

Christian Post

**Polizeiliche Videoüberwachung
an Kriminalitätsbrennpunkten**

*Zugleich eine Untersuchung
des § 15 a PolG NW*

Verlag Dr. Kovač

Inhalt

Gliederung.....	9
Abkürzungsverzeichnis	19
ERSTER TEIL – EINFÜHRUNG.....	31
A. Einsatzgebiete der Videotechnik.....	31
B. Untersuchungsgegenstand	33
C. Gang der Untersuchung	42
ZWEITER TEIL – VORFRAGEN ZUR VIDEOÜBERWACHUNG.....	45
A. Debatte zur Videoüberwachung.....	45
I. Bundesweite Auseinandersetzungen zur Videoüberwachung.....	46
1) Parteipolitische Stellungnahmen/Bundestagsfraktionen	46
2) Andere Stellungnahmen.....	49
a) Bundesbeauftragter für den Datenschutz.....	49
b) 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten am 14./15.03.2000	50
c) 161. Konferenz der Innenminister und -senatoren am 05.05.2000	53
d) Gewerkschaft der Polizei	53
e) Deutscher Städte- und Gemeindebund	55
II. Landesweite Auseinandersetzungen zur Videoüberwachung in NRW	56
1) Parteipolitische Stellungnahmen/Landtagsfraktionen.....	56
2) Andere Stellungnahmen.....	57

a)	Landesbeauftragte(r) für den Datenschutz NRW.....	57
b)	Gewerkschaft der Polizei Landesverband NRW.....	59
c)	Städtetag NRW.....	60
d)	Aktionismus gegen Videüberwachung in NRW.....	61
III.	Exkurs: Großbritannien als „Mutterland der Videoüberwachung“.....	62
B.	Gesetzgebung und Anträge zur Videoüberwachung in NRW.....	64
I.	NRW LT-Drs. 12/4476 vom 02.12.1999, S. 1 ff., NRW LT-Drs. 12/4780 vom 10.04.2000, S. 48 f., 65, und NRW LT-Drs. 12/4899 vom 12.04.2000, S. 1 (s. GVBl NRW, Nr. 30 vom 30.05.2000, S. 452 ff., 459 – Gesetz zur Änderung des DSG NW vom 09.05.2000).....	66
II.	NRW LT-Drs. 12/4780 vom 10.04.2000, S. 66, und NRW LT-Drs. 12/4898 vom 12.04.2000, S. 1 f.....	72
III.	NRW LT-Drs. 13/274 vom 19.10.2000, S. 3 f.....	74
IV.	NRW LT-Drs. 13/1607 vom 24.09.2001, S. 1 ff.....	77
V.	NRW LT-Drs. 13/2280 vom 21.02.2002, S. 3.....	78
VI.	NRW LT-Drs. 13/2375 vom 07.03.2002, S. 1 ff.....	81
VII.	NRW LT-Drs. 13/2854 vom 31.07.2002, S. 16 und NRW LT-Drs. 13/4073 vom 27.06.2003, S. 5 f. (s. GVBl NRW, Nr. 35 vom 23.07.2003, S. 410 – Gesetz zur Änderung des PolG NW und des OBG NW vom 08.07.2003).....	82
C.	Technische Aspekte der Videoüberwachung.....	91
I.	Klassische CCTV-Systeme.....	92
II.	Technische Ausgestaltung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum.....	92
1)	Aufnahme.....	93
2)	Übertragung.....	97
3)	Wiedergabe.....	99

4) Aufzeichnung	100
5) Steuerung	100
6) Kommunikation	101
III. Fortschritte in der Bildanalyse.....	102
1) Allgemeine Fragen der Objekterkennung	102
2) Grundlagen biometrischer Verfahren.....	103
3) Gesichtserkennung als praktischer Anwendungsfall der Bildanalyse	106
D. Psychologische und kriminologische Aspekte der Videoüberwachung	109
I. Psychologische und kriminologische Effekte offener Überwachung ...	109
1) Abbau der Kriminalitätsfurcht und Erhöhung des Sicherheitsgefühls.....	110
a) Komplexität der Kriminalitätseinstellungen	111
b) Tatsächlicher Nutzen und Kriminalitätssituation.....	113
c) Videokameras als Polizeipräsenz.....	116
2) Objektive Selbstaufmerksamkeit, Konformität und Disziplinierung	119
3) Selbstöffnung, Informationsverlust und Furcht vor Persönlichkeitserfassung	120
4) Erwartung an das polizeiliche Wissenmüssen	122
5) Soziale Interaktionen und Bereitschaft zur Hilfeleistung	123
II. Kritik an der Videoüberwachung als situative Präventionsmaßnahme.....	126
1) Rational-Choice-Ansatz	126
2) Gezieltes Ausschalten der Videoüberwachung.....	128
3) Broken-Windows-These.....	129
4) Verlagerungseffekte	130
III. Videoüberwachung als Repressionsmaßnahme	133

1) Mehrdimensionalität der Repressionsfunktion.....	133
2) Tatsächliche Nutzungseffekte	134

