

## **Gesetzentwurf**

der Abgeordneten **Glück, Herrmann, Dr. Kempfler, Welnhofer** und **Fraktion CSU**

**zur Änderung des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG)**

### **A) Problem**

Zentrales Element einer effektiven Sicherheitspolitik muss nicht nur die Unterbindung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die konsequente Ahndung von Straftaten sein. Gleichermaßen wichtig ist es, Gefahren und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder Straftaten bereits durch geeignete Präventionsmaßnahmen im Vorfeld entschieden entgegenzutreten.

Die Innere Sicherheit einer Gesellschaft insgesamt bzw. eines Raumes, etwa einer Stadt, wird aber nicht nur durch die objektiven Zahlen der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik und der sich so ergebenden Kriminalitätsbelastung der Bevölkerung bestimmt. Einen ganz wesentlichen Anteil daran hat auch das psychologische Moment, ob und in welchem Ausmaß sich die Bürgerinnen und Bürger in ihrer individuellen Existenz durch die Kriminalität bedroht fühlen und befürchten, selbst das Opfer von Straftaten zu werden. Die Ursachen dieser Kriminalitätsfurcht können vielfältig sein – städtebauliche Missstände, etwa in Gestalt enger und unübersichtlicher Straßenzüge, ebenso wie soziomorphe Faktoren, etwa das gehäufte Auftreten kriminalitätsgeneigter Gruppen an bestimmten Plätzen oder der niedrige sozioökonomische Status eines Stadtviertels als sozialer Brennpunkt. Eine bürgernahe Sicherheitspolitik wird deshalb auch darauf bedacht sein, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und ihre Kriminalitätsfurcht in sog. Angsträumen zu vermindern.

Die offene polizeiliche Videoüberwachung an kriminalitätsbelasteten Orten trägt wesentlich dazu bei, Gefahren wirksam abzuwehren. Sie entfaltet dabei vor allem präventive Wirkung, da in den so überwachten Bereichen potenzielle Straftäter durch die offenen und dadurch erkennbaren Überwachungsmaßnahmen von der Begehung von Straftaten abgeschreckt werden. Daneben leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Aufklärung von Straftaten und zur Identifizierung von Tatverdächtigen. Dabei soll die Videoüberwachung Bestandteil eines polizeilichen Gesamtkonzeptes sein, das flexibel und brennpunktorientiert auf Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte reagiert und ein umfassendes und schnelles Einschreiten der Polizei sicherstellt. Bestätigt wird diese Bewertung durch die bisherigen Erfahrungen eines in der Stadt Regensburg durchgeführten Modellprojekts. Es hat gezeigt, dass die Videoüberwachung ein Mittel ist, die Feststellung und Überprüfung polizeilich relevanter Vorkommnisse im Überwachungsbereich zu erleichtern und insbesondere den gezielten Einsatz und die Führung von polizeilichen Einsatzkräften wesentlich zu erleichtern.

Voraussetzung eines effektiven Einsatzes ist aber – auch dies hat das Pilotprojekt gezeigt –, dass neben der Bildübertragung auch eine permanente anlassunabhängige Bildaufzeichnung erfolgt. Während die Bildübertragung selbst in der allgemeinen polizeilichen Aufgabenzuweisung des Art. 2 Abs. 1 PAG ihre Rechtsgrundlage findet, fehlt eine Rechtsgrundlage für die permanente anlassunabhängige Bildaufzeichnung. Art 31 Abs. 1 Nr. 1 PAG lässt eine Aufzeichnung nur zu, wenn dies zur Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist, also konkret eine Situation vorliegt, in der ein polizeiliches Tätigwerden veranlasst ist. Art. 32 Abs. 2 PAG umfasst allein Bildaufnahmen und -aufzeichnungen, die dem Objektschutz dienen, § 100c Abs. 1 Nr. 1a der Strafprozessordnung (StPO) nur die partielle Aufzeichnung solcher Geschehensabläufe, die den Verdacht einer Straftat nahe legen bzw. bei denen in einer Gemengelage aus präventiv-polizeilicher und strafrechtlich relevanter Situation der Schwerpunkt auf dem repressiv-polizeilichen Aufgabenfeld liegt.

#### **B) Lösung**

In Art. 32 PAG wird ein weiterer Absatz eingefügt, der es der Polizei erlaubt, auch aus präventiv-polizeilichen Gesichtspunkten heraus unter bestimmten Voraussetzungen Bildaufzeichnungen anzufertigen.

