



**Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit
und Ordnung des Abgeordnetenhauses Berlin am 20. Juni 2016**

**Entwurf des Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen
Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Berlin vom 15. Juni 2016
Drucksache 17/3022**

**zur Einführung der allgemeinen Videoüberwachung
öffentlicher Räume in Berlin**

Prof. Dr. Clemens Arzt



I. Einleitung

Zu dem am 17. Mai 2016 übermittelten Gesetzentwurf vom 15. Mai wurde mir Gelegenheit eingeräumt, binnen 70 Stunden (unter Einschluss eines Wochenendes) eine Stellungnahme zu verfassen, die sich aus den vorgenannten Gründen auf wenige Aspekte beschränken muss, den üblichen wissenschaftliche Fußnotenapparat nicht beinhalten und nur thesenartig meine rechtliche Beurteilung umreißen kann.

Als Staatsbürger und als Hochschullehrer am Fachbereich Polizei der HWR Berlin, der alltäglich die Studierenden von der Rationalität der Gesetzgebung zur inneren Sicherheit überzeugen soll, halte ich es aus Gründen der parlamentarischen und demokratischen Kultur für ausgesprochen problematisch, eine neue Eingriffsbefugnis in das ASOG im Eilverfahren durch die parlamentarischen Ausschüsse zu „jagen“, die neben weitgehenden Grundrechtseingriffen durch Datenerhebung und Datenspeicherung auch der Eröffnung der weiteren Nutzung bis hin zur automatisierten Analyse und Gesichtserkennung gegen eine (unzählbare) Vielzahl von Betroffenen dient, wie die hier geplante Änderung des § 24a ASOG.

Selbst der Justitiar der Berliner Polizei hatte nach eigenen Angaben am 15. Mai (noch) keine Kenntnis von dem Gesetzentwurf. Wo ist der Grund zur Eile jenseits des bevorstehenden Wahltermins?

II. Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

1. Das Berliner ASOG (§§ 19a, § 24, § 24a, § 24b) wie auch die Polizeigesetze der Länder und des Bundes (wie auch das Versammlungsrecht) enthalten eine Vielzahl von Befugnissen zur Videoüberwachung, für deren Nutzen es **keine hinreichenden wissenschaftlichen Belege** gibt; hier verweise ich auf die Stellungnahme der BfDI Berlin vom 16. Juni 2016, die ich mir vollinhaltlich zu Eigen mache. Maßnahmen werden – hier noch dazu im Eilverfahren – durch das Parlament gebracht, ohne plausibel und nachvollziehbar darlegen zu können, welchem Zweck diese mittels welcher Wirkmechanismen dienen sollen.
2. Damit sind wir beim **Zweck** der Maßnahme. Verwiesen wird in § 24a I n.F. auf § 1 III ASOG. Hierzu zählt einerseits die **Verhütung von Straftaten** (1. Alt.), andererseits aber auch die **Verfolgungsvorsorge** (2. Alt.), wobei zu beachten ist, das letztere nach der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG eine Maßnahme der vorgezogenen Repression darstellt und



damit materiell dem Strafprozessrecht zuzuordnen ist, welches grundsätzlich in die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach der Kompetenzordnung Art. 74 I Nr. 1 GG fällt.

