

Der Polizeipräsident

40219 Düsseldorf, 8. Januar 2003
Jürgensplatz 5-7
Tel.: 0211/870-2000
Fax: 0211/870-2020

Herrn
Präsident des Landtags NRW
Ulrich Schmidt
Platz des Landtages 1

40211 Düsseldorf



**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/2854
Anhörung von Sachverständigen nach § 31 GO LT NRW**

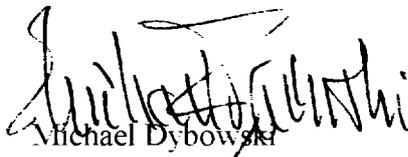
Sehr geehrter Herr Schmidt.

wunschgemäß übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes der Landesregierung, Drucksache 13/2854.

Wegen der Kürze und Knappheit der mir neben meinem Amt und infolge eines kurzen Urlaubs über Weihnachtstage und Jahreswechsel zu Verfügung gestandenen Zeit konnte ich nur die wesentlichsten Aspekte ansprechen.

Eine persönliche Teilnahme am 16.1.2003 ist mir wegen eines schon vor vielen Wochen festgelegten Klausurtermines mit den Führungskräften des höheren Dienstes meiner Behörde leider nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen


Michael Dybowski
Polizeipräsident

Polizeipräsident Michael Dybowski, Düsseldorf

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung "Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes" vom 31.7.2002
Drucksache 13/2854

Generelle und verfassungsrechtliche Problematik des § 15 a Reg.-Entw. PolG NRW

Mit dem neuen, ändernden Reg.-Entwurf des § 15 a PolG NRW soll der Polizei künftig erlaubt werden, einzelne durch Straftaten indizierte und Straftaten begünstigende öffentlich zugängliche Orte zur Verhütung von Straftaten mittels Bildübertragung beobachten und diese übertragenen Bilder unter bestimmten weiteren Voraussetzungen aufzeichnen zu können (Abs. 1 S. 1).

Gegenüber der bisher geltenden Befugnis sollen künftig also Straftaten allgemein solche Beobachtungsorte indizieren können und nicht – wie bisher (15 a Abs. 4 i.V.m. § 8 Abs. 3 PolG NRW i.d.F. v. 9.5.2000) – nur Verbrechen oder gewerbs-, bandenmäßig oder sonstwie organisiert begangene Vergehen. Mit der beabsichtigten neuen Regelung würde die Eingriffsschwelle für die Videobeobachtung von einzelnen Örtlichkeiten durch die Polizei erheblich herabgesenkt.

Ziel-unscharf – und so verharmlosend – spricht der Reg.-Gesetzentwurf von Orten, die beobachtet werden sollen. Doch in den Fokus der polizeilichen Beobachtung sollen weniger Bauten, Straßenabschnitte, Straßenecken oder Plätze gezogen werden als Menschen, Personen, die sich an solchem Ort aufhalten oder ihn passieren. Menschen, die nur im Ausnahmefall als Straftatverdächtige in Betracht kämen.

Damit trifft solche wahllose polizeiliche Videobeobachtung jedermann ohne eigene, das heißt selbst zu vertretende = anrechenbare Nähe zu einem konkreten Fall der Rechtsnot. Denn mit den Straftaten, die diesen Ort der Polizei besonders indizieren, hat er nichts zu tun. Setzt er keine Ursache für eine Rechtsgefahr Dritter, so ist jedermann in seinem Grundrechtsbereich aber "in Ruhe zu lassen" (BVerfGE 27, 1 (6)).

Da die Regelung der Videobeobachtung nicht nach der Verantwortung für die Rechtsgefahr, also zwischen Störer und Nichtstörer unterscheidet, läuft sie auf eine reine "Orthaftung" hinaus (so Rachor in Lisken-Denninger, Handb. D. PolizeiR., 3. Aufl., F 327).

Solche wahllose polizeiliche Beanspruchung von Nichtverantwortlichen, Nichtbeteiligten, lässt sich nur in engen Grenzen und allenfalls aus dem Gedanken der Gemeinschaftsgebundenheit der Person rechtfertigen (s. Lisken in Lisken-Denninger, Handb. d. PolizeiR., 3. Aufl., C 29 - 31). Der polizeilich Inanspruchgenommene muß also – zumindest – in irgendeiner, wenn auch nur schwachen, räumlichen und/oder zeitlichen Nähe zu einer polizei-relevanten Situation stehen, so wenn er etwa an einem "gefährlichen" oder "gefährdeten" Ort sich aufhält oder ihn passiert. Das Dilemma zwischen dem verfassungsrechtlichen Grundrecht Unbeteiligter, unbehelligt zu bleiben, und gleichzeitiger polizeilicher Handlungsnotwendigkeit, akute Rechtsgefahren von jedermann abzuwenden, also auch gefährliche Orte durch gefahrenabwehrendes Handeln zu entschärfen, kann verfassungskonform nur durch strenge Einhaltung des Übermaßverbots gelöst werden (so Lisken a. a. O. C 31, Rachor in Lisken-Denninger, a. a. O. F 327).

