



LDI NRW, Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf
An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/713**

A09

03. Mai 2013

Seite 1 von 9

Aktenzeichen

bei Antwort bitte angeben

22.1.1

Telefon 0211 38424-

Fax 0211 38424-10

vorab per Mail an:
anhoerung@landtag.nrw.de

Betreff: Polizeigesetz – Anhörung A09 – 08.05.2013

Anhörung zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Polizeiorganisationsgesetzes (Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/2256) im Innenausschuss am 08.05.2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen. Zu den Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

I. Videobeobachtung

Vorbemerkungen

1. Anlässlich der beabsichtigten Änderungen im Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen rege ich an, die bislang nur in der Verwaltungsvorschrift zum PolG NRW geregelte Einbettung der Videobeobachtung in ein polizeiliches Gesamtkonzept in die gesetzliche Vorschrift aufzunehmen.
2. Ferner weise ich darauf hin, dass nach der Verwaltungsvorschrift zum PolG NRW die Prüfung der Maßnahme rechtzeitig vor Fristablauf vorzunehmen ist, während nach § 15a Abs. 4 S. 3 PolG NRW erst nach Ablauf der Befristung einer Maßnahme zur Videobeobachtung zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen gemäß §

Dienstgebäude und Lieferanschrift:

Kavalleriestraße 2 - 4

40213 Düsseldorf

Telefon 0211 38424-0

Telefax 0211 38424-10

poststelle@ldi.nrw.de

www.ldi.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahnlinien 704, 709, 719

Haltestelle Poststraße



15a Abs. 1 PolG NRW weiter vorliegen. Die Regelung der Verwaltungsvorschrift trägt den Anforderungen der Praxis Rechnung, nicht jedoch die Bestimmung. Daher rege ich an, auch in § 15a Abs. 4 S. 3 PolG NRW die Pflicht zur rechtzeitigen Prüfung vor Ablauf der jeweiligen konkreten Maßnahme zu verankern.

Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie beurteilen Sie den bisherigen Einsatz der Videobeobachtung an sog. Kriminalitätsschwerpunkten in Nordrhein-Westfalen?*

In der Vergangenheit habe ich wiederholt betont, dass der Einsatz optisch-technischer Mittel zur Überwachung öffentlicher Plätze zu gravierenden Grundrechtseingriffen bei vielen unbescholtenen Personen führt. Vielfach wird Videobeobachtung als Mittel der Inneren Sicherheit überschätzt. Sie läuft Gefahr, sich als Vorratsdatenspeicherung zu erweisen, wenn sie nicht auf die gesetzlich vorgesehenen Einzelfälle beschränkt wird. Im praktischen Einsatz hat meine Behörde in der Vergangenheit die einzelnen Maßnahmen einer kritischen Prüfung unterzogen und Zweifel geäußert, dass die Voraussetzungen des § 15a PolG NRW in jedem Fall erfüllt waren. In Aachen, Bielefeld und Coesfeld stellte sich die Frage, ob der jeweils überwachte Bereich einen Kriminalitätsschwerpunkt darstellt. Im Anschluss an die Kontrollbesuche wurde die Videobeobachtung in Aachen, Bielefeld und Coesfeld seinerzeit eingestellt.

Das Instrument der Videobeobachtung wird zurückhaltend eingesetzt und findet derzeit lediglich noch in Düsseldorf und Mönchengladbach Anwendung. Eine flächendeckende Videobeobachtung findet nicht statt. Im Vergleich zu den Regelungen in einigen anderen Bundesländern sind die gesetzlichen Voraussetzungen für den Einsatz der Videoüberwachung zur Verhütung von Straftaten in Nordrhein-Westfalen als hoch einzustufen. Insbesondere ist in NRW der Einsatz der Videotechnik allein zu Zwecken der Strafverfolgungsvorsorge unzulässig.

3. *Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, die Befugnis der Polizei zur Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel zur Verhütung von Straftaten ("Videobeobachtung") zu entfristen, anstatt die Geltungsdauer des § 15a PolG NRW erneut auf fünf Jahre zu befristen?*



Nein.

