



Innenausschuss

17. Sitzung (öffentlich)

8. Mai 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:55 Uhr

Vorsitz: Daniel Sieveke (CDU)

Protokoll: Dr. Hildegard Müller, Eva-Maria Bartylla (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Polizeiorganisationsgesetzes

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/2256

Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss hört die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Gewerkschaft der Polizei Nordrhein-Westfalen (GdP NRW)	Karl-Heinz Kochs	16/721	5, 15, 30
Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB, Landesverband Nordrhein-Westfalen (DPoIG NRW)	Erich Rettinghaus Frank Mitschker	16/707	6 16, 31
Bund Deutscher Kriminalbeamter, Landesverband Nordrhein-Westfalen (BDK NRW)	Sebastian Fiedler Oliver Huth	16/717	7 17, 31
Hubert Wimber Polizeipräsident Münster			8, 19, 32
Ulrich Lepper Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen		16/713	9, 21, 33, 35
Prof. Dr. Christoph Gusy Universität Bielefeld Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte		16/703	10, 23, 34
Florian Albrecht Universität Passau Forschungsstelle für IT-Recht und Netzpolitik		16/718	11, 26, 35

Weitere Stellungnahmen:

Sachverständige	Stellungnahmen
Prof. Dr. Dieter Kugelmann Deutsche Hochschule der Polizei Fachgebiet Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht einschließlich des internationalen Rechts und des Europarechts	16/725
Prof. Dr. Franziska Boehm Westfälische Wilhelms-Universität Münster Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrechte	16/728

* * *

Vorsitzender Daniel Sieveke: Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle sehr herzlich zu unserer heutigen Sitzung, die sich mit folgendem Gegenstand befasst:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Polizeiorganisationsgesetzes

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/2256

Öffentliche Anhörung

Ich verweise auf den dazu vorliegenden Fragenkatalog des Ausschusses. Der Innenausschuss hat sich darauf verständigt, eine Anhörung mit ausgewählten Experten durchzuführen, um eine abschließende Bewertung vorzunehmen.

Die erschienenen Sachverständigen begrüße ich nochmals recht herzlich. Meinen besonderen Dank richte ich an die Sachverständigen, die sich vorab schriftlich geäußert haben. Die schriftlichen Stellungnahmen bedeuten eine wesentliche Arbeitserleichterung für uns.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Zunächst geben alle Sachverständigen ein kurzes Statement ab. Anschließend haben die Abgeordneten die Möglichkeit, gezielte Fragen zu stellen.

Karl-Heinz Kochs (GdP NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Zunächst möchte ich mich im Namen der Gewerkschaft der Polizei für die Gelegenheit bedanken, eine Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzentwurf abzugeben. Da Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme bereits vorliegt, kann ich mich kurz fassen.

Die GdP NRW begrüßt grundsätzlich die Verlängerung der Geltungsdauer von § 15a im Entwurf des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (E-PolG NRW). Dem Evaluierungsbericht Videobeobachtung ist zu entnehmen, dass sich die Überwachung von öffentlichen Plätzen auf der Grundlage von § 15a PolG NRW als unterstützendes Einsatzmittel bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung bewährt hat.

Eine Verdrängung der Kriminalität aus den überwachten Örtlichkeiten in andere Bereiche hat nicht stattgefunden. Sowohl die objektive Sicherheitslage als auch das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Bereichen hat sich verbessert. Daher hält die GdP NRW eine weitere Verlängerung der Ermächtigungsgrundlage zur Videoüberwachung für sinnvoll.

Die neuen Regelungen der §§ 20a und 20b E-PolG NRW ermöglichen es unseren Kolleginnen und Kollegen endlich, rechtssicher Gefahren abzuwehren, die insbeson-

dere bei der Androhung von Amokläufen, Anschlagsdrohungen, Freiheitsberaubungen und der Suche nach vermissten oder hilflosen Personen entstehen.

Grundsätzlich begrüßenswert ist auch die Neuregelung von § 36 E-PolIG NRW, durch die Rechtssicherheit geschaffen wird. Allerdings verursacht die getroffene Regelung auch einen personellen Mehraufwand bei Großeinsätzen der Polizei mit dezentral eingerichteten Gefangenenensammelstellen an unterschiedlichen Behördenstandorten und somit in unterschiedlichen Amtsgerichtsbezirken. Die zu organisierenden „Gefangenentransporte“ sind sehr personalintensiv. Hier wäre die Einräumung einer abweichenden Einzelfallregelung wünschenswert.

Wir bedauern, dass leider auch bei dieser Änderung des Polizeigesetzes der Mut fehlte, endlich die präventive Telefonüberwachung zu normieren. Die bisher fehlende Regelung führt zu den paradoxen Situationen, dass zum Beispiel bei einer Geiselnahme auf die Regelung der StPO zurückgegriffen werden muss, obwohl die Maßnahme nicht notwendig ist, um Beweise gegen den Täter einer Straftat sicher zu erheben. Der Täter ist in der Regel bekannt oder zumindest so festgesetzt, dass er kaum entkommen kann. Die Tatumstände sind bekannt, und die Geschädigten der Tat, also die Geiseln, sind sogar noch am Tatort. Es geht dann einzig darum, Gefahren für Leib und Leben abzuwehren. Die GdP fordert daher eine solche Regelung schon seit Langem.

Auch die Videoüberwachung im Rahmen des Objektschutzes ist eine Forderung der GdP. In Zeiten immer knapper werdender Personalressourcen hätte dies eine spürbare Erleichterung bedeutet. Hier hätten wir uns mehr gewünscht, und wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme einen Vorschlag hierzu unterbreitet.

Erich Rettinghaus (DPoIG NRW): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Auch wir als Deutsche Polizeigewerkschaft bedanken uns für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Unsere schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor.

Wir begrüßen den Gesetzentwurf ebenfalls grundsätzlich. Bei § 15a E-PolIG NRW stellen wir uns die Frage, warum er weiter befristet sein muss. Der offene Einsatz optisch-technischer Mittel zur Verhütung von Straftaten stellt sich als ein wichtiges technisches Hilfsmittel der polizeilichen Gefahrenabwehr dar. Letztlich ergibt sich das aufgrund der positiven Erfahrungen aus der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes und des Polizeiorganisationsgesetzes.

§ 20a E-PolIG NRW sieht sowohl bei der Anordnung der Handyortung als auch bei der Standortfeststellung den Behördenleitervorbehalt vor. Wir begrüßen die klare gesetzliche Regelung gerade im Hinblick auf das hohe Rechtsgut des Datenschutzes. Obwohl der Behördenleitervorbehalt im gesamten Bereich der Datenerhebung des Polizeigesetzes Anwendung findet, lässt gerade die Maßnahme der kurzfristigen Observation eine Ausnahme durch den einschreitenden Polizeivollzugsbeamten zu, was auch sinnvoll ist. So wird einem gefahrenabwehrhemmenden zeitlichen Verzug vorgebeugt.

Handyortungen und Standortfeststellungen sind mit der kurzfristigen Observation vergleichbar, weil zum Beispiel bei suizidgefährdeten oder hilflosen Personen ein

schnelles Handeln ohne Verzug geboten und gefordert ist. Um den zeitlichen Verzug zu minimieren, könnten wir uns in diesem Paragraphen auch eine Anordnung durch den handelnden Polizeivollzugsbeamten vorstellen.

Videoüberwachung zum Beispiel im polizeilichen Objektschutz könnte zu einer personellen Entlastung führen. Sie ist ein wichtiges Instrument, das generell die polizeiliche Arbeit in der Praxis unterstützt. Sie ersetzt zwar nicht die polizeiliche Präsenz, leistet aber im Rahmen einer strafrechtlichen Beweiserhebung wertvolle Dienste. Sinnvoll ist es, bestimmte, nach kriminalistischer Auswertung herausgebildete, besondere Brennpunkte mittels Videoüberwachung zu erfassen.

Man muss sich jedoch auch dabei vor Augen führen, dass eine umfassende Kriminalitätsverhütung selbst auf der Grundlage einer Videoüberwachung nicht möglich ist. Zum Teil wird sie jedoch eine präventive Wirkung entfalten können, insbesondere wenn die bereits vorhandene Technik für eine intelligente Videoüberwachung zum Einsatz kommen würde. So würde größtenteils eine personalintensive „Live“-Überwachung überflüssig. Die Technik würde programmierte Verhaltensmuster als auffällig melden, die Konsequenz wäre eine sofortige Liveschaltung und Beurteilung des Einzelfalls mit Einleitung der nötigen Maßnahmen. Ebenso wären die im Vorfeld der Auffälligkeit erfolgten Aufzeichnungen rückwirkend recherchefähig. Im Anschluss kann die Person, die die Auffälligkeiten an den Tag gelegt hatte, verfolgt werden, und es können polizeiliche Maßnahmen erfolgen.

Sebastian Fiedler (BDK NRW): Herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich verzichte darauf, noch einmal detailliert auf einzelne Fragen einzugehen und möchte nur unterstreichen, dass wir den Gesetzentwurf für sehr ausgewogen halten, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse, die das Bundesverfassungsgericht aufgegeben hat.

Bezüglich der Videobeobachtung möchte ich nur ganz allgemein darauf hinweisen, der Evaluationsbericht lässt sehr deutlich erkennen, dass die Polizeibehörden, wenn eigene Befugnisse bestehen, in der Lage sind, sie mit Augenmaß umzusetzen. Wenn von 47 Polizeibehörden nur zwei dieses Instrument mit großem Augenmaß nutzen, eingebunden in ein Gesamtkonzept, ist das sehr aussagekräftig. Wir begrüßen insoweit auch den detaillierten Bericht, der dazu vorliegt.

Dennoch wünschen wir uns, abgesehen von Regelungen, die hier getroffen worden sind, Diskussionen über weitere Punkte. Dazu gehört insbesondere – wir haben es in der Stellungnahme kurz ausgeführt – die Möglichkeit einer körperlichen Untersuchung. Wir haben den Anwendungsbereich umrissen. Es geht um möglicherweise infizierte Leute. Wenn sich Kolleginnen und Kollegen an Nadeln von Spritzen verletzen, sollte uns Gelegenheit gegeben werden, die Person, von der die Gefahr ausgeht, zu untersuchen, um kurzfristige Behandlungsmöglichkeiten herauszufinden.

Darüber hinaus haben wir darauf hingewiesen, eine Diskussion über technische Mittel zur Observationsunterstützung wäre erforderlich.

Ein Themenbereich steht noch nicht in unserer Stellungnahme, obwohl er auch sehr wichtig ist. Bei der Gefahrenabwehr sind im Polizeigesetz Finanzaufstellungen noch

nicht geregelt, wären aber gerade im Bereich der sogenannten Gefährder denkbar und sinnvoll. Bisher lassen sich die Finanzinstitute noch darauf ein, Auskünfte zu geben, ohne dass es spezialgesetzlich geregelt ist.

Hubert Wimber (Polizeipräsident Münster): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Es war mir in der Kürze der Zeit nicht möglich, eine seriöse schriftliche Stellungnahme abzugeben; dafür entschuldige ich mich.

Zunächst möchte ich kurz zur Verlängerung der Befristung von § 15a PolG NRW nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen. Ich begrüße die Verlängerung der Befristung von § 15a. Die Praxis zeigt, dass dieser Paragraph kein Videobeobachtungsverhinderungsparagraf ist, sondern ein gelungener Kompromiss zwischen polizeilichen Ermittlungsinteressen und der verantwortungsvollen Wahrung der Bürgerrechte, sich im öffentlichen Raum grundsätzlich unbeobachtet von staatlichen Institutionen aufzuhalten. In der Kernaufgabe der Gefahrenabwehr ist die Videoüberwachung ein geeignetes Mittel, schnell polizeilich eingreifen zu können, das der Polizei auch künftig zur Verfügung stehen sollte.

Der Evaluationsbericht der Landesregierung bei fünf durchgeführten Videobeobachtungsmaßnahmen während der Laufzeit dieses Paragraphen zeigt, dass von der Maßnahme unter der gebotenen Beachtung des Grundrechts zurückhaltend und verantwortungsvoll Gebrauch gemacht wird. Eine inflationäre, flächendeckende Umsetzung der Befugnis ist angesichts dieser Fälle nicht festzustellen.

Der Bericht zeigt zudem, dass es sich um ein technisches Hilfsmittel zur polizeilichen Gefahrenabwehr handelt, das, integriert in ein schlüssiges örtliches Gesamtkonzept – das ist von entscheidender Bedeutung –, tatsächlich zur Gefahrenabwehr und zur Reduzierung von Straftaten führen kann.

Der auch in einigen Fragen im Fragenkatalog aufgemachte Gegensatz zwischen polizeilicher Präsenz und Videobeobachtung ist meiner Meinung nach ein Scheingegensatz. Die Videobeobachtung macht dann Sinn, wenn die Polizei nicht nur beobachtet, sondern im Einzelfall auch gewährleistet, dass zur Unterbrechung von Schadensverläufen schnell eingegriffen wird. Die Einsatzreaktionszeiten sowohl in Düsseldorf als auch in Mönchengladbach zeigen, dass beide derzeit noch betriebenen Videobeobachtungsmaßnahmen in ein derartiges Konzept eingebunden sind.

Die §§ 20a und 20b E-PolG NRW sind eine Anforderung der Praxis; auf den verfassungsrechtlichen Hintergrund will ich gar nicht eingehen. Sie legitimieren eine Praxis, die schon in der Vergangenheit auf der Generalklausel des Polizeigesetzes NRW ausgeübt worden ist. Wir haben jetzt Vorschriften, die dem Anspruch auf verfassungsrechtliche Grundlegung dieser Eingriffsbefugnis ausreichend Rechnung tragen. Ich bin voll auf der Linie der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, insbesondere was die dort aufgezeigten Fallgestaltungen angeht, unter die diese Eingriffe fallen: angekündigte Suizide, hilflose Personen, Vermisstenfälle und Verhinderung von Straftaten gegen Freiheit, Leben und Gesundheit. In der Praxis sind insbesondere angekündigte Amoklagen relevant, nicht nur im Zusammen-

hang mit tatsächlichen Amoklagen, sondern als Grundsachverhalt, der in der polizeilichen Praxis immer wieder vorkommt.