3. Die Gesetzesbegründung wie auch der Gesetzestext verweisen ausdrücklich auf beide Alternativen des § 1 III ASOG und geben deutlich zu erkennen, dass die **Verfolgungsvorsorge gleichrangiger Zweck** neben der Verhütung von Straftaten ist, also nicht nur Nebenzweck. Der Gesetzgeber verkennt damit das evidente verfassungsrechtliche Problem der Gesetzgebungskompetenz. Wenn durch Videoüberwachung für die Strafverfolgung vorgesorgt werden soll, ist dies nach der Rechtsprechung des BVerfG¹ ein Maßnahme der so genannten **vorgezogenen Repression** und als solche allenfalls zulässig, wenn der Gesetzgeber zuvor geprüft hat, ob der Bund im Rahmen seiner **Gesetzgebungskompetenz** die Bilderhebung zum Zwecke der Strafverfolgungsvorsorge nicht bereits abschließend geregelt hat, eine durch Landesgesetzgebung ausfüllbare Lücke gelassen hat oder ob eine Regelung durch den Bund nicht gerade deshalb unterlassen wurde, weil dieser als (vorrangiger) Gesetzgeber für das repressiv-polizeilichen Recht eine solche Maßnahme nicht eingeführt haben will, was dann eine Sperrwirkung für die Länder erzeugt. Eine diesbezügliche rechtliche Prüfung ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen und die Maßnahme allein deshalb verfassungsrechtlich schwer zu begründen.
4. Unterstellt, das Land hätte hier ausnahmsweise nach vorgenannten Maßgaben eine Gesetzgebungskompetenz, handelt es sich bei der Videoüberwachung zur Verfolgungsvorsorge um eine **Maßnahme des repressiv-polizeilichen Rechts**, die indes gleichsam „versteckt“ in ein **präventiv-polizeiliches Gesetz** platziert wird. Wir haben also faktisch (nicht nur hier) **Landesstraßprozessrecht** im ASOG. Andere Bundesländer, wie zum Beispiel Niedersachsen, haben dieses Problem erkannt und die Verfolgungsvorsorge aus dem Aufgabenkatalog des Polizeigesetzes gestrichen. Berlin verweigert sich konsequent, das Problem überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. Hieraus folgt ein gravierendes Problem der **Transparenz und Normenklarheit**, weil für Bürgerinnen und Bürger nicht erkennbar ist, wozu die Maßnahme dienen soll: der Gefahrenabwehr oder der Verfolgungsvorsorge oder beidem gleichermaßen?
5. Zur Zielrichtung der Maßnahme verweist die Gesetzesbegründung auf die Nutzung an öffentlichen Plätzen und Verkehrsknotenpunkten. Hier ist

¹ Urteil vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04



zunächst darauf hinzuweisen, dass die Berliner Polizei seit Jahren – ohne Rechtsgrundlage – an vielen **Straßen Videokameras** einsetzt. Dies ist ohne gesonderte rechtliche Regelung rechtswidrig², weil weder das Straßenverkehrsrecht, das hier einschlägig wäre, noch das ASOG eine einschlägige Eingriffsbefugnis zu dem zweifelsohne gegebenen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung [RiS] (und bei Anreise zu einer Versammlung zudem in Art. 8 GG) bereitstellen. Hieran ändert der GE nichts und diese breit genutzte Praxis bleibt rechtswidrig. Dies macht die **Maßnahme mit dem Grundgesetz unvereinbar**.

6. Unklar ist auch, welche **räumlichen Beschränkungen** des Kameraeinsatzes eigentlich gewollt und gemeint sind. Der Wortlaut des GE spricht von Orten, in der Begründung ist von Plätzen und Verkehrsknotenpunkten die Rede (die man hierunter wohl wird subsumieren können), sodann werden dort aber auch **Straßen** aufgeführt, die in Berlin bekanntlich eine beachtliche Länge aufweisen können.
7. Interessant ist, dass in der Gesetzesbegründung auch auf größere Ansammlungen von Menschen, die sich zur Begehung von Straftaten zusammenfinden, verwiesen wird. Die **Ansammlung von Menschen** ist indes zweifelsohne bereits **von § 24 I ASOG erfasst**. Dort sind allerdings die **Tatbestandsvoraussetzungen** deutlich höher, gefordert ist nämlich dass im Einzelfall Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort zu dieser Zeit Straftaten begangen werden, wohingegen § 24a I nF durch den Verweis auf § 21 II Nr. 1 lit. a nur die allgemeine Prognose zukünftiger Straftaten, basierend auf einer Auswertung von Tatsachen in der Vergangenheit, verlangt.
8. **Wie** soll aber der Betroffene in einer solchen Ansammlung (zu deren Verhalten in der Zukunft ja nur eine Prognose abgegeben wird, werden nämlich bereits Straftaten begangen, die zum Zwecke des Beweises mittels Bildaufnahme dokumentiert werden, handelt es sich zweifelsohne um eine repressiv-polizeiliche Datenerhebung nach der StPO) **wissen, ob die Polizei nunmehr (a) nach § 24 I oder (b) nach § 24a I nF Bildaufnahmen fertigt – oder ob diese (c) von einer Zulässigkeit nach der StPO ausgeht**. Erkennbar ist dies vor Ort nicht und stellt daher eine erhebliche **Verletzung des RiS** mangels Transparenz und Erkennbarkeit der tatbestandlichen Voraussetzungen dar.

