

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Landtag NRW
Innenausschuss
Norbert.Krause@landtag.nrw.de

Prof. Dr. Christoph Gusy

Raum: T7-104
Tel.: 0521.106-4397
Fax: 0521.106-154397
christoph.gusy@uni-bielefeld.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/703

A09

Bielefeld, 02.05.2013

Seite 1 von 11

„Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Polizeiorganisationsgesetzes NRW“

LT-Drs. 16/2256.

hier:
Anhörung am 08.05.2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Vorbereitung der Anhörung nehme ich¹ wie folgt Stellung:

¹ Für Vor- und Mitarbeit danke ich Frau wiss. Mit. A. Kapitza, Bielefeld.

1. Frage:

Die Videoüberwachung zählt zu den am meisten diskutierten, evaluierten und umstrittenen Maßnahmen der Polizei. Dabei hat sich die Diskussion seit der Einführung der Maßnahme allerdings tendenziell beruhigt. Die Voraussetzungen des rechtmäßigen Einsatzes der Maßnahme sind inzwischen durch die Rechtsprechung weitgehend geklärt.

Weniger geklärt sind demgegenüber die Wirkungsweisen der Videoüberwachung und ihre Grenzen. Trotz mehrerer Evaluationsstudien sind hier viele Fragen offen, die abschließenden Bewertungen sogar gegenläufig. Die Fragen nach der Wirkung der Videoüberwachung haben die Kriminologie und die polizeiliche Wirkungsforschung vorangebracht, ohne aber bereits abschließende und allgemein konsenterte Ergebnisse zu liefern. Ein Versuch, einigermaßen unstrittige Zwischenergebnisse zu ziehen, könnte etwa so aussehen:

- In NRW findet weit mehr Videoüberwachung statt, als es nach den vorliegenden Zahlen anhand des PolG zu vermuten wäre. Insbesondere Private, etwa Unternehmen wie die Bahn und der öffentliche Nahverkehr, aber auch sonstige Unternehmen führen Videoüberwachung in wesentlich höherem Umfang durch als die Polizei. Und auch andere Behörden, etwa die Bundespolizei, führen aufgrund anderer gesetzlicher Ermächtigungen weitere Videoüberwachungen auch in NRW durch. Das PolG eröffnet insoweit nur einen kleinen, bruchteilhaften Ausschnitt aus der viel weiter gespannten Realität.
- Die Videoüberwachung wirkt nicht oder nur selten „als solche“, und sie wirkt nur bei bestimmten Deliktsarten. Insbesondere Sucht-, Hang- oder Spontankriminalität wird von ihr nicht oder nur wenig beeinflusst.
- Die Videoüberwachung ist umso effektiver, je stärker sie Teil eines Gesamtbündels von Maßnahmen ist, die über die bloße Überwachung hinausreichen. Dann allerdings bleibt offen, welche der Maßnahmen aus dem Bündel die gewünschten Effekte bewirkt und welche nicht. Hierüber gibt es keinen erkennbaren Konsens. Das Bündel greift als Ganzes oder gar nicht. Jedenfalls ist die Videoüberwachung hier nur eine Maßnahme unter mehreren. Dem entspricht auch der Befund der Vorlage 16/736 des Ministeriums des Innern.
- Die Videoüberwachung kann ihre präventiv-polizeilichen Effekte nur dann erzielen, wenn zeitgleich Beamte die Monitore beobachten. Nur dann kann die Videoüberwachung einsatzsteuernde Wirkung erlangen. Dies scheint aber nach den vorliegenden Studien nicht immer und überall gewährleistet zu sein.
- Daneben wird Videoüberwachung immer häufiger zu repressiv-polizeilichen Maßnahmen der Straftatenaufklärung genutzt. Hierher hat sie einen großen Teil ihrer öffentlichen Bekanntheit erlangt. Auch dieser Teil der Maßnahmen

beurteilt sich aber nicht nach dem PolG, sondern nach der StPO, also nach Bundesrecht.

Vor diesem Hintergrund sowie der Fassung des § 15a NRWPoIG muss der **Einsatz der Videoüberwachung in NRW als zurückhaltend qualifiziert** werden. Die mit dem Gesetz ursprünglich verbundenen Erwartungen und Befürchtungen gingen weit über die wenigen Einsatzfälle hinaus. So öde ist NRW nicht, als dass es im ganzen Land nur 5 Kriminalitätsschwerpunkte gäbe. Dabei war allerdings stets deutlich, dass zumindest in der Frühzeit die Erwartungen der Praktiker in die Wirksamkeit der Maßnahme sehr zurückhaltend waren. Offenbar hängt die Bereitschaft zum Einsatz der Videoüberwachung auch von Umständen ab, die nicht bloß mit der Verteilung der Kriminalität(serwartung) zu tun haben.

