

Florian Claus Albrecht



Oberregierungsrat und hauptamtlich
Lehrender an der Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung in Brühl

Lehrbeauftragter an der Hochschule
Landshut

Rechtsanwalt

Master of Criminology and Police Science

T: 0177-5988647

E: albrecht_recht@t-online.de

www.albrecht-vk.de

www.zvr-online.com

www.polizei-compliance.de

Gutachterliche Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 27. September 2016: „Rechtliche Hürden für polizeiliche Videobeobachtung senken – mehr Sicherheit ermöglichen!“ (LT-Drs. 16/12121) sowie „Viertes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ (LT-Drs. 16/12361).

Drucksache 16/12121

Mit dem Entschließungsantrag der Fraktion der CDU wird die Forderung aufgestellt, dass die Landesregierung dem Landtag umgehend einen Gesetzentwurf zur Schaffung einer verfassungskonformen Neufassung des § 15a PolG NRW vorlegt, der eine offene polizeiliche Videobeobachtung – nach dem Vorbild der Polizeigesetze zahlreicher anderer Bundesländer – auch an Orten ermöglicht, die keine „Kriminalitätsbrennpunkte“ im Sinne der bisherigen Rechtslage darstellen.

1.

Hinsichtlich der im Sachverhalt des Antrags aufgestellten Behauptung der Wirksamkeit von Maßnahmen auf dem Gebiet der Videoüberwachung ist unverändert darauf hinzuweisen, dass diese keineswegs, wie der Antrag unterstellt, gesichert ist.¹ Vielmehr werden die Effekte und Wirkungen der Videoüberwachung in Wissenschaft und Forschung noch immer rege diskutiert.

Auch der in diesem Zusammenhang angeführte Bericht zur Evaluierung des § 15a des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen („Videobeobachtung“) vom 11.03.2013 vermag einen Wirkungsnachweis der Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten nicht zu führen. Zunächst einmal bestehen insoweit grundsätzlich methodische Schwierigkeiten.² Zudem weist der Bericht auch schwerwiegende inhaltliche Mängel auf, auf die der Unterzeichner bereits am 06.05.2013 hingewiesen hatte.³ Ebenfalls erwähnt wurde in diesem Zusammenhang, dass eine Evaluierung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen in eigener Sache und im eigenen Interesse erfolgt, mithin unseriös ist und wenig hilfreich sein wird.⁴ Unverändert ist die Aussagekraft des in Bezug genommenen Evaluierungsberichts mithin sehr begrenzt.⁵

Selbst das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, dass sich ein Wirkungsnachweis der Videoüberwachung nur schwer führen lässt,

¹ Vgl. *Albrecht*, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 2; *Hornung/Desoi*, K&R 2011, 153; *Abate*, DuD 2011, 451, 452, *Müller*, MschrKrim 2002, 33, 34 f.

² Vgl. *Albrecht*, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 4; *Hornung/Desoi*, K&R 2011, 153; *Steinbauer*, MschrKrim 2010, 214 ff.; *Müller*, MschrKrim 2002, 33, 34 ff.

³ Vgl. *Albrecht*, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 4.

⁴ *Albrecht*, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 5 ff.

⁵ Vgl. *Albrecht*, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 8.

weil die Maßnahme immer Teil eines Maßnahmenbündels ist und folglich nicht isoliert betrachtet und auch nicht isoliert bewertet werden kann.⁶ Diesen Bedenken schließt sich der Unterzeichner ausdrücklich an.

Die Problematik des Wirkungsnachweises bei Maßnahmen auf dem Gebiet der Videoüberwachung lässt sich schließlich auch anhand der Bestimmung des § 15a Abs. 4 Satz 3 PolG NRW verdeutlichen⁷, die eine Überprüfung der grundsätzlich für ein Jahr zu befristenden Videoüberwachung verlangt. Die Maßnahme ist in Anwendung der Vorschrift nur dann verlängerungsfähig, wenn die Voraussetzungen des § 15a Abs. 1 PolG NRW weiter vorliegen. Dies würde aber bedeuten, dass im Rahmen der Überprüfung der Maßnahme deren Unwirksamkeit festgestellt wurde. Nur dann, wenn die Videoüberwachung nicht „wirksam“ war, sind nämlich weiterhin die Voraussetzungen des § 15a Abs. 1 PolG NRW gegeben.⁸ *Braun* spricht daher völlig zutreffend auch von einer „widersinnigen“ Regelung.⁹ Anlässlich einer möglichen Gesetzesreform sollte man diesen auf der Hand liegenden Bedenken Rechnung tragen.

2.

In rechtspolitischer und gefahrenabwehrrechtlicher Hinsicht hält der Unterzeichner die Begründung des Entschließungsantrags mit den „massenhaften sexuellen Übergriffen auf Frauen in Köln“ und dem ARD „Deutschlandtrend für den Januar 2016“ für äußerst fragwürdig. Zunächst einmal ist es mit den rechtsstaatlichen Vorgaben, denen das Polizeirecht unterworfen ist, grundsätzlich unvereinbar, dass sich die Verfehlungen Einzelner negativ auf die Freiheitsrechte der Mehrheit der Bevölkerung auswirken sollen. Die Polizei selbst möchte etwa hinsichtlich der aus ihren Reihen verübten Straftaten nicht unter Generalverdacht gestellt werden. Dies muss im freiheitlichen Rechtsstaat auch für die Bürger gelten.

Zudem wird man nach den Grundsätzen der Störerverantwortlichkeit in diesem Zusammenhang zunächst einmal darlegen müssen, wieso die gegen die Verhaltensstörer gerichteten polizeilichen Aktionsmöglichkeiten bereits ausgeschöpft sind und nunmehr gegen die sich

⁶ Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Bericht zur Evaluierung des § 15a des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen („Videobeobachtung“) vom 11.03.2013, S. 11.

⁷ Hierzu bereits *Albrecht*, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 3.

⁸ *Braun*, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 2012, § 15a Rn. 26.

⁹ *Braun*, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 2012, § 15a Rn. 26.

unzweifelhaft rechtsstreu verhaltenden Nichtstörer vorgegangen werden soll.¹⁰ Der Nachweis, dass gegen (mögliche) Verhaltensstörer keine weiteren Maßnahmen getroffen werden können, wurde bislang nicht geführt.

Hinsichtlich des in Bezug genommenen ARD „Deutschlandtrend für den Januar 2016“ wird außer Acht gelassen, dass Trends oftmals unreflektiert und aus der Situation heraus entstehen und mithin nicht geeignet sind, langfristige Interessenlagen der Gesellschaft abzubilden. Der Unterzeichner empfiehlt daher, künftig auf solche Hinweise zu verzichten.

3.

Auch im Fortgang wirkt die Begründung des Entschließungsantrags nicht sonderlich plausibel. Geradezu kurios mutet etwa die Feststellung der Antragsteller an, wonach ein Rückgang des Bedarfs der Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten das Erfordernis einer weiter gefassten Neuregelung des § 15a PolG NRW belegen soll. Diese Schlussfolgerung ist nur dann zutreffend, wenn man sich bereits grundsätzlich und unabhängig von einem Wirkungsnachweis für eine Ausweitung der Videoüberwachung entschieden hat. Ein Wirkungs- oder Bedürfnisnachweis lässt sich mit dieser Argumentation sicherlich nicht führen.

4.

Soweit die Begründung des Entschließungsantrags auf weiter gefasste Regelungen anderer Bundesländer Bezug nimmt, ist dringend zur Mäßigung zu raten. So wird bspw. hinsichtlich der besonders weit und seitens der Antragsteller wiederholt angeführten Regelung des § 32 Nds. SOG (hier genügt als Tatbestandsmäßigkeit die bloße *Erforderlichkeit* der Maßnahme zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben) darauf hingewiesen, dass die Verfassungsmäßigkeit der Norm mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot und das Übermaßverbot fraglich ist.¹¹ Im Falle einer solchen gesetzlichen Konstruktion ist, „möchte man eine Verfassungsmäßigkeit annehmen,

¹⁰ Vgl. *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgaben im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, 2008, S. 156 ff.; vgl. *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, S. 102 ff.

