



Der Minister

Ministerium des Innern NRW, 40190 Düsseldorf

An den  
Präsidenten des Landtags NRW  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



19

Juli 2017

Seite 1 von 2

Telefon 0211 871-3256

Telefax 0211 871-2490

für den Innenausschuss (60-fach)

**Bericht zur Evaluierung der §§ 20a und 20b des Polizeigesetzes  
des Landes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW)**

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

als Anlage übersende ich den Bericht zur Evaluierung der §§ 20a PoIG NRW („Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten“) und 20b PoIG NRW („Einsatz technischer Mittel bei Mobilfunkendgeräten“) mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Innenausschusses.

Mit der Übersendung kommt die Landesregierung der gesetzlich vorgesehenen Berichtspflicht über das Ergebnis der Evaluierung nach.

Die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen resultieren ausschließlich aus den Evaluierungsbefunden.

Die Landesregierung wird diese Empfehlungen im Rahmen anstehender Anpassungen des PoIG NRW anlässlich der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates wie auch der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG

Dienstgebäude:  
Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:  
Fürstenwall 129  
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355  
poststelle@mik.nrw.de  
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,  
836, U71, U72, U73, U83  
Haltestelle: Kirchplatz



Der Minister

vom 20. April 2016, Az. 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09, mit in Betracht ziehen.

Seite 2 von 2

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Herbert Reul', written in a cursive style.

Herbert Reul

Ministerium für Inneres und Kommunales  
des Landes Nordrhein-Westfalen



**POLIZEI**  
Nordrhein-Westfalen  
Landeskriminalamt

**CEval**GmbH

# Evaluierung der §§ 20a und b des Polizeigesetzes NRW

## Bericht

der Landesregierung unter Mitwirkung  
der CEval GmbH, Saarbrücken

**Evaluationsteam:** Dr. Cornelia Römling (CEval GmbH), Dr. Vera Hennefeld (CEval GmbH), Ingo Dungs (LKA NRW - ZEVA), Björn Wenzel (LKA NRW - ZEVA), Christian Uebbing (LKA NRW - ZEVA) André Goczol (LKA NRW – Dez. 44), Annette Willenbrink (MIK NRW)

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis .....	III
Zusammenfassung .....	IV
1 Untersuchungsgegenstand und Evaluationsauftrag .....	1
2 Methodisches Vorgehen und kritische Reflexion .....	3
2.1 Methodisches Vorgehen .....	3
2.2 Kritische Reflexion des methodischen Vorgehens .....	7
3 Ergebnisse .....	10
3.1 Begriffsklärungen zu den Datenabfragen nach §§ 20a und b PolG NRW .....	10
3.2 Häufigkeit der Anwendungen der §§ 20a und b PolG NRW .....	11
3.3 Anwendung des § 20a PolG NRW .....	12
3.3.1 Verständlichkeit und Klarheit der Anwendung .....	15
3.3.2 Prozessumsetzung innerhalb der Behörden .....	21
3.3.3 Zusammenarbeit mit Diensteanbietern .....	28
3.3.4 Kosten und Nutzen .....	31
3.4 Anwendung des § 20b PolG NRW .....	33
3.4.1 Verständlichkeit und Klarheit der Anwendung .....	34
3.4.2 Prozessumsetzung .....	35
3.4.3 Kosten und Nutzen des § 20b PolG NRW .....	36
3.5 Zukunftsfähigkeit der §§ 20a und b PolG NRW .....	37
3.6 Informationsarbeit und Schulungen für §§ 20a und b PolG NRW .....	40
3.7 Gesamtbewertung der §§ 20a und b PolG NRW .....	43
4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	43
4.1 Auswirkungen der §§ 20a und b PolG NRW .....	43
4.1.1 Vergleich zur Generalklausel .....	43
4.1.2 Umsetzungshürden und besondere Gelingensbedingungen .....	44
4.1.3 Intendierte Wirkungen .....	45
4.1.4 Nicht-intendierte positive wie negative Nebeneffekte .....	45
4.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für § 20a PolG NRW .....	46
4.2.1 Verständlichkeit und Klarheit der Anwendung .....	46
4.2.2 Prozessumsetzung innerhalb der Behörden .....	46
4.2.3 Zusammenarbeit mit Diensteanbietern .....	48

4.2.4	Zukunftsfähigkeit .....	49
4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für § 20b PolG NRW .....	49
4.4	Weitere Schlussfolgerungen und Empfehlungen für §§ 20a und b PolG NRW .....	50
5	Anlagen .....	51
5.1	Datenerhebungsplan mit Evaluationsfragen .....	52
5.2	Onlinefragebogen .....	58
5.3	Leitfaden zu Fokusgruppendifkussionen.....	66
5.4	Interviewleitfaden für Interviews im LKA, Dezernat 44.....	67
5.5	Interviewleitfaden für den für die Formulierung des Gesetzes Verantwortlichen des MIK .	70
5.6	Interviewleitfaden für Behördenleiter und Stellvertreter der Behördenleiter .....	71
5.7	Interviewleitfaden für den Lagedienst im LKA .....	72
5.8	Interviewleitfaden für Mitarbeiter im LZPD .....	73
5.9	Leitfaden für Stellungnahmen der Bundesländer .....	74
5.10	Leitfaden für Stellungnahmen der Berufsvertretungen .....	75

## Abkürzungsverzeichnis

BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BvR	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
DGL	Dienstgruppenleiter
DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung
eCEBIUS	erweitertes Computer-Einsatz-Bearbeitungs-Informationen-Unterstützungs-System
EU	Europäische Union
GdP	Gewerkschaft der Polizei
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
Intrapol	Intranet der Polizei
JVEG	Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz
K-Wache	Kriminalwache
LAFP	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei
LKA	Landeskriminalamt
LvD	Leitender Beamte vom Dienst
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
NRW	Nordrhein-Westfalen
PolG	Polizeigesetz
SOG M-V	Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
StPO	Strafprozessordnung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TMG	Telemediengesetz
ZEVA	Zentralstelle für Evaluation

## Zusammenfassung

Das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) ist die „Kernnorm der polizeilichen Gefahrenabwehr“ (Leistungsbeschreibung zur Evaluierung) und damit Basis polizeilichen Handelns in NRW. Diese Evaluierung befasst sich mit den §§ 20a und b PolG NRW, welche im Jahr 2013 in das PolG NRW eingefügt wurden. Durch diese Vorschriften soll die Polizei in die Lage versetzt werden, den umfassenden Schutz durch Ortung von Vermissten, Suizidenten, Kindern und hilflosen Personen, die ärztlicher Hilfe bedürfen, zu gewährleisten und zugleich drohende Straftaten zu verhindern. Die §§ 20a und b PolG NRW bieten die Möglichkeit, Bestands-, Verkehrs- und Nutzungsdaten aus dem Telekommunikationsgesetz (TKG) und dem Telemediengesetz (TMG) abzufragen.

Im Gesetz wurde verankert, dass „die Auswirkungen dieser Vorschrift und die praktische Anwendung [...] nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren [1.7.2013-30.6.2016] durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen geprüft [werden]“ (§ 20a Absatz 7 Satz 1 PolG NRW). Die vorliegende Evaluierung wurde im Mai 2016 gestartet. Auftraggeber dieser summativ ausgerichteten Evaluation mit formativen Elementen ist das MIK NRW. Durchgeführt wurde die Evaluation durch eine Arbeitsgruppe, der Vertreter des MIK NRW und des LKA NRW sowie eine externe wissenschaftliche methodische Unterstützung von Seiten der CEval GmbH angehören. Ziel dieser Evaluierung ist es zu analysieren, zu welchen Veränderungen die neu eingeführten Vorschriften führten und ob die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht wurden.

Wichtiger Bestandteil dieser Evaluierung sind das partizipative Vorgehen und die Anwendung eines Mix aus qualitativen und quantitativen Datenerhebungsmethoden. Zur Datenerhebung wurden Dokumenten- und Sekundärdatenanalysen prozessproduzierter Daten, qualitative leitfadengestützte Intensivinterviews, Fokusgruppendifkussionen und eine standardisierte Online-Erhebung eingesetzt. In diese Datenerhebungen wurden verschiedenen Personengruppen einbezogen, die mit den §§ 20a oder b PolG NRW in Berührung sind oder über besondere Kenntnisse zur Anwendung bzw. zu Auswirkungen des Gesetzes verfügen (Polizeibeamte/Verwaltungsbeamte der Polizeibehörden, Mitarbeiter des LKA NRW und Mitarbeiter des LZPD). Des Weiteren wurden Stellungnahmen von drei Bundesländern zu ihrer entsprechenden Rechtslage eingeholt sowie von Berufsvertretungen der Polizei.

### *Zentrale Ergebnisse*

Aus den statistischen Daten des LKA NRW zur **Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW** lässt sich eine Gesamtzahl von 4429 Anträgen seit der Einführung des Gesetzes am 1. Juli 2013 bis zum 30. Juni 2016 ersehen; davon wurden 3 Anträge abgelehnt. Abgesehen von einer Absenkung der jährlichen Anwendungszahlen um 15,4% seit der Einführung im Juli 2013, ist die jährliche Anzahl von Fällen innerhalb der Vergleichsgruppen über die Jahre relativ stabil. Vergleichsgruppen, in denen Polizeipräsidien zusammengefasst sind, zeigen zum Teil wesentlich höhere Fallzahlen als die Gruppen der Landratsbehörden. Die Fallzahlen der einzelnen Polizeibehörden sind aber auch innerhalb der Gruppen sehr unterschiedlich.

Insgesamt wird die **Nützlichkeit** der Anwendung, insbesondere auch im Hinblick auf das administrative Prozedere, sehr heterogen bewertet: In einigen Behörden werden die §§ 20a und b PolG NRW als sehr nützlich angesehen und das Prozedere als nicht zu aufwändig; diese wenden das Gesetz auch



häufiger an. Ein anderer Teil erklärte, dass sie die §§ 20a und b PolG NRW als nicht besonders hilfreich einordnen und/oder der administrative Aufwand der Anwendung zu hoch erscheint. In der Folge wird die Anwendung der Vorschriften teils als Routineabfrage gesehen, teils als letztes Mittel. In gleicher Weise variierte die Wahrnehmung, wie erfolgversprechend und weiterführend die damit verbundenen Maßnahmen eingeschätzt werden. Die Behörden in Köln, Dortmund, Recklinghausen, Bonn und Essen weisen die höchsten Antragszahlen auf.

Gemäß § 20a PolG NRW ist die **Abfrage von Bestands-, Verkehrs- und Nutzungsdaten** von Diensteanbietern möglich. Nur 130 der insgesamt 4429 Anträge bis zum 30.06.2016 beinhalteten eine Abfrage nach § 20b PolG NRW (entspricht 2,9 %). In der überwiegenden Anzahl der Fälle wurden gemäß § 20a PolG NRW nur die Standortdaten angefragt; in 103 Fällen andere Verkehrsdaten. Somit erstrecken sich viele Vorgänge nur auf Standortdaten und zu einem geringen Teil auf weitere Informationen. Ursache dafür ist primär, dass sich die Beteiligten über Standortdaten besonders im Klaren sind und weitere gegebene Handlungsmöglichkeiten teilweise nicht im Detail bekannt sind. Das technische Know-How für die weiteren Abfragen ist primär bei den TKÜ-Koordinatoren vorhanden.

#### *Zentrale Ergebnisse zur Anwendung des § 20a PolG NRW*

Mit der **Verständlichkeit** des § 20a PolG NRW hat die Mehrheit keine oder nur geringfügige Probleme. Wenn Probleme gesehen werden dann insbesondere darin, dass der § 20a PolG NRW sehr viele verschiedene Aspekte beinhaltet und wenig geläufige technische Begriffe. § 20a PolG NRW wurde vor allem im Bereich von Vermissten- und Suizidfällen angewandt; weitere Anwendungsbereiche sind zum Teil nicht bekannt oder es besteht keine Handlungssicherheit.

Die **Prozessumsetzung** der §§ 20a und b PolG NRW sieht eine Behördenleiteranordnung vor. Dies ist ein besonders diskutierter Bestandteil des Gesetzes. Mit der Vertretungsregelung konnten anfängliche Erreichbarkeitsprobleme behoben werden. Die Umsetzung des Vorbehalts ist in den Behörden unterschiedlich geregelt und verläuft oftmals reibungslos. Zum Teil wird immer der Behördenleiter kontaktiert, zum Teil wird die Vertretungsregel intensiv genutzt. Probleme, die aus der Praxis der Behördenleiteranordnung beschrieben werden, sind überwiegend auf die Erreichbarkeit des Behördenleiters und den daraus entstehenden Zeitverzug bezogen. Die Notwendigkeit des Behördenleitervorbehalts wird sehr unterschiedlich bewertet, jedoch überwiegend kritisiert. Als wichtiger Kritikpunkt wird vorgetragen, dass in anderen Kontexten weitreichendere Eingriffe auf einem niedrigeren Entscheidungslevel erfolgen. Insbesondere die Behördenleiter betonen in diesem Zusammenhang, dass bei einer hierarchisch zu niedrigen Anordnungscompetenz das Risiko bestehe, dass die Maßnahme zu häufig und nicht nur als „letztes Mittel“ angewandt werde.

Auch wenn generell keine spezielle Ausstattung zur Durchführung von Anfragen nach § 20a PolG NRW erforderlich ist und viele Befragte die Ausstattung auch als angemessen zur Anwendung bewerten, wird hinsichtlich der Aktualität der Hardware und einfach handhabbarer Software Verbesserungspotenzial gesehen.

Für die Anforderung der Daten werden verschiedene Formulare genutzt, welche aber als veraltet kritisiert werden. Problem ist, dass hierfür eine bundesweite Regelung erforderlich ist. Auch die Nutzung des Fax-Gerätes für die Versendung der Anfragen wird als umständlich und veraltet kritisiert, jedoch ist dies aus Gründen der Datensicherheit notwendig.

Die im § 20a PolG NRW festgeschriebene Unterrichtungspflicht wird teils als bürokratischer Mehraufwand empfunden sowie sogar als kontraproduktiv, wenn sich Zielpersonen darauf einstellen, indem sie entsprechende Datenproduktionen vermeiden. Der Wegfall der Unterrichtungspflicht ist in § 17 Absatz 5 PolG NRW zwar geregelt, ist jedoch nicht allen Beteiligten hinreichend bekannt.

Die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern wird sehr unterschiedlich bewertet, abhängig von Tageszeit, Art der Datenanfrage und dem Zufall, beim Diensteanbieter in Bezug auf Motivation und Fachkenntnis einen geeigneten Ansprechpartner anzutreffen. Alle Befragten sind sich einig, dass es bei Standortabfragen die geringsten Probleme gibt, auch Bestandsdaten und Verkehrsdaten können tagsüber zumeist problemlos abgerufen werden. Telemedienanbieter haben oft ihren Sitz im Ausland und müssen per Emergency Request sowie ggf. über ein polizeiliches Rechtshilfeersuchen um Mithilfe gebeten werden. Da dies im Bereich der Gefahrenabwehr nicht praktikabel ist, wird es aber kaum angewendet. Direkte Anfragen, insbesondere bei Suizidankündigungen, funktionieren in der Praxis offensichtlich gut.

Innerhalb der Bürozeiten werden die Daten in der Regel innerhalb von 1 bis 2 Stunden zugestellt. Die schlechte Erreichbarkeit der Diensteanbieter außerhalb der Bürozeiten ist ein größeres Problem, zudem werden nicht alle Datenarten nachts angeboten und die Datenlieferung erfolgt meist verzögert. Der Sanktionsrahmen für nicht gelieferte Daten ist aber sehr eingeschränkt.

Die Frage nach dem konkreten **Nutzen** des § 20a PolG NRW lässt sich schwer exakt beantworten, da immer eine Vielzahl von Rahmenbedingungen auf den Erfolg der Gefahrenabwehr einwirkt. Insgesamt trägt eine erfolgreiche und zügige Datenübermittlung erheblich dazu bei, dass neue Ermittlungsansätze und Anhaltspunkte identifiziert werden können. So wurde von vielen Seiten hervorgehoben, dass der § 20a PolG NRW in der Polizeiarbeit einen hohen Nutzen zur Gefahrenabwehr hat, v.a. weil immer mehr Personen über Geräte verfügen, über die bei den Netzbetreibern oder in den Anwendungen Standortdaten und andere Informationen gespeichert werden. Zentrales Problem in Bezug auf die Nutzbarkeit der Standortdaten ist, dass die Daten oftmals zu ungenau oder nicht korrekt sind, so dass der Standort der Zielperson nicht bestimmt werden kann. Insgesamt entsteht so ein sehr gemischtes Bild hinsichtlich der Nützlichkeit der Datenabfragen.

#### *Zentrale Ergebnisse zur Anwendung des § 20b PolG NRW*

Der § 20b PolG NRW erlaubt die Anwendung von technischen Mitteln zur Standortfeststellung. Dafür wird zurzeit fast ausschließlich der sogenannte IMSI-Catcher genutzt; außerdem ermöglicht eine stille SMS (Stealth Ping) die Standortfeststellung. Insgesamt besteht mit der Anwendung des § 20b PolG NRW deutlich weniger Erfahrung als mit der Anwendung des § 20a PolG NRW.

Viele Aspekte, die bei der Anwendung des § 20a PolG NRW diskutiert werden, sind auch hier gültig, da eine Anwendung des § 20b PolG NRW nur möglich ist, wenn die Voraussetzungen des § 20a PolG NRW vorliegen. Wie auch beim § 20a PolG NRW wird hinsichtlich der mit dem Anwendungsprozess verbundenen Probleme bei § 20b PolG NRW in einer Vielzahl der Fälle der Behördenleitervorbehalt und das dadurch längere und aufwändigere Verfahren kritisiert.

Hauptprobleme werden in der Verfügbarkeit und den Anfahrtszeiten gesehen, bedingt durch die Existenz von nur einem IMSI-Catcher in NRW. Vor allem in Randlagen von NRW sind die Vorbereitungs- und Anfahrtszeiten zu lang, um in Fällen mit Gefahr im Verzug den IMSI-Catcher sinnvoll ein-

zusetzen. In 2017 sollen ein zweiter IMSI-Catcher sowie mehr Personal zur Verfügung stehen, so dass eine Besserung der Lage zu erwarten ist. Diese Hemmnisse sind jedoch nicht dem Gesetz geschuldet, sondern primär der technischen und personellen Ausstattung.

#### *Zentrale Ergebnisse zur Zukunftsfähigkeit der §§ 20a und b PolG NRW*

Mit Blick auf Zukunftsfähigkeit der §§ 20a und 20b PolG NRW ist es bedeutsam, künftig die vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten optimaler auszuschöpfen. Wichtig ist auch, dass anstehende oder bereits erfolgte gesetzliche Änderungen Einfluss auf den Nutzen der beiden Vorschriften haben können; zu nennen ist hier v.a. das ‚Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherpflicht‘ und möglicherweise werden aufgrund der Umsetzung der EU-Datenschutzreform in mitgliedstaatliches Recht weitere Anpassungen erforderlich. Aber auch Änderungen im Handynutzungsverhalten, z.B. die Nutzung von WLAN und Hotspots und die zunehmende Kommunikation über das Internet, sind für eine erfolgreiche polizeiliche Datennutzung bedeutsam. Darüber hinaus ergeben sich aus technischen Entwicklungen kontinuierlich neue Herausforderungen (z.B. steigende Reichweite von Funkmasten), die im Blick zu behalten sind.

#### *Zentrale Ergebnisse zur Informationsarbeit und Schulungen*

Zur Information über das Gesetz werden v.a. das Intrapol, Kollegen und Schulungen genutzt. Wenn gleich Schulungen vorhanden sind, wird generell ein großer Schulungsbedarf gesehen. Dabei ist unklar, ob es tatsächlich zu wenige Angebote gibt oder ob durch Fluktuation und mangelnde behördeninterne Multiplikation die Informationsweitergabe gehemmt wird.

#### *Abschließende Bewertung und Empfehlungen*

Insgesamt sehen alle im Rahmen dieser Studie Befragten eine hohe Wichtigkeit und einen hohen Nutzen der §§ 20a und b PolG NRW zur Gefahrenabwehr. Die Einführung der §§ 20 a und b PolG NRW war unabdingbar, da heute die Datenabfrage unter der Generalklausel § 8 PolG NRW nicht mehr zulässig wäre.

Der Prozess der Datenabfrage ist durch die Einführung der §§ 20a und b PolG NRW deutlich aufwändiger geworden. Es wird daher bemängelt, dass im Vergleich zur früheren Anwendung unter der Generalklausel ein erheblicher Zeitverlust in zeitkritischen Situationen entsteht. Gleichzeitig wurde betont, dass durch den § 20a PolG NRW einer Routineabfrage von Daten Einhalt geboten wurde und die Abfrage wieder verstärkt als „letztes Mittel“ angesehen wird. Für den § 20b PolG NRW kann auf Grundlage der gesammelten Informationen keine vergleichbare Aussage zur Anzahl der Anfragen vor und nach Einführung des § 20b PolG NRW getroffen werden.

Das administrative Prozedere zur Datenabfrage stellt eine Hauptgelingensbedingung dar. Insbesondere die Erreichbarkeit des Behördenleiters und die schnelle Abwicklung der Genehmigung der Maßnahme stehen im Zentrum des Prozesses sowie eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern und die Qualität der bereitgestellten Daten.

Aus den Evaluierungsbefunden können folgende prioritären Empfehlungen, die zeitnah einer weiteren Prüfung und Bewertung unterzogen werden sollten, abgeleitet werden:

- ✓ Es sollte zwischen den verschiedenen Möglichkeiten zur Vereinfachung des Prozesses bei gleichzeitiger Einbindung eines Mitarbeiters des höheren Dienstes abgewogen werden. Notwendig dafür erscheint allerdings eine Gesetzesänderung. Mögliche inhaltliche Vorschläge sind: Verbesserung der behördeninternen Kommunikation und Organisation (Vertretungsregeln behördenintern klarer fixieren und kommunizieren); zur Nachtzeit hierarchisch tiefere/andere Anordnungskompetenz; für Vermissten und Suizidenten hierarchisch tiefere Anordnungskompetenz, für Amokandrohungen Behördenleitervorbehalt belassen; generelle Anordnungskompetenz beim DGL der Leitstelle; Einbindung der DGL der § 4-Behörden (Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Münster, Köln).

*Eine Umsetzung dieser Empfehlung ist nur mit einer Gesetzesänderung möglich!*

- ✓ Wissen um funktionierende Kontaktmöglichkeiten mit sozialen Medien sollte innerhalb der Behörden verfügbar gemacht oder aufgrund der Vielzahl der möglichen Kontaktpersonen und -wege zentral geregelt werden (z.B. zentrale Ansprechstelle zur Bearbeitung der Anfragen).
- ✓ Es sollte eine klare, verbindliche Regelung und Verpflichtung der Diensteanbieter angestrebt werden, so dass alle Datenarten auch zur Nachtzeit geliefert werden. Eine entsprechende Entschädigung bzw. Auswirkungen insbesondere auch für kleinere Anbieter müssten bedacht werden.
- ✓ § 20a PolG NRW sollte dahingehend überprüft werden, dass alle grundsätzlich für den Bereich der Gefahrenabwehr nach TKG abrufbaren Datenarten enthalten sind und damit seitens der Polizei ein rechtmäßiger Zugriff ermöglicht wird.
- ✓ Angesichts der wichtigen Funktion des Sachgebiets 44 des LKA NRW bei der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW und deren Bedeutung für eine erfolgreiche Gefahrenabwehr sollte die personelle Ausstattung des Sachgebietes geprüft werden. Dabei sollte auch geprüft werden, ob ggf. eine Erweiterung und Präzisierung des innerpolizeilichen Beratungsauftrags erforderlich ist.

# 1 Untersuchungsgegenstand und Evaluationsauftrag

Das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) ist die „Kernnorm der polizeilichen Gefahrenabwehr“ (Leistungsbeschreibung zur Evaluierung) und damit Basis polizeilichen Handelns in NRW. Die §§ 20a und b PolG NRW wurden im Jahr 2013 in das PolG NRW eingefügt. Grund für die Einführung dieser Vorschriften zur Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten sowie zum Einsatz technischer Mittel bei Mobilfunkendgeräten war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Im Hinblick auf die Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten hatte das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 24.01.2012 (BVerfGE 130, 151) festgestellt, dass der Gesetzgeber bei der Einrichtung eines Auskunftsverfahren sowohl Rechtsgrundlagen für die Übermittlung, als auch für den Abruf der Daten schaffen muss (sog. „Doppeltür-Beschluss“). Das manuelle Auskunftsverfahren der §§ 113 Absatz 1 Satz 1, 111, 95 Absatz 1 TKG sei verfassungskonform so auszulegen, dass sich allein aus diesen Vorschriften eine Auskunftspflicht der Diensteanbieter noch nicht ergebe. Vielmehr bedürfe es einer zusätzlichen fachrechtlichen Abrufnorm, die selbst eine Auskunftspflicht der Diensteanbieter normenklar begründe. Für eine Übergangszeit bis zum 30.06.2013 könne die Anwendung des § 113 Absatz 1 Satz 1 TKG allerdings auch ohne spezifische Abrufnormen auf der Basis von schlichten Datenerhebungsbefugnissen hingenommen werden. Der Gesetzgeber war somit gehalten bis zum 30.06.2013 entsprechende normenklare Eingriffsermächtigungen für die Auskunftsansprüche der Polizei über Telekommunikations- und Telemediendaten sowie die Datenerhebung mit eigenen technischen Mitteln der Polizei zu schaffen.

Bis zur Einführung der §§ 20a, 20b PolG NRW stützte die Polizei ihre Abfragen zu Standortdaten in Gefahrenlagen auf die Generalklausel (§ 8 PolG NRW) und die Abfrage der Bestandsdaten auf §§ 112, 113 TKG i. V. m. § 8 PolG NRW. Mit der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass neben einer Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten auch eine normenklare fachrechtliche Abrufnorm vorhanden sein muss, entfiel diese Möglichkeit. Vor diesem Hintergrund wurde § 20a PolG NRW zusammen mit § 20b PolG NRW durch das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Polizeiorganisationsgesetzes vom 21.06.2013 in das PolG NRW eingefügt. Das Änderungsgesetz trat am 01.07.2013 in Kraft. Durch diese Vorschriften soll die Polizei in die Lage versetzt werden, den umfassenden Schutz durch Ortung von Vermissten, Suizidenten, Kindern und hilflosen Personen, die ärztlicher Hilfe bedürfen, zu gewährleisten und zugleich drohende Straftaten zu verhindern.

Die Vorschriften beziehen sich auf den Bereich der Telekommunikation und der Telemedien. Dies ist ein Feld, welches durch eine stetige technische (Weiter-)Entwicklung gekennzeichnet ist, so dass in der Gesetzesformulierung mögliche zukünftige Entwicklungen bereits antizipiert werden mussten, um das Gesetz ausreichend offen und flexibel zu gestalten, so dass es diesen Entwicklungen für einen gewissen Zeitraum gerecht werden kann. Zugleich ist das Gesetz in ein sensibles rechtspolitisches Umfeld eingebettet: Aus o.g. Gründen liegt auf dem Datenschutz ein besonderer Fokus der politischen und der öffentlichen Wahrnehmung. Das Gesetz wurde deshalb unter Einbringung verschiedener Perspektiven erarbeitet. Im Mai 2013 wurde der Gesetzentwurf vorgelegt, es wurden von verschiedener Seite Gutachten erstellt und der Entwurf wurde im Landtag mit externen Gutachtern, Politikern und den Berufsverbänden diskutiert. Danach wurde das Gesetz angepasst und verabschiedet. Im Gesetz wurde verankert, dass „die Auswirkungen dieser Vorschrift und die praktische An-

wendung [...] nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren [1.7.2013-30.6.2016] durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen geprüft [werden]“ (§ 20a Absatz 7 Satz 1 PolG NRW).

Mit Blick auf den Evaluationsgegenstand ist festzustellen, dass es sich bei der genannten gesetzlichen Neuregelung um einen in der Politik und Öffentlichkeit immer wieder intensiv diskutierten Sachverhalt handelt. So ist es einerseits Aufgabe der Polizei (nicht nur in) NRW, die innere Sicherheit im Land zu gewährleisten und sie ist daher mit allen Befugnissen auszustatten, die sie zur Erfüllung dieser Aufgabe benötigt. Andererseits weisen Datenschützerinnen und Datenschützer<sup>1</sup> darauf hin, dass gerade die Telekommunikations- und Telemediendaten einen sehr sensiblen Bereich der individuellen Privatsphäre darstellen, den es so weitreichend wie möglich zu schützen gilt. Aus diesem Grund sollte durch die neuen Normen ein klarer Handlungsrahmen für gefahrenabwehrende Maßnahmen geschaffen werden, der sowohl Polizei als auch Diensteanbietern im Bereich Telekommunikation Rechtssicherheit verschafft.

Die vorliegende Evaluierung wurde im Mai 2016 gestartet. Auftraggeber dieser summativ ausgerichteten Evaluation mit formativen Elementen ist das MIK NRW. Durchgeführt wurde die Evaluation durch eine Arbeitsgruppe, der Vertreter des MIK NRW und des LKA NRW sowie eine externe wissenschaftliche methodische Unterstützung von Seiten der CEval GmbH angehören (im Detail vgl. Kap. 2.1). Durch die Zusammenstellung dieses interdisziplinären Evaluationsteams war gewährleistet, dass alle erforderlichen Feld- und Institutions- sowie evaluationsmethodischen Kompetenzen in die Evaluation einfließen.

Ziel dieser Evaluierung ist es zu analysieren, zu welchen Veränderungen die neu eingeführten §§ führten und ob die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht wurden. Gemäß Leistungsbeschreibung wurden für die Evaluierung folgende Aufgaben definiert:

- ✓ Systematische und transparente Erhebung und Bewertung qualitativer und quantitativer Daten zur Zielerreichung,
- ✓ Überprüfung des Prozessablaufs der Gefahrenabwehr,
- ✓ Überprüfung der praktischen Anwendung der Vorschriften,
- ✓ Überprüfung der Auswirkung der Vorschriften,
- ✓ Identifikation von Umsetzungshürden und besonderen Gelingensbedingungen,
- ✓ Identifikation von Hinweisen auf intendierte und nicht-intendierte Nebeneffekte sowie
- ✓ Ableitung von Handlungsempfehlungen für eventuell erforderliche Anpassungen.

Zur Analyse der Veränderungen, welche durch die neu eingeführten §§ 20a und b PolG NRW induziert wurden, erfolgt im Rahmen der Ergebnisdarstellung an verschiedenen Stellen ein Vergleich mit den Prozessabläufen vor Inkrafttreten des Gesetzes, d.h. es werden Vergleiche zu den Prozessen unter Anwendung der Generalklausel (§ 8 PolG NRW) gezogen. Ziel dieser Vergleiche ist es primär, eventuelle Optimierungsbedarfe der aktuellen Ausformulierung der Vorschriften zu identifizieren. Hierbei ist zu beachten, dass aufgrund der oben näher beleuchteten Entscheidung des Bundesverfas-

---

<sup>1</sup> Auf geschlechtsneutrale Formulierungen wird im Folgenden aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung verzichtet.

sungsgerichts heute eine Datenabfrage auf der Grundlage der Generalklausel nicht mehr möglich wäre. Es ist also nicht Aufgabe der Studie, die grundsätzliche Schaffung der fachrechtlichen Abrufnormen und deren Notwendigkeit in Frage zu stellen.