Die Fragen nach Lösungsfristen, Behördenleitervorbehalt sind aus meiner Sicht im Gesetzentwurf zutreffend und verfassungskonform geregelt.

Ulrich Lepper (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. – Eine kleine Vorbemerkung, die mit dem heutigen Befragungsgegenstand möglicherweise nicht viel zu tun hat. Ich wollte eigentlich den Appell an diese Runde richten, es zu genießen, dass ein Landesparlament noch die Möglichkeit hat, das Für und Wider von Regelungen in einem Polizeigesetz mit datenschutzrechtlichem Hintergrund zu beraten. Denn das wird möglicherweise, je nachdem, wie die europäische Rechtsentwicklung aussieht, in einigen Jahren der Vergangenheit angehören, dass sich ein Landes- oder ein Bundesparlament über den Datenschutz bei der Polizei Gedanken macht. Das ist ein großes Thema, an dem viele Beteiligte sitzen.

Ich kann nur den dringenden Appell an die Runde richten, die europäische Rechtsentwicklung im Blick zu behalten. Denn Europa beansprucht für sich, dass alle Materien – auch der öffentliche Bereich und insbesondere der der Polizei, was die Gefahrenabwehr anbelangt – durch die Grundverordnung geregelt werden und dass thematisch alle Gegenstände auf europäischer Ebene zu regeln sind. Davon geht die Grundverordnung nach der derzeitigen Ausgestaltung aus. Wir müssen darauf achten, dass es in dieser Sache nicht zu einer Kompetenzverschiebung kommt. Insofern richte ich den flammenden Appell an Sie, die europäische Rechtsentwicklung nicht aus den Augen zu verlieren.

Ganz kurz zum Gesetzentwurf: Es wird Sie nicht überraschen, dass ein Datenschutzbeauftragter, was Videoüberwachung anbelangt, eine eher zurückhaltende Position einnimmt. Man kann an der Tatsache sehen, dass in Nordrhein-Westfalen nur zwei Polizeibehörden davon Gebrauch machen, dass mit dieser Regelung in der Praxis sorgsam umgegangen wird. Ich hatte zuletzt Gelegenheit, mich mit der Videoüberwachung in Düsseldorf intensiver zu beschäftigen. Ich denke auch, dass die gesetzliche Grundlage einen geeigneten Rahmen darstellt, um zu einer angemessenen Balance zwischen Sicherheitsinteressen einerseits und der persönlichen Entfaltung im öffentlichen Raum andererseits zu kommen.

Ich empfehle, für die Zukunft zu überlegen, das Instrument der Evaluierung weiter auszubauen und vielleicht externe Sachverständige mit hinzuzunehmen. Der Bericht des Innenministeriums beinhaltet eine Reihe von strukturierten Anhaltspunkten für die Frage der Videoüberwachung, lässt aber noch viele Fragen offen.

Sehr kritisch betrachten würde ich – das ist im Moment nicht Gegenstand des Berichts des Innenministeriums, ist aber in den einzelnen Stellungnahmen zum Ausdruck gekommen –, Videoüberwachung mit anderen Datenverarbeitungsverfahren zu kombinieren. Ich denke beispielsweise an eine Gesichtserkennungssoftware. Wenn wir so weit sind, dass ein typisiertes, durch Algorithmen festgelegtes Verhalten im öf-

fentlichen Raum als Maßstab für den unbescholtenen Bürger gilt, infolge einer Gesichtserkennung festgestellt wird, dass jemand davon abweicht, sodass ein Verdacht im Raum steht, und dann vielleicht noch weitere Daten hinzugenommen werden, haben wir den Überwachungsstaat im öffentlichen Raum. Das wollen wir wohl alle nicht. Da bitte ich um äußerste Zurückhaltung.

Zu weiteren Punkten des Gesetzentwurfs: Der Gesetzentwurf sieht davon ab, Passwörter, PINs oder PUKs als Auskunftsgegenstand für die Polizei festzulegen. Das begrüße ich sehr. Das ist anders als in einem Gesetzentwurf, über den wir uns vor einigen Tagen im Rahmen einer Anhörung unterhalten haben. Wenn man an so etwas denkt, sollte man immer darauf achten, dass der Richtervorbehalt auch eingehalten wird.

Gleichwohl stellen sich im Gesetzentwurf noch einige Fragen zum Richtervorbehalt. Ich plädiere dafür – das können Sie unserer Stellungnahme entnehmen –, bei allen Datenabfragen bei Diensteanbietern, die zugleich einen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis darstellen, einen Richtervorbehalt vorzusehen. Da bei „Gefahr im Verzug“ nicht immer ein Richter greifbar sein wird, sollte zumindest eine nachträgliche Kontrolle durch einen unabhängigen Richter möglich sein. Es gibt eine Reihe von Parallelen zu Regelungen in der Strafprozessordnung. Also: Soweit es sich um Abfragen unter Verwendung dynamischer IP-Adressen handelt, soweit es um Verkehrsdaten oder den Einsatz von IMSI-Catchern geht, plädiere ich für einen Richtervorbehalt.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld): Herr Vorsitzender! Herzlichen Dank für die Gelegenheit, Stellung nehmen zu dürfen. – Der Gesetzentwurf zeichnet sich einerseits durch ein hohes technisches und formales Niveau und andererseits durch einen sehr gelungenen Kompromiss zwischen den Anforderungen an Freiheit und den Anforderungen an Sicherheit aus. Das ist in der Polizeigesetzgebung unserer Zeit nicht ganz selbstverständlich.

Der Evaluationsbericht der Landesregierung zeigt, dass die Videoüberwachung bislang sehr zurückhaltend angewendet worden ist. So öde ist Nordrhein-Westfalen nicht, dass wir nur fünf Kriminalitätsschwerpunkte hätten. Von daher wäre eine weitere Anwendung theoretisch denkbar gewesen. Zugleich ist daraus zu entnehmen, nicht der Wortlaut des Gesetzes schränkt letztlich die Anwendung der Videoüberwachung ein, sondern Punkte, die mit der Umstrittenheit des Instruments zusammenhängen. Videoüberwachung wirkt nur dann, wenn sie mit anderen polizeilichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr kombiniert wird. Das zeigt der Bericht. Das Problem bei der Sache ist allerdings, dass man nicht genau sagen kann, welche der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr neben der Videoüberwachung für den Sicherheitserfolg zuständig sind, also woher der Erfolg eigentlich kommt. Von daher ist sicherlich eine weitere Evaluation notwendig.

Zugleich wissen Sie alle, dass der Einsatz und die Notwendigkeit dieses Instruments allmählich immer weiter zurückgehen, weil die Polizei auf andere Instrumente zurückgreift, insbesondere die Nutzung privater Videoaufzeichnungen, die vielfach zur Verfügung stehen.

Noch ein paar Sätze zur Bestandsdatenabfrage und zum IMSI-Catcher: Die Regelung ist insbesondere im Hinblick auf die fünf Fallgruppen, die in der Begründung stehen, sehr ausgewogen, sehr gut formuliert. Es sind wirklich die Fälle, um die es geht. Es wäre verfassungsrechtlich sinnvoll, aber nicht zwingend, hier einen Richtervorbehalt, in dem Sinne, den Sie, Herr Lepper, eben angedeutet haben, einzuführen. Das ist nicht zwingend, würde aber der Systematik innerhalb des Polizeigesetzes guttun. Hinsichtlich der Verfahrensfragen kann man an der einen oder anderen Stelle überlegen.

Weiteren grundsätzlichen Änderungsbedarf im Rahmen des Polizeigesetzes des Landes NRW sehe ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

Florian Albrecht (Universität Passau): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Nachdem ich zu Ihrem Gesetzgebungsvorhaben bereits schriftlich im Detail Stellung genommen habe, möchte ich mein Statement gerne nutzen, um ein paar allgemeinere Worte an Sie zu richten, die die Hintergründe und den Kontext des Gesetzgebungsverfahrens näher beleuchten sollen.

Die staatliche Überwachung ist angesichts der technischen Möglichkeiten in manchen Ländern bereits so weit fortgeschritten, dass jegliche digitale Kommunikation aufgezeichnet und ausgewertet werden kann. Legitimierend wird für diese Ausforschung der überwiegend unbescholtenen Bürger und für die Schaffung neuer Eingriffsbefugnisse fast immer auch auf Zwecke der Terrorbekämpfung und auf die Abwehr schwerster Straftaten verwiesen. Dass sich Überwachungsmaßnahmen hierfür eignen, ist bislang nicht belegt. Tatsächlich muss man sich die Frage stellen, ob sich die gegenwärtigen und künftigen Überwachungsbestrebungen unter Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten überhaupt noch rechtfertigen lassen.

Zur Verdeutlichung möchte ich Ihnen einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit vorstellen:

Das Landgericht Mannheim stellt am 20.09.2011 das polizeiliche Hacken des E-Mail-Kontos eines der Untreue Verdächtigen fest. Das Landgericht Landshut stellt am 20.01.2011 die illegale Onlinedurchsuchung bei einem wegen Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz Verdächtigen fest. Das OLG Köln deckt auf, dass das Zollkriminalamt 2011 über viele Monate Kernbereichsdaten eines Tatverdächtigen, insbesondere dessen Kommunikation mit dem Verteidiger, rechtswidrig gespeichert hat. Das Landgericht Dresden hat am 17.04.2013 erklärt, dass die seitens des Landeskriminalamts Sachsen bei Gegnern einer rechtsextremistischen Demonstration und anderen durchgeführte Funkzellenabfrage rechtswidrig war.

Über das geschilderte exzessive Vorgehen der Polizei und Strafverfolgungsbehörden hinausgehend kann keinesfalls konstatiert werden, dass sich nur diejenigen Sorgen machen müssten, die etwas zu verbergen haben. Tatsächlich gibt es Hinweise darauf, dass auch die Feststellung von rechtskonformem Verhalten nicht immer zur Entlastung führt. Vielmehr wird mitunter eine geschickte Verschleierungstaktik angenommen, die zu weiteren Ermittlungen veranlasst.

Vor diesem Hintergrund kann gerade auch die im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren enthaltene, eine anonyme Internetnutzung verhindernde Bestandsdaten- und Verkehrsdatenauskunft als weiterer Schritt zur Einschränkung der Meinungsfreiheit und Aushebelung der Unschuldsvermutung verstanden werden.

Zudem wird verkannt, dass der Schutz der im Internet zurückgelassenen personenbezogenen Daten vor staatlichem Zugriff umso bedeutender wird, je mehr alle Lebensbereiche von digitalen Kommunikationsmedien und Mobilfunknetzen abhängen. Die Freiheit, unbeobachtet kommunizieren zu können, sollte in Zukunft besser geschützt und nicht etwa abgebaut werden. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen solchen Verzicht bestehen nicht. Fest steht nämlich, dass es im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nach der Intention unseres Grundgesetzes nicht um jeden Preis zu einem Erfolg kommen muss. Das Bundesverfassungsgericht hat sich vielmehr dahin gehend geäußert, dass angesichts der zunehmenden technischen Überwachungsmöglichkeiten polizeiliche Maßnahmen nicht mehr singulär bewertet werden dürfen, sondern unter Berücksichtigung des in der Gesamtheit entstehenden Überwachungsdrucks gesehen werden müssen.

Meiner Ansicht nach darf der Staat hierbei auch die durch Private veranlasste Datenerhebung und Erfassung von Persönlichkeitsprofilen nicht außer Acht lassen. Die Verlängerung von polizeilichen Befugnissen auf dem Gebiet der Videoüberwachung, die Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten sowie die Überwachung von Mobilfunkendgeräten sollte daher kritisch hinterfragt werden.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Wir sind am Ende der kurzen Statements. Die Abgeordneten haben die schriftlichen Stellungnahmen gelesen, sodass wir gleich in die Diskussion einsteigen können. Ich eröffne die Fragerunde mit Herrn Körfges.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich bedanke mich zunächst im Namen der SPD-Fraktion für die mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen. Aus Sicht einer regierungstragenden Fraktion besteht nicht mehr so viel Fragebedarf. Aber zur Videoüberwachung habe ich als Mönchengladbacher Abgeordneter eine Nachfrage zu dem, was mehrfach gesagt wurde. Ich selbst stehe dem Instrument der Videoüberwachung nicht grundsätzlich, aber im Einzelfall kritisch gegenüber.

Den beiden Herren von den Polizeigewerkschaften und Herrn Wimber will ich die Frage stellen, ob Sie die einzige Rechtfertigung für die Maßnahme Videoüberwachung nicht darin sehen, dass sie die Möglichkeit bietet, eine Straftat, die sich im Augenblick noch in der Phase der Begehung befindet, wirksam zu verhindern. Denn unter dem Aspekt der Aufklärung von Straftaten scheint mir Videoüberwachung nicht so sinnfälliger zu sein. Wir haben in Mönchengladbach eine Polizeiwache, die in dem Überwachungsbereich unmittelbar Straftaten unterbinden kann. Das steht auch in der Untersuchung: Das dauert etwa eine Minute, bis sie da sind. – Dann kann man noch in das Geschehen eingreifen. Alles andere erscheint mir ziemlich weit hergeholt. Eben ist auch der Hinweis gekommen, dass heutzutage manchmal über private Videoaufzeichnungen im Nachhinein besser zu ermitteln ist als über installierte Kameras im öffentlichen Raum.

