

Fachbereich 06: Rechtswissenschaft

Universität Bremen

**Bremer Institut für
Kriminalpolitik (BRIK)**

**Dr. iur. Helmut Pollähne
- wiss. Assistent -**

Universität Bremen - Postfach 33 04 40 - 28334 Bremen

Verwaltungsgebäude
Bibliothekstraße
28359 Bremen

Landtag NRW

Fachbereich 6
Universitätsallee, GW 1

Postfach 10 11 43

Telefon (0421) 218-7785 (Sek. -3170)
Telefax (0421) 218-9316

40002 Düsseldorf



e-mail: pollaehne@uni-bremen.de

Bremen, den 9.1.2003

Stellungnahme zum

„Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes“ (Drs.13/2854)
„Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Drs 13/2280)

für das Sachverständigengespräch im Innenausschuss am 16.1.2003
(gemäß Fragenkatalog)

Vorbemerkungen

a) Der Fragenkatalog erweckt - entgegen der offiziellen Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung - den Eindruck, als stehe die Videoüberwachung (nachfolgend: VÜ) im Zentrum polizeipraktischer und bürgerrechtlicher Auseinandersetzungen (Ähnliches impliziert der Entwurf der CDU). Dies ist in mehrfacher Hinsicht bedenklich:

- Erstens wäre es um die Polizei und ihr Recht nicht gut bestellt, wenn die öffentliche Sicherheit im Lande mit dem Einsatz der VÜ stände und fiele. Dagegen spricht nicht zuletzt, dass das Land über lange Jahre und Jahrzehnte hinweg ohne eine solche öffentliche Überwachung ausgekommen und trotzdem nicht in allgemeine Unsicherheit, Unruhe und Unordnung verfallen ist - die Polizeiliche Kriminalstatistik spricht eher dagegen:

Der PKS-NRW 2001 zufolge rangiert die Gesamtkriminalität im Lande seit 1992 auf gleichbleibendem Niveau (S.14/15). Gerade in den im vorliegenden Kontext relevanten Feld der sog. ‚Straßenkriminalität‘ ist in diesem Zeitraum sogar eine stetige Abnahme zu verzeichnen (die lediglich in 2001 etwas aufgehoben wurde, allerdings auch nur durch einen Anstieg auf den Wert von 1997, während sie in den Vorjahren z.T. deutlich höher lag); auch die Zahl der im Zusammenhang mit dieser ‚Straßenkriminalität‘ ermittelten Tatverdächtigen ist in etwa gleich geblieben (S.156/157).

Die allermeisten Kommunen werden auch weiterhin auf die VÜ verzichten, ohne dass ihre Polizei der lokalen Sicherheitslage bzw. Kriminalität nicht mehr ‚Herr‘ werden könnte.

- Zweitens enthält auch der vorliegende Regierungsentwurf noch ganz andere brisante Änderungsansätze, die einer öffentlichen Auseinandersetzung würdig wären, wie etwa diejenigen zur Rasterfahndung (§ 31) oder zum Aufenthaltsverbot (§ 41 Abs.2).

- Drittens scheint mir der Regierungsentwurf in der zentralen Problembeschreibung deutlich ‚zu hoch gehängt‘, wenn die Änderungen „vor dem Hintergrund der Ereignisse des 11. September 2001 zu sehen“ sein sollen (vgl. auch Begründung S.51). Dies kann allenfalls - wenn überhaupt - für die Neufassung des § 31 (Rasterfahndung) gelten, während VÜ und Aufenthaltsverbote ersichtlich nichts mit internationalem Terrorismus zu tun haben. Es sollte doch der Eindruck vermieden werden, die Ausweitung von Aufenthaltsverboten und VÜ ‚segelte‘ unter dem Banner der Terrorismus-Bekämpfung.

b) Die vorliegende Stellungnahme erstatte ich einerseits als Strafrechtler und Kriminalwissenschaftler, der seit einigen Jahren die Probleme einer zunehmenden Verschmelzung von Strafrecht und Polizeirecht mit wachsender Sorge um Liberalität und Rechtsstaatlichkeit beobachtet; andererseits als Bürger Bielefelds, der das nordrhein-westfälische Pilotprojekt ‚Videoüberwachung Ravensberger Park‘ nicht klaglos hinzunehmen bereit war und deshalb verwaltungsgerichtliche Klage erhoben hat: Diese wurde in erster Instanz zwar als unzulässig abgewiesen, die Entscheidung über die Zulassung der Berufung steht allerdings noch aus.

Zu den Fragen:

1. An den Absätzen 2 und 3 der bisherigen Fassung des § 15a ist kritisiert worden, sie hätten - jedenfalls teilweise - strafprozessualen Charakter und insoweit sei die Kompetenz des Bundesgesetzgebers gegeben.

Wie sieht es in dieser Hinsicht mit Absatz 2 der Neufassung aus?

Die Kritik an dem bisherigen § 15a Abs.2 und 3 PolG war und ist im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeit berechtigt (vgl. auch § 6 Abs.1 EGStPO): Das Aufzeichnungsrecht aus Anlass einer begonnenen (in vielen Fällen auch einer unmittelbar bevorstehenden) Straftat (Abs.2 S.1) ist ein originär strafprozessrechtlicher Eingriff, zumal die Aufzeichnungen „nur zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden“ dürfen (S.2); Entsprechendes gilt für das Absehen von der Benachrichtigungspflicht gemäß Abs.3 S.2.

In § 15a Abs.2 n.F. ist vorgesehen, dass die Höchstfrist für die präventivpolizeiliche Aufzeichnung der Videoaufnahmen (ein Monat, dazu s.u. 9.) überschritten werden kann, wenn sie nachträglich „zur Verfolgung von Straftaten benötigt“ werden. In der vorgeschlagenen Fassung bleibt unklar, ob auch kumulativ hierzu (oder nur kumulativ zur Annahme künftiger Straftaten) „die Aufbewahrung ... zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich“ sein muss, womit eine doppel funktionale Maßnahme besonders problematischer Prägung vorläge (die freilich im Polizeirecht vieler Bundesländer um sich greift).