## 2 Methodisches Vorgehen und kritische Reflexion

### 2.1 Methodisches Vorgehen

**Partizipatives Vorgehen.** Wichtiger Bestandteil dieser Evaluierung war das partizipative Vorgehen. Zu Beginn der Evaluierung wurde ein Evaluationsteam gebildet. Der Auftraggeber der Studie ist das MIK NRW, Referat 402 - Recht der Polizei. Hinzugezogen wurden Mitarbeiter des Dezernates 32 - Zentralstelle Evaluation (ZEVA) und des Dezernates 44 - Telekommunikationsüberwachung des LKA NRW. Des Weiteren wurde die Evaluierung von der CEval GmbH wissenschaftlich begleitet, welche insbesondere für die Ausarbeitung der Methoden und für die Datenerhebung und -auswertung zuständig war. Innerhalb des Evaluationsteams wurde die Evaluierung gemeinsam geplant und die methodische Vorgehensweise intensiv diskutiert. Der Analyseleitfaden, die Interviewleitfäden und der Onlinefragebogen wurden gemeinschaftlich entwickelt. Die Datenerhebungen wurden hauptsächlich von der ZEVA und der CEval GmbH durchgeführt. Das MIK NRW realisierte Anfragen bei den Berufsvertretungen und weiteren Bundesländern. Die Datenauswertung und Zusammenführung der Daten oblag der CEval GmbH. Dieser Bericht wurde von der CEval GmbH mit fachlicher Unterstützung der ZEVA erarbeitet.

**Entwicklung eines Analyseleitfadens.** Der erste analytische Schritt zur Umsetzung der Studie bestand in einer Schärfung des mit der Evaluation verfolgten Erkenntnisinteresses. Ausgehend von den in der Leistungsbeschreibung benannten Aufgaben der Evaluation wurden im Rahmen eines Auftaktworkshops alle Informationsbedarfe der Beteiligten identifiziert. Es wurde zunächst im Sinne eines offenen Brainstormings zusammengetragen, welche Detailfragen im Rahmen der Studie beantwortet werden sollen, um diese in einem nächsten Schritt zu systematisieren und zu priorisieren. Dazu wurde im Anschluss an den Workshop auf Basis der Arbeitsergebnisse ein Analyseleitfaden zur Evaluation entwickelt. In diesem wird detailliert aufgeschlüsselt und systematisiert, welche Einzelfragen zu bearbeiten sind. Hierfür sowie zur Identifikation der die Umsetzung fördernden und hemmenden Faktoren sind für die Studie insbesondere die Perspektiven und Erfahrungen der von der Umsetzung des Gesetzes Betroffenen von Relevanz. Jeder Frage im Analyseleitfaden wurden abschließend die verschiedenen Datenerhebungsmethoden zugeordnet, anhand derer die Informationen zu den Fragen gesammelt wurden. Dieser umfassende Datenerhebungsplan (vgl. Anlage 5.1) gibt eine Übersicht über die Vorgehensweise in der Evaluierung.

**Methodenvielfalt und Triangulation.** Wichtiger Grundstein der Evaluierung ist ein Mix aus qualitativen und quantitativen Datenerhebungsmethoden, der sowohl die Sekundäranalyse bereits vorhandener Datenbestände als auch die Erhebung von Primärdaten eigens für diese Evaluierung vorsah. So konnte sichergestellt werden, dass das Design geeignet ist, die inhaltlichen Fragen angemessen zu beantworten. Durch den Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden wurde zugleich die Qualität der Datenbasis erhöht, da die Nachteile einer Methode durch die Vorteile einer anderen Methode

ausgeglichen werden können. Die beschriebene Nutzung von verschiedenen Methoden ist eine wichtige Voraussetzung für die Datentriangulation, d.h. dass der Forschungsgegenstand von mehreren (mindestens zwei) Punkten aus betrachtet wird. Polizeibeamte/Regierungsbeschäftigte wurden so zum Beispiel sowohl im Rahmen von Fokusgruppen als auch mittels einer standardisierten Onlinebefragung befragt.

Die Triangulation der Daten – also die Nutzung verschiedener Informationsquellen – ist wichtig, um Daten gegenseitig zu bestätigen oder Widersprüche aufzudecken. So wurden in der Untersuchung der Anwendung und der Auswirkungen der §§ 20a und b PolG NRW sowohl Polizeibeamte/Regierungsbeschäftigte verschiedener Behörden, verschiedener Positionen, aber auch Experten des LKA NRW und der Berufsvertretungen befragt.

**Datenerhebungen.** Auf Basis der Diskussionen im Auftaktworkshop zur Durchführbarkeit verschiedener Methoden wurde folgender Methodenmix vereinbart:

- ✓ Dokumenten- und Sekundärdatenanalysen prozessproduzierter Daten einschl. fachlicher Stellungnahmen
- ✓ qualitative leitfadengestützte Intensivinterviews
- ✓ Fokusgruppendifkussionen (FGD)
- ✓ standardisierte Online-Erhebung

Für die leitfadengestützten Intensivinterviews wurden verschiedene Experten ausgewählt, die mit den §§ 20a oder b PolG NRW in Berührung sind oder über besondere Kenntnisse zur Anwendung bzw. zu Auswirkungen des Gesetzes verfügen. Ein Teil der Interviews wurde mit Experten des LKA NRW durchgeführt. Im Dezernat 44, insbesondere Sachgebiet 44.1, sind innerhalb der Abteilung 4 (u.a. Ermittlungsunterstützung) Mitarbeiter zur Beratung und Unterstützung für Polizeibeamte in der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW zuständig. Des Weiteren wurden im Lagedienst des LKA NRW zwei Personen ausgewählt, die zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW befragt wurden. In einem weiteren Experteninterview wurde der früher im Referat 402 des MIK NRW tätige Referent, der für die Begleitung des damaligen Gesetzgebungsvorhabens verantwortlich war, befragt. Zwei weitere Interviews wurden mit Mitarbeitern des Landesamts für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD NRW), die für den Einsatz des IMSI<sup>2</sup>-Catchers zuständig sind, durchgeführt. Um die Anonymität der Befragten zu wahren, werden Aussagen dieser zuvor genannten Personen im Folgenden unter dem Hinweis „Experten“ als Herkunft der Information zusammengefasst, abgeleitet von Experteninterviews. Dies bedeutet nicht, dass andere Befragtengruppen weniger Expertise, Kenntnisse und Erfahrungen zu diesem Thema beitragen können. Ganz im Gegenteil sind alle Perspektiven und Erfahrungen für diese Evaluierung von größter Wichtigkeit.

So wurden darüber hinaus auch Behördenleiter im Rahmen von Interviews befragt, da sie aufgrund des im Gesetz vorgesehenen Behördenleitervorbehalts eine wichtige Rolle bei der praktischen Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW einnehmen. Im Rahmen der Vorbereitungen zur Datenerhebung „Interviews Behördenleiter“ wurden mehrere Kriterien zur Auswahl der Behördenleiter entwickelt. Insgesamt wurden sechs Interviews mit Behördenleitern bzw. deren Vertretern aus sechs ver-

---

<sup>2</sup> IMSI = International Mobile Subscriber Identity



schiedenen Vergleichsgruppen<sup>3</sup> durchgeführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde darauf geachtet, Behördenleiter und deren Vertreter auszuwählen, die jeweils bereits entweder eher selten oder häufig für die Behördenleiteranordnung zuständig waren. Dabei wurde berücksichtigt, sowohl Polizeipräsidien als auch Landratsbehörden zu befragen. Die Auswahl orientierte sich zudem an den Fallzahlen „Ortung“ in den Kreispolizeibehörden sowie an der Amtszeit der Befragten (mindestens 4 Jahre im Amt).

Außerdem wurden Stellungnahmen aus drei Bundesländern und von den polizeilichen Berufsvertretungen eingeholt. Bei der Auswahl der Bundesländer wurde darauf geachtet, dass die befragten Länder zumindest teilweise mit NRW vergleichbare strukturelle Gegebenheiten aufweisen. Folgende drei Bundesländer beteiligten sich mit Stellungnahmen: Bayern, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern. Die drei NRW-Landesverbände der Berufsvertretungen der Polizei Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK), Deutsche Polizeigewerkschaft (DPoIG) und Gewerkschaft der Polizei (GdP) brachten sich ebenfalls mit Stellungnahmen ein.

Ergänzend zu den Einzelinterviews wurden drei Fokusgruppen durchgeführt. Die Teilnehmer wurden so zusammengesetzt, dass die verschiedenen Positionen in den Polizeibehörden berücksichtigt wurden, die mit den §§ 20a und b PoIG NRW in Berührung kommen können. Zur ersten Fokusgruppe wurden Mitarbeiter der Leitstelle aus den Kreispolizeibehörden und des Lagedienstes des LKA NRW eingeladen, zur zweiten Fokusgruppe Vertreter der Kriminalwache bzw. des Kriminaldauerdienstes und der Vermisstensachbearbeitung. Mit der dritten Fokusgruppe wurde der Schwerpunkt auf TKÜ-Koordinatoren der Kreispolizeibehörden gelegt. Gruppenübergreifend war dabei das Ziel, möglichst viele verschiedene Behörden einzubeziehen. Innerhalb der Gruppen wurde zugleich ein breites Spektrum der verschiedenen Vergleichsgruppen angestrebt, das heißt verschiedene Behördengrößen und sowohl Polizeipräsidien als auch Landratsbehörden. Diese Vergleichsgruppen wurden bei der Datenauswertung auch beachtet. So sollte sichergestellt werden, dass die Inhalte einen möglichst umfassenden Überblick über die verschiedenen Perspektiven geben und somit der Arbeitsrealität möglichst nahe kommen. Bei der Datenauswertung soll die Benennung der Vergleichsgruppe dazu dienen, einzelne Behörden zu anonymisieren und gleichzeitig eine Vergleichsgröße von Behörden mit ähnlichen Charakteristika hinzuzuziehen.

Um auch einen breiten Überblick über die Arbeit in der Praxis mit den §§ 20a und b PoIG NRW zu bekommen, wurde außerdem eine umfassende Onlinebefragung durchgeführt. Dazu wurden alle Mitarbeiter der Leitstellen, die Mitarbeiter der Kriminalwache/des Kriminaldauerdienstes, die Sachbearbeiter für Vermisstensachen und die TKÜ-Koordinatoren der Kreispolizeibehörden in NRW eingeladen. Dies sind die Bereiche, in denen die Mitarbeiter mit den §§ 20a und b PoIG NRW theoretisch operativ in Berührung kommen können. Diese Onlinebefragung wurde am 14. September 2016 gestartet und lief bis zum 30. September 2016. Mit einer Erinnerungsmail wurde am 27. September 2016 noch einmal an die Befragung erinnert und der Endtermin auf den 9. Oktober 2016 verlängert, um die Rücklaufquote zu erhöhen. Die Einladung zur Befragung wurde als elektronische Post an alle

---

<sup>3</sup> In diesen Vergleichsgruppen wurden Kreispolizeibehörden mit strukturell ähnlichen Rahmenbedingungen zusammengefasst. (Quelle: Erlass Innenministerium NRW vom 04.05.2010, AZ: 59.03.02, Anlage 1 „Zusammensetzung der Vergleichsgruppen“)

Kreispolizeibehörden versendet, um diese an die jeweiligen Mitarbeiter weiterzuleiten, mit der gleichzeitigen Bitte, die Gesamtanzahl der Mitarbeiter der jeweiligen Organisationsbereiche anzugeben. Anhand dieser Zahlen wurde eine Grundgesamtheit bestimmt, mit der die Rücklaufquote berechnet wurde. Da in allen Behörden Vorgänge verschieden organisiert werden und auch nicht alle Mitarbeiter der angeschriebenen Positionen in Vorgänge zu den §§ 20a und b PolG NRW tatsächlich involviert sind, umfasst die ermittelte Grundgesamtheit auch Personen, die bislang noch nicht mit den §§ 20a und b PolG NRW in Kontakt gekommen sind. Dies bedeutet, dass die hier definierte Grundgesamtheit auch Personen enthält, die nicht zur eigentlichen Zielgruppe der Befragung gehören und damit die nachfolgende Berechnung des Rücklaufs die tatsächliche Ausschöpfungsquote eher unterschätzt. Vermutlich ist ein Großteil derjenigen, die der Einladung zur Befragung nicht gefolgt sind, dieser Gruppe zuzuordnen.

Insgesamt haben 868 Personen den Fragebogen ganz oder teilweise ausgefüllt (siehe Tabelle 1). Dies entspricht einer Rücklaufquote von 37% - wie oben beschrieben, dürfte der tatsächliche Rücklauf jedoch höher liegen. In einzelnen Vergleichsgruppen liegt der Rücklauf deutlich über 40% (Vergleichsgruppe 1 und 8). Bezogen auf die Absolutzahlen gab es von den Polizeipräsidenten der Vergleichsgruppen 3 und 5 den höchsten Rücklauf. Mit Blick auf die Validität und Repräsentativität der Daten ist dieser Rücklauf insgesamt sehr zufriedenstellend.

Einige Befragte haben den Fragebogen vorzeitig abgebrochen. Dies lässt sich zum Teil durch das Verteilungsprozedere erklären, welches die Weiterleitung der Aufforderung zur Teilnahme innerhalb der Behörde bis zu den gewünschten Mitarbeitern beinhaltete. Aus Rückmeldungen (u.a. der Fokusgruppen) ist außerdem zu vermuten, dass einige der angesprochenen Mitarbeiter (noch) nicht mit der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW in Berührung gekommen sind, sich somit vom Inhalt des Fragebogens nicht angesprochen fühlten und diesen im Folgenden nicht vollständig bearbeiteten. Weiterhin ist mit Blick auf die Auswertung zu berücksichtigen, dass bei einzelnen Fragen aufgrund von Filterführung im Fragebogen vergleichsweise geringe Gesamtzahlen gegeben sind. Zum Beispiel wurden die detaillierten Fragen zur Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern nur den Personen gestellt, die die Datenabfrage als eine Tätigkeit angaben, die sie schon einmal durchgeführt haben.

Tabelle 1 Grundgesamtheit und Rücklauf der Onlinebefragung

	Grundgesamtheit	Anzahl	Rücklauf- quote	Anteil am Rücklauf
<b>Vergleichsgruppe 1</b> (LR Euskirchen, LR Hochsauerlandkreis, LR Höxter, LR Olpe, LR Siegen-Wittgenstein, LR Soest)	142	69	48,6%	7,9%
<b>Vergleichsgruppe 2</b> (LR Düren, LR Gütersloh, LR Lippe, LR Minden-Lübbecke, LR Paderborn, LR Viersen)	237	96	40,5%	11,1%
<b>Vergleichsgruppe 3</b> (PP Aachen, PP Bielefeld, PP Bochum, PP Bonn, PP Münster, PP Recklinghausen, PP Wuppertal)	516	185	35,9%	21,3%
<b>Vergleichsgruppe 4</b> (LR Borken, LR Coesfeld, LR Kleve, LR Steinfurt, LR Warendorf, LR Wesel)	273	91	33,3%	10,5%
<b>Vergleichsgruppe 5</b> (PP Dortmund, PP Düsseldorf, PP Duisburg, PP Essen, PP Köln)	451	151	33,5%	17,4%
<b>Vergleichsgruppe 6</b> (LR Ennepe-Ruhr-Kreis, LR Herford, LR Mettmann, LR Neuss, LR Rhein-Erft-Kreis, LR Unna)	306	107	35,0%	12,3%
<b>Vergleichsgruppe 7</b> (PP Gelsenkirchen, PP Hagen, PP Hamm, PP Krefeld, PP Mönchengladbach, PP Oberhausen)	248	95	38,3%	10,9%
<b>Vergleichsgruppe 8</b> (LR Heinsberg, LR Märkischer Kreis, LR Oberbergischer Kreis, LR Rheinisch-Bergischer Kreis, LR Rhein-Sieg-Kreis)	170	74	43,5%	8,5%
<b>Insgesamt</b>	<b>2343</b>	<b>868</b>	<b>37,0%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Eigene Erhebung

Zusätzlich zu den eigens für diese Studie durchgeführten Datenerhebungen fließen auch Statistiken und Dokumente des LKA NRW in diese Evaluierung mit ein. Bei jeder Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW wird ein statistisches Datenblatt ausgefüllt. Diese Information wird an das LKA NRW übermittelt und dort für alle Kreispolizeibehörden gebündelt. Diese Jahresstatistiken des LKA NRW dienen dem Zwecke der jährlichen Unterrichtung des Landtags, welche auch im §§ 20a und b PolG NRW festgeschrieben ist. In dieser Statistik wird jeder Fall erfasst, so dass hilfreiche Informationen für die Evaluierung gewonnen werden können. Die Statistiken der Polizei wurden durch das LKA NRW ab Einführung des Gesetzes geführt, so dass ab dem 1. Juli 2013 Zahlen vorliegen. Um vergleichbare Zeitabschnitte für die Analyse zu generieren, wurden die Daten ab Inkrafttreten des Gesetzes in Jahresintervallen zusammengefasst.

## 2.2 Kritische Reflexion des methodischen Vorgehens

**Qualität der Datenbasis.** Den nachfolgenden Analysen liegen Daten zu Grunde, die mit unterschiedlichen qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden gewonnen wurden und die verschiedenen Datenquellen entstammen. Mit Blick auf die qualitativen Methoden ist es sehr gut gelungen, durch die Auswahl der Befragten eine inhaltliche Repräsentativität zu erzeugen, indem z.B. Behörden un-

terschiedlicher Vergleichsgruppen und verschiedene Funktionsträger innerhalb der jeweiligen Organisationen eingebunden wurden. Die durch die Onlinebefragung erzeugten quantitativen Daten bereichern die Datenbasis um statistische Repräsentativität: Ausgehend von dem berechneten Rücklauf und den vorliegenden Informationen zur Zusammensetzung der Grundgesamtheit kann begründet angenommen werden, dass die mit der Umsetzung der Vorschriften in der Praxis betrauten Personen in der Breite erreicht wurden, so dass anhand der Daten ein repräsentatives Abbild der tatsächlichen Situation generiert wurde. Im Rahmen der nachfolgenden Analysen wird überdies deutlich, dass sich die qualitativen und quantitativen Daten sehr gut ergänzen; d.h. in vielen Fällen werden die qualitativen durch die quantitativen Daten inhaltlich gestützt und umgekehrt können an vielen Stellen aus den qualitativen Erhebungen Erklärungen oder Begründungen für die quantitative Datenlage abgeleitet werden. Die vorliegende Datenbasis ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich primär auf polizeiinterne Quellen stützt; polizeiexterne Experten wurden in diese Studie nicht einbezogen, da sich das Erkenntnisinteresse primär auf die Anwendungs- und Umsetzungspraxis der §§ 20a und b PolG NRW bezieht.

**Vorher-Nachher-Vergleich.** Die vorab geplante Modellierung der Arbeitsabläufe der Datenabfragen und -verwertung vor und nach der Einführung des Gesetzes und deren Analyse war nur begrenzt möglich, da zum einen keine Daten gesammelt wurden, die für einen Vorher-Nachher-Vergleich geeignet waren. Hierzu wären auch Daten aus der Zeit der Anwendung der Generalklausel notwendig gewesen. Die Datenerhebungen wurden aber erst mit Einführung des neuen Gesetzes begonnen. Außerdem hat die handybasierte Nutzung des Internets in den letzten Jahren sehr stark zugenommen, so dass heute deutlich mehr Daten für Ermittlungen im Bereich der Gefahrenabwehr eingesetzt werden können. Die heutige Datenlage ist daher nicht mit derjenigen zum Zeitpunkt der Einführung des Gesetzes vergleichbar. Solche Entwicklungen können in einem Vorher-Nachher-Vergleich nicht angemessen kontrolliert werden.

**Wirkungszusammenhang.** Im Rahmen der Evaluation des Gesetzes ist es ein zentrales Anliegen, den Erfolg und den exakten Nutzen der Anwendung zu messen. In der Wirkungslogik steht zu Beginn das Gesetz, welches den Handlungsspielraum eröffnet, Daten – unter den darin beschriebenen Voraussetzungen – bei Diensteanbietern anzufragen. Darauf folgt eine Kette von Aktivitäten mit dem Ziel, die gewünschten Daten zu erhalten. Bereits hier können diverse hemmende Einflüsse einwirken, die nicht direkt mit dem Gesetz verknüpft sind und dem erfolgreichen Erhalt der Daten entgegenwirken, wie in Kap. 3.3.1-3.3.3 dieses Berichts beschrieben. Auch nach Erhalt der Daten, welches das unmittelbare Ziel des Gesetzes ist, wirken viele Aspekte (Zeitnähe des Datenerhalts, Qualität der Daten, Wissen der Personen in der Auswertung etc.) darauf ein, ob die Daten erfolgreich zum Treffen geeigneter polizeilicher Anschlussmaßnahmen genutzt werden können.

In den seltensten Fällen wird dabei nur ein Ermittlungsansatz verfolgt, das heißt es werden neben der Datenabfrage auch im Umfeld der Zielperson Ermittlungen durchgeführt, die z.B. nähere Informationen zum Aufenthaltsort ergeben. So ist meist eine Kombination verschiedener Informationen erforderlich, um eine Zielperson aufzufinden oder eine gemeine Gefahr abzuwenden. Dieser Erfolg eines Einsatzes kann jedoch nicht mehr alleinig von Maßnahmen innerhalb der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW abgeleitet werden, da sie nur eine bzw. mehrere von vielen sind. Gleichzeitig bedeutet die erfolglose Suche einer Person nicht, dass die §§ 20a und b PolG NRW nicht von Nutzen sind oder erfolgreich angewandt wurden, da andere Einflüsse die erfolgreiche Schadensabwehr verhindern haben können.

In dieser Evaluierung stehen deshalb der unmittelbar steuerbare Prozess wie auch der Zeitrahmen bis zum Datenerhalt und die Qualität der Daten als wichtige Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung des Gesetzes im Vordergrund. Weiterer wichtiger Erfolgsindikator ist, ob die abgefragten Daten zur Identifikation sinn- und idealerweise wirkungsvoller polizeilicher Anschlussmaßnahmen führten. Aufgrund der Vielzahl an externen Einflussfaktoren, die letztlich auf die Gefahrenabwehr einwirken, wurde im Rahmen dieser Studie auf die Anzahl geretteter Personen (z.B. vor und nach der Einführung der §§ 20a und b PolG NRW) als Erfolgsindikator verzichtet – zumal solche Daten über die Zeit aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen auch kaum miteinander vergleichbar sind.

**Auswahl der Befragten der Onlinebefragung.** Durch die Fokusgruppen wurde deutlich, dass die Kreispolizeibehörden die Aufgaben intern sehr unterschiedlich aufteilen und es landesweit keine festen Positionen innerhalb einer Behörde gibt, die für bestimmte Aufgaben zuständig sind. Somit konnten die relevanten Personen/Positionen nicht direkt zur Erhebung eingeladen werden, sondern nur ganze Organisationseinheiten. In diesen sind aber nicht immer alle Mitarbeiter in die Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW involviert, was sich vermutlich in negativer Weise verzerrend auf die Berechnung des Rücklaufs ausgewirkt hat. Dennoch wurde entschieden, die Einladung in dieser Form zu verbreiten, weil so sicher alle Personen erreicht werden konnten, die mit den §§ 20a und b PolG NRW arbeiten.

**Personenbezogene Daten.** Um im Rahmen der Onlinebefragung die vollkommene Anonymität der Befragten zu wahren, wurden keine personenbezogenen Daten erhoben. Somit sind aber aus dem Onlinefragebogen einige Fragen herausgefallen, mit denen eine vertiefte Analyse möglich gewesen wäre (z.B. Zugehörigkeit zur Organisationseinheit und Funktion der Befragten). In der Analyse wurde daher versucht, die Daten der Onlinebefragung immer im Zusammenhang mit den anderen Datenarten zu analysieren und aus diesen Rückschlüsse zu ziehen, wo dies möglich war, um diesen Umstand auszugleichen.

### 3 Ergebnisse

#### 3.1 Begriffsklärungen zu den Datenabfragen nach §§ 20a und b PolG NRW

Die §§ 20a und b PolG NRW bieten die Möglichkeit, unterschiedliche Daten aus dem Telekommunikationsgesetz (TKG) und dem Telemediengesetz (TMG) abzufragen. Das TKG bezieht sich auf Daten von Telekommunikationsanbietern, das TMG auf Daten von Telemediendiensteanbietern.

Unter den Voraussetzungen des § 20a PolG NRW können die folgenden nach dem TKG erhobenen Daten abgefragt werden: In den §§ 95, 111, 112, 113 TKG wird die Speicherung und Abfrage der *Bestandsdaten* geregelt. Bestandsdaten sind Daten eines Teilnehmers, die für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über Telekommunikationsdienste erhoben werden. Dabei handelt es sich beispielsweise neben der Rufnummer auch um die Anschlussinhaberdaten oder weitere vertragsrelevante Daten.

Der § 96 TKG ermöglicht den Diensteanbietern die Speicherung von *Verkehrsdaten*. Verkehrsdaten sind Daten, die bei der Erbringung eines Telekommunikationsdienstes erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Neben dem Beginn und Ende einer Verbindung nach Datum und Uhrzeit, können die Diensteanbieter auch Standortdaten speichern. Zum 01.07.2017 wird eine Mindestspeicherfrist gemäß § 113b TKG in Kraft treten. Der § 20a PolG NRW bietet zurzeit keine Ermächtigung zur Abfrage der Daten nach § 113b TKG. Daten, die den Zugriff auf Endgeräte oder Speichereinrichtungen schützen, können nicht abgefragt werden. Hierzu zählen beispielsweise PIN, PUK und Passwörter. Durch das Fehlen einer vom Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 24.01.2012, Az.: 1 BvR 1299/05) geforderten ausdrücklichen Regelung über die Auskunftserteilung über diese Codes in Abhängigkeit von den Voraussetzungen für deren Nutzung ist sichergestellt, dass diese Daten nicht abgefragt werden können.

Es können auch lediglich *Standortdaten* (i.S. von „Handyortung“), die den Verkehrsdaten zuzuordnen sind, bei den Diensteanbietern abgefragt werden. Bei der Abfrage von Standortdaten durch die Polizei handelt es sich nicht um eine Abfrage von Verkehrsdaten mit einem Eingriff in das Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 Grundgesetz), sondern vielmehr um die systembedingte Übermittlung von Statusmeldungen ohne Kommunikationsinhalte und fernmeldebegleitende Daten.<sup>4</sup> Ein möglicherweise vorliegender Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz) wäre zur wirksamen Gefahrenabwehr zulässig. Durch die Standortabfrage lässt sich nicht der tatsächliche Aufenthaltsort der Person ermitteln, sondern nur der jeweilige Sendemast bei dem das mobile Endgerät eingebucht ist. Das Ergebnis der Ortung lässt weitere Rückschlüsse auf den ungefähren Bereich zu, in dem sich das Endgerät befindet.

Für den Bereich des TMG bietet der § 20a PolG NRW die Möglichkeit zur Abfrage folgender Daten: Im Telemediengesetz ist der § 14 TMG das Pendant zu den Regelungen der *Bestandsdaten* des Telekommunikationsgesetzes (§§ 95 ff TKG). Der § 15 TMG bezieht sich auf *Nutzungsdaten*, welche analog zum TKG als Verkehrsdaten angesehen werden können. Neben den Angaben über Beginn, Ende

---

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvR 1345/03 v. 22.08.2006

und Umfang der jeweiligen Nutzung können auch weitere Merkmale zur Identifikation des Nutzers erhoben werden.

### 3.2 Häufigkeit der Anwendungen der §§ 20a und b PolG NRW

Aus den statistischen Daten des LKA NRW zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW lässt sich eine Gesamtzahl von 4429 Anträgen seit der Einführung des Gesetzes am 1. Juli 2013 bis zum 30. Juni 2016 ersehen. Die Gesamtzahl beinhaltet 3 Anträge, die im Ergebnis abgelehnt wurden und somit nicht zu einer Maßnahme führten. Abgesehen von einer Absenkung der jährlichen Anwendungszahlen um 15,4% seit der Einführung im Juli 2013, ist die jährliche Anzahl von Fällen innerhalb der Vergleichsgruppen über die Jahre relativ stabil (vgl. Tabelle 2). Zwischen den Vergleichsgruppen sind sehr große Unterschiede beobachtbar. So sind in den Vergleichsgruppen 3 und 5, in denen Polizeipräsidien zusammengefasst sind, wesentlich höhere Fallzahlen zu vermerken als in den Gruppen der Landratsbehörden (vgl. Tabelle 2). Diese beiden Vergleichsgruppen sind mit 48,9% für fast die Hälfte aller Anwendungsfälle verantwortlich. Auffällig ist jedoch Vergleichsgruppe 7, in der ebenfalls Polizeipräsidien in größeren Städten zusammengefasst sind, die durch sehr geringe Fallzahlen gekennzeichnet ist. Außerdem haben die Vergleichsgruppen 4 und 6 relativ gesehen höhere Antragszahlen (514 bzw. 502) als die anderen Vergleichsgruppen, deren Antragszahlen zwischen 281 und 344 liegen. Auch innerhalb der Vergleichsgruppen kommt es teils zu großen Unterschieden, in denen einzelne Behörden mit hohen Fallzahlen herausstechen.

Im Rahmen der Fokusgruppen wurde sehr deutlich, dass die Nützlichkeit der Anwendung, insbesondere auch im Hinblick auf das administrative Prozedere, sehr verschieden bewertet wird. Das heißt, in einigen Behörden werden die §§ 20a und b PolG NRW als sehr nützlich angesehen und das Prozedere als nicht zu aufwendig; diese wenden das Gesetz auch häufiger an. Ein anderer Teil erklärte aber auch, dass sie die §§ 20a und b PolG NRW als nicht besonders hilfreich einordnen und/oder der administrative Aufwand, der dafür betrieben werden muss, zu hoch erscheint. In der Folge wird die Anwendung der Vorschriften zum Teil als Routineabfrage gesehen und zum Teil als letztes Mittel. In gleicher Weise variierte die Wahrnehmung, wie erfolgversprechend und weiterführend die damit verbundenen Maßnahmen eingeschätzt wurden. Diese Bewertungen könnten die starken Schwankungen der Fallzahlen zwischen den Behörden möglicherweise erklären.