Der Gesetzgeber hat im PolG NRW (von 1991 i. d. F. von 2000) diesem Erfordernis insoweit Rechnung getragen, als er die Eingriffsvoraussetzungen an "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" (so bei der Identitätsfeststellung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 a oder bei der Videobeobachtung nach § 15 a Abs. 1 und Abs. 4) koppelte. Wie zur Bestätigung restriktiven Polizeihandelns in solchen Fällen, heißt es auch in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 12, in VV 12.12: "Identitätsfeststellungen nach den Nummern 2 bis 4 sind bei Personen, die offensichtlich in keiner Beziehung zu dem mit der Maßnahme verfolgten Zweck stehen, nicht vorzunehmen".

Warum diese verfassungskonform unentbehrliche Eingriffsschranke für die polizeiliche Videobeobachtung – im Gegensatz zur insoweit ähnlichen Regelung für die Identitätsfeststellung (s. o.) - jetzt preisgegeben werden soll/darf, ist aus der sehr heterogenen Begründung zum Reg.-Gesetzentwurf einsehbar = überzeugend nicht herauszulesen.

Insoweit ist die mit dem Reg.-Entwurf ent-schrankende Neuregelung der polizeilichen Videobeobachtung ein (weiteres) Beispiel einer merklichen, aber kaum deutlich gemachten Überschreitung der "feinen, beinahe unsichtbaren Grenze ... an welcher der Rechtsstaat in den Präventionsstaat übergeht" (so Denninger: Freiheit durch Sicherheit? Anm. z. Terrorismusbekämpfungsg in Strafverteidiger 2002. S. 96 (97)). Da beide den Regeln jeweils spezifischer, unterschiedlicher, oft gegensätzlicher Funktionslogiken gehorchen, nämlich der Freiheit und der Autonomie beim Rechtsstaat einerseits und der Sicherheitsmaximierung und instrumentellen Effizienz beim Präventionsstaat (Gefahrenvorsorge) andererseits (so Denninger, a.a.O.), sollte hierüber offen und bewusst gesprochen und entschieden werden.

Zum Beweis solcher angestrebten präventionsstaatlichen "instrumentellen Effizienz" mögen aus der Problem-Skizzierung des Reg.-Gesetzesentwurfs folgende Zitate dienen:

"Die Änderungen ... umfassen aber auch Vorschriften, die sich in der Vergangenheit als Hemmnisse bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung erwiesen haben", oder "Alle Maßnahmen ... dürfen nur so weit gehen, wie dies zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung erforderlich ist" (Gesetzesentwurf, A: Problem a.E.). Wer aber könnte/wollte – fürsorglich/vorsorglich selbstverständlich – "erforderlicher vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung" irgendwelche Grenzen setzen? Es sei denn, er erinnerte sich – wie die Verfassungsväter – an die Irrwege vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung in unserer eigenen Geschichte. Insoweit lesenswert: Denninger: ... Terrorismusbekämpfungsg, a.a.O., S 101 unter III. also: Freiheit durch Sicherheit?

Zu Einzelfragen:

Beobachten zur Verhütung von Straftaten

Polizei soll "zur Verhütung von Straftaten" mittels Bildübertragung beobachten dürfen.

Die Eignung des Mittels der Videobeobachtung zum gesetzlich angestrebten Zweck,

Straftaten zu verhüten, wird unter Beruf auf vorliegende Ergebnisse laufender

"Videoprojekte" (besser: Videobeobachtungen) sowie darauf, dass dies anerkannt sei (Reg.-Entw. Begründung, zu Nr. 10, am Anfang), behauptet. Dem liegt eine Funktionslogik

zugrunde. dass beobachtete Menschen an Straftaten insbesondere wohl auch dann gehindert werden. wenn und solange sie von der Polizei beobachtet werden. wohl weil sie erkannt oder später wieder-erkannt werden können. Doch deckt sich diese Funktionslogik eher rechtstreuer Menschen auch mit solcher in den Köpfen von Straftätern?