DRITTER TEIL – BIELEFELDER PILOTPROJEKT.....137

A. Ringen um das Pilotprojekt	137
I. Kommunalpolitische Auseinandersetzung.....	137
II. Überwachter Bereich und Einschätzung der Kriminalitätsbelastung....	140
B. Einstellung des Projekts.....	144
C. Praktische Ausgestaltung der Videoüberwachung.....	146
I. Eingesetzte Technik.....	146
II. Überwachung und Dienstanweisung.....	148
III. Sicherheitskonzept nach § 10 Abs. 3 S. 1 DSGVO.....	149

VIERTER TEIL – VERFASSUNGSFRAGEN ZU § 15 a PolG NW153

A. Formelle Verfassungsmäßigkeit – Gesetzgebungskompetenz.....	153
I. Verhütung von Straftaten.....	155
II. Gefahrenabwehr.....	157
III. Strafverfolgung und die Regelung des § 100 c Abs. 1 Nr. 1 a StPO	160
IV. Strafverfolgungsvorsorge und die Regelung des § 1 Abs. 1 S. 2,	
2. Var. PolG NW	165
1) Bildaufzeichnung als Strafverfolgungsvorsorge	166
2) Gesetzgebungskompetenz und Regelungsstandort der	
Vorsorgetätigkeit	167
a) Strafprozessuale Ansicht.....	168
b) Polizeirechtliche Ansicht.....	169
c) Stellungnahme	170

3) Regelungsweite des § 15 a PolG NW im Bezug auf die Strafverfolgungsvorsorge	173
V. Abschließende Stellungnahme zur Gesetzgebungskompetenz	175
B. Materielle Verfassungsmäßigkeit	186
I. Vereinbarkeit mit Bundesverfassungsrecht – Vereinbarkeit mit Grundrechten	186
1) Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG – Recht auf informationelle Selbstbestimmung	187
a) Schutzbereich	187
aa) Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Fallgruppe des allgemeinen Persönlichkeitsrechts	187
bb) Schutzbereichsmodifikation durch Vorgaben des Europa- und Völkerrechts	191
(1) Europäische Datenschutzrichtlinie.....	192
(2) Europäische Menschenrechtskonvention.....	194
(3) Weitere Regelungen.....	196
cc) Persönlicher Ausschluss des Straftäters aus dem Schutzbereich	196
b) Eingriff in den Schutzbereich.....	198
aa) Abstimmung des Eingriffs auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht.....	198
(1) Abbildung in der Übersicht.....	202
(a) Bildbetrachtung der Übersichtsaufnahmen ohne technische Möglichkeit der Aufzeichnung	203
(b) Bildbetrachtung der Übersichtsaufnahmen mit technischer Möglichkeit der Aufzeichnung.....	215
(c) Aufzeichnung der Übersichtsaufnahmen.....	218
(2) Abbildung in der Nähe.....	220

(a)	Bildbetrachtung der Nahaufnahmen ohne technische Möglichkeit der Aufzeichnung	221
(b)	Bildbetrachtung der Nahaufnahmen mit technischer Möglichkeit der Aufzeichnung	224
(c)	Aufzeichnung der Nahaufnahmen	225
(3)	Umgang mit den aufgezeichneten Daten	226
(a)	Nachträgliche Vergrößerung der Bildaufzeichnungen	227
(b)	Zuordnung und Verarbeitung.....	228
(c)	Benachrichtigung	229
(d)	Löschung	229
(e)	Nutzungsänderung.....	230
(f)	Gerichtliche Verwertung.....	230
(4)	Zwischenergebnis.....	231
bb)	Anforderungen an den Grundrechtsverzicht.....	231
c)	Rechtfertigung des Eingriffs in den Schutzbereich.....	233
aa)	Besondere grundrechtsspezifische Anforderungen – Festlegung der Grundrechtsschranken und Sphärentheorie.....	234
bb)	Allgemeine Anforderungen („Schranken-Schranken“)	239
(1)	Verbot des Einzelfallgesetzes, Zitiergebot und Wesensgehaltsgarantie	240
(2)	Bestimmtheitsgebot und weitergehende Erläuterungen des Tatbestandes.....	242
(a)	Überschrift zu § 15 a PolG NW – „Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel“	244
(b)	§ 15 a Abs. 1 PolG NW.....	248
(aa)	„Zur Verhütung von Straftaten (...)“	248

(bb) „kann die Polizei (...) mittels Bildübertragung beobachten“	250
(cc) „die übertragenen Bilder aufzeichnen“	254
(dd) „einzelne öffentlich zugängliche Orte, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden“	255
(ee) „Orte, (...) deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt“	263
(ff) „solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden“	264
(gg) „Die Beobachtung ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen“	271
(c) § 15 a Abs. 2 PolG NW.....	276
(aa) „(...) Daten dürfen höchstens für die Dauer von 14 Tagen gespeichert werden“	276
(bb) „(...) es sei, denn, sie werden zur Verfolgung von Straftaten benötigt oder Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass eine Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung ist zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich“	277
(d) § 15 a Abs. 3 PolG NW – „Über die Einrichtung der Datenerhebung (...) entscheidet die Behördenleiterin oder der Behördenleiter.....	278
(e) § 15 a Abs. 4 PolG NW.....	280
(aa) „Maßnahmen (...) sind zu dokumentieren“	280
(bb) „Maßnahmen (...) sind jeweils auf ein Jahr befristet“	281

