

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften

A) Problem

Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 4. Juni 1996, Az. 24 B 94.3094, entschieden, dass die in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes geregelten Fristen für die Speicherung von personenbezogenen Daten „Maximalfristen ohne Fortsetzungszusammenhang“ darstellen. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs ist für die Frage des Ablaufs der Frist jedes einzelne Verfahren, für das personenbezogene Daten gewonnen werden, für sich allein zu betrachten.

Demgegenüber wurde der Begriff des „Ereignisses“ im Zusammenhang mit der polizeilichen Datenerfassung vom Staatsministerium des Innern und der polizeilichen Praxis seit jeher im Sinn der der erfassten Person zugeschriebenen Tat verstanden.

Die Entscheidungen des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs hätten zur Folge, dass Bayern aus der bundesweit einheitlichen Praxis bei der Führung der Kriminalakten ausscheiden müßte. Die derzeit geltenden, zwischen Bund und Ländern abgestimmten und insbesondere für die Führung des „Bundes-KAN“ beim Bundeskriminalamt maßgeblichen „Rahmenrichtlinien für den Kriminalaktennachweis (KAN)“ von 1993 bestimmen: „Wird eine neue KAN-Notierung hinzugefügt, richtet sich die Laufzeit der bestehenden Notierungen nach dieser, sofern die neue Notierung ein weiter in die Zukunft liegendes Aussonderungsprüfdatum ausweist.“ Diese Rahmenrichtlinie könnte bei einer Aufgabe der sog. „Mitziehklausel“ seitens Bayern nicht mehr erfüllt werden.

Eine Aufgabe der bisherigen polizeilichen Praxis wäre nicht vertretbar. Die Polizei ist im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung, insbesondere im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und bei der Fahndung, auf die Erstellung eines umfassenden Persönlichkeitsbildes angewiesen. Gerade aus früheren strafrechtlichen Ermittlungsverfahren oder polizeilichen Erkenntnissen, aus denen sich der polizeiliche Verdacht einer Straftat ergibt, ergeben sich wesentliche Hinweise für aktuelle Ermittlungsverfahren. So werden sich erste Hinweise auf bestimmte Täter oder Tätergruppen oftmals gerade aus Erkenntnissen von früheren ähnlich gelagerten deliktischen Verhaltensweisen ergeben. Häufig, so z.B. insbesondere im Bereich der Sexualdelikte, führt eine sich aus dem Kriminalaktennachweis ergebende Persönlichkeitsstruktur zum Täter. Wird dabei hinsichtlich der Prüfungs- und Aufbewahrungsfristen jedes einzelne Verfahren, für das personenbezogene Daten gewonnen werden, für sich allein betrachtet, ergibt sich kein vollständiges Persönlichkeitsbild. So ist z.B. für die Erstellung des Persönlichkeitsbildes gerade der Einstieg in die kriminelle Karriere von besonderer Bedeutung. Die Daten, die diese Episode verdeutlichen, gingen jedoch regelmäßig nach kurzer Zeit verloren (bei Kindern nach zwei Jahren, bei Jugendlichen nach fünf Jahren), auch wenn eine durchgehend kriminelle Karriere mit Straftaten in kurzer Abfolge hier ihren Anfang genommen hätte.

Aus der Kriminalakte ergeben sich wesentliche Hinweise zu den Kontaktadressen und Anlaufstellen einer verdächtigen Person wie zu „Beziehungsflechten“ insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität und der Bandenkriminalität. Ferner dient die dort vorgenommene Darstellung des modus operandi als Fahndungsansatz. Hier auf Erkenntnisse zu verzichten, die mehr als zehn Jahre (bei Kindern zwei Jahre und bei Jugendlichen fünf Jahre) zurückliegen, hätte zur Folge, dass wesentliche Ermittlungsansätze gerade in einem Bereich verlorengingen, in dem sich über mehrere Jahrzehnte hinweg kriminelle Strukturen verfestigt haben (z.B. Mafia, Drogenkartelle, Terrorismus).

Die genannte Entscheidung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Juni 1996 wurde, soweit dort die in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 genannten Fristen als „Maximalfristen ohne Fortsetzungszusammenhang“ bezeichnet werden, teilweise auch dahingehend interpretiert, dass der Bayer. Verwaltungsgerichtshof künftig eine an jedem Einzelfall auszurichtende, gesonderte Festlegung der Speicherfrist fordern wird. Dies hätte einen nicht zu bewältigenden Verfahrensaufwand bei der Polizei zur Folge. Demgegenüber hat der Bayer. Verfassungsgerichtshof bereits mit Entscheidung vom 19. Oktober 1994 klargestellt, dass die in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 PAG genannten Fristen als „Regelhöchstfristen“ mit der Möglichkeit der Verkürzung in Fällen geringerer Bedeutung (Art. 38 Abs. 2 Satz 4 PAG) zu verstehen sind, d.h. dass sie regelmäßig auch ausgeschöpft werden können.

