

Prof. Dr. J. Vahle
Dornberger Str. 38
33 615 Bielefeld,



den 16. 12. 2002

An den Landtag NRW
Referat I.1 – Herrn Fröhlecke
Platz des Landtags 1
40 221 Düsseldorf

Sachverständigenanhörung zum „Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes...“
Ihr Schreiben v. 5. Dezember 2002

Sehr geehrter Herr Fröhlecke,

zu dem mir übersandten Fragenkatalog nehme ich wie folgt Stellung:

Zu 1.: Die seinerzeitigen Bedenken werden durch die Neufassung des Absatzes 2 ausgeräumt. Die vorgeschlagene Lösungs- und Nutzungsregelung vermeidet jeglichen – verfassungsrechtlich bedenklichen – Eingriff in das Strafverfahren(srecht). Allerdings darf das gewonnene Material nach Ablauf eines Monats nicht (mehr) für Zwecke eines Bußgeldverfahrens genutzt werden; ggf. wäre auf andere Beweismittel (z.B. Zeugen) zurückzugreifen. Das Ordnungswidrigkeitenrecht wird – im Gegensatz zum Strafrecht – indessen vom **Opportunitätsprinzip** (Verfolgung bzw. Ahndung nach Ermessen) dominiert. In Ansehung dieser Maxime dürfte dem (Landes-)Gesetzgeber ein (größerer) Spielraum bei der Regelung der Frage zustehen, welche Beweismittel zur Ahndung einer Ordnungswidrigkeit herangezogen werden dürfen.

Zu 2.: Verfassungsrechtliche Bedenken (im Übrigen) bestehen gegen § 15a des Gesetzentwurfs der Landesregierung nicht. Zwar stellt zumindest die Aufzeichnung von Bildern einen **Eingriff** in das allgemeine Persönlichkeitsrecht – Recht am eigenen Bild – dar. Ein solcher Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 i.V.mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Rechte des Einzelnen bedarf einer formell-gesetzlichen Ermächtigung, die dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt. Bezüglich der **Eignung** einer Regelung muss dem Gesetzgeber ein gewisser Experimentierspielraum eingeräumt werden; ein Gesetz ist nur dann ungeeignet, wenn sich die mangelnde Zwecktauglichkeit bereits anderweitig erwiesen hat oder offenkundig ist. Dies lässt sich bei der Videoüberwachung öffentlicher Räume nicht – jedenfalls noch nicht – feststellen. Berichte über den Einsatz dieses Mittels in anderen Bundesländern und im Ausland ergeben jedenfalls ein differenziertes Bild. Auch das Übermaßverbot – Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs im Verhältnis zur Eingriffsschwere – ist nicht verletzt. Der Gesetzgeber lässt zwar jegliche Straftat als Anlass für eine Videoüberwachung zu (derzeitige Fassung: Straftaten von erheblicher Bedeutung), hat aber gleichzeitig **Vorkehrungen gegen einen missbräuchlichen Einsatz** geschaffen.

So müssen die Straftaten „wiederholt“ begangen worden sein; einzelne, zeitlich weit auseinanderliegende Vorfälle dürften danach jedenfalls im Regelfall nicht genügen. Die **Örtlichkeit** wird dadurch **näher eingegrenzt**, dass sie die Begehung von Straftaten – z.B. durch Unübersichtlichkeit, Besatz mit Büschen etc. – „begünstigt“.

Die Tatsache der Beobachtung ist durch geeignete Maßnahmen „erkennbar“ zu machen, so dass eine heimliche Überwachung ausscheidet.

Vor Allem aber trägt die **Löschungsregelung** dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit sowie dem Aspekt des Schutzes personenbezogener Daten Rechnung.

Die weitergehende Speicherung für die Verfolgung von **Straftaten** ist **zwingend** durch die Strafprozessordnung (Legalitätsprinzip gem. den §§ 152 Abs. 2 u. 163) vorgezeichnet.

Sachlich gerechtfertigt ist auch die zweite Ausnahme (Annahme der Begehung **künftiger** Straftaten); insoweit wird das Übermaßverbot nochmals eigens betont („erforderlich“).

Im **Kontext mit den entsprechenden Regelungen in anderen Ländern** nimmt der Entwurf einen „**Mittelplatz**“ ein. Dies gilt etwa für die Speicherfrist/Aufbewahrungsdauer von einem Monat; insoweit reicht die Schwankungsbreite von 48 Stunden (z.B. in Baden-Württemberg und Bremen) bis zu zwei Monaten (z.B. in Bayern und Niedersachsen).

Über konkrete Erfahrungen mit dem Instrument der Videoüberwachung in anderen Bundesländern kann ich aus erster Hand nicht berichten.