03. Mai 2013

Seite 3 von 9

Die Befristung der gesetzlichen Vorschrift gewährleistet, dass sich der Gesetzgeber regelmäßig von der Wirksamkeit und der Notwendigkeit der Befugnisnorm zu überzeugen hat. Die Befassung des Landtages mit diesen Fragen stellt sicher, dass weiterhin eine kritische Auseinandersetzung unter Beteiligung der Öffentlichkeit sowie Sachverständiger aus Wissenschaft und Praxis erfolgt.

4. *Ist der Evaluierungsbericht zu § 15a Polizeigesetz (Vorlage 16/736) Ihrer Ansicht nach ausreichend oder sollten weitere Aspekte mit in zukünftige Berichte aufgenommen werden und wenn ja, welche?*

s. unter Frage 5.

5. *Wie bewerten Sie den mit Vorlage 16/736 vom Ministerium für Inneres und Kommunales vorgelegten Bericht zur Evaluierung des § 15a Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen ("Videobeobachtung") insbesondere den Punkt Wirkungsanalyse (S. 10 ff.), wo der Nachweis zu führen versucht wird, dass Videoüberwachung einen Beitrag zur Verhütung von Straftaten leistet?*

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat im Vergleich zum Jahre 2008 nunmehr eine systematischere Darstellung der Erkenntnisse und Ergebnisse vorgenommen. Der Bericht geht auf mögliche Verdrängungseffekte ein und betrachtet die Kriminalitätsentwicklung in den videoüberwachten Bereichen im Vergleich zu anderen Bereichen der jeweiligen Städte. Gleichwohl fehlt es auch dem nun vorgelegten Bericht an einer wissenschaftlich untermauerten Analyse der Zusammenhänge zwischen Kriminalitätsentwicklung und Videobeobachtung. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Videobeobachtung in ein Gesamtkonzept eingebettet ist, müsste sorgfältig untersucht werden, wie sich die einzelnen Elemente des Gesamtkonzeptes auf die Entwicklung der Kriminalität auswirken. Es sollte für zukünftige Berichte erwogen werden, an der Evaluierung wissenschaftliche Sachverständige zu beteiligen. Ggf. könnte die Evaluierung im Rahmen eines Forschungsprojektes erfolgen. Ein solches Forschungsprojekt könnte auch die in dem vorgelegten Bericht lediglich angedeuteten Umfragen in der Bevölkerung zum Sicherheitsempfinden und eine umfassende Auswertung wissenschaftli-



cher Studien beinhalten und die dadurch gewonnenen Erkenntnisse in die Gesamtbewertung einbeziehen.

03. Mai 2013

Seite 4 von 9

6. *Wie bewerten Sie insoweit den Umstand, dass in der genannten Wirkungsanalyse sowohl der Rückgang der Kriminalitätszahlen in Aachen, Bielefeld und Coesfeld, als auch die feststellbaren Steigerungen in Düsseldorf und Mönchengladbach als vermeintliche Aufhellung des Dunkelfelds als positive Auswirkungen der Videoüberwachung bewertet werden?*

Die Argumentation, sowohl ein Rückgang als auch ein Anstieg der Kriminalität belegten die Wirksamkeit der Maßnahmen, kann anhand von Fakten nicht zweifelsfrei belegt werden. Bereits im Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2008 zur Videoüberwachung führt das Ministerium für Inneres und Kommunales aus, dass die bloße Betrachtung der Fallzahlen keine Aussage über Ursachen und Zusammenhänge zulasse (Vorlage 14/1628, S. 29). Auch der nun vorgelegte Bericht deutet lediglich an, dass über die Kriminalitätszahlen hinaus noch weitere Faktoren zu untersuchen gewesen wären. Es zeigt sich, dass es einer genaueren Analyse unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden und Standards bedarf, um die Auswirkungen der Videobeobachtung feststellen zu können.

