



BDK Landesverband NRW | Völklinger Straße 4 | D-40219 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke

Nur per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/717

A09

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom

Ihr/e Ansprechpartner/in

Oliver Huth
Sebastian Fiedler

Funktion

Sachgebietsleiter

E-Mail

Oliver.Huth@bdk.de
Sebastian.Fiedler@bdk.de

Telefon

+49 (0) 152.53 61 39 81

Telefax

+49 (0) 211.99 45 - 569

Düsseldorf, 06/05/2013

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Polizeiorganisationsgesetzes

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/2256

Stellungnahme für öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 8. Mai 2013

Sehr geehrte Frau Gödecke,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf.

Im Folgenden gehe ich auf die gestellten Fragen im Einzelnen ein.

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

Die Behörden mit einschlägigen Erfahrungen haben dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) über sehr positive Erfolge sowohl im Bereich der Prävention als auch der Repression berichtet.

Der BDK spricht sich für die Fortführung der Videoüberwachungen unter den derzeitigen gesetzlichen Kautelen aus. Die Überwachung hat sich in Verbindung mit anderen Maßnahmen bewährt. Das zentrale Argument für die Fortführung liegt in einer gefahrenabwehrenden Einsatzkoordination der Polizei und dem damit einhergehenden Schutz von insbesondere Leib und Leben sowie Eigentum potentieller Opfer.

2. Wird die Polizei nach Ihrer Einschätzung dauerhaft auf die Befugnis zur Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel zur Verhütung von Straftaten („Videobeobachtung“, § 15a PolG NRW) angewiesen sein?

Die Themenfelder Personalbewirtschaftung und Personalstärke sind derzeit verstärkt in der Diskussion.

Ich sehe mich derzeit leider nicht im Stande, positiv zu unterstellen, dass die Personalstärke der Polizei zukünftig an Brennpunkten eine derartige Präsenz ermöglicht, auch ohne Videoüberwachung die o. g. positiven Effekte einer frühzeitigen Intervention insbesondere zum Schutzes von Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten. Insoweit kann ich die Frage nur mit einem klaren Ja beantworten.

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?

Die Erhebung von Kennzahlen und die alternierende Wirkungsanalyse innerhalb des gesetzlichen Tatbestandes durch die beantragende Behörde halte ich grundsätzlich für ein ausreichendes Korrektiv. Die Politik muss wie auch bei anderen Datenerhebungsvorschriften Farbe bekennen. Ein zunehmendes Aufgabenspektrum in bekannten Wirkungsfeldern geht zukünftig mit einer vermutlich geringeren Personalausstattung einher. Gesellschaftliche Problemfelder und die finanzielle Ausstattung der Kommunen dürfen vor diesem Hintergrund nicht unberücksichtigt bleiben. Ein wirksamer präventiver Schutz der Bürgerinnen und Bürger an Brennpunkten durch die Polizei wird zukünftig ohne die Möglichkeit einer Videoüberwachung als Element eines durch weitere Maßnahmen gestalteten Gesamtkonzeptes nicht in nachhaltigem Ausmaß möglich sein. Eine Befristung wäre daher aus meiner Sicht entbehrlich.

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?

Der Evaluationsbericht zeigt deutlich auf, welche Aspekte messbar abgebildet werden können und welche Themenfelder einer validen Messung nicht zugänglich sind. Die Ausführungen beleuchten das Themenfeld aus meiner Sicht umfänglich und bieten eine solide Entscheidungsgrundlage.

5. Wie bewerten Sie den mit Vorlage 16/736 vom Ministerium für Inneres und Kommunales vorgelegten Bericht zur Evaluierung des § 15a des Polizeigesetzes des Landes 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?

Die Ausführungen können durch Berichte aus der Praxis untermauert werden. Eine persönliche Beobachtung der Geschehnisse beispielsweise in der Düsseldorfer Altstadt vermag Zweifler überzeugen. Die zu beobachtende sinkende Hemmschwelle einzelner Altstadtbesucher geht nicht selten mit steigendem Alkohol- und/oder Drogenkonsum einher. Polizeibeamte können bei großen Besucherströmen selbst an neuralgischen

Präsenzpunkten drohende Konfliktlagen nicht hinreichend gut überblicken. Eine Vogelperspektive, wie sie eine Videoüberwachung ermöglicht, ist in diesem Zusammenhang sehr gut geeignet, drohende Gefahren im Rahmen einer Einsatzkoordination abzuwehren.

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?

