

Verfassungsbeschwerde gegen PAG-Neuordnungsgesetz

Beschwerdeführer: Rechtsanwalt Stephan Thomae
Rechtsanwältin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Brenner

Sachverhalt und Hintergrund

Am 25. Mai 2018 ist das PAG-Neuordnungsgesetz in Kraft getreten und damit eine Vielzahl neuer Eingriffsbefugnisse der bayerischen Polizei. Dreh- und Angelpunkt der Verfassungsbeschwerde ist die **Absenkung der Eingriffsschwelle** und eine **zeitliche Vorverlagerung polizeilicher Maßnahmen** durch die nahezu flächendeckende Einführung des Tatbestandsmerkmals der „**drohenden Gefahr**“. Zwar wurde die Legaldefinition bereits mit der Gesetzesänderung im Jahr 2017 eingeführt. Mit der Anbindung an viele nun geänderte oder neu eingeführte Normen werden allerdings Eingriffsbefugnisse aus dem repressiven Bereich der Strafprozessordnung in den präventiven Bereich des PAG übertragen und damit von der bisherigen polizeirechtlichen Dogmatik in eklatanter Weise abgewichen.

Die Beschwerdeführer und ihr Begehren

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die Ausgestaltung an vielen Stellen den **zwingenden verfassungsrechtlichen Anforderungen** nicht genügt, die das Bundesverfassungsgericht insb. in seinen Entscheidungen zum BKA-Gesetz und zur Antiterrordatei selbst aufgestellt hat. Daneben sehen sie in der Aufhebung der bislang bestehenden Trennung zwischen polizeilicher und geheimdienstlicher Sphäre eine Missachtung des die Staatspraxis seit nahezu 70 Jahren kennzeichnenden und jedenfalls faktisch über Verfassungsrang verfügenden **Trennungsgebots**.

Die beiden Rechtsanwälte und FDP-Politiker begehren die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von insgesamt 21 Normen des PAG (s.u.) aufgrund der Verletzung ihres **Rechts auf informationelle Selbstbestimmung** und ihres **Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme** (je Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), der **allgemeinen Handlungsfreiheit** (Art. 2 Abs. 1 GG), der **Freiheit der Person** (Art. 2 Abs. 2 GG), des **Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses** (Art. 10 Abs. 1 GG), der **Berufsfreiheit** (Art. 12 GG), der **Unverletzlichkeit der Wohnung** (Art. 13 GG), des **Eigentums** (Art. 14 GG) sowie Stephan Thomae aufgrund der Verletzung seiner ihm als Abgeordneter des Deutschen Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zustehenden Rechte.

Die wesentlichen Ergebnisse der Verfassungsbeschwerde

Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung stellen die Beschwerdeführer umfassend die von ihnen gerügten Normen des PAG als Beschwerdegegenstand vor und legen unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG schlüssig dar, durch die gerügten Normen auch **selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen** zu sein. So reicht es bei der Prüfung der Beschwerdebefugnis insb. bei heimlichen Maßnahmen, von denen die Betroffenen in der Regel keine Kenntnis erhalten, aus, eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer Grundrechtsbeeinträchtigung dazulegen.

Die Beschwerdeführer bieten dem Bundesverfassungsgericht auch an, sich mit der 2017 eingeführten Legaldefinition der „drohenden Gefahr“ auseinanderzusetzen, da mit der Verquickung der jetzt wirksam gewordenen Eingriffsbefugnisse unter Umständen die bereits verstrichene Klagefrist hinsichtlich der „drohenden Gefahr“ neu in Gang gesetzt worden sein könnte.

Die Beschwerdeführer kommen zu dem Schluss, dass die gerügten Normen, soweit sie den Begriff der „drohenden Gefahr“ enthalten, **systemwidrig als Normen des Polizeirechts ausgestaltet** sind, da sie auf die bisher den Verfassungsschutzbehörden vorbehaltenen Vorfeldaufklärung abzielen, bzw. aus dem repressiven Bereich der Strafverfolgung in den präventiven Bereich der Gefahrenabwehr übertragen werden. Mit der „drohenden Gefahr“ wird dem PAG unter Bezugnahme auf das Urteil des BVerfG zum

BJA-Gesetz eine neue Kategorie polizeilicher Gefahrenabwehr hinzugefügt, ohne den Kontext zum internationalen Terrorismus und zur Beschränkung auf heimliche Überwachungsmaßnahmen, in dem das Urteil steht, angemessen zu würdigen, so dass deren Ausgestaltung im PAG dem verfassungsrechtlichen **Bestimmtheitsgrundsatz** nicht angemessen Rechnung trägt und einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht standzuhalten vermag.

