

Dieter Friedrich
Polizeipräsident

Nordwall 1 – 3
47798 Krefeld, 9. Jan. 2003

Tel.: 02151/ 634 – 2000
Fax: 02151 / 634 - 2009

Präsident
des Landtages NRW
Platz des Landtages 1

40221 Düsseldorf



**Anhörung von Sachverständigen gemäß § 31 der Geschäftsordnung des
Landtages NRW am 16. Januar 2003**

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung

In Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu dem mir vorgelegten Fragenkatalog nehme ich wie folgt Stellung:

Zu Frage 1.:

Zu den hauptsächlichen Aufgaben der Polizei gehören Strafverfolgung (Repression) und Gefahrenabwehr. Die Befugnisnormen zur Strafverfolgung sind im Sachzusammenhang mit dem gerichtlichen Verfahren nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes Teil der konkurrierenden Gesetzgebung und sind daher zunächst dem Bundesrecht zu entnehmen. Die entsprechenden Befugnisse zur Herstellung von Bildaufnahmen im Rahmen der Strafverfolgung sind in § 100 c Strafprozessordnung bundesrechtlich geregelt.

Während nach der bisherigen Fassung des § 15 a PolG NRW die Beobachtung durch Bildübertragung der Verhütung von Straftaten und damit der Gefahrenabwehr dient, ist die Aufzeichnung der gewonnenen Bilder und deren Verwendung „nur zur Verfolgung von Straftaten“ zulässig. Ein solcher **ausschließlicher** Verwendungszweck unterliegt aber sicherlich der bundesrechtlichen Regelungskompetenz.

In der neuen Fassung des § 15 a PolG NRW sollen demgegenüber sowohl die Beobachtung wie auch die Aufzeichnung der Bildaufnahmen der Verhütung von Straftaten dienen. Die neue Fassung des Abs. 2 stellt darauf ab, dass die aufgezeichneten Daten für einen begrenzten Zeitraum, hier einen Monat, generell gespeichert werden können. Dies geschieht zunächst einmal im Rahmen der allgemeinen Zweckbestimmung der Videoüberwachung nach § 15 a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW, also zur vorbeugenden Verhütung von Straftaten. Grundsätzlich wird danach eine Löschung vorgesehen. Auch die nach Abs. 2 vorgesehene längerfristige Speicherung bezieht sich eindeutig auf die Intention „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“. Zwar ermöglicht § 15 a Abs. 2 PolG NRW die Weitergabe der gespeicherten Daten auch, wenn sie zur Strafverfolgung benötigt werden. Insofern zielt die Speicherung der Daten von ihrer Zweckbestimmung her aber nicht auf eine eigene strafprozessuale und damit durch den Bundesgesetzgeber zu regelnde Maßnahme ab. § 15 a Abs. 2 PolG NRW setzt vielmehr eine bundesrechtliche Regelung zur weiteren Verwendung solcher Videoaufzeichnungen im Rahmen der Strafermittlung voraus. Der im übrigen genannte Speicherungszweck, nämlich das Abstellen auf künftig zu erwartende Straftaten und die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, ist rechtlich unproblematisch und orientiert sich an der generellen polizeilichen Aufgabenzuweisung, wie sie in § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW vorgenommen worden ist.

Zu Frage 2.:

Soweit bekannt, liegt der Entwurf der Landesregierung in seiner vorgesehenen Eingriffstiefe auf einer Linie mit den Regelungen in anderen Bundesländern, die zum

Teil die Videoüberwachung sogar im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts ermöglichen.

Die strengen Einsatzvoraussetzungen nach Abs. 4 der geltenden Fassung waren seinerzeit gewählt worden, weil jedes Videobild bei geeigneter Auflösung/Vergrößerung wegen seines Personenbezuges eine Vielzahl von persönlichen, individualisierbaren Daten enthält. Beim Videografieren von Personen wird daher in vielen Fällen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen, und zwar auch von Personen, die nur zufällig „ins Bild geraten“, ohne im Verdacht zu stehen strafbare Handlungen begangen zu haben oder begehen zu wollen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist aber ein (hoheitlicher) Eingriff in diese Rechtsposition nur im überwiegenden Allgemeininteresse und aufgrund einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Befugnis zulässig.

