

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der CDU

Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes - Videoüberwachung an gefährlichen Orten

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Gegenwärtig gibt es in mehreren Städten in Thüringen Kriminalitätsbrennpunkte, die verstärkt in den Fokus der Thüringer Polizei gerückt sind.

In der Landeshauptstadt Erfurt sind dies derzeit die Magdeburger Allee, der Bahnhofsvorplatz und der Anger. Hierbei handelt es sich um Orte, die von der Polizei als sogenannte "Gefahrenorte" eingestuft wurden, weil es dort vermehrt zu Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz, Körperverletzungsdelikten, Sachbeschädigungsdelikten, Diebstahldelikten und Raubdelikten kommt. Mit dem sogenannten "Flieder Volkshaus" existiert darüber hinaus in der Stadt Eisenach ebenfalls ein gefährlicher Ort.

Laut einer Antwort des Ministeriums für Inneres und Kommunales auf eine Kleine Anfrage vom 5. Mai 2023 (Drucksache 7/7931) wurden allein im Jahr 2022 1.494 Straftaten am Erfurter Anger registriert. Aus einer Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 4. Mai 2020 (Drucksache 7/551) geht hervor, dass es im Jahr 2019 noch 1.112 Straftaten waren. Immer wieder ist in der medialen Berichterstattung von Übergriffen und teils schweren Straftaten zu lesen (u.a. MDR vom 5. März 2024, Erfurt: "Mann auf offener Straße lebensbedrohlich verletzt - Täter flüchtig"). Mildere Mittel zur Senkung der Straftaten haben sich offenkundig nicht bewährt. Eine permanente Bestreifung von Kriminalitätsschwerpunkten ist mit Blick auf die begrenzt zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen nicht möglich.

Neben der Prävention von Straftaten kann die Videoüberwachung von öffentlichen Straßen und Plätzen sowohl einen erheblichen Beitrag zur polizeilichen Einsatzbewältigung als auch bei der Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten mit erheblicher Bedeutung und Straftaten leisten.

Kriminalitätsformen, die im öffentlichen Raum stattfinden, sollen verhindert oder zumindest reduziert werden. Zu solchen Kriminalitätsformen gehören beispielsweise die Straßenkriminalität (Raub- und Körperverletzungsdelikte, bestimmte Eigentumsdelikte und Sachbeschädigungen) sowie die Betäubungsmittelkriminalität. Das Risiko, von der Videoüberwachung erfasst zu werden, soll potenzielle Täter abschrecken und die Zahl der Straftaten senken.

Hiermit verbunden ist auch eine Verbesserung der Strafverfolgung. Durch die Überwachung wird die Polizei in die Lage versetzt, Straftaten zu erkennen sowie schnell und gezielt zu reagieren, um einerseits Opfern rasch zu helfen, aber auch um Straftäter unmittelbar nach einer Tat festnehmen zu können.

Die Aufzeichnungen dienen zudem der Identifizierung von Tatverdächtigen und der Beweisführung im Ermittlungsverfahren. Ziel der Videoüberwachung ist es, einen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung vor Straftaten zu leisten und damit das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

Bereits im Jahr 2017 wurde im Rahmen einer repräsentativen Umfrage der Tageszeitung Thüringer Allgemeinen zum Thema "Innere Sicherheit" deutlich, dass mehr als zwei Drittel der Befragten den Einsatz von Videokameras auf öffentlichen Plätzen befürworten. Die Videoüberwachung wird von der Bevölkerung mehrheitlich als konstruktiver Beitrag zur Steigerung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit angesehen und trägt damit zu einem Anstieg des subjektiven Sicherheitsempfindens bei. Überdies ist unbestritten, dass der Einsatz von Videoüberwachungssystemen einerseits potenzielle Straftäter abschreckt und andererseits die Aufklärung von Straftaten entscheidend voranbringen kann.