Tabelle 2 Anzahl der Anträge nach §§ 20a und b PolG NRW

Jahr	Anzahl	VG 1	VG 2	VG 3	VG 4	VG 5	VG 6	VG 7	VG 8	LKA
1.7.2013- 30.6.2014	1613	104 (6,5%)	140 (8,7%)	345 (21,4%)	138 (8,6%)	487 (30,2%)	169 (10,5%)	113 (7,0%)	116 (7,2%)	1 (0,1%)
1.7.2014- 30.6.2015	1452	98 (6,8%)	111 (7,6%)	283 (19,5%)	204 (14,1%)	401 (27,6%)	165 (11,4%)	87 (6,0%)	84 (5,8%)	19 (1,3%)
1.7.2015- 30.6.2016	1364	102 (7,5%)	93 (6,8%)	274 (20,1%)	172 (12,6%)	374 (27,4%)	168 (12,3%)	85 (6,2%)	81 (6,0%)	15 (1,1%)
<b>Gesamt</b>	<b>4429</b>	<b>304 (6,7%)</b>	<b>344 (7,8%)</b>	<b>902 (20,4%)</b>	<b>514 (11,6%)</b>	<b>1262 (28,5%)</b>	<b>502 (11,3%)</b>	<b>285 (6,4%)</b>	<b>281 (6,3%)</b>	<b>35 (0,8%)</b>

Quelle: Jahresstatistik des LKA NRW (§§ 20a und b PolG NRW) und eigene Berechnungen (seit Einführung der §§ 20a und b PolG NRW 01.07.2013 bis 30.06.2016)

Anhand der vom LKA NRW zur Verfügung gestellten detaillierten Statistik werden die in der Onlinebefragung erhobenen Daten zur Heterogenität der Anzahl der Anwendungsfälle bestätigt: Werden die realen Fallzahlen pro Polizeibehörde über die Zeit betrachtet, zeigt sich, dass 15 Behörden nur 0 bis 50 Fälle, 20 Behörden 51 bis 100 Fälle verzeichnen und 13 Behörden die §§ 20a und b PolG NRW in über 100 Fällen angewendet haben. Anhand der der Jahresstatistik zu Grunde liegenden detaillierten Daten zeigt sich, dass viele der Polizeipräsidien durchschnittlich höhere Fallzahlen als die Landratsbehörden aufweisen. Zugleich haben aber auch 10 der 18 Polizeipräsidien in NRW nur bis zu 100 Anträge im gesamten Zeitraum. Die Behörde in Köln setzt sich dagegen mit über 600 Fällen weit von allen anderen Präsidien ab. Danach folgen Dortmund, Recklinghausen, Bonn und Essen mit Antragzahlen zwischen 150 und 250.

### 3.3 Anwendung des § 20a PolG NRW

Gemäß § 20a PolG NRW können Bestands-, Verkehrs- und Nutzungsdaten von Diensteanbietern abgefragt werden. Nur 130 der insgesamt 4429 Anträge bis zum 30.06.2016 beinhalteten eine Abfrage nach § 20b PolG NRW (entspricht 2,9 %).

Bestandsdaten können sowohl bei Telekommunikations- als auch bei Telemedienanbietern angefragt werden (vgl. Kap. 3.1). Dies sind in den meisten Fällen die drei großen Telekommunikationsanbieter Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Deutsche Telekom AG und Vodafone GmbH. Im Bereich der Telemediennutzung spielen auch Firmen wie Google Inc. (USA, CA), Facebook Inc. (USA, CA) oder Knuddels GmbH & Co. KG sowie kleinere Anbieter eine Rolle. Zu den Bestandsdaten gehören:

- ✓ die Rufnummern und anderen Anschlusskennungen,
- ✓ der Name und die Anschrift des Anschlussinhabers,
- ✓ bei natürlichen Personen deren Geburtsdatum,
- ✓ bei Festnetzanschlüssen auch die Anschrift des Anschlusses,
- ✓ sofern neben einem Mobilfunkanschluss ein Mobilfunkendgerät überlassen wird, die Geräte-  
nummer dieses Gerätes sowie das Datum des Vertragsbeginns.

Laut Jahresstatistik wurden seit Einführung des Gesetzes Bestandsdaten in etwa 550 Fällen angefragt, in vielen Fällen in Kombination mit anderen Daten.

Verkehrsdaten geben Aufschluss über weitere Telekommunikationsdaten einer Person. Bei einer Abfrage der Verkehrsdaten in der Telekommunikation können laut Gesetz folgende Daten unter Anwendung des § 20a PolG NRW abgefragt werden:

- ✓ die Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder der Endeinrichtungen,
- ✓ personenbezogene Berechtigungskennungen,
- ✓ bei Verwendung von Kundenkarten auch die Kartenummer,
- ✓ bei mobilen Telekommunikationsendgeräten auch die Standortdaten und der Beginn und das  
Ende der jeweiligen Verbindung nach Datum und Uhrzeit.

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben lassen sich die Standortdaten alleine abfragen. In 4019 Fällen wurden nur die Standortdaten angefragt. In 103 Fällen wurden andere Verkehrsdaten angefragt. Somit erstrecken sich viele Vorgänge nur auf Standortdaten und zu einem geringen Teil auf weitere Informationen wie Anschluss- oder Gerätekennungen oder Beginn und Ende von geführten Gesprächen.



Die zweite Variante von Telemediendaten, die unter dem § 20a PolG NRW abgefragt werden kann, sind die Nutzungsdaten. Zu den Nutzungsdaten gehören:

- ✓ Merkmale zur Identifikation des Nutzers,
- ✓ Angaben über den Beginn und das Ende sowie den Umfang der jeweiligen Nutzung nach Datum und Uhrzeit.

Diese Daten werden selten angefragt: Nur 79 der Anträge entfallen auf diese Kategorie.

Tabelle 3 Anzahl der Datenabfragen unter § 20a PolG NRW

	<b>Anzahl</b>
<b>Bestandsdaten nach TKG &amp; TMG</b>	550
davon:	
i.S.d. §§ 95, 111 TKG	464
i.S.d. § 14 TMG	51
i.S.d. § 113 Abs. 1 S. 3 TKG	35
<b>Verkehrsdaten nach TKG</b>	4122
davon:	
Verkehrsdaten	103
Nur Standortdaten	4019
<b>Nutzungsdaten nach TMG</b>	79
	4299

Quelle: Jahresstatistik des LKA NRW (§§ 20a und b PolG NRW)

Auch aus der Onlinebefragung wird ersichtlich, dass ein Großteil der Befragten über Erfahrung im Bereich der Abfrage der Verkehrsdaten, insbesondere der Standortdaten, verfügt. Dies entspricht auch dem Resultat der Fokusgruppen. Viele Mitarbeiter der Behörden fragen bevorzugt nur Standortdaten an. Es wurde deutlich, dass die Ursache dafür vor allem darin zu finden ist, dass man sich über diese Datenart besonders im Klaren ist und weitere Handlungsmöglichkeiten, die die Vorschriften eröffnen, nicht im Detail bekannt sind.

Aus den Fokusgruppen und den Experteninterviews wurde überdies deutlich, dass das technische Know-How für die weiteren Abfragen bei den TKÜ-Koordinatoren vorhanden ist. Diese sind aber nicht direkt in die Entscheidung, ob eine Anfrage gestellt wird, involviert, sondern zumeist erst zu einem späteren Zeitpunkt. Anhand der Onlinebefragung kann dies leider nicht weiter belegt werden, da die Abfrage personenbezogener Daten (z.B. Funktion) im Rahmen dieser Erhebung nicht möglich war, so dass diese Einzelaussagen nicht durch eine breite Gesamtheit belegt werden können.

Tabelle 4 Realisierte Aktivitäten und Häufigkeit in Bezug auf § 20a PolG NRW

Aktivität	ja	nein	< 5	6-10	11-20	>20
Einholung der Behördenleiteranordnung	410 (47,2%)	458 (52,8%)	219 (53,4%)	91 (22,2%)	52 (12,7%)	48 (11,7%)
Erteilung der Genehmigung i.V. des Behördenleiters <sup>5</sup>	193 (22,2%)	675 (77,8%)	97 (50,3%)	46 (23,8%)	34 (17,6%)	16 (8,3%)
Einholung der Bestandsdaten gem. § 20a I Nr. 1 PolG NRW	179 (20,6%)	689 (79,4%)	91 (50,8%)	32 (17,9%)	34 (17,6%)	22 (12,3%)
Einholung der Verkehrsdaten / Standortdaten gem. § 20a I Nr. 2 PolG NRW	406 (46,8%)	462 (53,2%)	158 (38,9%)	96 (23,7%)	91 (22,4%)	61 (15,0%)
Einholung der Nutzungsdaten gem. § 20a I Nr. 3 PolG NRW	78 (9%)	790 (91,0%)	44 (56,4%)	14 (18,0%)	5 (6,4%)	15 (19,2%)
telefonische Abklärung mit Diensteanbieter	131 (15,1%)	737 (84,9%)	71 (54,2%)	35 (26,7%)	13 (9,9%)	12 (9,2%)
Auswertung der Daten	209 (24,1%)	659 (75,9%)	74 (35,4%)	49 (23,4%)	38 (18,2%)	48 (23,0%)
Eingabe von statistischen Daten	54 (6,2%)	814 (93,8%)	14 (25,9%)	9 (16,7%)	16 (29,6%)	15 (27,8%)
Abrechnung von Maßnahmen	83 (9,6%)	785 (90,4%)	31 (37,4%)	12 (14,5%)	16 (19,3%)	24 (28,9%)
Sonstiges	19 (2,2%)	849 (97,8%)				
Keine Aktivität	279 (32,1%)	589 (67,9%)				

Quelle: Onlinebefragung

Tabelle 4 listet die Aktivitäten auf, die die online Befragten seit der Einführung des Gesetzes schon einmal durchgeführt haben. Die letzten vier Spalten geben Aufschluss über die Häufigkeit der Anwendung. Die umfassendsten Erfahrungen<sup>6</sup> haben die Befragten mit der Einholung der Behördenleiteranordnung und der Abfrage von Verkehrs-/Standortdaten. Fast 50% der Befragten haben diese Aktivitäten angegeben; dies bedeutet, dass die Befunde, die im weiteren Verlauf dieser Studie zu diesen beiden Bereichen berichtet werden, sehr gut abgesichert sind. Ein gutes Fünftel (22,2%) der Befragten hat bereits Genehmigungen i.V. des Behördenleiters erteilt (siehe Fußnote 5); dieses Thema wird insbesondere in Kapitel 3.3.2 vertieft. 20,6% der Befragten haben schon einmal Bestandsdaten angefragt und 9% Nutzungsdaten. In die Auswertung der Daten ist mit einem knappen Viertel (24,1%) dagegen angesichts des Umfangs der Datenabfragen ein vergleichsweise geringer Teil der

<sup>5</sup> Da die Anzahl der Personen, die nach eigenen Angaben bereits eine Behördenleiteranordnung i.V. genehmigt haben, sehr hoch ist, besteht die Möglichkeit, dass die Befragten die Antwortvorgabe fehlinterpretiert haben. Eine mögliche Interpretation der Antwortvorgabe ist, dass der Vorgang der Weitergabe und Bestätigung der Genehmigung durch den Behördenleiter an den Diensteanbieter gemeint wurde. Denkbar ist auch, dass die Kürzel i.A. und i.V. verwechselt wurden. Die Möglichkeit, dass die Genehmigung tatsächlich auf einem niedrigeren hierarchischen Level erfolgt ist, besteht zwar grundsätzlich auch, wird aber aufgrund der o.g. Fehlinterpretationsmöglichkeiten sowie der eindeutig geltenden Erlasslage für eher unwahrscheinlich gehalten.

<sup>6</sup> Die Anzahl der Aktivitäten wird hier als Indikator für den Umfang der Erfahrungen interpretiert.

Befragten involviert. Aus den Fokusgruppen wurde deutlich, dass für diesen Schritt oftmals die TKÜ-Koordinatoren hinzugezogen werden, die mit ihrer Fachkenntnis die Leitstelle und den DGL kompetent unterstützen. Auch die Eingabe der statistischen Daten (6,2%) und die Einbindung in die Abrechnung der Maßnahmen durch die Führungsstellen der Direktionen Kriminalität (9,6%) wurden nur von einem geringen Anteil der Befragten als Aktivitäten angegeben. Anhand der vorliegenden Daten kann dies allerdings nicht geprüft werden, da die Erhebung der Funktion der Befragten aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich war. Ein Drittel der Befragten war noch nie in die Anwendung des § 20a PolG NRW involviert. Auch wenn die eigentliche Zielgruppe der Befragung die mit den §§ 20a und b PolG NRW operativ beschäftigten Mitarbeiter der Polizeibehörden war, ließ sich die Grundgesamtheit der Onlineerhebung durch das im Methodenteil beschriebene Vorgehen nicht klar nur auf diese Zielgruppe begrenzen.

### 3.3.1 Verständlichkeit und Klarheit der Anwendung

**Begrifflichkeiten.** Die Verständlichkeit des § 20a PolG NRW wurde in der Onlinebefragung auf einer Skala von 1 bis 4 (sehr gut – sehr schlecht) von 5,9% als sehr gut, von 48,2% als gut, von 34,9% als schlecht und von 7,4% als sehr schlecht bewertet. Die Mehrheit hat folglich keine oder nur geringfügige Probleme mit der Verständlichkeit des Gesetzes. Zugleich ist für ca. 40% der Befragten dieses Gesetz eher schlecht oder sehr schlecht verständlich.

Die Kritik richtet sich dabei auf verschiedene Probleme. Im Rahmen der Fokusgruppen wurde angemerkt, dass der § 20a PolG NRW sehr viele verschiedene Aspekte beinhaltet und auch einige technische Begriffe, die im alltäglichen Arbeitsleben nicht immer von hoher Wichtigkeit und damit geläufig sind, so dass das genaue Verständnis dafür nicht gegeben ist. Außerdem wurde der Aufbau des Textes kritisiert, da die genauen Anwendungsbereiche des Gesetzes erst im hinteren Teil des ersten Absatzes benannt werden, was in der Formulierung des Polizeigesetzes ansonsten eher nicht üblich sei. Auch wurde hinterfragt, warum man sich nicht an ähnlichen Vorschriften in der bundesweit geltenden Strafprozessordnung orientiert habe, in der zum Beispiel der Einsatz des IMSI-Catchers in einer eigenen Vorschrift geregelt ist und die Datenarten einer anderen Unterteilung folgen. In der Onlinebefragung wurden im freien Bemerkungsfeld sehr oft die Verweise auf andere Gesetzestexte als Verständnisproblem erwähnt und außerdem die Verschachtelung der Sätze. Auch in den Experteninterviews wurde zum Teil angemerkt, dass den Anwendern nicht immer klar zu sein scheint, wann und wie genau der § 20a PolG NRW anzuwenden ist und somit Probleme in der Verständlichkeit bestehen.

**Datenarten.** Ein Bereich in dem besondere Verständnisprobleme bestehen, sind die Abfragemöglichkeiten der verschiedenen Daten von den Diensteanbietern. Im Gesetz sind diese wie folgt beschrieben:

#### **§ 20a PolG NRW Absatz 1:**

*(1) Die Polizei kann soweit erforderlich von jedem, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste oder Telemediendienste erbringt oder daran mitwirkt (Diensteanbieter), Auskunft verlangen über*

*1. Bestandsdaten im Sinne der §§ 95, 111 Telekommunikationsgesetz und § 14 Telemediengesetz; die Auskunft darf auch anhand einer zu bestimmten Zeitpunkten zugewiesenen Internetprotokoll-*

Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 Telekommunikationsgesetz,

2. folgende Verkehrsdaten im Sinne des § 96 Telekommunikationsgesetz:

a) die Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder der Endeinrichtungen, personenbezogene Berechtigungskennungen, bei Verwendung von Kundenkarten auch die Kartenummer, bei mobilen Telekommunikationsendgeräten auch die Standortdaten,

b) den Beginn und das Ende der jeweiligen Verbindung nach Datum und Uhrzeit,

3. folgende Nutzungsdaten im Sinne des § 15 Telemediengesetz:

a) Merkmale zur Identifikation der Nutzerin oder des Nutzers,

b) Angaben über den Beginn und das Ende sowie den Umfang der jeweiligen Nutzung nach Datum und Uhrzeit.

Die technischen Begrifflichkeiten in diesem Abschnitt werden von vielen Befragten als ein sehr großes Problem wahrgenommen. Ein Großteil der Befragten der Onlinebefragung, die Probleme mit der Verständlichkeit ausführen, beziehen sich dabei auf Absatz 1, der vielen als zu verschachtelt und mit zu vielen technischen Begriffen versehen erscheint. Von 146 Personen, die Probleme der Verständlichkeit angeben, beziehen 48 ihre Probleme auf die technischen Begriffe, 27 auf die Verweise auf andere Gesetzestexte, 12 auf die Verschachtelung in Satz 1 und sechs Personen generell auf Satz 1. Nur wenige (fünf) Personen beschreiben die Probleme in Absatz 1 in Bezug auf den Gefahrenbegriff oder des Schadens für Leben, Gesundheit und Freiheit. Vereinzelt werden mit Blick auf die Verständlichkeit auch andere Bereiche des § 20a PolG NRW angegeben. Dies ist vor allem dann ein Problem, wenn der Text unter Zeitdruck schnell verstanden werden muss, da Gefahr im Verzug ist.

Die TKÜ-Koordinatoren wiesen innerhalb der Fokusgruppen auch darauf hin, dass eine Schulung der anderen Mitarbeiter in den Anwendungsmöglichkeiten besonders wichtig sei, da sonst die Maßnahmen nicht erfolgsversprechend sind und die Handlungsoptionen nicht voll ausgeschöpft werden. Weiterhin wird aus den Experteninterviews und Fokusgruppen deutlich, dass insbesondere die Personen, die den § 20a PolG NRW selten anwenden, eher Verständnisprobleme damit haben. Jedoch auch die Befragten, die den § 20a PolG NRW häufig anwenden, haben zumeist bereits schon vor der Einführung der §§ 20a und b PolG NRW und damit unter der Generalklausel gelernt, wie entsprechende Auskunftsverfahren durchgeführt werden. Selbst sie scheinen nicht vollumfänglich Klarheit darüber zu haben, welche Handlungsoptionen durch das Gesetz prinzipiell gegeben sind.

**Gefahrenbegriff.** Auch der im Gesetz eingebrachte Gefahrenbegriff der „hohen Wahrscheinlichkeit“ ist neu. So wird an anderer Stelle im Polizeigesetz von konkreter Gefahr (hinreichender Wahrscheinlichkeit für Schadenseintritt in naher Zukunft), einer dringenden Gefahr (entweder eine besondere zeitliche Nähe des drohenden Schadens oder einer besonderen Qualität des bedrohten Schutzgutes) oder von einer gegenwärtigen Gefahr (für eine zeitlich sehr nahe oder bereits eingetretene Gefahr) gesprochen. Diese Gefahrenbegriffe werden auch in den Gesetzgebungen der anderen Bundesländer genutzt. Mit dem Gesetz wurde der Gefahrenbegriff „der hohen Wahrscheinlichkeit“ in NRW eingeführt, der anders als die gegenwärtige Gefahr kein zeitliches Moment beinhaltet. Im Gegensatz zur konkreten Gefahr ist jedoch eine gefestigte Prognose für den Schadenseintritt notwendig. Zwecks

Erläuterung wurde dazu ein Ausführungserlass verfasst, der diese Erklärung liefert.<sup>7</sup> Obwohl der Begriff neu ist, sieht der überwiegende Teil der befragten Experten und Polizeibeamten hier jedoch keine größeren Probleme im Hinblick auf die Entscheidung über die Anwendung des § 20a PolG NRW.

**Anwendungsfälle.** In Absatz 1 des § 20a PolG NRW werden die verschiedenen Fälle beschrieben, in denen die Anwendung zulässig ist:

**§ 20a PolG NRW Absatz 1:**

*Die Maßnahmen nach Satz 1 sind nur zulässig*

*1. wenn die hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person besteht oder*

*2. zur Abwehr einer gemeinen Gefahr*

*und nur, soweit die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.*

Im § 20a PolG NRW wurden die Anwendungsfelder laut Experteninterviews bewusst relativ offen formuliert, um so eine flexible Anwendung zu ermöglichen. Gleichzeitig wird aber auch angemerkt, dass dies unter Umständen zu offen und für die Beamten/Regierungsbeschäftigten daher in der Praxis nicht in allen Fällen deutlich ist, ob in einem spezifischen Fall diese Vorschrift angewendet werden darf. Dadurch entstehen auch vermehrt Rückfragen beim LKA NRW. Im Vergleich dazu sind in der Strafprozessordnung (§§ 100a und g StPO) die konkreten Anwendungsfälle aufgelistet, was die Praxis zwar unter Umständen erleichtert, jedoch auch den Anwendungsrahmen einengt.

Hinsichtlich des § 20a PolG NRW stimmen 25,0% der Befragten auf einer Skala von 1 bis 4 voll und ganz folgender Aussage zu: „In der Praxis kann ich in meinem Aufgabenbereich nahezu alle Lagen sicher identifizieren, in denen ich den § 20a PolG NRW anwenden kann.“ 50,6% stimmen dieser Aussage eher zu, 20,5% stimmen dieser Aussage eher nicht zu und 3,9% stimmen dieser Aussage überhaupt nicht zu.

In den Fokusgruppen wurde deutlich, dass der § 20a PolG NRW vor allem im Bereich von Vermissten- und Suizidfällen angewandt wird; weitere Anwendungsbereiche sind zum Teil nicht bekannt oder es besteht keine Handlungssicherheit. Zum Beispiel wurde auch die Aussage getätigt, dass nur diese Bereiche als Anwendungsfälle für den Bereich der Gefahrenabwehr verstanden werden und weitere wie z.B. Amok- oder Entführungslagen, die auch die Voraussetzungen des § 20a PolG NRW erfüllen können, eher als Sache der Strafverfolgung gesehen werden. Die Experten bestätigten, dass dieses Verständnis bei den Anwendern der Vorschrift vorhanden sei.

<sup>7</sup> Quelle: Erlass MIK NRW vom 02.07.2013, AZ: 402-57.03, Änderung des Polizeigesetzes NRW zum 1. Juli 2013

Tabelle 5 Zielrichtung der Maßnahmen unter §§ 20a und b PolG NRW (07/2013-06/2016)

	Summe	Prozent
Leben (z.B. Suizidankündigung)	2877	65,0%
Gesundheit (z.B. Vermisste)	1029	23,3%
Freiheit (z.B. Kindesentziehung)	72	1,6%
gemeine Gefahr	35	0,8%
Kombinationen	413	9,3%
<b>Gesamtzahl der genehmigten Anträge</b>	<b>4426</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Jahresstatistik des LKA NRW (§§ 20a und b PolG NRW)

Auch die Jahresstatistik des LKA NRW bestätigt den Fokus der Anwendung auf Vermissten- und Suizidfälle. Ein Hauptteil (65,0%) der dokumentierten Anfragen zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW zielt darauf ab, Personen, die einen Suizid angekündigt haben, aufzufinden. An zweiter Stelle steht die Suche nach Vermissten, für deren Gesundheit eine Gefährdung besteht, mit einem Anteil von 23,3%. Im Bereich der Bedrohung der Freiheit, wie zum Beispiel Kindesentziehung, wurden die §§ 20a und b PolG NRW in 1,6% der Fälle angewendet und im Bereich der gemeinen Gefahr, wenn zum Beispiel die Störung von Infrastrukturen angekündigt wurde, in 0,8%. Darüber hinaus gibt es 413 Anwendungen (9,3%), in denen Kombinationen dieser genannten Zielrichtungen als Grund für die Realisierung der Maßnahme angegeben wurden. In den Fokusgruppen wurde z.B. von einzelnen Behörden der Anwendungsbereich Staatsschutz (z.B. politisch motivierte Anschläge) eingebracht, während dieser für viele andere Teilnehmer neu war.

Aus Perspektive des LKA NRW kann es gerade in Fällen politisch motivierter Kriminalität mit terroristischem Hintergrund bereits im Vorfeld zur Gefahrenabwehr erforderlich sein, Angaben zu benutzten Endgeräten (z.B. Gerätenummer/SIM-Karten-Nummer) zu erhalten, damit Gefahren für die Allgemeinheit, z.B. bei Anschlagsvorbereitungen, abgewehrt werden können. Dies gestaltet sich in der Praxis immer dann schwierig, wenn ein konkretes strafrechtliches Ermittlungsverfahren noch nicht eingeleitet werden kann, beispielsweise bei der Beschaffung von Grundstoffen zur Herstellung von Explosivmitteln in einem Baumarkt oder der Beobachtung von potenziellen Attentätern an lukrativen Anschlagzielen.

Auch in anderen Fällen schwerster Gewaltkriminalität können die §§ 20a und b PolG NRW aus Sicht des LKA NRW grundsätzlich sinnvoll zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden. Insbesondere im Fall von Amoktaten oder Angriffen auf systemkritische Infrastruktur bzw. lebenswichtige Versorgungseinrichtungen (z.B. Wasserwerke/Elektrizitätswerke/Krankenhäuser). Die Vorschrift kann überdies auch dann zur Anwendung kommen, wenn es darum geht, so genannte ‚Drittort-Auseinandersetzungen‘ von gewalttätigen Fußballfans rechtzeitig zu erkennen. Das Abdrängen und Angreifen von Fanbussen auf der Autobahn oder andere gefährliche Situationen könnten so verhindert werden.

## **Zusammenfassung der Stellungnahmen der Bundesländer:**

Im Rahmen der Evaluation wurden die Länder Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY) und Mecklenburg-Vorpommern (MV) eingebunden, indem sie exemplarisch im Hinblick auf die in den jeweiligen Ländern vorhandenen Vorschriften zur Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten zur Gefahrenabwehr befragt wurden (vgl. Anlage. 5.9).

Die Vorschriften in den befragten Ländern weichen sehr voneinander ab und weisen jeweils auch erhebliche Unterschiede zu den Vorschriften in NRW auf. So lässt beispielsweise § 34a Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V) die präventive Telekommunikationsüberwachung zu. § 23a Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW) sieht hingegen das sogenannte Selektive Blockieren von Mobilfunkverbindungen vor. Mittels der Befragung sollte untersucht werden, ob es trotz der großen Unterschiede der Vorschriften Problempunkte gibt, die einer Verallgemeinerung zugänglich sind und/oder die Erarbeitung von Empfehlungen zulassen.

Die Leitfrage an die Länder lautete: „Wie bewerten Sie die Auswirkungen und die praktische Anwendung der in Ihrem Bundesland vorhandenen Vorschriften zur Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten zur Gefahrenabwehr?“

BW und BY beurteilen das Vorhandensein von Vorschriften zur Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten als überaus positiv. Im SOG M-V besteht keine ausdrückliche Befugnis zur Erhebung von Daten nach dem TMG. Der Nutzen der vorhandenen Vorschrift § 34a SOG M-V, die u.a. die Befugnis zur Erhebung von Verkehrsdaten gemäß § 96 Abs. 1 TKG und der Standortkennung einer Mobilfunkeinrichtung enthält, wird als hoch bewertet.

Deutlich stellen die Länder heraus, dass durch Anwendung der Vorschriften immer wieder Gefahren im Sinne der jeweiligen Vorschriften abgewehrt werden konnten. Als sehr erfolgreich hätten sich die Maßnahmen insbesondere bei der Suche nach vermissten Personen (Jugendlichen, Suizidgefährdeten, Hilflosen und Kranken) und somit der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der Betroffenen erwiesen.

Die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern wird als grundsätzlich positiv beschrieben und bewertet. Erkannte Problemfelder würden im Zuge bundesweiter Gremienarbeit, unter anderem unter Beteiligung der Bundesnetzagentur, behandelt. Als klärungsbedürftige Problematik wird beispielsweise der Einsatz von Network Address Translation (NAT) geschildert. Der Einsatz dieses Mechanismus ermögliche es dem Verpflichteten bzw. Diensteanbieter, die öffentliche IP-Adresse bis zu 65.000 Kunden gleichzeitig zur Verfügung zu stellen. Mangels Portspeicherung könne die individuelle Kennung des Kunden allerdings nicht beauskunftet werden.

Differenzierte Rückmeldungen bestehen im Hinblick auf die Verfügbarkeiten der Diensteanbieter außerhalb der Geschäftszeiten. BW verweist auf die fehlende rechtliche Verpflichtung

tung der Diensteanbieter, eine Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit zu gewährleisten, so dass die Kontaktaufnahme mit den Diensteanbietern außerhalb der üblichen Geschäftszeiten teilweise mit Schwierigkeiten behaftet sei. MV hingegen hebt gerade die Verfügbarkeit der Diensteanbieter als Stärke hervor und verweist auf eine Rund-um-die-Rund-Erreichbarkeit. Es wird jedoch seitens MV darauf hingewiesen, dass die zeitnahe Umsetzung der TKÜ-Maßnahmen durch die TK-Diensteanbieter nicht immer gewährleistet ist.

Die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften sehen als Regelfall einen Richtervorbehalt vor. Diese Vorschriften werden jedoch jeweils durch Regelungen für den Fall der „Gefahr in Verzug“ ergänzt. Diese Ergänzung wird seitens der befragten Länder als notwendig erachtet, um lagebedingt agieren und zeitnah Entscheidungen treffen zu können. Die Einräumung kurzfristiger Handlungsmöglichkeiten der Ermittlungsbehörden für Ausnahmefälle bei Gefahr in Verzug wird als Stärke der jeweiligen Vorschrift bewertet.

Gemäß § 23 a Absatz 1 und Absatz 2 PolG BW obliegt die Befugnis zur Anordnung der Erhebung von Verkehrsdaten im Sinne des § 96 TKG sowie die Befugnis zur Anordnung der Erhebung von Nutzungsdaten im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 TMG dem zuständigen Amtsgericht. Sofern die Maßnahme allein auf die Ermittlung des Aufenthaltsortes einer vermissten, suizidgefährdeten oder hilflosen Person gerichtet ist, darf sie jedoch gemäß § 23 a Absatz 3 PolG BW durch die Leitung eines regionalen Polizeipräsidiums oder des Landeskriminalamts angeordnet werden. Gemäß § 23 a Absatz 3 Satz 2 PolG BW können diese die Anordnungsbefugnis auf besonders beauftragte Beamte des höheren Dienstes übertragen. Der jährlichen Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung BW vom 05.04.2016 (Drucksache 15/8109) kann die konkrete Zahl der Fälle entnommen werden, in denen die Anordnung von Maßnahmen durch die jeweilige Behördenleitung oder besonders beauftragte Beamte des höheren Dienstes erfolgte. Im Jahr 2015 wurden 907 Vorgänge der Erhebung von Verkehrsdaten gemäß § 23 a Absatz 1 PolG BW erfasst. In 905 Vorgängen wurden Mobiltelefone von akut in Lebensgefahr befindlichen Personen geortet. Die Anordnung zur Datenerhebung erfolgte gemäß § 23 a Absatz 3 PolG BW durch die jeweilige Behördenleitung oder besonders beauftragte Beamte des höheren Dienstes, auf welche die Anordnungsbefugnis delegiert wurde. In zwei Fällen wurde eine über die reine Ortung hinausgehende, umfassende Erhebung von Verkehrsdaten im Sinne des § 96 TKG zur Gefahrenabwehr durchgeführt. In diesen beiden Fällen lagen entsprechende richterliche Anordnungen vor.

Die befragten Länder weisen darauf hin, dass die technologische Entwicklung im Bereich der Bestands-, Verkehrs- und Inhaltsdatenerhebung derzeit geprägt sei von Internationalisierung, Anonymisierung, großen Datenmengen und -strukturen (Big Data) sowie hohen Bandbreiten. Diese Herausforderungen würden im Rahmen bundesweiter Gremien diskutiert und Handlungsbedarfe sowie Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dem Gesetzgeber obliege



hier die Aufgabe, die technischen, taktischen und rechtlichen Lösungsmöglichkeiten an den Bedarfen und Einstellungen unserer Gesellschaft zu orientieren.

