



PAG:Kommission

zur Begleitung des neuen bayerischen Polizeiaufgabengesetzes

—
—

Arbeitsbericht

für den Zeitraum vom 2. Juli bis 31. Dezember 2018

—
—

—
—

München, den 9. Januar 2019



Inhaltsverzeichnis

1. Thematische Einführung	3
2. Auftrag und Perspektiven	3
3. Gegenstände	4
4. Maßstäbe	6
5. Methodisches Vorgehen	6
6. Weitere Arbeitsschritte	7

1. Thematische Einführung

Der Ministerrat hat am 12. Juni 2018 den Staatsminister des Innern und für Integration damit beauftragt, eine unabhängige Kommission zur Begleitung des neuen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) unter Vorsitz des Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs a. D., Dr. Karl Huber, einzurichten. Daraufhin wurden am 28. Juni 2018 als weitere Mitglieder der Kommission durch Herrn Staatsminister Joachim Herrmann die folgenden Personen bestellt (in alphabetischer Reihenfolge):

- Dr. Erwin Allesch (Vizepräsident des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs a. D.)
- Professor Dr. Martin Burgi (Universitätsprofessor, LMU München)
- Peter Dathe (Polizeipräsident a. D., Bayerisches Landeskriminalamt)
- Dr. Karl Huber (Vorsitz)
- Frau Elisabeth Mette (Präsidentin des Bayerischen Landessozialgerichts a. D.)
- Professor Dr. Thomas Petri (Bayer. Landesbeauftragter für den Datenschutz)

Die Kommission hat sich am 2. Juli 2018 eine interne Geschäftsordnung gegeben. Sie berät das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) fachlich - ohne Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse zu haben - durch Stellungnahmen und Empfehlungen.

Die Kommission hat bislang, d. h. zwischen dem 2. Juli und dem 18. Dezember 2018, insgesamt neun mehrstündige Sitzungen durchgeführt.

2. Auftrag und Perspektiven

Gemäß dem Ministerratsbeschluss vom 12. Juni 2018 besteht der Auftrag der Kommission in der „unabhängigen Begleitung und Prüfung der Anwendung des Polizeiaufgabengesetzes“. Sie kann zu diesem Zweck „wie folgt tätig werden: Sie kann einzelne Befugnisnormen, die in der Öffentlichkeit oder in betroffenen Fachkreisen (Rechtswissenschaften, Datenschutz) als kritisch erachtet werden, identifizieren und diese Befugnisse der Polizei einschließlich eventueller Rückwirkungen der Anwendungspraxis auf Inhalte des Gesetzes detailliert untersuchen“.

In erster Linie geht es daher um die Rückkopplung von Vollzugserfahrungen an die Gesetzgebung und die daraus abgeleitete Benennung von Optimierungspotenzialen. Die am Ende der Kommissionsarbeit formulierten Vorschläge können deswegen auf die Beibehaltung, Änderung oder Weiterentwicklung gesetzlicher Vorschriften zielen. Daneben können sie aber auch die Erarbeitung bzw. Erweiterung von Vollzugsbekanntmachungen betreffen.

Innerhalb des in der modernen Gesetzgebungswissenschaft als „Kreislauf bessere Rechtsetzung“ bezeichneten Gesamtrahmens (vgl. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats vom Juli 2017) betrifft der Auftrag der Kommission mithin das Stadium der Evaluierung. Dabei handelt es sich um eine von der Staatsregierung initiierte externe Evaluierung.

Ob eine zu evaluierende Neuregelung bestimmten Anforderungen entspricht, kann sich erst in der Praxis erweisen, weswegen eine Gesetzesevaluierung zumeist auf einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren nach Inkrafttreten der jeweiligen Regelung bezogen ist. Im Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018 bis 2023 zwischen der CSU und den Freien Wählern heißt es hierzu unter Ziffer 2, S. 6, dass „die Ergebnisse der von der Staatsregierung eingesetzten unabhängigen Expertenkommission zur Begleitung des neuen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) bis zur ersten Jahreshälfte 2019 evaluiert“ werden sollen.

Dem Auftrag der Kommission sind in sachlicher und zeitlicher Hinsicht, aber auch durch die ihr gegebene Ausstattung Grenzen gesetzt. Ihre sechs Mitglieder üben ihre unabhängige Tätigkeit ehrenamtlich aus. Sie werden unterstützt durch eine mit einem Beamten des StMI und dessen Vertreter besetzte Geschäftsstelle.

3. Gegenstände

Gegenstand der Kommissionsarbeit sind die in den Jahren 2017 und 2018 erfolgten Änderungen im BayPAG. Diese wurden bewirkt durch das „Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen“ vom 24. Juli 2017, das am 1. August 2017 in Kraft getreten ist (GVBl S. 308), und durch das „Gesetz zur Neuordnung

des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz)“ vom 18. Mai 2018 (GVBl. 2018, S. 301).

Die Arbeit der Kommission zielt auf einzelfallübergreifende, strukturelle Umstände der Gesetzesanwendung, nicht auf konkrete Anwendungsfälle und erst Recht nicht auf das Verhalten einzelner Polizistinnen oder Polizisten. Neben der Anwendung im engeren Sinne wird auch der Umgang mit dem neuen Rechtsrahmen bei der Fortbildung im Bereich der Polizei und der Justizbehörden in den Blick genommen.

