



Verwaltungsfachhochschule - Rehmkamp 10 - 24161 Altenholz

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Vorsitzender
des Ausschusses für Innere Verwaltung
und Verwaltungsstrukturreform
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Verwaltungsfachhochschule
Fachbereich Polizei

Fachbereichsleiter

Tel. 0431/3209-203
Fax 0431/328044
brenneisen@vfh-sh.de

2. Januar 2003

**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes
(Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 13/2854)
Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Ge-
setzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 13/2280)**
hier: Stellungnahme

Schreiben vom 5. Dezember 2002

Sehr geehrter Herr Stallmann,

in der Anlage übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zu dem mit Schreiben vom
5. Dezember 2002 überreichten Fragenkatalog.

Für weitere Auskünfte und Erläuterungen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Hartmut Brenneisen



Hartmut Brenneisen
Leiter des Fachbereichs Polizei
und der Fachgruppe Rechtswissenschaften
im Fachbereich Polizei der VFH Schleswig-Holstein

Stellungnahme

**zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und
des Ordnungsbehördengesetzes des Landes
Nordrhein-Westfalen**

(Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 13/2854)

und

**zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes
des Landes Nordrhein-Westfalen**

(Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 13/2280)

2. Januar 2003

I. Vorbemerkungen

Der Staat setzt zur Steigerung der Effektivität und Effizienz seiner präventiven und repressiven Maßnahmen zunehmend Videotechnik ein. Damit schließt er sich einer Tendenz an, die auch im nichtöffentlichen Bereich festzustellen ist, denn die bürgerlich-rechtliche Überwachung von Schalterhallen, Geldautomaten, Verkehrsmitteln, Tankstellen und Kaufhäusern ist heute zur Regel geworden.

Kritische Beobachter dieser Entwicklung bemängeln, dass die Videotechnik bereits derart weit verbreitet sei, dass man auf Schritt und Tritt damit rechnen müsse, vor das Objektiv einer Kamera zu geraten. Ein latenter Anpassungsdruck im Sinne der Orwell'schen Big Brother-Philosophie, der Rückgang des freiheitlich-demokratischen Selbstbewusstseins und die Hinwendung zum totalen Überwachungsstaat werden als Horrorszenario prognostiziert.¹ Von anderer Seite werden mehr „argumentatives Augenmaß“ gefordert und „Schreckgespinste vom Überwachungsstaat“ als „Effekthascherei“ bezeichnet. Kritik wird mit der Feststellung zurückgewiesen, dass die Videoüberwachung als Teil einer vernetzten Strategie einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage leisten könne.² Dabei werden sowohl die als positiv bezeichneten Erfahrungen im Ausland³, als auch an Kriminalitätsbrennpunkten im Inland⁴ als Argumentationshilfe herangezogen.

Die sicherheitspolitische Ausgangslage ist dadurch gekennzeichnet, dass die Innenministerkonferenz am 5. Mai 2000 deklaratorisch festgestellt hat, dass die Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten im öffentlichen Raum ein geeignetes Mittel sei, um die Wahrnehmung der präventiven und repressiven Aufgaben wirksam zu unterstützen. Es besteht dabei Einvernehmen in der Bewertung, dass der Einsatz

-
- ¹ Vgl. z.B. berechtigte Kritik bei Weichert, 2000, Rechtsfragen der Videoüberwachung, DuD, 11; Schnorr, 2001, Big Brother zur Verbrechensbekämpfung? ZRP, 291; Roggan, 2001, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ, 134 u. Roos, 2002, Nichts geht mehr ohne Kamera, Kriminalistik, 464; zur rechtlichen und politischen Brisanz vgl. a. Büllesfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 1
 - ² Schneider/Daub, 2000, Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei, 322; Maske, 2001, Nochmals: Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ, 1248; vgl. dazu a. Ziercke, 2000, Videoüberwachung als Teil einer polizeilichen Sicherheitsstrategie? Der Kriminalist, 402
 - ³ Zur Videoüberwachung in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten vgl. Büllesfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 35 (m.w.N.)
 - ⁴ Vgl. z.B. Müller, 1997, Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei, 77; 1998, Nochmals: Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei, 114; 2000, Die Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten in Leipzig, Die Polizei, 285 (m.w.N.); Ommert, 2001, Kameras helfen nur als Teil einer Gesamtstrategie; erste Erfahrungen mit der Videoüberwachung in Frankfurt, Polizei-heute, 106; zur Videoüberwachung in Schleswig-Holstein vgl. Brenneisen/Staack, 1999, die Videoüberwachung nach allgemeinem Polizeirecht, DuD, 447 u. a. Weichert, 1999, Öffentliche Audio- und Videoüberwachung, Datenschutz Nachrichten, Heft 1, 4

optisch-technischer Mittel kein Allheilmittel ist, sondern nur als Teil einer umfassenden Sicherheitsstrategie mit gesamtgesellschaftlicher Ausrichtung Wirkung entfalten kann. Flächendeckenden und konzeptionell isolierten Maßnahmen ist eine eindeutige Absage erteilt worden. Eine brennpunktorientiert eingesetzte und auf breiter Akzeptanz basierende Videoüberwachung soll im Kontext mit weiteren Maßnahmen dazu beitragen, die objektive und subjektive Sicherheitslage zu erhöhen.