Verena Schäffer (GRÜNE): Ich will meine Fragen gliedern, weil wir über zwei unterschiedliche Sachverhalte sprechen: einmal über § 15a und zum andern über die §§ 20a und 20b.

Zu den §§ 20a und 20b E-PolG NRW habe ich zwei Fragen an Herrn Wimber:

Erstens. Sie hatten schon etwas zur Relevanz dieser Maßnahme in der polizeilichen Praxis gesagt. Können Sie eine Einschätzung zur Häufigkeit abgeben? Wie häufig kommt es in Münster vor, dass die Maßnahme Standortermittlung angewendet werden muss? Um welche Fälle geht es dabei?

Zweitens. Genügen aus Ihrer Sicht die Hürden, insbesondere bezüglich der Gefahrenschwelle? Wir reden ja über eine hohe Wahrscheinlichkeit, die eintreten muss, um vor unverhältnismäßigem Datenabruf zu schützen und gleichzeitig für die Polizei praktikabel zu sein. Beides müssen wir gegeneinander abwägen.

Zum Themenkomplex „Behördenleiter- bzw. Richtervorbehalt“ haben sich mehrere Sachverständige in unterschiedlicher Art und Weise geäußert.

Herr Wimber, wie schätzen Sie die Wirkung eines Behördenleitervorbehalts ein, insbesondere vor dem Hintergrund, dass wir hier über Maßnahmen sprechen, die ein schnelles Handeln – so hat es wohl die DPolG ausgedrückt – erforderlich machen und trotzdem eine praktikable Lösung darstellen? Die Frage geht auch an Herrn Rettinghaus von der DPolG, weil Sie explizit sagen: Es handelt sich um eine Maßnahme, die ein schnelles Handeln voraussetzt.

Meine Frage lautet, ob nicht gerade der Aspekt der fernmündlichen Genehmigung dem Rechnung trägt, diese Maßnahme auch schnell durchzuführen, insbesondere weil die Maßnahme nicht sofort, sondern nur dann angewandt werden soll, „soweit die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise aussichtslos wäre“. Ist dann nicht noch Zeit dafür, zum Telefonhörer zu greifen und den Behördenleiter um die Genehmigung zu bitten?

Die Frage richtet sich auch an die Herren Lepper und Gusy, die den Behördenleiter- und Richtervorbehalt aufgegriffen hatten. Meine Frage: Wenn wir davon ausgehen, dass die Standortermittlungen sehr schnell durchgeführt werden müssen, würde das für mich bedeuten, dass ein Richtervorbehalt in der Regel nachträglich und nicht vor der Maßnahme eingeholt wird. Da frage ich mich, ob die Kontrolle durch den Behördenleiter nicht besser ist, weil sie vor der Maßnahme möglich ist und nicht erst nachträglich erfolgt. Das zu dem Komplex Behördenleitervorbehalt.

Zu § 15a E-PolG NRW – Videoüberwachung – habe ich noch zwei Fragen:

Herr Wimber, wie schätzen Sie den Nutzen von intelligenten Videobeobachtungsmaßnahmen für die Polizei im Verhältnis zu der Bedeutung des Grundrechtseingriffs, auf den Herr Lepper schon eingegangen ist, ein?

Zu dem Evaluierungsbericht noch eine Frage an Herrn Gusy: Der Zweck von § 15a ist nicht die Strafverfolgung, sondern die Verhütung von Straftaten. Die Frage ist, ob es aufgrund der vorhandenen Daten, die eh von der Polizei erhoben werden, noch Parameter gibt, mit denen man die Verhütung von Straftaten messen könnte. Wir hatten mal darüber nachgedacht, ob Platzverweise ein Indikator sein könnten, dass

Straftaten nicht durchgeführt werden. Ich weiß, das kann man anders diskutieren; das ist kein ganz sicherer Parameter.

Frank Herrmann (PIRATEN): Ich danke für die guten schriftlichen Stellungnahmen. Ich sehe es etwas anders als Herr Körfges, auch in den mündlichen Vorträgen gab es noch sehr kontroverse Standpunkte. Wir haben noch einiges zu klären.

Frau Schäffer, Sie haben schon viele Punkte abgefragt. – Ich möchte zunächst auf die Videoüberwachung eingehen. Herr Lepper, Sie haben in Ihrer Stellungnahme unter dem Punkt Videobeobachtung – Vorbemerkungen – angeregt, die bislang nur in der Verwaltungsvorschrift zum PolG NRW geregelte Einbettung der Videoüberwachung in ein polizeiliches Gesamtkonzept in die gesetzliche Vorschrift aufzunehmen. Welche Vorteile hätte das?

Die Herren Gusy, Albrecht und Lepper bitte ich um eine grundsätzliche Bewertung des Evaluationsberichts. In den Stellungnahmen habe ich Hinweise entdeckt, dass Sie durchaus Kritik an ihm äußern. Ich würde mich freuen, wenn Sie die konkretisieren könnten.

Herr Albrecht, welche Kriterien sprechen gegen die Beibehaltung der Videoüberwachung? Letztlich ist es ein Dokumentationsinstrument, und eigentlich geht es um die Gefahrenabwehr. Bisher hat Videoüberwachung eher nicht dazu beigetragen, dass etwas nicht passiert.

In der Stellungnahme von Prof. Gusy ist mir ein besonderer Punkt aufgefallen – er hatte es auch mündlich erwähnt –: den Zugriff auf die private Videoüberwachung. Glücklicherweise haben wir in Nordrhein-Westfalen die öffentliche Videoüberwachung nur in zwei Fällen: Düsseldorf und Mönchengladbach. Haben Sie irgendwelche Erkenntnisse, wie der Zugriff funktioniert und wie weit er geht? Ich bin kein Jurist. In welchem Umfang wird bei polizeilichen Maßnahmen auf private Videoüberwachung zugegriffen? Dazu hätte ich auch gerne von den Fachleuten der Polizeigewerkschaft eine Aussage.

Kirstin Korte (CDU): Ich werde lediglich zwei Fragen stellen und kein Koreferat halten. – Meine Herren, mit Ausnahme von Herrn Rettinghaus haben Sie sich nicht zur Entfristung von § 15a PolG NRW geäußert. Wie stehen Sie dazu?

Meine zweite Frage: Einige von Ihnen haben sich zum Thema „Videoüberwachung als Objektschutz“ positiv eingelassen. Mich interessiert, wie das von den Herren gesehen wird, die sich hier dazu noch nicht geäußert haben.

Dr. Robert Orth (FDP): Ich möchte zum einen auf § 20a Abs. 3 E-PolG NRW eingehen. Ich hätte gerne gewusst, inwiefern die Sachverständigen eine richterliche Entscheidung für nötig halten. Teilweise haben Sie sich hierzu geäußert. Ich finde es etwas schwierig, wenn nur der Behördenleiter gefragt ist.

Auch meine nächsten Fragen richten sich auf § 20a E-PolG NRW:

Mich interessiert, für welchen Zeitraum Daten erhoben und gespeichert werden dürfen. Geht es um aktuelle Daten, geht es um Zeiträume von drei Monaten, drei Jahren oder 100 Jahren? Da schweigt der Gesetzentwurf. Ist er dann mit Blick auf das, was Karlsruhe entschieden hat, an der Stelle überhaupt zulässig?

§ 20a setzt mit einem neuen Gefahrbegriff an, dem der „hohen Wahrscheinlichkeit“. Wenn sie gegeben ist, soll man entsprechend aktiv werden können. – Was heißt „hohe Wahrscheinlichkeit“? Nach meiner Kenntnis ist dieser Begriff in der Polizeigesetzgebung neu. Ich kenne etwa eine konkrete Gefahr. Der Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ wird zwar im Deutschen verwendet, aber meines Wissens in der Gesetzgebung bisher nicht. Welche Auswirkungen hat dieser Begriff?

Dirk Schatz (PIRATEN): In der ersten Fragerunde habe ich nur eine Frage an alle Sachverständigen. Der Evaluierungsbericht zur Videoüberwachung liegt uns vor, auf den sich die eine oder andere Aussage in Ihren Stellungnahmen stützt. Dieser Evaluierungsbericht ist alles andere als unabhängig. Dass sich die Polizei selbst eine Wirksamkeit bescheinigt, ist nicht so überraschend. Es gibt auch an den entsprechenden Schwerpunkten viele Begleitmaßnahmen zur Videoüberwachung. In Düsseldorf zum Beispiel werden häufig Hundertschaften als Begleitmaßnahme der Videoüberwachung eingesetzt.

Meine Frage lautet: Inwiefern können Sie aufgrund des Evaluierungsberichts absolut sicher sein, dass die Videoüberwachung überhaupt zu einem signifikanten Unterschied führt? Vielleicht machen die Begleitumstände die Videoüberwachung vernünftig. Wenn Hundertschaften unterwegs sind und an jeder Ecke ein Polizeibeamter steht, ist die Frage: Brauche ich die Videoüberwachung überhaupt noch? Hat sie wirklich noch einen Effekt, oder macht allein die hohe Präsenz der Polizei den Unterschied aus?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Alle Sachverständigen sind angesprochen worden und tragen ihre Antworten vor.

Karl-Heinz Kochs (GdP NRW): Herr Körfges hat eine Frage zu § 15a E-PolG NRW gestellt. Wir haben in unserer Stellungnahme und mündlich deutlich gemacht, dass die Videoüberwachung eine begleitende Maßnahme sein kann und nicht den Einsatz von Polizeikräften vor Ort ersetzt. Das heißt, die Kombination aus beidem wird zielführend sein. Sie kann dazu beitragen, in gewissen Bereichen eine personelle Entlastung herbeizuführen, da nicht permanent Polizeibeamte vor Ort sein müssen. Und sie schafft unter Umständen die Möglichkeit, frühzeitig über Video zu erkennen, dass sich an bestimmten bekannten Orten Entwicklungen dazun, die möglicherweise etwa in Straftaten und Körperverletzungen münden, um sehr zeitnah und schnell reagieren zu können und Kräfte dorthin zu entsenden. Das bedeutet, die Videoüberwachung ist nicht das Allheilmittel. Die Kombination aus persönlichem Einsatz und Videoüberwachung scheint uns sinnvoll zu sein. Das haben wir auch in der Stellungnahme deutlich gemacht.

Was das Spannungsfeld zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr betrifft, reden wir über ein bestimmtes Polizeigesetz. Hier geht es in erster Linie um Gefahrenabwehr, also darum, bestimmten Straftaten vorzubeugen. Dass danach Verbindungen zur Strafverfolgung entstehen, ergibt sich von selbst. Es geht darum, die Möglichkeit zu schaffen, Straftaten erst gar nicht entstehen zu lassen und sie durch rechtzeitiges Eingreifen zu verhindern.

Nun will ich die Frage zur Entfristung beantworten. Wir haben in unserer Stellungnahme deutlich gemacht, dass wir im Wesentlichen aus zwei Gründen für die Befristung von § 15a sind:

Zum einen glauben wir, dass die Maßnahmen draußen sorgfältig eingesetzt werden, wenn sie regelmäßig durch den Gesetzgeber überprüft werden.

Zum Zweiten gehen wir davon aus, dass eine regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen durch den Gesetzgeber sich auch darauf erstreckt, ob die Bestimmungen verfassungskonform sind.

Beides ist eine Gewähr dafür, dass mit dem Instrument der Videoüberwachung vor Ort sorgsam umgegangen wird. Deswegen sind wir für die Befristung und gegen die Entfristung.

Was ist mit dem Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ in § 20a E-PolG NRW gemeint? Wir haben in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass diese neue Begrifflichkeit zumindest in der Verwaltungsvorschrift zum Polizeigesetz erläutert werden sollte, damit draußen allgemein rechtsverbindlich für jedermann klar ist, was darunter zu verstehen ist.

Inwieweit der Evaluierungsbericht, den Herr Schatz gerade angesprochen hat, einseitig ist, weil er von der Polizei gefertigt ist, weiß ich nicht. Ich kann mich nur auf das stützen, was in dem Bericht steht. Danach scheint die Videoüberwachung dazu beigetragen zu haben, in bestimmten Bereichen schneller zu agieren und Straftaten zu verhindern. Zu Beginn habe ich darauf hingewiesen, dass wir die Kombination für wichtig halten. Wir als GdP glauben auch, dass der Kompromiss, der hier zwischen Grundrechtseingriffen und Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gefunden worden ist, ausgewogen und insofern akzeptabel ist. Das ist unsere feste Überzeugung, und deswegen haben wir den Gesetzentwurf befürwortet.

Frank Mitschker (DPoIG NRW): Zunächst zu Herrn Körfges: Wir gehen mit der Gewerkschaft der Polizei konform. Wir sehen, dass die Aufklärung ein Nebeneffekt ist und dem strafprozessualen Bereich zuzuordnen ist. In erster Linie kommt es bei der Videoüberwachung auf ein Gemisch verschiedener Instrumentarien an: die Videoüberwachung plus die Möglichkeit, den Einsatzort schnell zu erreichen. Die Einsatzreaktionszeit spielt eine wesentliche Rolle. Was nützt uns das Beobachten anhand einer Videoaufzeichnung, ohne die geplante Straftat verhindern zu können? Es kann ja zur Eskalation kommen. Durch einen Mix an Instrumentarien können wir bereits im Vorfeld tätig werden, um die Straftat zu verhindern.

Die Videoüberwachung gehört ganz klar zum Bereich der Gefahrenabwehr – in Verbindung mit einer Präsenz, die durch die ausgewählten Punkte gesichert ist. Die Wa-

chen, die sich in der Nähe der Aufzeichnungsorte befinden, gewährleisten also auch, dass der Einsatzort möglichst schnell erreicht wird.

Zu den Fragen hinsichtlich des Richtervorbehalts: Der Datenschutz ist ein hohes Rechtsgut, das durch den Richtervorbehalt gewährleistet werden sollte.

