

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Sechstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

A. Problem

Seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes am 20. Dezember 2006 ist ein Bewertungszeitraum von nahezu zwei Jahren vergangen. Mit dem damaligen Änderungsgesetz wurden neue polizeiliche Befugnisse eingeführt, deren Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger aber auch für die Sicherheitsbehörden zunächst evaluiert und weitere Entwicklungen in der Rechtsprechung beobachtet werden sollten. Dementsprechend sah Artikel 5 Satz 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes eine Befristung für die Geltungsdauer der §§ 33b Abs. 3 (Eingriffe in die Telekommunikation) und 36a des Brandenburgischen Polizeigesetzes (anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung) bis zum 20. Dezember 2008 vor.

Der Bericht des Ministers des Innern an den Ausschuss für Inneres des Landtages vom 21. Dezember 2007 (Anlage 6 zum APr 4/612 über die 40. Sitzung des Ausschusses für Inneres vom 14. Februar 2008) sowie die richterlichen bzw. höchstrichterlichen Entscheidungen zu vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer haben gezeigt, dass sich die Befugnisnormen rechtlich wie tatsächlich bewährt haben und durchweg verantwortungsvoll im Sinne des Gesetzgebers angewandt wurden. Der ursprünglich geplante Evaluierungszeitraum geht im Dezember 2008 seinem Ende entgegen.

B. Lösung

Entsprechend dem Evaluationsergebnis sieht Artikel 2 des Gesetzentwurfs eine Verlängerung des Evaluationszeitraumes um weitere 3 Jahre vor und setzt damit die vorläufige Erkenntnis um, dass die Auswirkungen der entsprechenden Befugnisnormen erwartungsgemäß ausfielen. Wegen der anhaltenden rechtspolitischen Diskussionen auf Bundes- und EU-Ebene kommt eine endgültige Verstetigung der Vorschriften noch nicht in Betracht.

Daneben wird in Artikel 1 durch eine redaktionelle Änderung eine seit dem 1. Januar 2008 unterbrochene Verweisungskette geschlossen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Er-

mittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) am 1. Januar 2008 hat der Bundesgesetzgeber unter anderem § 100a Strafprozessordnung neu gestaltet. Der bisherige Straftatenkatalog, auf den auch § 33a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) BbgPolG verweist, ist nunmehr in § 100a Abs. 2 StPO enthalten. Entsprechendes gilt für die Verweisung auf das zwischenzeitlich geänderte Brandenburgische Datenschutzgesetz.

C. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Die Gesetzesänderung ist unter tatsächlichen Gesichtspunkten erforderlich.

Die Verlängerung der Befristung in Artikel 5 Satz 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes kann nur durch einen Akt gleichen Ranges, mithin durch ein Gesetz, erfolgen.

II. Zweckmäßigkeit

Die aufgeführten gesetzlichen Änderungen sind die einzig möglichen und geeigneten Wege, die vorstehend aufgeworfenen Probleme zu lösen. Die zu regelnden Fragen lassen sich nicht unterhalb der Gesetzesebene wirksam lösen.

III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Es sind keine negativen Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung zu erwarten.

D. Zuständigkeiten

Zuständig ist der Minister des Innern.

Sechstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

Das Brandenburgische Polizeigesetz vom 19. März 1996 (GVBl. I S. 74), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Mai 2007 (GVBl. I S. 97), wird wie folgt geändert:

1. In § 33a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c wird die Angabe „§ 100a Nr.1 Buchstabe a der Strafprozessordnung“ durch die Angabe „§ 100a Absatz 2 Nr.1 Buchstabe a der Strafprozessordnung“ ersetzt.
2. In § 71 Abs. 4 Satz 4 wird die Angabe „§ 18 Abs. 8“ durch die Angabe „§ 18 Abs. 6“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

Artikel 5 Satz 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 188) wird wie folgt gefasst:

„§ 33b Abs. 3 und § 36a des Brandenburgischen Polizeigesetzes treten am 31. Dezember 2011 außer Kraft.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den ...