¹¹ *Roggenkamp/Albrecht*, in: Möstl/Weiner, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 2. Edition, Stand: 01.10.2015, § 32 Rn. 16.

jedenfalls eine restriktive Anwendung unter besonders sorgfältiger Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich.“¹² Dazu auch das VG Hannover¹³:

„Die Anknüpfung an die Aufgaben der Polizei nach § 1 I NdsSOG genügt nicht, den Tatbestand des § 32 III 1 NdsSOG hinsichtlich des Anlasses der Datenerhebung und hinsichtlich des Verwendungszwecks der Daten hinreichend einzugrenzen. Die Bildbeobachtung dient in erster Linie dem Zweck der Gefahrverhütung [...]. Da der Begriff der Gefahr denkbar weit ist und jede Sachlage erfasst, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung – Begriffe, die ihrerseits weit sind [...] – einzutreten droht [...], ist eine tatbestandliche Begrenzung über die Zielrichtung der Bildbeobachtung kaum möglich. Dies wird schon illustriert durch das Verständnis des Bekl., auch die permanente Beobachtung des fließenden Verkehrs mit Kameras auf Grundlage des § 32 III 1 NdsSOG zu betreiben. Begrenzt wird der Tatbestand auch nicht durch das Merkmal der Erforderlichkeit. Die Bildbeobachtung muss danach zur Gefahrenverhütung besser geeignet sein als andere Maßnahmen der Gefahrenverhütung, wie etwa die Präsenz von Polizeibeamten auf Streifenfahrten, Kontrollgängen u. ä. Unter der Annahme, die Bildbeobachtung ist zur Gefahrenverhütung geeignet [...], steht nach Auffassung der Kammer außer Frage, dass eine permanente anlasslose Beobachtung unter den Bedingungen beschränkter personeller Mittel der Polizeibehörden effektiver ist als eine stichprobenhaft erfolgende anlasslose Überwachung durch Polizeibeamte. Schließlich bietet auch der räumliche Anwendungsbereich des § 32 III 1 NdsSOG, der auf öffentlich zugängliche Orte beschränkt ist, kaum Anhaltspunkte für eine dem Bestimmtheitsgebot genügende Einschränkung des Tatbestandes. Letztlich erlaubt die Vorschrift jedenfalls nach ihrem Wortlaut (in den Grenzen von Art. 13 GG) die flächendeckende Beobachtung öffentlich zugänglicher Orte in X.

Auf Grund der Weite ihres Anwendungsbereichs dürfte die Vorschrift auch gegen das Übermaßverbot verstoßen. Die anlasslose Beobachtung dient nämlich nicht ausschließlich dem Schutz eines besonders hohen Schutzguts der Verfassung und ist auch nicht in irgendeiner Weise verfahrensrechtlich – etwa durch einen Behördenleitervorbehalt – abgesichert [...].“

¹² Roggenkamp/Albrecht, in: Möstl/Weiner, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 2. Edition, Stand: 01.10.2015, § 32 Rn. 16.

¹³ NVwZ-RR 2011, 943, 945.

Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass eine Bildaufzeichnung zur bloßen Erfüllung polizeilicher Aufgaben unzulässig ist, weswegen im Wege der verfassungskonformen Auslegung zusätzliche Kriterien gefunden werden müssen.¹⁴ Dem Gesetzgeber ist mithin von einer § 32 Nds. SOG entsprechenden Regelung dringend abzuraten.

5.

Zutreffend ist die Feststellung der Antragsteller, dass es hinsichtlich der Bewertung der Verfassungsmäßigkeit einer Regelung über die polizeiliche Videoüberwachung nicht auf die Anzahl der zu erwartenden Straftaten und die damit verbundene Einstufung eines Standortes als „Kriminalitätsschwerpunkt“ ankommt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf der mit der Videobeobachtung des öffentlichen Raumes einhergehende Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zunächst lediglich einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist.¹⁵

„Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein [...]. Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates gewährleisten und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll [...]. Dementsprechend soll der Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner ermöglichen die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann [...]. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden [...].

Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs. Diese ergeben sich aus der Art der vorgesehenen Maßnahme und der von ihr für den Betroffenen ausgehenden Wirkungen. Welchem Ziel die Maßnahme dient, etwa der Gefahrenabwehr oder der

¹⁴ VG Hannover, BeckRS 2016, 48223.

¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06, juris Rn. 41 ff.

Gefahrenverhütung, ist für die Beurteilung ihrer Schwere für den Betroffenen ohne Belang. Allerdings findet der Gesetzgeber je nach der zu erfüllenden Aufgabe zur Rechtfertigung der Eingriffsvoraussetzungen und zu ihrer Umsetzung unterschiedliche Möglichkeiten vor. Die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes richten sich auch nach diesen Regelungsmöglichkeiten [...].“

Eine prägnante Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze findet sich auch bei *Büllesfeld*:¹⁶

„Damit die Vorverlagerung [gemeint ist das Abweichen vom Erfordernis einer konkreten Gefahr] nicht zu einem uferlosen und von rechtsstaatlichen Prämissen völlig losgelösten Polizeihandeln führen kann, ist jedoch [...] zumindest eine potentielle Gefährdungssituation als tatbestandliche Voraussetzung einer solchen Maßnahme zu fordern. Somit ist bereits an dieser Stelle festzustellen, dass jede Überwachungsmaßnahme eine bestimmte zumindest latente Gefährdungslage an dem konkret überwachten Ort voraussetzt. Eine allgemeine Ermächtigung zur polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze ungeachtet eines besonderen Gefährdungspotentials wäre demnach mit den rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Vorgaben des Polizeirechts nicht vereinbar. Gesetzestechnisch kommt hierbei in erster Linie eine Beschränkung auf ‚gefährliche Orte‘ bzw. ‚Kriminalitätsschwerpunkte‘ [...] in Betracht [...].“

Der Unterzeichner regt an, eine künftige Modernisierung der gesetzlichen Grundlagen der Videoüberwachung an diesen Vorgaben auszurichten.

6.

Schließlich ist hinsichtlich der mit dem Entschließungsantrag geforderten Feststellungen, soweit sich die Kritik nicht bereits aus den vorstehenden Ziffern ergibt, ergänzend darauf hinzuweisen, dass die in dem Antrag unter II. 1.) angeführte Zielsetzung, „Kriminalitätsfurcht zu reduzieren“ und das „subjektive Sicherheitsempfinden“ zu steigern, entlarvend gedeutet werden könnte. Hiernach ist das vordergründige Ziel des Entschließungsantrags nämlich nicht

¹⁶ *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, S. 101 f.; zur Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten vertiefend *Post*, Polizeiliche Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, 2004.

eine Verbesserung der *tatsächlichen* Sicherheit, sondern vielmehr lediglich eine Steigerung der *gefühlten* Sicherheit.

Die Stärkung des Sicherheitsgefühls gehört allerdings nicht zu den polizeilichen Aufgaben.¹⁷ Im Falle einer Orientierung am Sicherheitsgefühl läuft der Gesetzgeber Gefahr, die Freiheitsrechte der Bürger in unverhältnismäßiger Weise einzuschränken.¹⁸ Grundrechtseingriffe lassen sich folglich regelmäßig nicht unter Verweis auf das Sicherheitsgefühl rechtfertigen.¹⁹ Es wird daher dringend eine Abkehr von der Fokussierung sicherheitsrechtlicher Gesetzgebungsvorhaben auf die Gefühlswelt der Bürger und eine Rückkehr zur Abwehr real existierender Gefahren empfohlen.