Grundsätzlich können die aufgeführten Kommunen einem Vergleich nicht unterzogen werden. Sie werden auch nicht in Vergleichsgruppen im Rahmen der strategischen Steuerung zusammen geführt. Die Behörden haben sich auch aus unterschiedlichen Gründen für die Videoüberwachung entschieden. Grundsätzlich kann sie dazu führen, dass mehr Straftaten erfasst werden, wodurch eine kriminalpräventive Wirkung (sofern vorhanden) statistisch aufgehoben wird. Die öffentlichkeitswirksame Bekanntgabe der Videoüberwachung in Problembezirken kann bereits vor dem eigentlichen Beginn der technischen Maßnahme zur Unterbindung von Straftaten führen, weswegen Vergleichswerte schwierig zu bestimmen sind. Drogendealer wie Räuber werden die überwachten Bereiche meiden oder von Straftaten Abstand nehmen. Personen, die an Körperverletzungen etc. als Täter oder Teilnehmer beteiligt sind, handeln im Affekt und oft unter dem Einfluss berauschender Mittel. Die angekündigte Überwachung wird dieses Täterverhalten nicht beeinflussen. Die Videoüberwachung vermag hier durch einen koordinierten Polizeieinsatz die möglichen Auseinandersetzungen verhindern. Die Strafverfolgung wird nachhaltig unterstützt.

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

„Mittels der Videobeobachtungsanlage wird das unmittelbare Bestehen 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 erst gar nicht beginnen?

Ich rege an, sich persönlich von der entsprechenden geschilderten Einsatzlage beispielsweise in der Altstadt von Düsseldorf ein Bild zu machen. Teilweise alkoholisierte Fußballfans nutzen an Wochenenden die Düsseldorfer Altstadt als Drehscheibe, Kleingruppen feiern Junggesellenabschiede. Das gute Wetter lockt eine Vielzahl von Besuchern und Touristen an und die Düsseldorfer Messe ist gut besucht. Die Beamtinnen und Beamten, die in der Altstadtwache ihren Dienst versehen und die Kolleginnen und Kollegen der Bereitschaftspolizei sind erfahren und bewältigen diese geschilderte Gesamtsituation professionell. Das gesamte Einsatzkonzept ist das Produkt einer langjährigen Einsatzerfahrung. Ich erkenne keine Notwendigkeit, das Einsatzkonzept mit theoretischen Vorschlägen zu verbessern.

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 Videoüberwachung kann nur im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen Erfolg versprechend sein. Die sichtbare Präsenz der Polizei ist in allen bekannten Polizeibehörden bereits Bestandteil der Brennpunkt-konzepte. Die Forderung nach einer zusätzlich erhöhten polizeilichen Präsenz als Äquivalent zu einer Videoüberwachung muss auch den Umstand berücksichtigen, dass sichtbare Polizeikräfte das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung auch negativ beeinflussen können. In Bezug auf die Körperverletzungsdelikte überwiegen die Vorteile der Videoüberwachung im Hinblick auf die Strafverfolgung und einer frühzeitigen Intervention.

9. Werden durch die Einfügung der §§ 20a, 20b PolG NRW-E neue Eingriffsbefugnisse für die Polizei Nordrhein-Westfalen geschaffen oder werden die darin normierten Eingriffsbefugnisse bereits nach geltendem Recht ausgeübt?

Es werden durch die Einführung keine neuen Eingriffsbefugnisse für die Polizei Nordrhein-Westfalen geschaffen.

Die Normierungen schaffen aus meiner Sicht Rechtssicherheit. Die derzeitige Rechtslage ist unbestimmt. Die Polizei ist auf die Mitwirkung von Wirtschaftsbeteiligten ohne klare Rechtsgrundlage angewiesen. Andere Bundesländer haben frühzeitig auf die sich ändernden Phänomene in der heutigen Mediengesellschaft reagiert.

10. Besteht aus Ihrer Sicht die Notwendigkeit, weitere Eingriffsbefugnisse der Polizei, die derzeit auf der Grundlage der Generalklausel ausgeübt werden, als Standardmaßnahmen im PolG NRW zu regeln? Wenn ja: Welche?



Die Kolleginnen und Kollegen berichten vermehrt über Vorfälle bei Kontrollen von Drogenabhängigen. Die Beamtinnen und Beamten verletzen sich bei Eingriffsmaßnahmen an Konsumutensilien wie Spritzen etc. Es besteht hier die Gefahr, dass durch die Übertragung von Sekreten Krankheiten übertragen werden. Nach Auskunft der Polizeiärzte kann das Vorliegen von Krankheitsbildern mit Hilfe einer Untersuchung des kontaminierten Konsumutensils nicht hinreichend bestimmt werden. Die von der Maßnahme betroffenen Bürgerinnen und Bürger machen in diesen Fällen oft keine nachvollziehbaren Angaben zur Herkunft der Konsumutensilien oder zum eigenen Gesundheitszustand.

