeilicher Datenhaltung und polizeilicher Kontrolle nicht wünscht. Der missbräuchliche Zugriff auf Daten durch Polizeibeamt\*innen, wie ihn zum Beispiel der jüngste Bericht der Berliner Datenschutzbeauftragten dokumentiert, belegt, wie entscheidend ein konsequenter Datenschutz gerade in der Polizeiarbeit ist. Mit den nun verfolgten polizeiübergreifenden Konzepten zur Überwachung „gefährlicher Personen“ oder eines „Bedrohungsmanagements“ wird die hohe Relevanz des Datenschutzes für die Bürgerrechte greifbar. Die Anforderungen an den Schutz der Daten und die Kontrolle müssen enger gefasst werden, Daten müssen schneller gelöscht werden, den beteiligten Beamt\*innen muss bei der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten bewusst sein, dass diese Daten besonderen Schutz genießen und ihre Verwendung nur in einem eng umgrenzten Umfang zulässig und wünschenswert ist. Wir gehen davon aus, dass der

Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, der sich sowohl bei den Beratungen zum PAG mit einem umfangreichen Gutachten zu Wort gemeldet hat und der Mitglied der Kommission ist, den Nachbesserungsbedarf beim Datenschutz allgemein, insbesondere beim Art. 30 in die Beratungen der Kommission einbringen wird.

Darüber hinaus möchten wir an dieser Stelle auf weitere Kritikpunkte zum Datenschutz hinweisen.

Besondere Kategorien personenbezogener Daten dürfen jetzt massenhaft verarbeitet werden. Das ist inakzeptabel, insbesondere angesichts der Ausweitung von VÜ und der rasanten Entwicklung im Bereich der Künstlichen Intelligenz. Bei drohender Gefahr darf jeder Polizeibeamte bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen Bilder aufnehmen, auch von unbeteiligten Dritten. Außerdem haben die Sicherheitsbehörden so weit reichende Zugriffsmöglichkeiten auf personenbezogene Daten bei privaten Dienstleistern, dass sich sämtliche Aktivitäten Betroffener nachvollziehen lassen. Das gilt auch für die Telekommunikations-Überwachung (TKÜ) von Kontaktpersonen, von denen wir alle eine große Menge haben – nicht nur die zwei Milliarden Facebook-Nutzer\*innen. Auch hier genügt für die Polizei die bloße Vermutung, dass sie „in Zusammenhang mit der Gefahrenlage stehen“.

Die Befugnisse in ihrer Gesamtheit schließen zwangsläufig auch unbeteiligte Dritte ein. Jede/r kann *Kontaktperson* werden, die irrtümlich und ohne es zu wissen in ein solches Schlepptnetz gerät, bei Durchsuchung räumlich getrennter Speichermedien, Sicherstellung von Vermögensrechten, Sicherstellung von Daten, Verwendung automatischer Systeme zur Erkennung und Auswertung von Gegenständen, Postsicherstellung, Unterbrechung des Zugangs zu Rundfunk, Fernsehen und vergleichbaren Medien, Auskunftersuchen für Telemedien-Nutzungsdaten und Drohnen-Einsatz.

Zum automatischen Erfassen von Kraftfahrzeugen mit Kennzeichen, Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung hat sich das BVerfG bereits geäußert. Der Datenaustausch auch auf supranationaler Ebene verhindert, dass Betroffene ihre Rechte auf Auskunft, Korrektur, Löschen/Sperren wahrnehmen können. Anders als in der Richtlinie fehlen die wesentlichen Voraussetzungen für den Schutz der informationellen Selbstbestimmung: „unbedingte Erforderlichkeit“ (RL 2016/680 Art. 10), Anforderungen an die Datensicherheit und die Datenschutzkontrolle, von anderen Daten getrennte Verarbeitung, besondere Aussonderungsprüffristen, Sensibilisierung der an Verarbeitungsvorgängen Beteiligten, ...

Die Einschränkungen der Benachrichtigungspflicht in Art. 31 (4) 2 gehen zu weit, auch was unbeteiligte Dritte betrifft (Art. 50 PAG). Die Übergangsbestimmungen nach Art. 94a greifen viel zu tief in die Betroffenenrechte ein und gelten viel zu lange (bis zum 6.5.2023).

**Frage 2. Kennen Sie bereits Fälle, in denen sich der aus Ihrer Sicht unzureichende Schutz negativ auf die Betroffenen ausgewirkt hat?**



Nein.