Spätestens mit der polizeilichen Erkenntnis, dass die per VÜ gewonnenen Daten „zur Verfolgung von Straftaten benötigt“ werden, womit nur die Verfolgung konkreter Straftaten auf der Grundlage eines entsprechenden Anfangsverdachts gemeint sein kann, schlägt das Polizeirecht in Strafprozessrecht um. Auch insofern wäre die ‚sauberere‘ Lösung - zumal im Sinne des Art.72 Abs.2 GG (Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse) - eine StPO-Regelung über die Zulässigkeit des Zugriffs auf präventivpolizeilich gewonnene Daten.

2. a) Wie sehen Sie den neuen § 15a in seiner Eingriffstiefe im Kontext zu entsprechenden Regelungen in anderen Ländern ...

b) ... und halten Sie ihn für verfassungsrechtlich bedenklich?

c) Wie sind die Erfahrungen mit dem Instrument der Videoüberwachung in anderen Bundesländern?

a) Die geltende Regelung in § 15a zeichnet sich durch eine relativ geringe Eingriffstiefe aus im Vergleich zu den meisten Regelungen anderer Bundesländer. Das ergibt sich einerseits aus den hohen tatbestandlichen Hürden, andererseits aus der deutlichen Trennung zwischen ‚bloßer‘ Beobachtung (Abs.1) und Aufzeichnung (Abs.2, an weitergehende Voraussetzungen gebunden). Diese relative Liberalität (soweit die VÜ überhaupt unter Liberalität verbucht werden darf) würde aufgegeben, wenn die geplante Neufassung Gesetz würde: Die nordrhein-westfälische Regelung würde sich damit auf das Niveau jener Regelungen begeben, die bisher den weitestgehenden, weil nahezu tatbestandslosen VÜ-Eingriff zulassen (z.B. Hessen). Dabei ist besonders bedenklich, dass die Abstufung zwischen Beobachtung und Aufzeichnung aufgegeben werden soll(s.u. 9.).

b) Ungeachtet der Regelungen anderer Bundesländer - und in Kenntnis anderer Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur - halte ich sowohl die geltende als auch die geplante Regelung für verfassungsrechtlich bedenklich. Dabei geht es zwar nicht (mehr) um die Frage einer Zulässigkeit der VÜ (und sei es in Form sog. ‚bloßer Übersichtsaufnahmen‘) ohne spezialgesetzliche Grundlage, denn eine solche liegt mit § 15a in der alten wie in der neuen Fassung zweifellos vor, wohl aber um die Verhältnismäßigkeit des massiven Eingriffs in die Grundrechte einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern, die dafür offenkundig keinerlei Anlass (Gefahrverdacht, Anfangsverdacht ...) geben außer sich ‚zur falschen Zeit am falschen‘ Ort zu bewegen.

c) Über „Erfahrungen“ mit dem Instrument der VÜ in anderen Bundesländern (zu Bielefeld s.u. 5.) liegen bisher meines Wissens valide, also erfahrungswissenschaftlich abgesicherte Informationen nicht vor. Die erste wissenschaftlich fundierte Begleitforschung wird erst jetzt in Brandenburg gestartet. Mit ‚Erfahrungsberichten‘ der städtischen und/oder polizeilichen Betreiber von VÜ-Anlagen (deren Aufrichtigkeit damit keinesfalls in Zweifel gezogen werden soll) sollte sich eine rationale Rechtspolitik nicht begnügen.

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

Im klassischen polizeirechtlichen Denken ist die VÜ keine Maßnahme der Gefahrenabwehr: Sie richtet sich nicht gegen Störer, sondern allenfalls gegen Menschen, die eventuell Störer (iSv Straftäter) werden könnten. Sie wehrt keine Gefahr ab, sondern will allenfalls versuchen zur Vorsorge beizutragen, dass überhaupt Gefahren entstehen (iSv Straftaten begangen werden). Ein ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ (dazu s.u. 6.) ist eben noch keine Gefahrenquelle, sondern allenfalls ein sog. ‚gefährlicher‘ oder ‚gefährdeter‘ Ort (vgl. die Regelung zur ID-Feststellung gemäß § 12 Abs.1 PolG-NW).

Die VÜ ist eine prototypische Maßnahme vorbeugender Kriminalprävention, die im Zuge der Polizeirechts-‚Modernisierung‘ der 80er und 90er Jahre Einzug in die entsprechenden Landesgesetze gehalten hat: In das PolG-NW mit der Neufassung von 1980. Hier wurde in § 1 Abs.1 eine nur schwer entwirrbare Verknüpfung der „Gefahrenabwehr“ (als „Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren“ gemäß S.1) mit der ‚vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten‘ (gemäß S.2) verankert, denn letztere Aufgabe hat die Polizei nur ‚im

Rahmen“ der Aufgabe Gefahrenabwehr, was zu der unzutreffenden Annahme führen könnte, die ‚vorbeugende Bekämpfung von Straftaten‘ sei ein Unterfall der ‚Gefahrenabwehr‘. Zusätzlich verkompliziert wird die Rechtslage in Sachen VÜ freilich dadurch, dass § 15a auf die ‚Verhütung von Straftaten‘ abstellt, was unstreitig der Gefahrenabwehr zugerechnet wird, gemäß § 8 Abs.1 aber eigentlich dahingehend zu verstehen ist, dass „eine im einzelnen Falle bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Gefahr) abzuwehren“, also eine konkrete Straftat zu verhüten ist.

Genau genommen kann die VÜ beide Aufgaben nicht erfüllen: Weder ist sie geeignet, konkrete Straftaten (im Sinne der Gefahrenabwehr) zu verhüten (von dem eher seltenen Fall abgesehen, dass eine Person das konkrete Vorhaben der Begehung einer Tat am überwachten Ort im Angesicht der Kamera aufgibt), noch ist sie in der Lage, „für die Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen“ (§ 1 Abs.1 S.2 Alt.2). Das Prekäre an der VÜ ist gerade, dass sie weder das eine noch das andere kann, sondern allenfalls den Versuch einer allgemein kriminalpräventiven Maßnahme darstellt, und gleichwohl ebenso massiv wie undifferenziert in die Rechte zahlreicher Bürgerinnen und Bürgern eingreift.