Das Polizeigesetz des Landes Niedersachsens hat zum Schutz der Beamtinnen und Beamten diesen Sachverhalt einer rechtlichen Lösung zugeführt. Im § 22 („Durchsuchung und Untersuchung von Personen“) Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung vom 19. Januar 2005 heißt es in Absatz 4:

(4) ¹ Eine Person darf durch einen Arzt oder eine Ärztin körperlich untersucht werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von ihr eine Gefahr für Leib oder Leben einer anderen Person ausgegangen ist, weil es zu einer Übertragung besonders gefährlicher Krankheitserreger (insbesondere Hepatitis-B-Virus, Hepatitis-C-Virus oder Humanes Immundefizienzvirus - HIV) gekommen sein kann, und die Kenntnis des Untersuchungsergebnisses zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist. ² Zu diesem Zweck sind Entnahmen von Blutproben und andere körperliche Eingriffe zulässig, wenn sie von einem Arzt oder einer Ärztin nach den Regeln der ärztlichen Kunst vorgenommen werden, wenn kein Nachteil für die Gesundheit der oder des Betroffenen zu befürchten ist. ³ Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 werden auf Antrag der Polizei durch das Amtsgericht angeordnet, in dessen Bezirk die Polizeidienststelle ihren Sitz hat. ⁴ Für das gerichtliche Verfahren gilt § 19 Abs. 4 entsprechend. ⁵ Bei Gefahr im Verzuge kann die Polizei die Anordnung treffen; in diesem Fall ist die richterliche Bestätigung der Anordnung unverzüglich zu beantragen. ⁶ Die bei der Blutentnahme oder anderen Eingriffen entnommenen Proben sind nach der Durchführung der Untersuchungen unverzüglich zu vernichten. ⁷ Untersuchungsdaten aus Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 sind unverzüglich zu löschen, wenn sie zu dem in Satz 1 genannten Zweck nicht mehr benötigt werden.

Derzeit werden derartige Blutproben auf der Grundlage von § 8 PolG NRW durchgeführt. Ich bitte zum Schutze der Beamtinnen und Beamten darum, eine spezialgesetzliche Regelung in das Polizeigesetz NRW aufzunehmen.

Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass das PolG NRW mitsamt der Verwaltungsvorschriften keine Regelung für den Einsatz von technischen Mitteln als Observationshilfe zur Feststellung des jeweiligen Standortes einer Person oder eines Fahrzeuges beinhaltet. Auch hier bitte ich um Aufnahme einer spezialgesetzlichen Regelung.

11. Halten Sie die Klarstellung zur örtlichen Zuständigkeit der Amtsgerichte bei Entscheidung über die Fortdauer von Freiheitsentziehungen (§ 36 Abs. 2 PolG NRW-E) für sachgerecht?

Ich habe diesbezüglich keine Bedenken.

12. Inwieweit wird das nordrhein-westfälische Polizeirecht durch den vorliegenden Gesetzentwurf *materiell* weiterentwickelt, d.h. in welchen Bereichen werden der Polizei Eingriffsbefugnisse ein

13. Wie relevant ist die Abfrage von Verkehrs- und Bestandsdaten zur Standortermittlung für die polizeiliche Praxis?

Mobiltelefone sind in Deutschland in jedem Haushalt zu finden. Durch die zunehmende Nutzung steigt auch die Möglichkeit, innerhalb der im Polizeigesetz vorgesehenen Einzelfälle ein Telefon in Funkzellen mit der Zielrichtung der Gefahrenabwehr zu orten. Bei der Erhebung der entsprechenden Daten handelt es sich bei entsprechenden Einsatzszenarien um eine Standardmaßnahme der Polizei. Die Standortfeststellungen zur Rettung von Suizidgefährdeten oder hilflosen Personen, beispielsweise gebrechlichen Personen oder Kindern, stellen heute unverzichtbare polizeiliche Maßnahmen der Lebensrettung dar.

14. Sind Ihrer Ansicht nach die Eingriffshürden für die Abfrage von Verkehrs- und Bestandsdaten so gefasst, dass es zu keinem unverhältnismäßigen Datenabruf kommen kann?

Die Regelungen weisen ausdrücklich auf die Erforderlichkeit der Datenerhebung hin. Die Polizei wird und muss sachverhaltsbezogen die Daten erheben, die zur Bewältigung der Einsatzlage notwendig sind.

Im Sinne einer verständlichen Gesetzestextformulierung schlagen wir vor, die Adressaten und den Zeitraum, auf den sich die Verkehrsdatenerhebung erstreckt, im Gesetzestext oder der Verwaltungsvorschrift näher zu definieren. In anderen Polizeigesetzen existiert zum Beispiel bezüglich des Zeitraumes der Hinweis, dass sich die Erhebung von Verkehrsdaten auch auf Zeiträume vor deren Anordnung erstrecken kann.