2. Frage:

Da gegenwärtig nicht genau qualifiziert werden kann, welchen Anteil die Videoüberwachung an den Wirkungen des genannten Maßnahmenbündels erlangen kann, kann man auch nicht genau qualifizieren, was ein Verzicht auf diese einzelne Maßnahme bedeuten würde. Angesichts des zurückhaltenden Einsatzes der Videoüberwachung in der Vergangenheit erscheint das Bewusstsein der Angewiesenheit der Polizei auf diese Maßnahme nicht sehr hoch ausgeprägt zu sein.

Wichtig ist dabei eine Neuerung des Einsatzverhaltens: In jüngerer Vergangenheit ist verstärkt zu beobachten, dass die Polizei die Ergebnisse der Videoüberwachung anderer Unternehmen, Behörden u.ä. heranzieht, um daraus eigene Erkenntnisse ziehen zu können. Insoweit werden dann die Ergebnisse von Videoüberwachung genutzt, ohne selbst Videoüberwachung betreiben zu müssen. Je weiter sich die nicht-polizeiliche Videoüberwachung ausdehnt und verfeinert, desto weniger bedarf die Polizei der eigenen Überwachungseinrichtungen.

Dass damit die maßgeblichen Rechtsfragen nicht beantwortet, sondern nur anders gestellt werden, liegt nahe.

3. Frage

Angesichts der Antworten zu Frage 2: Eine Befristung ist sinnvoll.

4. Frage

Der Bericht des Innenministeriums ist im Vergleich zu andernorts erstellten Berichten von Ministerien und Behörden von überdurchschnittlicher Qualität (wobei der Durchschnitt aber insbesondere früher sehr niedrig lag). Es gibt allerdings einige Verbesserungsmöglichkeiten:

- Insbesondere sollte versucht werden, das Ursache-Wirkungs-Bündel näher aufzuschlüsseln, also zu versuchen, den Nachweis zu erbringen, welche der getroffenen Maßnahme welche Wirkung gehabt hat. Dazu wäre ein differenzierter Vergleich in den einzelnen Orten sinnvoll. Angesichts der kleinen Zahl der Maßnahmen dürfen die Erwartungen hier aber nicht überschätzt werden.
- Es fehlen partiell Vergleiche zur Kriminalitätsentwicklung im Umfeld. Wo die Kriminalität überall ansteigt, kann Videoüberwachung schon dann sinnvoll sein, wenn sie im überwachten – und von anderen Maßnahmen flankierten – Bereich in geringerem Maße ansteigt. Aber auch hier bleiben die Ursache-Wirkungszusammenhänge dann vage.
- Der Bericht sollte inhaltlich ausgeweitet und zur Videoüberwachungsforschung in Bezug gesetzt werden. Insbesondere die Nutzung nicht-polizeilicher Videoüberwachung (s.o. 2) sollte einbezogen werden. Denn auch hierbei handelt es sich um polizeiliche Maßnahmen – jedenfalls bei der Einholung und Nutzung von Datenmaterial Dritter.
- Auch eine Beteiligung außenstehender Personen – etwa: Wissenschaftler – an der Berichtserstellung, wie sie in anderen Gesetzen (etwa § 33 Abs. 2 E-NRWVerfSchG in der Fassung des Entwurfs LT-Drs. 16/2148) vorgesehen ist, könnte die Aussagekraft des Berichts weiter erhöhen.²

5. Frage

Der Befund ist eher zurückhaltend. Er bezieht sich auf „die Videoüberwachung als Teil des jeweiligen örtlichen Gesamtkonzepts“ (S. 11) und präsentiert dann auch die Ergebnisse dieses jeweiligen polizeilichen Gesamtkonzepts. Der „Beitrag der Videobeobachtung“ zur Verhütung von Straftaten“ (S. 10) lässt sich aus dem Gesamtkonzept nicht isolieren (s.o. zu Frage 1) und wird im Bericht des Innenministeriums demnach – aus den Erfolgen des Gesamtkonzepts – eher behauptet als begründet. Bewertet wird „die unterstützende Wirkung der Videobeobachtung bei Polizeieinsätzen“ (S. 11). Worin allerdings der konkrete Beitrag dieser Unterstützung an den statistisch erfassbaren Effekten lag, wird nur an einer Stelle substan-

² Zu den sozialwissenschaftlichen und rechtlichen Fragen der Evaluation von Sicherheitsgesetzen findet Mitte Mai eine Tagung unterschiedlicher Fachwissenschaftler an der Universität Bielefeld statt. Von ihr können auf vergleichender Basis weitere Aufschlüsse im Hinblick auf eine Fortentwicklung solcher Evaluationen erwartet werden.

tiiert: Nämlich bei den Beiträgen zur Fahndung nach Straftätern (S. 17). Und diese Beiträge dürfen im vorliegenden Kontext des PolG nicht berücksichtigt werden.