Die Frage nach der Tauglichkeit der VÜ als Mittel zur Gefahrenabwehr ist zugleich die Frage nach ihrer Geeignetheit im Rahmen der verfassungsrechtlich erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Es dürfte bereits deutlich geworden sein (wird weiter unten aber auch noch exemplifiziert), dass sie m.E. als Mittel der Gefahrenabwehr ungeeignet ist und daher unverhältnismäßig. Darüber hinaus erscheint aber auch die Tauglichkeit zur allgemeinen Kriminalprävention - deren generelle Legitimität als Eingriffsgrundlage einmal postuliert - fraglich: Nicht akzeptabel ist es jedenfalls für eine Sicherheits- und Kriminalpolitik, die sich weiterhin dem rechtsstaatlichen Grundsatz des ‚in dubio pro libertate‘ verpflichtet sieht, die VÜ trotz bestehender Zweifel an ihrer Geeignetheit einzusetzen, nur weil nicht auszuschließen sei, dass sie vielleicht doch zu irgend etwas taugt (z.B. Abschreckung, Beruhigung von Unsicherheitsgefühlen, Umfeld-/Standort-,Bereinigung‘ etc.). Eine solche sicherheitspolitische Beweislastumkehr ist jedoch nicht geeignet, Grundrechtseingriffe zu legitimieren.

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 Senkung der Eingriffsschwelle von ‚Straftaten von erheblicher Bedeutung‘ auf ‚Straftaten‘ jeglicher Art könnte nicht nur zu einem vermehrten polizeilichen Kameraeinsatz führen, sondern sie wird dazu führen und sie soll auch dazu führen (vgl. Drs.13/2854 S.54 und 13/2280 S.1 und 5). In diesem Zusammenhang sei erinnert an die Begründung, die der geltenden gesetzlichen Fassung zugrunde gelegt worden ist:

„Die Norm setzt eine gewisse Schwelle der Erheblichkeit voraus, wenn die Annahme durch Tatsachen begründet sein muss, dass in den beobachteten Bereichen Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden. ... Dabei trägt die Regelung dem Umstand Rechnung, dass nur gravierende Rechtsverstöße einen derartig tiefen Eingriff in Grundrechte rechtfertigen.“ (LT-Drs 12/4780 S.65 i.d.F.der Drs.12/4899)

Jenseits der genannten prinzipiellen Bedenken zeichnet es die (noch) geltende nordrhein-westfälische Regelung gerade im Vergleich zu den Regelungen der meisten anderen Bundesländer aus, wenigstens die Eingriffsschwelle relativ hoch angesetzt zu haben, um so einen Rest an Liberalität zu wahren (s.o. 2.). In puncto Verhältnismäßigkeit ist insofern doppelt zu antworten:

- Die vorgesehene gesetzliche Neuregelung und Ausweitung der Videoüberwachung zur Verhütung ‚einfacher‘ Straftaten ist - jenseits der Fragen ihrer Geeignetheit und Erforderlichkeit - unverhältnismäßig, da der damit gegebenenfalls zu erzielende Erfolg der Verhütung (wahrscheinlicher aber nur Verdrängung, s.u. 7.) einfacher Straftaten in keinem angemessenen Verhältnis zu dem damit zwangsläufig verbundenen schweren Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht einer Vielzahl völlig unbeteiligter, unverdächtigter und deshalb nicht ‚polizeipflichtiger‘ Bürgerinnen und Bürger steht.¹ Die Wende in der Wertung dieses Spannungsverhältnisses durch die Autoren des Regierungsentwurfs (im Vergleich zu der oben wiedergegebenen, gerade einmal zwei Jahre ‚alten‘ Begründung) ist nicht nachvollziehbar: Dass rein quantitativ Delikte wie Diebstahl, Körperverletzung und Sachbeschädigung für sog. ‚Kriminalitätsbrennpunkte‘ (s.u. 6.) „typisch“ sein mögen, war auch im Jahre 2000 schon bekannt und ist für sich genommen noch keine sachgerechte Begründung, zumal jegliche Aussage dazu zu vermissen ist, warum die ‚bessere‘ Bekämpfung solcher Delikte die massenhafte und massive Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts völlig unbeteiligter Bürgerinnen und Bürger legitimieren soll.

- Der Einsatz der Videoüberwachung auf der Grundlage eines ggfls. neu gefassten und ausgeweiteten § 15a könnte lediglich unter Hinweis auf die Geringfügigkeit der damit zu verhütenden Straftaten rechtlich nicht mehr als unverhältnismäßig gewertet werden, da der Gesetzgeber dann eine explizit andere Wertung vorgenommen und der Unverhältnismäßigkeit damit Gesetzeskraft verliehen hätte. Blicke nur die Rüge der Verfassungswidrigkeit des Eingriffs, die dann aber implizit die Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlage behaupten müsste - m.a.W.: Die Unverhältnismäßigkeit der geplanten gesetzlichen Regelung ließe sich auf der Anwendungsebene und insbesondere im Rahmen des Rechtsschutzes (um den es diesbezüglich ohnehin nicht gut bestellt ist) kaum mehr korrigieren.