#### **C) Alternativen**

Keine

#### **D) Kosten**

Die voraussichtlichen Kosten dieses Gesetzentwurfs sind nicht bezifferbar, da sie zunächst davon abhängen, in welchen Städten und an welchen Plätzen aus polizeitaktischen Überlegungen heraus eine Videoüberwachung durchgeführt werden soll. Dies steht gegenwärtig nicht fest und ist – ebenso wie die kriminogene Entwicklung eines Ortes oder Platzes – ein dynamischer Prozess. Des Weiteren hängt die Höhe der Kosten auch davon ab, in welchem Umfang eine bereits vorhandene technische Ausstattung, z.B. Überwachungsanlagen von Verkehrsbetrieben, mit benutzt werden kann. Der Pilotversuch in Regensburg hat anfängliche Beschaffungs- und Installationskosten in Höhe von 36.000 DM verursacht.

## Gesetzentwurf

### zur Änderung des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG)

#### § 1

##### Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

Das Gesetz 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 § 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2000 (GVBl S. 752) wird wie folgt geändert:

1. Art. 32 wird wie folgt geändert:
  - a) Es wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Polizei kann

    1. zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr
    2. an den in Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 genannten Orten, wenn sie öffentlich zugänglich sind, oder
    3. an Orten, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begangen werden, wenn diese Orte öffentlich zugänglich sind,

offen Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen anfertigen.“
  - b) Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden Absätze 3 bis 5.
2. In Art. 74 werden nach den Worten „Art. 2 Abs. 2 Sätze 1 und 2“ die Worte „Art. 11“ und nach den Worten „Art. 106 Abs. 3“ die Worte „, und Art. 109“ eingefügt.

#### § 2

##### In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am 1.7.2001 in Kraft.

### Begründung:

#### A) Allgemeines

Bereits nach einer sechsmonatigen Laufzeit des Pilotprojekts „Videoüberwachung in Regensburg“ lässt sich feststellen, dass durch eine offene, für jeden erkennbare polizeiliche Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen mit Kriminalitätsbelastung eine Reduzierung von Kriminalität, Ordnungswidrigkeiten, kriminogenen Prozessen und Gefahrensituationen herbeigeführt und das Sicherheitsgefühl der dort lebenden, arbeitenden und sich bewegenden Menschen erhöht wird. Eine Möglichkeit zu einer weiteren Effektivierung dieser polizeilichen Maßnahme ist, dass neben der Bildübertragung auch eine permanente anlassunabhängige Bildaufzeichnung erfolgt.

#### B) Zu den einzelnen Bestimmungen

##### Zu § 1 (Änderung des Polizeiaufgabengesetzes)

Zu Nr. 1a:

Die Ermächtigungsgrundlage in Absatz 2 Nr. 1 stellt die bisher schon in der polizeilichen Praxis vertretene Rechtsauffassung klar, dass zum Zwecke der Abwehr einer konkreten Gefahr das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen zulässig ist. Damit wird in der Vergangenheit teilweise geäußerten Bedenken begegnet, dass Art. 31 Abs. 1 PAG insoweit nicht ausreichend wäre.

War für Situationen einer konkreten Gefahr bisher das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen zumindest nach überwiegend vertretener Rechtsmeinung ohnehin schon zulässig, schaffen die Nummern 2 und 3 des neuen Absatzes 2 im Interesse einer effektiven Kriminalprävention die Rechtsgrundlage für Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen auch ohne konkrete Gefahrenlage bzw. ohne den Verdacht einer Straftat auf öffentlich zugänglichen Flächen.

Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen mit dem Ziel, das Videomaterial bei einem entsprechenden Anlass für Zwecke polizeilicher oder strafverfolgender Maßnahmen personenbezogen zu verarbeiten, sind als faktischer Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu qualifizieren. Dieses Grundrecht gibt dem einzelnen als Teil seines allgemeinen Persönlichkeitsrechts die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (BVerfGE 65, 1, 41 f). Jedermann kann damit grundsätzlich selbst bestimmen, ob von ihm bzw. über seine Präsenz an einem bestimmten Ort individualisierbare Bildaufzeichnungen angefertigt werden.