Noch einmal sei daran erinnert: Der etablierte Stand der kriminologischen Forschung ist noch nicht so weit, dass Beiträge der Videoüberwachung an den Sicherheitserfolgen exakt überprüft werden könnten. Daher unternimmt der Bericht des Innenministeriums – fast zwingend – diese Perspektive und weitet den Horizont aus.

Hier wäre eine Erweiterung des Horizonts – auch auf die jüngeren Fortschritte der Wirkungsforschung – jedenfalls sinnvoll (s.o. 4.).

6. Frage

Längerfristige polizeiliche Maßnahmen wie etwa die Videoüberwachung – die zudem bisweilen von breiten öffentlichen Diskussionen begleitet werden – stoßen auf sich wandelnde Lagen. Deren Veränderungen können – wie bereits gesehen – nicht stets einfach kausal oder eindimensional auf eine bestimmte polizeiliche Maßnahme zurückgeführt werden. Deshalb ist es auch schwierig, die Entwicklung als „Erfolg“ der Maßnahme zu qualifizieren (s. o. 1, 4, 5). Das gilt insbesondere bei der Videoüberwachung.

Die Wirkungen an den unterschiedlichen Einsatzorten waren offenbar unterschiedlich. Für AC ist ersichtlich, dass die Erfolge aus städtebaulichen Maßnahmen der Stadt resultierten und mit der Videoüberwachung allenfalls festgestellt, nicht aber hergestellt wurden (missverständlich S. 5). Nur für COE werden andere flankierende Erfolgsursachen nicht berichtet.

In Ddf liegt (nach den mir vorliegenden Informationen) eine Sondersituation vor, wo die Videoüberwachung tatsächlich zur Steuerung des pol. Einsatzverhaltens beiträgt. Darin läge tatsächlich ein möglicher Erfolg. Die Sondersituation ist m.E. geeignet, hier die Videoüberwachung zu rechtfertigen.

Die Verhältnisse in MG sind mir zu wenig bekannt und – wie der Bericht selbst zugibt (S. 12/13) – auch nicht kontinuierlich auf gleich bleibendem Niveau dokumentiert. Deshalb sind hier Aussagen kaum möglich.

Abschließend ist festzuhalten: Was als „Erfolg“ der Videoüberwachung angesehen werden kann, ist angesichts der unterschiedlichen Einsatzlagen durchaus unterschiedlich zu sehen. Das Gesetz ist hier nicht eindeutig. Rückläufige Kriminalitätsbelastung oder Einsatzzahlen sind nur ein denkbarer Erfolg unter mehreren. Wo andere Erfolge im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben erzielt werden können (wie

in Ddf), ist dies auch zulässig. Als ungewiss bleibt aber immer der Beitrag der Videoüberwachung selbst an diesen Erfolgen.

7. Frage

Gerade die komplexe Situation in Ddf – wie in der Frage geschildert – macht deutlich: Es ist eben nicht die Videoüberwachung allein, welche die Erfolge erzielt. Hierzu gehören zahlreiche weitere Maßnahmen, z.B. – wo geboten – die erhöhte Polizeipräsenz. Diese kann – wie in Ddf – durch die Videoüberwachung nicht einfach ersetzt oder überflüssig gemacht werden. Dies wird im Bericht auch eingeräumt (S. 13).

8. Frage

s. dazu schon 7.

9. Frage

Die Befugnisse nach §§ 20a, b E-NRWPolG sind bislang im Gesetz nicht geregelt. Jedenfalls diejenigen nach § 20a durften in der Vergangenheit auch nicht ausgeübt werden, dazu fehlte die Erlaubnis zu Eingriffen in Art. 10 GG (s. § 7 NRWPolG).