Ein kleiner Unterschied besteht in dem Bereich, der in diesem Gesetz geregelt wird, darin, dass rund um die Uhr Fälle auftreten können. Bei Suizidandrohungen oder vermissten Personen erfordert das zeitliche Moment eine erhöhte Einsatzreaktion. Wenn noch der Behördenleiter informiert werden muss – gehen wir vom schlechtesten Fall eines nächtlichen Einsatzes aus –, würde wertvolle Zeit verstreichen, bevor die Maßnahme überhaupt eingeleitet werden kann. Im Bereich des hohen Rechtsguts Leben und Gesundheit eines Menschen sollte möglichst schnell durch einen Polizeibeamten entschieden werden, der vorher von der Behörde in einer Verwaltungsvorschrift, niedergelegt zum Beispiel bei der Leitstelle der Polizei, festgelegt werden könnte.

Mir ist nicht bekannt, dass wir auf private Videoaufzeichnungen zurückgreifen.

Zum Evaluierungsbericht: Sicherlich ist es wünschenswert, wenn in bestimmten Städten Hundertschaften eingesetzt werden können. Die Personalressourcen der Polizei sind jedoch begrenzt. Wir können nicht in jeder Stadt eine Einsatzhundertschaft stationieren. Fakt ist, dass die meisten Polizeibehörden stark belastet sind, gerade wenn an Wochenenden ein vermehrtes Einsatzaufkommen zu verzeichnen ist. Deshalb ist eine stetige Präsenz nicht gewährleistet. Die Videoüberwachung in Verbindung mit einem schnellen Eingreifen vor Ort könnte das kompensieren.

Oliver Huth (BDK NRW): Ich werde versuchen, die Fragen chronologisch zu beantworten. Zu einem Punkt kann ich aus persönlicher Erfahrung berichten. Ich war Angehöriger des Polizeipräsidiums Düsseldorf im Alarmzug und habe auch am Bolker Stern und anderen neuralgischen Punkten gestanden. Ich habe versucht, das in unserer Stellungnahme bildhaft darzustellen. Sie müssen sich das so vorstellen, die Altstadt ist vor einigen hundert Jahren entstanden und nicht dafür ausgelegt, dass dort Gastronomiebetriebe ihren Sitz gefunden haben. Wenn die Altstadt gut besucht ist, haben Sie Besucherströme, die sie nicht anders als durch Videoüberwachung kontrollieren können, um Brennpunkte zu erkennen, auch wenn die Polizei verstärkt präsent ist. Das funktioniert einfach nicht.

Oft ist es so, dass mit steigendem Alkoholkonsum – beispielsweise Fußballfans, die schon teilweise alkoholisiert in die Stadt strömen, sie als Drehscheibe nutzen, Jungesellenabschied – kleine Rängeleien entstehen. Mit der Videoüberwachung ist man in der Lage, aus der Vogelperspektive frühzeitig zu reagieren und die Einsatzkräfte zu koordinieren. Das ist für mich der maßgebliche Faktor zu sagen: Wir nutzen so ein Instrument und statten es rechtsstaatlich mit einer Norm aus, die wirklich Sinn macht. Denn meine Einsatzerfahrung, aber auch die der Kolleginnen und Kollegen, die ich in der Stellungnahme extra erwähnt habe, zeigt, Situationen können sehr schnell und drastisch eskalieren. Es werden Gläser als Waffen genutzt. Es kommt zu Fußtritten.

Eine Person wird Opfer von vielen alkoholisierten Personen, weil sie vielleicht meint, ihren Freund verteidigen zu müssen.

Ich fasse zusammen: Wir sind mit dem Instrument Videoüberwachung in der Lage, Einsatzkräfte frühzeitig zu steuern und koordiniert an den Einsatzort zu bringen. Düsseldorf hat ein taktisches Einsatzkonzept. Neuralgische Punkte werden besetzt. Sie werden nie in der Lage sein, die Kräfte so zu positionieren, dass sie überall schnell und wirkungsvoll agieren können. Sie können in Düsseldorf nicht mitten auf die Bolkerstraße einen Mannschaftswagen stellen. Dann können die Besucherströme nicht mehr an- und abfließen – mit entsprechenden Konsequenzen.

Wir nutzen die privaten Videoaufzeichnungen im Rahmen von Ermittlungen bei jedem Banküberfall. Es handelt sich um private Videoaufzeichnungen, die die Polizei nicht angeordnet hat. Sie hat auch nicht irgendwelche Vorgaben gemacht. Die private Wirtschaft muss das Videogerät aus versicherungstechnischen Gründen vorhalten. Es ist bei jedem Banküberfall eine Standardmaßnahme, dass wir darauf zurückgreifen. In jeder Mordkommission ist es eine Standardmaßnahme zu schauen: Gibt es irgendwo Kameras, zum Beispiel im ÖPNV? Haben die Täter nach der Tat auf der Flucht den ÖPNV benutzt? Private Videoaufzeichnungen nutzen wir also sehr wohl und auch intensiv. Die Kameras sind von der Privatwirtschaft auf gesetzlicher Grundlage angebracht worden. Wir nutzen also keine Mittel, die nicht rechtsstaatlich legitimiert sind.

Zum Thema „Entfristung“ hat sich der BDK so positioniert, dass er die Videoüberwachung langfristig als Standardmaßnahme der Polizei sieht. In Abwägung der Rechtsgüter kann er sich aber dazu entschließen, alternierend hier wieder zusammenzukommen, um zu schauen, wie belastbar und valide die Videoüberwachung tatsächlich ist.

Zum Thema „Richtervorbehalt“ ist schon skizziert worden: Es handelt sich um Eilfälle, die auch mündlich vorgetragen werden können. Wir halten den Behördenleitervorbehalt bei allen Maßnahmen – etwa bei § 20a ff. – für ausreichend. Eine richterliche Bestätigung im Annex kann sicherlich in das Gesetz aufgenommen werden. Gleichwohl sehe ich die nachhaltige Wirkung nicht.

Um das zu verdeutlichen: Wir als Polizei geben uns in puncto Datenschutz sehr viel Mühe. Das zeigt sich schon allein daran, dass wir uns zu der letzten Novellierung des Polizeigesetzes, was die verdeckten Ermittlungsmaßnahmen angeht, in Arbeitsgruppen zusammengesetzt und eine Orientierungshilfe erstellt haben, die dem Datenschutz gerecht wird und uns genaue Handlungsanweisungen vorgibt, wie wir mit den verdeckt erhobenen Daten umgehen müssen. Ähnliches wird hier sicherlich auch passieren. Von daher ist ein Behördenleitervorbehalt wohl ausreichend. Wir werden mit den Daten sensibel umgehen und sie auch sensibel erheben.

Die Verkehrsdatenabfrage oder die Standortbestimmung ist bei Vermisstenfällen keine Standardmaßnahme. Wenn sich eine demenzkranke ältere Person im Wald verirrt hat, werde ich nicht schauen, ob ihr Handy im Handynetz zu finden ist. Das werde ich bei Kindern und Jugendlichen machen, die sich von zu Hause entfernt haben und die wir nicht mehr in ihrem Wohnumfeld finden. Das ist dann eine Maßnahme von

vielen, die sicherlich nicht zuerst vorgenommen wird, sondern im weiteren temporären Verlauf sachgerecht erscheint.

Zu der Frage: In welchem Zeitraum erheben wir die Verkehrsdaten? Das ist sachverhaltsgeschuldet. Wir werden zur Gefahrenabwehr keine Verkehrsdaten brauchen, die der Netzbetreiber nach den §§ 96 und 97 TKG vorhält, sondern wir werden den Zeitpunkt des Verschwindens der Person in den Fokus rücken und schauen: Inwieweit sind die Daten notwendig, und wie helfen sie uns weiter, um die Person tatsächlich zu finden? Das will heißen, dass wir die Daten vielleicht retrograd benötigen, um den entsprechenden Lebenssachverhalt aufzubereiten. Aber das sind Ausnahmefälle, die gesondert begründet werden müssen. Wir haben also kein Interesse daran, umfangreich Daten zu erheben und zu sichten, sondern das wird sachverhaltsbezogen durchgeführt.

Der Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ ist tatsächlich auslegungsbedürftig, ein neues Tatbestandsmerkmal, das in den Verwaltungsvorschriften mit Leben gefüllt werden muss. Für mich sind allerdings die Fälle, in denen wir da tätig werden, sehr eindeutig. Es gibt Umfeldermittlungen; es werden Zeugen befragt. Wenn sich herausstellt, dass sich keiner das Verschwinden der Person erklären kann und kein Zeuge Anhaltspunkte geben kann, die auf den Aufenthaltsort hindeuten, sind wir bei der hohen Wahrscheinlichkeit und würden auf die entsprechenden Verkehrsdaten und Standortermittlungen zurückgreifen.

Der Einsatz von Videotechnik zum Objektschutz ist nicht Gegenstand des Gesetzesvorhabens. Das stellen wir uns auch aus gegebenem Anlass sehr schwierig vor. Ich habe in Düsseldorf schon selber Objektschutz gemacht. Wir fahren die Objekte regelmäßig ab, und ich sehe die taktische Umsetzung als schwierig an, wenn dort ein Schaden eintritt und tatsächlich zu beobachten ist, ganz schnell am Einsatzort zu sein, um den Täter festzunehmen. Da fehlt mir so ein bisschen die Praktikabilität.

Hubert Wimber (Polizeipräsident Münster): Zunächst zur Frage von Herrn Körge: Noch mal zur Klarstellung, die systematische Verortung von § 15a E-PolG NRW ist im Bereich der Gefahrenabwehr und nicht der Strafverfolgung. Die Identifizierung von Tätern mag im Nachhinein im Einzelfall eine praktische Berechtigung und Relevanz haben, ist aber nicht Gegenstand des Gesetzes.

Das, was im Evaluationsbericht der Landesregierung aufgeführt ist, finde ich plausibel und nachvollziehbar. Ich weiß auch aus Gesprächen mit den betroffenen Kollegen der beiden Polizeibehörden Düsseldorf und Mönchengladbach, dass die das genauso sehen. Die Frage der Abwägung zwischen Grundrechtsschutz und den Erfordernissen polizeilicher Ermittlungstätigkeit – besser gesagt: Gefahrenabwehr – ist befriedigend geregelt. Allein die geringe Zahl der Fälle deutet darauf hin, dass wir mit diesem Instrument insgesamt sehr verantwortungsvoll umgehen.

In Münster gab es immer wieder Diskussionen – auch mit der Stadtspitze, mit dem Ordnungsamt –, ob § 15a PolG NRW ein geeignetes Instrument für die Münsteraner Verhältnisse ist, insbesondere bei der Beobachtung der offenen Drogenszene. Wir

sind immer einvernehmlich zu dem Ergebnis gekommen, dass dieser Paragraph angesichts der Umstände, die ich gerade geschildert habe, nicht geeignet ist.

Zu den §§ 20a und 20b E-PolG NRW: Frau Schäffer hat nach der Relevanz der Maßnahme gefragt. Ich habe die Fallgestaltung nicht ausgezählt. Aber vom Gefühl her würde ich sagen, dass die Fallgestaltungen „angekündigter Suizid“ und „Vermisste“ im Zuständigkeitsbereich meiner Behörde pro Jahr etwa fünf Fälle umfassen. Das können einige mehr oder weniger sein, also ein bis zwei Hände voll an tatsächlichen Fällen. Insofern hat es eine praktische Relevanz.

Ich habe schon in meinem Eingangsstatement darauf hingewiesen, dass eine der Hauptanwendungsbereiche der §§ 20a und 20b – neben den hilflosen Personen und Suiziden – angekündigte Straftaten, insbesondere Ankündigungen von Amoklagen, sein werden. Nicht nur im Zusammenhang mit tatsächlichen Amoklagen, aber dort besonders, gibt es eine Vielzahl von Trittbrettfahrern, die Amoktaten ankündigen – im Regelfall über soziale Netzwerke oder Chatrooms. Das ist alltägliche Praxis. Zur Ermittlung der Kommunikationsdaten ist nunmehr die Rechtsgrundlage geschaffen worden.

Es ist richtig, dass der Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ bisher polizeirechtlich nicht definiert ist. Ich kann auch nur sagen, eine hohe Wahrscheinlichkeit setzt an die Tatsachen, die diese Prognose begründen, höhere Anforderungen als die hinreichende Wahrscheinlichkeit. Die Konkretisierung der Fälle muss die Praxis zeigen. Gegebenenfalls kann über Verwaltungsvorschriften zum Polizeigesetz nachgesteuert werden.

Der Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ ist wohl aufgrund von Einwänden der Praxis ins Gesetzgebungsverfahren eingeführt worden – ursprünglich war die gegenwärtige Gefahr diskutiert worden –, weil nicht jeder Schadenseintritt unmittelbar bevorsteht, etwa bei Amokankündigungen.

Zum Verhältnis von Videoüberwachung und Grundrechtseingriff habe ich, glaube ich, alles gesagt, sodass ich das Thema nicht noch mal aufgreifen möchte, das im Übrigen auch in den Stellungnahmen der anderen Sachverständigen behandelt wird.

Beim Thema „Entfristung der Videoüberwachung“ schließe ich mich meinen Vorrednern an. Gerade durch den Umstand, dass wir jetzt wieder diskutieren – auf der Grundlage eines qualifizierten Evaluierungsberichts und vor dem Hintergrund, dass mit der Videoüberwachung natürlich ein Grundrechtseingriff verbunden ist –, ist die Befristung eine sinnvolle und vernünftige Maßnahme, um diese Abwägung immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und den Gesetzgeber entscheiden zu lassen.

