

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/4193**

A09, A14

**Professor Dr. Mark A. Zöller**

Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales  
Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht

Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches  
Strafprozessrecht und Polizeirecht (ISP)

Universitätsring 15, D-54296 Trier  
Tel. (0651) 201-2598  
Fax (0651) 201-3924  
E-Mail: zoeller@uni-trier.de

Trier, 19. September 2016

## **Schriftliche Stellungnahme**

**für den Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**zum**

**Antrag der Fraktion der CDU**

**„Rechtliche Hürden für polizeiliche Videoüberwachung senken  
– mehr Sicherheit ermöglichen!“**

**– Drucksache 16/12121 vom 31.05.2016 –**

**sowie zum**

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**„Viertes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“**

**– Drucksache 16/12361 vom 28.06.2016 –**

**im Rahmen der Anhörung vom 27.09.2016**

### **A. Antrag der Fraktion der CDU (Drucksache 16/12121)**

#### **I. Wesentlicher Inhalt**

Der Antrag der Fraktion der CDU vom 31.05.2016 stützt sich auf den tatsächlichen Befund, dass auf der Grundlage des geltenden § 15a PolG NRW derzeit nur zwei (Polizeipräsidien Düsseldorf und Mönchengladbach) der insgesamt 47 Kreispolizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen sog. Kriminalitätsbrennpunkte durch den Einsatz von Videotechnik überwachen.<sup>1</sup> Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die derzeitigen gesetzlichen Anwendungs Voraussetzungen für die polizeiliche Videoüberwachung zu eng gefasst sind. Um diese zukünftig häufiger einsetzen zu können, wird eine Neufassung des § 15a PolG NRW gefordert, in der auf die örtliche Anbindung an Kriminalitätsbrennpunkte verzichtet wird.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> LT-Drs. 16/12121, S. 1 f.

<sup>2</sup> LT-Drs. 16/12121, S. 3.

## II. Stellungnahme

### 1. Differenzierung zwischen Beobachtung und Aufzeichnung

Zu konstatieren ist, dass § 15a PolG NRW im bundesweiten Vergleich auf den ersten Blick durchaus als eher engfasste Befugnisnorm für die polizeiliche Videoüberwachung eingestuft werden kann. Allerdings unterscheidet sich die nordrhein-westfälische Rechtslage bei genauere Betrachtung deutlich weniger stark von derjenigen der anderen Bundesländer, die im Zuge der Antragsbegründung<sup>3</sup> als Vergleichsmaßstäbe herangezogen werden. Dies liegt daran, dass § 15a PolG, wie es der bundesweit vorherrschenden Polizeipraxis entspricht, unter den dort genannten Voraussetzungen nicht nur die bloße *Beobachtung* per Videoüberwachung nach dem sog. Kamera-Monitor-Prinzip, sondern darüber hinaus bzw. daneben auch die *Aufzeichnung* der Videodaten erlaubt. § 15a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW differenziert vom Ausgangspunkt her also nicht zwischen der reinen Beobachtung mittels Bildübertragung und der Aufzeichnung der übertragenen Bilder. Sofern es aber nicht nur um die reine Beobachtung, sondern auch um die Speicherung von Bildaufnahmen geht, knüpfen auch die anderen Bundesländer in ihren Polizeigesetzen regelmäßig an besonders gefahrenträchtige Anlässe und Gegebenheiten im Vorfeld konkreter Gefahren an. Der im Antrag als Gegenbeispiel zitierte § 27 Abs. 1 des rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG RP) stellt hierzu keine Ausnahme dar. Er ermöglicht zwar Bild- und Tonaufzeichnungen ganz allgemein zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen und Einrichtungen. Allerdings sind konkrete Gefahren (z.B. die Verwirklichung oder das unmittelbare Bestehen einer Straftat wie [sexueller] Nötigung, Taschendiebstahl, Rauschgifthandel, Beleidigung oder Körperverletzung) bei einer stationären Videoüberwachungsanlage zum Zeitpunkt des Überwachungsbeginns regelmäßig noch nicht gegeben. Man überwacht schließlich zeitlich *vor* den klassischen Eingriffsschwellen der polizeirechtlichen Gefahr und des strafprozessualen Anfangsverdachts, um durch die dahinter liegende Drohung mit Strafverfolgungsmaßnahmen Kriminalität von vornherein zu verhindern. Der Rückgriff auf Eingriffsermächtigungen, die wie § 27 Abs. 1 POG RP an das Vorliegen einer konkreten Gefahr anknüpfen, scheidet damit in der Praxis für präventivpolizeiliche Videoüberwachungsmaßnahmen regelmäßig aus.<sup>4</sup> Sie können damit auch *kein Vorbild für eine Absenkung der Anwendungsvoraussetzungen* des § 15a PolG NRW sein, weil sie die Datenerhebung durch offenen Einsatz optisch-technischer Mittel im Vergleich zur geltenden Rechtslage durch das Erfordernis der konkreten Gefahr sogar noch erhöhen würden. Die in Rheinland-Pfalz bei der polizeilichen Videoüberwachung zur Anwendung kommenden Regelungen, die Grundrechtseingriffe schon im Vorfeld konkreter Gefahren zur sog. *Gefahrenvorsorge* ermöglichen, knüpfen demgegenüber sämtlich an konkrete Anlässe und Gegebenheiten wie öffentliche Veranstaltungen und Ansammlungen (§ 27 Abs. 2 POG RP), Kriminalitätsbrennpunkte (§ 27 Abs. 2 POG RP) sowie Situationen der Eigen- und Fremdsicherung (§ 27 Abs. 4 POG RP) an. Sie ermöglichen also keine Videoüberwachung pauschal an jedem öffentlich zugänglichen Ort. Entsprechendes gilt der Sache nach auch für die anderen Bundesländer (z.B. § 21 Abs. 1-4 PolG BW, § 32 Abs. 1, 3 u. 4 Nds SOG).

