

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration

zu

a) dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
– **Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes**
– **Drucksache 16/308**

b) dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der
Fraktion der CDU
– **Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes**
– **Drucksache 16/334**

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 16/308 – abzulehnen;
b) dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Drucksache 16/334 – mit folgender Änderung zuzustimmen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

Änderung des Polizeigesetzes

§ 21 des Polizeigesetzes in der Fassung vom 13. Januar 1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596 und 1993 S. 155), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juli 2014 (GBl. S. 378, 379) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 3 werden folgende Absätze 4 und 5 eingefügt:

„(4) Der Polizeivollzugsdienst kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten an öffentlich zugänglichen Orten zur Abwehr einer Gefahr Daten durch Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte erheben. Die Erhebung personenbezogener Daten kann auch dann erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind.

(5) Die Speicherung der nach Absatz 4 erlangten Daten für eine Dauer von mehr als 60 Sekunden ist nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamten oder Dritten gegen eine

Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Die Datenerhebung nach Absatz 1 bis 3 und Absatz 6 bleibt unberührt.“

2. Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 6 und 7.

3. Absatz 7 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Für die erhobenen Daten nach Absatz 4 gilt Absatz 7 mit der Maßgabe, dass diese spätestens nach 60 Sekunden automatisch zu löschen sind und jede über das Erheben hinausgehende Verarbeitung ausgeschlossen ist, sofern nicht zuvor die Voraussetzungen des § 21 Absatz 5 vorliegen.“

21. 09. 2016

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Dr. Ulrich Goll

Karl Klein

Bericht

der Ausschuss für Inneres, Digitalisierung und Migration behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes –, Drucksache 16/308 und den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes –, Drucksache 16/334, in seiner 2. Sitzung am 21. September 2016.

Der Vorsitzende gibt bekannt, das Ergebnis der zu diesen Gesetzentwürfen schriftlich durchgeführten Anhörungen der kommunalen Landesverbände und weiterer Verbände und Institutionen sei als Mitteilungen der Landtagspräsidentin, Drucksachen 16/580 und 16/581, veröffentlicht worden.

Zum Gesetzentwurf Drucksache 16/334 liege der Änderungsantrag Nr. 1 (*Anlage*) vor.

Allgemeine Aussprache

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE legt dar, der vorliegende Änderungsantrag sei im Ergebnis der zum Gesetzentwurf Drucksache 16/334 durchgeführten Anhörung eingebracht worden, um aus datenschutzrechtlichen Gründen gebotene gesetzliche Klarstellungen vorzunehmen. Dadurch sollten Missverständnisse jeglicher Art bei der Interpretation des geänderten Polizeigesetzes ausgeschlossen werden. Er bitte um Zustimmung zum Änderungsantrag Nr. 1 und letztlich zu dem entsprechend geänderten Gesetzentwurf Drucksache 16/334.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD äußert, die Fraktion der SPD habe einen Gesetzentwurf eingebracht, der vom Landesbeauftragten für den Datenschutz nicht beanstandet worden sei. Erst danach hätten die Fraktion GRÜNE und die Fraktion der CDU einen Gesetzentwurf vorgelegt, der erhebliche Mängel aufgewiesen habe und beim Landesbeauftragten für den Datenschutz durchgefallen sei. Dies hätten sich die Fraktion GRÜNE und die Fraktion der CDU ersparen können, indem sie sich dem von der SPD-Fraktion vorgelegten Gesetzentwurf angeschlossen hätten, was jedoch deshalb nicht geschehen sei, weil nicht gewollt gewesen sei, einem Gesetzentwurf der Opposition zuzustimmen. Im Übrigen habe er kein Verständnis dafür, dass der Änderungsantrag erst unmittelbar vor Sitzungsbeginn vorgelegt worden sei.

Anschließend führt er aus, die vom Landesbeauftragten für den Datenschutz vorgelegte Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU nötige ihm großen Respekt ab. Er habe selten eine so fundierte verfassungsrechtliche Beurteilung eines Gesetzentwurfs gelesen wie in diesem Fall mit einer sorgfältigen Abwägung der relevanten Grundrechtsbetroffenheiten. Alles sei sehr schön dargestellt worden.