### **Frage 3. Wie beurteilen Sie die Kennzeichnungspflicht nach Art. 30 Abs. 2 Satz 2 PAG?**

Eine Kennzeichnungspflicht ist sinnvoll, ihre Gestaltung aber nicht ausreichend. Die Übergangsbestimmungen nach Art. 94a greifen viel zu tief in die Betroffenenrechte ein und gelten viel zu lange.

## **Benachrichtigungspflichten**

### **Sind bereits Fälle bekannt geworden, in denen die Polizei eine Benachrichtigung nach Art. 31 Abs. 4 Satz 4 PAG (kurzfristiger Eingriff ohne Folgemaßnahmen) unterlassen hat?**

Wir halten die Benachrichtigungspflicht grundlegend für unzureichend. Selbst eine Aufklärung nach Akteneinsicht durch die Verteidigung verhindert das PAG durch den Verweis auf das FamFG. Nach unseren Erkenntnissen wurden in der Praxis bislang so gut wie keine Überwachungsmaßnahmen nach PAG gegenüber Betroffenen oder ihren Rechtsanwälten mitgeteilt. Dies deutet darauf hin, dass die Überwachung nicht stattfindet, was an der Sinnhaftigkeit der Regelung zweifeln lässt oder die Benachrichtigungen pflichtwidrig unterbleiben. Die Überprüfung dessen sollte eine maßgebliche Aufgabe der Kommission sein. Insgesamt halten wir die in Art. 31 geschaffenen Ausnahmen zur Benachrichtigungspflicht für rechtswidrig. Abs. 4 Satz 4 sollte wie bereits vorgeschlagen ersatzlos gestrichen werden, da Einschränkungsmöglichkeiten in Art 13. Abs 3 RLDSJ abschließend geregelt sind. Konkrete Einzelfälle sind uns insbesondere seit dem Inkrafttreten des PAGs nicht bekannt. Dies liegt auch in der Natur der Sache, da es sich ja um Verstöße gegen die Benachrichtigungspflicht handeln müsste, also Versuche einer Vertuschung einer unzulässigen Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten. Die bereits oben aufgeführten Fälle eines sehr laschen Umgangs mit personenbezogenen Daten etwa am Beispiel der legalen, therapeutischen Nutzung von Cannabis weisen jedoch darauf hin, dass auch in der bayerischen Polizei keine erhöhte Sensibilität für den Umgang mit personenbezogenen Daten besteht.

## **Richtervorbehalte**

### **Sind die im Gesetz vorgesehenen Richtervorbehalte aus Ihrer Sicht bzw. Erfahrung ausreichend und wo sehen Sie eventuell Nachbesserungsbedarf?**

Grundsätzlich begrüßen wir die weitgehend durchgehende Einführung eines Richtervorbehaltes. Allerdings fehlt er auch bei einigen Artikeln. Als besonders schwerwiegend beurteilen wir das Fehlen eines Richtervorbehaltes in Art. 16, Abs 2. Die Verhängung eines Kontakt-, Platzver- oder -gebotes für

die Dauer von drei Monaten ohne Richtervorbehalt stellt eine massive polizeiliche Eingriffsmaßnahme dar. In der Praxis wurden uns bereits mehrere Fälle berichtet, die von uns jedoch nicht überprüft werden konnten. Ein dreimonatiges Aufenthaltsgebot stellt eine existenzielle Bedrohung dar und kann nicht allein aus Polizeivollmacht verhängt werden.

## **Sonstige Befugnisse**

Laut FAQ verfügt die Bayerische Polizei „zu Zwecken der Gefahrenabwehr und Verhinderung auch von Alltagskriminalität über weitaus weitreichendere Handlungsmöglichkeiten als das BKA zur Terrorbekämpfung.“

**Frage 1. Welche Befugnisse sind konkret gemeint, die weiterreichende Handlungsmöglichkeiten gegenüber dem BKA ermöglichen und die im Fragenkatalog noch nicht ausdrücklich behandelt worden sind?**

Die Befugnisse des BKA richten sich gegen terroristische oder andere schwere Straftaten. Dagegen regelt das PAG Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr, auch mit Bezug auf zu verhindernde (Klein-)Kriminalität. Damit betreffen die Befugnisse darin alle Menschen in Bayern. Das BVerfG hat den Kreis potenziell Betroffener eingeschränkt, indem es die Terrorismusabwehr als Zulässigkeitsvoraussetzung im Sinne der Verhältnismäßigkeit benennt. Konkrete Beispiele sind:

§ 41 BKAG Befragung und Auskunftspflicht (erlaubt nur nach § 5 Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus),

§ 43 BKAG Erkennungsdienstliche Maßnahmen

§ 24 Absatz 3 des Bundespolizeigesetzes. Erlaubt das eine DNA-Analyse?

