

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bestimmungen zu automatisierten Kennzeichenerkennungssystemen (AKE-Änderungsgesetz)

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit seiner Entscheidung vom 18. Dezember 2018, Az. 1 BvR 142/15, veröffentlicht am 5. Februar 2019, Teile der bayerischen Regelungen zu automatisierten Kennzeichenerkennungssystemen (AKE) für verfassungswidrig und Teile in geringem Umfang auch für nichtig erklärt. Die Entscheidung macht eine Neuregelung bis zum 31. Dezember 2019 erforderlich.

B. Lösung

1. Im Polizeiaufgabengesetz (PAG) erfolgen insbesondere folgende Ergänzungen und Änderungen:

a) Anpassung an die verfassungsrechtlichen Maßgaben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu automatisierten Kennzeichenerkennungssystemen

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen an die Maßgaben der Rechtsprechung des BVerfG aus dem o. a. Beschluss beinhalten neben Klarstellungen auch Änderungen der notwendigen Voraussetzungen für den Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme nach den Vorgaben des BVerfG.

Daneben werden die vom BVerfG geforderten Dokumentationspflichten im Gesetz klarer gefasst.

Schließlich werden die verstärkten Anforderungen an die Zweckbindung und weitere Verarbeitung personenbezogener Daten (hypothetische Datenneuerhebung) geregelt und damit auch im System des 2. Unterabschnitts (Besondere Befugnisse und Maßnahmen der Datenerhebung) des III. Abschnitts (Datenverarbeitung) vereinheitlicht.

b) Redaktionelle Änderungen

Soweit neben den oben genannten inhaltlichen Änderungen noch redaktioneller Änderungsbedarf im PAG besteht, werden entsprechende Anpassungen vorgenommen.

2. Im **Sicherheitswachtgesetz** sind redaktionelle Berichtigungen erforderlich.

C. Alternative

Keine

D. Kosten

1. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Es werden für die Polizei derzeit noch nicht bezifferbare geringe Personal- und Sachkosten entstehen, da durch die neuen Regelungen zur Datenweiterverarbeitung Anpassungen am Arbeitsablauf erforderlich sind.

2. Kosten für Wirtschaft und Bürger

a) Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen durch den vorliegenden Gesetzentwurf keine Kosten.

b) Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entstehen durch den vorliegenden Gesetzentwurf keine Kosten.

Gesetz
zur Änderung
der Bestimmungen zu
automatisierten Kennzeichenerkennungssystemen
(AKE-Änderungsgesetz)

§ 1
Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

Das Polizeiaufgabengesetz (PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 28 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird gestrichen.
2. In Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 werden die Wörter „der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder“ gestrichen.
3. In Art. 18 Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe „Art. 14 Abs. 5“ durch die Angabe „Art. 14 Abs. 6“ ersetzt.
4. In Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 wird die Angabe „Art. 14 Abs. 5“ durch die Angabe „Art. 14 Abs. 6“ ersetzt.
5. Art. 39 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„²Das gilt im Fall des Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a jedoch nur bei einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut und im Fall des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 bei Durchgangsstraßen nur, soweit Europastraßen oder Bundesfernstraßen betroffen sind.“
 - bb) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden die Sätze 3 bis 5.
 - b) Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„²In der schriftlichen Anordnung sind Adressat und Art, einzelfallabhängig Umfang und Dauer der Maßnahme sowie die Auswahl der Fahndungsbestände oder Dateien zu bestimmen und die wesentlichen Gründe einschließlich der zugrundeliegenden Lagekenntnisse anzugeben.“
 - c) Abs. 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „löschen“ die Wörter „ , soweit nicht ein Kennzeichen in den abgeglichenen Fahndungsbeständen oder Dateien enthalten ist“ eingefügt.
 - bb) Satz 2 wird aufgehoben.
 - cc) Satz 3 wird Satz 2 und die Angabe „Abs. 1 Satz 2“ wird durch die Angabe „Abs. 1 Satz 3“ ersetzt.
 - dd) Satz 4 wird Satz 3.

