

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ IN BADEN-WÜRTTEMBERG

An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



70178 Stuttgart, 3. Januar 2003  
Marienstraße 12  
Telefon (0711) 61 55 41 - 10

**Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes, Drs. 13/2854**  
**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/2280**

**Dortiges Schreiben vom 5.12.2002, Gz. I. 1**

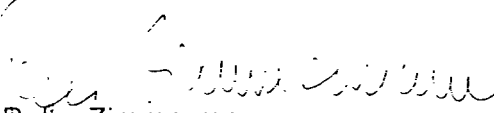
**Anlage: 1**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für das o.a. Schreiben vom 5. Dezember 2002 danke ich. An dem auf den 16. Januar 2003 im Düsseldorfer Landtag terminierten Sachverständigengespräch zu der in den o.g. Gesetzentwürfen angesprochenen Problematik der polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze kann ich wegen anderer, schon länger eingegangener Verpflichtungen leider nicht teilnehmen.

Meine Stellungnahme zu den Fragen der polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze habe ich in der Anlage beigefügt. Von einer Äußerung zur Frage 5 des Fragenkatalogs habe ich abgesehen, weil mir die darin angesprochene Auswertung des Modellversuchs Videoüberwachung "Ravensberger Park" in Bielefeld nicht vorliegt und auch sonst nicht bekannt ist.

Mit freundlichen Grüßen

  
Peter Zimmermann

**Stellungnahme  
des  
Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg**

**zu den Fragen 1 und 2 bis 4 sowie 6 bis 9 des Fragenkatalogs zur Anhörung von Sachverständigen nach § 31 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 13/2854**

---

**Zu Frage 1**

Die in dieser Frage angesprochene Kritik sieht in der Aufzeichnungs- und Verwendungsregelung des Absatzes 2 des § 15a des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) und in der Unterrichtsregelung des Absatzes 3 des § 15a PolG NRW einen unzulässigen Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (GG). Nach § 15a Abs. 2 PolG NRW können Bilder, die bei einer polizeilichen Videoüberwachung im Sinne von Absatz 1 dieser Vorschrift angefallen sind, nur bei Vorliegen eines Verdachts "einer begonnenen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat (von erheblicher Bedeutung) aufgezeichnet" und "nur für die Verfolgung von Straftaten (von erheblicher Bedeutung) verwendet werden". Nach § 15a Abs. 3 PolG NRW ist die betreffende Person zu unterrichten, wenn die aufgezeichneten Daten ihr zugeordnet und verarbeitet werden.

Diese Regelungen stehen in der Tat nicht ganz zu Unrecht in der Kritik. Die Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, der u. a. das gerichtliche Verfahren unterfällt, umfasst nämlich die Gesamtheit der Rechtsnormen über die verfahrensmäßige Behandlung von Angelegenheiten durch die Gerichte. Die Kompetenz für das gerichtliche Verfahren erstreckt sich dabei nicht nur auf das eigentliche Gerichtsverfahren und auf die weitere Durchsetzung der dort getroffenen Entscheidungen, sondern auch auf das unmittelbare Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens. Darunter fällt auch die Regelung über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Ermittlungsverfahren. Hierbei bedarf es einer Abgrenzung gegenüber der Länderkompetenz für das Polizeirecht. Die Regelungskompetenz des Bundes ist insoweit gegeben, als es um die Verhinderung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten geht. Es muss sich dabei aber immer um Fälle handeln, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass bestimmte strafbare Handlungen geplant, begangen werden oder begangen worden sind. Als dahingehende Regelungen können die Absätze 2 und 3 des § 15a PolG NRW angesehen werden, wenn man mit der erwähnten

Kritik allein aus dem Wortlaut der Verwendungsregelung des Absatzes 2 des § 15a PolG NRW den Schluss zieht, dass Zweck der Aufzeichnung allein die Strafverfolgung ist. Dann kann in der Tat davon gesprochen werden, dass neben der Vorschrift des § 100c Abs. 1 Nr. 1 a der Strafprozessordnung (StPO) über die Herstellung von Lichtbildern und Bildaufzeichnungen für Zwecke der Strafverfolgung, die sich auch auf Videoaufzeichnungen erstreckt, und neben der Vorschrift des § 101 StPO über die Benachrichtigung von Personen, denen die aufgezeichneten Videobilder zugeordnet und deren Daten verarbeitet worden sind, für parallele landesrechtliche Befugnisnormen kein Platz mehr ist.