Der Präsident des Landtages

Gunter Fritsch

Begründung für das Sechste Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

A. Allgemeines

Der Minister des Innern hatte dem Ausschuss für Inneres des Landtages am 21. Dezember 2007 Bericht über bestimmte Maßnahmen der Datenerhebung auf Grund des Brandenburgischen Polizeigesetzes erstattet (Anlage 6 zum APr 4/612 über die 40. Sitzung des Ausschusses für Inneres vom 14. Februar 2008). Er ist damit seiner Verpflichtung aus einer Reihe von Vorschriften des Brandenburgischen Polizeigesetzes nachgekommen. In diesem Bericht wird unter anderem festgestellt:

„Die mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes neu eingeführten oder geänderten Befugnisse sind durch die polizeiliche Praxis angenommen worden und werden überwiegend positiv bewertet. Ein effektiver Grundrechtsschutz ist gewährleistet. Die Polizeibehörden haben bei der Inanspruchnahme derjenigen Befugnisse, auf die sich der vorliegende Bericht erstreckt, ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein gezeigt. Die im Zusammenhang mit der Einführung dieser gesetzlichen Ermächtigungen zum Teil geäußerte Besorgnis einer flächendeckenden Überwachung der Bürger konnte nicht eintreten.“

Ein Teil der Befugnisse, auf die sich der Bericht erstreckt, sind durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes auf zwei Jahre befristet worden. Dies betrifft die Datenerhebung durch Eingriffe in die Telekommunikation sowie die Verhinderung und Unterbrechung von Telekommunikationsverbindungen (im Folgenden Eingriffe in die Telekommunikation) nach § 33b Abs. 3 des Brandenburgischen Polizeigesetzes (BbgPolG) sowie die anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung nach § 36a BbgPolG. Die in dem Bericht dargestellten Evaluierungsergebnisse sind, sowohl den Grundrechtsschutz als auch die praktische Umsetzung durch die Polizeibehörden betreffend, positiv zu bewerten. Da jedoch der bisherige Evaluierungszeitraum von zwei Jahren noch keine abschließende Bewertung über die Auswirkungen dieser Vorschriften zulässt und vor einer Verfestigung der Normen die weiteren Entwicklungen in der Rechtsetzung bei Bund und Ländern (z. B. Terrorismusbekämpfung, Nutzung von MAUT-Daten) und der Rechtsprechung berücksichtigt werden sollen, erfolgt die Befristung der Normen um weitere 3 Jahre. Für die in § 33b Abs. 3 und § 36a BbgPolG enthaltenen Befugnisse besteht ein polizeifachliches Bedürfnis und auch eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung zumindest für den Evaluierungszeitraum.

Daneben werden notwendige redaktionelle Folgeänderungen umgesetzt, die sich aus der Neugestaltung des § 100a der Strafprozessordnung (StPO) sowie aus einer zwischenzeitlichen Änderung des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes ergeben.

B. Einzelbegründung

zu Artikel 1 (Brandenburgisches Polizeigesetz)

zu 1. – § 33a Abs. 1

Die Änderung dient der redaktionellen Anpassung an Änderungen in den Bezugsvorschriften in der Strafprozessordnung.

§ 33a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c BbgPolG enthält eine dynamische Außenverweisung auf § 100a Nr. 1 Buchstabe a StPO. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) am 1. Januar 2008 wurde § 100a StPO neu gefasst.

Die Aufzählung der Staatsschutzdelikte, auf die § 33a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a bislang verwies, findet sich in der nunmehr geltenden Fassung der StPO in § 100a Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a. Die Verweisung geht daher gegenwärtig ins Leere. Mit der Änderung erhält die Verweisung ihren ursprünglichen Regelungsgehalt nahezu vollständig zurück.