6. In Art. 42 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 wird das Wort „ihr“ durch das Wort „ihm“ ersetzt.

7. Art. 48 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Nr. 5 wird folgende Nr. 6 eingefügt:

„6. Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme nach Art. 39 Abs. 1,“.

bb) Die bisherigen Nrn. 6 und 7 werden die Nrn. 7 und 8.

b) In Abs. 3 Nr. 2 wird die Angabe „Abs. 1 Nr. 2 bis 7“ durch die Angabe „Abs. 1 Nr. 2 bis 8“ ersetzt.

c) Abs. 8 wird aufgehoben.

§ 2

Änderung des Sicherheitswachtgesetzes

Das Sicherheitswachtgesetz (SWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1997 (GVBl. S. 88, BayRS 2012-2-3-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 31 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 7 Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe „Art. 11“ durch die Angabe „Art. 10“ ersetzt.

2. In Art. 12 Abs. 3 Satz 2 wird die Angabe „Art. 11“ durch die Angabe „Art. 10“ ersetzt.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit seiner Entscheidung vom 18. Dezember 2018, veröffentlicht am 5. Februar 2019, Teile der bayerischen Regelung zur automatisierten Kennzeichenerkennung (AKE) für verfassungswidrig und Teile in geringem Umfang auch für nichtig erklärt (Az. 1 BvR 142/15).

Bei einer AKE-Maßnahme wird das Kennzeichen eines Kraftfahrzeuges aufgenommen, um anschließend mit einem festgelegten Fahndungsbestand abgeglichen zu werden. Stellt das System keinen Treffer fest (sog. Nicht-Treffer-Fall), werden die entsprechenden Kennzeichen unwiederbringlich und unverzüglich nach dem Abgleich gelöscht. Wird ein Treffer angezeigt, so wird das Datum zu einem weiteren Abgleich und ggf. zur weiteren Bearbeitung an eine Einsatzleitstelle der Bayerischen Polizei übersandt.

Die AKE hat bereits zu einer großen Zahl an Fahndungstreffern geführt und stellt daher für die Bayerische Polizei ein unverzichtbares Fahndungsmittel dar.

Die Entscheidung des BVerfG bestätigt dem Grunde nach die Zulässigkeit der AKE und im Wesentlichen die bayerische Praxis der Anwendung der Norm.

In Abkehr von seiner Rechtsprechung zur automatisierten Kennzeichenerkennung aus dem Jahr 2008 (BVerfGE 120, 378) stellt das BVerfG in der aktuellen Entscheidung klar, dass auch im sog. Nicht-Treffer-Fall ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung angenommen werden muss. Dabei begründe nicht alleine die Erfassung der Kennzeichen einen Eingriff in das Grundrecht, sondern der dem Verfahren zugrundeliegende Kontrollvorgang, d.h. die Erfassung und der darauf folgende Abgleich mit polizeilichen Fahndungsbeständen. Denn die Einbeziehung der Daten auch von Personen, deren Abgleich letztendlich zu Nichttreffern führe, erfolge nicht ungezielt und allein technikbedingt, sondern als notwendiger und letztendlich auch bezweckter Teil der Kontrolle (BVerfG vom 18. Dezember 2018 – Az. 1 BvR 142/15, Rn. 50).

Von dieser Rechtsprechungsänderung ausgehend bedarf jeder Kontrollvorgang, selbst im Nicht-Treffer-Fall, einer Rechtfertigung. Seitens des BVerfG wurden insofern folgende Korrekturbedarfe an der bayerischen Regelung gesehen:

Zum einen weist das BVerfG darauf hin, dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Verhütung oder Unterbindung des unerlaubten Überschreitens der Landesgrenze besitzt (BVerfG a.a.O., Rn. 54 ff.). Der entsprechende Teil der Regelung in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, auf welche auch Art. 39 verweist, ist insofern nichtig und damit zu streichen.