² Vgl. *Arzt/Eier*, Section Control und allgemeine Videoüberwachung im Straßenverkehr – Neue und alte Maßnahmen ohne Rechtsgrundlage *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* 2010, 113 ff.; so im Ergebnis auch Knape/Becker, *Die Polizei* 2007, 348.



III. Zum Gesetzentwurf im Detail

Betrachten wir den Regelungsvorschlag im Detail, offenbart dieser – neben der oben angesprochenen Fragen der Gesetzgebungskompetenz, der Normenbestimmtheit und der Transparenz polizeilicher Eingriffsbefugnisse – eine ganze Reihe von weiteren Problemen:

- a. Verwiesen wird auf die so genannten gefährlichen oder kriminalitätsbelasteten Orte iSv § 21 II Nr. 1 lit. a ASOG. Welche **Orte** hiervon erfasst sind, ist der **Öffentlichkeit nicht bekannt**. Die **gesetztestreuen Bürgerin und der Bürger** (und das ist die übergroße Mehrheit der von der Maßnahme erfassten Personen) haben also keine Möglichkeit, sich darauf einzustellen, einen solchen Ort zur Vermeidung solcher Maßnahmen nicht zu betreten. Der hergebrachte rechtsstaatliche Grundsatz: wer keine Gefahr durch sein/ihr Verhalten erzeugt und keinen Anfangsverdacht der Begehung einer Straftat durch eigenes Verhalten auf sich zieht, darf von der Polizei grundsätzlich nicht mit einer Identitätsfeststellung (der ja in aller Regel Anschlussmaßnahmen folgen³) belastet werden, wird hier aufgehoben und es tritt eine „**Ortshaftung**“ an deren Stelle.
- b. Wer am (gefährlichen) „falschen Ort“ angetroffen wird, muss nach geltendem Recht regelmäßig **nicht nur eine Identitätsfeststellung**, sondern auch den **Datenabgleich** nach § 28 I und die **Durchsuchung** nach § 34 II Nr. 2 ASOG über sich ergehen lassen. Nach der Novelle tritt hinzu die **Bildaufnahme** (= 1. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) und deren **Aufzeichnung** (= 2. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) sowie die weitere **Nutzung** durch Betrachten oder automatisierten Bildabgleich und Verfahren der Gesichtserkennung nach § 42 I 1 ASOG (= 3. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung).
- c. Insgesamt folgen also allein aus dem **Antreffen** beim Aufenthalt zum Beispiel am Alexanderplatz als einem so genannten gefährlichen Ort **bis zu sechs Grundrechtseingriffen**, ohne dass der Betroffene in seinem Verhalten oder seinen Handlungen hierfür

³ Vgl. OVG HH 4 Bf 226/12 / 5 K 1236/11



(tatbestandlich) irgendeinen Anlass gegeben haben muss. Dieser Eingriff mag im Einzelfall über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Wege einer „Feinsteuerung“ ausbleiben oder deren Anzahl verringert werden – das **Gesetz legt hierfür aber keinerlei Maßstäbe fest**. Von einer geringen Eingriffsintensität wird hier schwerlich die Rede sein können.⁴

- d. Immerhin, könnte man einwenden, wird die Zulässigkeit dieses nunmehr neu zugelassenen dreifachen Eingriff in das RiS trotz gesetzeskonformem Verhalten hier dadurch abgemildert, dass sich potentiell Betroffene nunmehr mit Blick auf die „**Beschilderung**“ des Ortes nach § 24a III einer solchen Kontrolle entziehen können, indem sie diesen Ort einfach nicht mehr aufsuchen.