Diesen Ansprüchen habe der Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU nicht genügt, und nunmehr sei der vorliegende Änderungsantrag eingebracht worden. Die gut eine Stunde Zeit zwischen Vorlage des Änderungsantrags und dem Sitzungsbeginn habe leider nicht ausgereicht, um gründlich zu prüfen, ob mit diesem Änderungsantrag den Vorgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz insbesondere in Bezug auf das Pre-Recording entsprochen werden könne. Dabei gehe es insbesondere um die 60-Sekunden-Regelung für die Speicherung. Deshalb werde sich seine Fraktion bei der Abstimmung über den entsprechend dem Änderungsantrag geänderten Gesetzentwurf Drucksache 16/334 in der laufenden Sitzung der Stimme enthalten. Nach Abschluss der Prüfung des Änderungsantrags werde seine Fraktion entscheiden, ob dem geänderten Gesetzentwurf in der Zweiten Beratung im Plenum zugestimmt werde.

Seine Fraktion sei daran interessiert, möglichst schnell ein Gesetz auf den Weg zu bringen, das klare Vorgaben enthalte und nicht zur Folge habe, dass Polizeieinsätze zu Rechtsstreitigkeiten führten, die letztlich auf dem Rücken der Polizeibeamtinnen und -beamten ausgetragen würden. Als dies wäre durch die Annahme des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD erreichbar gewesen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP führt aus, in der geänderten Fassung mache der Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU einen ordentlichen Eindruck, sodass seine Fraktion ihm voraussichtlich zustimmen werde. Das gewählte Verfahren sei jedoch nicht nachvollziehbar; denn der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der im Prinzip in Ordnung gewesen sei, hätte gegebenenfalls in einer geänderten Fassung längst beschlossen werden können. Nunmehr legten die Fraktion GRÜNE und die Fraktion der CDU für den eigenen Gesetzentwurf einen Änderungsantrag vor, wozu sie beim Gesetzentwurf der Fraktion der SPD nicht bereit gewesen seien.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU bringt vor, die Tatsache, dass zum gleichen Thema zwei Gesetzentwürfe mit grundsätzlich gleicher Zielrichtung vorlägen, zeige, dass im Wesentlichen Einigkeit über das Ziel herrsche, dass möglichst rasch ein verbesserter Schutz der Polizeibeamtinnen und -beamten erreicht werden solle. Denn diese seien im beruflichen Alltag immer häufiger und mit steigender Tendenz überraschenden Angriffen ausgesetzt. Dies zeige, dass Handlungsbedarf bestehe. Der Dienstherr stehe unter Fürsorgegesichtspunkten in der Verantwortung, den Polizeibeamtinnen und -beamten Schutz zu bieten. Darüber bestehe sicherlich Einigkeit. Deshalb sollte eher die inhaltliche Arbeit und weniger die Kritik am Verfahren im Vordergrund stehen.

Im Übrigen habe der von der SPD-Fraktion zugegebenermaßen relativ rasch vorgelegte Gesetzentwurf, auch wenn er vom Ansatz her in Ordnung sei, einen entscheidenden Mangel, nämlich den, dass er nicht ermöglichen würde, die entscheidenden Sekunden vor einem Angriff auf einen Polizeibeamten im Nachhinein auszuwerten. Doch genau diese Informationen würden benötigt, um das Geschehen aufzuarbeiten, und deshalb sei das sogenannte Pre-Recording unverzichtbar. Dies werde mit dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU sichergestellt, und darin liege der wesentliche Unterschied zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD.

Das Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU habe sich an dem zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD orientiert, und für dieses Anhörungsverfahren habe der damalige SPD-Innenminister es versäumt, den Landesbeauftragten für den Datenschutz ordnungsgemäß zu beteiligen. Es lohne sich jedoch nicht, sich wechselseitig Versäumnisse vorzuwerfen; vielmehr sollte das Polizeigesetz rasch geändert werden, zumal in der Sache weitgehend Einigkeit herrsche.