Daneben hat das BVerfG in materieller Hinsicht weitere Änderungsbedarfe gesehen. So sind die Dokumentationspflichten zu konkretisieren. Darüber hinaus sind die Regelungen für Fälle der Zweckänderung an die Vorgaben des BVerfG zur sog. hypothetischen Datenneuerhebung anzupassen. Schließlich ist die AKE den Vorgaben des BVerfG folgend beim Auffangtatbestand des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 auf Gefahren für Rechtsgüter von zumindest erheblichem Gewicht zu beschränken. Auch die Örtlichkeiten außerhalb des Grenzgebietes von 30 km Tiefe, an denen eine AKE zulässig ist, sind enger zu fassen.

Die Entscheidung bedingt damit Änderungen an den bisher geltenden Vorschriften, welche mit vorliegendem Gesetzentwurf umgesetzt werden sollen.

Neben der Umsetzung der Entscheidung des BVerfG vom 18. Dezember 2018 sollen wenige redaktionelle Änderungen am PAG vorgenommen werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Änderung des PAG)

Zu Nr. 1 (Inhaltsübersicht)

Amtliche Inhaltsübersichten sind inzwischen unüblich geworden. Auch im PAG soll die amtliche Inhaltsübersicht gestrichen werden. Unberührt bleiben dabei die von Verlagen und elektronischen Sammlungen automatisch erstellten Inhaltsverzeichnisse.

Zu Nr. 2 (Art. 13 PAG)

Die durch das BVerfG für kompetenzwidrig erachtete und nichtig erklärte Tatbestandsvariante in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 wird gestrichen, soweit sie die Identitätsfeststellung zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze ermöglicht hat. Auf Grund des in Art. 39 enthaltenen Verweises auf Art. 13 Abs. 5 wurde auch die AKE zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden insofern berücksichtigt und umgesetzt.

Unberührt hiervon bleibt daneben aber insbesondere die Befugnis der Bayerischen Polizei nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 zu Identitätsfeststellungen zur Verhütung oder Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Beispielsweise die unerlaubte Einreise kann daher bei Vorliegen der übrigen Tatbestandsvoraussetzungen auf dieser Grundlage festgestellt werden. Auch die übrigen polizeilichen Möglichkeiten nach PAG und anderen Gesetzen bestehen unverändert fort.

Die bewährte Zusammenarbeit von Bundespolizei und Bayerischer Polizei wird somit nicht in Frage gestellt.

Zu Nr. 3 (Art. 18 PAG)

Es handelt sich um eine redaktionelle Berichtigung.

Zu Nr. 4 (Art. 19 PAG)

Es handelt sich um eine redaktionelle Berichtigung.

Zu Nr. 5 (Art. 39 PAG)

- a) In Art. 39 Abs. 1 werden die Voraussetzungen der Anwendung automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG geändert.

Die AKE kann künftig im Auffangtatbestand (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Nr. 1) nicht mehr zur Abwehr jeder Gefahr, sondern nur zur Abwehr einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut eingesetzt werden. Daher wird in Satz 2

zur Verweisung auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a eine entsprechende Einschränkung aufgenommen. Im Vergleich zur bisherigen Regelung wird damit die seitens des BVerfG geforderte Einschränkung auf Gefahren für Rechtsgüter von zumindest erheblichem Gewicht erfüllt (BVerfG a.a.O., Rn. 104).

Das BVerfG hat im Hinblick auf den in Art. 39 enthaltenen Verweis auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 in seiner Entscheidung vom 18. Dezember 2018 den Begriff der Durchgangsstraßen in Bezug auf die Formulierung „und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ für den Bereich außerhalb des Grenzgebietes von 30 km Tiefe im Hinblick auf die AKE für zu unbestimmt erachtet (BVerfG a.a.O., Rn. 149).