5. Wie bewerten Sie die Auswertung des Modellversuchs Videoüberwachung ‚Ravensberger Park‘ in Bielefeld?

Eine wissenschaftliche Evaluation des Pilotprojekts, die diesen Namen verdient, hat meines Wissens nicht stattgefunden, die geplante Begleitforschung wurde vielmehr abgebrochen, bevor sie überhaupt beginnen konnte, denn sie hätte nicht zu wissenschaftlichen Standards entsprechenden Ergebnissen führen können.²

¹ Eher abwegig erscheint mir die Auffassung von Prof. Bücking (in seinem Abschlussbericht - s.u. - S.17 f.), eine Gleichbehandlung der ‚Straftaten von erheblicher Bedeutung‘ mit sog. ‚einfachen Straftaten‘ sei verfassungsgerecht sogar geboten. Damit wird das ohnehin heftig umstrittene vermeintliche ‚Grundrecht auf Sicherheit‘ in seinem verfassungsrechtlichen Wirkungsgrad erheblich überdehnt. Die vom BVerfG herausgearbeitete ‚Schutzpflicht des Staates‘ ist nur ein Element der Abwägung, die bei widerstreitenden Grundrechtspositionen vorrangig durch den Gesetzgeber vorzunehmen ist. Dass es diesem versagt wäre, einen Grundrechtseingriff (hier: durch die VÜ) nur dann zuzulassen, wenn damit Straftaten von erheblicher Bedeutung verhindert/aufgeklärt ... werden können, lässt sich der Rechtsprechung des BVerfG nicht entnehmen. Die Differenzierung der Anlasstaten je nach Eingriffstiefe ist im Polizei- und im Strafverfahrensrecht gang und gäbe, weshalb auch der Hinweis auf § 100c Abs.1 Nr.1a StPO (aaO S.17) fehl geht: Die dort geregelten „geheimen Ermittlungen“ sind mit der offenen VÜ nach PolG nicht zu vergleichen, zumal sie ein bereits laufendes Ermittlungsverfahren voraussetzen und sich gegen andere Personen als den Beschuldigten nur unter erschwerten Bedingungen (§ 100c Abs.2 S.2 StPO) richten dürfen - dass es in diesem Schnittfeld zwischen Landespolizeirecht und Bundesstrafprozessrecht Klärungsbedarf gibt, wurde unter 1. dargelegt). Im polizeirechtlichen Kontext auf den Legalitätsgrundsatz zu verweisen (so Drs.13/2280 S.1 und 5) führt - jenseits der o.g. gesetzlichen Differenzierungen - vollends in die Irre.

² Erst Anfang Dezember 2002 wurde in Bielefeld eine telefonische Emnid-Bürgerbefragung zur Ravensberger VÜ gestartet, deren Auftraggeber mir nicht bekannt ist: Über Ergebnisse ist bisher m.W. nichts an die Öffent-

In die Öffentlichkeit gelangt war jedoch zunächst eine ‚Auswertung‘ durch die Bielefelder Polizei, mit der sie ihr eigenes Projekt bilanzierte (Zwischenbericht, Stand 1.12.2001), die dann später Einzug gefunden hat in den „Abschlussbericht zum ‚Projekt ‚Videoschutz Ravensberger Park‘“ (FHöV, Prof. Bücking, Stand 22.7.2002). Danach muss - entgegen der Wertungen von Prof. Bücking - das Pilotprojekt als gescheitert angesehen werden, was bereits damit anfängt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen gemäß § 15a (geltende Fassung) nicht vorlagen, als die Kameras auf Sendung gingen. Im Jahr 2000, dem Jahr vor Inbetriebnahme der VÜ im ‚Ravensberger Park‘, ging die Zahl der Straftaten von erheblicher Bedeutung so weit zurück, dass von einem irgendwie gearteten ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ (s.u. 6.) nicht mehr gesprochen werden konnte (wenn es denn jemals einer war). Ob dieser Rückgang darauf zurückzuführen ist, dass in der Öffentlichkeit laut über die Installation von Kameras nachgedacht und dies gegen Ende 2000 schließlich beschlossen und verkündet wurde (so die ‚Placebo‘-Analyse der Bielefelder Polizei, von Prof. Bücking übernommen), ist reine Spekulation (und blendet andere mögliche Ursachen aus) und hätte im Übrigen auch als Argument dafür herhalten können, die Kameras gar nicht mehr zu installieren, zumindest aber - mangels Erforderlichkeit - niemals auf Sendung gehen zu lassen.

Fakt ist hingegen, dass im Jahre 2001, also während der Laufzeit des Pilotprojekts, die Zahl der Straftaten von erheblicher Bedeutung wieder zunahm. In der Bilanz der Bielefelder Polizei - insofern von Prof. Bücking prolongiert³ - ließ sich dieser Befund nur so ‚verschleiern‘ (anders kann man es nicht nennen), dass die Jahre 2000 und 2001 zusammengefasst und den Jahren 1998 und 1999 gegenüber gestellt wurden (bzw. das Jahr 2001 dem Jahr 1999). Vor Beginn der VÜ war der Ravensberger Park offenbar kein ‚gefährlicher Ort‘, während der VÜ wurde er hingegen zu einem ‚gefährlichen‘ Ort, und sei es ‚nur‘ für das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bielefelder Bürgerinnen und Bürger.

Wie ist nach alledem der Bielefelder Modellversuch zu bewerten? Mit Zurückhaltung ließe sich sagen, er hat nichts gebracht (außer vielleicht der - empirisch aber ebenfalls nicht gesicherten - Erkenntnis, dass möglicherweise schon das Reden über VÜ präventiv wirkt). Wahrscheinlich war das Pilotprojekt auch von vornherein zum Scheitern verurteilt⁴, weil es in Bielefeld - ausweislich der PKS nun einmal eine der sichersten Städte der Republik - gar keine ‚Kriminalitätsbrennpunkte‘ gab und gibt. Anzeichen dafür, dass es zu einer bloßen Kriminalverdrängung - zum Beispiel in andere Parks der Stadt - gekommen ist (so eine Meldung der *Neuen Westfälischen* vom 24.8.2001) wurden meines Wissens nicht weiter verfolgt oder pauschal dementiert.⁵ Dass diese ‚Erfahrungen‘ nunmehr als Hintergrund dafür dienen sollen, die polizeirechtlichen Grundlagen für die VÜ in NRW auszuweiten, ist für Bürgerinnen und Bürger, die - nicht nur in Bielefeld - um die Liberalität in ‚ihren‘ Städten besorgt sind, bitter.

lichkeit gelangt, der Fragenkatalog begegnet jedoch einigen methodischen Bedenken (kann auf Nachfrage ausgeführt werden).