Beispielhaft werden folgende Bedarfe bzw. Herausforderungen benannt:

- ✓ Anpassung der Vorschriften an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 20.04.2016)
- ✓ Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
- ✓ Erreichbarkeit der Verpflichteten und Diensteanbieter außerhalb der Geschäftszeiten
- ✓ Bestands- und Verkehrsdatenbeauskunftung automatisiert in Echtzeit
- ✓ Übernahme der Vorratsdatenspeicherungsregelungen des § 113 b TKG in das Polizeigesetz
- ✓ Kunden-Beauskunftung von IP-Adressen (Bsp. NAT-Technologie)
- ✓ Bei Gefahr für Leib oder Leben soll bei Mobilfunknetzen der Location Area Code (geografische Zusammenfassung von Funkantennen) und die Cell-ID (genaue Bezeichnung der Funkantenne) in Echtzeit übermittelt werden
- ✓ Beauskunftung von Bestands- und Verkehrsdaten bei öffentlichen Hotspots
- ✓ Identifizierung von Prepaid-Karten-Kunden
- ✓ Rechtliche und technische Vorkehrungen gegen Caller-ID-Spoofing (Rufnummernmanipulation)
- ✓ Überwachungsmöglichkeiten von virtuellen Diensten/Virtual-Services (sog. „Cloud-computing“ und „Server-Hosting“)

### 3.3.2 Prozessumsetzung innerhalb der Behörden

**Behördenleiteranordnung.** Um die §§ 20a und b PolG NRW anzuwenden, bedarf es der Anordnung durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter:

#### § 20a PolG NRW Absatz 3:

*(3) Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen der Anordnung durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter. Der Antrag bedarf der Schriftform. In der schriftlichen Anordnung sind*

- 1. die tragenden Erkenntnisse für das Vorliegen der Gefahr nach Absatz 1 und die Begründung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme,*
- 2. die Art der Maßnahme anzugeben sowie, soweit vorhanden,*
- 3. der Name und die Anschrift der Betroffenen, gegen die sich die Maßnahme richtet und*
- 4. eine Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes.*

*Abweichend von Satz 1 bis 3 können Antrag und Anordnung bei Gefahr im Verzug fernmündlich erfolgen; die Schriftform ist binnen drei Tagen nachzuholen.*

In das Anordnungsverfahren sind zumeist die Mitarbeiter der Leitstelle oder die DGL der K-Wache involviert, die zunächst über die Notwendigkeit der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW<sup>8</sup> entscheiden und sich dann an den Behördenleiter oder die jeweilige Vertretung wenden. Dies ist ein besonders diskutierter Bestandteil des Gesetzes. In anderen Bundesländern gibt es verschiedene Modelle. Zum größten Teil ist ein Richtervorbehalt vorgesehen. Zum Teil gilt auch eine Abstufung, so dass für verschiedene Fallkonstellationen, wie zum Beispiel Vermisstenfälle oder bei Gefahr in Verzug, wenn unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, der Behördenleiter oder nachgeordnete Beamte wie der Dienststellenleiter die Maßnahme anordnen können (siehe hierzu auch Zusammenfassung der Stellungnahmen der Bundesländer).

Etwa die Hälfte aller Befragten (47,2%) in der Onlinebefragung hat mindestens einmal eine Behördenleiteranordnung eingeholt; 22,3% haben bereits in Vertretung des Behördenleiters die Anordnung erteilt.<sup>9</sup> Laut der Experten hat es direkt nach der Einführung des Gesetzes große Probleme mit der Erreichbarkeit in Notsituationen gegeben, in denen sehr schnell gehandelt werden musste. Deshalb wurde vom MIK NRW eine Vertretungsregelung eingeführt<sup>10</sup>. Die diesbezüglich vorhandenen Probleme wurden hierdurch nahezu vollumfänglich behoben.

Aus den Statistiken des LKA NRW geht hervor, dass ein Großteil der Anordnungen nicht vom Behördenleiter, sondern von Vertretern genehmigt wird. Insgesamt lassen sich dabei deutlich zwei Gruppen unterscheiden: Behörden, in denen fast immer der Behördenleiter direkt kontaktiert wird, und Behörden, in denen fast immer ein (bestellter) Vertreter eingebunden wird. Dies spiegelt sich auch in den Behördenleiterinterviews und den Fokusgruppen wider.

Die Umsetzung des Vorbehalts läuft in vielen Behörden reibungslos. Das heißt, oftmals wird der Behördenleiter direkt angerufen oder eine andere Person ist für die Annahme der Anrufe bestimmt. Wie oben beschrieben, wird in der Regel die Zustimmung auch entsprechend dem Vorschlag erteilt. Der überwiegende Teil (74,5%) der Befragten in der Onlinebefragung gibt dementsprechend an, bei der Einholung der Behördenleiteranordnung auf keine Probleme gestoßen zu sein; 25,5% der Befragten standen schon einmal Problemen gegenüber.

Probleme, die aus der Praxis der Behördenleiteranordnung beschrieben werden, sind überwiegend auf die Erreichbarkeit des Behördenleiters und den daraus entstehenden Zeitverzug bezogen. 75 von 95 Personen nennen in der Onlinebefragung einen der beiden oder beide Aspekte als häufigste Probleme, denen sie bei der Einholung der Genehmigung schon einmal gegenüber standen. Bei einer Aufzählung weiterer Probleme wird mehrfach ein fehlendes Fachwissen des Behördenleiters in Bezug auf diese Maßnahme genannt, sofern dieser kein Polizist oder Jurist ist, und die Unklarheit der Zuständigkeiten innerhalb der Behörde genannt. In Einzelfällen wird auch die Ablehnung der Anordnung als Problem angeführt.

---

<sup>8</sup> Für die Anwendung des § 20b PolG NRW gelten die Voraussetzungen aus § 20a PolG NRW; die Maßnahme muss dementsprechend vom Behördenleiter angeordnet werden.

<sup>9</sup> Zu möglichen Interpretationen dieser Daten vgl. Fußnote 5.

<sup>10</sup> Quelle: Erlass MIK NRW vom 02.07.2013, Az.: 402 - 57.03, Änderung des Polizeigesetzes NRW zum 1. Juli 2013 und Erlass des MIK NRW vom 26.07.2013, Az.: 402-57.03, Ausführung des Behördenleitervorbehalts in § 20a und § 20b PolG NRW

**Zitat aus Fokusgruppe:**

*„...Wir setzen dann auch eine Kette in Gang. Wenn wir jetzt den Herrn xxx oder den Herrn xxx nicht erreichen, insbesondere außerhalb der Bürodienstzeit, dann Abteilungsleiter der Polizei. Und dann den Direktionsleiter. Einen von denen erreichen wir immer. Ist aber auch insbesondere bei, sagen wir mal, zeitlich dringlichen Lagen, manchmal recht mühsam. Also dauert schon mal. Die Sache hätte längst erledigt sein können, aber wir müssen dann halt abwarten, bis wir diese Anordnung haben. Und (..) na gut, dann muss man halt durch.“*

Die Notwendigkeit des Behördenleitervorbehalts wird sehr unterschiedlich bewertet, jedoch generell überwiegend kritisiert. Alle Befragten berichten, dass die Behördenleiter fast immer die Anordnung der Maßnahme genehmigen. In der Onlinebefragung wurde lediglich ein Fall angegeben, in dem der Behördenleiter die Anordnung nicht erteilt hat, in der Fokusgruppe wurde ein weiterer Fall genannt. In der Jahresstatistik des LKA NRW sind nur insgesamt drei Fälle vermerkt, in denen die Anordnung vom Behördenleiter nicht genehmigt wurde.

Laut aller involvierter Personen (Quellen: Behördenleiter, Fokusgruppen, Onlinebefragung) handelt es sich immer um Situationen, in die sich der anfragende Beamte schon besonders eingearbeitet und für die er die Gefahr bewertet hat. Eine möglicherweise fehlende Sachkenntnis des Behördenleiters oder Vertreters wurde auch von fünf Personen im Onlinefragebogen als ein Problem benannt. In der Regel (fast immer) folgen die Behördenleiter oder Vertreter somit der Gefahrenbewertung ihrer nachgeordneten Entscheidungsträger.

**Zitat aus Fokusgruppe:**

*„...Als der 20a kam, gab es eine hitzige Diskussion zwischen dem Behördenleiter und dem Abteilungsleiter, weil der Behördenleiter gesagt hat: Da bin ich überhaupt nicht Spezialist für. Wenn mich jemand nachts anruft und trägt mir das vor, dann wird der seine Begründung dafür haben. Und von daher kann ich das schlecht einordnen bzw. anordnen...“*

Als weiterer wichtiger Kritikpunkt wird vorgetragen, dass in anderen Kontexten viel weitreichendere Eingriffe auf einem niedrigeren Entscheidungslevel erfolgen würden. Es scheint daher ein gewisses Unverständnis zu herrschen, warum in diesem Fall ein Behördenleitervorbehalt notwendig ist. Zumal es sich in der Regel um Situationen handelt, in denen sehr schnell reagiert werden muss. Es wird von Seiten eines Behördenleiters und den Experten auch angemerkt, dass es meist auch im Sinne der Gesuchten ist, sie schnell zu finden, v.a. in Bezug auf Vermisste oder in Fällen, in denen suizidale Tendenzen nur von kurzer Dauer sind.

In der Onlinebefragung wird außerdem auf den zum Teil sehr langen Dienstweg hingewiesen, der in den Behörden zwar überwiegend individuell geregelt ist, aber sich dadurch auszeichnet, dass in diesen Prozess immer mehrere Organisationseinheiten und Mitarbeiter eingebunden sind. Dadurch verlängert sich der Prozess stark und nimmt aus Sicht der Befragten unnötig Zeit in Anspruch.

Mit Blick auf die Behördenleiteranordnung in Landratsbehörden wurde mehrfach die Tatsache problematisiert, dass Landräte nicht über eine polizeiliche Ausbildung und die damit verbundene Sachkenntnis verfügen. Dies hat zur Folge, dass sie oftmals nicht direkt in diese Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

Gleichzeitig wird von vielen Seiten betont, dass es sehr gut ist, dass kein Richtervorbehalt existiert, der noch weiteren zeitlichen Verzug mit sich bringen würde.

Als mögliche Alternativen zum bestehenden Behördenleitervorbehalt werden folgende Vorschläge unterbreitet:

- ✓ Sowohl Behördenleiter, ihre Vertreter und Experten nennen den DGL der Leitstelle als Alternative
- ✓ Ein Experte schlägt vor, nach Anlässen zu unterscheiden: Für Suizid und Vermisste könnte der DGL anordnen und bei anderen Anlässen der Behördenleiter.
- ✓ Weiterhin wird vorgeschlagen, Dienstgruppenleitern der § 4-Behörden, die in besonderen Gefahrenlagen zuständig sind, die Anordnungscompetenz zu übergeben.
- ✓ Eine weitere Möglichkeit ist es, die Kompetenz außerhalb der Bürozeiten auf eine andere Person zu verlagern, da es hier insbesondere schwierig ist, den Behördenleiter zu erreichen.

Insgesamt betonen jedoch insbesondere die Behördenleiter, dass bei einer hierarchisch zu niedrigen Anordnungscompetenz das Risiko bestehe, dass die Maßnahme zu häufig angewandt werde, obwohl der Nutzen der Anwendung abhängig von der vorliegenden Situation verschieden bewertet werden könne. Es werden dabei Vergleiche zur viel intensiver wahrgenommenen Nutzung der Datenabfrage unter der Generalklausel gezogen.<sup>11</sup> Behördenleiter und deren Vertreter machen zudem folgende generelle Anmerkungen: Das Vier-Augen-Prinzip und die Tatsache, dass Beamte des höheren Dienstes eingebunden sind, wird durchaus als sinnvoll erachtet. Ein zusätzlich genannter Vorschlag aus der Onlinebefragung ist, die Anordnungscompetenz auf einem hierarchisch niedrigeren Level anzusiedeln und die monatlichen Anwendungen dem Behördenleiter vorzulegen, um negativen Tendenzen zeitnah entgegenwirken zu können.

Aus Sicht der Behördenleiter ist die Rufbereitschaft durchaus eine Zusatzbelastung für die jeweilige Person, die wiederum abhängig ist von den jeweiligen Behörden und Fallzahlen. So könnte es unter Umständen sinnvoller sein, diese Kompetenz an einen Beamten im jeweiligen Dienst zu delegieren. Einige der Behördenleiter delegieren nicht und nehmen somit große Beeinträchtigungen für die Anordnung einer Maßnahme in Kauf, der sie – so die Rückmeldungen aus den Fokusgruppen und der Onlinebefragung – im Vertrauen auf die guten Vorarbeiten der Anfragenden fast immer zustimmen werden.

Gemäß § 20a Absatz 3 Satz 4 PolG NRW können Antrag und Anordnung bei Gefahr in Verzug mündlich erfolgen. Die Schriftform ist binnen drei Tagen nachzuholen. Laut Jahresstatistik wurde der überwiegende Anteil der Genehmigungen (76,9%) erst mündlich erteilt, die schriftliche Bestätigung erfolgte im Nachhinein.

Mit Blick auf den Behördenleitervorbehalt besteht in der Praxis eine Unsicherheit bei der Frage, ob bei einer neuen Datenanfrage im gleichen Fall auch eine neue Genehmigung eingeholt werden muss. Dies wurde sowohl von den Experten als auch innerhalb der Fokusgruppen als Problem genannt. Dies ist laut Experten nicht notwendig, wenn die gleiche Datenart innerhalb eines eng begrenzten zeitlichen Rahmens angefragt wird, es besteht in der Praxis aber oft Unklarheit darüber.

<sup>11</sup> Diese höhere Nutzungsintensität wird seitens der Befragten einhellig genannt; sie kann aber nicht mit entsprechenden Statistiken unterlegt werden, da die Statistik des LKA NRW erst seit Einführung des Gesetzes geführt wird.

**Technische Ausstattung.** Laut Experten wird als technische Ausstattung zur Durchführung von Anfragen nach § 20a PolG NRW ein Rechner, ein Drucker und ein Faxgerät benötigt; für Internetabfragen wird jedoch ein Rechner benötigt, der nicht mit dem Polizeinetz verbunden ist. Es ist fraglich, ob dieser überall vorhanden ist. Nach Rückmeldungen aus den Fokusgruppen und den Experteninterviews stehen diese Rechner in den Behörden zum Teil in einem anderen Raum.

Die technische Ausstattung der Behörden zur Anwendung des § 20a PolG NRW ist aus Sicht von 74,4% der online Befragten angemessen; 25,6% beurteilen die technische Ausstattung als nicht angemessen. Bezüglich der Hardware wird in der Onlinebefragung oftmals die Aktualität der Rechner als Problem beschrieben, die nicht schnell genug arbeiten – insbesondere im Internet. Auch das Faxgerät stellt zum Teil ein Problem dar und ist nicht immer einsetzbar. Die Kommunikation über Fax wird in diesem Zuge auch generell als überholt und umständlich kritisiert. Es wird vielmehr ein direkter E-Mailkontakt mit den Providern gewünscht, durch den laufend (und nicht nur einmalige) Ortungen weitergegeben werden könnten. Aus Gründen der Datensicherheit ist dies zurzeit nicht umsetzbar; es wird jedoch bereits an möglichen technischen Lösungen gearbeitet.

In den Fokusgruppen wird zudem angemerkt, dass die Hardware generell vorhanden ist, jedoch zum Teil die richtige Software fehlt. Einige empfinden den Umgang mit den Formularen als umständlich, da sich diese nicht am Computer ausfüllen lassen. In der Onlinebefragung wird insbesondere die Software GIS in eCebius kritisiert, mit der der genaue Standort festgestellt wird. Die Standardsoftware in den Kreispolizeibehörden arbeitet nicht ausnahmslos korrekt, so dass von einigen Polizeivollzugsbeamten auch auf frei zugängliche Software im Internet, wie zum Beispiel Google Maps, zurückgegriffen wird.

Von vielen Befragten der Onlinebefragung, der Fokusgruppen, aus dem Kreis der Experten sowie von einem Berufsverband wird auch ein Vergleich zur Ortung mit der früher genutzten Software eines privaten Anbieters (mittlerweile eingestellt) gezogen: Der private Anbieter bot zunächst über seine eigene Leitstelle, später dann mittels einer online verfügbaren IT-Anwendung für Polizei- und Rettungsleitstellen die Lokalisierung von Mobilfunkteilnehmern in Fällen von Gefahr für Leib oder Leben an. Als Ergebnis wurde der errechnete Mittelpunkt des Wirkungsbereichs einer GSM-Mobilfunkzelle übermittelt. Der Radius war in städtischen Bereichen relativ eng bemessen, während er in ländlichen Gebieten über mehrere Kilometer hinausgehen konnte. Die Genauigkeit entsprach aufgrund des gleichen Basismaterials den Angaben der Netzbetreiber. Ein bedeutender Vorteil lag in der zeitlichen Komponente, da die Anwendung sofort zur Verfügung stand, während die Netzbetreiber außerhalb der Bürozeit zunächst alarmiert werden mussten. Eine exakte GPS-Ortung war jedoch nur möglich, wenn der Teilnehmer sich zuvor mit einem GPS-fähigen Endgerät registriert hatte. Seitens des Berufsverbandes wird darauf hingewiesen, dass die Handyortung über den privaten Anbieter formlos und sehr schnell über die Einsatzleitstellen der Polizei möglich gewesen sei. Mit den §§ 20a und b PolG NRW sei insoweit gleichzeitig eine rechtssichere aber weniger praxistauglichere Regelung eingeführt worden. Die seitens der Befragten wahrgenommenen Vorteile dieses Datenzugangs scheinen somit vor allem mit dem einfacheren und aus ihrer Sicht schnellerem Prozedere verbunden zu sein und nicht mit den technischen Möglichkeiten selbst. Unabhängig davon werden die punktgenaue GPS-Ortung und die daraus resultierenden Möglichkeiten der exakten Standortbestimmung insbe-

sondere in Innenstädten mit einer hohen Menschendichte seitens der Befragten immer wieder als sehr wichtig und sinnvoll betont.

Neben der notwendigen Ausstattung ist aber auch die richtige Anwendung bedeutsam. Fraglich ist aus Sicht der Experten, ob alle Beteiligten die für eine erfolgreiche Datenabfrage notwendigen Angaben an die Diensteanbieter weitergeben. In diesem Zusammenhang wird seitens des LKA NRW auch angemerkt, dass die verschiedenen Formulare, die Rahmen der Anwendung des § 20a PolG NRW einzusetzen sind, zum Teil erheblich veraltet sind, wodurch das korrekte Ausfüllen zusätzlich erschwert wird. (Details dazu unter: 3.3.3 Formulare der Diensteanbieter)

**Unterrichtungspflicht.** § 20a Absatz 4 PolG NRW sieht eine Unterrichtung der Betroffenen über durchgeführte Maßnahmen vor.

#### **§ 20a PolG NRW Absatz 4:**

*(4) Sind die nach dieser Vorschrift durchgeführten Maßnahmen abgeschlossen, sind die Betroffenen zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Zweckes der Maßnahme geschehen kann. § 17 Absatz 5 und 6 gilt entsprechend. Im Anschluss an die Unterrichtung der Betroffenen sind die personenbezogenen Daten unverzüglich zu löschen, es sei denn, sie werden zur Verfolgung von Straftaten durch oder zum Nachteil jener Personen benötigt, gegen die sich die Maßnahme richtete.*

Die in § 20a Absatz 4 PolG NRW festgeschriebene Unterrichtungspflicht wird in der Onlinebefragung auf einer Skala von 1 bis 4 (sehr gut – sehr schlecht) von 4,0% als sehr gut, von 40,4% als gut bewertet. Von 35,1% der Befragten wird sie als schlecht und von 20,6% als sehr schlecht bewertet. Diese gemischte und eher negative Bewertung konnte in den Fokusgruppen bestätigt werden. Zum Teil wurde die Unterrichtungspflicht zwar als durchaus berechtigt und wichtig angesehen; zum Teil wird sie aber auch als bürokratischer Mehraufwand empfunden sowie sogar als kontraproduktiv, wenn sich in diesen Fällen der Gefahrenabwehr beispielsweise die Zielpersonen darauf einstellen und ihr Telefon in der Zukunft nicht mehr bei sich tragen. Dies ist sowohl im Fall von Suizidankündigungen, abgängiger Jugendlicher und von Amokankündigungen denkbar und häufig der Fall wie Fokusgruppen und Experteninterviews bestätigen.

§ 20a Absatz 4 i.V.m. § 17 Absatz 5 und 6 PolG NRW regelt u.a. die Fälle, in denen die Unterrichtung des Betroffenen zunächst zurückgestellt werden kann. Hiervon machen die Polizeibehörden auch Gebrauch.

Einige Experten betonen, dass das Institut der Unterrichtungspflicht auch aus anderen Gesetzen bekannt sei. Eine Unterrichtung ist aus ihrer Sicht insbesondere dann wichtig, wenn die Maßnahme einen Eingriff in Grundrechte darstellt. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Unterrichtungspflicht gemäß § 17 Absatz 5 PolG NRW entfällt, wenn zur Unterrichtung des Betroffenen weitere Daten erhoben werden müssten. In der Onlinebefragung wurde die Unterrichtungspflicht häufig kritisiert. In einer Vielzahl von Fällen sei diese nicht sinnvoll. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass diesen Befragten die Ausnahmeregelung gemäß § 17 Absatz 5 PolG NRW nicht präsent ist.

In den Fokusgruppen wurde auch deutlich, dass oft nicht klar ist, wer die Unterrichtung des Betroffenen übernimmt bzw. übernehmen soll. Daher wurde die Vermutung geäußert, dass auf Grund der

Vielzahl der beteiligten Dienststellen, eine Unterrichtung im Prozessverlauf angenommen wurde, ohne diese aber genauer zu überprüfen. Seitens der Experten wird bestätigt, dass in der Praxis Probleme mit dem Ablauf der Unterrichtungspflicht bestehen.

### **Zusammenfassung der Stellungnahmen der Berufsvertretungen:**

Die an die Berufsvertretungen gerichtete Leitfrage für die erbetene Stellungnahme lautete: „Welche Rückmeldungen haben Sie von Polizeibeamtinnen/Polizeibeamten und Regierungsbeschäftigten der Polizeibehörden zu den Auswirkungen und der praktischen Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW seit deren Einführung am 01.07.2013 erhalten?“ Es wurde gebeten, folgende Aspekte bei der Beantwortung der Frage zu berücksichtigen:

- ✓ Verständlichkeit und Auslegung des Gesetzes
- ✓ Informationen und Schulungen
- ✓ Praxis der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW (vgl. Kap. 5.10)

Die GdP NRW, die DPolG (Landesverband NRW) und der BDK (Landesverband NRW) haben Stellungnahmen zu der aufgeführten Leitfrage abgegeben.

### **Verständlichkeit und Ausgestaltung des Gesetzes:**

Die Berufsvertretungen betonen die Unabdingbarkeit der Vorschriften für die effektive polizeiliche Arbeit der Gefahrenabwehr.

Seitens des BDK und der DPolG wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Gefahrenschwelle der §§ 20a und b PolG NRW (hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts) dem nordrhein-westfälischen Polizeirecht bislang unbekannt war. Der Hintergrund dieser besonderen Ausgestaltung sei weiterhin unklar und die Nutzung eines bereits definierten Gefahrenbegriffes, z.B. der gegenwärtigen Gefahr, vorzugswürdig. Der BDK regt zudem eine Klarstellung des Gesetzestextes dahingehend an, dass deutlich wird, dass der Adressat der Maßnahmen nicht nur der Störer bzw. die gefährdete Person, sondern auch ein dritter Kommunikationspartner sein könne. Die DPolG weist darauf hin, dass es in der polizeilichen Praxis nicht klar sei, dass die Nutzung des IMSI-Catchers nicht das erste polizeiliche Mittel darstellen könne. § 20b Satz 2 PolG NRW werde von den eingesetzten Kräften häufig nicht richtig eingeordnet, so dass Handy-Ortungen bereits vor der Aufnahme erster Ermittlungen angeregt werden. Zudem fehle in § 20b PolG NRW die explizit angeführte Anordnungscompetenz für die Maßnahme.

### **Informationen und Schulungen:**

Es wird die Überarbeitung der für die Datenabfragen zu nutzenden Formblätter sowie die Erstellung von Informationsbroschüren für die Praxis angeregt.

### **Praxis der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW:**

Der Behördenleitervorbehalt wird überwiegend als zu weitreichend und wenig praxistauglich beschrieben. Durch die Einholung der Behördenleiteranordnung komme es in der Praxis zu zeitlichen Verzögerungen, die nicht hinnehmbar seien. Die GdP NRW schlägt diesbezüglich eine weitere Delegationsmöglichkeit auf besonders bestellte Personen vor. Dies könnten z.B. Kommissare vom Dienst oder Leitende Beamte vom Dienst (LvD) sein. Daneben oder anstatt könnten weitergehende Rege-

lungen für die Gefahr im Verzug auch im Hinblick auf die Anordnungskompetenz getroffen werden.

Die DPoIG weist darauf hin, dass mit Blick auf die mittel- und langfristige Aktualität der Gesetzesvorschrift der Einsatz des IMSI-Catchers mehr in den Fokus genommen werden müsse, da die Anwendungsmöglichkeiten des IMSI-Catchers nicht im gleichen Maße bekannt seien, wie die Anwendungsmöglichkeiten des § 20a PoIG NRW.

Der BDK betont, dass nach Einführung des am 18.12.2015 in Kraft getretenen „Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ eine Änderung des PoIG NRW notwendig sein wird, um einen weiteren Zugriff auf die beim Netzbetreiber gespeicherten Standortdaten zu gewährleisten.

Des Weiteren fordert der BDK die Möglichkeit des Zugriffs auf PIN und PUK. Die derzeitige Gesetzeslage, die eine Abfrage von PIN und PUK nicht zulasse, sei vor dem Hintergrund der betroffenen Rechtsgüter „Leib und Leben“ in der Praxis nicht nachvollziehbar.

### 3.3.3 Zusammenarbeit mit Diensteanbietern

**Formulare der Diensteanbieter.** Für die Anforderung der Daten werden verschiedene Formulare genutzt. Jeder Telekommunikationsanbieter hat sein eigenes Formular, über das die Daten angefragt werden müssen. Über diese Formulare wurde sich bundesweit in einem Treffen geeinigt. Die Formulare wurden sowohl von den Experten, Behördenleitern und Vertretern als auch von den Fokusgruppenteilnehmern kritisiert. Wichtige Informationen, die von Interesse sind, seien nicht zur Eintragung vorgesehen. Auch seien über die Jahre durch technische Entwicklungen andere Angaben möglich oder notwendig. Es habe schon einmal eine Überarbeitung der Formulare in ein Formular für alle Diensteanbieter gegeben, dies sei durch die Diensteanbieter nicht akzeptiert worden, so dass man weiterhin mit den aus der Sicht der Befragten veralteten Formularen arbeite.

Eine Überarbeitung und Anpassung der Formulare durch ein einzelnes Land oder durch das LKA NRW in Stellvertretung sei nicht möglich, da die Formulare bundesweit gelten und somit ein größerer Abstimmungsprozess notwendig wäre. Es wird angeregt, dass eine Versendung von Email praktischer und zeitgemäßer wäre als die Nutzung des Fax-Gerätes (Behördenleiter, Fokusgruppen, Experten), da auch in den meisten anderen Zusammenhängen kein Fax mehr genutzt wird und die Faxe auch in der Polizei zum Teil direkt elektronisch verarbeitet werden. Bei einem Fax bestehen zudem oft Probleme in der Lesbarkeit, was gerade bei gelieferten Koordinaten die Standortfeststellung der Zielperson zusätzlich erschwert. Wie zuvor beschrieben ist dies aus Gründen der Datensicherheit aber nicht möglich.

Außerdem wird im Rahmen der Onlinebefragung bemängelt, dass man bei mehreren Orten mehrere Faxe schicken müsse. Dies wird als umständlich und unnötig zeitaufwendig empfunden.

**Erreichbarkeit der Diensteanbieter innerhalb der Bürozeiten.** Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern sehr unterschiedlich bewertet, abhängig von Tageszeit, Art der Datenanfrage und dem Zufall, beim Diensteanbieter in Bezug auf Motivation und Fachkenntnis einen geeigneten Ansprechpartner anzutreffen. Experten, Fokusgruppen und auch die Teilnehmer der Onlinebe-



fragung sind sich einig, dass es in der Regel bei Standortabfragen die geringsten Probleme gebe. Aber auch Bestandsdaten und Verkehrsdaten können tagsüber zumeist problemlos abgerufen werden. Tagsüber hat man zudem die Möglichkeit, telefonisch nachzufragen und so den Vorgang zu beschleunigen. Alle drei großen Diensteanbieter werden relativ gleich bewertet. Sie seien auch immer über eine Hotline zu erreichen. Prepaidanbieter sind nur für Bestandsdaten von Interesse; in der Zusammenarbeit mit diesen wird nicht über besondere Probleme berichtet.

Die Fragen zu den Diensteanbietern wurden in der Onlinebefragung nur den Personen gestellt, die auch bei den Aktivitäten angegeben haben, dass sie durch Datenanfragen mit den Diensteanbietern in Kontakt waren und somit Erfahrungen darin haben. Innerhalb der Bürozeiten bewerten die Befragten die Erreichbarkeit der Diensteanbieter zum größten Teil mit sehr gut (32,2%) und gut (57,5%); nur 8,9% bewerten die Erreichbarkeit mit schlecht und 1,5% mit sehr schlecht. In weiteren Interviews wurde angemerkt, dass die telefonische Erreichbarkeit nicht immer gegeben ist, für verschiedene Sachverhalte aber wünschenswert wäre.

90,5% der Befragten haben geantwortet, dass sie die Daten der Diensteanbieter während der Bürozeiten in der Regel erhalten haben. Bei den wenigen Personen, die Probleme in der Bereitstellung hatten, lassen sich diese aber nicht auf eine bestimmte Datenart beziehen. Ca. 30% derjenigen, die Probleme angaben, geben jeweils diese Probleme für Bestandsdaten, Verkehrsdaten und Standortdaten an, 14,0% für Nutzungsdaten. Letztere werden aber auch weniger angefragt, dadurch kann dieser geringere Anteil zustande kommen.

Ein großer Unterschied besteht zu den Telemedienanbietern. Diese haben oft den Sitz im Ausland. Sie bewerten die Zulässigkeit von Anfragen auf der Grundlage der gesetzlichen Regelungen des Landes, in dem sich der Firmensitz befindet. Der offizielle Weg würde hier über ein Emergency Request sowie ggf. ein polizeiliches Rechtshilfeersuchen gehen. Letzteres dauert aber zu lange und ist daher im Bereich der Gefahrenabwehr nicht praktikabel, weshalb es nicht angewendet wird. Hier könnten ggfs. internationale Abkommen Abhilfe schaffen, die allerdings vom Bund geschlossen werden müssten. Auch wenn es rechtlich zurzeit noch keine an die Dringlichkeit der Situationen angepasste Handlungsmöglichkeit gibt, wird von Experten berichtet, dass eine Anfrage in der Praxis – insbesondere bei Suizidankündigungen – offensichtlich gut funktioniert. Viele der Fokusgruppenteilnehmer vermuten jedoch, dass solche Anfragen problematisch sind und fragen daher gar nicht erst an.