Seit mehreren Jahren wird in vielen Städten in Thüringen eine polizeiliche Videoüberwachung an Orten mit besonderem Gefahrenpotential gefordert. Mitunter werden bereits auf Grundlage des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) Videoüberwachungen in Verantwortung der Kommunen durchgeführt. In den Städten Sonneberg und Altenburg wird dabei schon jetzt auf erste positive Erfahrungen und Ermittlungserfolge verwiesen. Darüber hinaus treffen weitere Städte in Thüringen (unter anderem Suhl, Arnstadt und Erfurt) Vorbereitungen für den Einsatz von Videoüberwachung an besonders gefährlichen Orten.

Dabei werden von kommunaler Seite auch die Einschränkungen, die eine Überwachung nach Ordnungsbehördengesetz zulässt, betont. In diesem Fall ist keine direkte Anbindung an die Leitstelle der Polizei gegeben und es kann entsprechend erst verzögert eingegriffen werden beziehungsweise nur eine Dokumentation stattfinden. Die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger in Verbindung mit Videoüberwachungen ist jedoch, dass im Falle des Erkennens einer Straftat schnellstmöglich eingegriffen wird, um Opfern sofort zu helfen und Täter im Idealfall noch im Umfeld zu stellen. Dies wäre gegeben, wenn eine Liveüberwachung der Übertragung erfolgt.

B. Lösung

Mit den Änderungen im Polizeiaufgabengesetz (PAG) wird ein neuer Gefahrbegriff, die "drohende Gefahr", eingeführt (§ 14 Abs. 1 und § 33 Abs. 2 PAG). Sinn und Zweck der Neuregelung ist es, effektiver und besser, insbesondere an Kriminalitätsschwerpunkten, vorzugehen. Der neu eingeführte Begriff der "drohenden Gefahr" verlagert nun die Eingriffsschwelle zeitlich vor und regelt den Bereich zwischen der bisher vom Polizeiaufgabengesetz umfassten konkreten Gefahr und dem bisher nicht geregelten "Gefahrenvorfeld". Dadurch wird ein erweiterter Rechtsrahmen für die Videoüberwachung an gefährlichen Orten zur Abwehr von Gefahren sowie zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten geschaffen, der die polizeilichen Einsatzmöglichkeiten offener Bild- und Tonaufnahmen deutlich erweitert. Weiterhin wird der § 33 PAG in der Folge umfassend neu gefasst. Hierdurch werden die Voraussetzungen von

Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen präzisiert, Ordnungswidrigkeiten als Grundlage der Aufzeichnung benannt und die Möglichkeit von Übersichtsaufzeichnungen eingeführt. Zur Vereinfachung der Arbeit der Einsatzkräfte werden ergänzende Regelungen im Polizeiaufgabengesetz eingefügt, die sich aufgrund praktischer Erwägungen ergeben.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch das Gesetz entstehen dem Land zusätzliche Kosten, wenn die erweiterten Befugnisse zum offenen Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufnahme und -aufzeichnung angewendet werden.

**Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes - Videoüberwachung
an gefährlichen Orten**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Polizeiaufgabengesetz vom 4. Juni 1992 (GBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2022 (GVBl. S. 323), wird wie folgt geändert:

1. § 14 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nummer 1 erhält folgende Fassung:

- "1. a) zur Abwehr einer Gefahr, oder
b) einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut,"

b) Absatz 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, dass er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt und Kleidungsstücke sowie Gegenstände, die eine Identitätsfeststellung verhindern oder erschweren, abnimmt."

2. § 33 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

"(1) Die Polizei kann bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen personenbezogene Daten offen

1. auch durch den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen über die für eine Gefahr Verantwortlichen erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dabei Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten begangen werden, oder
2. mittels
 - a) Bildaufnahmen oder Übersichtsaufnahmen oder
 - b) Übersichtsaufzeichnungen erheben, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Örtlichkeit erforderlich ist; die gezielte Feststellung der Identität einer auf der Übersichtsaufzeichnung abgebildeten Person ist nur unter den Voraussetzungen der Nummer 1 zulässig.

(2) Die Polizei kann

1. zur Abwehr
 - a) einer Gefahr oder
 - b) einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut;
2. an den in § 14 Abs. 1 Nr. 2 genannten Orten, wenn sie öffentlich zugänglich sind, oder
3. an Orten, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung

oder Straftaten begangen werden, wenn diese Orte öffentlich zugänglich sind, offen Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen anfertigen."