Dieser Kritik wird durch die Einschränkung in Satz 2 auf Europastraßen und Bundesfernstraßen Rechnung getragen. Europastraßen wurden vom BVerfG in seiner Entscheidung ausdrücklich für zulässig erklärt. Der Begriff der Bundesfernstraßen ist im Bundesfernstraßenrecht definiert und damit klar umgrenzt (vgl. § 1 Bundesfernstraßengesetz - FStrG). Bundesfernstraßen dienen gerade dem weiträumigen Verkehr und sind damit wesentliche Orte zur Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Für die Bundesfernstraßen werden Straßenverzeichnisse geführt (§ 1 Abs. 5 Satz 1 FStrG), die zu einer weiteren Bestimmtheit der Vorschrift beitragen.

- b) Aus Klarstellungsgründen wird der bisher in Abs. 2 Satz 2 enthaltene Verweis, der die Vorgaben zur Dokumentation der Anordnung der AKE enthält, gestrichen und durch eine eigene klare Norm für Dokumentationspflichten für die AKE ersetzt.

Nach Vorgabe des BVerfG (BVerfG a.a.O., Rn. 153) sind die Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung einer AKE nachvollziehbar und überprüfbar zu dokumentieren. Zu diesen zählen sowohl die der Maßnahme zugrundeliegenden Lageerkenntnisse als auch die Auswahl der in den Abgleich einbezogenen Fahndungsbestände. Dies war bereits bisher durch einen Verweis auf Art. 36 Abs. 4 Satz 4 erfüllt, soweit darin Umfang und die wesentlichen Gründe der Maßnahme anzugeben waren. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird nun aber der Verweis gestrichen und die Dokumentationspflicht stattdessen explizit in Art. 39 Abs. 2 aufgenommen. Die Auswahl der Fahndungsbestände und die Lageerkenntnisse sind nun zusätzlich ausdrücklich zu dokumentieren.

- c) Da künftig im Regelungskatalog des Art. 48 Abs. 1, welcher u.a. Vorgaben zur Weiterverarbeitung der in Einzelmaßnahmen erhobenen personenbezogenen Daten macht, Art. 39 Abs. 1 mit aufgenommen werden soll, kann die bisher in Art. 39 Abs. 3

Satz 2 enthaltene Regelung entfallen. Die bisherigen Sätze 3 und 4 werden zu Satz 2 und 3. Durch die Aufnahme in den Katalog des Art. 48 Abs. 1 ist der vom BVerfG aufgestellte Grundsatz der „hypothetischen Datenneuerhebung“ gewahrt. Danach dürfen die Daten bei sogenannten Zweckänderungen dann weiterverarbeitet werden, wenn sie auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Ermittlungsmaßnahmen erhoben werden dürften.

Zu Nr. 6 (Art. 42 PAG)

Es handelt sich um eine redaktionelle Berichtigung.

Zu Nr. 7 (Art. 48 PAG)

Die Vorgaben des BVerfG zur Zweckänderung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten werden durch die Aufnahme der AKE in die Systematik des Art. 48 Abs. 1 und 3 erfüllt. Damit unterliegt die AKE im Hinblick auf die entsprechende Weiterverarbeitung von Daten den gleichen Voraussetzungen wie wesentlich eingriffsintensivere Maßnahmen, wie etwa die Postsicherstellung oder die Telekommunikationsüberwachung (BVerfG a.a.O., Rn. 158).

Zu § 2 (Änderung des SWG)

Es handelt sich um redaktionelle Berichtigungen.

Zu § 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Das BVerfG hat – mit Ausnahme der Regelung zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze, die für nichtig erklärt wurde – die Verfassungswidrigkeit der Normen festgestellt, jedoch ohne Ausspruch der Nichtigkeit (BVerfG a.a.O., Rn. 170 ff.). Die Unvereinbarkeitserklärung wurde seitens des BVerfG mit der Anordnung der vorübergehenden Fortgeltung der betreffenden Normen bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 verbunden. Auf Grund dieser Vorgaben des BVerfG sind die Änderungen in Bezug auf die AKE zum 1. Januar 2020 umzusetzen.