**Zeitrahmen der Anlieferung innerhalb der Bürozeiten.** Die Diensteanbieter sind dazu verpflichtet, innerhalb wie außerhalb der Bürozeiten die Daten unverzüglich zu liefern. Bestandsdaten haben 77,4% der Befragten in bis zu einer Stunde erhalten; 13,4% in 1 bis 2 Stunden. Nur kleine Prozentanteile der Befragten geben einen längeren Zeitrahmen an. Verkehrsdaten werden zu 86,8% innerhalb von einer Stunde geliefert.<sup>12</sup> Die Befragten bewerten die Zeitspanne bis zum Erhalt der Standortdaten am kürzesten. Fast 90% (89,5%) der Daten wurden innerhalb einer Stunde übermittelt; und noch einmal 8,8% in bis zu zwei Stunden. Hier wurde auch in den Fokusgruppen und in den Gesprächen mit den Experten deutlich, dass dies die Datenart ist, bei der es in der Abfrage die wenigsten Probleme

<sup>12</sup> In der Onlinebefragung haben allerdings mehr Befragte zur Bereitstellung von Verkehrsdaten Auskunft gegeben als in der Jahresstatistik des LKA NRW Fälle ausgewiesen sind. Diese Diskrepanz konnte anhand der Daten nicht aufgelöst werden.

me gibt. Die Abfrage von Nutzungsdaten dauert zwar am längsten, aber auch hier werden die Daten nach Einschätzung von fast 80% der Befragten innerhalb von 2 Stunden geliefert.

Bezüglich der Telemedienanbieter werden sehr verschiedene Aussagen zum Zeitrahmen der Anlieferung getätigt. Die Experten und Fokusgruppenteilnehmer beschreiben, dass man manchmal die Daten sofort bekommt, manchmal jedoch gar nicht oder Tage später. Bei Suizidankündigungen und wenn die richtigen Kontaktwege genutzt werden, ist der Zeitrahmen zufriedenstellend. Die Abfrage von IP-Adressen nimmt eher mehrere Stunden in Anspruch.

**Erreichbarkeit der Diensteanbieter außerhalb der Bürozeiten.** Außerhalb der Bürozeiten sinkt die Bewertung im Hinblick auf die Erreichbarkeit der Diensteanbieter leicht auf 21,8% für sehr gut, 56,0% für gut, 17,8% schlecht und 4,5% sehr schlecht. Dies ist immer noch ein relativ hoher Prozentanteil, der die Erreichbarkeit gut bis sehr gut bewertet. Aus den Resultaten der Fokusgruppen und den Aussagen von den Experten wäre hier ein schlechteres Abschneiden zu vermuten gewesen. Hier wurde die schlechte Erreichbarkeit der Diensteanbieter außerhalb der Bürozeiten als Hauptproblem benannt. Teilweise seien auch nur Personen erreichbar, die aufgrund ihrer Kenntnisse und Befugnisse nur eingeschränkt in der Lage seien, Daten weiterzugeben. Nachts werden laut Fokusgruppe nur Bestandsdaten oder der letzte Sendemast angeboten, andere Informationen werden nicht übermittelt (z.B. letzter Anruf)<sup>13</sup>. Ein Zugang zu Nutzungs- und Verkehrsdaten sei außerhalb der Bürozeiten ein eher schwieriges Unterfangen und es sei auch immer eine Einzelfrage, wie motiviert und technisch versiert der jeweilige Ansprechpartner bei den Diensteanbietern ist. Fast alle Befragten (90,5%) geben in der Onlinebefragung an, die angefragten Daten in der Regel erhalten zu haben. Sofern hier über Schwierigkeiten berichtet wird, betrifft dies alle Datenarten gleichermaßen.<sup>14</sup>

Auch der Zeitrahmen bis zur Anlieferung der Daten verlängert sich außerhalb der Bürozeiten leicht. Bei Bestandsdaten teilen nur noch 67,7% der Befragten mit, dass diese innerhalb einer Stunde geliefert werden, Standortdaten werden aus der Sicht von 83,3% der Befragten innerhalb einer Stunde übermittelt und die Abfrage von Nutzungsdaten dauert auch hier am längsten. Nur noch 70% der Befragten erhalten die Daten in der Regel innerhalb von 1 bis 2 Stunden; 8,6% sogar erst nach 24 Stunden. Dies kann in dringenden Fällen der Gefahr in Verzug zu spät sein, um die Gefahr abzuwehren. Nach den Rückmeldungen in den Experteninterviews wären hier noch schlechtere Resultate außerhalb der Bürozeiten zu erwarten gewesen bzw. wäre zu erwarten gewesen, dass man Nutzungsdaten nachts gar nicht erhält. Keiner der Befragten konnte Angaben zu den Ursachen und Gründen machen. Es bleibt also die Frage offen, ob es an der mangelnden Kompetenz des Ansprechpartners, fehlenden Daten oder technischen Problemen liegt.

<sup>13</sup> Es ist darauf zu verweisen, dass Diensteanbieter nachts meist keine Bestandsdaten zuliefern. Es ist daher zu vermuten, dass die Befragten die automatisierte Anschlussinhaberfeststellung, die direkt über die Bundesnetzagentur erfolgt, mit der Abfrage der Bestandsdaten gemäß § 20a PolG NRW verwechseln. Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass hinsichtlich der Definition der verschiedenen Datenarten bei den Anwendern des Gesetzes Informationsbedarf besteht.

<sup>14</sup> Da nachts angefragte Verkehrsdaten durch die Diensteanbieter meist erst am Folgetag bereitgestellt werden, ist dieser hohe Zustimmungswert nicht realistisch. Es ist zu vermuten, dass auch dieser Wert aus Unklarheiten der Befragten hinsichtlich der exakten Definition der einzelnen Datenarten resultiert und damit Informationsbedarf offenbart.

In einigen wenigen Fällen werden Daten auch gar nicht übermittelt. Der Sanktionsrahmen für nicht gelieferte Daten ist aber sehr eingeschränkt. Zudem kann dem Diensteanbieter kein fixer Zeitrahmen gesetzt werden. Im Falle des Ausbleibens der Daten aus technischen Gründen entfällt jegliche Handhabung gegen den Diensteanbieter.

Die gesetzliche Aufforderung die Datenanlieferung „unverzüglich“ vorzunehmen, gilt auch außerhalb der Bürozeiten. Jedoch besteht häufig nur ein Notdienst für Standortdaten, so dass diese Regelung in der Praxis nicht umsetzbar ist. Laut eines Experten wäre nur über ein Bundesgesetz eine Verpflichtung möglich. Aus den Fokusgruppen und auch aus den Experteninterviews wurde deutlich, dass man sich definitiv eine entsprechende Verpflichtung der Diensteanbieter wünscht.

### 3.3.4 Kosten und Nutzen

**Kosten der Datenabfrage.** Für die Bearbeitung der Datenabfragen werden die Diensteanbieter mit festen Sätzen nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz entschädigt. In Anlage 3 des Gesetzes sind für die Abfragen von Bestands- und unterschiedlichen Verkehrsdaten jeweils eigene Sätze hinterlegt. Diese Sätze entsprechen nach wie vor denjenigen, die bereits unter der Generalklausel in Ansatz gebracht wurden. Durch das Gesetz sind insofern keine direkten Mehrkosten entstanden; in der Summe könnte es sogar zu einer Kosteneinsparung gekommen sein, da sich seit Einführung der §§ 20a und b PolG NRW nach Auskunft vieler Befragter die Anzahl der Datenanfragen reduziert habe. Diese Reduktion wird vor allem mit dem durch das Gesetz erhöhten Aufwand für die Abfragen und mit der im Gesetz niedergelegten Voraussetzung, dass die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert sein müsste, begründet. Dies kann aber nicht durch einen direkten Datenvergleich belegt werden, da unter der Generalklausel keine entsprechende Statistik geführt wurde. Ein Behördenleiter erwähnt aber auch, schon einmal Ortungen nicht angeordnet zu haben, wenn sie nicht erfolgversprechend waren oder die Gefahr für Leib und Leben nicht bestand. Dadurch konnten dann auch Kosten gespart werden.

**Nutzen der Datenabfrage.** Die Frage nach dem direkten Nutzen des § 20a PolG NRW lässt sich schwer exakt beantworten, da immer eine Vielzahl von Rahmenbedingungen auf den Erfolg der Gefahrenabwehr einwirkt. Daher ist es nicht möglich, den tatsächlichen Nutzen einer Datenabfrage exakt und abschließend zu bestimmen. Insgesamt trägt eine erfolgreiche und zügige Datenübermittlung erheblich dazu bei, dass neue Ermittlungsansätze und Anhaltspunkte beispielsweise zum möglichen Aufenthaltsort einer Person identifiziert werden können. So wurde von vielen Seiten positiv hervorgehoben, dass der § 20a PolG NRW in der Polizeiarbeit einen hohen Nutzen zur Gefahrenabwehr hat, insbesondere da immer mehr Personen über Geräte verfügen, über die bei den Netzbetreibern oder in den Anwendungen Standortdaten und andere Informationen gespeichert werden.

In der Onlinebefragung wurde zur Erfassung des Nutzens der Datenabfrage erhoben, ob die bereitgestellten Daten dazu verholfen haben, polizeiliche Anschlussmaßnahmen zu initiieren.

18,3% der Befragten geben an, dass in allen Fällen Anschlussmaßnahmen getroffen werden konnten, für weitere 64,2% traf dies in der Regel zu. 17,6% der Befragten, und damit fast ein Fünftel, konnten die Daten dagegen oft nicht bis nie für polizeiliche Anschlussmaßnahmen nutzen.

Tabelle 6 Durchführung von polizeilichen Anschlussmaßnahmen in Folge der Datenabfrage

	Anzahl	Prozent
ja, immer	75	18,3
ja, in der Regel	263	64,2
nein, oft nicht	65	15,9
nein, (fast) nie	7	1,7

Quelle: Onlinebefragung

Das im Rahmen der Onlinebefragung vorrangig genannte Problem in Bezug auf die Nutzbarkeit der Standortdaten ist, dass die Daten oftmals zu ungenau oder nicht korrekt sind, so dass der Standort der Zielperson nicht bestimmt werden kann. Dafür werden verschiedene Gründe angeführt<sup>15</sup>:

- ✓ Durch den Standort des Funkmastes und den Abstrahlwinkel lässt sich nur eine sehr ungefähre Standortbestimmung durchführen.
- ✓ Zum Teil ist das Telefon auch im nächstgelegenen Sendemast eingeloggt, wenn der direkte Sendemast überlastet ist. Dies führt zu falschen Standortbestimmungen.
- ✓ Wenn sich die Person im Ausland aufhält, wird nur das Land übermittelt und nicht der genaue Standort.
- ✓ Außerdem wird sowohl in der Onlinebefragung als auch von Experten und in den Fokusgruppen das Problem der Dual Sim-Karten genannt. In diesem Fall gehören zu einer Nummer verschiedene Sim-Karten, so dass unklar bleibt, bei welcher Sim-Karte sich die Person aufhält.
- ✓ Wenn das Telefon ausgeschaltet ist, wird nur der letzte Standort übermittelt.
- ✓ Wenn sich die Zielperson in Bewegung befindet, hilft eine einmalige Standortfeststellung nicht zur Auffindung.
- ✓ In Städten ist es problematisch, dass sich zu viele Menschen in der Nähe von einem Sendemast aufhalten, so dass die Zielperson nicht eindeutig bestimmbar ist; auf dem Land ist das Problem, dass ein Sendemast einen sehr großen Bereich abdeckt bzw. der Abstrahlwinkel zu groß ist und somit der Radius sehr groß ist.

#### Zitat aus Fokusgruppe in Bezug auf den Nutzen der Daten:

*„...Wir haben auch schon Erfahrungen gemacht, dass wir in einer vermeidlichen Gefahrenlage eine Art von Bewegungsmuster hatte, über drei Ortungen, in der dreimal verschiedene Masten... und dieser Bewegungsablauf deutete darauf hin, dass der Mensch mit seinem Handy auf dem Weg zu seiner Wohnung sein müsste. So und irgendwann haben uns die gesagt, die observiert haben an der Wohnung, jetzt geht hier drinnen ein Licht an und hier ist keiner reingekommen. Und es hat sich im Nachhinein bestätigt, der war die letzten drei Stunden permanent auf seiner Couch, sein Handy lag neben ihm. Hat also daher für uns letztendlich nicht nur keinen Beweiswert, oder keinen faktischen Wert gehabt, sondern ganz im Gegenteil, es wird auch noch ein ganz falscher Eindruck erzeugt....“*

<sup>15</sup> Als weiteres Problem wurde aufgeführt, dass die LTE-Sendemasten die erforderlichen Daten nicht speichern. Da dies heute nicht mehr zutrifft, wird dieser Aspekt hier nicht aufgeführt.

Dies ist nur eine Auswahl der am häufigsten genannten Probleme bei der Standortbestimmung. Vielfach wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Ungenauigkeit der Messung weitere Informationen, wie z.B. Kontakte, notwendig sind, um die Daten sinnvoll nutzen zu können. Ohne solche Zusatzinformationen sind die Daten in den meisten Fällen zu ungenau, um Erkenntnisse zu gewinnen.

Ein wichtiges Problem hinsichtlich der Qualität der Bestandsdaten ist, dass Anschlussinhaber zum Teil falsche oder fiktive Namen angeben und so keine sinnvollen Informationen recherchiert werden können. Insgesamt haben in der Onlinebefragung 225 Personen eines oder mehrere Probleme bei der Nutzung der Daten geschildert.

Insgesamt entsteht so ein sehr gemischtes Bild hinsichtlich der Nützlichkeit der Datenabfragen. Dies spiegelte sich auch so in den Fokusgruppen wider. Einige Teilnehmer schildern, wie sinnvoll für sie diese Anfrage ist und welchen Nutzen sie daraus für ihre polizeiliche Arbeit in Vermissten- und Suizidfällen ziehen können. In einer Fokusgruppe wurde zudem positiv angemerkt, dass die Daten inzwischen leichter interpretierbar dargestellt werden und so einfacher in Google Maps oder GIS eingegeben werden können. Andere Teilnehmer sehen unter Betrachtung verschiedener Aspekte den § 20a PolG NRW als weniger nützlich oder als ein „stumpfes Schwert“. Sie führen die Datenabfrage zum Teil durch, da sie es als Notwendigkeit zum Abschluss des Vorgangs sehen und um jedes mögliche Mittel genutzt zu haben. Sie erwarten aber keine auswertbaren Resultate und sehen sich oftmals darin auch bestätigt. Gesetzlich ist dies jedoch nicht verlangt. Wenn keine Aussicht auf Erfolg besteht, müssen die §§ 20a und b PolG NRW nicht angewandt werden.

Ein Behördenleiter vergleicht die Anordnungs- mit den Auffindungszahlen und sieht keine verbesserte Auffindungsquote durch die Ortung. Auch von Vertretern der Behördenleiter wird angemerkt, dass die Daten – die Koordinaten und der Abstrahlwinkel – nicht immer hilfreich sind. Außerdem müssen die Daten auch vorsichtig interpretiert werden, um Fehlschlüsse zu vermeiden. Ein Behördenleiter weist aber auch darauf hin, dass diese Probleme zum größten Teil schon immer existierten und keine neue Entwicklung darstellten.

### 3.4 Anwendung des § 20b PolG NRW

Der § 20b PolG NRW erlaubt die Anwendung von technischen Mitteln zur Standortfeststellung. Dafür wird zurzeit fast ausschließlich der sogenannte IMSI-Catcher genutzt. Außerdem gibt es die Möglichkeit, stille SMS (Stealth Ping) zu verschicken, die bei der Standortfeststellung hilfreich sind.<sup>16</sup> Insgesamt besteht mit der Anwendung des § 20b PolG NRW viel weniger Erfahrung als bei der Anwendung des § 20a PolG NRW: Von den insgesamt 4429 Fällen der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW entfallen gemäß Jahresstatistik des LKA NRW seit Einführung des Gesetzes bis zum 30.06.2016 130 (2,9%) Fälle auf den § 20b PolG NRW.

288 (38,7%) von 744 Personen geben in der Onlinebefragung an, bereits eine oder mehrere Tätigkeiten im Rahmen des § 20b PolG NRW ausgeführt zu haben. 34,0% der Befragten haben schon einmal eine Behördenleiteranordnung eingeholt, 14,4% eine Behördenleiteranordnung in Vertretung<sup>17</sup> er-

<sup>16</sup> Siehe BeckOK PolR NRW/Kamp PolG NRW § 20b

<sup>17</sup> Zu möglichen Interpretationen dieser Daten vgl. Fußnote 5.

teilt und 10,6% (79) geben an, dass sie schon einmal mit dem LZPD NRW in Kontakt getreten sind. Weitere Tätigkeiten, die unter ‚Sonstiges‘ genannt wurden, sind die Vorbereitung des Vorgangs, Entscheidungsfindung über die generelle Anwendung und die technische Vorbereitung der Anwendung des § 20b PolG NRW. Auch in den Fokusgruppen spiegelt sich eine relativ geringe Anwendungserfahrung – über die Einholung des Behördenleitervorbehalts hinaus – wider, da im Rahmen dieser Erhebungen nur vereinzelt Erfahrungswerte mit § 20b PolG NRW geschildert wurden. Aus den Ergebnissen der Onlinebefragung lässt sich ableiten, dass dieser Vorgang in vielen Behörden nur über die Leitstelle und den DGL der Leitstelle läuft, zum Teil aber auch nur über die Kriminalwache.

### 3.4.1 Verständlichkeit und Klarheit der Anwendung

Die Verständlichkeit des § 20b PolG NRW wurde in der Onlinebefragung auf einer Skala von 1 bis 4 (sehr gut – sehr schlecht) von 13,1% der Befragten als sehr gut, von 56,8% als gut, von 22,9% als schlecht und von 2,6% als sehr schlecht bewertet. Weitere 4,6% sind sich über die Verständlichkeit nicht im Klaren und haben „weiß nicht“ angegeben. Insgesamt wurde somit die Verständlichkeit des § 20b PolG NRW besser bewertet als § 20a PolG NRW. Kritisch wurde in den freien Bemerkungen der Onlinebefragung darauf hingewiesen, dass insbesondere der Begriff „technische Mittel“ für die direkte Anwendung zu unpräzise und nicht konkret genug ist. Allerdings wurde von verschiedenen befragten Experten erläutert, dass diese Formulierung dazu verhilft, die Anwendbarkeit des § 20b PolG NRW auch bei der Entwicklung von neueren technischen Ortungsmitteln zu sichern. Denn dadurch bezieht sich das Gesetz nicht nur auf den Einsatz des IMSI-Catchers, der zurzeit das technische Mittel der Wahl ist, welches im Kontext von § 20b PolG NRW zur Ortung eingesetzt wird. Außerdem wird in der Onlinebefragung oftmals hinterfragt, warum diese Vorschrift von § 20a PolG NRW abgetrennt und dort nicht eingebunden wurde, da die Voraussetzungen des § 20a PolG NRW auch Voraussetzung für die Anwendung des § 20b PolG NRW sind, was durch entsprechende Verweise kenntlich gemacht wird. Auch innerhalb der Fokusgruppen und in der Onlinebefragung wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass der IMSI-Catcher bzw. die technischen Mittel in der Strafprozessordnung in einer völlig eigenen Vorschrift niedergelegt sind.

#### **§ 20b PolG NRW Einsatz technischer Mittel bei Mobilfunkendgeräten**

*Die Polizei darf unter den Voraussetzungen des § 20a auch technische Mittel zur Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes und zur Ermittlung der Geräte- und Kartennummern einsetzen. Die Maßnahme ist nur zulässig, wenn ohne die Ermittlung die Erreichung des Zwecks nach Satz 1 aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Personenbezogene Daten einer dritten Person dürfen anlässlich solcher Maßnahmen nur erhoben werden, wenn dies aus technischen Gründen zur Erreichung des Zwecks nach Satz 1 unvermeidbar ist. Sie unterliegen einem absoluten Verwendungsverbot und sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen. § 20a Absatz 4, 6 und 7 gelten entsprechend.*

Aus Sicht der Experten ist das Gesetz insgesamt gut verständlich und auf die Bedürfnisse insbesondere des LZPD NRW zugeschnitten. Dieses sei eng in die Entwicklung des Gesetzes einbezogen worden.

### 3.4.2 Prozessumsetzung

**Behördenleitervorbehalt.** Die Anwendung des § 20b PolG NRW ist nur möglich, wenn die Voraussetzungen des § 20a PolG NRW vorliegen. Das heißt, dass die hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für Leben, Gesundheit oder Freiheit bestehen muss und auch der Behördenleitervorbehalt Bestandteil dieser Maßnahme ist. Wie auch beim § 20a PolG NRW wird hinsichtlich der mit dem Anwendungsprozess verbundenen Probleme in der Onlinebefragung auch bei § 20b PolG NRW in einer Vielzahl der Fälle der Behördenleitervorbehalt und das dadurch längere und aufwendigere Verfahren kritisiert.

**Anwendungsvarianten.** Bezüglich des § 20b PolG NRW stimmen 17,0% der Befragten auf einer Skala von 1 bis 4 voll der folgenden Aussage zu: „In der Praxis kann ich in meinem Aufgabenbereich nahezu alle Lagen sicher identifizieren, in denen ich den § 20b PolG NRW anwenden kann.“ 51,5% stimmen dieser Aussage eher zu, 21,6% stimmen dieser Aussage eher nicht zu und 4,7% stimmen dieser Aussage überhaupt nicht zu. Gleichzeitig wurde hinsichtlich der Verständlichkeit im Onlinefragebogen aber auch sehr häufig erwähnt, dass nicht genau bekannt sei, welche Vorgehensweisen unter diese Vorschrift fallen und was genau mit dem Begriff der technischen Mittel gemeint ist.

Der § 20b PolG NRW wird zurzeit in den zwei folgenden Varianten eingesetzt:<sup>18</sup>

#### 1. Nutzung zur genauen Standortermittlung:

- a. Nutzung des IMSI-Catchers zur Peilung eines Mobilfunkgerätes: Nach einer erfolgreichen Übermittlung der Standortdaten über § 20a PolG NRW kann mit Hilfe des IMSI-Catchers eine genauere Anpeilung des Geräts vorgenommen werden, wenn Karten- und Gerätenummer bekannt sind.
- b. Nutzung einer stillen SMS zur genauen Standortermittlung: Durch das Absenden einer stillen SMS (Stealth Ping) wird beim Handy eine Aktualisierung im Home Location Register erreicht und es kann im Nachgang eine Standortabfrage über § 20a PolG NRW erfolgen. So wird ein aktueller Standort ermittelt und nicht der Standort der letzten Aktivität des Geräts im Netz. Dies ist nur notwendig, wenn ein verdecktes Vorgehen erforderlich ist, da diese SMS für den Telefonbenutzer nicht sichtbar ist. In anderen Fällen kann dies durch eine normale SMS oder einen Anruf erreicht werden.

#### 2. Nutzung des IMSI-Catchers zur Ermittlung der Karten- oder Gerätenummer:

In einem vorab eingegrenzten Raum werden Karten- und Gerätenummern erhoben, die anhand der Daten von Telekommunikationsanbietern, ggfs. im Wege einer Abfrage nach § 20a PolG NRW, Personen zugeordnet werden können und so Hinweise auf jene Personen liefern, die sich in diesem Raum aufhalten und zum Beispiel Straftaten angedroht haben.

Seit seiner Einführung wurde § 20b PolG NRW in 130 Fällen angewandt.

**Technische und personelle Ausstattung.** Aus den Experteninterviews und Fokusgruppen wird deutlich, dass es derzeit nur einen IMSI-Catcher in NRW mit Standort in Duisburg gibt. In der Onlinebefra-

<sup>18</sup> Siehe BeckOK PolR NRW/Kamp § 20b PolG NRW

gung führen viele Befragte an, dass dieser oft nicht verfügbar sei. Es sei schwierig, eine Zuweisung zu erhalten oder teilweise sei der IMSI-Catcher aufgrund eines anderen Einsatzes zu weit entfernt, um ausreichend schnell vor Ort zu sein.

Außerdem gibt es nach Meinung der Fokusgruppen und Onlinebefragten auch zu wenig Personal für die Bedienung des IMSI-Catchers. Es bestehe keine Rufbereitschaft. Die Mitarbeiter werden als sehr motiviert beschrieben, die stets versuchen, verfügbar zu sein und somit die Kollegen zu unterstützen.

Insgesamt wird vielfach beschrieben, dass vor allem in Randlagen von NRW die Vorbereitungs- und Anfahrtszeiten zu lang sind, um in Fällen, in den Gefahr im Verzug ist, den IMSI-Catcher sinnvoll einzusetzen. Insbesondere zur Nachtzeit ist die Möglichkeit zur Nutzung aufgrund der Erreichbarkeit nicht (oder kaum) gegeben. Im Rahmen der Fokusgruppen wurde jedoch deutlich, dass Versuche, IMSI-Catcher aus anderen (angrenzenden) Ländern anzufordern, durchaus erfolgreich waren und so die eingeschränkte Verfügbarkeit in NRW kompensiert werden konnte.

Derzeit wird ein IMSI-Catcher, welcher bisher zu Schulungs- und Testzwecken vorgehalten wurde, mitsamt Fahrzeug technisch so aufgerüstet, so dass die Verfügbarkeit eines zweiten IMSI-Catchers im Jahr 2017 hergestellt wird. Außerdem sollen weitere Mitarbeiter eingestellt werden, um auch die Einsetzbarkeit nachts und durch Rufbereitschaft zu gewährleisten.

**Erhebung von Daten Dritter.** Eine Besonderheit beim IMSI-Catcher ist, dass zwangsläufig Daten von nicht involvierten dritten Personen erhoben werden<sup>19</sup>. § 20b PolG NRW sieht vor, dass diese Daten nur erhoben werden dürfen, wenn dies aus technischen Gründen zur Erreichung des Zwecks unvermeidbar ist. Auch wenn nur die Variante 1 der Standortermittlung genutzt wird, werden zumindest für einen kurzen Moment die Daten von anderen Personen in der Funkzelle mit abgerufen. Aufgrund des § 17 Absatz 5 PolG NRW wird damit in der Regel allerdings keine Unterrichtungspflicht verbunden sein.

### 3.4.3 Kosten und Nutzen des § 20b PolG NRW

64 Personen von den 288 Anwendern sehen Probleme im Prozess der Anwendung des § 20b PolG NRW und somit den Nutzen des § 20b PolG NRW eingeschränkt. Diese werden vor allem in der mangelnden Verfügbarkeit, den langen Anfahrtszeiten und dem zu langen administrativen Vorlauf durch Kontaktaufnahme zum Behördenleiter genauer benannt.

Aus Sicht von Experten könnte dem IMSI-Catcher durch häufigeren Einsatz ein viel größerer Nutzen zukommen. Aus deren Sicht sind der Umgang und die Möglichkeiten des Einsatzes nicht ausreichend bekannt. Zugleich werden die Verfügbarkeitsprobleme angeführt, wodurch viele Mitarbeiter der Behörden eine Anfrage scheuen. In der Onlinebefragung wurde auch angemerkt, dass gerade in den Fällen, in denen man beim § 20a PolG NRW Probleme mit der Genauigkeit der Standortdaten hat, der IMSI-Catcher eine wichtige Rolle einnehmen könnte/sollte, um exakte Standorte zu liefern. Jedoch sei dies durch die zu geringe technische und personelle Ausstattung derzeit nicht möglich.

---

<sup>19</sup> Siehe BeckOK PolR NRW/Kamp PolG NRW § 20b



Diese Hemmnisse sind weniger dem Gesetz selbst geschuldet. Es wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass eine konkretere Formulierung die Einordnung, wie der § 20b PolG NRW und der IMSI-Catcher sinnvoll eingesetzt werden könnten, vereinfachen könnte. Die zentralen Anwendungsprobleme beziehen sich jedoch vielmehr auf die technische und personelle Ausstattung und das administrative Prozedere.

Bezüglich der Kosten ist festzuhalten, dass es sich um einen Bereich handelt, in dem es vergleichsweise kostspielig ist, das Equipment auf dem neuesten technischen Stand zu halten. Ohne Investitionen ist jedoch die Technik nur begrenzt von Nutzen und verliert im Laufe der Zeit ihre Möglichkeiten. Dazu ein Experte: „Wir sind am Puls der technischen Zeit und müssen das auch und werden da auch bleiben!“ Gleichzeitig sollte hinterfragt werden, in welchem Maße Investitionen dieser Größenordnung vertretbar sind.

### 3.5 Zukunftsfähigkeit der §§ 20a und b PolG NRW

**Allgemein zu § 20a und b PolG NRW.** Es wurden verschiedene Personen zur Zukunftsfähigkeit des § 20a PolG NRW befragt; jedoch wurde bei den Antworten oftmals nicht auf potenzielle, aus der technischen Entwicklung resultierende, zukünftige Probleme im engeren Sinne eingegangen, sondern vielmehr darauf hingewiesen, dass man es begrüßen würde, wenn die vorgesehenen Möglichkeiten optimal ausgeschöpft werden könnten. Wie auch im Detail im Absatz zuvor beschrieben, ist die Standortbestimmung mit vielen Hürden und Problemen besetzt. So wurde von vielen Seiten in Fokusgruppen und von Experten der Vergleich gezogen, dass Privatpersonen sich oder andere Personen metergenau orten können, während die Polizei versuchen muss, anhand eines Sendemastes Personen zu lokalisieren, die in größter Gefahr schweben oder eine Gefahr für andere sind.

In welchem Umfang Änderungen der §§ 20a und b PolG NRW aufgrund der notwendigen nationalen Umsetzung der EU-Datenschutzreform in mitgliedstaatliches Recht erforderlich werden, steht derzeit noch nicht abschließend fest. Das EU-Datenschutzreformpaket besteht aus der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (im Folgenden: DS-RL) und der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (im Folgenden: DSGVO). Insbesondere die Umsetzung der DS-RL in nationales Recht kann zu Änderungsbedarfen führen. Anlässlich der Umsetzung der DS-RL ist auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz vom 20. April 2016 zu beachten, welches grundsätzliche Erwägungen zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen trifft und Anforderungen an die entsprechenden Rechtsgrundlagen benennt.

Zum Teil wird in der Onlinebefragung darauf hingewiesen, dass der Nutzen der Datenabfrage noch erhöht würde, wenn die Abfrage weiterer Daten möglich wäre. So geben 15,2% der Befragten an, dass die Abfrage weiterer Daten sehr wünschenswert wäre. Größtenteils beziehen sich die gewünschten Daten auf exaktere Standortdaten, wie z.B. GPS-Daten (20 von 34 Personen). Vereinzelt

werden auch Inhaltsdaten genannt. Vor allem weisen die Befragten aber darauf hin, dass mehrmalige Standortabfragen in einem Fall ohne größere administrative Hürden – wie erneute Anfragen bei Diensteanbietern – wünschenswert wären, da sich die Zielpersonen oftmals bewegen.