§ 100a StPO n. F. erfasst nicht länger Straftaten nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des Vereinsgesetzes. Eine Aufnahme der Straftaten nach dem Vereinsgesetz in § 33a BbgPolG ist nicht zwingend erforderlich. Im Hinblick auf den Schutzzweck des § 33a BbgPolG fällt die Streichung - wenn überhaupt - nur geringfügig ins Gewicht, da die Norm gem. § 20 Abs. 1 S. 1, 2. Halbsatz des Vereinsgesetzes gegenüber tateinheitlich begangenen Taten nach den §§ 84, 85, 86a, 129 und 129a StGB subsidiär ist und § 100a Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a StPO n. F. weiterhin die §§ 84, 85 StGB erfasst.

zu 2. – § 71 Abs. 4 Satz 4

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die auf eine Änderung der durch die Verweisung in Bezug genommenen Vorschrift des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes zurückgeht.

zu Artikel 2

Mit Artikel 5 Satz 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes ist die Geltungsdauer der Vorschriften in § 33b Abs. 3 BbgPolG (Ermittlung spezifischer Kennungen von Mobilfunktelefonen zur Vorbereitung einer Telekommunikationsüberwachung, z. B. mit Hilfe des IMSI-Catchers, Ermittlung des Standortes eines Mobiltelefons und Verhinderung oder Unterbrechung von Telekommunikation) sowie in § 36a BbgPolG (anlassbezogene automatische Kennzeichnung) auf zwei Jahre befristet worden. Innerhalb dieses Zeitraumes sollten zunächst die Auswirkungen der Vorschriften bewertet und gegebenenfalls weitere Entwicklungen in der Rechtsetzung bei Bund und Ländern sowie der Rechtsprechung aufgegriffen werden. Artikel 2 verlängert diese Befristung nunmehr um weitere 3 Jahre bis zum 31. Dezember 2011.

§ 33b Abs. 3 Nr. 1 BbgPolG gestattet der Polizei den Einsatz technischer Mittel, wie etwa des IMSI-Catchers zur Ermittlung spezifischer Kennungen von Mobilfunkgeräten, insbesondere Gerätenummer (IMEI) oder Kartenummer (IMSI) soweit dies zur

Durchführung einer Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme nach Absatz 1 unerlässlich ist. Die Befugnis dient allein der Vorbereitung einer späteren Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) nach Absatz 1. Die Ermittlung der spezifischen Geräte Kennungen ist häufig unerlässliche Voraussetzung für eine TKÜ, weil die formelle Zuordnung des Gerätes zu einem bestimmten Besitzer keinen sicheren Rückschluss darauf zulässt, ob der Besitzer zugleich auch der tatsächliche Nutzer des Gerätes ist. Vielmehr ist der Polizei häufig überhaupt nicht bekannt, welches Gerät der zu überwachende Störer tatsächlich nutzt. Gerade aus dem Phänomenbereich der Organisierten Kriminalität oder des internationalen Terrorismus ist bekannt, dass Personen mehrere Mobilfunkgeräte und diese zum Teil einmalig nutzen oder dass Mobilfunkgeräte von mehreren Personen gemeinsam genutzt werden. Die Befugnis verringert daher auch die Breite des anschließenden Eingriffs in das Fernmeldegeheimnis, weil Personen, die nicht Adressaten der Maßnahme sind, von vornherein von einer TKÜ ausgeschlossen werden können.