II.

Verfassungsrechtliche Aspekte

Die Eingriffsqualität einer hoheitlichen Maßnahme ist dann zu bejahen, wenn durch staatliches Einwirken der Schutzbereich eines Grundrechts mehr als nur unerheblich beeinträchtigt wird. Dabei ist es gleichgültig, ob dies final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder faktisch sowie mit oder ohne Befehl und Zwang erfolgt.⁵

Die Videoüberwachung ist grundsätzlich als besondere Datenerhebungsmaßnahme zu bewerten und berührt als solche das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG mit den besonderen Ausprägungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung⁶ und des Rechts am eigenen Bild.⁷

In Literatur und Rechtsprechung umstritten ist allerdings die Frage der Eingriffsqualität bei einer ausschließlichen Bildübertragung in Form des Kamera-Monitor-Prinzips. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass hier grundsätzlich von schlicht hoheitlichem Handeln⁸ auszugehen sei, teilweise die Eingriffsqualität der Maßnahme von der gezielten Erhebung personenbezogener Daten bzw. von der tatsächlichen Identifizierungsmöglichkeit im Einzelfall abhängig gemacht.⁹

Diese Bewertung ist indes vor dem Hintergrund des mit der Maßnahme verbundenen Überwachungsdrucks nicht haltbar. Es handelt sich geradezu um ein klassisches Beispiel für das Spannungsfeld zwischen einer umfassenden und dem Sicherheitsgedanken verpflichteten staatlichen Kontrollmaßnahme und dem allgemeinen Per-

⁵ Vgl. Pieroth/Schlink, 2002, Grundrechte - Staatsrecht II, 18. Auflage, 58

⁶ Dazu grundlegend: BVerfGE 65, 1 („Volkszählungsurteil“)

⁷ Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 196

⁸ Vgl. z.B. VG Halle v. 17.1.2000, Az. 3 B 121/99 u. VG Karlsruhe v. 10.11.2001, NVwZ 2002, 117

⁹ Mokros, 1996, Videoüberwachung zur Gefahrenabwehr bei Veranstaltungen, Polizei-heute, 101; Hofmann, 1998, Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Deutsche Polizei, Heft 2, 6

sönlichkeitsrecht.¹⁰ Entsprechend ist auch bei der alleinigen Bildübertragung, die zu einem allgemeinen Vermeidungsverhalten führen kann, von einer Eingriffsmaßnahme auszugehen.¹¹

III.

Fragenkatalog zur Anhörung von Sachverständigen nach § 31 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen unter Federführung des Ausschusses für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform

Zu Frage 1:

An den Absätzen 2 und 3 der bisherigen Fassung des § 15a ist kritisiert worden, sie hätten - jeweils teilweise - strafprozessualen Charakter und insoweit sei die Kompetenz des Bundesgesetzgebers gegeben. Wie sieht es in dieser Hinsicht mit Absatz 2 der Neufassung aus?

Die Rechtsfolge des § 15a Abs. 1 ist nach alter und neuer Fassung grammatikalisch auf die Verhütung von Straftaten und damit unmittelbar auf die Prävention ausgerichtet worden.

Nach alter Fassung haben die Abs. 2 und 3 des § 15a hinsichtlich der Bildaufzeichnung allerdings auch Bezug auf den bereits vorliegenden Verdacht einer begonnenen Straftat und damit auf den Anfangsverdacht¹² im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO genommen. Diese Fallkonstellation ist indes für polizeirechtliche Regelungen suspendiert, da der Bundesgesetzgeber bereits mit dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15. Juli 1992¹³ von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.¹⁴ Bei zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten sind das verdeckte - und nach dem Grundsatz a maiore ad minus auch das offene - Herstellen

¹⁰ Vgl. 20. u. 24. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Schleswig-Holstein; s.a. Klopfer/Breitkreuz, 1998, Videoaufnahmen und Videoaufzeichnungen als Rechtsproblem, DVBl, 1149; Weichert, 2000, Rechtsfragen der Videoüberwachung, DuD, 11; Saeltzer, 2000, Die 13 Irrtümer über Videoüberwachung, DuD, 194; Bäuml, in: Lisker/Denninger, 2001, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 880; Roggan, 2001, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ, 134; Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 197

¹¹ Zum Meinungsstand vgl. umfassend: Büllesfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 146

¹² Meyer-Goßner, 2003, Strafprozessordnung, 46. Auflage, § 152, Rdnr. 4

¹³ BGBl 1992, Teil I, 1302 ff.