Allerdings konnten vergleichbare Maßnahmen schon bislang zu Zwecken der Strafverfolgung von der Polizei durchgeführt werden (s. u.a. §§ 100g ff. StPO). Dazu ist zu bemerken, dass gefahrenabwehrende und strafverfolgende Maßnahmen in gravierenderen Fällen durchaus parallel laufen und dann die Befugnisse aus beiden Gesetzen nebeneinander ausgeübt werden dürfen. Insoweit standen vergleichbare Befugnisse zu partiell anderen, aber partiell eben auch überschneidenden Zwecken der Polizei schon bislang zur Verfügung.

10. Frage

Nein!

Ein Vorzug des NRWPolG gegenüber anderen Bundesländern ist seine Klarheit, Lesbarkeit und Fokussierung auf wichtige Fragen. Dass dadurch – auch im Ver-

gleich zu anderen Bundesländern – Defizite an notwendigen Befugnissen aufgetreten seien, ist bislang nicht erkennbar geworden.

Etwas umstritten ist dies allenfalls im Hinblick auf die sog. Gefährderansprache. Hier wird vereinzelt – aber nicht nur für NRW – Klarstellungsbedarf gesehen.

11. Frage

Ja. Klare Rechtswegzuweisungen sind immer besser als unklare.

Es ist aber auch nicht zu verkennen, dass die Verwaltungsgerichte in Einzelfällen wohl eher gründlicher prüfen würden als die Amtsgerichte. Da deren Zuständigkeit aber auch in der Vergangenheit ohnehin nur eingeschränkt galt, ist der Verlust eher gering.

12. Frage

Neue Eingriffsbefugnisse ergeben sich insbesondere im Bereich der §§ 20a, b E-NRWPoIG. Diese entsprechen der Entwicklung des Bundes- und Landesrechts in den anderen Bundesländern.

13. Frage

Die hierzu vorhandenen Befugnisse sind noch zu neu um statistisch gestützte Erfahrungswerte zu ermöglichen. Tentativ gedacht wird sie quantitativ nicht hoch sein. Daher sind zu Recht die Eingriffsvoraussetzungen auf konkrete Fallgruppen beschränkt.

Doch stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer vorherigen Abfrage von Bestands- und Verkehrsdaten zur Standortermittlung, also dem Zusammenhang von § 20a und § 20b E-NRWPoIG). Vor dem Hintergrund, dass die Begründung zum Gesetzentwurf explizit darauf hinweist, dass die Befugnisnorm des § 20a PoIG insbesondere zur Standortermittlung notwendig sei (S. 21 der Begründung), kann hier die Frage aufkommen, wozu hierfür z.B. die Anschlusskennungen oder der Beginn und das Ende einer Telefonverbindung nach Datum und Uhrzeit erforderlich sind. Und bei einem pauschalen Verweis auf § 111 TKG (vgl. § 20 a Abs. 1 Nr. 1 PoIG) besonders fraglich, wozu bspw. das Geburtsdatum oder das Datum des Vertragsbeginns von Interesse sein könnte. Gewisse Bestands- und Ver-

kehrsdaten sind bspw. erforderlich, um den Standort mittels IMSI-Catcher zu ermitteln. Dies betrifft u.a. den Fall, dass gar keine Anhaltspunkte bestehen, wo sich die gesuchte Person aufhält. Dann kann auch der IMSI-Catcher nicht helfen. Der IMSI-Catcher kann den genauen Standort einer Person nur lokalisieren, wenn die Funkzelle bekannt ist. In diesem Fall (also zur Vorbereitung einer Maßnahme nach § 20b E-PolG) ist die Verkehrsdatenabfrage nach § 20a E-PolG dann notwendig. Für eine Standortermittlung können also gewisse – aber bestimmt nicht alle – Bestands- und Verkehrsdaten von besonderer Bedeutung sein. Dies trifft unabhängig davon zu, wie oft eine Standortermittlung notwendig sein wird. Eine umfassende Bestands- und Verkehrsdatenabfrage erlangt im polizeilichen Einsatz keine weitere Relevanz. Deshalb sind zu Recht die Eingriffsvoraussetzungen auf konkrete Fallgruppen beschränkt.

14. Frage

Im Grundsatz: Ja.

Die Anwendung einer Norm lässt sich erst anhand konkreten Fallmaterials beurteilen. Ex ante lässt sich lediglich sagen: Es ist das Notwendige getan, um die Eingriffsvoraussetzungen zu begrenzen und zu konkretisieren.

15. Frage

Nach Einschätzungen aus der Praxis kommt der IMSI-Catcher insbesondere zur Verhinderung von angedrohten Suiziden zum Einsatz. Die Möglichkeiten zur Verkehrsdatenabfrage und zum Einsatz des Gerätes sind für den Fall m.E. durchaus sehr relevant. Anders ist eine Ermittlung von Standorten nicht möglich.