Komplizierter liegen die Dinge bei der Frage, wie es sich in dieser Hinsicht mit der mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen beabsichtigten Neufassung des Absatzes 2 des § 15a PolG NRW verhält (wobei diese Vorschrift nur im Zusammenhang mit dem ebenfalls neu formulierten Absatz 1 des § 25a PolG NRW zu bewerten ist). Danach dürfen bei einer zum Zwecke der Verhütung von Straftaten eingerichteten polizeilichen Videoüberwachung aufgezeichnete Bilder höchstens für die Dauer von einem Monat gespeichert werden, es sei denn, sie werden zur Verfolgung von Straftaten benötigt oder Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass eine Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist. Hierzu ist Folgendes zu sagen:

Die Gesetzgebungskompetenz für das allgemeine Polizeirecht liegt gemäß Art. 30, 70 GG bei den Ländern. Dabei umfasst nach herkömmlichem Verständnis die Gefahrenabwehr auch die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten. Zum Teil ist das - wie beispielsweise in § 1 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW - ausdrücklich so geregelt. In anderen Polizeigesetzen wird die Polizei wie etwa in § 20 des Polizeigesetzes für Baden-Württemberg (PolG BW) zumindest ermächtigt, zu diesem Zweck zu handeln. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ist eine Tätigkeit mit unterschiedlichen Zielrichtungen. Sie dient einerseits im Vorfeld der (konkreten) Gefahr der Verhinderung von Schäden an Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit, die durch mögliche Straftaten verursacht werden (sog. allgemeine Verhinderungsvorsorge). Andererseits hat sie zum Ziel, durch die Erhebung, Speicherung und sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten Vorsorge zu treffen, dass mögliche zukünftige Straftaten schnell und erfolgreich aufgeklärt werden können (sog. allgemeine Verfolgungsvorsorge). Die Tätigkeit im Vorfeld einer Straftat setzt weder eine bereits begangene Straftat noch einen zureichenden Tatverdacht voraus.

Dass die allgemeine Verhinderungsvorsorge der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfällt, dürfte wohl nahezu unbestritten sein. Maßnahmen zu diesem Zweck erfolgen zum Schutz der Rechtsordnung und damit zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Wesentlich kontroverser wird hingegen der Bereich der allgemeinen Verfolgungsvorsorge diskutiert. Unter der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten wird die vorsorgende Bereitstellung von sächlichen Hilfsmitteln für die Wahrnehmung der Aufgaben verstanden, die der Polizei hinsichtlich der Erforschung und Aufklärung von Straftaten zu-

gewiesen sind. Dabei werden der Polizei in einem Zeitpunkt Datenerhebungen gestattet, in dem wegen Fehlens zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für eine Straftat Maßnahmen zur Strafverfolgung (noch) nicht zulässig sind. Die wohl überwiegende Meinung ordnet diesen Bereich der Prävention und damit der Regelungskompetenz der Länder zu. Zunehmend betonen jedoch immer mehr Stimmen den Sachzusammenhang mit dem Strafverfahren und ordnen die allgemeine Verfolgungsvorsorge der konkurrierenden Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für die Strafprozessordnung zu.