- b) Nach Absatz 2 wird folgender neue Absatz 3 eingefügt:

"(3) Die Polizei kann an oder in den in § 14 Abs. 1 Nr. 3 genannten Objekten offen Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen anfertigen, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an oder in Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, diese Objekte oder andere darin befindliche Sachen gefährdet sind. Die Maßnahme ist durch geeignete Hinweise erkennbar zu machen, soweit diese nicht offenkundig ist oder Gefahr im Verzug besteht."

- c) Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 4 bis 7.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

Videoüberwachung durch öffentliche Stellen kann wesentlich zum Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum oder zum Schutz von Kulturgütern, öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Dienstgebäuden und sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen beitragen. Sie entfaltet präventive Wirkung, da in den so überwachten Bereichen potentielle Täter durch die offenen oder durch besonderen Hinweis erkennbaren Überwachungsmaßnahmen von der Tatbegehung abgeschreckt werden. Sie leistet auch einen wesentlichen Beitrag zur Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung und von Straftaten, vor allem zur Identifizierung von Tatverdächtigen.

Videobeobachtung und Videoaufzeichnung sind in § 33 Polizeiaufgabengesetz (PAG) geregelt und darauf begrenzt, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an diesen Orten Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, Objekte, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet sind. Erst bei Vorliegen dieser konkreten Gefahr darf die Polizei bisher einschreiten. Eine konkrete Gefahr ist dabei stets dann gegeben, wenn hinreichende Tatsachen vorliegen, die befürchten lassen, dass es bei ungehindertem Geschehensablauf in naher Zukunft zu einem Schaden für ein geschütztes Rechtsgut kommen wird.

Mit den Änderungen in § 14 Abs. 1 und § 33 Abs. 2 Buchstabe b wird ein neuer Gefahrbegriff, die "drohende Gefahr", eingeführt. Sinn und Zweck der Neuregelung ist es, effektiver und besser, insbesondere an Kriminalitätsschwerpunkten vorzugehen. Im Gegensatz zu den bisherigen Gefahrbegriffen zeichnet sich die "drohende Gefahr" dadurch aus, dass gerade noch keine hinreichend konkretisierten Tatsachen vorliegen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für ein geschütztes Rechtsgut führen. Die neue Regelung ermöglicht, dass die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen kann, um einen Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern. Damit wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, um Videoüberwachung an Orten durchzuführen, an denen dies aufgrund - verglichen mit den bereits als "gefährlicher Ort" eingestuften Orten - niedrigerer Deliktshäufigkeiten bisher nicht möglich war.

Zu Artikel 1:

Nummer 1:

Buchstabe a

Durch die Aufnahme der "drohenden Gefahr" in den Katalog der Grundlagen zur Identitätsfeststellung wird ein erweiterter Ermächtigungsrahmen eröffnet. Dieser ist mit den Regelungen zur offenen Bild- und Tonaufzeichnung im neu gefassten § 33 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b gleichlautend. Im Gegensatz zu den bisherigen Gefahrbegriffen zeichnet sich die "drohende Gefahr" dadurch aus, dass gerade noch keine hinreichend konkretisierten Tatsachen vorliegen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für ein geschütztes Rechtsgut führen.

Buchstabe b

Mit der Regelung wird die Identitätsfeststellung, insbesondere der Abgleich mit den Lichtbildern auf Ausweisen, in seiner praktischen Anwendung vereinfacht. Ein "Entmummen" stellt einen geringeren Eingriff dar, als eine, sonst notwendige andere Form der Identitätsfeststellung.