Insofern ist darauf zu achten, dass im Rahmen der Diskussion über die rechtlichen Hürden für die polizeiliche Videoüberwachung nicht die reine Beobachtung (Erfassung ohne Speicherung)

<sup>3</sup> LT-Drs. 16/12121, S. 2 bezieht sich auf Regelungen in Berlin (§ 24a ASOG), Niedersachsen (§ 32 Nds SOG) und Rheinland-Pfalz (§ 27 POG RP).

<sup>4</sup> Zöllner, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr – Möglichkeiten und Grenzen (Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz), 2016, S. 18 f.

und die Aufzeichnung (Erfassung mit Speicherung) der erfassten Videodaten miteinander vermischt werden. Beide Maßnahmen stellen nach mittlerweile herrschender Auffassung jedenfalls Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) dar.<sup>5</sup> Und in der Tat ist die reine Beobachtung, also das digital verstärkte Auge des Polizeibeamten in der Einsatzzentrale, auf dessen Bildschirm das Videosignal von der Kamera am Einsatzort übertragen wird, als weniger intensiver Grundrechtseingriff in einigen Bundesländern unter weniger strengen rechtlichen Voraussetzungen möglich. Ein Abstellen auf die reine Beobachtung verkürzt aber die Betrachtungsweise, da sie nicht den gängigen Einsatzkonzepten der polizeilichen Videoüberwachung entspricht. Schließlich soll die Videoüberwachung auch nach Ansicht der Entwurfsverfasser abschreckende Wirkung entfalten.<sup>6</sup> Durch den Einsatz von Videokameras – so die Theorie – sollen potenzielle Straftäter von der Begehung ihrer Taten abgehalten werden, indem sie als vernunftbegabte Wesen auf kognitiver Ebene angesprochen werden und ihnen für den Fall delinquenten Verhaltens eine hohe Verurteilungswahrscheinlichkeit angesichts eindeutigen Videobeweismaterials signalisiert wird. Das aber setzt die *Aufzeichnung*, d.h. die Speicherung des Videomaterials auf Datenträger für eine gewisse Zeit, zwangsläufig voraus. Man kann also nicht mit dem Ziel der Abschreckung von potenziellen Straftätern argumentieren, ohne damit zugleich die Speicherung der Daten in den Blick zu nehmen, die als intensiverer Grundrechtseingriff aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zwangsläufig an strengere Anforderungen gebunden ist.