³ Auch der durch das Team von Prof. Bücking vorgenommene Abgleich mit den Zahlen eines anderen Bielefelder Parks erbringt in Anbetracht der - wie er selbst und ebenso der Innenminister Behrens in seinem Anschreiben an diesen Ausschuss vom 25.7.2002 einräumt - „schmalen Datenbasis“ keinen validen Erkenntnisgewinn. Die Annahme eines Erfolges der VÜ wegen des Rückgangs der Zahlen zwischen 1999 und 2001 überzeugt schon deshalb nicht, weil dieser ausschließlich auf den Wegfall der sog. ‚opferlosen‘ BtmG-Delikte zurückzuführen ist - dass diese Delikte stattdessen an anderen Orten der Stadt begangen worden sind (Verlagerungseffekt), kann niemand ernsthaft bezweifeln.

⁴ Dies kam bereits in der damaligen Landtagsdebatte zum Ausdruck, vgl. Landtag intern v. 4.10.2000 S.8.

⁵ Ob insofern die derzeit laufende 2. Stufe der Studie „Videoschutz Ravensberger Park“ (Prof. Bücking), die versucht, über Interviews mit Mitgliedern evtl. verdrängter ‚Problemgruppen‘ deren Reaktion auf bzw. Umgangsweise mit der VÜ in Erfahrung zu bringen, valide Erkenntnisse bringt, muss zumindest in puncto ‚Zugang zum Feld‘ bezweifelt werden.

**6. a) Wie definieren Sie den Begriff ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘?
b) Nach welchen Kriterien sollte vor Ort entschieden werden?**

a) ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ ist kein Rechtsbegriff, weder in NRW noch in anderen Bundesländern, sondern wenn überhaupt ein polizeitaktischer/kriminalistischer (vgl. auch den IMK-Beschluss Nr.23 vom 5.5.2000), meines Wissens aber noch nicht einmal ein kriminologischer⁶ - die begriffliche Anlehnung an sog. ‚soziale Brennpunkte‘ ist sicher nicht zufällig.⁷ Den Begriff zu definieren impliziert bereits die Legitimität des Einsatzes der VÜ an solchen Punkten und zäumt damit das Überwachungspferd von hinten auf. Vorrangig wäre zu klären, ob eine solche VÜ öffentlich zugänglicher Orte verfassungsrechtlich legal und kriminalpolitisch legitim ist und ggfls. unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen - ob die so definierten Orte dann mit dem Etikett ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ versehen werden, verbliebe eine Frage der öffentlichen Darstellung. Um aber ‚im Bilde‘ zu bleiben: Wahre Kriminalitätsbrennpunkte muss man löschen, nicht beobachten. Zum ‚Löschen‘ stehen verschiedene Eimer bereit, und man wird jeweils genau hinsehen müssen, welche am besten geeignet sind. Der Eimer mit der Aufschrift ‚VÜ‘ hat aber m. E. zu viele Löcher ...

Der Versuch der geplanten Neufassung, die unausgesprochene Legaldefinition dahingehend zu präzisieren, dass sich ‚Kriminalitätsbrennpunkte‘ dadurch auszeichnen, dass an ihnen nicht nur (wie bisher) „wiederholt Straftaten begangen wurden“ (zum Wegfall der ‚Erheblichkeit‘ s.o. 4.), sondern darüber hinaus „deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt“, ist beachtlich⁸, entbehrt aber sowohl einer hinreichenden empirischen Grundlage (was die kleine Zunft der Kriminalgeographen anders sehen mag) als auch einer hinreichenden Plausibilität: Wenn denn - einerseits - festgestellt ist, dass an einem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort weitere Straftaten begangen werden, warum soll dann eine VÜ nur deshalb nicht zulässig sein, weil die Beschaffenheit dieses Ortes die Begehung dieser Straftaten nicht begünstigt hat? Wenn aber - andererseits - festgestellt ist, dass die Beschaffenheit eines Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt, warum wird er dann lediglich beobachtet, anstatt diese ‚kriminogene‘ Beschaffenheit zu ändern?

Wenn nicht behauptet werden soll, dass das ganze Land, oder jedenfalls die Städte des Landes gewissermaßen ‚Kriminalitätsflächenbrände‘ sind, so müssen sich vermeintliche ‚Kriminalitätsbrennpunkte‘ doch deutlich vom übrigen ‚normalen‘ Kriminalitätsgeschehen abheben. Erforderlich wären also komparative Studien (polizeitaktisch: Lagebeschreibungen), die an bestimmten Punkten einer Stadt zumindest für eine gewisse Dauer eine signifikant höhere Kriminalitätsbelastung nachvollziehbar (und das heißt ggfls. auch gerichtlich nachprüfbar) belegen.⁹ Die vorgeschlagene Formulierung - zumal unter Wegfall der Eingrenzung

⁶ im Wörterbuch der Polizei (hrsg. von H.W.Möller, München 2001) findet er jedenfalls keine Erwähnung

⁷ die Assoziation der Kriminalitäts-Brennpunkte mit den Brennpunkten von Videokameras ist aber auch nicht frei von Ironie

⁸ Dass durch diese Formulierung verhindert wird, „dass eine VÜ an Örtlichkeiten erfolgt, an denen ausschließlich mit sog. Verdrängungseffekten zu rechnen ist“ (so Drs.13/2854 S.54), ist allerdings kaum nachvollziehbar.