7. *Spricht folgende Ausführung des Evaluierungsberichts (S. 14)*

"Mittels der Videobeobachtungsanlage wird das unmittelbare Bevorstehen einer Straftat beobachtet, z. B. wenn sich jemand durch Anrempeln oder Stoßen auffällig gegenüber anderen Passanten verhält oder auffälliges Verhalten von Gruppen festgestellt wird. Vor den Monitoren der Videobeobachtungsanlage sitzen grundsätzlich erfahrene, in die Technik eingewiesene Beamtinnen/Beamte, die in diesem Fall sofort die Entsendung von Einsatzkräften an diese Örtlichkeit veranlassen. Durch diese werden dann die erforderlichen konkreten Maßnahmen gegen die Störerin oder den Störer durchgeführt. Oftmals ist ein aktives Eingreifen dieser Kräfte gar nicht mehr notwendig, da allein die polizeiliche Präsenz dazu geführt hat, dass die mögliche Täterin oder der mögliche Täter von ihrem bzw. seinem Vorhaben ablässt. Für alle Beteiligten ist dies der optimale Ablauf."



nicht dafür, Polizeibeamte präsent und sichtbar am kritischen Ort statt unsichtbar hinter Monitoren einzusetzen, damit Täter nicht nur von ihrem bzw. seinem Vorhaben ablassen, sondern dieses gar nicht erst beginnen?

03. Mai 2013

Seite 5 von 9

s. unter Frage 8.

8. Wie bewerten Sie den Vorteil der Präsenz von Polizeikräften an den besagten Orten im Vergleich zur Videoüberwachung vor dem Hintergrund, dass ausweislich des Evaluierungsberichts gerade bei Körperverletzungsdelikten ein Abschreckungseffekt durch die Videobeobachtung eher nicht erreicht wird ("Täter handeln regelmäßig affektiv und stehen oft unter Einfluss von Drogen oder Alkohol. Die potentiellen Täter wägen üblicherweise nicht rational die Vor- und Nachteile einer Tat ab.") und polizeiliche Interventionszeiten von frühestens 40 Sekunden (Düsseldorf) und 2 Minuten (Mönchengladbach) oft nur eine Unterbrechung und Reduzierung der Tatfolgen erreicht?

Die Videobeobachtung kann keine Alternative zur Präsenz von Polizeikräften sein. Sie kann im Rahmen eines auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmten Gesamtkonzeptes die polizeiliche Arbeit ergänzen und unterstützen. Meine Prüfung der Videobeobachtung in Düsseldorf hat ergeben, dass sich Täter insbesondere bei Körperverletzungsdelikten in der Regel auch nicht durch die Anwesenheit von Polizeibeamtinnen und -beamten beeindrucken lassen. Das Polizeipräsidium Düsseldorf konnte durch aufgezeichnetes Videomaterial belegen, dass sich auch in unmittelbarer Nähe zu Dienstkräften der Polizei gewalttätige Auseinandersetzungen entwickeln können. Es genügen zum Teil geringfügige Anlässe, etwa ein unbeabsichtigter Körperkontakt, um unvermittelt aggressives Verhalten auszulösen, insbesondere dann, wenn die beteiligten Personen unter dem Einfluss von Drogen oder Alkohol stehen und enthemmt sind. Dies kann auch durch die Anwesenheit der Polizei nicht unmittelbar verhindert werden.

Andererseits trägt die Möglichkeit, das Geschehen aus einer erhöhten Position mittels Videokamera zu verfolgen, dazu bei, dass die Polizei Gefahrensituationen frühzeitig erkennen kann. Außerdem halte ich die Reduzierung der Tatfolgen bei körperlicher Gewalt für ein wesentliches Element der Gefahrenabwehr. Insbesondere mit Blick auf die kurzen Reaktionszeiten in Düsseldorf habe ich das Konzept zur Videobeobachtung in Düsseldorf akzeptiert.



Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach derzeitigem Kenntnisstand der Videobeobachtung nur eine begrenzte Wirkung zukommt. Sie sollte daher weiterhin nur in Ausnahmefällen und überdies nur auf befristeter gesetzlicher Grundlage möglich sein.