¹⁴ In Betracht kommt im Falle einer Identitätsfeststellung auch die Argumentation über § 163b StPO und bei offener Bildaufzeichnung § 81b StPO (1. Alternative); vgl. dazu Meyer-Goßner, 2003, Strafprozessordnung, 46. Auflage, § 100c, Rdnr. 15 u. § 81b, Rdnr. 8

von Lichtbildern und Bildaufzeichnungen in § 100c Abs. 1 Nr. 1a StPO und die Benachrichtigungspflichten in § 101 StPO abschließend geregelt.¹⁵ Insofern ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf¹⁶ der Landesregierung Nordrhein-Westfalen der verfassungsrechtlichen Ausgangslage Rechnung getragen worden. § 15a Abs. 2 ist in dieser Form unbedenklich.

Anzumerken ist allerdings, dass die Zielstellung des § 15a Abs. 1 durch die Aufnahme der Bildaufzeichnung in diesen Absatz über die Verhütung von Straftaten hinaus nunmehr auch die Vorsorge für die Aufklärung künftiger Normverletzungen umfasst. Aufzeichnungen spielen primär als Vorsorgemaßnahme eine Rolle.

Obwohl in Literatur und Rechtsprechung höchst umstritten, dürfte aber auch diese besondere Aufgabe zum Regelungskreis des Polizeirechts gehören, da die in Betracht kommenden Maßnahmen insbesondere dem Schutz der Allgemeinheit durch Erzielung schnellerer Ermittlungserfolge dienen.¹⁷

Die im Gesetzestext ausgewiesene Rechtsfolge sollte zur Klarstellung angepasst werden.

Zu Frage 2:

Wie sehen Sie den neuen § 15a in seiner Eingriffstiefe im Kontext zu entsprechenden Regelungen in anderen Ländern und halten Sie ihn für verfassungsrechtlich bedenklich? Wie sind die Erfahrungen mit dem Instrument der Videoüberwachung in anderen Bundesländern?

Die bestehenden Rechtsgrundlagen für die präventiv-polizeiliche Videoüberwachung sind in Bund und Ländern durch eine besondere Regelungsvielfalt gekennzeichnet. Daran ändern auch nach wie vor die aktuellen Forderungen nach Herstellung von Rechtsgleichheit durch den Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz nichts.

§ 15a Abs. 1 normiert auf der Rechtsfolgeseite die offene Bildübertragung und Bildaufzeichnung und bindet die Maßnahme an besonders kriminalitätsbelastete Örtlich-

¹⁵ Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 204; vgl. a. Tetsch/Temme, 1998, Eingriffsrecht - Band I; 268; König, 1998, Einsatz technischer Mittel nach § 100c StPO, Kriminalistik, 349; Schneider/Daub, 2000, Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei, 322; Keller, 2000, Videoüberwachung: Ein Mittel zur Kriminalprävention, Kriminalistik, 187; Vahle, 2000, Vorsicht Kamera! Anmerkungen zur „Video-Novelle“ im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz, NVwZ, 165; Büllfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 32; a.M.: Roos, 2002, Nichts geht ohne Kamera, Kriminalistik, 464

¹⁶ S.a. Begründung zum Gesetzentwurf, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/2854, 54

¹⁷ So z.B. Berg/Knape/Kiworr, 2000, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 8. Auflage, 61 (unter Hinweis auf BVerwGE 26, 169); Heesen/Hönle, Peilert, 2002, Bundesgrenzschutzgesetz, 4. Auflage, 168; Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 169 u. 228

keiten und die durch Tatsachen belegte Annahme, dass dort weitere Straftaten zu erwarten sind.

Die zugelassene Rechtsfolge entspricht im Grundsatz dem Regelungsgefüge der anderen Bundesländer. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Bildübertragung und -aufzeichnung hinsichtlich ihrer Eingriffstiefe deutliche Unterschiede aufweisen,¹⁸ so dass - wie in einigen Ländern geschehen - korrespondierend eine Differenzierung der Eingriffsschwelle auf der Tatbestandsseite angezeigt ist.¹⁹ Problematisch erscheinen Regelungen wie in Hessen, Bremen, Sachsen und Bayern, in denen die Bildaufzeichnung an die gleichen Voraussetzungen wie die reine Bildübertragung geknüpft ist, so dass eine Daueraufzeichnung möglich und nur durch das Übermaßverbot dirigiert wird.²⁰

Rechtsstaatlich unscharf sind weiter die Regelungen in Hamburg und im Saarland. Hier ist die Bildübertragung nach dem Erst-recht-Schluss a maiore ad minus nur als minderschwere Maßnahme zur Bildaufzeichnung begründbar.²¹ Eine vergleichbare Ausgangslage gilt zur Zeit in Berlin, Rheinland-Pfalz und Thüringen, wo lückenfüllend auf die bereichsspezifische Generalklausel²² der Datenerhebung zurückgegriffen werden muss, um eine Bildübertragung zu rechtfertigen.