Insoweit tragen die aktuell geltenden Befugnisnormen zur Videoüberwachung in den Polizeigesetzen von Bund- und Ländern mit einem abgestuften Konzept von Anwendungsvoraussetzungen letztlich den *verfassungsrechtlichen Anforderungen* Rechnung. Die Schaffung von polizeigesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zur polizeilichen Videoüberwachung ohne Anknüpfung an solche konkreten Anlässe und Gegebenheiten wäre vor dem Hintergrund der damit verbundenen Grundrechtseingriffe nicht zu rechtfertigen. Diese bedürfen vielmehr generell einer verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit genügt. Auf der Basis dieser Ermächtigungsgrundlage müssen die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar sein.<sup>7</sup> Insbesondere der Anlass, der Zweck sowie die Grenzen des Eingriffs müssen bereichsspezifisch und präzise bestimmt sein.<sup>8</sup> Zudem ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.<sup>9</sup> Eine Datenerhebung auf Vorrat zu unbestimmten Zwecken ist unzulässig.<sup>10</sup> Insgesamt richten sich die Anforderungen an einfachgesetzliche Eingriffsbefugnisse wie § 15a PolG NRW nach Art und Intensität des Eingriffs.<sup>11</sup> Bei verdachtslosen Eingriffen mit großer Streubreite, bei welchen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die den Ein-

<sup>5</sup> Für die Aufzeichnung von Videodaten ist das unbestritten, entspricht aber mittlerweile auch für die bloße Beobachtung, einschließlich sog. Übersichtsaufnahmen, der mittlerweile herrschenden Ansicht in Rechtsprechung und Schrifttum; vgl. etwa BVerfG NVwZ 2007, 688 (690); BVerwG NVwZ 2012, 757 (758); VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (500); *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2011, Kap. 7 Rn. 144; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rn. 186; *Thiel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. 2016, § 10 Rn. 45; *Roggan* NVwZ 2001, 134 (136); *Zöller* NVwZ 2005, 1235 (1238); *Siegel* NVwZ 2012, 738 (739); a.A. *Tegtmeyer/Vahle*, PolG NRW, 11. Aufl. 2014, § 15a Rn. 7; *Dolderer* NVwZ 2001, 130 (131); *Henrichs* BayVBl 2005, 289 (291).

<sup>6</sup> So explizit LT-Drs. 16/12121, S. 1, 3.

<sup>7</sup> BVerfGE 65, 1 (44); BVerfG NVwZ 2007, 688 (690); BVerfG (K) NJW 2009, 3239 (3294).

<sup>8</sup> BVerfGE 65, 1 (46); 113, 348 (375); 130, 151 (202); BVerfG NJW 2009, 3293 (3294).

<sup>9</sup> BVerfGE 65, 1, (44); 115, 344 (345); 120, 378 (401 ff.); BVerfG NVwZ 2007, 688 (690); BVerfG NJW 2009, 3293 (3294).

<sup>10</sup> BVerfGE 65, 1 (46); 100, 313 (360); 130, 151 (187); *Jarass/Pieroth*, GG, 14. Aufl. 2016, Art 2 Rn. 61.

<sup>11</sup> BVerfGE 120, 378 (401 f.); BVerfG NVwZ 2007, 688 (690); *Jarass/Pieroth*, GG, Art 2 Rn. 59.

griff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, ist grundsätzlich von einer hohen Eingriffsintensität auszugehen.<sup>12</sup> Auch kann die Intensität einer Maßnahme dadurch erhöht sein, dass im Rahmen von Videoüberwachungen gewonnenes Bildmaterial in vielfältiger Art und Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Daten verknüpft werden kann.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund müssen somit vor allem Ansatz, Zweck und Grenzen präventivpolizeilicher Videoüberwachungsmaßnahmen in einer nach grundrechtlicher Eingriffsintensität gestuften Ermächtigungsgrundlage präzise normiert werden. Der bloße Verzicht auf die örtliche Anbindung an Kriminalitätsbrennpunkte zugunsten einer Anknüpfung an vage formulierte „kriminalitätsbegünstigende Faktoren“ würde diesen Anforderungen erkennbar nicht gerecht. Bevor also vorschnell über eine Herabsetzung der gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen in § 15a PolG NRW nachgedacht wird, ist somit schon aus verfassungsrechtlicher Sicht dringend zu empfehlen, zunächst einmal konkret ausformulierte Alternativmodelle zu entwickeln und diese auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen. Konkret: dass etwa Unterführungen für viele Menschen subjektiv empfunden „Angsträume“ darstellen, rechtfertigt noch nicht ihre mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbundene Überwachung durch polizeilicheameratechnik, wenn dort objektiv nachweisbar nichts Bedrohliches oder gar Strafbares geschieht.