Die Videoüberwachung von Objekten ist nicht Gegenstand des Polizeigesetzes. Es gibt Videoüberwachung von Objekten im Rahmen des Hausrechts, die vielfach praktiziert wird: in Kaufhäusern und Shopping-Malls, auf vielen Bahnhöfen und Flughäfen. Über die Sinnhaftigkeit kann man im Einzelfall diskutieren, aber nicht im Zusammenhang mit dem Polizeigesetz.

Beim Behördenleitervorbehalt hält der Gesetzentwurf eine rote Linie ein, die das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen durchzieht. Wir haben bei der Frage

Behördenleitervorbehalt/Richtervorbehalt eine Abstufung bei der Eingriffstiefe. Immer dann, wenn es um – in Führungszeichen – „relativ geringe“ Grundrechtseingriffe geht, wie zum Beispiel längerfristige Observation sowohl über das Auge als auch über Videokameras oder die Abfrage von Bestandsdaten, ist nach meiner Auffassung der Behördenleitervorbehalt ausreichend und praktikabel. Wenn es um eine größere Eingriffstiefe geht, etwa beim Aufzeichnen des gesprochenen Wortes, ist der Richtervorbehalt richtig und sinnvoll.

Ich habe bisher keine Erkenntnisse darüber, dass die Ausgestaltung des Behördenleitervorbehalts nicht den praktischen Anforderungen genügt. Der Regelfall ist die schriftliche Vorlage des Antrags aus der ermittlungsführenden Dienststelle. Bei den Fällen, über die wir hier reden, wird es im Regelfall die telefonische Anordnung sein, weil in vielen, wenn auch nicht in allen Fällen Gefahr im Verzuge sein wird. Der Behördenleiter ist auch regelmäßig telefonisch erreichbar. Wenn das mal ausnahmsweise nicht der Fall sein sollte, haben wir nach der Geschäftsordnung der Kreispolizeibehörden eine Vertreterregelung, sodass keine Regelungslücke eintritt.

Zur Frage von Herrn Schatz ist wohl auch alles gesagt. Ich finde, gerade unter Beachtung der Tatbestandsvoraussetzungen von § 15a E-PolG NRW – Kriminalitätsschwerpunkt, es muss weiter mit der Begehung von Straftaten gerechnet werden – ist die Videobeobachtung in diesen Einzelfällen in Verbindung mit der Reaktion des beobachtenden Beamten eine ökonomische Vorgehensweise – auch unter Personaleinsatzgesichtspunkten –, um die Kollegen erst dann in den Einsatz zu schicken, wenn es im Einzelfall zur Unterbrechung eines Schadensereignisses wirklich erforderlich ist. Das Vorhalten von Kräften, nur weil eine latente Gefahr besteht, ist aus meiner Sicht mit einem vernünftigen, ökonomischen Polizeieinsatz nicht zu vereinbaren.

Ulrich Lepper (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen): Die Diskussion über Videoüberwachung wird teilweise auf einer weltanschaulichen Ebene geführt. Ich bin weit davon entfernt, mich in dieses Terrain zu begeben, sondern denke, wir sollten uns auf die Frage beschränken: Welche Rechtstatsachen haben wir zur Verfügung, um von der Eignung dieses Instruments ausgehen zu können?

Zunächst haben wir mit § 15a PolG NRW eine gesetzliche Grundlage – eine Norm, die sich, was die Handhabung in der Praxis angeht, bewährt hat und sicherstellt, dass von dem Instrument mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht wird.

Außerdem haben wir Erfahrungen, die in der Analyse des Innenministeriums kulminiert wiedergegeben werden. Ich hatte gerade schon angemerkt, das ist der Versuch, die Aspekte zusammenzuführen, die bislang als Tatsachen zur Verfügung stehen. Aber auch der Evaluierungsbericht beansprucht für sich nicht – so habe ich ihn jedenfalls verstanden –, eine flächendeckende Aussage für alle Sachverhalte treffen zu können, die möglicherweise bisher in den Kreispolizeibehörden noch nicht ausprobiert worden sind. Die Frage der Eignung steht nicht zweifelsfrei fest. Es gibt Indizien, die darauf hindeuten, dass die Videoüberwachung eingesetzt werden kann und positive, rechtsstaatlich vertretbare Effekte bringt.

Deswegen rege ich erstens an, die Evaluierung weiter auszubauen und wissenschaftlich zu begleiten – das wäre eine reizvolle Entwicklung –, damit wir alle vielleicht beim nächsten Mal ein bisschen klüger sind, was diese rechtstatsächliche Frage anbelangt,

Ich spreche mich zweitens mündlich noch einmal ausdrücklich für eine Befristung von § 15a E-PolG NRW aus.

Ich sage drittens thesenartig, was den Einsatz in der Praxis anbelangt, dass eine Videobeobachtung allenfalls als Ergänzung im Spektrum der polizeilichen Instrumentarien zur Verfügung steht. Sie ersetzt nicht die polizeiliche Präsenz vor Ort. Eine Videobeobachtung kann nur in Betracht gezogen werden, wenn die Möglichkeit gegeben ist, sofort zu intervenieren, wenn sich Schadensverläufe andeuten oder in der Entstehung sind und sich weiterentwickeln. Alleine das Reduzieren von Tatfolgen ist schon ein wesentliches Element der Gefahrenabwehr und rechtfertigt auch in infrage kommenden Einzelfällen den Einsatz von Videobeobachtung.

Ein kleiner Hinweis: Ich halte es – es kam eben gelegentlich zum Ausdruck – für äußerst problematisch, sich auf die Videobeobachtung durch private Stellen zu verlassen nach dem Motto: Wir haben im Polizeigesetz enge Regelungen für Videobeobachtungen und gehen auch sehr sorgsam damit um, aber glücklicherweise gibt es eine Reihe von privaten.

Ich muss Ihnen eines sagen – das ist auch Gegenstand meines Berichts, den ich der Landtagspräsidentin gestern übergeben habe –: Wir haben flächendeckend das Phänomen, dass sich viele Menschen berufen fühlen, sich durch selbst installierte Videoüberwachung als Sheriff für die Gefahrenabwehrbehörden, für die Strafverfolgungsbehörden zu betätigen. Wir versuchen, diese Fälle in den Griff zu bekommen, und sind immer wieder damit beschäftigt. Ich kann nur davon abraten, auf dieses Ersatzmittel zurückzugreifen, das nur im äußersten Notfall in Betracht kommen kann.

Ein letzter Hinweis zum Komplex Videoüberwachung: Videobeobachtung ist nach der Konzeption von § 15a E-PolG NRW nicht als Instrument zur Aufklärung von Straftaten, sondern zur Verhütung von Straftaten gedacht. Wir sollten nicht aus dem Auge verlieren, dass das Gesetz eine völlig andere Betonung und Bewertung vornimmt.

Zum nächsten Komplex, dem Richtervorbehalt: Bei Gefahr im Verzug und bei den polizeilichen Gefahrenlagen, die hier geschildert worden sind, ist der Richtervorbehalt zweifelsohne eine schwierige Frage – vor allen Dingen, wenn sofortiges Handeln geboten ist, weil es etwa um Suizid- oder Vermisstenfälle geht. Wir haben allerdings in der StPO auch die Situation, dass ein Richtervorbehalt grundsätzlich vorgesehen ist, und im Eilfall, wenn es nicht funktioniert, weil der Richter nicht greifbar ist und der sofortige Zugriff oder die Sicherung von Beweismitteln im Raum steht, kann die Maßnahme behördlicherseits durch die Anordnung der Staatsanwaltschaft in Gang gesetzt werden. Anschließend findet eine nachträgliche Bestätigung – oder auch nicht – durch den Richter statt, jedenfalls eine Kontrolle.

Ich plädiere nachhaltig dafür, dieses Prinzip auch hier vorzusehen. Ich glaube, das hat nichts mit Misstrauen gegenüber der Polizei zu tun oder damit, dass man einem abgestuften Verfahren innerhalb der Behörde keine Erfolgchancen beimisst. Ich

denke aber, was den Gleichklang mit der StPO anbelangt, sind wir gut beraten, einen Richtervorbehalt vorzusehen – auch wenn er möglicherweise nur in einer nachträglichen Kontrolle Platz greift. Wir dürfen nicht übersehen, es handelt sich bei den Eingriffen, die hier in Rede stehen, um Verkehrsdaten, Bestandsdaten mit dynamischen IP-Adressen und um Daten im Komplex IMSI-Catcher, die dem Fernmeldegeheimnis unterfallen. Das ist keine „leichte Münze“; das sind schon Sachverhalte, die aus dem Rahmen fallen.

In dem Zusammenhang möchte ich erwähnen – das war auch Ihre Frage zum Gefahrenbegriff, Herr Dr. Orth –, der Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ taucht in der Gesetzessprache des gängigen Polizeirechts nicht auf. Die Formulierung stammt aus den Kommentierungen. Der Begriff der Wahrscheinlichkeit ist ja im Zusammenhang mit der Frage „Konkrete Gefahr, vorliegende Gefahr usw.“ von Bedeutung. Man hat hier – so habe ich das interpretiert – den Versuch unternommen, ein höheres Gefahrenmaß zum Ausdruck zu bringen, wenngleich die bisher in der Rechtssprache gängigen Begriffe nicht verwandt worden sind.

Aber eines fällt mir auf: Es ist von einer hohen Wahrscheinlichkeit die Rede. Eine zeitliche Komponente, wie das beispielsweise bei der gegenwärtigen Gefahr der Fall wäre, wird nicht angesprochen, sondern nur ein hohes Maß der Wahrscheinlichkeit. Es werden bestimmte Rechtsgüter benannt, bei denen es keiner großen Diskussion bedarf, dass sie eine besondere Bedeutung haben: Leben, Gesundheit, Freiheit. Das deutet schon darauf hin, dass nicht nur eine hohe Wahrscheinlichkeit, sondern auch ein erhebliches Maß der Beeinträchtigung vorliegen muss. So ganz klar ist das allerdings im Gesetzestext nicht zum Ausdruck gebracht.

Ich persönlich habe mir beim Durchlesen überlegt: Na ja, so, wie ich die Polizei einschätze, wird sie mit Blick auf den ohnehin bei allen Maßnahmen zugrunde zu liegenden Verhältnismäßigkeitsmaßstab sicherlich damit umzugehen wissen. Gleichwohl – zurück zum Richtervorbehalt –: Wegen dieser Dinge, die im Gefahrenbegriff ein wenig offen sind, würde ich auch aus dieser Sicht noch einmal dafür plädieren, einen Richtervorbehalt vorzusehen.

An der Löschung bzw. Aufbewahrung der erhobenen Daten nach § 20a E-PolG NRW hängt auch die Frage der Benachrichtigung, wie es § 20a sehr übersichtlich ausführt. Es ist die Rede von der Unterrichtung der betroffenen Personen nach Beendigung der Maßnahme. Es wäre – auch mit Blick auf die Löschung und die Aufbewahrungsfrist – sinnvoll zu präzisieren: Wann ist eine Maßnahme beendet? – Ist damit die eigentliche Datenerhebungsmaßnahme oder erst der Zustand, wenn die Daten ausgewertet sind, gemeint? Ich rege an, sich über diese Dinge noch mal Gedanken zu machen.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld): Zur Vermeidung von Wiederholungen sage ich gleich, zum Punkt „Richtervorbehalt“ schließe ich mich vollumfänglich dem an, was Herr Lepper eben gesagt hat – wo er recht hat, hat er recht –; dem sollte man Rechnung tragen.

Die Videoüberwachung ist möglicherweise das am besten evaluierte Thema des Polizeirechts in Deutschland. Man kann sogar mit einer gewissen Berechtigung sagen, dass sich die polizeirechtliche Evaluierungsforschung gerade bei der Videoüberwachung erst entwickelt hat. Dessen ungeachtet ist es leider so, dass die Ergebnisse, die dabei zutage getreten sind, sehr kontrovers sind. Das liegt nahe, weil wir gesehen haben, dass die Videoüberwachung als solche zunächst einmal fast gar keine Folgen hat, sondern nur dann, wenn sie mit anderen Maßnahmen kombiniert wird.

Herr Körfges hat zu Recht gefragt: Können wir nicht auf die Videoüberwachung ganz verzichten, wenn wir genügend andere Maßnahmen haben? So war der Tenor Ihrer Frage. Möglicherweise stellt sich das so dar, wenn man nicht davon ausgeht, dass die Videoüberwachung auch der Steuerung der anderen Maßnahmen dient. Wenn es brenzlich wird, kann man das vielleicht mit der Videoüberwachung erkennen und dann die anderen Maßnahmen hochfahren. Das wäre vielleicht nicht möglich, wenn es die Videoüberwachung nicht gäbe.

Aber völlig klar ist, unmittelbar eintretende Erfolge einer Videoüberwachung, bloß weil es eine Videoüberwachung ist, gibt es nicht. Denn es hat sich bis in die Kreise der von polizeilichen Aktivitäten Betroffenen herumgesprochen, dass keineswegs stets jemand vor dem Monitor sitzt, der die Aufnahmen zeitnah anschaut. Die Videoüberwachung dient in der Praxis überwiegend der Dokumentation. Es gab unabhängige Evaluationsteams, die dies festgestellt haben. Wenn das zutrifft – das ist ohne Frage ein Missstand –, hat die Videoüberwachung keine einsatzsteuernde Wirkung.

Kurz gesagt, dieses Maßnahmenbündel, das erforderlich ist, um mit der Videoüberwachung zu Erfolgen zu kommen, ist vergleichsweise wenig evaluiert. Das heißt im Klartext, wir können keine exakte Zurechnung vornehmen: Das ist ein Erfolg der Videoüberwachung; das ist ein Erfolg verstärkter Polizeipräsenz; das ist ein Erfolg von Platzverweisen. Deshalb können wir auch gar nicht so ganz genau sagen, welcher Effekt von den unterschiedlichen Maßnahmen ausgeht.