B) Lösung

Durch die Änderung des Art. 38 Abs. 2 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes soll klargestellt werden, dass für die dort genannten Prüfungstermine und Aufbewahrungsfristen die sogenannte „Mitziehklausel“ Anwendung findet, d.h., wenn weitere Daten über dieselbe Person gespeichert werden, gilt die von der zuletzt speichernden Polizeidienststelle festzusetzende Frist für alle gespeicherten Daten.

Ferner wird im Wortlaut des Art. 38 Abs. 2 Satz 3 PAG klargestellt, dass es sich bei den dort genannten Fristen entsprechend der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs um „Regelfristen“ handelt.

Schließlich werden die im Polizeiorganisationsgesetz enthaltenen Verweisungen auf das Bundeskriminalamtgesetz und das Strafgesetzbuch an die geänderte Paragraphenfolge dieser Gesetze angeglichen.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Die Behandlung der in Art. 38 Abs. 2 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes vorgegebenen Fristen als Regelfristen, ggf. unter Anwendung der sog. „Mitziehklausel“, entspricht der bisherigen polizeilichen Speicherpraxis. Zusätzliche Kosten sind durch die Änderung des Art. 38 Abs. 2 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes nicht zu erwarten.

Gesetzentwurf

zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften

§ 1

Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

Art. 38 Abs. 2 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl S. 397, BayRS 2012-1-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 10. Juli 1998 (GVBl S. 383), wird wie folgt geändert:

1. Satz 3 erhält folgende Fassung:

„³Die nach Art. 37 Abs. 3 festzulegenden Prüfungstermine oder Aufbewahrungsfristen betragen in der Regel bei Erwachsenen zehn Jahre, bei Jugendlichen fünf Jahre und bei Kindern zwei Jahre (Regelfristen).“

2. Es wird folgender Satz 6 angefügt:

„⁶Werden innerhalb der Frist der Sätze 3 bis 5 weitere personenbezogene Daten über dieselbe Person gespeichert, so gilt für alle Speicherungen gemeinsam der Prüfungstermin, der als letzter eintritt, oder die Aufbewahrungsfrist, die als letzte endet.“

§ 2

Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes

Das Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz - POG -) BayRS 2012-2-1-I, zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 26. Juli 1997 (GVBl S. 342), wird wie folgt geändert:

1. Art. 7 Abs. 3 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. der Kernenergie-, Sprengstoff- und Strahlungsstraftaten in den Fällen der §§ 307, 308 Abs. 1 bis 4, 309 bis 312, 326 Abs. 1 Nr. 3 dritte Alternative, auch in Verbindung mit Abs. 2, 4 und 5, 326 Abs. 3, 327 Abs. 1 und 3 Nr. 1, 328, 330 des Strafgesetzbuchs und der Straftaten nach § 40 des Sprengstoffgesetzes und nach §§ 19, 20, 22 a des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen;“

2. In Art. 11 Abs. 2 wird „§ 5 Abs. 3 Nr. 1 und § 6 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes)“ ersetzt durch „§ 4 Abs. 2 Nr. 1 und § 17 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Die in Art. 38 Abs. 2 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes geregelten Prüfungstermine und Aufbewahrungsfristen betreffend bei der Polizei gespeicherter personenbezogener Daten wurden bisher als Regelfristen unter Anwendung der sogenannten „Mitziehklausel“ behandelt; d. h., wenn weitere Daten über dieselbe Person gespeichert wurden, so galt die von der zuletzt speichernden Polizeidienststelle festzusetzende Prüfungs- und Aufbewahrungsfrist für alle gespeicherten Daten. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hält in Fortführung jüngster Entscheidungen des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs jedoch die bisherige Auslegung durch die Polizeibehörden mit dem Wortlaut des Art. 38 Abs. 2 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes nicht mehr für vereinbar. Sie sieht die in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes genannten Fristen als „Maximalfristen ohne Fortsetzungszusammenhang“, d.h. jedes einzelne Verfahren, für das personenbezogene Daten gewonnen werden, ist nach der genannten Rechtsprechung für sich allein zu betrachten.