Die PAG-Kommission hat beschlossen, sich zunächst auf die nachfolgenden Befugnisnormen zu konzentrieren:

- Einbindung der molekulargenetischen Untersuchung des DNA-Identifizierungsmusters in erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 Abs. 3 PAG) und molekulargenetische Untersuchung aufgefundenen Spurenmaterials unbekannter Herkunft (Art. 32 Abs. 1 S. 2 PAG)
- Kontaktverbot, Aufenthalts- und Meldeanordnung, konkret im Zusammenhang mit dem Tatbestandsmerkmal der „drohenden Gefahr“ (Art. 16 Abs. 2 PAG)
- Art. 17 i. V. m. Art. 20 Nr. 3 PAG (Gewahrsam)
- Offene Bild- und Tonaufnahmen, insbesondere auch mit körpernah getragenen Aufnahmegeräten (sog. Body-Cams; Art. 33 Abs. 4 PAG)
- Elektronische Aufenthaltsüberwachung (Art. 34 PAG)

Befugnisnormübergreifend wird das neu geschaffene Tatbestandsmerkmal der „drohenden Gefahr“ i. S. v. Art. 11 Abs. 3 PAG untersucht. Einen Schwerpunkt bildet die Abgrenzung zur „konkreten Gefahr“, auch aus der Perspektive der polizeilichen Vollzugspraxis.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Richtervorbehalte und die Ausgestaltung des Rechtsschutzes.

Die Beschäftigung mit weiteren Befugnisnormen behält sich die PAG-Kommission vor.

4. Maßstäbe

Die PAG-Kommission hat ihren Auftrag dahingehend konkretisiert, dass sie die identifizierten Untersuchungsgegenstände anhand folgender Maßstäbe evaluieren möchte:

- Übereinstimmung bzw. Realisierbarkeit von Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers einerseits, tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen andererseits, sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht
- Kohärenz der gesetzlichen Regelungen innerhalb des PAG, v. a. im Verhältnis zu den bereits bestehenden Gefahrbegriffen, aber auch im Verhältnis zu anderen ggf. einschlägigen Gesetzen
- Verständlichkeit der gesetzlichen Regelung für die Vollzugspraxis

Keinen Maßstab für die Untersuchungstätigkeit der PAG-Kommission bilden Normen des höherrangigen Rechts, insbesondere weder das Grundgesetz noch die Bayerische Verfassung. Die Prüfung der Vereinbarkeit von Vorschriften des PAG mit diesen Maßstäben ist dem Bundesverfassungsgericht und dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof anvertraut, bei denen jeweils mehrere Verfahren anhängig sind.

5. Methodisches Vorgehen

Die Kommission hat Berichte und Stellungnahmen sowie etwaigenfalls vorhandene Statistiken angefordert bzw. eingeholt. Auf der Basis eines jeweils formulierten Fragenkatalogs hat sie insbesondere von den Staatsministerien des Innern, für Sport und Integration sowie der Justiz ausführliche Stellungnahmen erhalten und weitere erbeten.

Ferner hat sie Anhörungen durchgeführt mit Vertretern der drei Polizeigewerkschaften (Bund Deutscher Kriminalbeamter, Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB und Gewerkschaft der Polizei, jeweils Landesverband Bayern). Gleich zu Beginn der Kommissionsarbeit wurde ein Gespräch mit Herrn Landespolizeipräsidenten Professor Dr. Wilhelm Schmidbauer geführt.

Dieser berichtete u. a. über die PAG-Social-Media-Kampagne des StMI, die allein auf Facebook über 100.000 User erreicht habe. Plattformunabhängig hätten sich als besonders häufig wiederkehrende Anliegen die Themen Dauer des Präventivgewahrsams, Richtervorbehalte, drohende Gefahr sowie Handgranateneinsatz erwiesen.

Für Februar 2019 ist ein Gespräch mit den bayerischen Polizeipräsidenten terminiert. Um die dadurch gewonnenen Einblicke in die Vollzugspraxis zu erweitern und ggf. kritisch zu reflektieren, sind zu Beginn des Jahres 2019 Fachgespräche mit Vertretern der von polizeilichen Maßnahmen Betroffenen geplant. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission einen Dialog mit Vertretern der Initiative „noPAG“.

Der Komplex „molekulargenetische Untersuchungen“ wurde mit einer Wissenschaftlerin vom Institut für Rechtsmedizin der LMU München und einem in diesem Bereich tätigen, leitenden Wissenschaftler des Bayerischen Landeskriminalamtes sowie zwei leitenden Beamten des Polizeipräsidiiums München intensiv erörtert. In die Erörterung wurden auch kritische Veröffentlichungen von sozialwissenschaftlicher Seite einbezogen.

6. Weitere Arbeitsschritte

Die PAG-Kommission wird ihre Arbeit im Jahr 2019 fortsetzen und voraussichtlich bis Frühsommer 2019 einen Bericht mit Stellungnahmen und Empfehlungen vorlegen.

gez.
Der Vorsitzende der PAG-Kommission
Dr. Karl Huber