§ 45 BKAG Besondere Mittel der Datenerhebung. Das PAG sieht eine höhere Dauer verdeckter Überwachung und anderer besonderer Mittel vor.

§ 46 BKAG Besondere Bestimmungen über den Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen. Hier sind die Voraussetzungen im BKAG enger als im PAG gefasst. Erkenntnisse, die durch Maßnahmen nach Absatz 1 erlangt worden sind, sind dem anordnenden Gericht unverzüglich vorzulegen. Das Gericht entscheidet unverzüglich über die Verwertbarkeit oder Löschung.

**Frage 2. Gibt es zu diesen Befugnissen bereits konkrete Erfahrungen mit polizeilichen Maßnahmen?**

Nein

**Frage 3. Können diese Fälle geschildert werden?**

Nein

## Schlussbemerkung

Aus den genannten Gründen lehnen wir das Gesetz in der vorliegenden Form ab. Wir würden es begrüßen, wenn die Expertenkommission dessen problematische Bestimmungen und ihre Auslegung durch die Polizei unter dem Aspekt betrachten, dass es nicht nur ein Gesetz für die Polizei, sondern vor allem eines für die Bürger\*innen ist. Menschen brauchen Klarheit darüber, welches Verhalten welche Folgen hat, sie müssen Vertrauen haben in die Demokratie und den Rechtsstaat. Das PAG hat eine einschüchternde Wirkung (chilling effect). Seine Bestimmungen müssen in einer Überwachungsgesamtrechnung in den Zusammenhang staatlicher Überwachungsbefugnisse gestellt werden, der für alle nachvollziehbar ist. Das Polizeirecht kann nicht allein unter der Maßgabe einer möglichst umfassenden Gefahrenabwehr geschöpft werden, sondern es muss immer auch grundsätzlichen und unverzichtbaren rechtsstaatlichen Prinzipien folgen. Deshalb gilt, je massiver die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei sind, desto umfangreicher müssen die Möglichkeiten sein, diese durch funktionierende rechtsstaatliche Prozesse zu kontrollieren und gegebenenfalls zu stoppen. Die Neufassung des PAGs mit der Einführung der drohenden Gefahr ist deshalb in unseren Augen unzulässig.

Darüber hinaus muss das PAG immer auch unter dem Aspekt sich ändernder Machtverhältnisse beurteilt werden. Die schnelle Demontage rechtsstaatlicher Grundprinzipien auch in Nachbarstaaten der EU belegt, dass das Polizeirecht immer auch so verfasst sein muss, dass es einen ausreichenden Schutz der Bürger\*innen vor Polizeigewalt und Missbrauch von Polizeibefugnissen darstellt. Dies ist nicht allein die Aufgabe des Polizeirechts, sondern der Gesamtkonstruktion des Rechtsstaates, der Möglichkeit etwa zur Einsichtnahme in Akten, dem ausreichenden rechtlichen Gehör, dem Anspruch auf Löschung personenbezogener Daten oder den Möglichkeiten zur unabhängigen Überprüfung polizeilicher Maßnahmen. Das PAG stellt jedoch einen wesentlichen Baustein dar, der diesen Überlegungen nicht ansatzweise Rechnung trägt.

Ebenso inakzeptabel ist das in Situationen, wenn in ihre Grundrechte auf Versammlungsfreiheit, Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, Freizügigkeit und Unverletzlichkeit der Wohnung eingegriffen wurde. So hätte die Polizei Zeit, von Sonntag bis einschließlich Mittwoch beispielsweise eine Quellen-TKÜ oder Online-Durchsuchung durchzuführen, ohne dass jemals eine Richter\*in prüft, ob das verhältnismäßig, erforderlich und geeignet für die Prävention einer „drohenden Gefahr“ war.

Außerdem muss der Staat für diese Überwachung auf dem Schwarzmarkt Schwachstellen von Cyber-Kriminellen kaufen und für Überwachungszwecke geheimhalten. Die Sicherheitsbehörden melden diese Angriffspunkte für Schadsoftware nicht an die Hersteller, damit die sie beheben können, sondern setzen die gesamte Bevölkerung diesem hohen Risiko aus. Kriminelle und die Dienste anderer Staaten können solche Schwachstellen nutzen und kennen sie möglicherweise.