⁹ Bezieht man sich dabei auf die Häufigkeitszahl der PKS-NRW für die sog. ‚Straßenkriminalität‘ in 2001 (ca. 2.500), kommt man auf einen Mittelwert von ca. 7 Delikten pro 100.000 Einwohner pro Tag, umgerechnet auf eine Stadt wie Bielefeld (ca. 320.000 Einw.) also knapp 25 Delikte pro Tag (bzw. rund 8.000 pro Jahr). Dies wäre eine der Messlatten für die Frage, wo gegebenenfalls ein ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ auszumachen ist, wobei noch zu berücksichtigen wäre, dass im Innenstadtbereich ohnehin deutlich mehr Delikte begangen werden, als in den Außenbezirken. Zum Vergleich: Im Jahr 2000 (also dem Jahr vor Einführung der VÜ) wurden im Ravensberger Park 58 Straftaten registriert (bei denen es sich z.T. auch noch um Delikte handelte, die nicht im o.g. Katalog der sog. ‚Straßenkriminalität‘ erfasst werden; im Übrigen stimmt jener Katalog aber auch nicht mit dem Katalog der ‚Straftaten von erheblicher Bedeutung‘ gemäß § 8 Abs.3 PolG überein) - dass es sich bei diesem Park gegenüber den knapp 8.000 Delikten im übrigen Stadtgebiet damit um einen ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ gehandelt haben soll, ist nicht recht nachvollziehbar.

durch die ‚Erheblichkeit‘ der Straftaten (s.o. 4.) - könnte hingegen kaum verhindern, dass Städte, insbesondere Innenstädte zukünftig Kriminalitätsbrennpunkte wie Sommersprossen tragen. Gegen die flächendeckende VÜ (à la Großbritannien) schützte dann allenfalls das Tatbestandsmerkmal „einzelne“ öffentlich zugängliche Orte - freilich unzureichend ...

Soll die VÜ tatbestandlich eingrenzt werden, dann vielleicht noch am ehesten dadurch, dass man dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz explizit Geltung verschafft und den Einsatz der VÜ davon abhängig macht, ob Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ohne den Einsatz der VÜ ein Rückgang der Kriminalität auf ein ‚normales‘ Maß nicht zu bewerkstelligen sei.

b) Vor Ort sollte m.a.W. über den VÜ-Einsatz danach entschieden werden, ob es sich um einen Ort handelt, der eine dermaßen signifikant höhere Kriminalitätsbelastung (mit Delikten der sog. ‚Straßenkriminalität‘ von erheblicher Bedeutung) aufweist, dass dem nur (noch) mit dem Einsatz von VÜ-Kameras begegnet werden kann, weil sich alle anderen Maßnahmen (verstärkte Polizeipräsenz bzw. Streifentätigkeit, Raumgestaltung und -nutzung, Beleuchtung, soziale Angebote für ‚Problemgruppen‘ ...) als ungeeignet erwiesen haben. Ich will nicht verhehlen, dass ich auf dieser Grundlage eine sachlich nachvollziehbare Entscheidung für den VÜ-Einsatz als unwahrscheinlich erachte.

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 auch insgesamt für ein Stadtgebiet und kriminalgeographischer Räume ein?

Die Frage wird nicht ganz klar. Wie bereits angemerkt liegen valide empirische Erkenntnisse zur Effektivität von VÜ nicht vor (auch die anfänglichen Erfolgsmeldungen aus Großbritannien wurden mittlerweile relativiert). Auf der Plausibilitätsebene ist allerdings der Verdrängungseffekt wahrscheinlicher, als ein echter kriminalpräventiver Sicherheitsgewinn. Dass Personen, die entschlossen sind, eine Straftat zu begehen, sich durch die VÜ an einem Ort endgültig davon abbringen lassen, den Entschluss umzusetzen, ist nicht realitätsnah, eher schon, dass sie stattdessen an solchen Orten nach entsprechenden Gelegenheiten suchen werden, die der verstärkten polizeilichen Aufmerksamkeit entgehen, weil es sich (noch) nicht als ‚Kriminalitätsbrennpunkte‘ im Visier sind.

So gesehen hat die Verdrängungsproblematik mehr als zwei Seiten: Während sich die durch Kameraobjektive geschärfte präventivpolizeiliche Aufmerksamkeit auf vermeintliche Kriminalitätsbrennpunkte richtet, wird die Problematik anderer Orte ebenso verdrängt wie die Suche nach alternativen Lösungen. Wie das Bielefelder Beispiel zeigt, wird sogar die Verdrängungsproblematik selbst verdrängt, die im Übrigen zu einer gefährlichen Eigendynamik der Überwachungsstrategie führen könnte: Der Zunahme von Straftaten an anderen Orten müsste - der eigenen Logik folgend - wiederum mit dem Einsatz der VÜ begegnet werden, womit eine ‚Londonisierung‘ einsetzte, die in der Konsequenz zu einer flächendeckenden VÜ Orwell'scher ‚Qualität‘ führen dürfte. Das Versprechen, der entscheidende Unterschied zum ‚großen Bruder von 1984‘ sei die verfassungsrechtliche Bindung der Beamten an den VÜ-Monitoren und der dahinter stehenden Behörde, wäre dann nicht mehr viel wert. In diesem Zusammenhang sei erinnert an zentrale Aussagen des BVerfG in der wegweisenden Entscheidung zur Unzulässigkeit der Volkszählung von 1983, die im VÜ-Kontext von besonderer Aktualität sind:

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht „gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. ... Diese Befugnis bedarf unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes. Damit haben sich in einer bisher unbekanntem Weise die Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflußnahme erweitert, welche auf das Verhalten des Einzelnen schon durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme einzuwirken vermögen.

Individuelle Selbstbestimmung setzt aber - auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien - voraus, daß dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Information in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8,9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“ (BVerfGE 65,1)

Die Gesellschaft hat sich seit langem mit einem gewissen Ausmaß an Kriminalität eingerichtet. Die Kriminalitätsentwicklung erscheint einigermaßen unbeeinflusst (möglicherweise auch unbeeinflussbar) von Maßnahmen der Strafverfolgung und/oder Kriminalprävention, was auch immer in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten versucht wurde. Warum ausgerechnet die punktuelle VÜ zu einem realen Kriminalitätsrückgang führen soll und nicht zu bloßer Verdrängung, ist völlig unerfindlich.