Die Aufzeichnung ist im Gegensatz zur ausschließlichen Bildübertragung durch die damit verbundene Datenspeicherung gekennzeichnet. Dieser höheren Eingriffsqualität ist z.B. in Brandenburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen durch einen deutlich restriktiver gefassten Tatbestand Rechnung getragen worden.²³ § 184 Abs. 3 LVwG SH lässt im Kontext mit § 179 Abs. 2 LVwG SH beispielsweise Aufzeichnungen nur dann zu, wenn im Einzelfall Tatsachen für die Begehung von qualifizierten Straftaten in Gestalt von Verbrechen oder gewerbs- oder gewohnheitsmäßigen Vergehen sprechen. Damit wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bereits auf legislatorischer Ebene in besonderem Maße Rechnung getragen.²⁴

Trotz fehlender Differenzierung zwischen Bildübertragung und -aufzeichnung dürfte § 15a in vorliegender Entwurfsfassung verfassungsrechtlich tragfähig sein, denn durch die strikte Bindung an Kriminalitätsbrennpunkte wurde dem Übermaßverbot grundsätzlich Genüge getan. Der parlamentarische Regelungsumfang ist jedoch

¹⁸ Weichert, 2000, Rechtsfragen der Videoüberwachung, DuD, 662; Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 196

¹⁹ Vgl. § 31 III BbgPolG, § 184 III LVwG SH, § 32 III SOG MV, § 32 V NGefAG

²⁰ § 14 HSOG, § 29 BremPolG, § 38 SächsPolG, Art. 32 BayPAG; vgl. dazu: Büllfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 159

²¹ § 8 II HmbPolDVG, § 27 I SPolG

²² § 18 ASOG Bln, § 25a POG RP, § 32 ThürPAG

²³ § 31 BbgPolG, § 184 III LVwG SH, § 32 III SOG MV, § 32 III NGefAG

²⁴ Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 202

möglichst umfassend an der Intensität auszurichten, mit der in die Rechtspositionen des Bürgers eingegriffen wird.²⁵ Dieser Grundsatz sollte Berücksichtigung finden und für die Neuregelung des § 15a Orientierung sein.

Die Erfahrungen mit dem Instrument der Videoüberwachung werden im In- und Ausland gerade von den für die konzeptionelle Durchführung Verantwortlichen durchweg als positiv weil zielführend beschrieben. Allerdings besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass der Einsatz optisch-technischer Mittel nur als Teil einer umfassenden Sicherheitsstrategie Wirkung entfalten kann und nicht zu einer Dauereinrichtung werden darf. Kritisch bewertet wird von erklärten Gegnern der Maßnahme vorrangig die damit verbundene Störung der rechtsstaatlichen Balance zwischen den Elementen der Freiheit, Gleichheit und Sicherheit.

In Deutschland setzen einige Bundesländer bereits seit mehreren Jahren die Videoüberwachung gezielt an ausgewiesenen Kriminalitätsbrennpunkten ein. Zu nennen sind hier z.B. Leipzig, Dresden, Halle, Regensburg, Frankfurt, Bielefeld, Mannheim, Flensburg und Westerland.²⁶ Konkret zu evaluieren ist allerdings noch, ob von dem dadurch ausgelösten Verdrängungsprozess nicht vorrangig ohnehin sozial ausgegrenzte Minderheiten betroffen sind, intelligent und organisiert agierende Täterkreise jedoch an anderer Stelle mit gleichem oder sogar größerem Erfolg weitermachen.²⁷ Göddeke ist in der Auffassung zuzustimmen, dass die Prüfung der Wirksamkeit und Notwendigkeit der Überwachungsmaßnahme regelmäßig zu erfolgen hat.²⁸

Zu Frage 3:

Dient die Aufzeichnung überhaupt der Gefahrenabwehr und ist die Videoüberwachung als Mittel zur Gefahrenabwehr tauglich?