¹⁷ *Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, G Rn. 199; *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, S. 258.

¹⁸ *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, S. 259.

¹⁹ *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, S. 259.

Drucksache 16/12361

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erweckt den Eindruck einer Kompromisslösung. Augenscheinlich soll auf der einen Seite etwas gegen die von Polizeibeamten ausgehende Gewalt unternommen werden (Kennzeichnungspflicht), während auf der anderen Seite Polizeibeamte vor gegen sie gerichteter Gewalt geschützt werden sollen (Bodycams).

A. Ausgangslage und Grundsätzliches

1.

Zu dem in dem Gesetzentwurf vorangestellten Hinweis, wonach sich die gegen Polizisten gerichteten Gewalttaten bundesweit auf einem *sehr hohen* Niveau befinden, wobei die gegen Polizeivollzugsbeamte gerichtete Gewalt im Land Nordrhein-Westfalen *stetig* zugenommen hat²⁰, stellt sich zunächst die Frage, ob seitens der Antragsteller auch die Entwicklung der von Polizeibeamten ausgehenden Gewalt „untersucht“ wurde. Die Grundlage gesetzgeberischer Aktivitäten sollte nicht auf einseitigen Lagebildern beruhen. In diesem Zusammenhang ist hinsichtlich der von Polizeibeamten ausgehenden (illegalen) Gewalt auf Folgendes aufmerksam zu machen:

„In der wissenschaftlichen Diskussion ist eine Festlegung auf die Ursachen von Polizeigewalt bislang nicht erfolgt. Einerseits werden schlechte Arbeitsbedingungen, Überlastungssituationen und Ausbildungsdefizite angeführt, die die Politik zu entsprechenden situativen Verbesserungen veranlassen sollen. Teile der Polizeiwissenschaft erkennen auch eine subkulturelle Prägung des Polizeidienstes (sog. Copculture) und eine entsprechend negative Sozialisation der Polizeibeamten, die gewalttätige Grenzüberschreitungen begünstige. Vermutlich sind die Ursachen von Polizeigewalt auf multifaktorielle Ursachen zurückzuführen.

Gegenmaßnahmen haben sich nicht nur in einer verbesserten Ausbildung und Optimierung der Arbeitsbedingungen zu erschöpfen. Es bedarf auch einer positiven Beeinflussung des Selbstverständnisses der Polizei. Wirkungsvoll könnte auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Whistleblower im Polizeiapparat sein.

²⁰ LT-Drs. 16/12361, S. 2.

Systemimmanent im Umgang mit Polizeigewalt ist die Problematik, dass weder Polizei noch Politik ein gesteigertes Interesse an einer konsequenten Verfolgung von polizeilichen Grenzüberschreitungen haben. Vor dem Hintergrund des legitimen Interesses an einer effektiven Umsetzung des staatlichen Gewaltmonopols könnten zu engmaschige Kontrollen die Polizei als deren ‚schärfstes Schwert‘ abstumpfen. Legion ist zudem die traditionell ‚polizeifreundliche Haltung‘ der Staatsanwaltschaften und Gerichte.

Bürgerrechte stärken kann die Einrichtung unabhängiger Untersuchungsstellen zur Aufklärung von Polizeigewalt und sonstigen Fehlverhaltens, die potenzielle Opfer unterstützen und eine sachgerechte Ermittlungstätigkeit gewährleisten. Kontrollen können die Legitimität der Polizeiarbeit und die Akzeptanz obrigkeitlicher Tätigkeit in der Bevölkerung merklich verbessern. Dass unabhängige Kontrollinstanzen („Ombudsmänner“, „Polizeibeauftragte“ u. Ä.) – im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten – bislang fehlen, stellt ein rechtsstaatliches und demokratisches Defizit dar.“²¹

Diskussionswürdig ist mithin, ob die Einführung einer Kennzeichnungspflicht tatsächlich das beste Mittel zur Eindämmung bzw. Verfolgung von Polizeigewalt ist. Als Alternative bzw. Ergänzung ist an die Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle zu denken. Diese Forderung nach einem Polizeibeauftragten lässt sich auch durch die in dem vorliegenden Gesetzentwurf enthaltene Begründung untermauern, die sich darauf bezieht, dass „Hindernisse für eine vertrauensbildende Kommunikation möglichst abgebaut werden [sollen]“.²² Auch insoweit ist nämlich zunächst darauf hinzuweisen, dass das Vertrauen in die Polizei vor allem dadurch gestärkt werden könnte, dass sich diese einer unabhängigen Aufsicht durch eine Polizeibeschwerdestelle bzw. einen Polizeibeauftragten stellt.²³

Mittels einer unabhängigen Anlaufstelle, die sowohl den Bürgern als auch den Polizeibeamten zur Verfügung steht, ließe sich der seitens der Antragsteller hervorgehobene²⁴ hohe Wert des bürgernahen und transparenten Handelns der Polizei in Nordrhein-Westfalen betonen. Wenn das Vertrauen der Bürger nachhaltig gestärkt werden soll, was die Begründung des

²¹ Braun/Albrecht, DÖV 2015, 937, 944.

²² LT-Drs. 16/12361, S. 1.

²³ Vgl. LT-Drs. 16/8974; vgl. Aden, Stellungnahme 16/3443 vom 12.02.2016; vgl. Frevel, Stellungnahme 16/3304 vom 07.01.2016.

²⁴ Vgl. LT-Drs. 16/12361, S. 2.

Gesetzgebungsvorhabens wiederholt zum Ausdruck bringt, wäre die (ergänzende) Einrichtung eines Polizeibeauftragten in Nordrhein-Westfalen mithin nur konsequent.

2.

Hinsichtlich des mit der Antragsbegründung unterstellten Anstiegs der gegen Polizeibeamte gerichteten Gewalt wäre es zweckdienlich, dass vor der Verabschiedung von Maßnahmen zunächst geprüft wird, ob der behauptete Anstieg der Delikte tatsächlich zutrifft.²⁵ Dies ist fraglich. Zudem wäre es ratsam, dass gesetzgeberischen Aktivitäten eine sachgerechte Ursachenforschung vorangestellt wird.²⁶ Die insoweit angeführten Angaben aus dem Bundeslagebild „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte“ des Bundeskriminalamtes und die Statistiken der Landeskriminalämter sind in beiderlei Hinsicht wenig aussagekräftig.²⁷ Sie geben vor allem keine Auskunft über die Entstehungsgeschichte der Tat und deren Bewältigung im Kriminaljustizsystem.²⁸

²⁵ Zur Diskussion siehe die Themenausgabe 1/2016 des Deutschen Polizeiblattes „Gewalt gegen Polizeibeamte“; vgl. *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 4.

²⁶ *Braun/Albrecht*, DÖV 2015, 937, 945.

²⁷ Vgl. die Zusammenfassung bei *Ehresmann*, Straftaten gegen Polizeibeamte, 2015, S. 158 f.; a.A. wohl *Zöller*, ZIS 2015, 445.

²⁸ Vgl. *Braun/Albrecht*, DÖV 2015, 937, 945.

B. Legitimations- und Kennzeichnungspflicht (§ 6a PolG NRW-E)

I. Vorbemerkungen

1.

Hinsichtlich der gesetzlichen Regelung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte wird in einer jüngeren Untersuchung von einer Verpflichtung des Gesetzgebers ausgegangen, der sich hiermit aktiv für die Gewährleistung rechtsstaatlicher Verfahren, die seitens Betroffener gegenüber gewalttätigen Polizeibeamten angestrebt werden, einzusetzen habe.²⁹ Über die Frage, ob eine solche Verpflichtung tatsächlich verfassungsrechtlich begründet werden kann, lässt sich trefflich streiten. Fest steht hinsichtlich von Sinn und Zweck einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte allerdings Folgendes:

„Die Begehung von Straftaten im Dienst und allgemein die Verletzung von Dienstpflichten ist häufig das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Abwägung. Ein potenziell delinquenten Beamter stellt sich regelmäßig die Frage, welches Entdeckungs- bzw. Überführungswahrscheinlichkeit eine Grenzüberschreitung aufweist. Der Schlüssel zur Verhinderung von devianten Verhaltensweisen ist damit die Erhöhung der Überführungswahrscheinlichkeit.