II. Einfügung eines § 20a PolG NRW

Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendienstedaten

1. Eingriffsschwellen (Fragen 14, 16, 19)

Die Abfrage von Bestands-, Verkehrs- und Nutzungsdaten wird im Entwurf unter die Voraussetzung der hohen Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leben, Gesundheit oder Freiheit oder einer gemeinen Gefahr gestellt. Damit werden gesteigerte Anforderungen an die Gefahrensituation und das Gewicht des jeweils zu schützenden Rechtsguts aufgestellt. Es obliegt der Vollzugspraxis, bei der Anwendung der Rechtsgrundlage im Einzelfall die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebotes sicherzustellen.

2. Personenbezogene Daten Dritter (Frage 23)

2.1 Der Schutz personenbezogener Daten Dritter ist in den Vorschriften der §§ 20a und 20b PolG NRW-E bisher nicht gleich stark ausgestaltet. Hierfür müsste auch in § 20a Abs. 2 ein absolutes Verwendungsverbot für die aus technischen Gründen unvermeidbar mit erhobenen Daten Dritter eingefügt werden.

2.2 Ferner ist anzumerken, dass ausweislich der Entwurfsbegründung zu § 20a Abs. 2 S. 1 PolG NRW-E mit "Dritte"(n) nicht die Kommunikationspartner des Störers beziehungsweise der gefährdeten Person gemeint sein sollen. Im Hinblick darauf, dass nach § 20a Abs. 1 S. 1 PolG NRW-E gerade keine Inhaltsdaten erfasst werden dürfen, bleibt unklar, in welchen Fällen personenbezogene Daten "Dritter" dann überhaupt erhoben werden können.



03. Mai 2013

Seite 7 von 9

- 2.3 Im Übrigen ist unklar, wann die "Beendigung der Maßnahme" im Sinne des § 20a Abs.2 und des § 20b Satz 4 vorliegt, das heißt, ob dies zum Beispiel die Beendigung der Datenerhebung oder einen späteren Zeitpunkt bis hin zur Beendigung der Auswertung der erhobenen Daten bedeutet. Jedenfalls sollte klargestellt werden, dass nicht erst der Abschluss des gesamten Verfahrens, zu dessen Zweck die einzelne Maßnahme i. S. v. § 20a Abs. 1 S. 1 PolG NRW-E durchgeführt wurde, gemeint ist. Aus hiesiger Sicht sollte die Regelung entsprechend präzisiert oder zumindest in der Gesetzesbegründung erläutert werden.

3. Zugangssicherungsdaten/Nutzungsdaten

3.1 Zugangssicherungsdaten (PIN, PUK und Passwörter)

Nach der Gesetzesbegründung verfolgt der Gesetzentwurf nicht das Ziel, den Zugang zu PIN, PUK und Passwörtern zu ermöglichen. Auch nimmt der Gesetzentwurf nicht auf die in § 113 Abs. 1 Satz 2 TKG-E erwähnten Zugangssicherungsdaten Bezug. Insofern unterscheidet sich der Entwurf von der in Aussicht genommenen Novellierung des TKG und anderer Gesetze auf Bundesebene (Frage 17).

Im Gesetzestext selbst kommt dies nur dadurch -mittelbar- zum Ausdruck, dass eine Abfragemöglichkeit für Zugangssicherungsdaten nicht aufgeführt wird.

Die durch § 20a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a PolG NRW-E in Bezug genommene Norm des TKG führt als Verkehrsdaten allerdings u. a. "Berechtigungskennungen" auf. Ich gehe jedoch davon aus, dass von diesem Begriff Zugangssicherungsdaten wie PIN, PUK und Passwörter nicht erfasst sind.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob nicht im Interesse der Rechtsklarheit die in der Begründung enthaltene Intention im Gesetzestext positiv zum Ausdruck gebracht werden sollte. Ohne ausgeprägtes fachspezifisches Hintergrundwissen ist eine Unterscheidung zwischen "Berechtigungskennungen" und Zugangssicherungsdaten kaum zu treffen.



3.2 Nutzungsdaten i. S. d. TMG, § 20a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PolG NRW-E

03. Mai 2013

Seite 8 von 9

Die Nutzungsdatenabfrage nach § 20a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. b PolG NRW-E ist in einem wichtigen Punkt zu unbestimmt. Nach dieser Vorschrift können Angaben über den Beginn und das Ende sowie den **Umfang** der jeweiligen Nutzung nach Datum und Uhrzeit verlangt werden. Es ist unklar, welcher Inhalt hinter dieser Begrifflichkeit steht und weshalb diese Erweiterung gegenüber der ansonsten vergleichbaren Regelung des § 20a Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b PolG NRW-E aufgenommen wurde.