Aus den **semantischen Unwägbarkeiten** im Zusammenhang mit der drohenden Gefahr, insb. deren **mangelnde Praktikabilität im Polizeieinsatz** aufgrund der Notwendigkeit, die verschiedenen, für sich schon unbestimmten Tatbestandsmerkmalen der „drohenden Gefahr“ zueinander und mit denen der jeweiligen Eingriffsnorm in Beziehung zu setzen und zu kombinieren, folgt bei kumulativen Betrachtung eine **fehlende Bestimmtheit und mangelhafte Vorhersehbarkeit polizeilichen Eingriffshandelns**.

Die Beschwerdeführer äußern hinsichtlich dieser überfrachteten und kaum handhabbaren rechtlichen Konstruktion die Befürchtung, dass aufgrund des **Legalitätsprinzips** und der Verpflichtung zur Gefahrenabwehr – ggf. auch lediglich sicherheitshalber oder um sich nicht dem Vorwurf des Nicht-Tätigwerdens auszusetzen – von einem **extensiven Gebrauch der Eingriffsbefugnisse** durch die Polizei, der im konkreten Fall eine Vielzahl juristischer Subsumtionen abverlangt wird, auszugehen ist; dies gilt nicht zuletzt mit Blick darauf, dass im PAG der **Katalog bedeutender Rechtsgüter** um **Eigentumspositionen** und **Sachen**, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegen, erweitert wurde.

Unabhängig von der Verfassungswidrigkeit der „drohenden Gefahr“ befasst sich die Verfassungsbeschwerde gleichermaßen ausführlich und stringent mit der Verhältnismäßigkeit der **gerügten Normen**, die einen ungerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich eines der Grundrechte der Beschwerdeführer darstellen, im Einzelnen:

1. Art. 14 Abs. 3 PAG, Erkennungsdienstliche Maßnahmen
2. Art. 15 Abs. 3 Nr. 1 PAG, Zwangsweise Durchsetzung der Vorladung
3. Art. 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PAG, Betreten und Durchsuchen von Wohnungen
4. Art. 25 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 PAG, Sicherstellung und Pfändung von Sachen
5. Art. 25 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 PAG, Sicherstellung von Daten
6. Art. 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 lit. b) PAG, Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten
7. Art. 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PAG, Postsicherstellung
8. Art. 36 Abs. 2 PAG, Verwendung besonderer Mittel der Datenerhebung
9. Art. 37 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 PAG, Einsatz verdeckter Ermittler
10. Art. 38 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 PAG, Einsatz von Vertrauensleuten
11. Art. 39 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 S. 1 lit. b) PAG, Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme
12. Art. 39 Abs. 3 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 2 Nr. 2 lit. a), Art. 3 Abs. 1 S. 1 lit. b) PAG, Erstellung von Bewegungsbildern durch Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme
13. Art. 42 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S.2, Abs. 2, Abs. 3 PAG, Eingriffe in den Telekommunikationsbereich
14. Art. 42 Abs. 4 PAG, Telekommunikationsüberwachung zu Schutzzwecken
15. Art. 43 Abs. 2 S. 1, S. 2, Abs. 4, Abs. 5 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PAG, Mitwirkungspflichten der Diensteanbieter
16. Art. 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PAG, Verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme
17. Art. 46 PAG, Rasterfahndung
18. Art. 47 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4, 5 i. V. m. Art. 33 Abs. 2, Art. 36 Abs. 1, 2, Art. 42 Abs. 1 bis 5, Art. 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PAG, Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen
19. Art. 49 PAG, Schutz von Berufsgeheimnisträgern und des Kernbereichs privater Lebensgestaltung
20. Art. 57, 58, 59 PAG, Übermittlung an öffentliche Stellen der Mitgliedstaaten und an Organisationen der Europäischen Union, an öffentliche Stellen in Drittstaaten und an internationale Organisationen, sowie an nichtöffentliche Stellen
21. Art. 60 Abs. 3 Nr. 1 PAG, Datenempfang durch die Polizei