- 8. a) Ist aus Ihrer Sicht durch die Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten ein objektiver Sicherheitsgewinn für die Bevölkerung gegeben?**
b) 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?
c) Muss/kann der Überwachungsmonitor mit Personal besetzt werden und welcher Aufwand ist hierfür notwendig?

a) Die Frage nach dem „objektiven“ Sicherheitsgewinn gibt zunächst Anlass zu der Anmerkung, dass ein möglicherweise eintretender (empirisch aber meines Wissens ebenfalls noch

nicht belegter)¹⁰ subjektiver Sicherheitsgewinn, der oft genug als eines von mehreren gesetzgeberischen Legitimationsmustern Verwendung findet, den Einsatz der VÜ und damit den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht unbeteiligter Bürgerinnen und Bürger keinesfalls legitimieren kann. Selbst wenn ein größerer Teil der Bevölkerung auf Nachfrage den subjektiven Sicherheitsgewinn bejahen und deshalb den VÜ-Einsatz befürworten sollte, liegt darin noch keine ausreichende Legitimation für den Eingriff in die Grundrechte derer, die dies anders sehen. Wer der VÜ entgehen will, wird den überwachten Ort meiden müssen, obwohl ihm dessen Benutzung im Rahmen des Rechts auf Gemeingebrauch

So wie die erste Frage gestellt ist, kann sie auf zweierlei Weise beantwortet werden: Soweit der VÜ-Einsatz zu Verdrängungseffekten führt, mag an dem überwachten ‚Kriminalitätsbrennpunkt‘ - zumindest zeitweilig - ein objektiver Sicherheitsgewinn (iSe Rückgangs von Straftaten) zu verzeichnen sein. Der Preis dafür könnte freilich ein Sicherheitsverlust an anderen Orten sein, was - jenseits einer möglicherweise ‚gerechteren‘ Risikoverteilung - in der Gesamtschau eben keinen Sicherheitsgewinn bringt (s.o. 7.).

b) Jenseits der beschriebenen Verdrängungseffekte könnte ein effektiverer Schutz vor Straftaten mittels der VÜ nur dadurch bewirkt werden, daß sich Einsatzkräfte in unmittelbarer Nähe aufhalten, um im Falle eines durch die Monitor-Überwachung ausgelösten ‚Alarms‘ sofort einschreiten zu können. Es würde dem gegebenenfalls trotz VÜ angegriffenen Bürger nämlich wenig trösten zu erfahren, man habe den Überfall immerhin aufgezeichnet - die nachvollziehbare Antwort dürfte sein: Anstatt vor dem Monitor zu sitzen, sollten doch lieber mehr Polizisten Streife gehen. Zwar ist eine Polizeipräsenz weder realisierbar noch überhaupt wünschenswert, die allzeit bereit flächendeckend im gesamten Stadtgebiet patrouilliert (also die berühmt-berüchtigten ‚Polizisten an jeder Ecke‘), aber der Beamte am Monitor (s.u.) kann die Streife nicht ersetzen (auch insofern ist Großbritannien eher ein abschreckendes Beispiel). Etwaige Vorstellungen der Personaleinsparung durch VÜ sind völlig unrealistisch - das Gegenteil ist naheliegender.

c) Wie das Bielefelder Beispiel zeigt, bräuchte nicht nur der Monitor nicht allzeit besetzt sein, die Kameras müssten noch nicht einmal auf Sendung gehen, ließen sich gar durch Attrappen ersetzen. Das ginge freilich nur solange gut, bis es zu einem gravierenden Vorfall kommt, den die Polizei nur achselzuckend mit dem Hinweis kommentieren könnte, der Monitor sei zur fraglichen Zeit gerade nicht besetzt gewesen (übrigens ein strukturelles Problem zahlreicher VÜ- und vergleichbarer Überwachungssysteme). Spätestens dann wird jeder noch mögliche Sicherheitsgewinn schwinden oder gar in sein Gegenteil verkehrt. So gesehen irritiert die Frage danach, ob der Monitor mit Personal besetzt werden „muss“ - dass das ein gnadenlos langweiliger Job ist, dem man auf Dauer möglicherweise nur voyeuristisch etwas abgewinnen kann (auch dafür gibt es bekanntlich Beispiele aus Großbritannien), leuchtet mir ohne Weiteres ein.

9. Wie sollen Aufzeichnungsregelungen und Löschungsfristen aussehen?

In den bisherigen Debatten um die VÜ wurde regelmäßig - auch zur Abwehr verfassungsrechtlicher Bedenken - darauf verwiesen, es würden im Normalbetrieb nur sog. ‚Übersichtsaufnahmen‘ anfallen, auf denen einzelne Personen nicht zu identifizieren seien. Dem-

¹⁰ Dieser Beleg konnte im Übrigen auch durch die Studie des Teams um Prof. Bücking nicht einmal ansatzweise erbracht werden; ob und ggfls. wann dort weitere Untersuchungen zu diesem Punkt erfolgen, entzieht sich meiner Kenntnis.

gegenüber würde eine Aufzeichnung, die ja nur bei Ausschnittsvergrößerungen Sinn macht, auf denen Individuen zu identifizieren sind, lediglich stattfinden, wenn die Übersichtsbeobachtung den Anfangsverdacht einer Gefahr oder einer Straftat ergeben habe (ähnlich bisher § 15a Abs.3). Zwar stellt nach richtiger Auffassung auch bereits die sog. ‚Übersichtsaufnahme‘ einen Rechtseingriff dar (was hier nicht vertieft werden muss), die Aufzeichnung personenbezogener Bilder ist aber zweifellos ein deutlich weiter gehender Eingriff, der an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft werden muss.¹¹ Dass dieses Stufenverhältnis mit der geplanten Neufassung des § 15a Abs.1 eingeplant werden soll, indem Beobachtung und Aufzeichnung gleich behandelt werden¹², ist ein gravierender Rückschritt gegenüber der bisherigen Regelung, für den ein sachgerechter Grund nicht erkennbar ist.

Neu eingeführt wird die Aufzeichnung übertragener VÜ-Bilder zur Verhütung von Straftaten (also zur Gefahrenabwehr, Abs.1 S.1 n.F.), insofern erweckt die Begründung (Drs.13/2854 S.54) den unzutreffenden Eindruck, dies sei bisher in Abs.2 geregelt gewesen. Wie mit der Aufzeichnung Straftaten verhütet werden sollen, wird allerdings nicht ersichtlich. Dass § 100c Abs.1 StPO bei Vorliegen eines Verdachts eine abschließende Regelung trifft (so die Begründung aaO), trifft zu (s.o. zu 1.), gilt aber nur für den Straftatverdacht. Der Hinweis auf die Verpflichtung zur Benachrichtigung betroffener Personen in § 101 StPO (aaO) gilt deshalb gerade nicht für die neu einzuführende gefahrenabwehrende Aufzeichnung gemäß § 15a Abs.1 S.1 n.F., weshalb es insofern einer Ergänzung (ähnlich dem bisherigen Abs.3) bedarf.