Der „Mitziehklausel“ kommt große Bedeutung im Rahmen der Verbrechensbekämpfung zu. Eine vollständige Kriminalakte ermöglicht die Auswertung von Kontaktadressen und Anlaufstellen, das Aufzeigen von Beziehungsgeflechten insbesondere in OK-Bereichen und bei Formen der Bandenkriminalität sowie die Darstellung des modus operandi bei möglichen Straftätern. Zusammen mit dem gerade durch die Kriminalakte erstellbaren Persönlichkeitsbild bereits in Erscheinung getretener Personen stellt die vollständige Kriminalakte i.V.m. dem Kriminalaktennachweis wesentliches Hilfsmittel polizeilicher Ermittlungen dar. Der Verzicht auf die „Mitziehklausel“ hätte zur Folge, dass bei der Bewertung der Persönlichkeitsentwicklung gerade der Einstieg in die kriminelle Karriere regelmäßig nicht mehr nachvollziehbar wäre und Erkenntnisse über wesentliche, in der Vergangenheit liegende Taten auch dann verloren gingen, wenn die folgenden Taten die konsequente Fortsetzung der kriminellen Karriere darstellen.

Die Auslegung der in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes genannten Fristen als Maximalfristen ohne Regelcharakter hätte zur Folge, dass unabhängig der in Satz 4 genannten Fälle von geringerer Bedeutung in jedem Einzelfall gesondert die

Länge der Frist festzusetzen wäre. Dies würde bei der Zahl der zu speichernden Daten einen nicht mehr zu bewältigenden Verfahrensaufwand bedeuten. Zudem läßt sich die Bedeutung der Speicherung entsprechender Daten – von Ausnahmefällen, die in Absatz 2 Satz 4 geregelt sind, abgesehen – kaum von vornherein einschätzen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften soll klarstellen, dass die in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 des Bayer. Polizeiaufgabengesetzes genannten Fristen Regelfristen unter der Anwendung der sogenannten „Mitziehklausel“ darstellen.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 Nr. 1:

Durch die Neufassung des Absatzes 2 Satz 3 wird klargestellt, dass die in Satz 3 festgelegten Fristen Regelfristen sind. Nur in den in Satz 4 genannten Fällen, bei denen bereits zum Zeitpunkt der Festsetzung der Frist erkennbar ist, dass es sich um einen Fall geringerer Bedeutung handelt, sind schon zu diesem Zeitpunkt kürzere Fristen festzusetzen. Auch bei den nach Absatz 3 Satz 1 i.V.m. Nr. 38.6 der Vollzugsbekanntmachung geregelten Fristen bei Verdacht einer Sexualstraftat oder eines Gewaltdelikts mit sexuellem Hintergrund handelt es sich um Regelfristen mit den in der Vollzugsbekanntmachung genannten Ausnahmen. Dies wird durch den bereits vorhandenen Verweis in Absatz 3 Satz 1 auf Abs. 2 und damit auch auf dessen neu gestalteten Satz 3 klargestellt.

Die Annahme einer „Regelfrist“ entspricht der Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 19.10.1994 (BayVBl 1995, S. 143/146). Dieser beurteilt die in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 PAG genannten Fristen als „Regelhöchstfristen“ mit Verkürzungsmöglichkeit nach Art. 38 Abs. 2 Satz 4 PAG. Auf diese Rechtsprechung nimmt der Bayer. Verwaltungsgerichtshof mit Entscheidung vom 04.03.1996, Az. 24 B 942020, Bezug. Das Urteil des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs vom 04.06.1996 läßt die genannte Frage hingegen offen, wendet sich aber nicht gegen die Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs.

Die Annahme einer „Regelhöchstfrist“ verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Annahme einer Maximal- und zugleich Regelfrist ist zu berücksichtigen, dass die ansonsten erforderliche, in jedem Einzelfall vorzunehmende gesonderte Überprüfung der Länge der Speicherfrist zu einem nicht mehr bewältigbaren Verfahrensaufwand führen würde. So müßte in allen Fallgestaltungen, bei denen die geringere Bedeutung der Speicherung nicht bereits von vornherein erkennbar ist und die somit ohnehin unter die Anwendung des Art. 38 Abs. 2 Satz 4 PAG fallen, nach Beendigung des Verfahrens eine endgültige, individuelle Speicherfrist festgelegt werden. Dies hätte zur Folge, dass durch die Polizei in Bezug auf über eine Million gespeicherter Daten im Kriminalaktennachweis das Verfahren beobachtet und nach dessen Beendigung unter Zugrundelegung des gesamten Verfahrensvorgangs nochmals eine endgültige Speicherfrist festgelegt werden müßte. Dass eine solche Vorgehensweise mit den derzeitigen Personalressourcen der Polizei nicht durchführbar wäre, kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht außer Betracht bleiben. Insoweit ist ein standardisiertes, in der überwiegenden Zahl der Fälle mit „Regelfristen“ arbeitendes Verfahren, im Hinblick auf die Zahl der Speichervorgänge unverzichtbar. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass in den Fällen, in denen die geringere Bedeutung bereits zum Zeitpunkt der Einstellung in die polizeiliche