Es stellt sich also hinsichtlich des Änderungsentwurfes die Frage, ob ein solches überwiegendes Allgemeininteresse das Videografieren auch rechtfertigt, wenn an dem öffentlich zugänglichen Ort (nur) Straftaten jedweder Art ohne qualifizierende Merkmale begangen werden, oder wenn nach dem Entwurf der CDU-Fraktion auf die vorangegangene wiederholte Begehung von Straftaten ganz verzichtet wird.

Hinsichtlich dieses überwiegenden Allgemeininteresses wird im Abschlußbericht zum Projekt „Videoschutz Ravensberger Park“ durch die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen eine Schutzpflicht des Staates dahingehend erörtert, dass durch präventive Maßnahmen staatlicher Organe und damit auch der Polizei der Schutz des Bürgers vor rechtswidrigen Grundrechtsbeeinträchtigungen und damit auch der Schutz vor Straftaten wirksam organisiert wird.

Die Videoüberwachung ist sicher nicht die wichtigste Waffe im Kampf gegen das Verbrechen, sie unterstützt aber richtig genutzt sowohl die Beweissicherung im Rahmen der Strafverfolgung als auch gefahrenabwehrende Maßnahmen. Da Videoüberwachung die Möglichkeit schafft, Straftaten zu erkennen und zu verfolgen

und dem Täter die Tat nachzuweisen, hat eine entsprechende Installierung auch abschreckende Wirkung auf potentielle Täter zumindest für den unmittelbaren räumlichen Wirkungsbereich der Anlage.

Dies gilt aber, wie Praxisauswertungen zeigen, in allererster Linie für Delikte der sog. Alltagskriminalität. Dass der Änderungsentwurf für den Einsatzort nicht mehr die wiederholte Begehung **von Straftaten von erheblicher Bedeutung** voraussetzt und auch nicht nur auf die Verhütung eben solcher Straftaten ausgerichtet ist, stellt eine Annäherung der gesetzlichen Regelung an die Lebenswirklichkeit dar. Spontan- oder Alltagsdelikte werden nach meiner Erwartung unterbleiben, wenn durch Beobachtung und durch Aufzeichnung die Rekonstruktion von Straftaten und anderen Regelverstößen und nachfolgende Täterermittlungen erleichtert werden.

Straftaten aber, die dem Katalog des Abs. 4 der bisherigen Gesetzesfassung entsprechen, werden in der Regel nach Vorplanung oder Verabredung begangen. Insoweit werden die Täter die Videografierung bei ihren Planungsüberlegungen berücksichtigen. Sodann wird entweder der Umstand, dass die Tatbegehung beobachtet und ggf. aufgezeichnet wird, von den Tätern ins Kalkül gezogen, aber danach die Straftat dennoch begangen. Insoweit verweise ich beispielhaft auf Banküberfälle, die heutzutage vom Täter regelmäßig bewusst vor dem technischen Auge von Videokameras begangen werden. Anderenfalls wird durch Planung oder Verabredung die Tat an einen anderen Ort verlagert (spezieller Verdrängungseffekt). Das Videografieren einzelner eng begrenzter Orte wird daher die grundsätzliche Begehung solcher Straftaten von erheblicher Bedeutung nicht verhindern können, sondern nur eine Tatortverlagerung bewirken.

Dies aber zeigt, dass die eigentliche Präventionswirkung gerade und nur dann erreicht wird, wenn das Videografieren auf die Verhütung von Straftaten jedweder Art und nicht nur auf Straftaten von erheblicher Bedeutung ausgerichtet ist.

Zu Frage 3.:

Der Gesetzentwurf der Landesregierung erlaubt in § 15 a Abs. 1 PolG NRW neben der Beobachtung auch die voraussetzungsfreie Aufzeichnung der übertragenen Bilder, ohne dass ein konkreter Tatverdacht gegen eine individuelle Person vorliegt. Diese Aufzeichnungen dürfen darüber hinaus nach Abs. 2 für die Dauer eines Monats gespeichert werden, ohne dass bis dahin individuell zuzuordnende Verdachtsmomente bestehen müssten. Damit dient die Aufzeichnung nicht zielgerichtet der Strafverfolgung, obwohl sie diesbezügliche spätere Maßnahmen möglich macht. Ob eine solche Verwertung des vorhandenen und verfügbaren Materials erfolgen kann, muss sich aus anderen Rechtsvorschriften, z.B. der Strafprozessordnung, ergeben.