Gewiß. die meisten Straftäter wägen auch Vorteil gegen möglichen Nachteil ab. soweit sie abwägen können (ein drogensüchtiger oder Triebtäter wird eher von seiner Sucht bzw. seinem Trieb als von vernünftiger Abwägung gesteuert). Doch die Gewichtung einzelner Aspekte von Vor- bzw. Nachteil wird selten die gleiche wie beim rechtstreuen Menschen sein. Anders ließe sich nicht erklären. weshalb es immer noch Bankraube in videobeobachteten Kassenhallen sowie Straftaten auf offener. sogar belebter. also beobachteter Straße gibt. Möglich wäre auch. sich gegen Erkennung und Wieder-Erkennung durch Maskierungen. die allgemein nicht verboten sind. zu schützen.

Zu fragen wäre auch. ob der Gesetzeszweck "zur Verhütung von Straftaten" zwingend das Maß und Ausmaß der polizeilichen Beobachtung bestimmt. also auch ihre zeitliche wie sonstige Intensität? Wäre dies der Fall. also Verhütung von Straftaten auf jeden Fall. so wäre weiter zu fragen. ob die Polizei nicht dadurch in eine gesetzliche und/oder handlungsrelevante Garantenstellung hineinrutsche?

Eine – auch verfassungskonforme – Lösung dieser Problematik ließe sich nur so vorstellen. dass Maß und Ausmaß der polizeilichen Videobeobachtung nach den Erfordernissen der örtlichen Situation allein sich auszurichten hat.

Also ist diese örtliche. gefährliche und infolgedessen "polizei-relevante" Situation genau zu erfassen (Art der Straftaten. Ausführungsart. Tageszeit. Häufigkeit. Eignung für Straftaten usw.) und zu dokumentieren. Daß es hier um "Kriminalitätsbrennpunkte" (so Reg.-Gesetzentwurf. Begründung. 1. A. S. 52 oben. B. zu Nr. 10) sich handeln muß. folgt wohl aus der geltenden Fassung (wegen Verweises auf § 8 Abs. 3 PolG). nicht aber aus dem beabsichtigten neuen Gesetzestext. Dieser verlangt nur Orte. an denen wiederholt Straftaten – gleich welcher Art – begangen wurden. Heißt das 10, 20 oder 50 Straftaten im Jahr oder noch mehr? Ohne gesetzliche Definition des Schwellen-Maßes ließe sich eine vage Annäherung

nur in der Deutung des Begriffs über Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Übermaßverbot erreichen. Die Polizei hätte also aufgrund und anhand ihrer Orts-Analyse, über Zeit, Dauer und Intensität sachgerecht und angemessen zu bestimmen.

Beobachten mittels Bildübertragung

Der gegenwärtige wie auch der zukünftige § 15 a PolG NRW gestattet, einzelne öffentlich zugängliche Orte ... mittels Bildübertragung zu beobachten. Diese mehr instrumentelle Beschreibung des polizeilichen Eingriffsmittels bedarf jedoch näherer Erklärung und Einordnung. Ist hier nur das reine Fernsehen „mittels optisch-technischer Mittel“ gemeint oder fällt darunter auch das Heran-Zoomen bis auf die Erkennbarkeit jeglichen Details oder gar ein Ausfiltern aufgrund zuvor eingegebener/ingelesener Personen-Raster?

Folgt man der Überschrift dieser Regelung, dann sollte es sich allein um Datenerhebung handeln, also um polizeiliches Sehen und Wahrnehmen, gegebenenfalls auch sehendes Wiedererkennen, kurz: um bloßes „optisch-technisches“ Fernsehen. Doch inwieweit ist solche Auslegung durch Überschrift bestimmend und verbindlich, da in derselben Regelung auch Aufzeichnung und Speicherung geregelt werden.

Aufzeichnung der übertragenen Bilder

Nach geltender Regelung des § 15 a Abs. 2 PolG NRW ist das Aufzeichnen der übertragenen und beobachteten Bilder dann gestattet, wenn während der Beobachtung der Verdacht einer begonnenen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat sich ergibt.

Nach der neuen beabsichtigten Regelung sollen hingegen die übertragenen Bilder dann aufgezeichnet werden dürfen, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden (Reg.-Entw. § 15 a Abs. 1 S. 1 zweiter Halbsatz).