Die Fraktion GRÜNE und die Fraktion der CDU hätten bereits im Rahmen der Ersten Beratung die Bereitschaft signalisiert, den Gesetzentwurf erforderlichenfalls zu modifizieren, und genau das erfolge mit dem vorliegenden Änderungsantrag. Die Stellungnahme des Landesbeauftragten für den Datenschutz sei berücksichtigt worden. Nunmehr sei vorgesehen, dass nicht nur in der Gesetzesbegründung, sondern im Gesetzestext stehe, dass die Datenspeicherung für eine Dauer von mehr als 60 Sekunden nur dann zulässig sei, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigten,

dass dies zum Schutz von Polizeibeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib und Leben erforderlich sei. Ferner würden konkrete Vorgaben zur Datenlöschung in den Gesetzestext aufgenommen.

Aus Sicht seiner Fraktion komme es auf der Basis des Änderungsantrags zu einem sehr guten, sehr wirkungsvollen und tragfähigen Gesetzentwurf, den seine Fraktion zur Annahme empfehle, damit möglichst rasch die entsprechenden Aufzeichnungsgeräte beschafft werden könnten, damit der Schutz der Polizeibeamtinnen und -beamten möglichst zügig deutlich verbessert werden könne.

Ein Abgeordneter der Fraktion der ABW merkt an, in beiden Gesetzentwürfen werde das Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte auf öffentlich zugängliche Orte beschränkt. Ihn interessiere, warum diese Beschränkung vorgesehen sei; denn Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte könnten durchaus auch an anderen Orten gefährdet werden.

Ein Vertreter des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration antwortet, in der Tat stellten auch Angriffe in Fällen häuslicher Gewalt eine Problemlage dar. In dieser Konstellation sei aufgrund von Artikel 13 des Grundgesetzes jedoch eine ganz andere Grundrechtsbetroffenheit gegeben, welcher Rechnung getragen werden müsse.

Abstimmung

Der Ausschuss beschließt mehrheitlich, dem Plenum zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 16/308, abzulehnen.

Der Ausschuss beschließt bei drei Stimmenthaltungen mit allen übrigen Stimmen, dem Plenum zu empfehlen, dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU, Drucksache 16/334, in der gemäß dem Änderungsantrag Nr. 1 (*Anlage*) geänderten Fassung zuzustimmen.

27. 09. 2016

Dr. Ulrich Goll

Anlage**Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode****Nr. 1 zu TOP 2b****Änderungsantrag****der Abg. Hans-Ulrich Sckerl u. a. GRÜNE und
der Abg. Thomas Blenke u. a. CDU****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der CDU
– Drucksache 16/334****Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes**

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

Änderung des Polizeigesetzes

§ 21 des Polizeigesetzes in der Fassung vom 13. Januar 1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596 und 1993 S. 155), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juli 2014 (GBl. S. 378, 379) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 3 werden folgende Absätze 4 und 5 eingefügt:

„(4) Der Polizeivollzugsdienst kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten an öffentlich zugänglichen Orten zur Abwehr einer Gefahr Daten durch Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte erheben. Die Erhebung personenbezogener Daten kann auch dann erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind.

(5) Die Speicherung der nach Absatz 4 erlangten Daten für eine Dauer von mehr als 60 Sekunden ist nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Die Datenerhebung nach Absatz 1 bis 3 und Absatz 6 bleibt unberührt.“

2. Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 6 und 7.

3. Absatz 7 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Für die erhobenen Daten nach Absatz 4 gilt Absatz 7 mit der Maßgabe, dass diese spätestens nach 60 Sekunden automatisch zu löschen sind und jede über das Erheben hinausgehende Verarbeitung ausgeschlossen ist, sofern nicht zuvor die Voraussetzungen des § 21 Absatz 5 vorliegen.“

20. 09. 2016

Sckerl, Häffner, Halder, Lede Abal, Lisbach, Maier, Andrea Schwarz GRÜNE

Blenke, Hagel, Hockenberger, Klein, Lorek, Zimmermann CDU

Begründung

Mit dem vorliegenden Änderungsantrag soll dem Ergebnis der Anhörung Rechnung getragen werden.