Rechtssystematisch ist die Videoüberwachung zur Gefahrenabwehr geeignet, da sie zumindest zu einer vorübergehenden Verminderung der bestehenden Gefahrenlage

²⁵ BVerfGE 48, 222; 49, 181; 56, 13; 59, 114; 83, 145; 86, 311

²⁶ Brenneisen/Staack, 1999, Die Videoüberwachung nach allgemeinem Polizeirecht, DuD, 447; Schneider/Daub, 2000, Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei, 322; Müller, 1997, Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei, 77; 1998, Nochmals: Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei, 114; 2000, Die Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten in Leipzig, Die Polizei, 285; Ommert, 2001, Kameras helfen nur als Teil einer Gesamtstrategie; erste Erfahrungen mit der Videoüberwachung in Frankfurt, Polizei-heute, 106

²⁷ Zur Kritik an der Videoüberwachung auf der Insel Sylt vgl. Weichert, 1999, Öffentliche Audio- und Videoüberwachung, Datenschutz Nachrichten, Heft 1, 6

²⁸ Göddeke, 2002, Das neue Bremische Polizeigesetz, die Polizei, 125; vgl. dazu auch Brenneisen, 2002, Datenschutz aus Sicht der Polizei, PVT, 98

beitragen kann.²⁹ Allerdings kann die Maßnahme nur in einem strategisch-taktischen Verbund sinnvoll Wirkung entfalten. Eine isoliert durchgeführte Videoüberwachung würde lediglich zu einer unerwünschten Verdrängung der Kriminalität führen und damit kontraproduktiv wirken.³⁰

Obwohl in Literatur und Rechtsprechung stark umstritten, gehört nach wohl herrschender Meinung zur Aufgabe der Gefahrenabwehr auch die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung in der Ausprägungsalternative der Vorsorge für die Aufklärung künftiger Straftaten.³¹ Lässt man mögliche Abschreckungseffekte unberücksichtigt, dient die Bildaufzeichnung primär der Vorsorge für die Aufklärung künftiger Delikte und damit auch der Gefahrenabwehr im weitesten Sinne.

Zu Frage 4:

Beim Abstellen auf „Straftaten“ anstelle von „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ könnte es zu einem vermehrten polizeilichen Kameraeinsatz kommen. Ist dies im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz problematisch?

Die Verwaltung ist bei der Anwendung von Eingriffsermächtigungen, unabhängig von tatbestandsmäßigen Begrenzungen, in besonderem Maße dem Übermaßverbot³² verpflichtet. Hinzu kommt, dass die knappen personalen und sachlichen Ressourcen naturgemäß zu einer Konzentration auf die wichtigsten Aufgaben zwingen.³³ Bei der einfachen Bildübertragung ist eine Bindung an Straftaten von erheblicher Bedeutung nicht geboten. Sie kann durchaus auch aus Gründen der allgemeinen Gefahrenabwehr oder der Verkehrslenkung in Betracht kommen.³⁴

Bei der Bildaufzeichnung hingegen ist die besondere Herausstellung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den Gesetzgeber angezeigt. Zugleich würde da-

²⁹ Vgl. z.B. § 4 I HmbSOG, eingefügt durch Änderungsgesetz v. 20.6.1996, Bürgerschaftsdrucksache 15/5177; siehe zur Frage der Eignung von polizeirechtlichen Maßnahmen a. OLG Hamburg v. 21.5.1997, DÖV 1998, 39

³⁰ Ziercke, 2000, Videoüberwachung als Teil der polizeilichen Sicherheitsstrategie? Der Kriminalist, 402; Ommert, 2001, Kameras helfen nur als Teil einer Gesamtstrategie, Polizeitheute, 106

³¹ Vgl. Berg/Knape/Kiworr, 2000, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 8. Auflage, 61; Heesen/Hönle/Peilert, 2002, Bundesgrenzschutzgesetz, 4. Auflage, 168; Brenneisen, 2002, Polizeiliche Informationseingriffe im Spannungsfeld zwischen aktuellen Bedrohungsszenarien, effektiven Befugnisnormen und datenschutzrechtlichen Sicherungen, DPoIBI, Heft 4, 7; Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 169 u. 228

³² Berg/Knape/Kiworr, 2000, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 8. Auflage, 37; Heesen/Hönle/Peilert, 2002, Bundesgrenzschutzgesetz, 4. Auflage, 568

³³ Brenneisen, 2002, Datenschutz aus Sicht der Polizei, PVT, 98

³⁴ Vgl. z.B. § 14 III u. IV HSOG; Meixner/Fredrich, 2001, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 9. Auflage, 173

durch auf legislatorischer Ebene der unterschiedlichen Eingriffstiefe von Bildübertragung und -aufzeichnung in hohem Maße Rechnung getragen. Die Argumentation, „...eine Klassifizierung von Straftaten nach deren Erheblichkeit trägt den Bedürfnissen eines umfassenden Schutzes vor Straftaten nicht Rechnung. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, auch vor Alltags- und Massenkriminalität geschützt zu werden...“, greift zu kurz.³⁵

Zu Frage 5:

Wie bewerten Sie die Auswertung des Modellversuchs Videoüberwachung „Ravensberger Park“ in Bielefeld?