Nach alledem obliegt dem Landesgesetzgeber die Kompetenz, Regelungen über die Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel zur Verhütung von Straftaten zu treffen, weil die Verhütung von Straftaten seit jeher präventiv-polizeiliche Aufgabe ist. Der Landesgesetzgeber ist demzufolge auch befugt, Regelungen zu der Frage zu treffen, wie lange mit solchen Mitteln zu Zwecken der Verhütung von Straftaten erhobene Daten höchstens gespeichert werden. Demzufolge dürfte aus kompetenzrechtlichen Überlegungen weder etwas gegen die in Absatz 2 des § 15a des Gesetzentwurfs der Landesregierung enthaltene Verweisung auf Absatz 1 des § 15a PolG NRW noch etwas gegen die vorgesehene Regelung einer Höchstdauer für die Speicherung der mit optisch-technischen Mitteln gewonnenen Daten einzuwenden sein. Folgt man der oben beschriebenen, vorherrschenden Auffassung, die nicht nur die allgemeine Verhütungsvorsorge, sondern auch die allgemeine Verfolgungsvorsorge der polizeilichen Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zuordnet, steht dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz auch in der Frage zu, ob und unter welchen Voraussetzungen mit optisch-technischen Mitteln zu Zwecken der Verhütung von Straftaten erhobene Daten von der Polizei zu Zwecken der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten gespeichert werden dürfen. So gesehen bestehen aus kompetenzrechtlicher Sicht gegen die in Absatz 2 des § 15a des Gesetzentwurfs der Landesregierung vorgesehene Regelung für die Speicherung von nach § 15a Abs. 1 PolG NRW gewonnenen Daten für Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten keine Bedenken. Dies gilt auch für die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Verwendungsregelung, nach der die nach § 15a Abs. 1 PolG NRW gewonnenen Daten über die vorgesehene Höchstfrist von einem Monat hinaus weiter gespeichert werden dürfen, sofern sie zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden. Ein unzulässiger Eingriff in das Strafverfahrensrecht kann darin nicht gesehen werden. Die beabsichtigte Regelung betrifft nicht das Ermittlungsverfahren im Sinne der §§ 152, 163 StPO. Sie regelt vielmehr die Frage, unter welchen Voraussetzungen die für die präventiv-polizeiliche Aufgabe der Verhütung von Straftaten durch den Einsatz optisch-technischer Mittel erhobenen Daten auch für die repressiv-polizeiliche Aufgabe der Verfolgung von Straftaten verwendet werden dürfen. Auch dies muss der Landesgesetzgeber ausdrücklich regeln. Eine Speicherung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten darf nämlich grundsätzlich nur zu dem Zweck erfolgen, zu dem die Daten erhoben worden sind. Will der Gesetzgeber Ausnahmen von diesem Grundsatz zulassen, muss er

dies ausdrücklich regeln. Hierbei sind die großen polizeilichen Aufgabengebiete Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Vorbeugung weiter zu spezifizieren.