4. Verfahren

4.1 Anordnung nach § 20a Abs. 3 PolG NRW-E

Nach § 20a Abs. 3 S. 3 Nr. 4 PolG NRW-E ist in der schriftlichen Anordnung die Art der beabsichtigten Maßnahme lediglich "so weit vorhanden" anzugeben. In der Anordnung einer Maßnahme muss die Bezeichnung der Art der Maßnahme aber in jedem Fall erfolgen.

4.2 Richtervorbehalt, auch in Bezug auf § 20b des Entwurfs (Frage 20)

Auch die einfache Bestandsdatenabfrage ohne Einbeziehung dynamischer IP-Adressen ist bereits "grundrechtsrelevant", da sie einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG darstellt. Abfragen unter Verwendung dynamischer IP-Adressen, Verkehrsdatenabfragen und der Einsatz von IMSI-Catchern sind schwerwiegendere Grundrechtseingriffe, weil sie das besonders geschützte Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG betreffen.

Eingriffe in das Grundrecht auf unbeobachtete Telekommunikation können im Strafprozessrecht in der Regel nur durch einen Richter angeordnet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind derart schwerwiegende, verdeckte Eingriffe, gegen die der Betroffene sich nicht rechtzeitig wehren kann, weil er allenfalls nachträglich Kenntnis von ihnen erhält, ei-



03. Mai 2013

Seite 9 von 9

ner Vorabkontrolle durch eine unabhängige Instanz wie z.B. ein Gericht zu unterstellen. Dementsprechend ist auch für den Einsatz des IMSI-Catchers in der Strafprozessordnung ein Richtervorbehalt vorgesehen (§ 100i Abs. 3 i.V.m. § 100b Abs. 1 StPO). Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb im Polizeirecht etwas anderes gelten sollte.

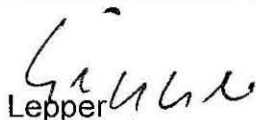
Das gleiche gilt im Übrigen für die Verkehrsdatenabfrage, für die nach §§ 100g, 100g Abs. 1 StPO im Strafprozessrecht ein Richtervorbehalt besteht.

Auch der Zugriff auf Bestandsdaten unter Verwendung dynamischer IP-Adressen ist so schwerwiegend, dass auch hier ein Richtervorbehalt vorgesehen werden muss. Bei dynamischen IP-Adressen besteht ein enger Zusammenhang zwischen Bestandsdaten einerseits und Verbindungs- und Inhaltsdaten andererseits. Insbesondere die Beauskunftung zu Inhabern dynamischer IP-Adressen bedeutet nicht nur praktisch die Auskunft über einen Verbindungsteilnehmer, sondern oft zugleich auch über die Inhalte der von ihm aufgerufenen Website oder sonstigen Zieladresse, da diese im Internet in der Regel auch nachträglich noch abrufbar sind (BVerfGE v. 02.03.2010, Az.: 1 BvR 256/08, Rn. 259; ebenso BVerfGE v. 24.01.2012, Az.: 1 BvR 1299/05, Rn. 174).

III. Möglichkeit zur Verlängerung des Einsatzes technischer Mittel i. S. v. § 17 Abs. 2 PolG NRW-E (Frage 18)

Der Entwurfsbegründung ist nicht zu entnehmen, aus welchen Gründen eine Verlängerungsmöglichkeit der Maßnahmen in das Gesetz aufgenommen werden soll. Von Maßnahmen der Wohnraumüberwachung wurde meinen Erkenntnissen nach bislang selten Gebrauch gemacht. Welche Fälle eine Gesetzesänderung im Bereich der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel nach § 17 PolG NRW erforderlich machen sollen, erschließt sich nicht. Eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung wäre wünschenswert.

Mit freundlichen Grüßen


Lepper