Der mir vorliegende Abschlussbericht³⁶ zum Modellversuch Videoüberwachung „Ravensberger Park“ lässt aufgrund der ausdrücklich herausgestellten sehr geringen Fallzahlen keine aussagekräftige Gesamtbewertung zu³⁷ und vermag höchstens Indizcharakter zu entfalten. Insofern sind zunächst die mit Schreiben³⁸ des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2002 angekündigten vertiefenden Untersuchungen im Hinblick auf die Kriminalitätsentwicklung, einen möglichen Verdrängungseffekt und das Sicherheitsgefühl der Bürger abzuwarten.

Schlüssig nachvollziehbar ist allerdings ein überproportionaler Rückgang des allgemeinen Kriminalitätsniveaus, und zwar bereits allein durch die öffentliche Diskussion über den Einsatz der Technologie.³⁹ Hier spielt der sog. „Placebo-Effekt“ eine wichtige Rolle. Allerdings ist anzumerken, dass dem Rückgang um 28,9 % (= 32 Fälle) im Vergleich der Jahre 1999 und 2001 auch deutlich erkennbare und nicht zufriedenstellend erklärte Steigerungen bei Körperverletzungen und Sachbeschädigungen entgegenstehen.⁴⁰

Zusätzlich erfordern insbesondere die Fragestellungen einer möglichen Kriminalitätsverdrängung und der psychologischen Auswirkungen auf die Bevölkerung eine deutlich intensivere Betrachtung.

Bedenklich sind schließlich die Aussagen im Abschlussbericht zum Personaleinsatz der Polizei. Die Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten ist lediglich als er-

³⁵ Vgl. a. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 13/2280

³⁶ Bücking, 2002, Abschlussbericht zum Projekt „Videoschutz Ravensberger Park“ (Stand: 22.7.2002), Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 13/1581

³⁷ Zur Problematik der Messung des Nutzens der Videoüberwachung vgl. Büllesfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 58

³⁸ Schreiben vom 25.7.2002, Az. 44.1 - 1800/1

³⁹ Vgl. dazu auch grundsätzlich Weichert, 1999, Öffentliche Audio- und Videoüberwachung, Datenschutz Nachrichten, Heft 1, 4

⁴⁰ Bücking, 2002, Abschlussbericht zum Projekt „Videoschutz Ravensberger Park“ (Stand: 22.7.2002), Ziff. 3.2.3

gänzendes taktisches Element zu betrachten und darf nicht zu einem Abbau der personalen Präsenz führen. Optisch-technische Mittel müssen als ein Bestandteil in ein umfassend angelegtes polizeiliches Einsatzkonzept eingebunden werden. Eine schnelle und sichere vollzugspolizeiliche Zugriffsmöglichkeit ist bei erkennbarer Gefahr oder normwidrigen Verhaltens ebenso zu gewährleisten, wie die verstärkte Präsenz in benachbarten, nicht videoüberwachten Räumen.⁴¹ Ob dies im Rahmen des Normaldienstes auch bei personell gut ausgestatteten Dienststellen wie einer Polizeihauptwache möglich ist, erscheint zweifelhaft. Interventionskräfte müssen im Bedarfsfall zwingend schnell und mit Sicherheit zur Verfügung stehen, um das Gesamtkonzept nicht durch Unglaubwürdigkeit zu konterkarieren.

Zu Frage 6:

Wie definieren Sie den Begriff „Kriminalitätsbrennpunkt“? Nach welchen Kriterien sollte vor Ort entschieden werden?

Kriminalitätsbrennpunkte sind Örtlichkeiten mit einem deutlich erhöhten Gefährdungspotenzial für die öffentliche Sicherheit, weil aufgrund von vorliegenden Tatsachen davon auszugehen ist, dass dort zu bestimmten Zeiten Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben.⁴²

Die Einstufung als Kriminalitätsbrennpunkt hat restriktiv und für Kontrollinstanzen nachvollziehbar auf der Grundlage eines aussagekräftigen analytischen Lagebildes zu erfolgen. Gefahrenträchtige Umstände müssen sich in örtlicher und zeitlicher Hinsicht bereits konkretisiert haben und nach kriminalistischer Prognose andauern.⁴³

Zu Frage 7:

In der Debatte um Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist oft von Verdrängung der Kriminalität die Rede. Wie schätzen Sie die Verdrängungsproblematik hinsichtlich des überwachten Raums und angrenzender Gebiete aber auch insgesamt für ein Stadtgebiet und kriminalgeographischer Räume ein?