Dass das Bildmaterial diese Möglichkeit grundsätzlich eröffnet, macht jedoch erst den gefahrenabwehrenden Wert des Videografierens aus. Der Abschreckungs- und damit auch der Vorbeugungseffekt werden ausbleiben, wenn die technisch-optische Beobachtung für einen potentiellen Täter aufgrund der gesetzlich geregelten Maßnahmebeschränkungen folgenlos bleiben würde. Bekanntermaßen folgenfreies offenes Videografieren wird nicht einmal einen Placeboeffekt auslösen.

Zu Frage 4.:

Bereits in § 2 des PolG NRW ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als für das polizeiliche Handeln allgemein gültiger Maßstab verankert. Dieser Grundsatz gilt daher auch für polizeiliche Maßnahmen im Rahmen des § 15 a, ohne dass es dort explizit nochmals geregelt und hervorgehoben werden müsste. Weiterhin verweise ich auf meine Ausführungen zu Frage 2., in denen bereits darauf hingewiesen worden war, dass diesbezügliche Maßnahmen, die ausschließlich auf die Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung ausgerichtet sind, nach meiner Erwartung ins Leere gehen müssten. Schließlich nehme ich auch Bezug auf die Ausführungen im Abschlussbericht zum Projekt „Videoschutz Ravensberger Park“, hier insbesondere unter Ziffer 7. Maßnahmen des Videografierens werden ergebnis- und folgenlos bleiben, wenn nicht das erforderliche Überwachungspersonal für die Videoanlage und entsprechende Interventionskräfte bei festgestellter Einsatzlage

verfügbar sind. Damit wird sich auch dieser Technikeinsatz immer im Rahmen der allgemeinen polizeilichen Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten bewegen.

Zu Frage 5.:

Vordergründig kann der Bielefelder Modellversuch sicher positiv bewertet werden. Ein Rückgang von 111 auf 79 Straftaten im öffentlichen Raum ist unbestritten als Erfolg anzusehen. Dass gleichwohl vor laufenden Videokameras noch 79 Straftaten begangen wurden, mag manche Erwartung jedoch enttäuschen, aber viele Befürchtungen insoweit auch widerlegen. Im übrigen sind folgende Anmerkungen zu treffen:

- Der gravierendste Rückgang an Straftaten ist im Vorfeld der Überwachung zu verzeichnen, d.h. im Zuge der Überwachung kommt es sogar wieder zu einem Anstieg an Straftaten. Insgesamt erscheint mir das Datenmaterial für eine stichhaltige Auswertung aber noch nicht hinreichend tragfähig. In einigen Bereichen (Raubdelikte) von einem Rückgang von 40 % zu sprechen und dies als Erfolg zu werten, ist zumindest bedenklich, wenn man berücksichtigt, dass es sich um einen Rückgang von 5 auf 3 Delikte handelt.
- Die zum Vergleich hinzu gezogenen Zahlen des Nordparks sind aus hiesiger Sicht nur begrenzt auswertbar. Wie bereits in der Veröffentlichung dargelegt, lässt sich die Örtlichkeit nicht klar eingrenzen, die Basiszahlen sind noch geringer und verändern sich auch ohne Überwachungsmaßnahmen.
- Ob damit ein Verdrängungseffekt ausgeschlossen werden darf, ist eher fraglich, wird doch gleichzeitig unterstellt, dass Verdrängung nur in diese Richtung erfolgen kann. Ob nicht an anderer, im Rahmen der Studie nicht untersuchter Örtlichkeiten ein Anstieg zu verzeichnen war, ist nicht bekannt. Erfahrungsgemäß dauert die Entstehung neuer Brennpunkte auch eine gewisse Zeit.

- Im Hinblick auf das Sicherheitsgefühl der Bürger sind die Aussagen nicht einheitlich. Auch flankierende Maßnahmen führten zu einer entsprechenden Bewertung.
- Die Tatsache, dass keine zusätzlichen Personalressourcen benötigt wurden, ist sicher begrüßenswert, sofern hierbei jedoch auf Interventionskräfte verzichtet wird, ist dies nicht tragbar.