Zu Nummer 1 (§ 21 Absatz 4 und Absatz 5)

Den Absätzen 4 und 5 in der hier vorliegenden Fassung liegt der Ansatz zugrunde, dass in einer ersten Stufe die Voraussetzungen der Datenerhebung in Form von Bild- und Tonaufzeichnungen geschaffen und in einer zweiten Stufe eine Regelung getroffen wird, unter welchen weiteren Voraussetzungen die so erhobenen Daten weiter verarbeitet werden können. Da es für die datenschutzrechtliche Beurteilung einer Datenerhebung unerheblich ist, ob die Aufnahmen nur kurz gespeichert und sogleich wieder gelöscht werden oder aber für einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen, wird bereits bei Absatz 4 durch die Nennung eines konkreten Einsatzszenarios und eines Datenerhebungszwecks klargestellt, dass es sich um keine anlasslose Maßnahme handelt. Der Einsatzzweck ist umschrieben mit der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten; als Datenerhebungszweck wird die Abwehr einer Gefahr genannt. Ein normaler Streifendienst oder eine normale Streifenfahrt reicht somit für die Datenerhebung nach Absatz 4 nicht aus.

§ 21 Absatz 5 legt fest, unter welchen Voraussetzungen die nach § 21 Absatz 4 erhobenen Daten verarbeitet werden können. Eine Speicherung über eine Dauer von mehr als 60 Sekunden ist danach nur zulässig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben für Polizeibeamte oder Dritte erforderlich ist. Für die Speicherung muss die Aufnahmetaste aktiv betätigt werden.

Zu Nummer 2 (§ 21 Absatz 6 und Absatz 7)

Die Änderungen betreffen allein die Nummerierung der Absätze und sind durch die Einfügung der neuen Absätze 4 und 5 bedingt.

Zu Nummer 3 (§ 21 Absatz 8)

Absatz 8 stellt klar, dass die erhobenen Daten nach 60 Sekunden automatisch zu löschen sind, sofern die in Absatz 5 definierte Gefahrenschwelle nicht erreicht wird. Dies bedeutet, dass die Aufnahmegерäte unter den Voraussetzungen des Absatz 4 zwar Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, diese Daten aber zunächst nur auf einem flüchtigen Speichermedium mit begrenzter Speicherkapazität (zum Beispiel dem RAM-Speicher) abgelegt und – sofern die Aufnahmefunktion nicht aktiv eingeschaltet wird – ständig überschrieben werden. Nur im Fall der Aktivierung der Aufnahme wird die unmittelbar vorausgehende Schleife mit einer Dauer von maximal 60 Sekunden hinzugefügt. Die Voraufnahmen (sogenanntes Pre-Recording) haben den Vorteil, dass den Polizeibeamten mehr Zeit für die Lagebeurteilung und für das Ergreifen gegebenenfalls erforderlicher Eigensicherungsmaßnahmen verbleibt, ohne dass zu befürchten wäre, die Dokumentation entscheidender Eskalationsstufen zu verpassen. Das Pre-Recording dient damit auch der Datensparsamkeit und der Vermeidung von Fehlaufnahmen. Dabei steht auch beim Pre-Recording die präventive Zielrichtung im Vordergrund. Denn ein potenzieller Störer, der damit rechnen muss, dass selbst ein plötzlicher körperlicher Übergriff auf Polizeibeamte oder Dritte der auswertbaren Aufzeichnung hinzugefügt und gegen ihn verwendet werden könnte, wird eher geneigt sein, von einer solchen beabsichtigten Handlung Abstand zu nehmen.