⁴¹ Ziercke, 2000, Videoüberwachung als Teil einer polizeilichen Sicherheitsstrategie? Der Kriminalist, 402; vgl. zu abgestimmten Maßnahmenbündel auch Müller, 2000, Nochmals: Die Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten in Leipzig, Die Polizei, 285 u. Ommert, 2001, Kameras helfen nur als Teil einer Gesamtstrategie, Polizei-heute, 106

⁴² Ziercke, 2000, Videoüberwachung als Teil der polizeilichen Sicherheitsstrategie? Der Kriminalist, 402; Schneider/Daub, 2000, Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei, 322

⁴³ Brenneisen/Wilksen, in: Schipper, 2003, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 4. Auflage, 180

Grundsätzlich besteht die Gefahr der bloßen Verdrängung von Kriminalität und anderen gefahrenträchtigen Erscheinungsformen, wenn für die Betroffenen in akzeptabler Entfernung attraktive Alternativen zur Verfügung stehen, die nicht vom Überwachungskonzept erfasst werden. Dies ist auch schlüssig zu begründen, da Videoüberwachung sicher keine Wirkung auf die inneren Einstellungen Einzelner hat. „...Sie ist kein neues elektronisches Erziehungs- und Besserungsgerät für Menschen.“⁴⁴

Die Verdrängungsproblematik muss daher konzeptionell durch korrespondierende Polizeipräsenz in nichtvideoüberwachten Räumen berücksichtigt werden. In jedem Fall ist dabei dem „Domino-Effekt“ einer sich selbst generierenden und flächendeckend ausbreitenden Videoüberwachung eine eindeutige Absage zu erteilen.⁴⁵

Zu Frage 8:

Ist aus Ihrer Sicht durch die Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten ein objektiver Sicherheitsgewinn für die Bevölkerung gegeben? Bedarf es eines vermehrten Personaleinsatzes, um mit dem Instrument der Videoüberwachung einen effektiven Schutz vor Straftaten zu bewirken? Könnte man nicht stattdessen verstärkte Streifengänge durchführen? Muss/kann der Überwachungsmonitor mit Personal besetzt werden und welcher Aufwand ist hierfür notwendig?

Die Videoüberwachung wird nur soweit sie Teil einer umfassenden Sicherheitsstrategie ist zu einem objektiven Sicherheitsgewinn führen können. Allerdings ist damit auch zwangsläufig ein vermehrter Personaleinsatz verbunden. Monitore sind ständig zu besetzen und Eingreifkräfte bereitzuhalten,⁴⁶ um im Bedarfsfall eine schnelle und sichere Reaktion zu ermöglichen. Kann dies nicht gewährleistet werden, verliert das Gesamtkonzept schnell an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz und kann letztlich sogar kontraproduktiv wirken.

Ein auf bloßer Abschreckungswirkung basierender Technikeinsatz vermag weder einen objektiven Sicherheitsgewinn zu erzielen, noch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. Im Gegenteil, im Einzelfall kann sich durch die öffentliche Diskussion sogar eine erhöhte Kriminalitätsfurcht einstellen. Die Aussage, „...die Video-

⁴⁴ Saeltzer, 2000, Die 13 Irrtümer über Videoüberwachung, DuD, 194

⁴⁵ Ziercke, 2000, Videoüberwachung als Teil der polizeilichen Sicherheitsstrategie? Der Kriminalist, 402; Saeltzer, 2000, Die 13 Irrtümer über Videoüberwachung, DuD, 194

⁴⁶ Vgl. dazu z.B. die vorläufige Dienstanweisung für den Modellversuch „Videoüberwachung im öffentlichen Raum an Kriminalitätsbrennpunkten“ in Mannheim v. 23.7.2001, Az. FES/1220.3

überwachung führt nur zu einer effektiveren Kriminalitätsbekämpfung, wenn sie Personalressourcen schont...⁴⁷ ist als irreführend zurückzuweisen.

Verstärkte Streifengänge sind sicher stets als Alternative zur Videoüberwachung in Betracht zu ziehen. Sie stellen allerdings ebenfalls kein Allheilmittel dar und erfordern, sollen sie wirkungsvoll sein, erhebliche personelle Anstrengungen.

Es soll daher noch einmal ein Plädoyer für ein Gesamtkonzept⁴⁸, zu dem natürlich auch der Einsatz von Polizeistreifen zählt, gehalten werden.

Zu Frage 9:

Wie sollen Aufzeichnungsregeln und Löschungsfristen aussehen?