Über den konkreten Untersuchungsfall hinaus krankt generell die Polizeiarbeit immer noch an dem Umstand, dass wissenschaftlich tragfähige Wirksamkeitsuntersuchungen noch in den Kinderschuhen stecken. Aber empirische Auswertungen der praktischen Polizeiarbeit zeigen, dass ganz generell dort, wo polizeilicher Kontrolldruck ausgeübt wird, die Zahl der Straftaten zurück geht. Wie bereits zuvor ausgeführt, unterbleiben Spontan- und Alltagsdelikte dann, wenn der Einsatz optisch-technischer Mittel für einen potentiellen Täter nach seiner Erwartung nicht folgenlos bleiben wird. Entstehen solche Taten aus der konkreten Situation in der Örtlichkeit heraus, wird diese abschreckende Wirkung die Tat insgesamt verhindern. Man wird sich vor laufender Videokamera nicht prügeln wollen oder einen Taschendiebstahl begehen. Wie bereits früher ausgeführt, werden demgegenüber Straftaten, die nicht spontan, sondern nach Vorplanung begangen werden, zwar durch optisch-technische Mittel vor Ort unterbunden, jedoch dadurch nur an eine andere Örtlichkeit verlagert. Insofern ist es für mich nicht überraschend, dass die Zahl der festgestellten Drogendelikte während der Projektzeit gegen Null tendierte. Dealer und Konsumenten haben jedoch ein gemeinsames Interesse daran, dass der Deal gelingt. Deshalb werden sie sich unter solchen Örtlichkeitsbedingungen auf das Dealgeschäft an anderer Stelle verabreden.

Zu Frage 6.:

Die Regelung, die § 15 a vorgibt, kann als Definition angesehen werden. Zu präzisieren bleiben die zeitliche Dimension und eine Eingrenzung des Begriffs „wiederholt(e) Straftaten“.

Zu Frage 7.:

Wie bereits dargelegt, führt die Videoüberwachung nur für bestimmte Deliktsfelder zu einem Verdrängungseffekt. Die Tatsache, dass die Maßnahme offen durchgeführt wird, dürfte ausreichen, um die gewünschte Verhütung von ortsgebundenen Straftaten zu erzielen. Die gesetzlich vorgesehene Definition, dass es sich um einen Ort handeln muss, an dem bereits wiederholt Straftaten begangen wurden, und der darüber hinaus aufgrund seiner Beschaffenheit dazu geeignet sein muss, dass dort die Begehung von Straftaten begünstigt wird, zeigt schon, dass ein derartiger vergleichbarer Szeneort erst entstehen muss. Dies kann durch entsprechende flankierende polizeiliche Maßnahmen verhindert werden. Ob sich langfristig damit ein Rückgang an Straftaten erzielen lässt, ist fraglich und abhängig von der Anzahl der überwachten Orte, die Dauer der Überwachung, und der Frage, ob eine Überwachung wiederholt werden kann. Aus hiesiger Sicht ist der Erfolg der Maßnahme analog zum Einsatz von Überwachungsmethoden im Bereich der Verkehrsunfallbekämpfung zu sehen.

Auf jeden Fall ist der Einsatz der Videotechnik nur im Zusammenspiel der Behörden sinnvoll. D.h. es muss im Hinblick auf den kriminalgeografischen Raum sichergestellt sein, dass, falls es zu Verdrängungseffekten kommt, diese auch behördenübergreifend kompensiert werden können.

Zu Frage 8.:

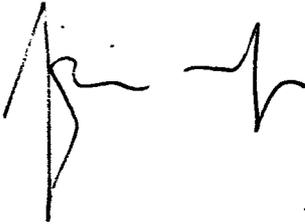
Sofern die Videoüberwachung tatsächlich zu einem Rückgang an Straftaten führt, ist sie als objektiver Sicherheitsgewinn anzusehen. Dieser Effekt wird sich verstärken, wenn zusätzlich sichergestellt wird, dass, falls es trotzdem zur Begehung von Straftaten kommt, polizeiliche Einsatzkräfte zeitnah vor Ort sein können. Interventionsfähigkeit setzt insoweit natürlich eine hohe polizeiliche Mobilität voraus. Dies wäre mit einem ggf. gering verstärkten Personalaufwand möglich, wenn entsprechende technische Voraussetzungen geschaffen werden, die eine Beobachtung der Monitore in ohnehin durchgängig besetzten Dienststellen gewährleisten.

Verstärkte Streifengänge können aus hiesiger Sicht sicher das subjektive Sicherheitsgefühl des Bürgers, der die polizeiliche Präsenz wahrnimmt, verstärken, haben jedoch als uniformierte Streifen im Vergleich zu der zunächst einmal dauerhaften Überwachung gegenüber einem potentiellen Störer nur punktuell wirksamen Erfolg.

zu Frage 9.:

Die vorgesehene Regelung wird für ausreichend angesehen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name followed by a surname, written in a cursive style.