Allerdings unterliegt dieses Recht Einschränkungen, wenn diese auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage beruhen, die auch den Zweck und die Zweckbindung der Datenerhebung bezeichnet, und wenn sie – unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – im überwiegenden Allgemeininteresse erfolgen (BVerfGE 65, 1, 44, 46). Die neue Vorschrift in Art. 32 PAG greift diese Anforderungen auf:

Die Zwecke der Videoüberwachung und der künftig zulässigen Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen von Personen bestehen neben der Abwehr einer konkreten Gefahr (Nr. 1) in einer wirksamen Ergänzung des polizeilichen Maßnahmenpektrums zur Verhütung und Bekämpfung von Störungen und Straftaten im öffentlichen Bereich (Nrn. 2 und 3), indem an gefährlichen bzw. kriminalitätsbelasteten Orten und Plätzen:

- Gefahren erkannt und lokalisiert werden können,
- ein schnelles Reagieren bei Gefahren und Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und bei Straftaten ermöglicht,
- Schaden verhütet und
- die Gefährdung von Personen und Sachwerten verringert wird.

So ermöglicht sie es beispielsweise, in Nachvollziehung einer polizeilichen Einsatzsituation Einsatzkonzeptionen für vergleichbare Situationen in der Zukunft zu entwickeln. Vor allem aber ist ihre präventive Wirkung von besonderer Bedeutung, da polizeilich Verantwortliche zukünftig damit rechnen müssen, ermittelt zu werden, und dieser Umstand sie womöglich davon abhält, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden. Des Weiteren dient die Videoüberwachung und -aufzeichnung auch dazu:

- eine beweiskräftige Dokumentation von Straftaten und Straftätern zu ermöglichen,
- Tatverdächtige zu identifizieren und
- neue Fahndungsansätze zu ermöglichen.

Sie trägt damit zur Verbesserung der Beweislage im Strafverfahren bei. Die umschriebenen Zwecke der Videoaufzeichnung zeigen einen Schwerpunkt der Maßnahme im präventivpolizeilichen Aufgabenbereich, der die Gesetzgebungskompetenz des Bayerischen Landtags und nicht diejenige des Bundes als strafprozessuale Regelung für das Ermittlungsverfahren bestätigt. Inmitten stehen vorrangig die (Kriminal-) Prävention und die Einsatztaktik der Polizei. Die Verbesserung der Beweislage im Strafverfahren ist nur ein positiver Nebeneffekt des neu geschaffenen polizeilichen Einsatzinstrumentariums.

Die für eine Videoaufzeichnung zugelassenen Örtlichkeiten müssen zum einen öffentlich zugänglich sein und werden zum anderen durch ihre Bezugnahme auf die in Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 PAG genannten Örtlichkeiten (Nr. 2) bzw. ihre tatbestandliche Umschreibung in Gestalt der Belastung mit erheblichen Ordnungswidrigkeiten (Nr. 3) hinreichend bestimmbar bezeichnet. Die Festlegung der Örtlichkeiten im Einzelfall muss dabei der Polizei überlassen bleiben. Nur sie kann nur vor Ort aufgrund ihrer einsatztaktischen Erfahrung und der Kenntnis des polizeilichen Einsatzgeschehens zuverlässig bestimmen, ob die vom Gesetzgeber vorgegebenen Kriterien für Kriminalitätsbrennpunkte erfüllt sind.

Aus dieser eingrenzenden örtlichen Umschreibung in den Nrn. 2 und 3 ergibt sich zugleich als Ausdruck der Verhältnismäßigkeit, dass eine flächendeckende Videoüberwachung und ein flächendeckendes Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen nicht zulässig sind.

Die beschriebenen Zwecksetzungen zeigen unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Modellversuchs in Regensburg, dass die Videoaufzeichnung sowohl eine geeignete als auch eine erforderliche polizeiliche Maßnahme zur Ergänzung des Instruments der Videoüberwachung ist, um der Kriminalität an gefährlichen bzw. kriminalitätsbelasteten Orten zu begegnen und die dafür Verantwortlichen zu ermitteln und weitergehenden polizeilichen Maßnahmen zuzuführen. Durch die Bezugnahme auf Art. 13 Abs. 1

Nr. 2 PAG und die dort beschriebenen Voraussetzungen für einen gefährlichen bzw. kriminalitätsbelasteten Ort ist klargestellt, dass es sich um Orte handeln muss, an denen mit erheblichen Beeinträchtigungen der Rechtsordnung zu rechnen ist, und an denen es gilt, diesen Rechtsverstößen entgegenzuwirken und konkrete Gefährdungen von Personen, Sach- und Vermögenswerten abzuwehren. Diesem Allgemeininteresse steht ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Aufzeichnung und zeitweise Aufbewahrung gegenüber. Im Rahmen einer Abwägung der widerstreitenden Interessen überwiegt das Allgemeininteresse an einer effektiven Kriminalprävention und damit einhergehenden verbesserten Beweislage für etwaige Strafverfahren. Denn der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung erfolgt offen, d.h. der Einzelne kann sein Verhalten darauf einstellen und so keinen Anlass für eine polizeirechtliche bzw. strafrechtliche Verantwortlichkeit bieten. Zum anderen ist der Eingriff nur kurzfristig, da die Aufzeichnungen nach zwei Monaten vernichtet werden, sofern sie nicht zur Strafverfolgung bzw. Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung benötigt werden.