Die präventiv-polizeirechtliche Befugnis zum Informationseingriff durch Speicherung der Videoaufnahmen soll - so der erkennbare Wille der Verfasser des Regierungsentwurfs - auf einen Monat beschränkt bleiben, soweit es gemäß Abs.2 iVm Abs.1 S.1 n.F. um die „Verhütung von Straftaten“ geht. Geht es jedoch um die ‚vorbeugende Bekämpfung von Straftaten‘, soll gemäß Abs.2 n.F. eine längere Speicherung auch dann zulässig sein, wenn „Tatsachen ... die Annahme [rechtfertigen], dass eine Person künftig Straftaten begehen wird“. Diese Konstruktion erscheint mir höchst widersprüchlich und letztlich auch nicht akzeptabel. Eine Aufzeichnung sollte - wenn überhaupt - nur zu Beweis Zwecken erfolgen (ggfls. auch als Beweis für die Notwendigkeit polizeirechtlichen Einschreitens), nicht hingegen zu allgemein kriminalpräventiven Zwecken.

Nicht hinnehmbar wäre in jedem Fall die Aufzeichnung lediglich aus organisatorischen Gründen (etwa mit dem Ziel einer späteren Auswertung). Insofern ist auch nicht ganz nachvollziehbar, zu welchem Zweck die Aufzeichnungen einen ganzen Monat lang aufbewahrt werden sollen - in anderen Ländern sind z.T. deutlich kürzere Fristen verankert worden.

Nachtrag (zu Drs.13/2280)

Soweit ersichtlich bezieht sich keine Frage ausdrücklich auf den CDU-Entwurf. Ich will dazu abschließend nur kurz Stellung nehmen, zumal die Position nach den vorherigen Ausführungen nahe liegen dürfte:

Der Verzicht auf jegliche tatbestandlichen Voraussetzungen in § 15a Abs.1 S.1 wäre zwar nicht ohne Vorbild (ähnlich Hessen und Niedersachsen ...), aber gleichwohl völlig inak-

¹¹ So bereits sehr eindringlich die Entschließung der Datenschutzbeauftragten „Risiken und Grenzen der Videoüberwachung“ vom 15.3.2000, wonach u.a. „eine differenzierte Abstufung zwischen Übersichtsaufnahmen, dem gezielten Beobachten einzelner Personen, dem Aufzeichnen von Bildern und dem Zuordnen dieser Daten zu bestimmten Personen ... strikt sichergestellt werden“ müsse.

¹² In diesem Zusammenhang eine kurze Anmerkung zu § 15a Abs.1 S.2 n.F.: Noch wichtiger als der - selbstverständlich erforderliche - Hinweis auf die Video-Beobachtung wäre der Hinweis darauf, dass die übertragenen Bilder für die Dauer von bis zu einem Monat - ggfls. sogar länger - aufgezeichnet werden (können).

zeptabel. Auch insofern empfehle ich die Berücksichtigung der Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten vom 15.3.2000: Zwar ist die Klausel „Zur Verhütung von Straftaten“ eine Zweckbindung, aber keine „strenge“, denn es handelt sich lediglich um einen Ausschnitt aus der allgemeinen polizeilichen Aufgabenstellung (§ 1 Abs.1 S.2). Die erforderliche Verhältnismäßigkeit zwischen Eingriffstiefe und verfolgtem Zweck wäre bei einer solchen Konstruktion nicht einmal mehr ansatzweise gewährleistet. Einziger Vorzug dieses Vorschlags gegenüber dem Regierungsentwurf wäre allerdings die Beibehaltung der Trennung zwischen Beobachtung (Abs.1), Aufzeichnung (Abs.2) und individueller Zuordnung (Abs.3).

Die Begründung zu diesem Vorschlag bedarf allerdings einer weiteren Anmerkung: Es kann nicht richtig sein, dass eine einmal begonnene VÜ nie wieder abgestellt werden darf, nur weil der überwachte Ort wieder zu einem Kriminalitätsschwerpunkt werden könnte. Mit der gleichen Begründung müssten letztlich alle Orte überwacht werden, bevor sie überhaupt zu einem Kriminalitätsschwerpunkt werden können - was die vorgeschlagene Regelung in der Tat ermöglichte. Das kann ernsthaft niemand wollen. Die durch diese Begründung aufgedeckte ‚Zwickmühle‘ der VÜ ist gewissermaßen ein strukturelles Problem aller Überwachungsmaßnahmen, folgt aber letztlich zwingend aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wonach Rechtseingriffe zu unterbleiben haben, die nicht erforderlich sind. Die Fortsetzung einer VÜ über ihren ‚Erfolg‘ hinaus (der in Bielefeld, wie dargelegt, gar keiner war) ließe sich wenn überhaupt nur mit der tatsächlich abgesicherten Erkenntnis begründen, dass deren Beendigung zwangsläufig wieder zu einem Anstieg der Kriminalität auf ein überdurchschnittliches Niveau führen würde. Dieser ‚Beweis‘ wäre nicht nur schwierig zu führen, sondern zugleich ein Armutszeugnis für die kommunale Präventionspolitik.

Schlußbemerkung

Es dürfte deutlich geworden sein, dass ich diese Form der Videoüberwachung grundsätzlich ablehne und deshalb weder die geltende polizeirechtliche Regelung verteidigen noch gar die neuen Vorschläge befürworten kann (wenn auch erstere das ‚kleinere Übel‘ darstellt). Es stände Nordrhein-Westfalen gut zu Gesicht, an die frühere liberale Polizeirechtstradition des Landes anzuknüpfen und § 15a wieder zu streichen.