Überdies benennt § 20b PolG NRW zur Identifizierung bzw. Lokalisierung mit eigenen technischen Mitteln derzeit nur den Mobilfunk und Mobilfunkendgeräte. Tatsächlich werden jedoch immer mehr Verbindungen über die für jedermann öffentlich zugänglichen, drahtlosen Netzwerke (WLAN-/Wi-Fi-Hotspots) vermittelt. Auch in diesen Netzen entstehen Bestands-, Verkehrs- und Standortdaten, auf die ggfs. durch den Betreiber oder mit eigenen technischen Mitteln zugegriffen werden kann. Diese Daten könnten zur Auffindung von Vermissten, die dringend ärztlicher Hilfe bedürfen, von Suizidenten oder aber auch von Gefährdern, die unmittelbar einen Anschlag vorbereiten oder Amoktätern genutzt werden. Die technischen Voraussetzungen sind in Form des Wi-Fi-Catchers im Land NRW bereits vorhanden und können unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben ggfs. zum Zweck der Strafverfolgung eingesetzt werden.

**Soziale Medien und § 20a PolG NRW.** Ein großes Problem aus Sicht der in der Anwendung des § 20a PolG NRW involvierten Personen ist die zunehmende Kontaktaufnahme über das Internet. In der Wahrnehmung der Befragten bestehen bei der Abfrage von Daten bei Telemedienanbietern größere Probleme als bei der Abfrage von Daten bei Telekommunikationsanbietern. Obwohl in der Praxis auch die Zusammenarbeit mit Telemedienanbietern nach Rückmeldung der Experten meist gut funktioniert, scheint die pessimistische Einschätzung häufig zu einem Verzicht auf die Datenabfrage zu führen.

Bezüglich der Anbieter von Chatforen oder -anwendungen sind die Möglichkeiten zum anderen ungleich beschränkter bzw. weniger klar. Hier ist es zunächst notwendig, die richtigen Ansprechpartner und Kontaktwege zu finden. Ein Großteil der Anbieter hat seinen Sitz im Ausland und unterliegt somit nicht dem deutschen Recht. Viele Mitarbeiter schildern so zum Beispiel in den Fokusgruppen, dass sie hier keine Möglichkeiten haben und nicht wüssten, wie sie vorgehen sollen. Außerdem würden sie auch nicht erwarten, dass ihre Versuche erfolgreich sein werden. Von Seiten der Experten und anderer Mitarbeiter des LKA NRW wird allerdings deutlich, dass diese Unternehmen (z.B. Facebook Inc.) in vielen Fällen, insbesondere bei Suizidankündigungen, sehr kooperativ sind.

Insgesamt werden zu verschiedenen großen Anbietern aber auch unterschiedliche Aussagen zur Güte der Zusammenarbeit getätigt, so dass deutlich wird, dass es keinen klar geregelten Verfahrensablauf gibt. Für WhatsApp Inc. (USA, CA; seit 2014 zur Facebook Inc. zugehörig) wird beispielsweise geschildert, dass es keinerlei Möglichkeit gebe, über dort getätigte Kommunikation Informationen zu bekommen. Dabei gehe es auch hier nicht um die Inhalte der Kommunikation, sondern – auch wie bei Anrufen – um letzte Kontakte, Onlinezeiten oder Standorte, die von diesen Diensten oftmals aufgezeichnet werden.

Grundsätzlich ist es problematisch, dass für jeden Diensteanbieter zunächst die am besten funktionierende Kontaktvariante gefunden werden muss. Dieses Wissen scheint in der Folge aber nicht institutionalisiert weitergegeben zu werden, so dass viele Mitarbeiter den Kontakt zu den jeweiligen Unternehmen gar nicht erst aufnehmen.

Aus den Fokusgruppen, insbesondere seitens der DGL, wird auch darauf hingewiesen, dass man sich im Umgang mit den großen Telefonanbietern sicher fühlt. Da aber wie bereits beschrieben der § 20a PolG NRW nur einen kleinen Teil des Arbeitsalltags ausmacht, ist es nicht möglich, sich in die vielen Sonderwege anderer Anbieter einzuarbeiten und diese auch immer zu kennen. Ein Teilnehmer aus einer anderen Fokusgruppe schlägt vor, solche Anfragen und damit das dazu erforderliche Wissen auf einer zentralen Ebene zu bündeln. Außerdem sei es wichtig, internationale Abkommen auf Ebene des Bundes zu schließen, um Verpflichtungen herzustellen. Dieser Punkt wird auch von den Experten eingebracht.

**Technische Neuerungen und § 20a und b PolG NRW.** Ein Problem der neuen Netze ist, dass Funkmasten eine sehr hohe Reichweite aufweisen, was zur Standortfeststellung nicht hilfreich ist. Dies ist sowohl ein Resultat der Fokusgruppen als auch der Expertenbefragungen. Auch in Hotspots, die vermehrt an öffentlichen Orten angeboten werden, werden keine Daten der eingeloggten Geräte gespeichert. Dies ist jedoch wenig problematisch, da das Telefon zur gleichen Zeit auch im Telefonnetz eingebucht sein müsste.

Mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit des § 20b PolG NRW werden aus Sicht der befragten Experten weiterhin regelmäßige Investitionen in technische Ressourcen notwendig sein, um mit den rasanten Entwicklungen Schritt halten zu können. Da es z.B. durch die Bundesnetzagentur eine Frequenzfreigabe gab, durch die Anbieter künftig wahrscheinlich „wild durcheinander“ Frequenzen nutzen können, ist es möglich, dass sich weitere Standards als bisher entwickeln (GSM-Netz; UMTS-Netz; LTE-Netz), an die die Polizei auch weiterhin Anschluss halten muss.

Eine weitere bisher nicht abschließend geklärte Problemlage ist die Nutzung von freien WLAN-Netzen durch die Öffnung privater Router für die Öffentlichkeit. Diese WLAN-Netze sind räumlich sehr klein und es gibt keine Übersicht über ihre Verteilung und räumliche Ausdehnung, eine Ortung ist äußerst aufwendig. Die Experten bringen daher in den Diskussionsprozess ein, dass zum Beispiel eine Registrierung solcher Netze den Behörden helfen könnte, diese WLAN-Netze einzugrenzen.

Zusammenfassend wird der Bereich IMSI-Catcher von einem Experten so bewertet: „Der IMSI-Catcher hat eine sehr hohe Reputation und ist alternativlos, nur der Bekanntheitsgrad ist viel zu gering!“

**Gesetzliche Neuerungen und § 20a PolG NRW.** Am 18.12.2015 trat das ‚Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherpflicht‘ in Kraft. Mit diesem Gesetz wurde eine Regelung zur zeitlich befristeten Speicherung von Verkehrsdaten zum Zwecke der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr geschaffen. Im Telekommunikationsgesetz wurde eine Pflicht für alle Telekommunikationsanbieter zur Speicherung von genau bezeichneten Verkehrsdaten mit Ausnahme der elektronischen Post eingeführt. Hinsichtlich der Speicherdauer wird zwischen den Standortdaten und den weiteren Verkehrsdaten differenziert. Die Speicherfrist für Standortdaten beträgt 4 Wochen. Für die übrigen Verkehrsdaten besteht eine Speicherfrist von 10 Wochen. Die Daten müssen unverzüglich nach Ablauf der Speicherfrist gelöscht werden. In der Strafprozessordnung wurde der Abruf dieser Daten auf schwere Straftaten beschränkt und mit einem Richtervorbehalt versehen.

Die vollständige Umsetzung des durch die Bundesnetzagentur zu erstellenden Anforderungskataloges hat bis zum 01.07.2017 zu erfolgen.

Die gesetzliche Verpflichtung beschreibt Art, Umfang und Dauer der zu speichernden Daten und die Zwecke, für die diese Daten mittels einer eigenständigen Eingriffsermächtigung angefordert werden können. In § 113c TKG ist neben dem Zugriff zu strafprozessualen Zwecken auch der Zugriff zu gefahrenabwehrenden Zwecken geregelt:

#### **§ 113c TKG Verwendung der Daten**

*(1) Die auf Grund des § 113b gespeicherten Daten dürfen [...]*

*2. an eine Gefahrenabwehrbehörde der Länder übermittelt werden, soweit diese die Übermittlung unter Berufung auf eine gesetzliche Bestimmung, die ihr eine Erhebung der in § 113b genannten Daten zur Abwehr einer konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für den Bestand des Bundes oder eines Landes erlaubt, verlangt;*

Damit ein rechtmäßiger Zugriff auf diese Daten erfolgen kann, bedarf es also einer fachgesetzlichen Ermächtigung, hier einer entsprechenden Bestimmung im Polizeigesetz NRW.

Nach vollständiger Umsetzung der o.a. Vorschrift steht zu erwarten, dass die bislang freiwillig von den Betreibern erhobenen und in unterschiedlicher Qualität und Quantität nach § 96 TKG gespeicherten Daten nicht mehr bzw. nicht mehr in vollem Umfang für die polizeiliche Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen werden. Insbesondere werden Standortdaten, wobei es richtigerweise 'Sendemast-Standortdaten' heißen muss, nicht mehr retrograd zur Verfügung gestellt werden, da sie bereits für die Strafverfolgung nicht mehr auf dieser Grundlage beauskunftet werden dürfen (siehe hierzu § 12 Abs. 1 Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung (EGStPO)). Hinzu kommt, dass es für die Beauskunftung der vollständig gespeicherten Verkehrsdaten aus § 113b TKG zukünftig auch Regelungen zur Entgegennahme und Beantwortung von Ersuchen außerhalb der Bürozeiten geben wird. Für den Bereich der freiwillig erhobenen Daten aus § 96 TKG ist eine solche Regelung nicht vorgesehen.

Gerade die vollständige und umgehende Beantwortung in zeitkritischen Gefahrenlagen ist jedoch nach Ansicht des LKA NRW oftmals lageentscheidend und lagelösend, so dass hierauf nicht verzichtet werden kann. Der rechtmäßige Zugriff auf diese Daten sollte aus Sicht des LKA NRW unbedingt im Polizeigesetz NRW geregelt sein. Dies würde eine entsprechende Ergänzung und Überarbeitung der §§ 20a und b PolG NRW erfordern.

### **3.6 Informationsarbeit und Schulungen für §§ 20a und b PolG NRW**

Die Experten berichten, dass die Informationen zu den §§ 20a und b PolG NRW über verschiedene Wege zu den Anwendern gelangen. Als Informationsquellen werden Schulungen, das Intranet und das Internet genannt. Außerdem gibt es auch die Möglichkeit, direkt beim LKA NRW mit der zuständigen Stelle im Sachgebiet 44 telefonisch Kontakt aufzunehmen, um sich dort beraten zu lassen.

Die in Rede stehenden Schulungs- bzw. Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der kriminalfachlichen IT, der Informations- und Kommunikationstechnik-Ermittlungsunterstützung und der Telekommunikationsüberwachung werden zentral beim Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW durchgeführt. Zielgruppen sind Sachbearbeiter des LKA NRW, des LZPD NRW und der Direktionen Kriminalität.

Die §§ 20a und b PolG NRW sind Bestandteil der Lehrgänge „TKÜ-Grundlagen – Einführungsfortbildung“ mit den Themen:

- ✓ rechtliche Voraussetzungen
- ✓ Link des Formularwesens zu den §§ 20a und b PolG NRW
- ✓ Ortungsmöglichkeiten im Mobilfunk
- ✓ Umgang mit Standortmitteilungen der Netzbetreiber
- ✓ praktische Übungen

Im Zusammenhang mit der Vorstellung des Telemedien- und des Telekommunikationsgesetzes werden die Voraussetzungen für die Verkehrs-, Bestands- und Nutzungsdatenabfragen vermittelt. Inhaltlich werden die §§ 20a und b PolG NRW im Zusammenhang mit den dazugehörigen Vorfeldmaßnahmen wie die Ermittlung von IP-Adressen oder Domaininhabern dargestellt. Die Schulungsplattform ist auf zwölf Teilnehmer pro Lehrgang begrenzt. Der Lehrgang wurde im Jahr 2015 fünf Mal, in 2016 sechs Mal gemäß Fortbildungserlass mit jeweils zwölf Teilnehmerplätzen pro Veranstaltung durchgeführt.

Für das Jahr 2017 erfolgt eine Änderung des Lehrgangs „TKÜ-Grundlagen – Einführungsfortbildung“. Zehn dreitägige Veranstaltungen werden angeboten, so dass 120 Teilnehmer beschult werden können.

Für Angehörige der Leitstellen und der Kriminalwachen wurde darüber hinaus im Rahmen eines Multiplikatorenkonzeptes das Modul „Cybercrime - Sicherungsangriff in ad hoc-Lagen für Multiplikatoren“ erstellt. Dieses Modul beinhaltet Maßnahmen nach den §§ 20a und b PolG NRW. Im November 2014 wurden zehn eintägige Multiplikatorenschulungen mit 120 angebotenen Teilnehmerplätzen durchgeführt. Den Teilnehmern wurden Schulungsunterlagen zur Durchführung der örtlichen Fortbildungsveranstaltungen in ihren Behörden zur Verfügung gestellt. In Kürze werden diese Inhalte auch in einem virtuellen Kursraum abrufbar sein.

Die Behörden wurden mit Verfügung des LAFP NRW vom 22.11.2016 angewiesen, noch bestehende Fortbildungsbedarfe u.a. zu diesem Modul bis zum 16.12.2016 zu melden. Auf Grundlage der Ergebnisse wird in 2017 ggf. eine Anpassung des Angebotsportfolios erforderlich.

Resultat der Onlinebefragung ist, dass 39,3% der Befragten einen Bedarf für Fortbildungen zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW angeben. In den Fokusgruppen wurde dieser Bedarf bestätigt, gerade in Bezug auf die technischen Begriffe und Möglichkeiten der Anwendung. Generell ist die Bewertung sowohl von Experten als auch von den Fokusgruppen, dass der Fortbildungsbedarf noch nicht abschließend gedeckt ist. Sowohl seitens der Experten als auch innerhalb der Fokusgruppe besteht die Wahrnehmung, dass das LAFP NRW in diesem Bereich zuletzt weniger Schulungen angeboten habe. In der Onlinebefragung nennen auch nur fünf Personen eine Fortbildung als Informationsquelle für die Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW. Insgesamt sind sowohl die Experten als auch die Teilnehmer der Fokusgruppe der Auffassung, dass nur sehr wenige Schulungsplätze vorhanden seien, so dass man nicht ohne weiteres oder sogar regelmäßig daran teilnehmen könne. Jedoch wurde aufgrund des eigentlichen inhaltlichen Erkenntnisinteresses dieser Studie das Fortbildungskonzept und dessen tatsächliche Umsetzung nicht näher untersucht, so dass diese Eindrücke nicht belegt, sondern lediglich als Anhalt für die Fortbildungsevaluation genommen werden können.

Neben dem Fortbildungsangebot gab es zur Einführung des Gesetzes zusätzlich Vorträge vom LKA NRW zur Anwendung des Gesetzes. Dabei verstanden sich jedoch weniger die DGL als Zielgruppe für diese Veranstaltungen, sondern eher die TKÜ-Koordinatoren und Vermisstensachbearbeiter.

Des Weiteren sind vom Sachgebiet 44 des LKA NRW im Intrapol Handlungsempfehlungen mit Schritt für Schritt-Anleitungen hinterlegt. Diese Handreichungen im Intrapol sind bei den Befragten generell bekannt, scheinen jedoch – auch aufgrund hoher Arbeitsbelastung – nicht konsequent genutzt zu werden. Auch wenn die Fachdienststelle im Sachgebiet 44 des LKA NRW von den Befragten als sehr hilfreich beschrieben wurde, so ist es aufgrund der Arbeitslast nach Rückmeldung aus den Fokusgruppen nicht immer möglich, die Anfragen zeitnah zu beantworten. Nach Rücksprache mit Experten des LKA wurde jedoch deutlich, dass die von den Anfragenden gegenüber dem Sachgebiet 44 bestehende Erwartungshaltung zum Teil über eine rein beratende Funktion hinausgeht. Aus der Onlinebefragung geht hervor, dass das Intrapol die Hauptinformationsquelle ist: Von 107 Personen, die Informationsquellen benannt haben, geben 61 an, dass sie das Intrapol nutzen, um sich über die Anwendung zu informieren.

Aus den Experteninterviews wurde deutlich, dass häufig nicht ganz klar ist, wer zu Schulungen entsendet wird sowie darüber hinaus ob und wie das vorhandene Wissen dann intern weitergegeben werden soll. Auch die Mitarbeiter der Polizeibehörden in den Fokusgruppen teilten mit, dass nicht klar sei, wie das Wissen innerhalb der Behörde transportiert werden sollte. Es wurde insgesamt jedoch deutlich, dass die Polizeibehörden dies sehr unterschiedlich handhaben. Als ein Ansatz wurde sowohl von den DGL als auch von den TKÜ-Koordinatoren diskutiert, dass kleinere interne Fortbildungen oder Treffen realisiert werden können, um das Wissen der TKÜ-Koordinatoren anderen Mitarbeitern zugänglich zu machen. Interne Schulungen zu dem Thema sind nicht in allen Behörden die Regel, was ein Hinweis darauf ist, dass die Fortbildung von Multiplikatoren durch die zentralen Fortbildungen beim LAFP nicht umfassend vorgesehen zu sein scheint. Das Fortbildungskonzept des LAFP stand jedoch nicht im Fokus dieser Evaluierung und kann somit nicht abschließend bewertet werden.

Es wurde auch angemerkt, dass zum Teil eine große Fluktuation der Mitarbeiter in den Behörden besteht und daher nicht immer alle auf dem neuesten Stand sein können. Zudem scheint nach Informationen der befragten Experten die Informationsweitergabe in großen Behörden besser zu funktionieren als in kleineren. In der Onlinebefragung geben 14 der 107 Personen, die Informationsquellen benannt haben, an, sich bei Kollegen in der eigenen Behörde informiert zu haben. Weitere wichtige Informationsquellen sind das Gesetz und seine Kommentierungen (15 Personen) und das Internet (12 Personen).

Es wurde weiterhin deutlich, dass sich die TKÜ-Koordinatoren technisch sehr gut auskennen, diese Informationen aber nicht immer bei den Entscheidern ankommen. Es wurden in den Fokusgruppen hierfür verschiedene Gründe genannt bzw. deutlich. Zum einen arbeiten die Organisationseinheiten getrennt voneinander: Die DGL der Leitstellen in der Direktion Gefahrenabwehr/Einsatz entscheiden über die Anwendung; die TKÜ-Koordinatoren sind zumeist in der Direktion Kriminalität in einer anderen Kriminalinspektion angesiedelt als die Vermisstenstellen. Zum anderen ist im Rahmen der Gefahrenabwehr zeitlich ein besonderer Druck vorhanden und die meisten Fälle treten nachts auf, wenn keine TKÜ-Koordinatoren anwesend sind, so dass diese nicht zur Rate gezogen werden können. In der Onlinebefragung geben 73,5% der Befragten an zu wissen, wo sie Informationen zur Anwendung

finden können und an wen sie sich bei Fragen wenden können. Dies wurde von den Experten des LKA NRW bestätigt.

### 3.7 Gesamtbewertung der §§ 20a und b PolG NRW

Insgesamt sehen alle im Rahmen dieser Studie Befragten eine hohe Wichtigkeit und einen hohen Nutzen der §§ 20a und b PolG NRW zur Gefahrenabwehr; jedoch gibt es auch Optimierungspotenziale (vgl. Kap. 4). Mehr als drei Viertel der online Befragten (9,3% sehr gut, 67,2% gut) sehen alles in allem, dass durch die §§ 20a und b PolG NRW die erforderlichen gesetzlichen Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr durch Abfrage der Telekommunikations- und Telemediendaten gegeben sind. Jedoch bewerten 19,3% der Befragten die gesetzlichen Möglichkeiten als schlecht und 4,2% als sehr schlecht. Zum überwiegenden Teil erachten die Befragten die §§ 20a und b PolG NRW also als geeignet, die Gefahrenabwehr effektiv zu unterstützen. Der relativ geringe Anteil an sehr guten Einschätzungen und die fast 20% negativen Bewertungen zeigen aber auch, dass Verbesserungen notwendig sind, um das Potenzial der gegebenen Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr umfänglich zu nutzen.

## 4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 4.1 Auswirkungen der §§ 20a und b PolG NRW

#### 4.1.1 Vergleich zur Generalklausel

**Vergleich der Inhalte.** Im Vergleich mit der Generalklausel § 8 PolG NRW sind die Vorschriften §§ 20a und b PolG NRW nicht mehr so einfach verständlich und viele technische Begriffe wurden eingebracht. Dies liegt zum Teil in der Natur der Sache, da die Generalklausel u.a. alle Aspekte der Gefahrenabwehr abdeckt, die nicht in spezifischen Vorschriften geregelt sind und somit eine generellere Formulierung hat. Die Entwicklung der §§ 20a und b PolG NRW war jedoch unabdingbar, da heute eine Abfrage unter der Generalklausel nicht mehr zulässig wäre. Für die als schwer verständlich kritisierten Begrifflichkeiten des §§ 20a und b PolG NRW gibt es zumindest teilweise Legaldefinitionen und Begründungen. Ein Teil der Problematik liegt aber in der Sache selbst: Im Bereich der Telekommunikation und Telemedien sind viele technische Begriffe erforderlich, um alle Aspekte korrekt zu benennen.

**Vergleich des Prozesses.** Der Prozess der Datenabfrage ist durch die Einführung der §§ 20a und b PolG NRW deutlich aufwändiger geworden. Der Verwaltungsaufwand hat sich erhöht und durch den Behördenleitervorbehalt ist auch das eigentliche Verfahren komplexer geworden. Es wird daher bemängelt, dass im Vergleich zur früheren Anwendung unter der Generalklausel ein erheblicher Zeitverlust in zeitkritischen Situationen entsteht. Gleichzeitig wurde von vielen Seiten eingebracht, dass einer Routineabfrage dieser Daten unter § 20a PolG NRW Einhalt geboten wurde und sie wieder verstärkt als „letztes Mittel“ angesehen wird. Dies ist auch unter Beachtung des nicht immer gegebenen Erfolgs bei der Anwendung der Maßnahmen ein wichtiger Aspekt. Für den § 20b PolG NRW kann auf Grundlage der gesammelten Informationen keine vergleichbare Aussage zur Anzahl der Anfragen vor und nach Einführung des § 20b PolG NRW getroffen werden.

**Vergleich Kosten und Nutzen.** Dieser Vergleich lässt sich nicht ohne weiteres ziehen, da aus der Zeit der Anwendung unter der Generalklausel keine Daten existieren. Auch gab es wesentliche technische Weiterentwicklungen in den letzten Jahren: Das Handy wurde durch das Smartphone ersetzt, welches v.a. internetbasierte Anwendungen der Nutzung, wie zum Beispiel Whats App, zulässt und so zwar mehr Recherchemöglichkeiten eröffnet, aber auch neue Probleme schafft (z.B. letzte Kommunikation kann bei SMS, nicht aber WhatsApp-Nachrichten ermittelt werden). Diese Entwicklung trägt dazu zu bei, dass der Vergleich von Kosten und Nutzen vor und nach Einführung des Gesetzes nicht möglich ist. Aus Erfahrungsberichten lässt sich jedoch ableiten, dass sich das Erlangen der Daten und auch das Feststellen des exakten Standortes vor Einführung des Gesetzes nicht einfacher gestaltete und von ähnlichen Hemmnissen geprägt war. Anders ist es in Bezug auf die Nutzung der Ortung, die früher mit der Software des privaten Anbieters möglich war. Dies ist jedoch unabhängig von der Einführung der §§ 20a und b PolG NRW und somit nicht direkter Gegenstand dieser Untersuchung.

Die Kosten der Abfragen wurden damals wie heute nach dem JVEG berechnet, so dass hier keine Änderungen entstanden sind.

#### **4.1.2 Umsetzungshürden und besondere Gelingensbedingungen**

Besondere Umsetzungshürden und Gelingensbedingungen sind vielfältig gegeben. An erster Stelle stehen bei den Gelingensbedingungen die Erreichbarkeit des Behördenleiters und die schnelle Abwicklung der Genehmigung der Maßnahme. Dies verläuft in den verschiedenen Behörden unterschiedlich optimal und wird zum Teil überhaupt nicht als Problem wahrgenommen. Gleichzeitig ist die Kritik ob des Zeitverlustes und der hoch angesetzten Anordnungscompetenz jedoch groß, so dass dies in vielen Behörden ein deutliches Problem darzustellen scheint.

Auch die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern ist durch verschiedene Probleme geprägt. Hier sind insbesondere die Vielzahl verschiedener Formulare, die unterschiedlich schnellen Rückantworten und je nach Art des Anbieters und der Daten die grundsätzliche Frage, ob die Daten überhaupt übermittelt werden, zu nennen. Eine besondere Gelingensbedingung scheint hier zu sein, einen motivierten und versierten Mitarbeiter beim Diensteanbieter zu erreichen, was vor allem außerhalb der Bürozeiten eine besondere Hürde ist.

Auch nachdem die vorhandenen Daten zugeliefert wurden, ist noch nicht sichergestellt, dass die Zielperson schnell angetroffen werden kann. Die Daten sind oft zu ungenau, müssen richtig interpretiert werden und in manchen Fällen sind die angefragten und gewünschten Informationen nicht vorhanden. Besondere Gelingensbedingung ist hier, dass möglichst viele zusätzliche Informationen z.B. in Form von Kontaktadressen vorliegen, damit die Daten optimal ausgewertet und genutzt werden können.

In Bezug auf den § 20b PolG NRW sind die Probleme im Prozess etwas anders gelagert. Zentrales Problem ist hier, überhaupt einen IMSI-Catcher einsetzen zu können und diesen auch möglichst in der Nähe des zu suchenden Standortes zu haben. Außerdem werden IMSI- oder weitere Informationen zur Person benötigt, damit die Daten genutzt werden können. Somit ist eine Vorabrecherche und Anfrage beim jeweiligen Diensteanbieter notwendig.



Können die Daten wie gewünscht genutzt werden, ist auch dies nicht der Garant zum direkten Erfolg. Viele verschiedene Einflüsse tragen zum Auffinden der Person bei und sind zumeist nicht einzeln auf nur eine Maßnahme zu beziehen.

#### **4.1.3 Intendierte Wirkungen**

Die intendierte Wirkung der §§ 20a und b PolG NRW ist es, den rechtlichen Handlungsrahmen für Datenabfragen zum Zwecke der Gefahrenabwehr zu schaffen und so die Gefahrenabwehr zu optimieren. In Kapitel 3 ist ausführlich beschrieben, dass der rechtliche Handlungsrahmen durch das Gesetz grundsätzlich gegeben ist, in der Praxis jedoch Probleme auftreten. Diese reichen von Problemen der Auslegung des Gesetzes über den damit verbundenen administrativen Aufwand bis hin zur Verarbeitung und damit effektiven Nutzung der Daten (vgl. nachfolgende Empfehlungen zu den drängendsten Problemen).

Im Falle des IMSI-Catchers kann sich insbesondere die eingeschränkte Verfügbarkeit dieser technischen Möglichkeit als Hindernis darstellen. Dies bedeutet, dass der prinzipiell gegebene rechtliche Handlungsrahmen in der Praxis bislang nicht umfänglich ausgeschöpft werden kann.

#### **4.1.4 Nicht-intendierte positive wie negative Nebeneffekte**

Ein nicht-intendierter, aber durchaus positiver Nebeneffekt ist die oftmals berichtete Verringerung der Anfragen im Vergleich zur Generalklausel, die auf den Behördenleitervorbehalt und der Vorgabe der Maßnahme als „letztes Mittel“, zurückgeführt wird. Wie bereits beschrieben, kann diese subjektive Wahrnehmung zwar nicht mit Daten unterlegt werden. Dennoch erscheint es positiv, dass die Befragten für die Bedeutung dieser Datenabfragen offensichtlich sensibilisiert wurden und sorgsam damit umgehen.

Ein nicht-intendierter negativer Nebeneffekt ist, dass der Prozess in mancher Wahrnehmung zu sehr verkompliziert wurde und dadurch die gegebenen Möglichkeiten nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Ein weiterer nicht-intendierter negativer Effekt wird durch die Anwendung der Unterrichtungspflicht ausgelöst. In den meisten Fällen im Bereich der Gefahrenabwehr wird davon ausgegangen, dass die Zielpersonen in Kenntnis der technischen polizeilichen Möglichkeiten künftig entsprechende Vorkehrungen treffen (z.B. Nutzung von neuen SIM-Karten, Nichtmitführen des Telefons) und somit durch die Maßnahme nicht mehr erfolgreich geortet werden können.

Weitere nicht-intendierte Effekte wurden durch die Analyse nicht aufgedeckt.

## 4.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für § 20a PolG NRW

### 4.2.1 Verständlichkeit und Klarheit der Anwendung

Der Gesetzestext bedarf ob seiner vielen Fachbegriffe eines hohen Beschulungsaufwandes zur vollen Ausschöpfung der Möglichkeiten, die diese Vorschriften bieten. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.1, S. 15ff.)*

**Empfehlung 1<sup>20</sup>:** Um die Möglichkeiten des § 20a PolG NRW vollständig ausnutzen zu können – zum einen in Bezug auf die Nutzung aller prinzipiell möglichen Datenabfragen und zum anderen in Bezug auf die möglichen Anwendungsfälle – sind intensivere Schulungen notwendig. Insbesondere auch da sich in diesem Themenfeld immer wieder technische Neuerungen und schnelle Änderungen im Nutzungsverhalten abzeichnen, die eine regelmäßige Auffrischung des Wissens erforderlich machen.

**Empfehlung 2:** Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Funktionsträgern erscheint verbesserungsfähig: Über technisches Wissen verfügen die TKÜ-Koordinatoren, dieses wird aber häufig nicht in Anspruch genommen. Daher sollte eine systematischere und engere Einbindung dieser geprüft werden sowie insgesamt auch eine engere Zusammenarbeit der Beteiligten innerhalb einer Behörde bzw. interne Schulungen durch TKÜ-Koordinatoren.

Im Hinblick auf den **Gefahrenbegriff** „hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leben, Gesundheit oder Freiheit“ bzw. im Hinblick auf den Begriff der gemeinen Gefahr bestehen bei einem Teil der Befragten nach wie vor Unklarheiten und dementsprechend ist Handlungsbedarf gegeben. Die Anwendung erfolgt vor allem im Bereich der Suizidenten und der Vermissten, die übrigen Anwendungsfelder scheinen in der Breite nicht bekannt zu sein und werden oftmals eher im Bereich der Strafverfolgung verortet. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.1, S. 15ff.)* **Empfehlung 1** zur Intensivierung der Schulungen gilt daher auch hier.