Insgesamt lehnt sich die mit dem Änderungsantrag angestrebte Systematik an die Regelung des Einsatzes automatischer Kennzeichenlesesysteme (§ 22 a) an und hält sich an die Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. März 2008 (1 BvR 2074/05 – 1 BvR 1254/07, BVerfGE 120, 378-433) aufgestellt hat. Bereits in der Pre-Recording-Funktion findet eine Datenerhebung statt, sodass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt ist. Deshalb werden bereits auf dieser Stufe ein konkretes Einsatzszenario und ein Datenerhebungszweck gefordert. Durch die ausdrückliche und automatische Löschanordnung in Absatz 8 wird zugleich gewährleistet, dass eine Gefährdung dieses Grundrechts

im Pre-Recording-Modus so sehr minimiert wird, dass von keiner Verletzung desselben mehr ausgegangen werden kann. Denn die so erhobenen Daten werden spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert. Für eine weitere Verarbeitung stehen die Daten erst zur Verfügung, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Maßnahme auch angemessen, um das legitime Ziel des Schutzes vor körperlicher Unversehrtheit zu erreichen. Unbestreitbar findet bereits im Pre-Recording-Modus zunächst eine Datenerhebung von Nichtstörern statt. Aber dies erfolgt – wie bereits dargestellt – nicht anlasslos, sondern verlangt nach einem konkreten Einsatzszenario und dem Datenerhebungszweck der Abwehr einer Gefahr. Zwar handelt es sich hierbei um eine nicht allzu hohe Eingriffsschwelle. Dem entspricht aber auch der Umstand, dass die Beeinträchtigungen im Pre-Recording-Modus durch die sofortige rückstandslose Löschung als gering anzusehen sind. Im Regelfall, dass die im Pre-Recording-Modus erhobenen Daten nicht weiterverarbeitet werden, werden somit auch keine zusätzlichen persönlichkeitsrelevanten Informationen gewonnen. Es entfällt damit auch die Möglichkeit, diese Daten für eventuelle Folgeeingriffe zu nutzen.

Das Allgemeininteresse überwiegt aber auch dann die betroffenen Individualinteressen, wenn die erhobenen Daten bei einer Aktivierung der Aufnahmefunktion für eine weitere Datenverarbeitung zur Verfügung stehen. In Bezug auf den Störer ergibt sich dies schon allein daraus, dass dieser selbst einen zurechenbaren Anlass für die Aufnahme setzt. Dies gilt auch für Personen, die sich mit dem Störer solidarisieren, die polizeiliche Arbeit behindern und damit selbst zu Störern werden. Sofern unbeteiligte Dritte zwangsläufig mitbetroffen sind, ist zu berücksichtigen, dass der Focus der Aufnahmen örtlich auf den Gefahrenbereich begrenzt ist und die Erfassung der Störer im Vordergrund steht. Zwar ist anzuerkennen, dass auch im Falle eines Aufenthalts im öffentlich zugänglichen Bereich Unbeteiligte ein Interesse haben, nicht – auch nicht zufällig und nur am Rande – von staatlichen Maßnahmen betroffen zu sein. Dies gilt insbesondere für die Aufnahme des gesprochenen Wortes, die eine größere Eingriffsintensität als Bildaufnahmen aufweist. Allerdings werden durch die Fokussierung auf die Gefahrensituation Passanten und deren Gespräche nur bruchstückhaft erfasst und sind nicht Gegenstand einer späteren Auswertung. Schließlich ist dieses Interesse mit dem ebenfalls berechtigten Interesse an körperlicher Unversehrtheit abzuwägen. Dabei ist insbesondere zu gewichten, dass Angriffe auf Träger des staatlichen und rechtsstaatlich begründeten Gewaltmonopols geeignet sind, die Sicherheit im öffentlichen Raum insgesamt zu gefährden. Die Abwehr entsprechender Gefahren stellt daher – unabhängig davon, dass nach dem Gesetzeswortlaut der Einsatz der Bodycam auch dem Schutz von unbeteiligten Dritten zugutekommen soll – ein überragend wichtiges Allgemeininteresse dar.