### **Zu den Fragen 2 bis 4 und 6 bis 9**

Mit der polizeilichen Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte, wie sie mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung beabsichtigt ist, sind gravierende Risiken für das Grundrecht auf Datenschutz verbunden. Moderne Videokameras haben ständig alle Personen im Blick, die sich in dem kameraüberwachten Bereich aufhalten. Dabei wird nicht nur deren Anwesenheit an einer bestimmten Örtlichkeit registriert, sondern auch wie sie sich dabei geben, wie sie gekleidet sind, was sie dabei haben, mit wem sie sich dort aufhalten, wie sie sich etwaigen Begleitern oder Begleiterinnen gegenüber verhalten und ob ihr Auftreten in ein bestimmtes Raster passt oder nicht. Videobilder lassen sich mit Hilfe eingebauter Zoom-Objektive bis ins Detail vergrößern und über schon heute vorhandene Bildvergleichssysteme auswerten. Angesichts der sich ständig weiterentwickelnden Auswertungstechnik lassen sich die Verwendungsmöglichkeiten der Videobilder kaum abschätzen. Hinzu kommt: Von einer Videoüberwachung, wie sie mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung ermöglicht werden soll, werden unterschiedslos sämtliche Personen, die in den Bereich der Videokameras kommen, erfasst, und damit ganz überwiegend völlig unverdächtige Personen gezielt durch den Staat ins Visier genommen. Erfassung, Übertragung und Aufzeichnung der Videobilder sind in der Regel für sie nicht durchschaubar. Sie können die durch die ständig fortschreitende Technik geschaffenen Bearbeitungs- und Verwendungsmöglichkeiten der aufgenommenen Bilder weder abschätzen noch überblicken. Die daraus resultierende Ungewissheit erzeugt einen latenten Anpassungsdruck. Wer sich nämlich unter Beobachtung wähnt oder tatsächlich unter Beobachtung steht, verhält sich anders als sonst. Er versucht eine Rolle zu spielen, vermeidet dies oder inszeniert jenes, übt erwünschte, vermeintlich oder tatsächlich verlangte Verhaltensmuster ein und verinnerlicht sie am Ende sogar unbemerkt. Damit liegen die mit einer polizeilichen Videoüberwachung einhergehenden Fragen offen: Soll angesichts dieser Auswirkungen und der mit einer Videoüberwachung verbundenen gravierenden Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht vieler völlig unverdächtigter Personen eine Videoüberwachung überhaupt zugelassen werden? Muss sich wirklich jedermann gefallen lassen, dass auf öffentlichen Straßen und Plätzen sozusagen das elektronische Weitwinkelauge der Polizei ständig auf ihn gerichtet ist, ohne dass irgendein Verdacht einer strafbaren Handlung oder einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegen ihn besteht? Ist es nicht geradezu paradox, dass von einer polizeilichen Videoüberwachung, die - wie ihre Befürworter gerne betonen - denjenigen gelten soll, die die Sicherheit öffentlicher Straßen und Plätze beeinträchtigen, tatsächlich jedoch ganz überwiegend völlig unbescholtene und völlig rechtstreue Bürger betroffen werden? Kann eine Videoüberwachung nicht dazu führen, dass der Argwohn gegen nicht-überwachte Bereiche steigt und die Videoüberwachung damit letztendlich ge-

rade dem Misstrauen in die Sicherheit öffentlicher Plätze Vorschub leistet, dem sie eigentlich entgegenwirken soll? Fragen über Fragen also, die im Gesetzentwurf der Landesregierung nicht angesprochen und auch andernorts - soweit ersichtlich - bei der Regelung der polizeilichen Videoüberwachung nicht debattiert worden sind.

Die polizeiliche Videoüberwachung erfordert, will man sie angesichts der beschriebenen Auswirkungen für das Grundrecht auf Datenschutz im überwiegenden Allgemeininteresse überhaupt zulassen, eine klare rechtliche Regelung. Die Polizei benötigt nämlich eine gesetzliche Legitimation nicht nur dann, wenn sie jemanden kontrollieren, durchsuchen oder festhalten will, sondern auch dann, wenn sie über Bürger Informationen sammelt, speichert oder sonst verarbeitet, weil sie dadurch in das Grundrecht der Bürger auf Datenschutz eingreift. Bei der Schaffung einer gesetzlichen Regelung für die polizeiliche Videoüberwachung sind aus der Sicht des Datenschutzes vor allem folgende Punkte zu beachten:

- Eine gesetzliche Regelung der Videoüberwachung muss klipp und klar sagen, zu welchem Zweck die Polizei Videokameras aufstellen und unter welchen Voraussetzungen dies geschehen darf. Eine Regelung, die die mit der Videoüberwachung einhergehenden Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz ermöglicht, ohne sie an bestimmte Voraussetzungen zu binden, wäre zumindest problematisch. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann allenfalls die Beobachtung einzelner Straßen und Plätze oder anderer öffentlich zugänglicher Orte, an denen wiederholt nicht unerhebliche Straftaten begangen worden sind, für eine polizeiliche Videoüberwachung in Frage kommen, soweit und solange tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass dort weitere Straftaten dieser Art begangen werden und dass mit der Videoüberwachung eine Präventionswirkung erreicht werden kann.
- Es muss eine differenzierte Abstufung zwischen Übersichtsaufnahmen, dem gezielten Beobachten einzelner Personen, dem Aufzeichnen von Bilddaten und dem Zuordnen dieser Daten zu bestimmten Personen stattfinden. Mit der Aufzeichnung von Bildern und der Zuordnung aufgezeichneter Bilder zu Personen geht nämlich ein viel gravierender Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz einher als mit dem gezielten Beobachten und das gezielte Beobachten bewirkt wiederum einen stärkeren Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht als eine Übersichtsaufnahme.
- Die Videoüberwachung muss offen erfolgen und für die Betroffenen deutlich erkennbar sein. Nur eine derart durchgeführte Videoüberwachung kann zur beabsichtigten Steigerung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung beitragen sowie die mit ihr verfolgte präventive Wirkung erreichen und damit dem Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung tragen. Hinzu kommt: Die Bürger gehen in einem kameraüberwachten Bereich zu Recht von einem jederzeitigen und schnellen Eingreifen der Polizei aus. Dies erfordert eine ständige Überwachung der Videoaufnahmen und eine schnelle Reaktion der Polizei auf erkannte Gefahrensituationen und Straftaten. Nur wenn dies auch in der Praxis gewährleistet ist, kann eine Videoüberwachung dem von ihren Befürwortern gerne in

den Vordergrund gestellten Schutzzweck gerecht werden.

- Eng mit der Erkennbarkeit der Videoüberwachung hängt das Gebot der Unterrichtung identifizierter Personen über die Verarbeitung ihrer Daten zusammen.
- Werden Videobilder aufgezeichnet, muss ihre Löschung binnen kurzer Frist erfolgen. Dies gebietet der Umstand, dass bei jedem Einsatz der Videotechnik immer auch eine Vielzahl von Personen, die völlig unbescholten sind und mit dem der Aufzeichnung zugrunde liegenden Vorgang überhaupt nichts zu tun haben, mit all ihren an den Tag gelegten Verhaltensweisen in den Blickpunkt der Kameras geraten.
- Die getroffenen Videoüberwachungsmaßnahmen müssen in regelmäßigen Abständen auf ihre Erforderlichkeit und auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Bei negativem Ergebnis sind die Überwachungsmaßnahmen unverzüglich einzustellen.

Legt man diese Maßstäbe an den Gesetzentwurf der Landesregierung an, fällt eine merkwürdige Inkongruenz zwischen der Gesetzesbegründung auf der einen Seite und dem beabsichtigten Gesetzestext auf der anderen Seite auf. Der Gesetzesbegründung zufolge soll eine Videoüberwachung nur an Kriminalitätsbrennpunkten stattfinden; die Videoüberwachung soll offen zum Einsatz kommen und so organisiert werden, dass sie die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung wirksam unterstützt. Der Wortlaut der beabsichtigten Regelungen spricht jedoch eine andere Sprache:

Der Begriff des Kriminalitätsbrennpunktes zieht sich zwar wie ein roter Faden durch die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung und die darin enthaltenen Ausführungen zur Notwendigkeit des Gesetzesvorhabens. Im Gesetzestext selbst wird dieser Begriff indes nicht erwähnt, geschweige denn definiert. Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Regelung stellt vielmehr allein darauf ab, dass an den Orten wiederholt Straftaten begangen wurden. Sie sagt auch nichts dazu, welcher Art diese Straftaten sein müssen. Eine solche Regelung ginge zu weit. Die polizeiliche Videoüberwachung soll - wie die Entwurfsbegründung betont - in erster Linie der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten im öffentlichen Raum, mithin also der Verhütung der typischen Straßenkriminalität dienen. Deshalb sollte sie wenigstens auf solche öffentlichen Plätze beschränkt werden, an denen wiederholt Straftaten der Straßenkriminalität von nicht unerheblicher Bedeutung begangen worden sind und bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort weitere Straftaten dieser Art zu erwarten sind. Der Umstand, dass dort (irgendwelche) Straftaten begangen worden sind, kann die polizeiliche Videoüberwachung des betreffenden öffentlich zugänglichen Orts nicht rechtfertigen. Damit die in der Begründung des Gesetzentwurfs enthaltene Zusicherung, dass die Videoüberwachung auf tatsächliche Kriminalitätsbrennpunkte beschränkt bleiben und insbesondere eine flächendeckende Videoüberwachung aller belebten Plätze vermieden werden muss, wirklich zum Tragen kommt, ist eine gesetzliche Definition des Begriffs des Kriminalitätsbrennpunkts unerlässlich. Als Kriminalitätsbrennpunkt kann nur ein öffentlich zugänglicher Raum in Frage kommen, an dem