Nummer 2:

Buchstabe a

In Absatz 1 wird (in Anlehnung an § 12a des Versammlungsgesetzes, VersammlG) eine präziserte Regelung betreffend die Anfertigung von Bildaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen getroffen. Ob es neben Aufnahmen zur Übertragung und Beobachtung in Echtzeit auch der (vorübergehenden) Speicherung in Form einer (Übersichts-)Aufzeichnung bedarf, wird im jeweiligen Einzelfall unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (§ 4 PAG) entschieden. Auf Grund der Größe und Unübersichtlichkeit kann sich das Erfordernis zur Fertigung von Bildaufnahmen insbesondere dann ergeben, wenn die Veranstaltung oder Ansammlung von zentral postierten Polizeibeamten durch die Zahl der Teilnehmer oder der Beschaffenheit des Orts nicht überblickt werden kann (vergleiche VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2014, 577 [580]). Die Identifizierung einzelner Personen in Form des "Hineinzoomens in die Übersichtsaufzeichnung" ist konsequenterweise an dieselben Voraussetzungen gebunden, unter denen auch insgesamt eine personenbezogene Datenerhebung nach Absatz 1 Nr. 1 zulässig ist. Weiterhin wird die Befugnis zur Überwachung gemäß Absatz 1 Nr. 1 nicht nur auf Straftaten begrenzt, sondern auf Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung erweitert.

In Absatz 2 wird ebenso wie in § 14 Abs. 1 gleichlautend die "drohende Gefahr" eingeführt. Sinn und Zweck der Neuregelung ist es, effektiver und besser, insbesondere an Kriminalitätsschwerpunkten, vorzugehen. Im Gegensatz zu den bisherigen Gefahrbegriffen zeichnet sich die "drohende Gefahr" dadurch aus, dass gerade noch keine hinreichend konkretisierten Tatsachen vorliegen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für ein geschütztes Rechtsgut führen. Eine ausführliche Erläuterung erfolgt im Bereich "Allgemeines". Somit wird ein erweiterter Rechtsrahmen für die Videoüberwachung an gefährlichen Orten zur Abwehr von Gefahren sowie zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten geschaffen, der die polizeilichen Einsatzmöglichkeiten offener Bild- und Tonaufnahmen deutlich erweitert. Mit Nummer 3 wird zudem klargestellt, dass an Orten, an denen prognostisch nicht nur erhebliche Ordnungswidrigkeiten, sondern Straftaten zu erwarten sind, offen videografiert werden darf. Wie bereits in Absatz 1 wird auch im Absatz 2 klargestellt, dass es sich um eine offene Maßnahme handelt.

Buchstabe b

Eine ähnlich lautende Regelung befindet sich bisher in § 33 Abs. 2 Nr. 2. Bei dessen Neufassung wurde die Regelung aufgrund systematischer Erwägungen als eigener Absatz neu gefasst. Die gleichzeitig eingefügte Kenntlichmachung in Absatz 3 Satz 2 ist Ausfluss des Transparenzgebots, wonach die Tatsache der Videoüberwachung ebenso wie die verantwortliche Stelle erkennbar sein müssen. Ohne diese Voraussetzungen ist eine Videoüberwachung unzulässig. Der Betroffene kann durch Hinweisschilder von der Videoüberwachung in Kenntnis gesetzt werden.

Eine Kennzeichnungspflicht durch gesonderte Hinweisschilder besteht jedoch nicht, wenn die Videokameras für jedermann so sichtbar angebracht sind, dass damit die Überwachung und die erhebende Stelle offenkundig sind.

Im Übrigen wird die generalpräventive Wirkung der Videoüberwachung gerade dann eintreten, wenn die Videoüberwachung deutlich zu erkennen ist. Zum Beispiel wird im Fall der Videoüberwachung von Wertstoffhöfen bereits das Hinweisschild dazu geeignet sein, potentielle Umweltsünder von illegalen Ablagerungen abzuhalten und damit Ordnungswidrigkeiten erst gar nicht entstehen zu lassen. Weiterhin wird der Ausnahmetatbestand der "Gefahr im Verzug" für den Verzicht auf den Hinweis von offenen Bild- und Tonaufzeichnungen allgemein eingeführt. Für den Sonderfall der körpernah getragenen Aufnahmegерäte ist eine gleichlautende Regelung bereits im bisherigen § 33 a Abs. 4 Satz 4 PAG geregelt.

Buchstabe c

Notwendige Folgeregelung aufgrund der Einfügung des Absatzes 3.

Zu Artikel 2:

Das Gesetz soll unmittelbar nach der Verkündung in Kraft treten.

Für die Fraktion:

Bühl