(cc) „Nach Fristablauf ist zu überprüfen, ob die Voraussetzungen gemäß Absatz 1 weiter vorliegen“	282
(dd) „Eine Verlängerung um jeweils ein Jahr ist in diesem Fall zulässig“	284
(f) § 15 a Abs. 5 PolG NW – „§ 15 a tritt fünf Jahre nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes außer Kraft“ ..	284
(g) Zwischenergebnis zum Bestimmtheitserfordernis....	285
(h) Exkurs zu § 15 a PolG NW a.F. – Tatbestandliche Unterschiede zur Neuregelung.....	285
(aa) § 15 a Abs. 2 S. 1 PolG NW a.F. – Aufzeichnungsmöglichkeit (erst) bei Verdacht einer begonnen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat.....	286
(bb) § 15 a Abs. 2 S. 3 PolG NW a.F. – Unverzüglichkeit der Löschung.....	287
(cc) § 15 a Abs. 3 PolG NW a.F. – Benachrichtigung und Absehen von dieser Verpflichtung	290
(dd) § 15 a Abs. 4 PolG NW a.F. – Straftaten von erheblicher Bedeutung	293
(3) Gebot der Normenklarheit.....	300
(4) Verhältnismäßigkeitsprinzip	301
(a) Verfassungslegitime Zwecke	301
(b) Geeignetheit der Videoüberwachung.....	306
(aa) Untersuchungsprobleme hinsichtlich der Geeignetheit zur Verhütung von Straftaten	307
(bb) Stellungnahmen zur Geeignetheit der Videoüberwachung zur Verhütung von Straftaten	310

(c) Erforderlichkeit der Videoüberwachung.....	314
(d) Angemessenheit der Videoüberwachung.....	321
(aa) Recht auf informationelle Selbstbestimmung, vornehmlicher Zweck der Verhütung von Straftaten, Grundrecht auf Sicherheit und deren Qualität	322
(bb) Normaltypische Stellung des Eingriffsadressaten zur Situation am Kriminalitätsbrennpunkt und die dortige Gefährdungslage vor dem Hintergrund des Normzwecks	332
(cc) Zahl der Eingriffsadressaten und normaltypisch qualitative Eingriffsbelastungen als Angemessenheitskriterien.....	335
(dd) Organisatorische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen	343
(ee) Schutzvorkehrungen durch Vorbehalte, Vorab-, Erfolgs- und Wirksamkeitskontrollen und zeitliche Befristung des § 15 a PolG NW.....	347
cc) Zwischenergebnis.....	354
2) Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG – Recht am eigenen Bild....	354
3) Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. HS GG – (negative) Meinungsfreiheit.....	358
4) Art. 8 Abs. 1 GG – Versammlungsfreiheit.....	359
5) Art. 10 Abs. 1, 3. Var. GG – Fernmeldegeheimnis.....	361
6) Art. 11 Abs. 1 GG – Freizügigkeit.....	362
7) Art. 13 Abs. 1 GG – Unverletzlichkeit der Wohnung.....	364
8) Art. 19 Abs. 4 GG – Rechtsweggarantie gegen die öffentliche Gewalt.....	366



9) Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit, körperliche Bewegungsfreiheit und Grundrecht auf Gemeingebrauch.....	370
10) Aspekte der Menschenwürde im Rahmen der Videoüberwachung.....	371
II. Vereinbarkeit mit Landesverfassungsrecht (Verf NRW).....	372
1) Art. 4 Abs. 1 Verf NRW i.V.m. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG – Recht auf informationelle Selbstbestimmung .	373
2) Art. 4 Abs. 2 Verf NRW – (Landes-) Grundrecht auf Datenschutz	376
C. Ergebnis	379
FÜNFTER TEIL – SCHLUSSBETRACHTUNG	381
Anhang 1 – § 15 a PolG NW i.d.F. GVBl NRW, Nr. 35 vom 23.07.2003, S. 410 (Gesetz zur Änderung des PolG NW und des OBG NW vom 08.07.2003).....	389
Anhang 2 – § 15 a PolG NW (a.F.) i.d.F. GVBl NRW, Nr. 30 vom 30.05.2000, S. 452 ff., 459 (Gesetz zur Änderung des DSG NW vom 09.05.2000).....	390
Anhang 3 – Begründung (NRW LT-Drs. 12/4780 vom 10.04.2000, S. 65) und berichtigte Begründung (NRW LT-Drs. 12/4899 vom 12.04.2000, S. 1) zu § 15 a PolG NW a.F.	391
Literaturverzeichnis	393
Verzeichnis der aus dem Internet abrufbaren Texte.....	449