Zwar waren Maßnahmen zur Ermittlung spezifischer Kennungen von Mobilfunkgeräten im Zeitraum vom 21. Dezember 2006 bis zum 30. November 2007 nicht erforderlich (vgl. Bericht des Ministers des Innern an den Ausschuss für Inneres des Landtages vom 21. Dezember 2007, Anlage 6 zu APr 4/612, S. 9, Punkt 5.2). Aus den Erfahrungen mit der Telekommunikationsüberwachung zu strafprozessualen Zwecken lässt sich jedoch ableiten, dass die Befugnis zur Ermittlung spezifischer Geräte Kennungen auch für die präventive Telekommunikationsüberwachung eine grundsätzlich unverzichtbare Vorbereitungsmaßnahme ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Begründung seines Nichtannahmebeschlusses vom 22. August 2006 (BVerfG -2 BvR 1345/03) aus Anlass der Überprüfung von § 100i StPO festgestellt, dass die Ermittlung des Mobilfunkstandortes sowie der spezifischen Kennungen wie Karten- und Gerätenummern nicht in den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) eingreift. Die Datenerhebung erfasse weder einen Kommunikationsvorgang noch dessen Inhalt, da sie technisch unabhängig von einem versuchten bzw. tatsächlich stattfindenden Gesprächskontakt erfolgt. Durch Feststellung der Kennungen derjenigen Mobilfunkgeräte, die in der mittels IMSI-Catcher simulierten Funkzelle eingeloggt sind, werden Rückschlüsse auf den Aufenthaltsort der betroffenen Mobilfunknutzer ermöglicht. Dadurch wird auch deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs.1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) berührt. Insofern sei die Regelung des § 100i StPO, so das Bundesverfassungsgericht, jedoch verhältnismäßig. Die Maßnahmen seien zur Vorbereitung der Telekommunikationsüberwachung nach § 100a StPO geeignet, erforderlich und angemessen.

Dies lässt sich entsprechend auch auf die präventive Befugnis des § 33b Abs. 3 Nr. 1 BbgPolG übertragen. Diese Vorschrift ist dabei noch restriktiver gefasst als § 100i StPO. Die Ermittlung der spezifischen Kennung muss hiernach nicht nur „erforderlich“ sondern „unerlässlich“ sein. Zudem ist auch die Verhältnismäßigkeit gewahrt, weil der Schutz der in § 33a Abs. 1 BbgPolG erfassten Rechtsgüter das staatliche Interesse an der Durchsetzung des Strafverfolgungsanspruchs grundsätzlich noch überwiegt. Da das Bundesverfassungsgericht im oben genannten Beschluss zu § 110i StPO in einer Abwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen und dem Strafverfolgungsinteresse bereits zu Gunsten letztere-

rem entschied, ist dieses Ergebnis erst Recht auf den präventiven Bereich des § 33b Abs. 3 Nr. 1 und 2 BbgPolG bei ansonsten gleich strengen Voraussetzungen übertragbar.

Es besteht daher ein tatsächliches Bedürfnis sowie eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für das weitere Bestehen der Befugnisse des § 33b Abs. 3 Nr. 1 BbgPolG.

§ 33b Abs. 3 Nr. 2 BbgPolG enthält die Befugnis zur Standortermittlung eines Mobilfunkgerätes durch den Einsatz technischer Mittel, wie den sog. IMSI-Catchern. Die Regelung soll die Möglichkeit zur Abwehr von Straftaten von erheblicher Bedeutung sowie zum Schutz der in § 33a Abs. 1 Nr. 1 BbgPolG genannten Rechtsgüter verbessern bzw. erst schaffen.

Der Befugnis liegt die Annahme zugrunde, dass sich in der Praxis die Ortung eines Mobilfunkgerätes unter Anknüpfung an dessen Funksignale als erheblich schneller und effektiver erweisen sollte, um z. B. bei Unglücksfällen oder Suizidgefahr Leben retten zu können, als dies bei der herkömmlichen Standortbestimmung durch die Übermittlung von häufig ungenauen Funkzellendaten der Mobilfunknetzbetreiber bisher möglich ist. Mit seinem Bericht vom 21. Dezember 2007 an den Ausschuss für Inneres des Landtages bestätigte der Minister des Innern diese Prognose. In fünf der insgesamt sechs Fälle während des Berichtszeitraumes (vom 21. Dezember 2006 bis 30. November 2007) war der Anlass der Maßnahme die Suche nach einer vermissten Person. In zwei dieser Fälle bestand zudem Suizidgefahr (vgl. Bericht an den Ausschuss für Inneres vom 21. Dezember 2007, Anlage 6 zu APr 4/612, S. 9, Nr. 5.3). Durch den Einsatz des IMSI-Catchers konnten daher Menschenleben gerettet werden. Von einem tatsächlichen Bedarf für die Inanspruchnahme der Befugnis zur Standortortung ist auch weiterhin auszugehen. Die absolute Anzahl der Fälle zeigt, dass von der Regelung durchweg mit angemessener Zurückhaltung Gebrauch gemacht wurde. Die Bereitschaft unbeteiligter Dritter zur Nutzung von Mobilfunktelefonen wurde daher nicht beeinträchtigt.