Gute Erfolge lassen sich auf diesem Gebiet durch die Einführung von Kennzeichnungspflichten für Polizeibeamte erreichen. Unabhängig von deren praktischer Umsetzung, etwa mittels eines Namensschildes oder einer Kennziffer, stellt diese einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Beamten dar. Unterschiede bestehen indes in der Eingriffsintensität. Während Namensschilder eine unmittelbare Offenlegung eines personenbezogenen Sachverhalts des Polizeibeamten gegenüber dem Bürger bedeuten, ist eine Zuordnung von Kennziffern nur über die jeweiligen Dienststellen möglich (was unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit vorzuzugswürdig erscheint). [...] Die von den Polizeigewerkschaften geltend gemachten Bedenken gegen eine Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte greifen nicht; vor allem der Hinweis auf eine mögliche Zunahme von gegen identifizierte Polizeibeamte gerichteten verleumderischen Anzeigen oder sonstiger Racheaktionen lässt sich nicht belegen und erscheint konstruiert.

²⁹ Spitzer, Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern? Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten, 2016, S. 251 ff.; a.A. Ertl, DÖV 2016, 23, 29.

Eine Kennzeichenpflicht dient der Gewährleistung rechtsstaatlicher Grundsätze und effektuiert die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers. Auch ließen sich die im Zusammenhang mit dem Thema Polizeigewalt geäußerten Vorwürfe einer ‚Kultur der Straflosigkeit‘ und einer ‚Mauer des Schweigens‘ ausräumen.³⁰

Das Gesetzgebungsvorhaben ist insoweit aus rechtsstaatlicher Sicht zu begrüßen.

2.

Mittels einer gesetzlichen Regelung der Legitimations- und Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten wird die Diskussion hinfällig, die hinsichtlich der Erforderlichkeit einer solchen eigenständigen Regelung geführt wird. So wird mit Blick auf die organisatorischen Regelungsbefugnisse der Dienstherrn in Bund und Ländern sowie die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vertreten, dass sich eine Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte bereits auf der Grundlage beamtenrechtlicher Folge- und Treupflichten begründen sowie aus den beamtenrechtlichen Vorschriften über die Dienstbekleidung ableiten lässt.³¹ Dem hält die Gegenmeinung, die sich für eine eigenständige Regelung einsetzt, insbesondere die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts entgegen, die den Gesetzgeber verpflichtet, die bedeutsamen Eingriffe in Freiheitsrechte der Bürger (und mithin auch der Beamten) selbst zu regeln.³² Ob es sich bei der Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte um einen bedeutsamen Eingriff handelt, ist ebenfalls strittig.

II. § 6a Abs. 1 PolG NRW-E (Legitimationspflicht)

Bezüglich der in Zivilkleidung eingesetzten Polizeivollzugsbeamten verweist § 6a Abs. 1 Satz 3 PolG NRW-E darauf, dass sich diese unaufgefordert gegenüber einem Betroffenen auszuweisen haben. Hier stellt sich die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt. Vermutlich wird die Regelung so

³⁰ Braun/Albrecht, DÖV 2015, 937, 939 f.

³¹ Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 16.11.2011 – 60 K 9.11 PVL, juris Rn. 22; VG Frankfurt, Urt. v. 10.06.1996 – 9 E 873/95 (V); Braun/Albrecht, DÖV 2015, 937, 939; Barczak, NVwZ 2011, 852, 854; Rupprecht, ZRP 1989, 93, 94.

³² Vgl. VG Potsdam, Urt. v. 08.12.2015 – 3 K 3564/13, juris Rn. 25; vgl. Spitzer, Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern? Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten, 2016, S. 226.

zu verstehen sein, dass der Legitimationsnachweis *vor Beginn einer Maßnahme* bzw. so bald zu erfolgen hat, wie dies der Zweck der jeweiligen Maßnahme zulässt.

III. § 6a Abs. 2 PolG NRW-E (Wahlmöglichkeit)

Die Regelung ist überwiegend deklaratorischer Natur. Nach hier vertretener Auffassung ergibt sich aus der Norm *kein subjektives Recht*, das einen Polizeivollzugsbeamten zum Tragen eines Namensschildes bspw. auch gegen den Willen seines Vorgesetzten berechtigen würde. Sofern ein solcher Rechtsanspruch begründet werden soll, ist dies durch den Wortlaut der Norm unmissverständlich zum Ausdruck zu bringen (bspw. „dürfen“ statt „können“).

IV. § 6a Abs. 3 PolG NRW-E (Kennzeichnungspflicht)

§ 6a Abs. 3 PolG NRW-E ist so zu verstehen ist, dass eine individuelle Kennzeichnung nur dann zur nachträglichen Identifizierung geeignet ist, wenn sie *gut sichtbar* so getragen wird, dass sie von dem Betroffenen und möglichen Zeugen auch *gut wahrgenommen* werden kann.

Der Unterzeichner weist zudem darauf hin, dass Verstöße gegen die Kennzeichnungspflicht („Ob“ und „Wie“) als Dienstvergehen zu ahnden sein werden. Hierbei dürfte es sich mit Blick auf den Sinn und Zweck der Regelung jeweils auch um ein schweres Vergehen handeln.

V. § 6a Abs. 4 PolG NRW-E (Regelungsermächtigung)

Die durch das zuständige Ministerium gem. § 6a Abs. 4 PolG NRW-E zu treffenden ergänzenden Regelungen beziehen sich primär auf den Inhalt und den Umfang der Kennzeichnungspflicht. Ausnahmen sind im Anwendungsbereich des § 6a Abs. 3 PolG NRW-E nach dem Wortlaut der Norm nicht zugelassen.

C. Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte (§ 15c PolG NRW-E)

I. Vorbemerkungen

1.

Die bezüglich der Bewertung des Einsatzes von körpernah getragenen Aufnahmegeräten zur Fertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen (sog. Bodycams) in dem Gesetzentwurf enthaltenen Hinweise auf Zweifel an der Wirksamkeit und die bislang ungewissen Folgen des polizeilichen Überwachungsinstruments sind hervorzuheben. Bereits vorliegende Berichte und „Untersuchungen“, insbesondere zur Wirksamkeit und Akzeptanz des Einsatzes polizeilicher Bodycams, stammen nahezu ausschließlich von der Polizei selbst.³³ Entscheidend wären aber unabhängige Erhebungen sowie eine verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft, damit bspw. das vermutete Risiko des Wachsens der Distanz zwischen Bürger und Polizei³⁴ seriös bewertet werden kann.

2.

Grundsätzlich sind eingriffsintensive Normen wie § 15c PolG NRW-E restriktiv zu handhaben.³⁵ Mit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wird kein Hilfsmittel für die alltägliche Polizeiarbeit geschaffen. Der Einsatz von Bodycams muss die Ausnahme bleiben. Dies sollte auch seitens des Gesetzgebers Beachtung finden.

3.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt unzweifelhaft erkennen, dass Maßnahmen auf dem Gebiet der Erstellung von Bild- und Tonaufzeichnungen auf eine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gestützt werden müssen.³⁶ Der Einsatz polizeilicher Bodycams bedarf mithin einer gesetzlichen Regelung.³⁷ Die bisherigen §§ 15a, 15b

³³ Vgl. *Arnd/Staffa*, Die Polizei 2016, 190; vgl. *von Bresinski*, Bundespolizei kompakt 03/2016, 31.