15. Inwieweit ist die Einfügung eines § 20a und eines § 20b zur Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten bei den Diensteanbietern und Erhebung von bestimmten Telekommunikationsdaten durch eigene technische Mittel der Polizei als Maßnahmen der Gefahrenabwehr der Polizei NRW erforderlich?

Die Polizei braucht ein modernes und effizientes Polizeigesetz, um die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger weiterhin gewährleisten zu können. Dazu gehören auch polizeiliche Befugnisse, die technische Entwicklungen zur Gefahrenabwehr und vorbeugenden Verbrechensbekämpfung berücksichtigen.

Die Telemedien, unter die alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste fallen, werden in einem immer größeren Umfang von der Bevölkerung zur Kommunikation und Information genutzt. Auskünfte über Bestandsdaten und Nutzungsdaten können somit für die Polizei auch zur Abwehr von Gefahren von großem Nutzen sein. Hier sei z.B. an die zunehmenden Ankündigungen von Amoklagen im Internet erinnert.

16. Sind in den Normen ausreichend rechtsstaatliche Hürden eingezogen?

Aus meiner Sicht sind hier keine Ergänzungen erforderlich.

17. Wie bewerten Sie die Neuregelungen im Vergleich zum durch den Deutschen Bundestag am 21. März 2013 verabschiedeten Regelungen im Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (BT-Drs. 17/12034 in der Fassung der Beschlussempfehlung mit Änderungen BT-Drs. 17/12879)?

Insgesamt bewerte ich die Neuregelungen auf Bundesebene positiv. Die unterschiedlichen Zielrichtungen der Gesetze lassen jedoch einen Vergleich, der in der Frage nicht weiter konkretisiert wird, nicht problemlos zu.

18. Wie bewerten Sie die Änderungen in § 17 Abs. 2 Sätze 2 und 3 und insbesondere den Umstand, dass die Begründung angibt, hiermit werde ein Gleichklang mit dem Verfahren des § 18 PolG NRW (Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen) geschaffen, dort (§18) aber ein Gerichtsbeschluss notwendig ist (außer bei Gefahr im Verzug), in § 17 hinsichtlich Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen (für Abhören und Aufzeichnen auch Gerichtsbeschluss) aber die Maßnahme durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden darf?

In der Strafprozessordnung ist im § 100 h StPO ebenfalls kein Richtervorbehalt bei der Anordnung des Einsatzes technischer Mittel bei der Observation vorgesehen.

19. Der Gefahrentatbestand nennt als Voraussetzungen der § 20a und § 20b die „hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leben, Gesundheit, Freiheit der Person“ und zur Abwehr einer gemeinen Gefahr“. Ist eine Beschränkung der Anordnung auf Einzelfälle erforderlich?

Ich halte eine Beschränkung nicht für erforderlich.

20. Wäre es sinnvoll, für die Maßnahmen nach §§ 20a, b, die zumindest bei Bestandsdatenabfrage zu einer dynamischen IP Adresse und beim Einsatz von IMSI Catchern grundrechtsrelevante Bezüge aufweisen, einen Richtervorbehalt vorzusehen?

Ein Richtervorbehalt führt zu einer aus meiner Sicht unnötigen Bürokratisierung. Der Grundrechtseingriff ist in der Abwägung der Rechtsgüter nicht derart intensiv, dass ich eine richterliche Kontrolle hier als notwendig erachte. Der Schutz der Rechte der Betroffenen und die Sicherung der Rechtsförmigkeit des Verfahrens sind mit der vorgesehenen Regelung gewahrt.



21. Welche Fälle deckt die Datenübermittlung an Dritte mit Zustimmung des Betroffenen in § 20a I 3 ab?

Diese Regelung wird entgegen der Fragestellung in § 20a I 4 getroffen. Nach meiner Bewertung und ausweislich der Gesetzesbegründung („Satz 4, wonach die Daten Dritten nur mit Zustimmung der betroffenen Person zugänglich gemacht werden dürfen, hat lediglich klarstellende Wirkung.“) soll hier eine grundsätzliche Klarstellung zum Schutze der Daten betroffener Personen getroffen werden. Überlegungen zu konkreten Fallgestaltungen sind daher m. E. entbehrlich.

22. § 20a II 2 regelt die Löschung personenbezogener Daten Dritter. Welchen Löschananspruch haben Personen, selbst potentielle Straftäter, von denen Daten gespeichert wurden, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen? Wo im Gesetzentwurf sind diese geregelt?

Auch der Bundesgesetzgeber hat bei den §§ 100i und 100g StPO meines Erachtens zu Recht keine Regelungen zum Kernbereichsschutz implementiert.

23. Ist der Schutz der personenbezogenen Daten Dritter in § 20a II dem des § 20b Satz 3 vergleichbar?

Der Schutz ist in beiden Vorschriften hinreichend gewährleistet.

gez.

Wilfried Albishausen
Landesvorsitzender