nach Auswertung lokaler Kriminalitätslagebilder ein erhöhtes Gefährdungspotential für die öffentliche Sicherheit besteht, weil dort Straftaten von nicht unerheblicher Bedeutung begangen werden. Der Ort muss sich dabei in seiner Kriminalitätsbelastung deutlich von anderen Orten abheben. Wesentliche Grundlage für die Einstufung eines Ortes als Kriminalitätsbrennpunkt müssen Straftaten bilden, die typischerweise zur Straßenkriminalität zählen.

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung beabsichtigte Regelung schreibt weder vor, welche Polizeidienststelle eine Videoüberwachung anordnen kann, noch wie die Anordnung zu erfolgen hat. Die Anordnung einer polizeilichen Videoüberwachung sollte jedoch Sache des Leiters eines Polizeipräsidiums sein und schriftlich erfolgen. In der Anordnung sind die Gründe für die polizeiliche Videoüberwachung und das Einsatzziel anzugeben. Dabei sind die Gefahren für die öffentliche Sicherheit und die sie begründenden tatsächlichen Anhaltspunkte anhand spezieller, örtlicher Kriminalitätslagebilder unter besonderer Berücksichtigung der Straßenkriminalität und anderer Straftaten, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung an dem betreffenden Ort besonders beeinträchtigen, konkret darzulegen. Dazu gehören notwendigerweise sowohl nähere Angaben über die bisherigen Geschehnisse an dem betreffenden Ort und deren Bedeutung für dessen Einstufung als Kriminalitätsbrennpunkt wie auch eine Prognose darüber, inwiefern es an diesem Ort weiterhin zu solchen Straftaten kommen wird und weshalb die Videoüberwachung zur Verhütung dieser Straftaten erforderlich ist. Selbstverständlich ist die Anordnung einer Videoüberwachung - wovon im Gesetzentwurf der Landesregierung jedoch ebenfalls nicht die Rede ist - zu befristen.

Die beabsichtigte Regelung schreibt weder vor, dass Polizeibeamte die Videobilder ständig live am Überwachungsmonitor verfolgen müssen, noch verlangt sie, dass eine ständige Einsatzbereitschaft der Polizei garantiert ist. Mit ihrem Wortlaut wäre eine Aufzeichnung der Videobilder durchaus vereinbar, ohne dass die Polizei einen Blick darauf geworfen hat. Bei einer solchen Verfahrensweise könnte aber keinesfalls davon gesprochen werden, dass die polizeiliche Videoüberwachung zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung an einem Kriminalitätsbrennpunkt beiträgt. Eine andere Frage ist, ob eine polizeiliche Videoüberwachung tatsächlich zu einem Rückgang der Kriminalität oder nur zu einer Verdrängung der Kriminalität führt. Zwar wird bei fast jeder Gelegenheit, bei der es um die polizeiliche Videoüberwachung geht, darauf verwiesen, wie stark die Kriminalität auf dem Leipziger Bahnhofsvorplatz zurückgegangen ist, seit die Polizei dort mit Videokameras das Geschehen beobachtet. Auch der Gesetzentwurf der Landesregierung macht sich diese Sicht der Dinge zu Eigen, ohne nähere Umstände oder einschlägige Untersuchungen zu benennen, die die Annahme belegen, dass die Videoüberwachung tatsächlich zu einer Reduzierung der Kriminalität führt. Auch bleibt der Umstand, dass die Erfolgsmeldungen über die polizeiliche Videoüberwachung des Leipziger Bahnhofsvorplatzes auf der Kriminalstatistik beruhen, deren Validität in den letzten Jahren wiederholt in Frage gestellt

worden ist, ebenso unerwähnt wie die Tatsache, dass nach Darstellung der Polizei gerade die offene Rauschgiftanbieterszene in Leipzig auf die polizeiliche Videoüberwachung in besonderem Maße reagiert und sich auf die Stadt verteilt hat. Stattdessen wären objektive, wissenschaftlich abgesicherte Befunde notwendig; solche Untersuchungen polizeilicher Videoüberwachungsmaßnahmen gibt es soweit ersichtlich derzeit jedoch nicht. Dabei wären Verdrängungs- und Gewöhnungseffekte ebenso zu erforschen wie die soziologischen Auswirkungen, die mit einer solchen Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze einhergehen. Zu untersuchen wäre dabei auch, wie eigentlich solche Angsträume in einer Stadt entstehen können, die es mit Hilfe der Videoüberwachung zu beseitigen gilt, und ob die Polizei tatsächlich rechtzeitig kommt, wenn etwas passiert.

Dürfen die Videokameras nur laufen, wenn tatsächlich Polizeibeamte am Überwachungsmonitor sitzen und die Geschehnisse vor Ort im Blick haben, besteht für eine unterschiedslose, permanente Aufzeichnung der Videobilder rund um die Uhr keine Notwendigkeit. Von einer permanenten Aufzeichnung der Videobilder rund um die Uhr, wie sie der Gesetzentwurf der Landesregierung ermöglichen will, wären ganz überwiegend völlig unverdächtige Personen mit allen ihren Verhaltensweisen betroffen, die sie an den videoüberwachten Örtlichkeiten fremden Personen oder ihren Begleitern gegenüber an den Tag gelegt haben. Sie und nicht die Personen, denen die Polizei zur Bekämpfung der Straßensriminalität erklärtermaßen mit der Videoüberwachung auf den Leib rücken will, würden zu Hauptdarstellern auf den polizeilichen Videofilmen avancieren. Mit einer solchen Aufzeichnung würde ein ganz gravierender Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz vieler völlig unbescholtener Bürgerinnen und Bürger einhergehen. Eine Aufzeichnung sollte deshalb - wie dies § 15a des geltenden Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen vorsieht - nur zugelassen werden, wenn der Polizeibeamte am Überwachungsmonitor ein Geschehen sieht, das ihm Veranlassung für die Annahme des Verdachts einer Straftat gibt.

Nicht akzeptabel, weil mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren, ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Speicherfrist von einem Monat. Für die Notwendigkeit einer derart langen Speicherfrist ist im Gesetzentwurf nichts dargetan; dafür ist auch sonst nichts ersichtlich. Eine derart lange Speicherung der bei einer polizeilichen Videoüberwachung aufgezeichneten Bilder ist zur Aufgabenerfüllung der Polizei nicht erforderlich. Nach baden-württembergischem Polizeirecht sind solche Aufzeichnungen spätestens nach 48 Stunden zu löschen.

### **Das Fazit**

Aus alledem ergibt sich zusammengefasst für die in dem Fragenkatalog aufgelisteten Fragen Folgendes:

Zu Frage 1

Durchgreifende Bedenken bestehen gegen die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung beabsichtigte Neufassung des Absatzes 2 des § 15a PolG NRW aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht. Der Landesgesetzgeber kann nach Art. 30, 70 GG nicht nur Regelungen über die Erhebung personenbezogener Daten durch den Einsatz optisch-technischer Mittel zur Verhütung von Straftaten, sondern auch zur Verwendung dieser Daten treffen.