Datei erkennbar ist, ohnehin nach Art. 38 Abs. 2 Satz 4 eine verkürzte Frist vorgesehen ist.

Für eine Einzelfallentscheidung vor dem Hintergrund des Regel-Ausnahme-Verhältnisses über die Festsetzung der Frist gelten die „Richtlinien für die Führung polizeilicher personenbezogener Sammlungen“ - RPPS, die Katalogfälle für eine Fristverkürzung benennen, aber auch in Nichtkatalogfällen im Einzelfall die Annahme eines Falles von geringerer Bedeutung erlauben. So ist auf Grundlage einer Entscheidung des Sachbearbeiters im Einzelfall für jedes Delikt eine Verkürzung der Speicherfristen möglich, wenn dies unter dem Aspekt einer wirkungsvollen Verbrechensbekämpfung unter Heranziehung polizeilicher Informationssammlungen vertretbar erscheint.

In diesem Zusammenhang weist auch der Bayer. Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass angesichts der Vielgestaltigkeit der zu regelnden Sachverhalte keine unterschiedlichen Speicherrhöchstfristen zu regeln sind. Mit den „Regelhöchstfristen“ gemäß Art. 38 Abs. 2 Satz 3 PAG und der Verkürzungsmöglichkeit in Fällen geringerer Bedeutung habe der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen dem Recht des einzelnen und dem Interesse der Allgemeinheit an einer Standardisierung der Datenverarbeitung gesucht, der verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei (a. a. O., S. 146).

Zu § 1 Nr.2:

Durch die Ergänzung des Absatzes 2 durch einen neuen Satz 6 soll klargestellt werden, dass, wenn innerhalb einer laufenden Prüfungs- bzw. Aufbewahrungsfrist bereits gespeicherter personenbezogener Daten weitere Daten erfasst werden, für alle nach Absatz 2 gespeicherten personenbezogenen Daten grundsätzlich die Prüfungs- bzw. Aufbewahrungsfrist gilt, die von der zuletzt speichernden Polizeidienststelle festgesetzt wurde. Stellt das später zu speichernde Geschehen einen Fall von geringerer Bedeutung dar, für den eine kürzere Frist festzusetzen ist, besteht die Möglichkeit, dass der Fristablauf bezüglich der später gespeicherten Daten früher eintritt, als die Frist für die Speicherung zu einem früheren Zeitpunkt erfasster Geschehnisse beendet ist. Insoweit soll für alle gespeicherten personenbezogenen Daten der am weitesten in die Zukunft reichende Fristablauf gelten. Dies gilt auch im Verhältnis von personenbezogenen Daten, deren Frist sich nach Absatz 3 Satz 1 i.V.m. Nr. 38.6 der Vollzugsbekanntmachung richtet, zu Daten, deren Regelprüfungstermine und Aufbewahrungsfristen in Art. 38 Abs. 2 Satz 3 festgelegt sind. Der neue Satz 6 steht – auch unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs – nicht im Widerspruch zu Satz 5. Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof hält die Anwendung der „Mitziehklausel“ nur deshalb für unzulässig, weil der Satz 5 keine Regelung über den Fristablauf bei mehreren erfassten Straftaten treffe, sondern nur eine Regelung für den Fall zeitlich auseinanderfallender Teilakte einer Straftat vorsehe. Wenn nunmehr in einem neuen Satz 6 der – nach der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs – nicht geregelte Fall mehrerer zeitlich auseinanderfallender Straftaten geregelt wird, wird insoweit Satz 5 nur ergänzt.

Zu § 2:

Durch § 2 soll das Polizeiorganisationsgesetz in seinen Verweisungen auf das Bundeskriminalamtgesetz und das Strafgesetzbuch an die geänderte Paragraphenfolge in den genannten Gesetzen angepasst werden. Eine inhaltliche Änderung tritt hierdurch nicht ein.

Zu § 3:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.