Frau Schäffer hatte zu § 15a – Videoüberwachung – die Frage aufgeworfen, welche Wirkung bei der Verhütung von Straftaten Platzverweisen zuzurechnen ist.– Das können wir nicht genau sagen. Das Wichtigste ist nicht der Platzverweis, sondern Präsenz zeigen: Guten Tag, wir sind da. Wir kümmern uns um euch und können notfalls auch einen Platzverweis aussprechen. – Das Entscheidende sind die weichen Faktoren.

Von daher, da man über die Wirkung der einzelnen Maßnahmen nichts sagen kann, plädiere ich dafür: Evaluation, und zwar in einem weiteren Sinne, tut not. Deshalb neige ich auch dazu – das ist die Voraussetzung dafür –, die Evaluationspflicht zusammen mit der Befristungsregelung aufrechtzuerhalten.

Zur privaten Videoüberwachung: Wir alle wissen, die private Videoüberwachung ist viel verbreiteter als die staatliche. Der Staat ist hier geradezu eine Randerscheinung. Allerdings dient die private Videoüberwachung anderen Zwecken. Für das polizeiliche Einsatzverhalten hat sie keine Bedeutung. Das ist klar, weil die Polizei die private Videoüberwachung normalerweise nicht nutzt. Sie schaut sich die Bilder ausschließlich zu Zwecken der Strafverfolgung an.

Aber – und das ist entscheidend – natürlich haben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung irgendeinen Bezugspunkt. Denn Gefahrenabwehr ist unter anderem auch Drohung mit Strafverfolgung. Wenn irgendwo eine Strafverfolgung droht, wird sich manch einer überlegen, ob er das besser lässt, und dann ist das Gefahrenabwehr. So ähnlich funktioniert vieles.

In § 15a E-PolG NRW ist weiter hinten ausgeführt, dass es diesen Zusammenhang gibt und die Aufnahmen zu löschen sind, es sei denn, sie werden zu anderen Zwecken – Klammer auf – (insbesondere für Zwecke der Strafverfolgung) benötigt. Daraus folgt, natürlich gibt es hier Zusammenhänge; das ist gar keine Frage. Von daher kann man diesen anderen Aspekt nicht einfach ausblenden. Das bedeutet insbesondere: § 15a ist dann notwendig, wenn es ausschließlich um Gefahrenabwehr und nicht um Strafverfolgung gehen soll. Dafür kann er im Einzelfall notwendig sein, wenn – wie offenbar in Düsseldorf am Bolker Stern – Alternativen schwerlich erkennbar sind. Aber, wie gesagt, darüber wissen wir vergleichsweise wenig.

Noch ein Punkt zur bestevaluierten Maßnahme der Welt, der Videoüberwachung: Die Videoüberwachung zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es nicht nur Evaluationsberichte von Innenministerien gibt, wie zum Beispiel den Bericht des NRW-Innenministeriums – er ist im Vergleich zu sonstigen Evaluationsberichten auf durchaus hohem Niveau anzusiedeln, was nicht damit zusammenhängt, dass er alle denkbaren Anforderungen erfüllt, sondern dass die anderen oft so schlecht sind –, sondern auch unabhängige Berichte durch Externe.

Das ist ein wesentlicher Punkt. Eine Evaluation der Ministerien, die nur sich selber und ihre eigene Tätigkeit evaluieren, reicht als Grundlage für Entscheidungen des Gesetzgebers eigentlich nicht aus. Ich kenne keinen Evaluationsbericht eines Ministeriums, das die Folgen seines eigenen Tuns evaluiert hat und zu dem Ergebnis kommt, alles sei falsch gewesen und müsste deshalb aufgehoben werden. Vielmehr hat die Wirklichkeit – nicht nur in Nordrhein-Westfalen und nicht nur im Bund – die Pläne immer bestätigt.

Das kommt in irgendeiner Frage, die Sie gestellt haben, auch zum Ausdruck. Mal ist die Maßnahme oft angewendet worden. Das spricht dafür, dass man sie verlängern muss. Mal ist sie selten angewendet worden. Das spricht dafür, dass man sie verlängern muss. Mal ist sie gar nicht angewendet worden. Das spricht erst recht dafür, dass man sie verlängern muss.

Sie sehen, meine Damen und Herren, hier gibt es durchaus diskussionsbedürftige Fragen, die hinsichtlich der Gesetzesevaluation entstehen und deutlich zeigen: Eine Evaluation, die ihren Namen verdient, soll der parlamentarischen Entscheidung auch als wirksame Kontrolle des Handelns der Exekutive Rechnung tragen. Eine solche Evaluation kann durchaus auf eine noch höhere Stufe gestellt werden. Das ist, wie gesagt, keine Qualitätskritik an dem vorgelegten Bericht; er ist für einen ministeriellen Evaluationsbericht wirklich gut. Es gibt aber andere Evaluationsergebnisse und vergleichende Möglichkeiten, die eingebracht werden sollten.

Zum Richter- oder Behördenleitervorbehalt will ich noch einen einzigen Punkt nennen. Der Behördenleitervorbehalt hat in der polizeirechtlichen Fachwelt einen

schlechten Ruf, nicht zuletzt deshalb: Er ist noch nie evaluiert worden. Diejenigen, die diesen Ruf begründet haben, entstammen ausschließlich der Richterszene. Dass die Richter möglicherweise sagen: „Die Behördenleiter können das gar nicht“ kann ja sein. Ich weiß aber nicht: Haben sie das gesagt, weil sie Richter waren, oder haben sie das gesagt, weil sie recht hatten? Von daher muss man auch hier sagen: Wir arbeiten sehr am Tentativen; wir arbeiten sehr intuitiv, haben aber gesicherte Erkenntnisse zu dieser Frage bislang nicht. Ich würde von einem Richter, der bei Nacht bei seinen Akten sitzt, von einem Telefonanrufer überrascht wird und einen Richtervorbehalt ausüben soll, keine hohe Kontrollintensität erwarten.

Sie kennen die Diskussion über Alkoholkontrollen an der bekannten Stelle hier im öffentlichen Raum. Es wird überlegt, ob es nicht besser wäre, bei Autofahrern auf den Richtervorbehalt zu verzichten nach dem Motto: Der Richter kann eigentlich in der Situation vor Ort überhaupt nichts machen. – Ich bin der Auffassung, wenn das wirklich nur ein Ritual sein sollte, sollte man darauf verzichten. Aber Genaueres wissen wir nur über den Richtervorbehalt. Über den Behördenleitervorbehalt wissen wir vielleicht nichts. Kurz gesagt – das ist der langen Rede kurzer Sinn –: Auch hier gibt es für Evaluationen noch viel zu tun.

Florian Albrecht (Universität Passau): Nachdem meine Vorredner schon so viel Inhaltsreiches zu den Fragestellungen beigetragen haben, beschränke ich mich auf wesentliche Ergänzungen. Ich habe mir die Mühe gemacht, alle Evaluierungsberichte, die aus dem Wissenschaftsbereich stammen und in den letzten 15 Jahren im deutschsprachigen Raum publiziert wurden, mal zur Hand zu nehmen. Sie beginnen alle mit einer Darstellung des methodischen, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Vorgehens. Dazu gehört, dass man Begleitumstände, wie sie in dem vorliegenden Bericht genannt werden – zum Beispiel städtebauliche Veränderungen, Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialarbeit, polizeiliche Gesamtkonzeption – ausführlich darstellt, weil sie das Berichtsergebnis verfälschen können, und versucht, deren Einflussnahme auf das Forschungsergebnis durch entsprechende Methodik auszuschließen.

Natürlich ist das Ganze sehr schwierig. Nur, wenn man sich eine nicht unumstrittene, aber durchweg für vernünftig gehaltene Evaluierung anschaut, sieht man, der vorliegende Bericht ist nicht von einer unabhängigen Instanz gefertigt worden. Hinzu kommt, dass er nicht nach wissenschaftlich anerkannten Kriterien und Methoden aufgestellt worden ist.

Dazu noch einige Einzelheiten: Was mir so ein bisschen am Herzen liegt, die Reaktionszeit von 40 Sekunden bis zwei Minuten, die in dem Bericht genannt wird, ist hervorragend und entspricht dem, was ich mir als Verfassungsrechtler wünschen würde. Nur, nach meinem Verständnis sollte auch einmal evaluiert werden, ob das tatsächlich die Reaktionszeiten zu allen Tageszeiten sind oder ob das aus polizeilicher Sicht nicht nur vorgeschoben wird. Die Lage der Polizeireviere ist mir bekannt. Dennoch sollte man das in einer Evaluierung auch genauer untersuchen.

Man sollte darauf verzichten, in einen seriösen Evaluierungsbericht Floskeln einzubinden, wie zum Beispiel, dass das Sicherheitsgefühl gestärkt wurde und dass die

Akzeptanz in der Bevölkerung zugenommen hat. – Ob das Sicherheitsgefühl gestärkt wurde, kann man nur durch eine Befragung vor und nach der Maßnahme nachweisen. Genauso ist es auch bei der Akzeptanz. Im Bericht steht: Wir haben Gewerbetreibende in der Umgebung gefragt. – Für mich ist klar, dass Gewerbetreibende Videoüberwachung befürworten werden. Aber ob auch der, der auf der Parkbank ein Bier trinken möchte, Videoüberwachung befürwortet, ist eine völlig andere Frage. Ich schließe mich also meinen beiden Vorredner an, dass man die Evaluierung etwas seriöser konzipieren und aufstellen sollte. Für mich ist der Bericht für eine abschließende Bewertung untauglich.

Herr Abgeordneter Herrmann hat gefragt, was aus meiner Sicht gegen die Beibehaltung der Videoüberwachung spricht. Argumente dafür gibt es eine ganze Menge. Im konkreten Fall wurde der Wirkungsnachweis bislang nicht fundiert geführt, und auch die nach der Gesetzeslage eine Videoüberwachung ausschließenden Verdrängungseffekte, wurden nicht empirisch ausgeschlossen. Dazu ist der Bericht nur rudimentär und enthält nicht das, was man von seriöser Forschung erwartet.

Ich erachte es für problematisch, dass in dem Bericht zum Ausdruck kommt, dass man schon relativ weit im Gefahrenvorfeld einschreitet. Da geht für mich die Videoüberwachung schon ein bisschen in den Bereich der sozialen Kontrolle. Man weiß nicht, ob letzten Endes nur Gefahren verhindert werden oder wird auch schon unerwünschtes Verhalten von unerwünschten Personen in irgendeiner Weise sanktioniert. Das halte ich für eine kritische Sache. In einem solchen Bericht sollte man nicht nur die positiven Auswirkungen – die Kriminalitäts- oder Gefahrenverhinderung und vielleicht die Strafverfolgung – beschreiben, sondern auch den negativen Auswirkungen nachgehen, von denen es einige gibt. Das Zusammenspiel von positiven und negativen Auswirkungen macht letzten Endes eine sorgsame Berichterstattung aus.

Grundsätzlich möchte ich anmerken, dass mir bei einer der Gefahrenabwehr dienenden Vorschrift zur Videobeobachtung, die in § 15a Abs. 2 PolG NRW vorgesehene Speicherdauer überhaupt nicht gefällt. Ich frage mich, wozu die Daten bis zu 14 Tage gespeichert werden müssen, wenn Polizeibeamte, die entsprechend geschult sind, nach dem Kamera-Monitor-Prinzip Gefahren verhindern und die Einsatzkräfte vor Ort steuern sollen.

Das ist schon fast eine polizeiliche Vorratsdatenspeicherung, die mir nicht gefällt. Wenn es nur um Gefahrenabwehr geht, kann man auf eine Speicherung verzichten, nachdem der Beamte, der am Monitor sitzt, das Geschehen nachverfolgt und vielleicht für eine genauere Analyse den Film noch einmal zurückgespult hat. Durch eine Reduzierung der Speicherdauer wird auch die Intensität des Grundrechtseingriffs deutlich gesenkt. Deswegen sollte man sich darüber Gedanken machen, ob man eine Videobeobachtung, die der Gefahrenabwehr dient, 14 Tage speichern muss. In der Evaluierung sollte untersucht werden, wie lange tatsächlich gespeichert wird. 14 Tage sind wohl die Höchstdauer, die, wie ich vermute, immer ausgeschöpft wird.

Zum Richtervorbehalt hat Kollege Gusy vor zehn Jahren eine ausführliche Evaluierung durchgeführt und festgestellt, von 370 beantragten Beschlüssen im Bereich Telekommunikationsüberwachung wurden 369 beanstandungsfrei durchgewinkt. Normalerweise haben wir einen Bereitschaftsdienst, der genauso wie der Behördenleiter

jederzeit erreichbar sein sollte. Nur: Wer sitzt da? Das sind meist die neu eingestellten Richter, die vielleicht von komplexen Vorschriften im Bereich der Datenverarbeitung wenig Ahnung haben. Ich finde es bedenklich, wenn der Bürger komplexe Rechtsfragen im Bereich Polizeidatenverarbeitung als drückenden Schuh empfindet, geht er zum Fachanwalt für IT-Recht oder zu jemandem, der an der Universität auf diesem Gebiet forscht; aber wenn Grundrechtseingriffe abgenickt werden sollen – das sage ich bewusst, weil es die Praxis ist –, befasst man einen jungen Richter mit einem Fach, das an der Uni gar nicht unterrichtet wird. Datenschutz und Polizeidatenverarbeitung sind Fächer, in denen kaum ausgebildet wird.

Insofern will ich den Richtervorbehalt nicht überbewerten. In der Literatur wird deshalb auch vertreten, vom Behördenleiter, weil er nicht unabhängig ist, und vom Richter, weil er überfordert ist, wegzukommen, um vielleicht in Behörden eine Art Grundrechtsschutzbeauftragten einzurichten oder ihn etwa beim Landesdatenschutzbeauftragten oder bei qualifizierten Stellen anzusiedeln. Darüber sollte man sich Gedanken machen, wenn man weiß, wie der Richtervorbehalt gehandhabt wird.