Die Videoüberwachung findet offen statt. Deshalb soll die Polizei auch in geeigneter Weise auf die Videoüberwachung aufmerksam machen. Einer Benachrichtigungspflicht für den Fall, dass die Daten einer Person zugeordnet und verarbeitet werden, bedarf es nicht. Entsprechende Regelungen anderer Länder sehen ebenfalls keine Benachrichtigungspflicht vor. Art. 48 PAG gilt insoweit auch für Bild- und Tonaufzeichnungen und hieraus gewonnener Daten.

Zu Nr. 1b:

Folgeänderung, die sich aus dem neu eingefügten Absatz 2 ergibt. Gleichzeitig wird durch die Absatzfolge klargestellt, dass auch die Videoaufzeichnung zur Abwehr einer Gefahr im Einzelfall sowie an gefährlichen bzw. kriminalitätsbelasteten Orten der zweimonatigen Begrenzung der Aufbewahrungsdauer unterliegt. Die Zugriffsberechtigung auf derartige Aufzeichnungen ist dabei eine Angelegenheit, die die Polizei selbst unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen und von ihren jeweiligen Aufgaben her innerdienstlich festlegt.

Zu Nr. 2:

Der Polizei kommt in Fällen häuslicher Gewalt neben der Sicherung der Strafverfolgung unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr die Aufgabe einer akuten Krisenintervention zu. Bei Gewaltkonflikten im häuslichen Bereich eignet sich insbesondere die Wegweisung des Täters aus der gemeinsamen Wohnung, um die zumeist weiblichen Opfer stärker als bisher vor Gewaltanwendung zu schützen, bis die Inanspruchnahme zivilgerichtlicher Hilfe möglich wird. Dies haben auch die Beratungen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des Unterausschusses Recht und Verwaltung sowie des Unterausschusses Führungs- und Einsatzmittel des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Innenministerkonferenz – nicht zuletzt im Hinblick auf Erfahrungen in Österreich – bestätigt. Der Platzverweis nach Art. 16 PAG ist deshalb eine geeignete Befugnis für die „Wegweisung“ des gewalttätigen Täters aus der mit dem Opfer gemeinsam genutzten Wohnung. Allerdings stellt nach einer teilweise vertretenen Rechtsauffassung eine entsprechende „Wegweisung“ einen Eingriff in das Grundrecht der Freizügigkeit nach Art. 11 des Grundgesetzes dar. Dementsprechend empfiehlt etwa der Bericht o.g. Arbeitsgruppe den Ländern, Art. 11 des Grundgesetzes in den Polizei- und Gefahrenabwehrgesetzen als einschränkbares Grundrecht zu zitieren.

Zwar kann mit guten Gründen vertreten werden, dass das fehlende Zitat von Art. 11 des Grundgesetzes in Art. 74 PAG unschädlich ist, nachdem das Zitiergebot nicht für vorkonstitutionelles Recht gilt, und nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung das Sicherheitsrecht als im Kern vorkonstitutionell gilt. Andererseits schließt ein entsprechendes Zitat des Art. 11 des Grundgesetzes die verfassungsrechtliche Angreifbarkeit einer entsprechenden polizeilichen Maßnahme aus diesem Grund aus. Zudem ist zu erwarten, dass die Innenministerkonferenz auf Vorschlag des Arbeitskreises II die Aufnahme des Art. 11 des Grundgesetzes in die Zitierklausel der Polizei- und Sicherheitsgesetze empfehlen wird.

**Zu § 2 (In-Kraft-Treten)**

Der Modellversuch in Regensburg endet zum 30.6.2001. Danach soll das Projekt dort in seiner effektivierten Form fortgeführt und gegebenenfalls – bei entsprechendem polizeitaktischem Bedarf – in anderen Städten und Gemeinden ebenfalls zur Anwendung kommen.