³⁴ Vgl. *Weigel*, Forum Recht 02/15, 57, 59.

³⁵ *Weigel*, Forum Recht 02/15, 57.

³⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06, juris Rn. 36 ff.

³⁷ Vgl. LT-Drs. 16/12361, S. 3; vgl. zur Rechtslage in Bayern *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikovorsorge, 2016, S. 89 ff. (im Erscheinen); vgl. *Ruthig*, LKRZ 2015, 481, 488; vgl. *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 8; a.A. wohl *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 2016, Fn. 499,

PolG NRW legitimieren den vorliegend beabsichtigten Einsatz von Bodycams nicht.³⁸ An die Bestimmtheit der diesbezüglichen gesetzlichen Regelung sind qualifizierte Anforderungen zu stellen.³⁹

4.

Bezüglich der Eignung des Einsatzes von Bodycams zur Bekämpfung bzw. Prävention von Gewalttaten, die sich gegen Polizeibeamte richten, ist zu beachten, dass es sich bei solchen Vorkommnissen um „komplexe Konfliktsituationen [handelt], die ein erhebliches Interaktionsgeschehen aufweisen und in der Regel von beiden Seiten mit gewaltsamen Mitteln ausgetragen werden. Dabei wird das Geschehen von den Beteiligten zumeist sehr unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert. Die Entstehung und Entwicklung solcher Geschehensabläufe hängt daher maßgeblich auch vom Auftreten und Agieren der Einsatzkräfte ab.“⁴⁰ Im Schrifttum wird daher darauf hingewiesen, dass Bild- und Tonaufzeichnungen zur Beweisführung nur eingeschränkt brauchbar sind, sofern nicht auch das Verhalten des eine Bodycam einsetzenden Polizeivollzugsbeamten selbst mit aufgenommen wird.⁴¹

Sowohl der Praxisbezug als auch die Komplexität der Konfliktsituation lassen sich anhand des Berichts des Justizministeriums Nordrhein-Westfalen „Affäre um Herforder Polizeieinsatz und –video“⁴² verdeutlichen. In diesem Fall wurde das von einer in einem Streifenwagen angebrachten Kamera aufgezeichnete Geschehen zu Lasten des Betroffenen mittels der Weitergabe von Standbildern verkürzt wiedergegeben. Die Würdigung des Sachverhalts konnte hierdurch zunächst durch verantwortliche Polizeikräfte in ihr Gegenteil verkehrt werden. Dass der verkürzten Wiedergabe von nur ausschnittsweise mittels einer Bodycam aufgezeichneten Lebenssachverhalten gleiche Wirkung zukommen kann, ist nicht auszuschließen.⁴³ In Hessen

der darauf hinweist, dass eine eigenständige gesetzliche Grundlage nur dann benötigt wird, wenn Aufnahmen „unabhängig von einer konkreten Gefahrensituation gemacht werden“.

³⁸ Vgl. *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 9 f.; vgl. *Lepper*, Stellungnahme 16/2453 vom 05.01.2015, S. 1.

³⁹ Vgl. *Siegel*, *VerwArch* 102 (2011), 159, 173.

⁴⁰ *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 4; *Singelstein/Puschke*, *NJW* 2011, 3473, 3476; vgl. *Weigel*, *Forum Recht* 02/15, 59.

⁴¹ *Kipker/Gärtner*, *NJW* 2015, 296, 298.

⁴² *Vorlage* 16/2986; *Vorlage* 16/2990.

⁴³ Kritisch zum Beweiswert von Bodycam-Aufnahmen auch *Lepper*, Stellungnahme 16/2453 vom 05.01.2015, S. 3.

wurde zur Begegnung dieser Problematik die Möglichkeit des sog. Pre-Recordings in verfassungsrechtlich fragwürdiger Gesetzesform⁴⁴ geschaffen:

„Beim Pre-Recording wird das Videobild beim Einschalten der Pre-Recording-Funktion auf ein flüchtiges Speichermedium mit begrenzter Speicherkapazität, wie den RAM-Speicher, abgelegt, wobei die Kamera kontinuierlich Videobilder auf diesem Speicher ablegt. Der Speicher verliert die Daten automatisch etwa beim Abschalten des Geräts, beim Überschreiben der Daten oder beim Stoppen des Pre-Recordings. Sobald die Aufnahmefunktion des Kamerasystems eingeschaltet wird, kopiert das System die noch vorhandenen Daten des RAM-Speichers auf ein dauerhaftes Speichermedium, wie beispielsweise eine SD-Karte, und schreibt die neuen Videodateien direkt dahinter. Die aus dem Pre-Recording gespeicherten Videodaten stehen dabei in sehr engem zeitlichem Zusammenhang mit der durch die Betätigung der Aufnahmefunktion der Body-Cam ausgelösten Aufzeichnung und umfassen lediglich einen kurzen Zeitraum. Die infolge der Pre-Recording-Funktion erhobenen personenbezogenen Daten tragen dazu bei, dass die Entstehung einer Situation und nicht nur das Handeln der Personen ab dem Einschaltzeitpunkt dargestellt wird. Diese Videobilder bilden den Zeitraum und insbesondere auch die Umstände ab, die die Aufzeichnung zur Eigensicherung und zum Schutz dritter Personen erforderlich gemacht haben.“⁴⁵

Die Regelung beruht augenscheinlich auf der unzutreffenden Schlussfolgerung, wonach einer nur kurzfristigen technischen Erfassung von Bild- und Ton keine Eingriffsqualität beizumessen sein soll. Die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁶ ist allerdings

⁴⁴ Vgl. *Bäuerle*, in: Möstl/Mühl, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 3. Edition, Stand: 01.12.2015, § 14 Rn. 92 f.

⁴⁵ LT-Drs. (Hessen) 19/1979, S. 30; vertiefend hierzu *Kipker*, in: Taeger, Smart World – Smart Law?, 2016, S. 122 ff.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, juris Rn. 68: „Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es daher in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sogenannter Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden.“ *Bäuerle*, in: Möstl/Mühl, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 3. Edition, Stand: 01.12.2015, § 14 Rn. 92e spricht in diesem Zusammenhang von einer hinsichtlich des Einsatzes von Bodycams festzustellenden „gänzlich anders gelagerten Situation“.

nicht einschlägig, zumal die im Wege des Pre-Recordings erhobenen Informationen jederzeit auch die Grundlage weiterer Maßnahmen werden können.⁴⁷ Dazu auch *Starnecker*:

„Zum anderen steht der Nichttrefferfall von vornherein fest, ist also klar definiert, und wird automatisiert ohne menschliche Einwirkung gelöscht. Bei der polizeilichen Body-Cam steht aber der Nichttrefferfall gerade nicht von vornherein im konkreten Fall fest und wird auch nicht automatisiert, sondern durch das Nichthandeln des Polizeibeamten gelöscht. Selbst wenn man das Nichthandeln als vom automatischen Löschvorgang überlagert ansehen möchte, würde dies nichts daran ändern, dass der Katalog der Treffer bzw. der negative Katalog der Nichttreffer nicht vor der Datenerhebung feststeht.“⁴⁸

Ein dauerhafter und allgegenwärtiger Eingriff im Wege des Pre-Recordings dürfte sich mit Blick auf die zu beachtenden Grundsätze der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit ebenfalls nicht rechtfertigen lassen.⁴⁹

II. § 15c Abs. 1 PolG NRW-E (Einsatz von Bodycams)

1. § 15c Abs. 1 Satz 1 PolG NRW-E (Gefahrenabwehr)

a) Konkrete Gefahr

Die Entwurfsfassung möchte den polizeilichen Einsatz von Bodycams zulassen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.“

Die Tatbestandvoraussetzung der „konkreten Gefahr für Leib oder Leben“ begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.⁵⁰

Fraglich ist allerdings, ob der Gesetzgeber mit seiner Formulierung (Tatsachen sollen die Annahme einer konkreten Gefahr rechtfertigen) bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr tätig

⁴⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, juris Rn. 69; vgl. *Bäuerle*, in: Möstl/Mühl, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 3. Edition, Stand: 01.12.2015, § 14 Rn. 92e.

⁴⁸ *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikovorsorge, 2016, S. 113 (im Erscheinen).

⁴⁹ Vgl. *Bäuerle*, in: Möstl/Mühl, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 3. Edition, Stand: 01.12.2015, § 14 Rn. 92f.; vgl. <https://www.datenschutz.hessen.de/tb43k04.htm#entry4409>, zuletzt aufgerufen am 30.08.2016; vgl. *Wohlfarth*, LKRZ 2015, 437, 440, der darauf hinweist, dass „in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung [...] nicht anlassunabhängig eingegriffen werden [kann]“.

⁵⁰ Vgl. *Wohlfarth*, LKRZ 2015, 437, 440; *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 10.

werden möchte. Die Gesetzesbegründung ist wohl so zu verstehen, dass bereits durch Tatsachen belegte Anhaltspunkte genügen sollen, wenn diese darauf hindeuten, dass eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben besteht.⁵¹ Wann dies der Fall ist, ist fraglich. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird insoweit eine Festlegung auf die konkrete Gefahr empfohlen:

„Die Polizei kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte offen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, wenn dies zur Abwehr einer konkreten Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.“

Sofern eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden soll, die bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr greift, wäre jedenfalls eine Formulierung zu empfehlen, die sich an den Vorgaben orientiert, die das Bundesverfassungsgericht etwa in seiner Entscheidung zur Online-Durchsuchung aufgestellt hat.⁵² Die Verhältnismäßigkeit einer solchen bereits im Gefahrenvorfeld greifenden Befugnis scheint allerdings dann gefährdet, sofern an einem Einsatz der Bodycams innerhalb von Wohnungen festgehalten wird.⁵³

b) Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen

Von einer Formulierung „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ sollte überdies Abstand genommen werden, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Entscheidung zum BKAG darauf hingewiesen hat, dass der Gesetzgeber in vergleichbarer Situation dazu berufen ist, die von ihm zur Voraussetzung einer Eingriffsbefugnis gemachten Tatsachen näher zu bezeichnen.⁵⁴ Dies dürfte schwer fallen.⁵⁵

⁵¹ LT-Drs. 16/12361, S. 14.

⁵² BVerfG, Urt. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370/07, juris Rn. 242 ff.

⁵³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370/07, juris Rn. 245.

⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, juris Rn. 165: „Die diesbezüglichen Prognoseanforderungen sind hierbei jedoch nicht hinreichend gehaltvoll ausgestaltet. Die Vorschrift schließt nicht aus, dass sich die Prognose allein auf allgemeine Erfahrungssätze stützt. Sie enthält weder die Anforderung, dass ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und absehbares Geschehen erkennbar sein muss, noch die alternative Anforderung, dass das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründen muss, [...]“

⁵⁵ Vgl. Albrecht, jurisPR-ITR 16/2016 Anm. 2.

c) Bild- und Tonaufzeichnungen

Die gesetzliche Gestattung der gleichzeitigen Erstellung von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels von Bodycams wird im Schrifttum unterschiedlich bewertet. Einerseits wird insoweit vertreten, dass die Erstellung von Tonaufnahmen jedenfalls dann unverhältnismäßig ist, wenn sie ausschließlich zur Nachweisführung im Zusammenhang mit Beleidigungssachverhalten benötigt wird.⁵⁶ Andererseits kann ein Lebenssachverhalt nur dann vollständig erfasst werden, wenn neben den Bildaufzeichnungen auch Tonaufnahmen erstellt werden. Eine Unterscheidung bzw. Trennung der Bild- und Tonaufnahmen ist mithin nicht sachgerecht.⁵⁷ Hierdurch würde die erforderliche Authentizität des aufgezeichneten Ausschnitts aus einem Lebenssachverhalt zusätzlich verringert.⁵⁸

d) Einsatz in Wohnungen

Soweit mit § 15c Abs. 1 Satz 1 PolG NRW-E der Einsatz von Bodycams auch in den durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützten Wohnungen zugelassen wird (vgl. Artikel 2 des Gesetzentwurfs), stellt sich die Frage, ob es genügt, darauf hinzuweisen, dass das Wohnungsgrundrecht und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegen.⁵⁹ Dies ist nämlich unzutreffend. Ergänzend weist die Gesetzesbegründung in diesem Zusammenhang daher auch auf Folgendes hin:

„Anders als beim verdeckten Einsatz gemäß Artikel 13 Absatz 5 GG durchbricht die offene Aufzeichnung in Gegenwart der Polizei den geschützten Bereich nicht, sondern dokumentiert lediglich das Geschehen in dem durch die Polizeipräsenz bereits durchbrochenen, sonst üblichen Rahmen und nicht speziell den durch Artikel 13 Absatz 5 GG geschützten privaten Bereich.

Insofern finden die Restriktionen in Artikel 13 Absatz 5 GG keine unmittelbare Anwendung auf den Bodycameinsatz. Gleichwohl orientieren sich die in § 15c Absatz 3 getroffenen Regelungen an den dortigen Vorgaben“

⁵⁶ So der Hinweis bei Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296, 299.

⁵⁷ Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296, 299; Wohlfarth, LKRZ 2015, 437, 441.

⁵⁸ Vgl. Wohlfarth, LKRZ 2015, 437, 441.

⁵⁹ So LT-Drs. 16/12361, S. 14.

Dass im vorliegenden Zusammenhang Art. 13 Abs. 5 GG zur Anwendung gebracht werden kann, darf bezweifelt werden. Art. 13 Abs. 5 GG soll in erster Linie *verdeckte* Ermittlungen absichern.⁶⁰ Die Vorschrift ist dann zu beachten, wenn technische Mittel ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen sind. Die Ausnahme zu Art. 13 Abs. 4 GG⁶¹ greift mithin schon dann nicht, „wenn die über den Einsatz befindende Stelle als sekundäres Ziel die Erkenntnisgewinnung verfolgte“.⁶² Vorliegend wird allerdings bereits durch die Gesetzesbegründung klar, dass der Einsatz von Bodycams gerade nicht *ausschließlich* der Eigensicherung dient. Die Gesetzesbegründung weist nämlich darauf hin, dass der Einsatz auch dem Schutz gefährdeter Dritter dienen kann,⁶³ zumal noch nicht einmal klar ist, welcher Effekt dem Einsatz von Bodycams überhaupt beizumessen ist⁶⁴. Der Befund wird im Schrifttum bestätigt.⁶⁵

Bäuerle weist daher darauf hin, dass sich der Einsatz von Bodycams in Wohnungen nach der „einzig in Betracht kommenden Schranke“ des Art. 13 Abs. 4 GG zu richten hat.⁶⁶ Maßgeblich ist dann allerdings, dass ein Richtervorbehalt vorgesehen werden muss, was bei § 15c PolG NRW-E nicht der Fall ist.⁶⁷

Nach Auffassung des Unterzeichners ist im vorliegenden Zusammenhang weder Art. 13 Abs. 5 GG noch Art. 13 Abs. 4 GG zur Anwendung zu bringen, sofern gewährleistet ist, dass es sich bei dem polizeilichen Einsatz von Bodycams nicht um eine heimliche Maßnahme handelt (dies müsste ggf. noch klargestellt werden).

Einschlägig sein dürfte dann vielmehr Art. 13 Abs. 7 GG:

⁶⁰ *Kühne*, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 13 Rn. 47.

⁶¹ *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 76. Ergänzungslieferung, Dezember 2015, Art. 13 Rn. 105.

⁶² *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, 76. Ergänzungslieferung, Dezember 2015, Art. 13 Rn. 107; *Braun*, NVwZ 2000, 375, 379.

⁶³ LT-Drs. 16/12361, S. 3.

⁶⁴ LT-Drs. 16/12361, S. 2; vgl. LT-Drs. (Hessen); vgl. *Lepper*, Stellungnahme 16/2453 vom 05.01.2015, S. 2, der auf die Strafverfolgungsvorsorge als möglicherweise tatsächlichen Zweck des Einsatzes von Bodycams hinweist.

⁶⁵ Vgl. bspw. die kritische Stellungnahme von *Kipker*, in: Taeger, Smart World – Smart Law?, 2016, S. 125 ff.

⁶⁶ *Bäuerle*, in: Möstl/Mühl, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 3. Edition, Stand: 01.12.2015, § 14 Rn. 14.

⁶⁷ Vgl. *Bäuerle*, in: Möstl/Mühl, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 3. Edition, Stand: 01.12.2015, § 14 Rn. 14.

*„Eingriffe und Beschränkungen dürfen im Übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer **Lebensgefahr für einzelne Personen**, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung **dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.“*

Sofern man sich dieser Auffassung anschließt, wäre eine Neujustierung der Norm anhand der Vorgaben des Art. 13 Abs. 7 GG geboten.

2. § 15c Abs. 1 Satz 2 PolG NRW-E (Drittbetroffenheit)

Hinsichtlich der Regelung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.⁶⁸

3. § 15c Abs. 1 Satz 3 PolG NRW-E (Entscheidungsbefugnis)

Auch hier bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

4. § 15c Abs. 1 Satz 4 PolG NRW-E (Offenheit der Aufzeichnung)

§ 15c Abs. 1 Satz 4 PolG NRW-E ordnet die Offenheit der Aufzeichnung mittels einer Bodycam an. Fraglich ist insoweit, ob es den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt, dass der Betrieb der Bodycam dem (potentiellen) Adressaten einer polizeilichen Maßnahme mitgeteilt wird. Hierfür könnte sprechen, dass sich eine Kennzeichnung des Einsatzes von Bodycams die für sämtliche Personen ersichtlich ist, die sich in den „aufnahmegefährdeten“ Bereich begeben könnten, nur schwer in der Praxis realisieren lässt. Dass insoweit Interessen der Drittbetroffenen zurücktreten müssen, ließe sich etwa mittels eines Hinweises auf die Regelungen des § 23 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 KUG untermauern.

Demgegenüber lässt sich ein effektiver Datenschutz nur dann gewährleisten, wenn jeder, der nicht Maßnahmenadressat ist, selbst frei entscheiden kann, ob er sich in den Aufnahmebereich begibt oder nicht. Ein effektiver Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung setzt mithin voraus, dass die laufende Bild- und Tonaufzeichnung auch für das Umfeld erkennbar ist.⁶⁹ Ein verbaler Hinweis des die Bodycam tragenden Polizeivollzugsbeamten

⁶⁸ Vgl. Starnecker, Videoüberwachung zur Risikovorsorge, 2016, S. 180 (im Erscheinen).

⁶⁹ Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296, 299; <https://www.datenschutz.hessen.de/tb43k04.htm#entry4409>, zuletzt aufgerufen am 30.08.2016; vgl. Arzt, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 11.

genügt insoweit nicht.⁷⁰ „Dieser kann in der Situation überhört werden, ggf. geraten auch erst später Personen in den Fokus der Kamera, die die Ankündigung nicht wahrnehmen konnten.“⁷¹

Im Ergebnis wird mithin bspw. der Einsatz auffälliger Aufnahmeleuchten gefordert, die signalisieren, ob eine Bodycam aufzeichnet oder nicht.⁷² In jedem Fall wird zu einer entsprechenden Festlegung aber der Gesetzgeber berufen sein, der insoweit „präzise gesetzliche Vorgaben“ zu machen hat.⁷³ Diesem Anspruch genügt die Regelung des § 15c Abs. 1 Satz 4 PolG NRW-E derzeit nicht.

5. § 15c Abs. 1 Satz 5 PolG NRW-E (Gefahr in Verzug)

Die Vorschrift sieht vor, dass von der Offenheit der Bild- und Tonaufzeichnungen dann abgewichen werden darf, wenn „Gefahr in Verzug“ besteht. Diese Regelung ist wenig sinnvoll, weil es – bei rechtskonformer Handhabung – keinen Anwendungsbereich geben wird. Sofern „Gefahr in Verzug“ vorliegt, wird nämlich ein unverzügliches polizeiliches Einschreiten geboten sein. In solchen Fällen verbleibt keine Zeit für die Entscheidung über das Aktivieren einer Bodycam. Die Aktivierung macht zudem in solchen Situationen wenig präventiven Sinn. Allerdings besteht in der Praxis die Gefahr, dass überschießend von Gefahr in Verzug ausgegangen wird, damit unter Anwendung der Norm eine Bodycam aktiviert werden darf. Eine solche Aktivierung der Bodycam wäre dann mangels Vorliegens von Gefahr in Verzug rechtswidrig.

Diese Regelung ist zudem auch mit Blick auf die der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers zugewiesene Gefahrenvorsorge nicht unproblematisch. Einer verdeckten Bild- und Tonaufzeichnung mangelt es an dem insoweit erforderlichen Abschreckungseffekt.⁷⁴ Eine verdeckte Bild- und Tonaufzeichnung kann nur noch der Strafverfolgungsvorsorge dienen. Die Regelung könnte damit grundsätzlich außerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers liegen, weil sie richtigerweise durch den Bundesgesetzgeber in der StPO geregelt werden müsste.⁷⁵

⁷⁰ Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296, 299; <https://www.datenschutz.hessen.de/tb43k04.htm#entry4409>, zuletzt aufgerufen am 30.08.2016.

⁷¹ <https://www.datenschutz.hessen.de/tb43k04.htm#entry4409>, zuletzt aufgerufen am 30.08.2016.

⁷² Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296, 299.

⁷³ Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296, 299.

⁷⁴ Siegel, VerwArch 102 (2011), 159, 169 f.

⁷⁵ Vgl. Siegel, VerwArch 102 (2011), 159, 169 f.

Die Problematik könnte allerdings dadurch entschärft werden, dass der Bund „unabhängig von einer möglichen teilweisen Zuordnung der Videoüberwachung zum Bereich des Art. 74 I Nr. 1 GG [...] von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Strafverfolgungsvorsorge“ bislang keinen Gebrauch gemacht hat.⁷⁶

6. § 15c Abs. 1 Satz 6 PolG NRW-E (Schutz von Berufsheimnisträgern)

Hinsichtlich des Schutzes der nichtöffentlichen Kommunikation mit Personen des höchstpersönlichen Vertrauens hat das Bundesverfassungsgericht anlässlich seiner Entscheidung zum BKAG darauf hingewiesen, dass eine Anlehnung an die in der StPO als zeugnisverweigerungsberechtigte angeführten Personen den besonders zu schützenden Personenkreis nicht vollständig abdeckt.⁷⁷ Es wird daher vorgeschlagen, die Regelung des § 15c Abs. 1 Satz 6 PolG NRW-E nochmals mit der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung abzustimmen und den geschützten Personenkreis auszuweiten.

Ergänzend wird auf die Ausführungen bei C. IV. hingewiesen.

7. § 15c Abs. 1 Satz 7 PolG NRW-E (IT-Sicherheit)

Die Regelung genügt grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen.⁷⁸ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die Authentizität der Bild- und Tonaufnahmen nur dann gewährleisten lässt, wenn diese mit Aufnahmedatum, Namen bzw. Nummern der diensthabenden Polizeibeamten versehen werden.⁷⁹

III. § 15c Abs. 2 PolG NRW-E (Löschung)

1.