### 4.2.2 Prozessumsetzung innerhalb der Behörden

Mit dem **Behördenleitervorbehalt** besteht in großen Teilen der befragten Gruppen hohe Unzufriedenheit. Die Anordnungsbefugnis wird als zu hoch angesiedelt und impraktikabel in den Nachtzeiten angesehen. Der Prozess nehme zu viel Zeit ein in Fällen, die oftmals durch Gefahr im Verzug gekennzeichnet sei. Die gesetzlich geforderte Entscheidung durch den Behördenleiter wird in vielen Fällen nicht erreicht, da sie oftmals an Vertreter delegiert wird. Zudem würden in vielen anderen Einsatzlagen auf einem niedrigeren Level tiefer in die Grundrechte eingreifende Entscheidungen getroffen, so dass der Vorbehalt von den Befragten nicht nachvollzogen werden kann. Generell wird das Vier-Augen-Prinzip begrüßt, aber dies sollte durch eine Person gewährleistet werden, die auch nachts im Dienst und fachlich mit den jeweiligen Sachverhalten vertraut ist. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.2, S. 21ff.)*

<sup>20</sup> Sämtliche Empfehlungen resultieren ausschließlich aus den Evaluierungsbefunden und sind nicht als Empfehlungen der Landesregierung zu werten. Einige der Empfehlungen wurden nach wahrgenommener Schwere der Problematik und Handlungsnotwendigkeit resultierend aus der Analyse als prioritär eingestuft und dementsprechend kenntlich gemacht. Prioritär heißt, diese Empfehlungen sollten vorrangig bearbeitet werden.

**Empfehlung 3: (Priorität)** Es sollten die verschiedenen Möglichkeiten zur Vereinfachung des Vorgehens bei gleichzeitiger Einbindung eines Mitarbeiters des höheren Dienstes abgewogen und geprüft werden. Notwendig dafür erscheint allerdings eine Gesetzesänderung. Im Rahmen der Evaluierung wurden hierzu folgende inhaltliche Vorschläge eingebracht:

- ✓ Verbesserung der behördeninternen Kommunikation und Organisation (Vertretungsregeln behördenintern klarer fixieren und kommunizieren)
- ✓ Zur Nachtzeit hierarchisch tiefere/andere Anordnungskompetenz
- ✓ Für Vermisste und Suizidenten hierarchisch tiefere Anordnungskompetenz; für Amokandrohungen Behördenleitervorbehalt belassen
- ✓ Generelle Anordnungskompetenz beim DGL der Leitstelle
- ✓ Einbindung der DGL der § 4-Behörden (Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Münster, Köln)

Eine zusätzlich flankierende Maßnahme könnte sein, eine regelmäßige (z.B. monatliche) Berichterstattung an Behördenleiter einzubringen, um die Entwicklung der Anfragen innerhalb der Behörde im Blick zu behalten und bei Bedarf gegenzusteuern. Eine Umsetzung der Empfehlung 3 ist nur mit einer Gesetzesänderung möglich.

Die **technische Ausstattung** in Form von schnellen und modernen Rechnern wird von vielen Befragten als Voraussetzung für die effiziente Bearbeitung der Maßnahmen gesehen. Auch wird die vorhandene Software als nicht einfach zu handhaben empfunden und es wird daher auch auf frei zugängliche Software im Internet zugegriffen. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.2, S. 21ff.)

**Empfehlung 4:** Es sollte geprüft werden, ob die Computerinfrastruktur der Polizei bezüglich der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW sinnvoll ergänzt werden kann, um technische Hemmnisse bei der Durchführung der Maßnahme zu reduzieren.

Mit Blick auf die Ausstattung werden die gegenwärtig im Prozess der Anwendung des § 20a PolG NRW für die Datenabfrage eingesetzten Formulare, polizeieigene Formulare und die SharePoint-Erfassung als überarbeitungsbedürftig bemängelt. Dies führe u.a. zu Falscheingaben. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.2, S. 21ff.)

**Empfehlung 5: (Priorität)** Die bestehenden Formulare und die SharePoint-Erfassung sollten entsprechend der derzeitigen Rahmenbedingungen und Gegebenheiten aktualisiert und so klar und eindeutig wie möglich gestaltet werden. Es bietet sich an, in diesen Prozess die späteren Anwender einzubeziehen, um eine bestmögliche Handhabbarkeit und Verständlichkeit zu sichern.

Die **Unterrichtungspflicht** wird als wichtig angesehen, ist aber in den meisten Fällen nicht praktikabel, da dadurch eine Einschränkung zukünftiger Erfolge erwartet wird. Generell ist im Gesetz vorgesehen, dass die Unterrichtungspflicht unter bestimmten Voraussetzungen zurückgestellt werden kann, so dass kein akuter Handlungsbedarf besteht. Um den bürokratischen Prozess zu verschlanken, könnte man aber auch hier eine generelle Gesetzesänderung anstreben, indem beispielsweise stärker ausdifferenziert wird, in welchen Fällen eine Unterrichtung erfolgen muss bzw. verzichtbar ist. Ausgangspunkt einer solchen Differenzierung sollte die Anzahl der jeweils Betroffenen und damit der

zu Unterrichtenden sein. Des Weiteren sollte erwogen werden, die Inhalte aus § 17 Absatz 5 PolG NRW im Wortlaut in den Gesetzestext zu übernehmen, um die Verständlichkeit zu erhöhen. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.2, S. 21ff.)*

#### 4.2.3 Zusammenarbeit mit Diensteanbietern

Die **Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern** kann auf verschiedenen Ebenen verbessert werden. Ein gravierendes Problem sind die vielfältigen und veralteten bzw. nicht mehr praktikablen Formulare. Da dies auf Länderebene nicht geändert werden kann, sollte hier auf Bundesebene eine Verbesserung angestrebt werden. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.3, S. 28ff.)*

**Empfehlung 6:** Es sollten Möglichkeiten eruiert werden, wie die Formulare gemeinsam mit den Diensteanbietern überarbeitet und in ein einheitliches Format gebracht werden können.

**Innerhalb der Bürozeiten** sind die meisten Diensteanbieter gut zu erreichen und liefern zeitnah die gewünschten Daten. Während der Bürozeiten besteht am ehesten noch ein Problem mit den Anbietern sozialer Medien, bei denen Kontaktwege nicht bekannt sind und einheitliche Regelungen insbesondere mit Anbietern aus dem Ausland nicht vorhanden sind. Es gilt zu beachten, dass Anfragen in diesem Bereich zukünftig weiter zunehmen werden. Die Frage ist, in wie weit ein Mitarbeiter in einer Behörde, der nur selten mit den verschiedenen Diensteanbietern in Kontakt ist, diese Vielzahl an Informationen abrufen und richtig anwenden kann. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.3, S. 28ff.)*

**Empfehlung 7: (Priorität)** Wissen um funktionierende Kontaktmöglichkeiten mit sozialen Medien sollte innerhalb der Behörden verfügbar gemacht oder aufgrund der Vielzahl der möglichen Kontaktpersonen und -wege zentral geregelt werden (z.B. zentrale Ansprechstelle zur Bearbeitung der Anfragen).

**Außerhalb der Bürozeiten** liegt ein Hauptproblem in der Kontaktaufnahme mit und Datenlieferung durch die Diensteanbieter. Einige Daten werden gar nicht geliefert und viele erst mit großem Zeitverzug. Oft ist mit Blick auf den Erfolg einer Abfrage Zufall im Spiel. Da Diensteanbieter durch das Gesetz zwar zu einer unverzüglichen Datenübergabe verpflichtet sind, für die anfragende Stelle die wirklichen Gründe des Verzugs aber in der Regel unklar bleiben, sind hier keinerlei rechtliche Möglichkeiten gegeben. *(Siehe Ergebnisse, Kap. 3.3.3, S. 28ff.)*

**Empfehlung 8: (Priorität)** Es sollte eine klare, verbindliche Regelung und Verpflichtung der Diensteanbieter angestrebt werden, so dass alle Datenarten auch zur Nachtzeit geliefert werden. Eine entsprechende Entschädigung bzw. Auswirkungen insbesondere auch für kleinere Anbieter müssten bedacht werden.<sup>21</sup>

Die Einblicke in die Praxis zeigen, dass der **Nutzen der Daten** oft nicht zufriedenstellend ist. Viele Umsetzungsprobleme erschweren das Auffinden der Zielperson oder machen es unmöglich. Die meisten dieser Probleme hängen mit der Ungenauigkeit der Datenabfrage von Funkmastendaten zusammen. So sind die Versuche der Standortbestimmung oft erfolglos und rechtfertigen nicht den

<sup>21</sup> Eine solche Verpflichtung könnte zur Folge haben, dass auch sehr kleine Foren im Internet (die in vielen Internetseiten enthalten sind) einen 24 Stunden-Dienst vorhalten müssten, was für kleine Anbieter nicht leistbar ist.

hohen administrativen Aufwand. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund problematisch, dass selbst Privatpersonen oftmals über exaktere Ortungsmöglichkeiten verfügen. (Siehe Ergebnisse, Kap. 0, S. 31ff.)

**Empfehlung 9:** Es sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten zur exakteren Standortbestimmungen, z.B. durch GPS oder vermehrte Peilungen durch den IMSI-Catcher, bestehen. Deren Nutzen sollte in Zusammenhang mit den daraus ggf. erforderlich werdenden ergänzenden gesetzlichen Bestimmungen erörtert werden, um eine praktikable, datenschutzkonforme und zugleich nützliche Lösung zu erarbeiten.

#### 4.2.4 Zukunftsfähigkeit

Mit Blick auf erwartbare **zukünftige Entwicklungen** gibt es bezüglich § 20a PolG NRW viele Bereiche, die im Blick ~~halten~~ zu halten sind; aktuell erscheint es vorrangig, sich auf eine effiziente Nutzung der gegebenen Handlungsmöglichkeiten zu fokussieren. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.5, S. 37ff.)

§ 113c TKG bietet für den Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich die Möglichkeit des Zugriffs auf Daten, sofern die Erhebung der in § 113b TKG genannten Daten in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen ist; dies ist im PolG NRW derzeit nicht realisiert. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.5, S. 37ff.)

**Empfehlung 10: (Priorität)** § 20a PolG NRW sollte dahingehend überprüft werden, dass alle grundsätzlich für den Bereich der Gefahrenabwehr nach TKG abrufbaren Datenarten enthalten sind und damit seitens der Polizei ein rechtmäßiger Zugriff ermöglicht wird.

### 4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für § 20b PolG NRW

§ 20b PolG NRW ist in seiner Formulierung überwiegend klar und verständlich. Da § 20b PolG NRW jedoch auf den § 20a PolG NRW verweist, sind viele Probleme in der **Verständlichkeit** des § 20a PolG NRW auch für den Anwendungsbereich von § 20b PolG NRW bedeutsam. Die einsetzbaren, in § 20b PolG NRW genannten „technischen Mittel“ sind für viele Beteiligte nicht konkret genug erklärt und tragen unter Umständen dazu bei, dass der § 20b PolG NRW nicht in allen potenziell relevanten Fällen angewandt wird, obwohl dadurch – sofern ein IMSI-Catcher verfügbar ist – metergenaue Standortbestimmungen möglich sind.<sup>22</sup> Deshalb gelten **die Empfehlungen 1 und 2** auch für den § 20b PolG NRW. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.4.1, S. 34ff.)

Gleiches gilt für den Behördenleitervorbehalt, der im Kontext von § 20b PolG NRW genauso kritisiert wird wie im Kontext von § 20a PolG NRW. Also ist auch **Empfehlung 3** hier gültig. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.4.2, S. 35ff.)

Die **technische und personelle Ausstattung** ist im Bereich der Nutzung des IMSI-Catchers unter § 20b PolG NRW das größte Problem. Die Verfügbarkeit des IMSI-Catchers ist oft nicht gegeben und die Befragten sind der Auffassung, dass zu wenige Personen in diesem Bereich arbeiten. Zudem gibt es keinen Bereitschafts- und Nachtdienst, also zu Zeiten, zu denen ebenfalls Einsätze nötig wären. Hier scheinen bereits Verbesserungen initiiert zu sein, z.B. durch die Anschaffung eines zweiten Gerätes,

<sup>22</sup> Es bleibt jedoch zu klären, ob der IMSI-Catcher ein praktikables Mittel ist, um flächendeckend den von allen Seiten genannten Mangel an genauen Standortdaten zu beheben.

die Aufstockung des Personals und die Einführung von Bereitschafts- und Nachtdiensten. Dies ist sehr begrüßenswert, da sonst die Nützlichkeit des IMSI-Catchers im Rahmen der Gefahrenabwehr nur unzureichend ausgeschöpft werden kann. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.4.2, S. 35ff.)

**Empfehlung 11:** Die Entwicklung der Ausstattung mit technischen und personellen Ressourcen sollte im Blick behalten werden. Es sollte überprüft werden, ob nach Anschaffung eines zusätzlichen Gerätes und Aufstockung des Personals die beschriebenen Probleme behoben sind. (Siehe Ergebnisse, Kap. 0, S.31ff.)

Mit Blick auf die **Zukunftsfähigkeit** müssen nicht nur die technischen Möglichkeiten, sondern ebenso die Formulierungen im Gesetzestext eine ausreichende Offenheit gewährleisten, um technische Neuerungen und die daraus resultierenden Möglichkeiten der Datengenerierung mit eigenen technischen Mitteln abzudecken. So besteht beispielsweise derzeit zwar seitens der Polizei die Möglichkeit, Daten über Verbindungen in öffentlich zugänglichen Netzwerken zu generieren, ihr Einsatz zur Gefahrenabwehr ist aber in §20b PolG NRW nicht geregelt. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.5, S. 37ff.)

**Empfehlung 12: (Priorität)** Die Formulierung des § 20b PolG NRW sollte dahingehend auf Vollständigkeit geprüft werden, dass die derzeit bestehenden und künftig erwartbaren Möglichkeiten zur Datenabfrage mit eigenen technischen Mitteln umfassend abgedeckt sind.

#### 4.4 Weitere Schlussfolgerungen und Empfehlungen für §§ 20a und b PolG NRW

Das Sachgebiet 44 des LKA NRW berät und unterstützt die Polizei NRW bei der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW. Im Rahmen der Evaluation zeigte sich, dass seitens der Polizei diese **Beratung und Unterstützung** sehr wertgeschätzt wird, da in vielen Bereichen der Anwendung und Umsetzung Unsicherheiten bestehen. Angesichts der aktuellen personellen Ausstattung des Sachgebiets 44 sei es jedoch nicht möglich, in der Praxis allen Unterstützungs- und Beratungsanfragen in der gewünschten Tiefe nachzukommen. (Siehe Ergebnisse, Kap. 3.6, S. 40ff.)

**Empfehlung 13: (Priorität)** Angesichts der wichtigen Funktion des Sachgebiets 44 bei der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW und deren Bedeutung für eine erfolgreiche Gefahrenabwehr sollte die personelle Ausstattung des Sachgebietes geprüft werden. Dabei sollte auch geprüft werden, ob ggf. eine Erweiterung und Präzisierung des innerpolizeilichen Beratungsauftrags erforderlich ist.

Kommunikationsnetze dienen nicht nur dem Austausch von Daten und Informationen, sondern sie können auch zur Durchführung von Angriffen missbraucht werden. Daher erscheint es notwendig, auch für die **Unterbindung bzw. Unterbrechung von Kommunikation** in Gefahrenlagen normenklare rechtliche Grundlagen zu schaffen. (Siehe Ergebnisse, Kap. 4.1.3, S. 45ff.)

**Empfehlung 14:** Es sollte geprüft werden, ob und wenn ja wie eine normenklare Konkretisierung der Unterbindung bzw. Unterbrechung von Kommunikation in den §§ 20a und b PolG NRW umgesetzt werden kann. Hierbei sind Einsatzzweck, Umfang, rechtliche Zulässigkeit und Anordnungsbefugnis klar zu benennen. Eine Prüfung der Umsetzung in anderen Bundesländern kann hierfür hilfreiche Hinweise erbringen.

---

## 5 Anlagen

## 5.1 Datenerhebungsplan mit Evaluationsfragen

	Erkenntnisinteresse	übergeordnete Fragestellung	Detailfragen	Methode
Frage 1	Sind die Gesetzesauslegung und der Anwendungsbereich klar?	Sind alle Begrifflichkeiten verständlich?	Sind insbesondere die Begriffe "hohe Wahrscheinlichkeit", "gemeine Gefahr" und die verschiedenen Datenarten klar definiert?	Fokusgruppen, Experten
Frage 2		Können alle Beteiligten die Fallgruppen identifizieren und differenzieren?	Ist allen Beteiligten bekannt, unter welchen Voraussetzungen die §§ 20a und b PolG NRW angewendet werden dürfen?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
Frage 3			Gibt es Fallgestaltungen bzw. Maßnahmen, die derzeit nicht von §§ 20a und b PolG NRW erfasst werden, für die aber ein hoher (Umsetzungs-)Bedarf besteht?	Fokusgruppen, Experten
Frage 4		Verständlichkeit der §§ 20a,b PolG NRW	Bestehen Probleme in der Verständlichkeit des Gesetztextes der §§ 20a und b PolG NRW? Falls ja, welche?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
Frage 5		Sind Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar?	Wissen die an einem Fall beteiligten Mitarbeiter der Polizeibehörden, wie sie im Falle der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW vorgehen müssen?	Fokusgruppen, Online-FB
Frage 6			Gibt es Fallgruppen, bei denen die Anwendbarkeit der §§ 20a und b PolG NRW unklar ist? Bestehen Unsicherheiten?	Fokusgruppen, Experten
Frage 7		Wie wird zu den §§ 20a,b PolG NRW informiert und weitergebildet?	Gibt es Schulungen oder sind die §§ 20a und b PolG NRW Bestandteil von Schulungen?	Fokusgruppen, Experten
Frage 8			Wird anderweitig über die Anwendbarkeit der §§ 20a und b PolG NRW informiert?	Fokusgruppen, Experten
Frage 9			Wer nimmt an Schulungen teil oder wird informiert?	Fokusgruppen, Experten



<b>Frage 10</b>			Besteht aus Sicht der Beteiligten ein weiterer Informations- oder Schulungsbedarf zu den §§ 20a und b PolG NRW?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 11</b>	Wie ist der neue Anwendungsprozess seit Einführung der §§ 20a und b PolG NRW im Vergleich zur vorherigen Umsetzung unter der Generalklausel §8 zu bewerten?	Wie ist der Behördenleitervorbehalt zu bewerten?	Wie sind die Erfahrungen mit der Umsetzung des Behördenleitervorbehaltes? (z.B. Erreichbarkeit)	Fokusgruppen, Online-FB
<b>Frage 12</b>			Gibt es sinnvolle Alternativen/Verbesserungsvorschläge zur jetzigen Anwendung des Behördenleitervorbehalts? (z.B. DGL der §4-Behörde)	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 13</b>		Ist die technische Ausstattung zur Anwendung der §§ 20a,b PolG NRW angemessen?	Welche Ausstattung ist erforderlich? Ist die Ausstattung zur Umsetzung von Maßnahmen gemäß §§ 20a und b PolG NRW in allen Behörden vorhanden?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 14</b>			Welche technischen Problemen treten bei der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW auf?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 15</b>			Welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es in der technischen Ausstattung zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW aus Ihrer Sicht?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 16</b>		Wie ist die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern zu bewerten?	Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern innerhalb der Bürozeiten bei der Umsetzung der §§ 20a und b PolG NRW?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 17</b>			Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern außerhalb der Bürozeiten bei der Umsetzung der §§ 20a und b PolG NRW?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 18</b>			Bei welchen Daten und/oder Diensteanbietern liegen besondere Hemmnisse oder Probleme vor in der Umsetzung der §§ 20a und b PolG NRW?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB

Frage 19			Wie wird bei ausländischen Diensteanbietern vorgegangen? Gibt es besondere Hemmnisse?	Experten
Frage 20			Wie lange dauert es im Schnitt von der Datenabfrage bis Daten vorliegen? (Bürozeiten vs. Nacht und Wochenende)	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
Frage 21			Ist dies zeitlich angemessen?	Fokusgruppen, Experten
Frage 22			Werden bei einer Anfrage die gewünschten Daten im Regelfall erhalten?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
Frage 23			Was sind Fälle in denen keine Daten erhalten wurden?	Fokusgruppen, Experten
Frage 24			Werden weniger Daten angefragt als benötigt und möglich wären?	Fokusgruppen, Experten
Frage 25			Wenn ja, aus welchen Gründen?	Fokusgruppen, Experten
Frage 26		Erfüllen die Daten den gewünschten Nutzen?	Konnten die Daten für die Einleitung weiterer polizeilicher Maßnahmen genutzt werden? (Unterscheidung nach Daten)	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
Frage 27			Wenn nein, warum nicht?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
Frage 28			Konnte durch die Nutzung der Daten eine unmittelbare Gefahr abgewehrt werden?	Fokusgruppen, Experten, Statistiken
Frage 29			Konnte der Einsatz von §§ 20a und b PolG NRW mittelbar zur Gefahrenabwehr/ Schadensabwendung beitragen?	Fokusgruppen, Experten, Statistiken

<b>Frage 30</b>			Welche Ergebnisse würden Sie als erfolgreichen Einsatz der §§ 20a und b PolG NRW bewerten?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 31</b>			Für welche der verschiedenen Fallgruppen erscheinen die §§ 20a und b PolG NRW besonders geeignet? Für welche weniger?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 32</b>		Wie sind die abfragbaren Daten zu bewerten?	Gibt es weitere Daten, deren Abruf hilfreich wäre?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 33</b>		Gibt es besondere Hürden im Prozess? Wo besteht Optimierungsbedarf?	Wo werden heute Vorteile des Prozesses gesehen; auch im Vergleich zur Umsetzung unter der Generalklausel?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 34</b>			Gibt es besondere Probleme im Prozess?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 35</b>			Welche Möglichkeiten werden zur Optimierung des Prozessablaufs gesehen?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 36</b>			Gibt es Unterschiede in der Handhabung der Prozesse durch verschiedene Behörden? (z.B. bedingt durch Größe, Fallhäufigkeit etc.)	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 37</b>			Ist das Gesetz an die Rahmenbedingungen in NRW angepasst (Polizeistruktur, Gefahrenbedrohung)? Welche Optimierungspotenziale gibt es?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 38</b>		Wie ist die Unterrichtungspflicht zu bewerten?	Wie bewerten Sie allgemein die im Gesetz festgeschriebene Unterrichtungspflicht?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 39</b>			In welchen Fallkonstellationen ist eine Unterrichtungspflicht sinnvoll/ zielführend?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 40</b>			In welchen Fallkonstellationen ist eine Unterrichtungspflicht nicht sinnvoll/ zielführend?	Fokusgruppen, Experten

<b>Frage 41</b>			Gibt es Konstellationen in denen die Unterrichtspflicht die Polizeiarbeit erschwert?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 42</b>			Werden Alternativen vorgeschlagen?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 43</b>		Ist die Erhebung und Auswertung der Daten zu den einzelnen Maßnahmen/Fällen funktional und ausreichend?	Welche Erhebungen finden statt? Wer ist für die Erhebung, statistische Erfassung und Auswertung welcher Daten zuständig?	Experten, Statistiken
<b>Frage 44</b>			Zu welchem Zweck werden die Daten erhoben und genutzt?	Experten
<b>Frage 45</b>			Inwieweit werden die Daten ausgewertet?	Experten, Statistiken
<b>Frage 46</b>		Stehen die Kosten im angemessenen Verhältnis zum Nutzen?	Welche Kosten fallen bei der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW an?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 47</b>			Haben sich die Kosten im Vergleich zur Abfrage unter der Generalklausel verändert?	Experten
<b>Frage 48</b>			Wie hoch ist der Nutzen der Datenabfrage?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 49</b>			Hat sich der Nutzen im Vergleich zur Abfrage unter Generalklausel verändert?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 50</b>			Ist aus Sicht der Beteiligten das Verhältnis von Kosten und Nutzen angemessen?	Experten
<b>Frage 51</b>	Werden die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht?	Wurde die vom Verfassungsgericht festgestellte Lücke geschlossen?	Besteht nun Normenklarheit hinsichtlich der Eingriffsermächtigung?	Experten
<b>Frage 52</b>			Wurde die Polizei in die Lage versetzt den umfassenden Schutz durch Ortung von Vermissten, Suizidenten, Kindern und hilflosen Personen, zu gewährleisten und drohende Straftaten zu verhindern?	Statistiken, Online-FB

<b>Frage 53</b>		Inwiefern haben sich die Handlungsmöglichkeiten geändert?	Gibt es zusätzliche Handlungsmöglichkeiten im Vergleich zur Nutzung der Generalklausel in § 8 PolG NRW?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 54</b>			Können nun Daten erfolgreich angefragt werden, die zuvor verweigert wurden?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 55</b>			Gibt es Einschränkungen durch das Gesetz im Vergleich zur Nutzung der Generalklausel in § 8 PolG NRW?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 56</b>	Welche zukünftigen Entwicklungen betreffen die §§ 20a und b PolG NRW?	Wie zeitgemäß sind die §§ 20a und b PolG NRW?	Sind die §§ 20a und b PolG NRW mittel- bis langfristig zeitgemäß?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 57</b>			Welche Anpassungen müssten vorgenommen werden, damit die §§ 20a und b PolG NRW zeitgemäß bleiben?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB
<b>Frage 58</b>		Wie ist der Umgang mit technischen Neuerungen?	Welche Herausforderungen stellen sich im Umgang mit neuen technischen Entwicklungen (z.B. Internetverbindungen über Hotspots etc.)? Gibt es Möglichkeiten der Anpassung?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 59</b>			Welche Abfragemöglichkeiten bestehen bei Kommunikation über sozialen Medien?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 60</b>			Wie gestaltet sich der Abfrage-Prozess bei Kommunikation über sozialen Medien?	Fokusgruppen, Experten
<b>Frage 61</b>			Welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es im Umgang mit neuen Kommunikationsmitteln?	Fokusgruppen, Experten, Online-FB

## 5.2 Onlinefragebogen

### **Herzlich Willkommen bei der Befragung zur Evaluierung der §§ 20a und b Polizeigesetz NRW!**

Die §§ 20a und b PolG NRW wurden im Jahr 2013 in das PolG NRW eingefügt. Die Polizei soll in die Lage versetzt werden, den umfassenden Schutz durch Ortung von Vermissten, Suizidenten, Kindern und hilflosen Personen, zu gewährleisten und zugleich drohende Straftaten zu verhindern.

Ziel dieser im Gesetz festgeschriebenen Evaluation (§ 20a Absatz 7 Satz 1 PolG NRW und § 20b Satz 5 PolG NRW in Verbindung mit § 20a Absatz 7 PolG NRW) ist es, „die Auswirkungen, dieser Vorschrift und die praktische Anwendung [...] nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen“ zu prüfen.

Dem Evaluationsteam gehören Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW, des Landeskriminalamtes NRW (Sachgebiete 44.1 und 44.2 für Telekommunikationsüberwachung und Auswertung von Verkehrsdaten sowie Zentralstelle Evaluation ZEVA als Sachgebiet 32.3) sowie zwei Wissenschaftlerinnen der CEval GmbH an. Wichtiges Instrument zur Datenerhebung im Rahmen der Studie ist dieser Online-Fragebogen. Die Ergebnisse dieser Befragung werden insbesondere zur Analyse der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW in der polizeilichen Praxis genutzt.

Ihre Antworten auf die Fragen des Fragebogens werden entsprechend dem Bundesdatenschutzgesetz und einem eigens hierfür entwickelten Datenschutzkonzept vertraulich behandelt, anonymisiert ausgewertet und keinen Dritten zugänglich gemacht.

Bitte nutzen Sie zur Navigation durch den Fragebogen ausschließlich die "Weiter"- und "Zurück"-Buttons des Fragebogens.

Falls Fragen oder Probleme beim Ausfüllen des Online-Formulars auftreten, wenden Sie sich bitte an die Koordinatorin der Befragung, Frau Dr. Cornelia Römling ([c.roemling@ceval.de](mailto:c.roemling@ceval.de), Tel.: +49(0)681 / 302-2332), oder nutzen Sie das Kommentarfeld am Ende des Fragebogens.

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung an der Evaluation!