Ergänzend zum Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“: Schon die Feststellung der hinreichenden Wahrscheinlichkeit, die bei der konkreten Gefahr gegeben sein soll, bereitet in der Praxis Schwierigkeiten. Das ist eine Prognoseentscheidung, bei der viel schief gehen kann. Die „hohe Wahrscheinlichkeit“ setzt eine Wahrscheinlichkeit voraus, die mehr als hinreichend ist. Was das genau sein soll, ist offen. Von meinen Vorrednern wurde der Fall genannt, dass eine Person verschwunden ist und sich drei Tage nicht gemeldet hat. Ich persönlich wüsste nicht, ob da bereits eine „hohe Wahrscheinlichkeit“ gegeben ist. Man müsste erst einmal herausfinden, wie vielen verschwundenen Personen tatsächlich ein Unglück geschehen ist. Vielleicht tauchen 90 % wieder auf. Dann stellt sich die Frage, ob, wenn nur 10 % etwas zugestoßen ist, schon eine hohe Wahrscheinlichkeit vorliegt. Ich halte es für problematisch, wie jemand, der das in der Praxis anwendet, damit umgehen soll. Dennoch halte ich die Intention, über die hinreichende Wahrscheinlichkeit hinauszugehen, für gut. Insofern sehe ich einen Konflikt zwischen gesetzgeberischem Wunsch, der begrüßenswert ist, und der praktischen Umsetzung, die durchaus zweifelhaft sein kann.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Alle Antworten sind gegeben. Es wurde die Frage nach einer zweiten Runde laut. Ich habe Wortmeldungen von den Herren Schatz und Herrmann und Frau Schäffer gesehen. Es ist die Frage, ob wir eine zweite Runde aufmachen, oder ob Sie nur konkrete Nachfragen haben.

Dirk Schatz (PIRATEN): Ich habe konkrete Nachfragen zu den Äußerungen der Sachverständigen.

Erste Frage: Herr Gusy ist ausführlich auf meine Frage eingegangen. Aber zum Beispiel Herr Mitschker und Herr Kochs – auch Herr Gusy – haben im Konjunktiv gesprochen. Herr Kochs: Die Kombination aus persönlichem Einsatz und Videoüberwachung *scheint* uns sinnvoll zu sein. Herr Mitschker: Die Videoüberwachung in Verbindung mit einem schnellen Eingreifen vor Ort *könnte* kompensieren, dass die stetige Präsenz nicht gewährleistet ist. – Ob es sinnvoll ist, einen derartigen Grund-

rechtseingriff auf der Grundlage eines Konjunktivs vorzunehmen, weiß ich nicht. Mir stellt sich die Frage: Scheint es so zu sein, oder ist es so? Darauf scheint es, wie Herr Gusy treffend ausgeführt hat, keine Antwort zu geben.

Meine zweite Frage richtet sich insbesondere, aber nicht nur an die Polizeivertreter. Wir haben einige dabei, die schon länger bei der Polizei sind und schon viele Erfahrungen gemacht haben. Das Phänomen der Videoüberwachung ist relativ neu. Die flächendeckende Überwachung ist erst in den letzten zehn Jahren richtig hochgekommen. Aber zum Beispiel Suizide, Vermisstenmeldungen oder Schlägereien in der Altstadt sind kein neues Phänomen. Was haben Sie eigentlich früher gemacht? Sind früher mehr Vermisste nicht wieder aufgetaucht? Sind mehr Suizidenten gestorben, weil sie nicht vorher gefunden wurden? Gab es Sodom und Gomorrha in der Altstadt? Wie haben Sie das damals bewältigt?

Frank Herrmann (PIRATEN): Auch ich wende mich an die Polizeivertreter. Wir hatten den neuen Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ schon ausführlich diskutiert. Es gibt noch einen Begriff, den der gemeinen Gefahr, der anscheinend auch nicht so eindeutig ist. Die Definition der gemeinen Gefahr – die gemeine Gefahr wurde nicht in allen Stellungnahmen erwähnt – war zumindest in zwei Stellungnahmen unterschiedlich. Mich interessiert: Was verstehen Sie unter einer gemeinen Gefahr?

Die Fallbeschreibungen zum Einsatz der Maßnahmen nach den §§ 20a und 20b reden beispielsweise von Suizidgefährdeten, Auffinden von Vermissten. Ich frage mich: Warum gestattet das Gesetz einen Zugriff auf die Daten, die nach Telemediengesetz gespeichert werden? Das Telemediengesetz regelt etwa Internetdienste, Webshops, Suchmaschinen, Webmailanbieter, also nicht Telekommunikationsanbieter, über die man zum Beispiel Aufenthaltsorte herausfinden kann, sondern da geht es eher um Inhalte.

Herr Wimber hat diesen Punkt angesprochen, als er von Amoklagen sprach. Um die im Vorfeld, also vorausschauend, aufzuklären, stelle ich mir die Forenbeobachtung vor, die zum Bereich Telemediengesetz gehört. Wenn da jemand in irgendeiner hitzigen Diskussion schreibt: „Ich jage euch alle in die Luft“, würde das ausreichen – Herr Wimber, so habe ich Ihre Beschreibung interpretiert –, um herauszufinden: „Wer war das? Wo wohnt er? Wer ist das?“?

Damit bekommt das Thema „Homepageüberwachung“, das wir in NRW schon einmal hatten, eine völlig neue Bedeutung. Kritik an der Bestandsdatenauskunft ist ja, dass dadurch die Internetnutzung de-anonymisiert wird. Sie haben das auch als Zielsetzung klar beschrieben. Mich würde die Interpretation der anderen Sachverständigen interessieren, ob Sie zum Beispiel den Kommentar: „Ich jage euch alle in die Luft“ als hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit für eine Gefahr sehen würden, um die Identität eines Internetusers festzustellen.

Verena Schäffer (GRÜNE): Ich habe eine Nachfrage zu Seite 6 der BDK-Stellungnahme. Dort schlagen Sie bei der Frage zu den Eingriffshürden für den Datenabruf eine verständlichere Formulierung des Gesetzestextes hinsichtlich der Adressaten und des Zeitraums vor. Mir ist nicht ganz klar, was gemeint ist. Adressaten

sind in diesem Fall hilflose Personen und Personen, von denen Gefahr ausgeht. Dass der Zeitraum auch vor der Anordnung liegen kann, geht meines Erachtens aus dem Gesetzentwurf hervor. Ich bitte zu konkretisieren, was gemeint ist.

Thomas Stotko (SPD): Der Beitrag von Herrn Herrmann hat mich dazu angeregt, noch eine Nachfrage zu stellen, insbesondere an die Sachverständigen der Polizeigewerkschaften, zu dem Thema „Ich jage euch alle in die Luft“ und zu dem Begriff „De-Anonymisierung des Internets“. Mich interessiert Ihre Einschätzung, ob Sie ausreichende Möglichkeiten haben, geplante und vorgesehene Straftaten im Internet zu erkennen und im Wege der Repression weiter zu verfolgen, oder ob Sie der Auffassung sind, die vorhin schon einmal angeklungen ist, dass es weiterer Instrumente bedarf, um der wachsenden Kriminalität im Internet zu begegnen.

Frank Herrmann (PIRATEN): Noch eine kurze Nachfrage. Herr Fiedler hat sich in seinem Eingangsstatement im Gesetz eine Regelung für den Zugriff auf Bankdaten gewünscht. Worin sehen Sie die Bedeutung dieses Wunsches im Hinblick auf die polizeiliche Arbeit – Gefahrenabwehr?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Das ist nicht Bestandteil dieses Gesetzes. Es war nur ein Hinweis, dass das zukünftig aufgenommen werden sollte. Heute ist das Polizeigesetz Gegenstand der Beratung. – Ich bitte um eine kurze Antwortrunde aller, weil zumindest die Piratenfraktion alle angesprochen hat.

Karl-Heinz Kochs (GdP NRW): Zur Frage von Herrn Schatz, wie wir das früher gemacht haben: Die Videoüberwachung existiert nicht schon 30 oder 40 Jahre, sondern ist ein noch relativ junges Instrument. Früher haben wir versucht, so etwas im Streifendienst zu ermitteln. Heute ist die Videoüberwachung eine Möglichkeit. Ich habe aber in meiner ersten Antwort deutlich darauf hingewiesen – auch in der Stellungnahme –, dass wir nicht der Überzeugung sind, dass Videoüberwachung bei solchen Belangen das Allheilmittel ist, sondern die Kombination aus Videoüberwachung und Personaleinsatz der Polizei wird unter Umständen zu einer Verbesserung beitragen.

(Dirk Schatz [PIRATEN]: Unter Umständen!)

– Unter Umständen, ja. Wenn Sie mich nach den früheren Erfahrungswerten, den Quoten bei der Verhinderung von Suiziden fragen, kann ich Ihnen das auch nicht beantworten, weil ich das nicht an Zahlen festmachen kann.

Ich will mich nicht wiederholen. Das Mittel der Videoüberwachung ist im Bereich des Personaleinsatzes eine Möglichkeit, weniger Personalpräsenz an Orten zu zeigen, die als Gefährdungsorte bekannt sind. Herr Wimber hat dazu etwas gesagt. Man muss Personal bereithalten und die Orte überwachen, um schnell reagieren zu können, wenn sich dort abzeichnet, dass es möglicherweise zu Straftaten oder sonstigen Vorgängen kommt. Deshalb weiß ich im Moment nicht, wie ich die Frage, wie wir das früher gemacht haben, beantworten soll. Das kann ich aufgrund der Faktenlage nicht.

Zur Frage der „hohen Wahrscheinlichkeit“ hatte ich eben gesagt: Es muss zumindest in einer Verwaltungsvorschrift erläutert werden, was damit gemeint ist.

Zum Telemediengesetz: Es werden schon einmal übers Internet, aus Chatrooms Sachen verbreitet. Auch da muss man möglicherweise Daten haben, um tätig werden zu können.

Zur Androhung: Wer will im ersten Moment, wenn es zu einer Androhung kommt, bewerten, ob sie ernst gemeint, ob sie echt ist? Fakt ist jedoch, wenn sie als nicht ernsthaft eingestuft wird und später kommt es zu dem entsprechenden Vorgang, wird man andere Fragen beantworten müssen. Es muss im Einzelfall bewertet werden, wie ernsthaft die ausgesprochene Drohung ist.

Um die Frage von Herrn Stotko pauschal zu beantworten: Wir sind nicht der Auffassung, dass wir zurzeit alle Möglichkeiten haben, um bei Internetkriminalität einen optimalen Erfolg zu erzielen.

Frank Mitschker (DPoIG NRW): Eine flächendeckende Videoüberwachung haben wir nicht.

Notrufe bei Suiziden oder eine Drohung „Ich jage alles in die Luft“ werden grundsätzlich von der Leitstelle entgegengenommen. Der Kollege hat es schon gesagt, es geht um die Einschätzungsprärogative, wie ich das Ganze bewerte. Man schickt grundsätzlich Leute vor Ort, die das Geschilderte verifizieren oder nicht. Die Handyortung bei Suiziden ist eine unterstützende Maßnahme. Es wird ein Konglomerat verschiedener Maßnahmen getroffen. Jeder Einzelfall ist verschieden. Eine pauschale Aussage: „So und so ist das“ kann nicht getroffen werden.

Zur kontroversen Diskussion über den Gefahrbegriff: Es geht um unbestimmte Rechtsbegriffe, die, wie die Historie zeigt, durch die Rechtsprechung geprägt wurden. Wir handeln nach der Gesetzeslage bzw. nach dem, was uns vorgegeben ist. Mehr kann ich dazu auch nicht sagen.

Zum Internet gibt es bestimmt noch Potenzial, das ausgeschöpft werden kann.

Oliver Huth (BDK NRW): Es ist die Frage gestellt worden: „Was haben wir früher gemacht?“ Es ist kriminalistisch nachvollziehbar, dass durch Handyortung und Einsichtnahme in Verkehrsdaten Leben schneller und einfacher gerettet werden kann.

Nehmen wir einen ganz einfachen Lebenssachverhalt, wie er in jeder Behörde vorkommen kann! Sie stellen als Bürger fest, dass ein Angehöriger von Ihnen nicht zum vereinbarten Treffpunkt gekommen ist. Der Sachverhalt lässt sich so darstellen, dass wir zu einer Gefahrenbewertung kommen. Früher haben wir dann vielleicht versucht, im Rahmen einer Öffentlichkeitsfahndung oder durch Befragungen des Umfelds zu schauen: Können wir den Standort der Person ausfindig machen? Heute wird der Suizident auf seinem tragischen Weg sein Handy im Auto liegen gelassen haben, wir können es orten, das richtige Waldgebiet durchkämmen und den Suizidenten vielleicht noch davon abhalten, sich zu erhängen oder sich etwas anderes anzutun.

Es ist nicht nur rein kriminalistisch, sondern auch von der menschlichen Seite sinnvoll, auf Handydaten zurückzugreifen, wenn man berücksichtigt, dass sich in jedem Haushalt ein Mobiltelefon befindet. Auch wenn ich dazu keine belastbaren Zahlen habe: Früher haben wir die Leute – Suizidenten und Personen in einer Situation, in der ihnen Gefahr für Leib und Leben drohte – vielleicht nicht aufgefunden. Davon dürfen Sie einfach ausgehen; das ist rein logisch nachvollziehbar.