#### Zu Frage 2

Bei dem Gesetzentwurf der Landesregierung fällt bei der beabsichtigten Regelung der polizeilichen Videoüberwachung eine merkwürdige Inkongruenz zwischen Gesetzestext und Gesetzesbegründung auf. Insbesondere ist entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung die polizeiliche Videoüberwachung nicht wirklich auf Kriminalitätsbrennpunkte beschränkt, sondern bereits an Orten möglich, an denen es wiederholt zu Straftaten gekommen ist. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Frist von einem Monat ist für die Speicherung der aufgezeichneten Videobilder erheblich zu lang. Die Notwendigkeit für die permanente Aufzeichnung der Videobilder rund um die Uhr ist nicht dargetan, dafür ist auch sonst nichts ersichtlich. Gesicherte Erfahrungen mit der in Baden-Württemberg praktizierten Videoüberwachung sind hier bislang nicht bekannt.

#### Zu Frage 3

Die Entwurfsbegründung geht offenbar davon aus, dass die Aufzeichnung der Videobilder zur Gefahrenabwehr dienlich ist; Näheres dazu ergibt sich aus der Entwurfsbegründung indes nicht. Dass aufgezeichnete Videobilder für Maßnahmen der Gefahrenabwehr hilfreich sein können (z. B. für die Vorbereitung längerfristiger Platzverweise), wird sich jedoch nicht völlig in Abrede stellen lassen.

#### Zu Frage 4

Mit der im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehenen Regelung lässt sich die in der Entwurfsbegründung gegebene Zusicherung, dass die polizeiliche Videoüberwachung auf tatsächliche Kriminalitätsbrennpunkte beschränkt bleibt, nicht einhalten. Mit ihr wird der Polizei die Befugnis zur Videoüberwachung nicht nur an solchen Brennpunkten, sondern bereits dann eingeräumt, wenn an einem öffentlich zugänglichen Ort Straftaten begangen worden sind; im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist diese Regelung als bedenklich anzusehen.

#### Zu Frage 6

In § 15a sollte der Gesetzgeber regeln, was unter einem Kriminalitätsbrennpunkt zu verstehen ist. Als ein solcher Brennpunkt kann nur ein Ort angesehen werden, der sich in seiner Kriminalitätsbelastung mit Delikten der Straßenkriminalität und anderen nicht unerheblichen Straftaten, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig beeinträchtigen, von anderen Orten deutlich abhebt.

## Zu Frage 7

Dass mit einer polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze eine Verdrängung der Kriminalität einhergeht, ist unbestritten. Um die Frage beantworten zu können, ob angesichts dieser Tatsache die mit einer polizeilichen Videoüberwachung verbundenen Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz im überwiegenden Allgemeininteresse überhaupt gerechtfertigt sind, ist eine objektive wissenschaftliche Evaluierung solcher Maßnahmen notwendig.

## Zu Frage 8

Die Bürger gehen in kameraüberwachten Bereichen zu Recht von einem jederzeitigen, raschen Eingreifen der Polizei aus. Nur wenn sichergestellt ist, dass dies auch tatsächlich geschieht, kann der vom Gesetzentwurf prognostizierte Sicherheitsgewinn erreicht werden. Deshalb müssen Polizeibeamte ständig am Überwachungsmonitor sitzen und das Geschehen an den kameraüberwachten Orten live verfolgen.

## Zu Frage 9

Für eine permanente Aufzeichnung der Videobilder rund um die Uhr, wie sie der Gesetzentwurf der Landesregierung zulassen will, gibt es keine Notwendigkeit. Eine Aufzeichnung sollte vielmehr nur zugelassen werden, wenn der Polizeibeamte am Überwachungsmonitor ein Geschehen sieht, das ihm Veranlassung zu der Annahme eines Verdachts einer Straftat gibt. Die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Speicherfrist ist deutlich zu lang. Dass eine viel kürzere Speicherfrist ausreicht, belegt beispielsweise die Regelung im Polizeigesetz für Baden-Württemberg.