Ihr Team der CEval GmbH

Nr.	Für wen?	Fragen Online-Befragung zur Evaluierung der §§ 20a und b PolG NRW	Antwortkategorien
1	alle	<b>Zu welcher Vergleichsgruppe gehört Ihre Polizei-/Landratsbehörde?</b>	1-8 (Wird mit einer Auflistung der zu einer Vergleichsgruppe zugehörigen Behörden dargestellt.)
4	alle	<b>Haben Sie seit Einführung des Gesetzes im Juli 2013 schon einmal eine oder mehrere der folgenden Aktivitäten im Rahmen der Anwendung des § 20a PolG NRW durchgeführt?</b> (Mehrfachnennung möglich)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einholung der Behördenleiteranordnung</li> <li>- Erteilung der Genehmigung i.V. des Behördenleiters</li> <li>- Einholung der Bestandsdaten gem. § 20a I Nr. 1 PolG NRW</li> <li>- Einholung der Verkehrsdaten / Standortdaten gem. § 20a I Nr. 2 PolG NRW</li> <li>- Einholung der Nutzungsdaten gem. § 20a I Nr. 3 PolG NRW</li> <li>- telefonische Abklärung mit Diensteanbieter</li> <li>- Auswertung der Daten</li> <li>- Eingabe von statistischen Daten</li> <li>- Abrechnung von Maßnahmen</li> <li>- Sonstiges, und zwar: Freitext (ohne Häufigkeit)</li> <li>- Nein</li> </ul>
5		Filter: wenn ja bei Frage 4 (es werden nur die markierten Items angezeigt): <b>Falls ja, geben Sie bitte an, wie häufig Sie die jeweilige Aktivität durchgeführt haben.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bis zu 5 Mal</li> <li>- 6 bis 10 Mal</li> <li>- 11 bis 20 Mal</li> <li>- häufiger als 20 Mal</li> </ul>
6	alle	<b>Wie bewerten Sie die Verständlichkeit der Absätze 1 bis 4 des § 20a PolG NRW?</b> (Absätze 1-4 werden dargestellt.)	sehr gut - sehr schlecht (1-4), weiß nicht
7		Filter: wenn 3 oder 4 bei Frage 6: <b>Welche Aspekte sind für Sie weniger gut oder nicht verständlich?</b> (Gesetz muss sichtbar sein)	Freitext (Bitte stichwortartig)
8	alle	<b>In welchem Maße stimmen Sie folgender Aussage zu?</b> In der Praxis kann ich in meinem Aufgabenbe-	Ich stimme voll und ganz zu- ich stimme überhaupt nicht zu (1-4)

		reich nahezu alle Lagen sicher identifizieren, in denen ich den <u>§ 20a</u> PolG NRW anwenden kann.	
9	alle	<b>Haben Sie seit Einführung des Gesetzes im Juli 2013 schon einmal eine oder mehrere der folgenden Aktivitäten im Rahmen des <u>§ 20b</u> PolG NRW durchgeführt?</b> (Mehrfachnennung möglich)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einholung der Behördenleiteranordnung</li> <li>- Erteilung der Genehmigung i.V. des Behördenleiters</li> <li>- Alarmierung / Kontaktaufnahme mit LZPD NRW</li> <li>- Sonstiges, und zwar: Freitext (ohne Häufigkeit)</li> <li>- nein</li> </ul>
10		Filter: wenn ja bei Frage 9 (es werden nur die markierten Items angezeigt): <b>Wie häufig haben Sie die verschiedenen Aktivitäten nach <u>§ 20b</u> PolG NRW seit Juli 2013 jeweils durchgeführt?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bis zu 5 Mal</li> <li>- 6 bis 10 Mal</li> <li>- 11 bis 20 Mal</li> <li>- häufiger als 20 Mal</li> </ul>
11	alle	<b>Wie bewerten Sie die Verständlichkeit des <u>§ 20b</u> PolG NRW? (§ 20b wird dargestellt.)</b>	sehr gut-sehr schlecht (1-4) , weiß nicht
12		Filter: wenn 3 oder 4 bei Frage 11: <b>Welche Aspekte sind für Sie weniger gut oder nicht verständlich? (Gesetz muss sichtbar sein)</b>	Offen
13	alle	<b>In welchem Maße stimmen Sie folgender Aussage zu?</b> In der Praxis kann ich in meinem Aufgabenbereich nahezu alle Lagen sicher identifizieren, in denen ich den <u>§ 20b</u> PolG NRW anwenden kann.	Ich stimme voll und ganz zu- ich stimme überhaupt nicht zu (1-4)
14	alle	<b>Haben Sie Bedarf an Fortbildungen zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW?</b>	ja; nein
17	alle	<b>Wissen Sie, wo Sie Informationen zur Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW finden oder an wen Sie sich bei Fragen wenden können?</b>	ja; nein



18	alle	<b>Welche Informationsquellen haben Sie schon einmal genutzt? (Mehrfachnennung möglich)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Handreichung der eigenen Behörde</li> <li>- Handreichung des LKA NRW, Kontaktaufnahme mit Dezernat 44 des LKA NRW</li> <li>- Kontaktaufnahme mit LZPD NRW</li> <li>- Ansprechpartner in der eigenen KPB</li> <li>- Sonstiges, und zwar: Freitext</li> <li>- Keine</li> </ul>
19		Wenn bei 4 und/oder 9 Behördenleiteranordnung: <b>Standen Sie bei Einholung der Behördenleiteranordnung schon einmal Problemen gegenüber?</b>	Ja/nein
20		Wenn ja: <b>Welche Probleme waren das? Bitte listen Sie die wichtigsten bzw. häufigsten Probleme stichwortartig auf. Es sind bis zu drei Nennungen möglich.</b>	3 Freitextboxen
20a	Alle	<b>Alles in allem: Wie bewerten Sie die im Gesetz festgeschriebene Unterrichtspflicht?</b>	sehr gut-sehr schlecht (1-4)
20b	Alle	<b>Falls bei 20a 3 oder 4: Welches sind Ihre Kritikpunkte?</b>	Freitext (Bitte stichwortartig)
21	alle	<b>Ist die technische Ausstattung Ihrer Organisationseinheit angemessen zur Umsetzung der Maßnahmen nach § 20a PolG NRW?</b>	ja; nein
22		Wenn nein: <b>Welche zusätzlichen Mittel wären aus Ihrer Sicht erforderlich?</b>	Freitext (Bitte stichwortartig)
23	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Aus Ihrer Erfahrung: Wie gut sind Diensteanbieter in der Regel während der Bürozeiten erreichbar?</b>	sehr gut-sehr schlecht (1-4)

24	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Haben Sie bei Anfragen während der Bürozeiten die angefragten Daten in der Regel vollständig erhalten?</b> (die Datenarten werden angezeigt und kurz erläutert)	Ja; nein
25	Wenn nein bei 24	<b>Bei welchen Datenarten gab es schon Probleme mit der Bereitstellung während der Bürozeiten?</b> (Mehrfachnennung möglich) Sofern Sie ausschließlich Standortdaten mittels gesondertem Formular bei den Providern abgefragt haben, kreuzen Sie bitte nur die Antwortmöglichkeit „Standortdaten“ an.  (die Datenarten werden angezeigt und kurz erläutert)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestandsdaten</li> <li>- Verkehrsdaten</li> <li>- Standortdaten</li> <li>- Nutzungsdaten</li> </ul>
26	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Bei Anfragen während der Bürozeiten: In welchem Zeitrahmen haben Sie die jeweiligen Daten in der Regel erhalten?</b>	Jeweils eigene Abfrage nach Datenart: <ul style="list-style-type: none"> <li>- innerhalb von bis zu 1 Stunde</li> <li>- innerhalb von 1 bis zu 2 Stunden</li> <li>- innerhalb von 2 bis zu 4 Stunden</li> <li>- innerhalb von 4 bis zu 8 Stunden</li> <li>- innerhalb von 8 bis zu 24 Stunden</li> <li>- nach 24 Stunden</li> </ul>
27	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Aus Ihrer Erfahrung: Wie gut sind Diensteanbieter in der Regel außerhalb der Bürozeiten erreichbar?</b>	sehr gut-sehr schlecht (1-4)

28	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Haben Sie bei Anfragen außerhalb der Bürozeiten die angefragten Daten in der Regel vollständig erhalten?</b> (die Datenarten werden angezeigt und kurz erläutert)	Ja; nein
29	Wenn "nein" bei 28	<b>Bei welchen Datenarten gab es schon Probleme mit der Bereitstellung außerhalb der Bürozeiten?</b> (Mehrfachnennung möglich) Sofern Sie ausschließlich Standortdaten mittels gesondertem Formular bei den Providern abgefragt haben, kreuzen Sie bitte nur die Antwortmöglichkeit „Standortdaten“ an.  (die Datenarten werden angezeigt und kurz erläutert)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestandsdaten</li> <li>- Verkehrsdaten</li> <li>- Standortdaten</li> <li>- Nutzungsdaten</li> </ul>
30	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Bei Anfragen außerhalb der Bürozeiten: In welchem Zeitrahmen haben Sie die jeweiligen Daten in der Regel erhalten?</b>	Jeweils eigene Abfrage nach Datenart: <ul style="list-style-type: none"> <li>- innerhalb von bis zu 1 Stunde</li> <li>- innerhalb von 1 bis zu 2 Stunden</li> <li>- innerhalb von 2 bis zu 4 Stunden</li> <li>- innerhalb von 4 bis zu 8 Stunden</li> <li>- innerhalb von 8 bis zu 24 Stunden</li> <li>- nach 24 Stunden</li> </ul>
31	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Haben die bereitgestellten Daten ausgereicht, um polizeiliche Anschlussmaßnahmen zu treffen?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ja, immer</li> <li>- ja, in der Regel</li> <li>- nein, oft nicht</li> <li>- nein, (fast) nie</li> </ul>

32	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	Wenn bei 31 ja, in der Regel oder nein: <b>Aus welchen Gründen konnte nicht in allen Fällen eine polizeiliche Anschlussmaßnahme getroffen werden?</b>	Freitext (Bitte stichwortartig)
33	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	<b>Gibt es aus Ihrer Sicht weitere Daten, die derzeit durch die §§ 20a oder b PolG NRW nicht erhoben werden dürfen, aber zur polizeilichen Gefahrenabwehr erforderlich wären?</b>	ja; nein
34	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und nicht nur die Tätigkeit „Einholung der Behördenleiteranordnung“ und „Erteilung der Genehmigung“	Wenn bei 33 ja: <b>Welche Daten sind das?</b> (Mehrfachantwort möglich)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Livedaten</li> <li>- Inhaltsdaten</li> <li>- Sonstiges, und zwar (Freitext)</li> </ul>
35	Wenn "ja" bei Anwendung 20a	<b>Gibt es aus Ihrer Sicht bei Maßnahmen nach § 20a PolG NRW Probleme im Prozessablauf?</b>	ja; nein
36		Wenn ja bei 35: <b>Welche Probleme gibt es im Prozess? Bitte listen Sie die wichtigsten bzw. häufigsten Probleme stichwortartig auf. Es sind bis zu drei Nennungen möglich.</b>	3 Freitextboxen
37	Wenn "ja" bei Anwendung 20b	<b>Gibt es aus Ihrer Sicht bei Maßnahmen nach § 20b PolG NRW Probleme im Prozessablauf?</b>	ja; nein
38		Wenn bei 37 ja: <b>Welche Probleme gibt es im Prozess? Bitte listen Sie die wichtigsten bzw. häufigsten Probleme stichwortartig auf. Es sind bis zu drei Nennungen möglich.</b>	3 Freitextboxen

39	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und/oder b	<b>Haben Sie Optimierungsvorschläge für die §§ 20a und b PoIG NRW?</b>	Freitext (Bitte stichwortartig)
40	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und/oder b	<b>Alles in allem: In welchem Maße sind aus Ihrer Sicht durch die §§ 20a und b PoIG NRW die erforderlichen gesetzlichen Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr durch Telekommunikations- und Telemediendaten gegeben?</b>	sehr gut-sehr schlecht (1-4)
41	Wenn "ja" bei Anwendung 20a und/oder b	<b>Sind aus Ihrer Sicht in Zukunft Anpassungen im Gesetz auf Grund erwartbarer technischer, gesetzlicher oder sonstiger Entwicklungen notwendig?</b>	Freitext (Bitte stichwortartig)

### 5.3 Leitfaden zu Fokusgruppendifkussionen

**Evaluationsfrage: Wie sind die Anwendung und die Auswirkungen der §§ 20a und b PolG NRW zu bewerten?**

#### 1. Einstieg:

- Vorstellung der Evaluation (Ziele, Aufgaben, Evaluationsteam, Methodik)
- Ziele der Fokusgruppe und Ablauf
- Datenschutz und Anonymität

#### 2. Kurze Selbst-Präsentation der Teilnehmer :

- Vorstellung und Berührungspunkte mit den §§
- Umfang und Art der Erfahrungen

#### 3. Einstieg in die Diskussion:

*3 verschiedene Themenblöcke:*

1. Verständlichkeit des Gesetzestextes und der Anwendbarkeit der §§
2. Wie funktioniert der Prozess der Anwendung der §§?
3. Aktualität und Zukunftsfähigkeit der §§

*Mögliche Impulsfragen:*

Zu 1.

Wie bewerten Sie die Verständlichkeit der §§ 20a und b PolG NRW?

An welchen Stellen gibt es Probleme mit der Verständlichkeit?

Zu 2.

Wie verlaufen die Arbeitsprozesse bei der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW?

Wie bewerten Sie diese Prozesse im Hinblick auf Ihre Aufgabenerfüllung?

Sehen Sie besondere Hürden? Haben Sie Verbesserungsvorschläge?

Zu 3.

Wie zeitgemäß sind die §§ aus Ihrer Sicht?

Wie zukunftsfähig sind die §§?

Welche Anpassungen könnten erforderlich werden? Welche Entwicklungen sollten daher beobachtet werden?

#### 5.4 Interviewleitfaden für Interviews im LKA, Dezernat 44

	Beschreiben Sie einmal Ihre Position, Ihre Arbeitsbereiche, und wie lange Sie schon in dieser Position arbeiten?
	Was hat sich durch die Einführung der §§ in Ihrem Arbeitsbereich oder Ihrer Tätigkeit geändert?
<b>Sind aus Ihrer Sicht die §§ 20a und b PolG NRW gut verständlich?</b>	Sind insbesondere die Begriffe "hohe Wahrscheinlichkeit" und "gemeine Gefahr" klar definiert?
	Meinen Sie, dass allen Beteiligten bekannt ist, unter welchen Bedingungen die §§ 20a und b angewendet werden dürfen?
	Bestehen aus Ihrer Sicht Schwierigkeiten in der Auslegung der §§ 20a und b? Falls ja, welche?
	Gibt es Fallgruppen, bei denen die Anwendbarkeit der §§ 20a und b unklar ist? Bestehen Unsicherheiten?
	Fallen Ihnen Grenzfälle ein, in denen Unsicherheit über die Anwendung der §§ besteht?
	Gibt es aus Ihrer Sicht Fallgestaltungen bzw. Maßnahmen, die derzeit nicht von §§ 20a und b erfasst werden, für die aber ein hoher (Umsetzungs-)Bedarf besteht?
<b>Wie wird über die §§ informiert?</b>	Gibt es Schulungen oder sind die §§ 20a und b Bestandteil von Schulungen?
	Wenn nein, wird anderweitig über die Anwendbarkeit der §§ 20a und b informiert?
	Wer nimmt an Schulungen teil oder wird informiert?
	Besteht aus Ihrer Sicht ein weiterer Informations- oder Schulungsbedarf zu den §§ 20a und b?
<b>Praxis</b>	Wissen die Beteiligten, an wen sie sich im Falle der Anwendung der §§ 20a und b wenden müssen?
	Wissen Sie von Fällen, dass der Behördenleiter nicht erreichbar oder nicht direkt erreichbar ist?
	Wenn ja, welche Maßnahmen wurden in diesen Fällen ergriffen?
	Gibt es sinnvolle Alternativen zum Behördenleitervorbehalt?
	Welche Ausstattung ist erforderlich? Ist die Ausstattung zur Anwendung der §§ in allen Behörden vorhanden?
	Treten technische Probleme bei der Anwendung des §§ 20a und b auf? Wenn ja, welche?
	Welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es in der technischen Ausstattung zur Anwendung der §§ 20a und b aus Ihrer Sicht?
<b>Aus Ihrer Sicht wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern?</b>	Sind die Diensteanbieter innerhalb der üblichen Bürozeiten erreichbar?
	Sind die Diensteanbieter außerhalb der üblichen Bürozeiten erreichbar?
	Gibt es bei bestimmten Diensteanbietern Besonderheiten/besondere Hemmnisse bei der Abfrage von Daten?

	Wie wird bei ausländischen Diensteanbietern vorgegangen? Gibt es besondere Hemmnisse?
	Wie lange dauert es im Schnitt von der Datenabfrage bis dazu, dass Daten vorliegen? (Bürozeiten vs. Nacht und Wochenende)
	Halten Sie dies für zeitlich angemessen?
	Aus Ihrer Erfahrung, konnten die Daten zumeist für den vorge- sehenen Zweck erfolgreich genutzt werden? (Standortbestim- mung, Feststellung der letzten Kontakte)
	Wenn nein, warum nicht?
	Aus Ihrer Erfahrung sind die abgefragten Daten zumeist voll- ständig (Datenarten)?
	Gibt es weitere Daten, deren Abruf als hilfreich bewertet wird?
<b>Wirksamkeit</b>	In Ihrer Einschätzung kann durch die Nutzung der Daten zu- meist eine Gefahr abgewehrt werden (Verhinderung eines Amoklaufs oder Anschlags, Suizidverhinderung durch Auffin- den der Person, Wiederauffinden einer vermissten Person/ entführten Person)
	Wenn nein, warum nicht?
	In welchen Fällen erscheint Ihnen die §§ besonders wirksam?
	In welchen Fällen erscheinen Ihnen die §§ nicht besonders wirksam? Verbesserungsvorschläge?
	Kann die Nutzung von §§ 20a und b auch mittelbar zur Gefah- renabwehr/ Schadensabwendung beitragen?
	Welche Ergebnisse würden Sie als erfolgreichen Einsatz der §§ 20a und b bewerten?
	Gibt es noch zusätzliche Gruppen, für die die Anwendung der §§ 20a und b von Interesse wären?
<b>Unterrichtungspflicht</b>	Wie bewerten Sie allgemein die im Gesetz festgeschriebene Unterrichtungspflicht?
	In welchen Fallkonstellationen ist eine Unterrichtungspflicht sinnvoll/ zielführend?
	In welchen Fallkonstellationen ist eine Unterrichtungspflicht nicht sinnvoll/ zielführend?
	Gibt es Konstellationen in denen die Unterrichtungspflicht die Polizeiarbeit erschwert?
	Welche Alternativen schlagen Sie vor?
<b>Daten</b>	Welche Erhebungen finden statt? Wer ist für die Erhebung und Pflege welcher Daten zuständig?
	Zu welchem Zweck werden die Daten erhoben und genutzt?
	Inwieweit werden die Daten ausgewertet?
<b>Kosten</b>	Welche Kosten fallen bei der Anwendung der §§ 20a und b an?
	Haben sich die Kosten im Vergleich zur Abfrage unter der Ge- neralklausel verändert?
<b>Nutzen</b>	Wie hoch ist der Nutzen der Datenabfrage?
	Hat sich der Nutzen im Vergleich zur Abfrage unter General- klausel verändert?



	Ist aus Sicht der Beteiligten das Verhältnis von Kosten und Nutzen angemessen?
<b>Gesamtbewertungen</b>	Besteht nun bei allen Beteiligten Normenklarheit hinsichtlich der Eingriffsermächtigung?
	Wurde die Polizei in die Lage versetzt den umfassenden Schutz durch Ortung von Vermissten, Suizidenten, Kindern und hilflosen Personen, zu gewährleisten und drohende Straftaten zu verhindern?
	Gibt es zusätzliche Handlungsmöglichkeiten im Vergleich zur Nutzung der Generalklausel in §8 PolG NRW?
	Gibt es Einschränkungen durch das Gesetz im Vergleich zur Nutzung der Generalklausel in §8 PolG NRW?
	Können nun Daten erfolgreich angefragt werden, die zuvor verweigert wurden?
	Im Vergleich zu vorher, welche Vorteile sehen Sie im Prozess?
	Gibt es besondere Probleme im Prozess?
	Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Optimierung des Prozessablaufs?
	Sind Ihnen Unterschiede in der Handhabung der Prozesse durch verschiedene Behörden bekannt? (z.B. bedingt durch Größe, Fallhäufigkeit etc.)
	Ist das Gesetz an die Rahmenbedingungen in NRW angepasst (Polizeistruktur, Gefahrenbedrohung)? Welche Optimierungspotenziale gibt es?
	Gibt es besondere Probleme im Prozess?
	Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Optimierung des Prozessablaufs?
	Sind Ihnen Unterschiede in der Handhabung der Prozesse durch verschiedene Behörden bekannt? (z.B. bedingt durch Größe, Fallhäufigkeit etc.)
	Ist das Gesetz an die Rahmenbedingungen in NRW angepasst (Polizeistruktur, Gefahrenbedrohung)? Welche Optimierungspotenziale gibt es?
<b>Zukunft/Entwicklung</b>	Sind die §§ 20a und b mittel- bis langfristig zeitgemäß?
	Welche Anpassungen müssten vorgenommen werden, damit §§ 20a und b zeitgemäß bleiben?
	Welche Möglichkeiten bestehen bei Hotspots?
	Ist eine Abfrage von Daten sozialer Medien möglich? (Twitter, Facebook, Whatsapp etc) Wie kann bei Einwahl über Hotspots geortet werden?
	In welchen Fällen wäre eine solche Abfrage nützlich?
	Welche Möglichkeiten werden gesehen, um den Zugriff auf diese Daten zu erweitern?
	Bitt schildern Sie, was die Konsequenzen des §100g St PO sind?
	Wie steht dies in Einklang mit den §§ 20a und b?
	Gibt es weitere Probleme oder Entwicklungen die Sie in der Zukunft sehen, die Anwendung §§ 20a und b beeinflussen/beeinträchtigen

## 5.5 Interviewleitfaden für den für die Formulierung des Gesetzes Verantwortlichen des MIK

Bitte beschreiben Sie den Hintergrund zum Gesetz und den Entstehungsprozess?

- Welche Akteure wurden in die Konzeption mit einbezogen?
- Welche Rolle haben Sie dabei übernommen?
- Erinnern Sie sich noch, wie sind die einzelnen Bestandteile zustande gekommen sind?
  - o Z.B. Rechtsgüter, Gefahrenlevel, Umfang der Daten abgefragt, Anordnungskompetenz, Benachrichtigungspflicht, Evaluierungspflicht

Im Vorfeld wurden damals verschiedenen Aspekte des Gesetzes eingehender diskutiert.

- Wie bewerten Sie, das Gefahrenlevel von hoher Wahrscheinlichkeit
- Wie bewerten Sie den Behördenleitervorbehalt?
- Es wurden kurz nach der Einführung des Gesetzes auch Vertretungsregeln für den Behördenleitervorbehalt eingeführt. (Diese scheinen nun umfangreich genutzt zu werden?) Wie bewerten Sie dies?
- Wie bewerten Sie die Unterrichtungspflicht?

Welche Rolle/Wichtigkeit kommen den §§ 20a und b PolG NRW in der Gefahrenabwehr zu?

- Erfüllt das gegenwärtige Gesetz diese Rolle?
- Wo sehen Sie Schwächen und Reformbedarf?

Inwieweit wurde das Gesetz angepasst an in NRW vorherrschende Rahmenbedingungen und ist insbesondere auf das Bundesland zugeschnitten (z.B. Kriminalität, Behördenstruktur, Bevölkerungsstruktur, Kommunikationsgewohnheiten etc.)

Wie bewerten Sie das Gesetz im Vergleich zu den Möglichkeiten der Anwendung und der Anwendbarkeit unter der Generalklausel zuvor?

## 5.6 Interviewleitfaden für Behördenleiter und Stellvertreter der Behördenleiter

### Vorstellung:

- Wie lange Behördenleiter?
- Häufigkeit der Anwendung der §§ 20a und b PolG NRW (Alltag vs. selten)
- Welche Aufgaben selbst schon im Prozess der Anwendung übernommen?

### Interviewfragen:

#### Gesetzesauslegung/Anwendungsbereiche:

Wie gestaltete sich aus Ihrer Sicht die Einführung des Gesetzes? War dies ein reibungsloser Prozess oder traten Probleme auf? Falls Probleme: welche? Wie ist die Situation heute?

(Verständlichkeit, Auslegung, Anwendungsfälle/Voraussetzungen für die Anwendung)

#### Vergleich der Anwendungsprozesse vor und nach der Einführung des Gesetzes:

Wie sind Ihre Erfahrungen mit der Umsetzung des Behördenleitervorbehalts? (z.B. Erreichbarkeit)

Gibt es aus Ihrer Perspektive sinnvolle Alternativen / Verbesserungsvorschläge zur jetzigen Anwendung des Behördenleitervorbehalts? (z.B. DGL der §4-Behörde)

Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern? Haben Sie ein Feedback aus Ihrer Behörde?

#### Zielerreichung des Gesetzes:

Haben sich durch das Gesetz aus Ihrer Sicht die Handlungsmöglichkeiten der Polizei geändert? (zusätzliche Möglichkeiten, Einschränkungen)

Alles in allem: Wie beurteilen Sie den Nutzen der §§ 20a und b? (vs. §8 Generalklausel)

Gibt es Gefahrenlagen, die durch die §§ 20a und b nicht geregelt sind? (vgl. Frage 48)

Sehen Sie Optimierungspotenziale?

## 5.7 Interviewleitfaden für den Lagedienst im LKA

**Evaluationsfrage: Wie sind die Anwendung und die Auswirkungen der §§ 20a und b PolG NRW zu bewerten?**

### **Berührungspunkte mit den §§ /Umfang und Art der Erfahrungen**

- Haben Sie den § 20a schon einmal angewendet? 20b?
- Wie oft bis jetzt angewandt?
- Welche Fälle? Und mit welcher Häufigkeit? (Suizid vs. Amok, weitere?)
- Welche Art der Abfragen?
- Mit welchen Diensteanbietern haben Sie dabei zusammengearbeitet? (Telefon/Internetanbietern, Foren etc.)
- Welche Erfahrung haben Sie mit der Anfrage von Daten in sozialen Medien? (Foren, Chatanbieter etc)? Sehen Sie besondere Hürden? Haben Sie Verbesserungsvorschläge?

### **Prozess**

- Wie läuft in Ihrem Fall der Behördenleitervorbehalt ab? Sehen Sie besondere Hürden? Haben Sie Verbesserungsvorschläge?
- Wie hat die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern funktioniert? Sehen Sie besondere Hürden? Haben Sie Verbesserungsvorschläge?
- Haben Sie die gewünschten Daten erhalten?
- Konnten Sie diese Daten (in der Regel) nutzen, um den Standort festzustellen?
- Welchen Problemen standen Sie schon einmal gegenüber?
- Ist Ihre technische Ausstattung zur Anwendung des § 20a angemessen?
- Wenn länger als 2013 mit Datenabfragen zur Gefahrenabwehr in Berührung: Wie bewerten Sie den Prozess im Vergleich zur Anwendung unter der Generalklausel?

### **Verständlichkeit des Gesetzestextes und der Anwendbarkeit der §§**

- Wie bewerten Sie die Verständlichkeit des § 20a?
- An welchen Stellen gibt es Probleme mit der Verständlichkeit?

### **Schulung**

- Wurden Sie zum Umgang mit den §§ beschult?
- Wo informieren Sie sich über die Anwendung?
- Sehen Sie Schulungsbedarf?

### **Aktualität und Zukunftsfähigkeit der §§**

- Wie zeitgemäß ist § 20a aus Ihrer Sicht?
- Gibt es weitere Daten, deren Abruf für Ihre Arbeit hilfreich wäre?
- Wie zukunftsfähig ist § 20a?
- Welche Anpassungen könnten erforderlich werden? Welche Entwicklungen sollten beobachtet werden?

## 5.8 Interviewleitfaden für Mitarbeiter im LZPD

**Evaluationsfrage: Wie sind die Anwendung und die Auswirkungen des § 20b PolG NRW zu bewerten?**

### **Einstieg durch Interviewer:**

- Vorstellung der Evaluation
- Datenschutz und Anonymität

### **Berührungspunkte mit § 20b /Umfang und Art der Erfahrungen**

- Seit wann gibt es die Möglichkeit den IMSI Catcher anzufordern?
- Wie oft wird er im Bereich der Gefahrenabwehr angewandt?
- Welche Fälle? Und mit welcher Häufigkeit? (Suizid vs. Amok, weitere?)

### **Prozess**

- Wie funktioniert die für den Einsatz des IMSI-Catcher erforderliche interne Zusammenarbeit? Sehen Sie besondere Hürden? Haben Sie Verbesserungsvorschläge?
- Sind die gewünschten Daten für die anfragenden Kollegen in der Regel ermittelbar?
- Konnten diese Daten (in der Regel) genutzt werden, um den Standort festzustellen?
- Welche Probleme existieren? (z.B. Verfügbarkeit, Bereitschaftsdienst)
- Wenn länger als 2013 mit Datenabfragen zur Gefahrenabwehr in Berührung: Wie bewerten Sie den Prozess im Vergleich zur Anwendung unter der Generalklausel? Wie hat sich zum Beispiel die Häufigkeit der Anfragen entwickelt?

### **Verständlichkeit des Gesetzestextes und der Anwendbarkeit (Nur falls die Personen sich auch mit dem Gesetz auskennen)**

- Wie bewerten Sie die Verständlichkeit der §§ 20b?
- An welchen Stellen gibt es Probleme mit der Verständlichkeit?

### **Zukunftsfähigkeit**

- Wie bewertet Sie die Zukunftsfähigkeit des IMSI Catcher?
- Sind weitere technische Möglichkeiten wünschenswert im Rahmen des § 20b?
- Was können weitere technische Mittel sein?

## 5.9 Leitfaden für Stellungnahmen der Bundesländer

**Leitfrage: Wie bewerten Sie die Auswirkungen und die praktische Anwendung der in Ihrem Bundesland vorhandenen Vorschriften zur Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten zur Gefahrenabwehr?**

Sofern dies in der zur Verfügung stehenden Zeit möglich ist, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie sich bei der Beantwortung der Leitfrage an den nachfolgenden Fragen orientieren.

1. Wie bewerten Sie den Nutzen der in Ihrem Bundesland vorhandenen Vorschriften zur Gefahrenabwehr? Welche Stärken und/oder Schwächen sehen Sie?
2. Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern? Welche Stärken und/oder Schwächen sehen Sie?
3. Bitte skizzieren Sie stichpunktartig den technischen Ablauf zur Abfrage von Daten bei Diensteanbietern. Wie bewerten Sie diesen technischen Ablauf? Welche Stärken und/oder Schwächen sehen Sie?
4. Wie stehen Sie zu der Staffelung der Anordnungskompetenz? Welche Stärken und/oder Schwächen sehen Sie?
5. In welchem Verhältnis stehen die Nutzungen der verschiedenen Anordnungskompetenzen zueinander? Liegen für Ihr Land Daten/Statistiken vor, in wie vielen Fällen die richterliche Anordnungskompetenz genutzt wurde, wie oft durch Behördenleiter und wie oft durch andere Personen die Genehmigung erteilt wurde. Falls ja, wie häufig werden die verschiedenen Verfahren eingesetzt.
6. Welche Daten können abgefragt werden (z.B. Verkehrsdaten, Bestandsdaten, Livedaten etc.)? Bitte beschreiben Sie auch den Prozess. In welchen Fällen werden die verschiedenen Kategorien von Daten abgefragt?
7. Sind die Vorschriften insbesondere an die strukturellen Rahmenbedingungen in Ihrem Bundesland angepasst? Welche Optimierungspotenziale gibt es?
8. Wie gehen Sie mit den Herausforderungen der neuen technologischen Entwicklungen um (soziale Medien)? Wie passen Sie sich an diese Entwicklungen an?
9. Sehen Sie Optimierungsbedarf für die Vorschriften in Ihrem Bundesland? Wenn ja, in welchen Bereichen?

## 5.10 Leitfaden für Stellungnahmen der Berufsvertretungen

<p><b>Leitfrage:</b>          Welche Rückmeldungen haben Sie von Polizeibeamtinnen/Polizeibeamten und Regierungsbeschäftigten der Polizeibehörden zu den Auswirkungen und der praktischen Anwendung der §§ 20a und 20b PolG NRW seit deren Einführung am 1.7.2013 erhalten?          Bitte berücksichtigen Sie bei der Beantwortung der Frage nach Möglichkeit die folgenden Aspekte:</p>
<p><b>Verständlichkeit und Ausgestaltung des Gesetzes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verständlichkeit der Begrifflichkeiten</li> <li>- Einfachheit der Auslegung der §§ 20a und 20b PolG NRW</li> <li>- Klarheit der Bedingungen, unter denen §§ 20a und 20b PolG NRW angewendet werden können, Klarheit über Fallgruppen</li> <li>- Klarheit über Zuständigkeiten für die mit der Anwendung verbundenen Maßnahmen/Aufgaben</li> <li>- Stärken und Schwächen der Ausgestaltung des Gesetzes sowie ggf.</li> <li>- Optimierungsvorschläge zur Erhöhung der Verständlichkeit</li> </ul>
<p><b>Informationen und Schulungen</b></p> <p>Angemessenheit der verfügbaren Informationen und Schulungen zur Anwendung der §§ 20a und 20b PolG NRW</p> <p>Stärken und Schwächen der verfügbaren Informationen und Schulungen sowie ggf. Optimierungsvorschläge</p>
<p><b>Praxis der Anwendung der §§ 20a und 20b PolG NRW</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewertung des Behördenleitervorbehalts sowie seiner Funktionalität in der Praxis</li> <li>- Angemessenheit der Ausstattung der Polizeibehörden zur adäquaten Umsetzung der §§ 20a und 20b PolG NRW</li> <li>- Erfahrungen über die Zusammenarbeit mit Diensteanbietern im Rahmen der Datenabfrage</li> <li>- Nutzen/Mehrwert des Gesetzes zur Prävention/Gefahrenabwehr (z.B. um Suizidenten, Vermisste, Amokläufer etc. aufzufinden)</li> <li>- Vergleich der Prozesse vor Einführung der §§ 20a und 20b PolG NRW und heute</li> <li>- Angepasstheit des Gesetzes an eventuelle Besonderheiten des Landes NRW</li> <li>- Bewertung der mittel- bis langfristigen Aktualität der gegenwärtigen Gesetzesformulierung vor dem Hintergrund erwartbarer gesetzlicher, technischer und sonstiger Entwicklungen</li> </ul>