Zu 3: Das Problem der Eignung des Mittels wurde bereits unter 2. erwähnt. Die Aufzeichnung selbst dient jedenfalls dann eindeutig der Gefahrenabwehr, wenn sich aus dem Videomaterial Anhaltspunkte für die (effektivere) Verfolgung **künftiger** Delikte (s. § 1 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. PolG NRW) ergeben (z.B. körperliche Auffälligkeiten eines maskierten Täters). Auch im Übrigen enthält die Maßnahme einen präventiven Ansatz, weil bereits allein die Tatsache der Aufzeichnung geeignet ist, potenzielle Täter **abzuschrecken**.

Es gelten dieselben Überlegungen, die dafür sprechen, die in § 12 Abs. 1 Nr. 2 a PolG NRW geregelte „**Razzia**“ als (schwerpunktmäßig) gefahrenabwehrende Polizeimaßnahme zu qualifizieren.

Zu 4.: Auch insoweit wird auf die Ausführungen unter 2. Bezug genommen.

Sicher kann (und soll wohl auch) die Streichung des Merkmals der Erheblichkeit die Einsatzschwelle senken. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, gerade in Fällen der sog. Alltagskriminalität – z. B. Sachbeschädigungen, Akte des Vandalismus, Körperverletzungen – Videokameras aufzustellen. Solche Delikte unterhalb der Ebene der Erheblichkeit sind sehr wohl geeignet, das **Sicherheitsgefühl der Bevölkerung** empfindlich zu beschädigen; dem kann durch eine Videoüberwachung u.U. effektiv entgegengewirkt werden. Ob es zu einem „vermehrten“ polizeilichen Kameraeinsatz – im Sinne einer erheblichen Zunahme überwachter Bereiche - kommt, ist gleichwohl schwer prognostizierbar, weil § 15a den Behörden **Ermessen** einräumt und eine Reihe von weiteren Kautelen normiert, die im konkreten Einzelfall erfüllt sein müssen.

Zu 5: Mangels näherer Befassung mit dem Modellversuch wird von einer Stellungnahme zu dieser Frage abgesehen.

Zu 6.: Der Begriff „Kriminalitätsbrennpunkt“ ist kein in § 15a enthaltener (Rechts-)Begriff; lediglich in der Begründung des Entwurfs wird zwecks Verdeutlichung hiervon gesprochen. Eine zweckgerichtete und eher **restriktive** Auslegung der in § 15a Abs. 1 des Entwurfs genannten Voraussetzungen wird zu dem Ergebnis führen, dass nicht jede Örtlichkeit, an welcher Straftaten stattgefunden haben, in die Überwachung einbezogen werden darf. Denn letztlich wird es wenig öffentliche Räume geben, die völlig frei von jeglicher Kriminalitätsbelastung sind (etwa Moorflächen!).

Hiernach wird nur dann ein Raum als überwachungsgeeignet eingestuft werden können, der sich durch eine **auffallende hohe Kriminalitätsbelastung** „auszeichnet“. Außerdem muss die **konkrete Beschaffenheit** des Raums die Begehung von Delikten **fördern**.

Zweifellos handelt es sich – immer noch – um relativ unbestimmte Kriterien, deren Anwendung vor Ort schwierig sein kann. Ermessen oder ein sog. Beurteilungsspielraum – wie z.B. bei Zeugnisnoten oder beamtenrechtlichen Bewertungen - bei der Einstufung der Örtlichkeit steht den Behörden indessen nicht zu. Demgemäß kann die polizeiliche Einstufung eines bestimmten Ortes als „Kriminalitätsbrennpunkt“ von den **Verwaltungsgerichten voll überprüft** werden.

Zu 7.: Ich verweise auf die Antwort zu Frage 5.

Zu 8.: Die Beantwortung der Fragen sollte anhand des Modellversuchs bzw. anhand empirischer Untersuchungen in anderen (Bundes-)Ländern erfolgen.

Zu 9.: Aufzeichnungsregelungen und Lösungsfristen sind regelmäßig ein Balanceakt zwischen möglichst **effektiver Datensammlung** und **datenschutzgerechten Restriktionen**. Einerseits muss den Behörden hinreichend Zeit verbleiben, das Material zu prüfen, andererseits dürfen die Speicherfrist das angemessene Maß nicht überschreiten. Wo exakt die Idealgrenze zwischen diesen Polen verläuft, lässt sich abstrakt nicht bestimmen. Die in § 15a des Entwurfs normierten Bestimmungen sind durch diese Abwägungskriterien beeinflusst und lassen sich als sachgerechte Konkretisierung begreifen. Eine kürzere als die in Absatz 2 vorgesehene Monatsfrist insbesondere birgt das Risiko vorschneller Löschung, ohne dass die Behörde hinreichend in der Lage war, das Material auf polizeiliche Relevanz zu prüfen. Freilich ist die Monatsfrist nicht zwingend; verfassungsgemäß wären sowohl kürzere als auch längere Speicherfristen, so dass dem **Gesetzgeber** wiederum ein entsprechender **Regelungsspielraum** zu gewähren ist.