Beim Einsatz der Videotechnik ist die Notwendigkeit einer Bildaufzeichnung im konkreten Einzelfall nicht in Frage zu stellen. Allerdings sollte dabei die größere Eingriffsqualität der Maßnahme bereits legislatorisch Berücksichtigung finden und an enge Voraussetzungen geknüpft werden.

Hinsichtlich der Speicherdauer gilt der Grundsatz, dass sie im Interesse der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen so kurz wie möglich zu halten ist, andererseits aber auch noch die polizeiliche Auswertung z.B. bei nachträglich angezeigten Normverletzungen zulassen muss.⁴⁹

Anzustreben ist eine korrespondierende Regelung mit dem allgemeinen Datenschutzrecht.⁵⁰ Dabei ist die Grundregel voranzustellen, dass Daten unverzüglich gelöscht werden müssen, wenn sie zur Erreichung des Zwecks nicht mehr erforderlich sind oder schutzwürdige Interessen der Betroffenen einer weiteren Speicherung entgegenstehen.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Zeitraum von einem Monat ist in der Gesamtschau⁵¹ der polizeirechtlichen Regelungen in Bund und Ländern noch akzeptabel, sollte allerdings keinesfalls weiter ausgedehnt werden.

⁴⁷ Bücking, 2002, Abschlussbericht zum Projekt „Videoschutz Ravensberger Park“ (Stand: 22.7.2002), Ziff. 7

⁴⁸ Schneider/Daub, 2000, Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei, 322; Ziercke, 2000, Videoüberwachung als Teil einer polizeilichen Sicherheitsstrategie? Der Kriminalist, 402; Ommert, 2001, Kameras helfen nur als Teil einer Gesamtstrategie, Polizeitheute, 106

⁴⁹ Weichert, 2000, Rechtsfragen der Videoüberwachung, DuD, 662; Schneider/Daub, 2000, Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei, 322

⁵⁰ Vgl. § 6b V BDSG, § 29b II LDSG NW

⁵¹ Büllesfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 159 (Speicherfrist ist zwischen 48 Stunden und 2 Monaten festgeschrieben)

IV. Zum Abschluss

Die Videoüberwachung kann im konkreten Einzelfall eine gute und sinnvolle Ergänzung des hoheitlichen Einsatzrepertoires darstellen, wenn sie in eine umfassende Sicherheitsstrategie eingebunden ist. Es kann sich im Einzelfall anbieten, neuralgische Kriminalitäts- und Gefahrenbrennpunkte offen durch den Einsatz optisch-technischer Mittel zu überwachen, wenn die Maßnahme Bestandteil eines Gesamtkonzeptes ist und nicht zu einer bloßen Verdrängung der Kriminalität führt. Eine sinngebende Abschreckungswirkung an Kriminalitätsbrennpunkten erfordert stets auch gleichzeitig eine erhöhte Polizeipräsenz in benachbarten, nicht videoüberwachten und für die Betroffenen ebenfalls attraktiven Bereichen und ist damit personalintensiv. In konzertierten Aktionen ist eine klare Sicherungslinie zu definieren und der Bevölkerung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit überzeugend zu vermitteln.

Neben der Schaffung normenklarer und unmittelbar an der tatsächlichen Eingriffqualität ausgerichteter Ermächtigungen für die Verwaltung, sind schließlich eine wertorientierte Verankerung der Videoüberwachung in der Gesellschaft, die Übernahme ethischer Verantwortung und die dem Freiheitsgedanken der Verfassung entsprechende Selbstbeschränkung erforderlich. Technik darf das demokratische Wertesystem nicht einseitig beeinflussen. Eine umfassende Videoüberwachung führt zwangsläufig zu einem Spagat zwischen Freiheit und Sicherheit.⁵² Dauermaßnahmen und angestrebtem Flächendruck sind daher ebenso eine eindeutige Absage zu erteilen wie konzeptionell isolierten Maßnahmen und dem perfiden Argument „...wer nichts zu verbergen hat, braucht auch nichts zu befürchten und kann sich mit offenem Visier dem Staat entgegenstellen...“. Thesen dieser Art haben, unabhängig von aktuellen Bedrohungsszenarien, im freiheitlichen Staat des Grundgesetzes nichts zu suchen.

⁵² Kniessel, 1996, Innere Sicherheit und Grundgesetz, ZRP, 482; Weichert, 2000, Rechtsfragen der Videoüberwachung, DuD, 662; Roos, 2002, Nichts geht mehr ohne Kamera, Kriminalistik, 464; Brenneisen, 2002, Datenschutz aus Sicht der Polizei, PVT, 98; Büllesfeld, 2002, Polizeiliche Videoüberwachung, 74; Hoffmann-Riem, 2002, Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, ZRP, 497