Die Dauer der Aufbewahrung der mittels einer Bodycam gefertigten Bild- und Tonaufnahmen vertieft den Eingriff in die betroffenen Grundrechte.⁸⁰ Eine zeitnahe Datenlöschung dient

⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 25.01.2012 – 6 C 9/11, juris Rn. 35 f.; *Söllner*, LKV 2016, 304, 305; *Siegel*, NVwZ 2012, 738, 740; *Siegel*, VerwArch 102 (2011), 159, 170; a.A. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 297.

⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, juris Rn. 121.

⁷⁸ Vgl. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 299.

⁷⁹ *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikovorsorge, 2016, S. 96 (im Erscheinen); *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 300.

⁸⁰ *Weigel*, Forum Recht 02/15, 57, 58.

folglich dem Grundrechtsschutz der Betroffenen. Wieso sich der Verfasser des Gesetzesentwurfs insoweit für eine zweiwöchige Speicherfrist entschieden hat, wird nicht ersichtlich. Die Gesetzesbegründung spricht insoweit von einer Abwägung, ohne dass dargelegt wurde, welche Argumente hier abgewogen wurden.⁸¹ Insoweit wird eine starke Verkürzung der Speicherfrist empfohlen.⁸²

2.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die mittels des Einsatzes von Bodycams erstellten Bild- und Tonaufzeichnungen im Sinne der Gewährleistung von Chancengleichheit allen Beteiligten verwertbar zur Verfügung gestellt werden sollten.⁸³ Insoweit schließt sich der Unterzeichner der Empfehlung von *Arzt* an, wonach vor der Löschung zunächst eine Sperrung der Daten erfolgen sollte, damit der Betroffene noch genügend Zeit hat, die gespeicherten Daten für eigene Zwecke anzufordern.⁸⁴ Eine gesetzliche Klarstellung ist in diesem Zusammenhang geboten.

3.

Schließlich ist zu gewährleisten, dass die Löschung durch eine unabhängige Stelle erfolgt, die den Polizeibehörden „nicht unmittelbar institutionell zugeordnet“ sein darf.⁸⁵ Die Regelung des § 15c Abs. 2 PolG NRW-E, die allein den aufzeichnenden Beamten mit Zustimmung seines Vorgesetzten über die Löschung entscheiden lässt, genügt diesen Anforderungen nicht.⁸⁶

IV. § 15c Abs. 3 PolG NRW-E (Kernbereichsschutz)

Die Regelung über den Kernbereichsschutz genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nur zum Teil. Nicht zu beanstanden sind die Vorgaben des § 15c Abs. 3 Satz 1, Satz 2 PolG NRW.

⁸¹ LT-Drs. 16/12361, S. 13.

⁸² Vgl. *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 12.

⁸³ <http://polizei-grün.de/aktuelles/bodycams-bei-der-polizei/>, zuletzt aufgerufen am 30.08.2016; vgl. *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 13.

⁸⁴ Vgl. *Arzt*, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 13; vgl. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 230.

⁸⁵ *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 299; vgl. *Kipker*, in: Taeger, Smart World – Smart Law?, 2016, S. 132 f.

⁸⁶ *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 230.

Sofern es darum geht, dass auf der Ebene der Auswertung und Verwertung für einen angemessenen Kernbereichsschutz gesorgt werden soll, genügt insbesondere § 15c Abs. 3 Satz 3 PolG NRW den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht. Hier ist vorzusehen, dass die Sichtung der erfassten Daten durch eine unabhängige Stelle erfolgt, die die kernbereichsrelevanten Daten vor deren Verwendung durch die Polizeibehörden herausfiltert.⁸⁷

Die Löschung der kernbereichsrelevanten Daten hat durch die besagte unabhängige Stelle zu erfolgen, insoweit ist ein Verwendungsverbot vorzusehen.⁸⁸ Die Löschung muss nach entsprechender gesetzlicher Regelung protokolliert werden, damit eine spätere Kontrolle möglich ist.⁸⁹

Unverständlich und mithin verfehlt ist die Regelungen der Sätze 5 und 6. Hier soll offenbar zum Ausdruck gebracht werden, dass Aufnahmen, die nach einer kernbereichsschützenden Unterbrechung (gem. Satz 4) gefertigt werden, zunächst durch einen Richter gesichtet werden müssen. Dieser hat dann darüber zu entscheiden, ob die Inhalte genutzt werden dürfen oder nicht. Ist ein Richter nicht zu erreichen, ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen, wobei klarzustellen wäre, dass in solchen Fällen bspw. der Behördenleiter über die Nutzung der Aufzeichnungen zu entscheiden hat.

Satz 7, der vor einer Umwidmung der erstellten Bild- und Tonaufzeichnungen schützen soll, ist auf Maßnahmen nach Abs. 1 auszuweiten, da andernfalls die erforderliche Zweckbindung nicht gewährleistet ist.

V. § 15c Abs. 4 PolG NRW-E (Einbeziehung von § 24 Abs. 6, Abs. 7 PolG NRW)

Mit § 15c Abs. 4 PolG NRW-E wird festgelegt, dass die mittels Bodycam gefertigten Bild- und Tonaufzeichnungen zu statistischen Zwecken (§ 24 Abs. 6 PolG NRW) und zur Aus- und Fortbildung (§ 24 Abs. 7 PolG NRW) genutzt werden können, regelmäßig allerdings nur in anonymisierter Form. Sofern die entsprechend der bestehenden gesetzlichen Vorgaben stattfindende Nutzung der Aufzeichnungen in nicht anonymer Form erfolgen soll, begegnet dies verfassungsrechtlichen Bedenken.⁹⁰ Dies sollte im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsvorhabens korrigiert bzw. klargestellt werden.

⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, juris Rn. 129.

⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, juris Rn. 129.

⁸⁹ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, juris Rn. 129.

⁹⁰ Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 2012, § 24 Rn. 36 f.

VI. § 15c Abs. 5 PolG NRW-E (Dokumentationspflicht)

Die Vorschrift ordnet eine Dokumentationspflicht für Maßnahmen nach § 15c Abs. 5 PolG NRW-E an. Es scheint sinnvoll, die Dokumentationspflicht hinsichtlich der Löschung von Informationen, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, auch gesondert in Abs. 3 der Vorschrift aufzunehmen. Andernfalls ist nicht auszuschließen, dass es insoweit zu Missverständnissen bzw. Versäumnissen kommt.

VII. § 15c Abs. 6 PolG NRW-E (Evaluierung)

Die in §15c Abs. 6 PolG NRW-E vorgesehene Evaluierung der Auswirkungen der Norm ist sinnvoll. Problematisch ist allerdings, dass die nach der Antragsbegründung erforderliche „weitere fundierte wissenschaftliche Analyse“⁹¹ und „begleitende Grundlagenforschung“ der Landesregierung übertragen wurde.⁹² Die Landesregierung ist keine unabhängige Stelle. Eine ergebnisoffene Untersuchung kann durch sie nicht stattfinden.⁹³ Zudem muss bezweifelt werden, dass die Landesregierung selbst dann, wenn sie sich der Hilfe (bzw. Mitwirkung) eines sozialwissenschaftlichen und eines polizeiwissenschaftlichen Sachverständigen bedient, in der Lage wäre, die erforderliche *Grundlagenforschung* zu betreiben. Richtiger Ansprechpartner für Grundlagenforschung und wissenschaftliche Analysen sind die Universitäten und Hochschulen.

Dramalj, den 19.09.2016

gez. Florian Claus Albrecht

⁹¹ LT-Drs. 16/12361, S. 2.

⁹² Vgl. Albrecht, Stellungnahme 16/718 vom 06.05.2013, S. 5.

⁹³ Vgl. Arzt, Stellungnahme 16/2458 vom 08.01.2015, S. 7, der darauf hinweist, dass „interne Auswertungen der Polizei [...] eine wissenschaftliche Begleitforschung sicher nicht ersetzen [können].“