Allgemeine Handlungsfreiheit und **Freiheit der Personen** werden indes anders buchstabiert. Ein solchermaßen erzwungenes Fernbleiben von polizeilich als gefährlich deklarierten Orten stellt in der Konsequenz zum Eingriff in das RiS eine **verhaltenslenkende Wirkung** und damit einen Eingriff in Art. 2 I GG dar. Ist das erfasste Gebiet nur groß genug, wird dabei u.U. auch die (negative) Bewegungsfreiheit tangiert.

- e. Unklar ist sodann, weshalb im GE neben dem Verweis auf § 21 II Nr. 1 lit. a ASOG nochmals die **Gefährlichkeit** gesondert aufgeführt wird. Ist dies als weiteres Tatbestandsmerkmal gedacht oder ist hier eine andere Form von Gefährlichkeit als in § 21 II gemeint? Der Gesetzentwurf selbst bezeichnet in der Begründung die vorgenannten Orte iSv § 21 II Nr. 1 lit. a ja bereits selbst als gefährliche Orte. Hier mangelt es dem Regelungsvorschlag an **hinreichender Normenklarheit**, die Voraussetzung jedes Eingriffs in das RiS ist.

⁴ Vgl. ebd.



IV. Fehlende prozedurale Maßgaben

Es **fehlt** der Norm auch an hinreichenden **prozeduralen Schutzmechanismen**⁵:

- a. Zunächst ist nicht geklärt, **wer die Anordnung** zu einer solchen langfristig und breit angelegten Maßnahme trifft, die allein am Alexanderplatz sicherlich täglich zehntausende Menschen nicht nur durch Bilderhebung, sondern auch Bildaufzeichnung betrifft. Hier wäre zumindest ein Behördenleitervorbehalt notwendig.
- b. Es fehlen nähere Maßgaben wie der **Vergleichsmaßstab** zu anderen Orten ermittelt wird um zu entscheiden, wann ein Ort „gefährlich“ im Sinne des Gesetzes ist.
- c. Es fehlt auch eine Pflicht zur **Dokumentation der Gründe** für eine solche Überwachung, die unverzichtbare Grundlage einer gerichtlichen Überprüfbarkeit ist.
- d. Die **Löschfrist** „unverzüglich“ ist nicht hinreichend bestimmt und wäre durch eine eindeutige Regelung (z.B. 24 Stunden) zu ersetzen.
- e. Zudem fehltr eine **zeitliche Befristung** am jeweiligen Ort. Erzielt nämlich die Maßnahme ihre Wirkung, wird in regelmäßigen Abständen über deren Beibehaltung unter Berücksichtigung der Tatsachenlage neu zu entscheiden sein. Verfehlt die Maßnahme hingegen ihren Zweck, ist sie ungeeignet und einzustellen (§ 11 III ASOG).
- f. Last but not least fehlt auch hier (wie bei allen vergleichbaren Maßnahmen) die Verpflichtung zu einer unabhängigen wissenschaftlichen **Evaluation** der Wirksamkeit dieser Maßnahme.

⁵ Vgl. VGH Mannheim Urteil vom 21. Juli 2003 · Az. 1 S 377/02



V. Ergebnis

Im Ergebnis kann daher aus rechtswissenschaftlicher Sicht von einer Annahme des Novellierungsvorschlages nur abgeraten werden. Sollte dieser aus politischen Gründen dennoch Gesetz werden sollen, wären zumindest eine vertiefte Diskussion und rechtliche Präzisierungen und Änderungen notwendig, um die Regelung verfassungsrechtlich kompatibel auszugestalten und auf die Zwecke der Straftatenverhütung zu begrenzen. Anhaltspunkte hierfür könnten die obigen Ausführungen bieten.

Berlin, den 20. Juni 2016

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt