

Podiumsdiskussion

PAG – Ja bitte!? Nein danke!?

Der Rahmen

Das Polizeiaufgabengesetz (PAG) beschreibt Aufgaben und Befugnisse der Polizei als Sicherheitsbehörde in Abgrenzung zu ihren Aufgaben als Ermittlungsbehörde der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Strafprozesses und zu den anderen Sicherheitsbehörden wie etwa den Kommunen und den Behörden des Verfassungsschutzes.

Es ist in sieben Abschnitte gegliedert:

1. Allgemeine Vorschriften zum Begriff der Polizei, ihren Aufgaben, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Ausübung von Ermessen und der Polizeipflicht, Art. 1–10 PAG
2. Befugnisse der Polizei, Art. 11–29 PAG (polizeiliche Generalklausel und Standardmaßnahmen)
3. Datenverarbeitung, Art. 30–66 PAG (Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr)
4. Vollzugshilfe, Art. 67–69 PAG
5. Zwang, Art. 70–86 PAG
6. Entschädigungs-, Erstattungs- und Ersatzansprüche, Art. 87–90 PAG
7. Schlussbestimmungen, Art. 91–95 PAG

Das Gesetz wurde zunächst im Jahr 2017 nach dem Anschlag in der Regionalbahn in Würzburg, dem Sprengstoffanschlag von Ansbach und dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt zum 01.08.2017 geändert. Zur Umsetzung verschiedener, insbesondere datenschutzrechtlicher Vorgaben folgte die Novelle 2018 zum 25.05.2018.

Zum Gefahrenbegriff

Das Einschreiten von Sicherheitsbehörden ist davon abhängig, dass eine Gefahrenlage für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht. Klassisch wurde bislang zwischen der abstrakten und der konkreten Gefahr unterschieden. Gefahr ist demnach ein Zustand, der nach verständiger Beurteilung in absehbarer Zeit den Eintritt einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere den Eintritt eines Schadens, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erwarten lässt. **Abstrakt** ist die Gefahr, wenn sich nach allgemeiner Lebenserfahrung eine konkrete Gefahr im Einzelfall **entwickeln kann**. Ein Zustand, der bei weiterem, ungehindertem Ablauf objektiv mit einer **hinreichenden Wahrscheinlichkeit** zu einer **Verletzung** eines oder mehrerer Güter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung **führt**, wird als **konkrete Gefahr** bezeichnet.

Durch die PAG-Novellen wurde nun der Begriff der drohenden Gefahr ins Polizeirecht eingeführt.

Gem. Art. 11 Abs. 3 Satz 1 PAG n.F. kann die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um einen Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes

Rechtsgut zu verhindern, wenn im Einzelfall das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet oder Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen, wonach in absehbarer Zeit Angriffe auf folgende Rechtsgüter zu erwarten sind (**drohende Gefahr**):

- der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes
- Leben, Gesundheit oder Freiheit
- sexuelle Selbstbestimmung
- erhebliche Eigentumspositionen oder
- Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt

Bereits auf Grund einer drohenden Gefahr sind nunmehr standardmäßig zulässig:

- Identitätsfeststellung (Art. 13 Abs. 1 Nr. 1b PAG)
- erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 Abs. 1 Nr. 4 PAG)
- Platzverweis, Kontaktverbot, Aufenthalts- und Meldeanordnungen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 PAG)
- Durchsuchung von Personen (Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 PAG)

Der genaue verwaltungsrechtliche Gehalt der drohenden Gefahr wie auch die grundsätzliche Zulässigkeit eines solchermaßen erweiterten Gefahrenbegriffs sind streitig. Jedenfalls wird die Grenze für polizeiliches Einschreiten nicht unerheblich gesenkt.

Weitere signifikante Änderungen 2017

- elektronische Aufenthaltsüberwachung (Art. 32a PAG n.F.)
- Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Art. 34a PAG n.F.)
- Aufenthaltsanordnungen (Art. 16 Abs. 2 PAG n.F.)
- Kontaktverbote (Art. 16 Abs. 2 PAG n.F.)
- Aufhebung der bisherigen absoluten Höchstdauer des Sicherungsgewahrsams von 14 Tagen (Art. 20 Nr. 3 PAG n.F.)

Weitere signifikante Änderungen 2018

- molekulargenetische Untersuchung aufgefundenen Spurenmaterials unbekannter Herkunft zum Zwecke der Feststellung des DNA-Identifizierungsmusters, des Geschlechts, der Augen-, Haar- und Hautfarbe, des biologischen Alters und der biogeographischen Herkunft des Spurenverursachers erfolgen, nicht jedoch zur Erstellung eines Persönlichkeitsprofils (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 bis 4 PAG n.F.).
- offene Bild- und Tonaufnahmen (Art. 33 PAG n.F.)
- Einsatz von Körperkameras (sog. Body-Cams) sowie Dashcams (Art. 33 Abs. 4 Satz 1 PAG)
- Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme (Drohnen) zur Datenerhebung (Art. 47 PAG n.F.)
- Sicherstellung von Postsendungen bei Postdienstleistern (Art. 35 Abs. 1 PAG n.F.)

- Einsatz verdeckter Ermittler (VE) und V-Personen (VP) (Art. 37 Abs. 2, 38 Abs. 2 PAG n.F.)
- Erweiterung Onlinedurchsuchungen (Art. 45 PAG n.F.)
- Einsatz von Explosivmitteln gegen Personen ist im Gegensatz zum Einsatz von Maschinengewehren bereits dann zulässig, wenn diese Personen selbst erkennbar den unmittelbaren Gebrauch von Schusswaffen, Sprengmitteln oder anderer vergleichbar gefährlicher Mittel beabsichtigen und der vorherige Gebrauch anderer Waffen durch die Polizei ersichtlich aussichtslos oder unzureichend ist (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 PAG n.F.)
- gesetzliches Verbot des Maschinengewehreinsatzes gegen eine Menschenmenge (Art. 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PAG n.F.)

Diskussion

Befürworter der Novelle sehen den Staat durch neue Gefährdungslagen und Bedrohungsmodalitäten, insbesondere durch die neuen Anschlagstrategien des Terrorismus, herausgefordert und begründen die Schaffung neuer Befugnisse für Polizei und Nachrichtendienste mit dem staatlichen Schutzauftrag aus Art. 99 der Bayerischen Verfassung. Danach diene die Verfassung dem Schutz und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Einwohner. Ihr Schutz gegen Angriffe sei nicht zuletzt Aufgabe der Polizei.

Kritisch äußerte sich etwa der ehemalige Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar: „Das Polizeiaufgabengesetz senkt die Eingriffsschwelle für die Polizei unverhältnismäßig ab. [...] Im Ergebnis werden eingriffsintensive Ermittlungsmaßnahmen – etwa das Durchsuchen von Smartphones und Tablet-Computern – auch ohne richterliche Anordnung ermöglicht. Dies halte ich für verfassungsrechtlich nicht tragbar.“ Es werden, so weitere Kritiker, bei nachweislich sinkender Kriminalität die polizeilichen Befugnisse unnötig ausgeweitet. Für eine wirksame Gefahrenabwehr bedürfte die Polizei einer besseren personellen Ausstattung, zudem müsste die länderübergreifende Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden verbessert werden.

Gegen einzelne Regelungen der Novelle wird vorgebracht, dass die Polizei mit Befugnissen eines Nachrichtendienstes ausgestattet werde. Maßnahmen, die bisher nur dem Verfassungsschutz erlaubt waren, könne künftig auch die Polizei ergreifen. Insoweit wird befürchtet, die Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei verschwimme zunehmend. Sachverständige kritisierten im Bayerischen Landtag ferner, dass das Gesetz unverständlich sei.

Aus Sicht der Anwaltschaft wird zudem insbesondere die geringe richterliche Kontrolle des Sicherungsgewahrsams und der zu geringe Schutz des Berufsgeheimnisses von Ärzten, Therapeuten und Rechtsanwälten im Rahmen polizeilicher Maßnahmen kritisiert.

Impressum

Verfasser: Rechtsanwalt Dr. Thomas Kuhn, Vizepräsident

Rechtsanwaltskammer für den Oberlandesgerichtsbezirk München
 Körperschaft des öffentlichen Rechts
 Tal 33, 80331 München
www.rak-muenchen.de