Ist hier Gleiches gemeint, obwohl Unterschiedliches steht, nämlich die Möglichkeit zur Aufzeichnung immer dann, wenn durch Beobachten einer oder mehrerer Personen der Verdacht konkreten straftätigen Handelns sich aufdrängt? Oder reicht es – so wortwörtlich –

bei der beabsichtigten Neuregelung, dass – unabhängig vom konkreten Handeln beobachteter Personen – andere Tatsachen (welche wären das? Genügen bereits die bereits geschehenen Straftaten, die zum Videobeobachten überhaupt erst berechtigen? Oder müssen es andere sein?) die Annahme rechtfertigen, dass hier weitere Straftaten begangen werden? Gerade rechtlicher Bestimmtheit wegen wäre eine Aufzeichnung der übertragenen, beobachteten Bilder nur dann zulässig, wenn dabei Tatsachen beobachtet würden, die die Annahme einer begonnenen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat (immer man würde die Eindeutigkeit solchen Handelns ausmachen können) rechtfertigen.

Speicherung der aufgezeichneten Bilder

Nach Abs. 2 der beabsichtigten neuen Regelung des § 15 a PolG NRW soll die Speicherung der übertragenen, aufgezeichneten Bilder bis zu einem Monat erlaubt werden. Nach geltendem Recht sind die Aufzeichnungen unverzüglich zu löschen, sofern sie nicht zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden (§ 15 a Abs. 2 S. 2 PolG NRW). Der Sinn und Zweck einer solchen erweiterten, wenn auch zeitlich relativ eng befristeten Aufbewahrung wird weder aus dem Gesetzestext noch aus der amtlichen Begründung deutlich. Möglicherweise sprechen praktische Gründe für eine Monatsfrist und ihre bessere Bestimmbarkeit. Vielleicht ließe sich die unverzügliche Löschung, spätestens jedoch nach einem Monat (Höchstfrist), auch für die Neuregelung übernehmen. Für die Praxis ist eine sofortige Abklärung, ggfs durch szenekundige MitarbeiterInnen, mach- und vertretbar.

Personalaufwand

Das Maß der Intensität der polizeilichen Videobeobachtung, also Anzahl der Orte und Zeitdauer, bestimmt auch den damit verbundenen Personaleinsatz und –aufwand. Soll aufmerksam beobachtet werden, kann das nicht zeitgleich mit anderen Aufgaben, wie z.B. Funksprechen, Einsatzsachbearbeitung, erledigt werden. Sonst würden Intensität und damit Qualität und Eignung solcher Beobachtung gemindert. Möglicherweise müsste im Sinne des Schutzes der Daten der so beobachteten Menschen eine räumliche Abtrennung der Monitore vorgenommen werden.

Noch wirksamer als durch bloßes Videobeobachten könnten Straftaten dann verhindert werden, wenn zusätzlich zur Videobeobachtung die Möglichkeit unverzüglichen Reagierens und Eingreifens vor Ort bereitgestellt werden könnte. Das erforderte jedoch Einteilung und Bereithalten eines oder mehrerer Eingreiftrupps, die für andere Polizeiaufgaben dann nur sehr bedingt zur Verfügung stünden.

Allerdings stellt sich damit auch die Frage, ob – alternativ zu Videobeobachtung und Eingreifen – nicht gleich Polizisten (in Dienstkleidung wie auch in ziviler Kleidung) zu den „gefährlichen“ Ort entsandt und so das Verhüten von Straftaten durch schlichte Polizeipräsenz bewirkt werden kann.

Sach-/Finanzaufwand

Sollte – je nach örtlichen Situationen – von der polizeilichen Videobeobachtung verstärkt Gebrauch gemacht werden, dann bedarf es notwendiger zusätzlicher Sach- bzw. Finanzmittel zur Anschaffung und Bereitstellung der dafür notwendigen technischen Ausstattung für die Kreispolizeibehörden. Denn solche ist dort bislang nicht vorhanden. Das Anschaffen oder zur Verfügungstellen solcher Ausstattung durch andere kann aus Gründen sachlicher Neutralität polizeilichen Handelns nicht in Frage kommen.

Darüberhinaus braucht es für die notwendigen, örtlich sehr kleinräumigen Gefahrenanalysen entsprechender Soft- und Hardware bei den Polizeibehörden, die eine solche differenzierende Eingabe und Auswertung maschinell und ohne zusätzliche aufwendige Handauswertung ermöglichen.

Insoweit wären die Ausführungen im Gesetzentwurf der Landesregierung eingangs unter D. erläuternd noch zu ergänzen.

Michael R. ... 11.03