Auch die Befugnis zur Ortung des Standortes eines Mobilfunkgerätes ist an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. August 2006 (2 BvR 1345/03) zum Einsatz des IMSI-Catchers nach § 100i StPO zu messen und findet darin ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

§ 33b Abs. 3 Nr. 3 BbgPolG ermöglicht die Unterbrechung oder Verhinderung von Telekommunikationsverbindungen zur Abwehr einer dringenden Gefahr oder zur Verhinderung bestimmter schwerer Straftaten unter den Voraussetzungen von § 33a Abs. 1 BbgPolG. Die Vorschrift erlaubt dabei nur den zielgerichteten Einsatz von Störsendern, sog. Jammern, oder des IMSI-Catchers. Die temporäre Stilllegung ganzer Funkzellen, etwa durch eine entsprechende Verpflichtung der Netzbetreiber ist davon nicht umfasst und auch nicht gewollt. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, die Beeinträchtigung Dritter durch hoheitliche Maßnahmen so gering wie möglich zu halten. Dies wird mit der Vorschrift gewährleistet, weil solche Störsender stets nur in eine bestimmte Richtung und über eine begrenzte Entfernung wirken.

Zwar weist der Bericht des Ministers des Innern vom 21. Dezember 2007 an den

Ausschuss für Inneres des Landtages für den Berichtszeitraum vom 21. Dezember 2006 bis zum 30. November 2007 keine solche Maßnahme aus. Insbesondere ein Rückschluss auf die Geeignetheit dieses Instruments im Einzelfall lässt sich daher nicht ziehen. Angesichts des hohen Ranges der unter den Eingriffsvoraussetzungen genannten Rechtsgüter auf der einen Seite und der hohen Eingriffsschwelle auf der anderen Seite besteht die Gefahr unverhältnismäßiger Eingriffe in die Grundrechte der Betroffenen allerdings nicht. Deshalb ist insbesondere auch nicht zu beanstanden, dass auch Dritte von einer solchen Maßnahme unvermeidbar betroffen sein können. Der Polizei sollte dieses Mittel zur Abwehr dringender Gefahren für hochrangige Rechtsgüter, wie Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person daher nicht aus der Hand genommen werden.

Die anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung (§ 36a BbgPolG) hat sich nach vorläufiger Einschätzung aus praktischer wie rechtlicher Sicht bewährt. So stellt der Minister des Innern in seinem Bericht an den Ausschuss für Inneres vom 21. Dezember 2007 (Anlage 6 zu APr 4/612, S.11 f., Nr. 6) fest, dass die bis zum 30. Dezember 2007 eingetretenen drei Anwendungsfälle den verantwortlichen Umgang der Polizei mit dieser Befugnis und die praktische Wirksamkeit der hohen Eingriffsschwelle belegen. Die Verfassungsmäßigkeit der Befugnisnorm ist von Seiten der Rechtsprechung als bestätigt anzusehen. In den Entscheidungsgründen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Verfassungsmäßigkeit der automatisierten Kennzeichenerfassung wurde die Vorschrift des § 36a BbgPolG in seiner gegenwärtigen Fassung ausdrücklich als Beispiel für eine die Verhältnismäßigkeit wahrende Regelung angeführt (BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11. März 2008, Absatz 183). Für das weitere Bestehen der Vorschrift über die anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung in § 36a BbgPolG besteht daher ein tatsächlicher praktischer Bedarf bei verfassungsrechtlicher Unbedenklichkeit.

zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.