§ 20 a E-NRWPolG hängt partiell mit der sog. Vorratsdatenspeicherung und den durch sie ausgelösten Diskussionen zusammen, wenn es auch nicht um dieselben Maßnahmen geht. Die Einschätzung dieser Norm wird insoweit auch von der Einschätzung der Vorratsdatenspeicherung abhängen. Die Regelung entspricht soweit ersichtlich noch den Anforderungen des BVerfG.

16. Frage

Ja.

S. i. üb. o. Nr. 14.

Zu Verbesserungsmöglichkeiten s.u. Frage 17 ff.

17. Frage

Der wichtigste Unterschied liegt darin, dass im Bundesrecht partiell ein Richtervorbehalt, im Landesrecht generell ein Behördenleitervorbehalt (§ 20a Abs. 3 E-NRWPolG) vorgesehen ist.

In Anbetracht der Schwere des Eingriffs und der notwendigen Begrenzung wäre ein Richtervorbehalt hier wohl vorzugswürdig. Das gilt auch deshalb, weil die rechtsstaatlichen Wirkungen eines Behördenleitervorbehalts bislang wenig geklärt, die Reichweite dieses Vorbehalts zum Schutz der Rechte Betroffener daher kaum absehbar ist. Die Wirkungen eines Behördenleitervorbehalts werden in der – insoweit allerdings spärlichen – Fachliteratur eher als gering eingeschätzt.

Allerdings ist der Richtervorbehalt hier nicht verfassungsrechtlich zwingend (BVerfG, 1 BvR 1299/05 v. 24.1. 2012). Seine mögliche Wirksamkeit würde in der Praxis zudem dadurch beeinträchtigt, dass die Bestands- und Verkehrsdatenabfrage nur in den Fällen des § 20a Abs. 1 S. 2 PolG zulässig ist. Hier wird der Richtervorbehalt oft seine Wirkung nicht entfalten können (Gefahr in Verzug).

18. Frage

Der Unterschied zwischen § 17 E-NRWPolG und § 18 PolG liegt darin, dass letzterer Maßnahmen in und aus Wohnungen betrifft. Hier sind Richtervorbehalte grundgesetzlich zwingend (Art. 13 Abs. 2 ff GG). Das gilt für erste Maßnahme nicht. Hier ist der Richtervorbehalt nach § 17 Abs. 2 S. 3 ff. E-NRWPolG verfassungsrechtlich hinreichend.

19. Frage

Das BVerfG hat Maßnahmen nach § 20a NRWPolG allenfalls in Einzelfällen für grundgesetzkonform erklärt. Es wäre sinnvoll, dies im Gesetz auch klar zum Ausdruck zu bringen. Dies gilt umso mehr, als der Begriff der „gemeinen Gefahr“ nicht ganz eindeutig verwendet wird.

20. Frage

Ein Richtervorbehalt in § 20a E-NRWPolG oder vergleichbaren Regelungen wird in der Fachliteratur vielfach gefordert, aber eher aus Gründen der Zweckmäßigkeit als wegen verfassungsrechtlicher Vorgaben. Dem möchte ich mich anschließen (s.o. Nr. 17).

Für § 20b E-NRWPolG wird ein Richtervorbehalt nahezu nirgends gefordert und dürfte auch weder verfassungsrechtlich geboten noch rechtspolitisch zwingend sein.

21. Frage

Angesichts der in der Begründung angegebenen Fallgruppen, welchen mit den Maßnahmen nach § 20a E-NRWPolG begegnet werden soll (Begr., S. 21), sehe ich keine Fallkonstellation, in welcher die Zustimmung des Betroffenen Relevanz erlangen könnte.

Vorsichtshalber sei darauf hingewiesen, dass es hier auf die mutmaßliche Zustimmung oder das Interesse Betroffener – ohne dass sie die Zustimmung erklärt hätten – nicht ankommen kann.

.

22. Frage

Der Anspruch ergibt sich nicht aus dem Entwurf, sondern aus dem (fort)geltenden § 16 Abs. 4 S. 2 NRWPolG.

23. Frage

In § 20a E-NRWPolG fehlt das Verwertungsverbot und könnte hier nachgetragen werden.

Nur aus Gründen der Vollständigkeit sei allerdings erwähnt, dass beide Vorschriften ganz unterschiedliche Grundrechte und Grundrechtsfragen betreffen. Dies ist für den Schutz Dritter allerdings ohne Bedeutung.

Bielefeld, den 02.05.2013

(Prof. Dr. C. Gusy)