Forenbeobachtung: Auch da gilt der kriminalistische Menschenverstand. Wenn ich als Forenbeobachter im Rahmen der Internetwache beim Landeskriminalamt sehen sollte, dass jemand artikuliert: „Ich jage euch alle in die Luft“ werde ich mir in Ruhe den Chatverlauf anschauen. Wie kommt diese Äußerung zustande? Wie hat sich diese Person schon im Forum bewegt? Dann werden Fakten zusammengetragen. Aufgrund belastbarer Fakten wird man zu einer Gefahrenbewertung kommen und erst danach entscheiden: Brauchen wir weitere Daten? Müssen wir eine Gefahr abwehren oder nicht? – Wir drücken nicht sofort auf den Knopf und erheben die Daten. Es werden Tatsachen gesammelt, und dann erfolgt eine Gesamtschau. Das ist die tägliche Arbeit der Polizei.

Zum Vorschlag in unserer Stellungnahme, die Adressaten und den Zeitraum, auf den sich die Verkehrsdatenerhebung erstreckt, näher zu definieren:

Das, was Sie gesagt haben, ist richtig. Der Gesetzentwurf nimmt dazu Stellung und lässt auch die Möglichkeit offen, Daten abzurufen, die vom Netzbetreiber vor der entsprechenden Gefahr gespeichert worden sind.

Uns ging es darum, schon im Gesetz klar definiert zu haben: Wer ist Adressat der Maßnahme? Der Gesetzentwurf spricht von Nichtdritten; das ist eine Negierung. Unser Beispiel aus der Praxis dient wirklich nur der Klarstellung und ist keine Kritik, dass im Gesetzentwurf inhaltlich etwas fehlen würde. Wir kennen aus der Praxis die Redewendung, dass wir Verkehrsdaten vom Partneranschluss erheben können. Da wüsste jeder Polizeibeamter, der den Gesetzestext liest, genau, was gemeint ist: Verkehrsdaten des Partneranschlusses von der Person, die sich in Gefahr befindet, dürfen erhoben werden.

Es wäre auch eine Klarstellung, wenn man im Gesetzestext schon formuliert hätte, dass die Daten vor dem Zeitpunkt der eigentlichen Gefahr zur Identifizierung erhoben werden dürfen. Man müsste nicht in die Verwaltungsvorschriften schauen oder sich in den begleitenden Materialien zum Gesetzentwurf Sachverstand holen.

Ich habe Wert darauf gelegt, weil wir uns zum Beispiel in dem Gesetzentwurf Materialien zu § 17 PolG NRW – Stichwort: Benachrichtigung – eine Orientierungshilfe erarbeiten mussten. Weder der Gesetzentwurf noch der Gesetzestext waren eindeutig. Selbst wenn Sie in die Kommentare geschaut haben, wurde § 17 Abs. 5 ff. nicht hinreichend erläutert oder sogar gar nicht berücksichtigt. Das war der Appell – wenn man die Sache als Praktiker betrachtet –, solche Dinge schon im Gesetz klarzustellen, damit man nicht auf weitere Begleitmaterialien zurückgreifen muss.

Hubert Wimber (Polizeipräsident Münster): Zur Frage von Herrn Schatz hat Herr Huth alles gesagt; ich schließe mich dem an. Es gibt keine systematischen Erhebun-

gen über die Entwicklung von Suizidfällen in Zeitreihen; zumindest sind sie mir nicht bekannt. Wenn aber die Alternative zu einer möglichen Ortung der Einsatz einer Hundertschaft ist, um bestimmte Gegenden zu durchkämmen, liegen die Vorteile dieses Instrumentariums auf der Hand.

Im Unterschied zur hohen Wahrscheinlichkeit ist nach meiner Auffassung die gemeine Gefahr ausreichend definiert und eingeführt. Ich zitiere aus der Begründung – Besonderer Teil – des Gesetzentwurfs der Landesregierung Drucksache 16/2256:

„Nach gängigem Verständnis ist die gemeine Gefahr eine die Allgemeinheit mit einem erheblichen Schaden bedrohende Gefahr; sie erfordert eine Gefahr für eine unbestimmte Zahl von Personen oder für Sachen von bedeutendem Wert.“

Es folgen Beispiele, was etwa Anschläge auf Elektrizitäts- und Trinkwasserversorgung angeht, obwohl ich glaube, dass die Fallgestaltung von § 20a E-PolG NRW im Regelfall nicht die Fallgestaltung eines terroristischen Anschlags sein wird, sondern eher die Fälle, über die wir gerade gesprochen haben.

Herr Herrmann, es ist eine Illusion oder eine falsche Sachverhaltsdarstellung, dass die Polizei systematisch soziale Netzwerke, Foren beobachten würde. Die Praxis ist so, dass wir über jemanden, der in diesen Foren aktiv ist, den Hinweis bekommen: Er hat folgende Feststellung gemacht. – Dann greifen wir ein.

Angesichts der Tatsache, wie wir begangene Amoktaten gesellschaftlich diskutieren, können wir bei einem Hinweis auf Amoktaten nur in seltenen Fällen davon ausgehen, dass die Androhung abwegig ist. Vielmehr müssen wir im Regelfall davon ausgehen, dass sie ernst gemeint sein könnte, weil die Folgen Ihrer Realisierung unabsehbar sind, was die Rechtsgütergefährdung angeht. Deshalb ist es nachvollziehbar, dass wir nur in den wenigsten Fällen aufgrund der Ermittlung der konkreten Umstände dieser Drohung zu dem Ergebnis kommen: Das ist ein Spinner; das ist nicht ernst gemeint. – Im Regelfall müssen wir in ein Ermittlungsverfahren einsteigen.

Ulrich Lepper (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen): Die Fragestellung bezieht sich im Wesentlichen auf die Gefahrenintensität bei der Auskunft über Daten, die die Nutzung von Telemediendiensten darlegen. Es geht nicht nur um die Frage der Nutzung, dass man eine Kommunikationsverbindung oder einen Telemediendienst benutzt hat, sondern auch um die Inhalte. Denn die Inhalte, die im Netz oder in Chats in Foren abgerufen werden, stehen im Nachhinein noch im Netz. Man kann also nicht nur etwas über die äußeren Umstände erfahren, wenn man eine Bestandsdatenauskunft erhält, sondern auch über die Inhalte.

Ich gehe davon aus – insoweit knüpfe ich an die Redner aus dem Polizeibereich an –, dass die Polizei eine anlassfreie Durchforstung von Telemediendiensten nicht vornimmt – allein schon aus Kapazitätsgründen. Aus meiner Sicht wäre es auch rechtsstaatlich nicht zulässig, die Dienste ohne einen Anlass zu durchforsten. Es müssten schon gewisse Anhaltspunkte da sein. Wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sich weitere gefahrenaufhellende Momente aus der Nutzung von Telemediendiensten

ten ergeben, wird man vielleicht von den Möglichkeiten, die das Gesetz eröffnet, Gebrauch machen. Dabei stellt sich die Frage, wenn es bereits Anhaltspunkte gibt – die muss es geben; wie gesagt, anlassfrei zu durchforsten, halte ich für kritisch –, ob die Anhaltspunkte für sich gesehen nicht schon ausreichen, um die Gefahr genügend zu umschreiben und die Handlungsschritte der Polizei daraus abzuleiten. Insofern kann eine Bestandsdatenauskunft nur als Ultima Ratio infrage kommen, soweit sie auf die Inhalte der Telekommunikation oder des Telemediendienstes abzielt.

Da es sich einerseits, was nicht zu bestreiten ist – insofern wiederhole ich mich –, um eingriffsintensive Maßnahmen handelt, die potenziell zur Verfügung stehen, und andererseits der Gefahrenbegriff, wie wir festgestellt haben, gewisse Spielräume eröffnet, die aber durchaus mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit in der Praxis ausgeglichen werden können, empfehle ich, die Präzisierung der Eingriffsschwelle im Gesetz so weit wie nur möglich voranzutreiben. Wenn man den Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“ und meinetwegen auch den Begriff „gemeine Gefahr“ sowie die zeitliche Komponente noch etwas präzisieren könnte, wäre das sicherlich hilfreich.

Unabhängig davon, ob es gelingt, weitere Präzisierungen vorzunehmen, plädiere ich jedoch – ich wiederhole mich – für den Richtervorbehalt.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld): Da die meisten Fragen nicht an mich gerichtet waren, kann ich mich kurz fassen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen: § 20a E-PolG NRW betrifft die Daten von Umständen und nicht von Inhalten der Telekommunikation. Das heißt im Klartext, zu einer Inhaltsüberwachung ermächtigt § 20a seinem Wortlaut nach nicht. Es gibt Fälle, in denen bestimmte Inhalte zwangsläufig bekannt werden, namentlich bei den Telemediendiensten. Allerdings zu deren Erhebung, Speicherung, Verarbeitung ermächtigt § 20a eigentlich nicht. Wir müssen sehen, es gibt unterschiedliche Ermächtigungsgrundlagen und unterschiedliche inhaltliche Anforderungen. § 20a ist keine Norm, deren Ziel die Inhaltsüberwachung ist, wie die Begründung unglücklicherweise explizit sagt, auf die wir uns in der bisherigen Diskussion in einigen Fällen gestützt haben.

Zum Begriff „hohe Wahrscheinlichkeit“: Das Polizeirecht kennt nicht nur Gefahr und Nicht-Gefahr, sondern der Gesetzgeber versucht, das polizeiliche Handeln auf andere Weise zu steuern, zum Beispiel mit Begriffen wie „dringende Gefahr“ oder „gegenwärtige Gefahr“. Wenn wir fragen, was eine dringende Gefahr oder eine gegenwärtige Gefahr ist, kommen immer zwei Elemente zum Tragen: zeitliche Nähe des Schadenseintritts und erhöhte Wahrscheinlichkeit. Jetzt sind wir schon ganz nah an der „hohen Wahrscheinlichkeit“. Anders ausgedrückt, wir operieren in der Polizeirechtsdogmatik auch bislang mit solchen Begriffen. Es ist kein großer Schritt mehr, diesen Fall jetzt aufzunehmen. Insbesondere dann, wenn für den Fall, der hier genannt ist, gerade die Gegenwartigkeit des Schadenseintritts, also das unmittelbare Bevorstehen, nicht verlangt werden soll, kann man von der hohen Wahrscheinlichkeit ausgehen. Sie ist jedenfalls in der Polizeirechtsdogmatik ein eingeführter Begriff, der sich sicherlich noch besser konkretisieren lässt – keine Frage. Da müssen wir uns noch ein bisschen Mühe geben. Aber ich glaube, das schaffen wir.

Florian Albrecht (Universität Passau): Zur gemeinen Gefahr ist abschließend alles gesagt.

Zu den Amokandrohungen: Ich würde das ein bisschen kritischer bewerten als Sie, Herr Herrmann, weil das keine Blödeleien, sondern vor den geschilderten Hintergründen tatsächlich Umstände sind, die nach der Intention des Gesetzgebers wohl zu Recht zu einem Einschreiten berechtigen würden. Allerdings stellt sich die praktische Frage: Wie macht man das im Einzelfall? Mir sind aus der Rechtsprechung Fälle bekannt, bei denen man eine SEK ins Kinderzimmer geschickt und die gesamte Nachbarschaft in Aufruhr versetzt hat. Das ist natürlich nicht erstrebenswert. Aber das sieht die gesetzliche Regelung auch nicht so vor, sondern das ist eine Frage der Polizeipraxis.

Dirk Schatz (PIRATEN): Herr Lepper, Sie haben gerade auf die Ausführungen von Herrn Gusy mit Kopfschütteln reagiert. Ich bitte Sie zu erläutern, warum. Ich gehe davon aus, Sie denken, dass doch auf Inhalte zugegriffen wird. Wenn das so ist, müssten dann nicht die höheren Voraussetzungen gelten, die das Bundesverfassungsgericht im Bestandsdatenurteil gefällt hat?

Ulrich Lepper (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen): Ich kann mich nur wiederholen, ich stimme Herrn Prof. Gusy insoweit zu, dass die Regelung nicht primär darauf abzielt, Inhaltsdaten zu erhalten, sondern darauf, über die Telekommunikation und die Nutzung der Telemediendienste Anhaltspunkte für den Gefahrenbegriff zu erhalten. Es geht nicht primär um Inhalte. Gleichwohl kann ich feststellen – bei Telemediendiensten bleiben die Angebote, die Inhalte im Netz –, wenn ich weiß, wer welche Dienste abgerufen hat, mit welchen Inhalten er sich befasst hat. Das betrifft auch die Kommunikation untereinander in Chats und Foren. Insofern ist die Inhaltskomponente schon berührt.

Salopp formuliert, ist das aber nicht der primäre Zweck – so habe ich es jedenfalls verstanden –, sondern allenfalls ein Beifang. Aber das reicht für die Gefahrenintensität schon aus. Wenn die Möglichkeit besteht, Inhaltliches zu erfassen, haben wir es mit einer eingriffsintensiven Maßnahme zu tun. Vor dem Hintergrund plädiere ich dafür, alle Sicherungen auszuschöpfen – durch Präzisierung im Gesetzestext, aber auch im Verfahren –, um sicherzustellen, dass von dieser Befugnis in angemessenem Umfang Gebrauch gemacht wird.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Mir liegen keine weiteren Fragen vor. – Ich darf mich bei den Gästen für ihre wertvollen Beiträge bedanken.

(Beifall)

Das Ausschussprotokoll des Hearings wird zu gegebener Zeit im Internetangebot des Landtags abrufbar sein. Der Innenausschuss wird sich bereits in seiner Sitzung am 6. Juni 2013 abschließend mit dem Gesetzentwurf und dem Anhörungsergebnis befassen, um die Verabschiedung des Gesetzentwurfs in zweiter Lesung in der Ple-

narwoche 19. bis 21. Juni 2013 sicherzustellen. Dies ist wegen ablaufender Fristen erforderlich.

Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Tag.

gez. Daniel Sieveke
Vorsitzender

27.05.2013/28.05.2013

160