## 2. Unwahrscheinlichkeit monokausaler Erklärungen

Hinzu kommt, dass die geringen Anwendungszahlen der polizeilichen Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen nicht zwingend und vor allem nicht ausschließlich durch eine zu eng formulierte, gesetzliche Grundlage veranlasst sein müssen. Vielmehr können für diesen Befund eine *Vielzahl von Gründen* (mit-)verantwortlich sein, etwa eine unzureichende finanzielle und technische Ausstattung der Kreispolizeibehörden, die Unvereinbarkeit mit konkreten polizeitaktischen Konzepten vor Ort oder eine andere Prioritätensetzung, besondere örtliche Gegebenheiten, die einen Einsatz von Videotechnik als wenig aussichtsreich erscheinen lassen oder schlicht anderweitige kommunal- und kriminalpolitische Anschauungen in den Gemeinden vor Ort. Für die (Mit-)Ursächlichkeit solcher anderweitiger Faktoren spricht auch die Tatsache, dass § 15a PolG NRW im Vergleich zu den Polizeigesetzen anderer Bundesländer jedenfalls keine unüberwindlichen rechtlichen Hürden aufstellt. Dies gilt insbesondere für die Anknüpfung an Kriminalitätsbrennpunkte, die – bei unterschiedlicher Formulierung im Einzelfall – nicht nur gängiger Gesetzgebungspraxis entspricht, sondern auch inhaltlich durch die Verwaltungsrechtsprechung mittlerweile ausreichend konkretisiert worden ist.<sup>14</sup> Auch wenn der Landesgesetzgeber bei der Schaffung polizeigesetzlicher Regelungen einen nicht unerheblichen Beurteilungs- bzw. Prognosespielraum besitzt,<sup>15</sup> müsste daher vor einer gesetzlichen Neuregelung zunächst noch eine ausführlichere empirische Ursachenforschung vorgeschaltet werden.

---

<sup>12</sup> BVerfGE 115, 320 (347); BVerfG NVwZ 2007, 688 (691); Zöller/Fetzer NVwZ 2007, 775 (777).

<sup>13</sup> BVerfG NVwZ 2007, 688 (691).

<sup>14</sup> S. hierzu insbesondere VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 ff.

<sup>15</sup> Näher hierzu Zöller, in: Herzog/Schlothauer/Wohlers (Hrsg.), Rechtsstaatlicher Strafprozess und Bürgerrechte – Gedächtnisschrift für Edda Weßlau, 2016, S. 551 ff.

### 3. *Überzogene Erwartungen?*

Schließlich ist davor zu warnen, einzelne präventivpolizeiliche Maßnahmen wie die Videoüberwachung mit Erwartungen „aufzuladen“, die diese praktisch gar nicht erfüllen können. Das gilt gerade dann, wenn durch spektakuläre und uns alle verunsichernde Vorfälle wie die „Kölner Silvesternacht“ und deren mediale Vervielfältigung bundesweit das subjektive Empfinden von Kriminalitätsfurcht erhöht und gesellschaftlich nach schnellen Lösungsmöglichkeiten verlangt wird. Speziell die innerstädtische Überwachung von Kriminalitätsbrennpunkten hat sich in den vergangenen Jahren zwar durchaus als Instrument zur Gefahrenvorsorge etabliert. Sie kann aber immer nur *ein Baustein* im Rahmen eines umfangreichen Gesamtkonzepts zur effektiven Verhütung und Verfolgung von Straßekriminalität sein.

Wenn der Einsatz von Videokameras potenzielle Straftäter von der Begehung ihrer Taten abschrecken soll, indem sie als vernunftbegabte Wesen auf kognitiver Ebene angesprochen werden und ihnen für den Fall delinquenten Verhaltens eine hohe Verurteilungswahrscheinlichkeit angesichts eindeutigen Videobeweismaterials signalisiert wird, dann kann diese Strategie von vornherein nicht aufgehen, wenn die Betroffenen in dieser Situation zu rationalem Verhalten nicht fähig sind. Überzeugungstäter, Menschen im Affekt oder Personen unter erheblichem Einfluss von Alkohol oder Betäubungsmitteln reagieren nicht auf Videoüberwachungsmaßnahmen.<sup>16</sup> Speziell bei Großveranstaltungen mit alkoholisierten Teilnehmern sollte daher die Wirksamkeit der Videoüberwachung nicht überschätzt werden.

Zudem ist stets zu berücksichtigen, dass jedenfalls durch stationäre polizeiliche Videoüberwachung, also örtlich fest installierte Kamerasysteme, zwangsläufig *Verdrängungseffekte* erzielt werden, über deren Existenz und Ausmaß bis heute mangels ausreichender empirischer Befunde Streit herrscht.<sup>17</sup> Exakt solche Verdrängungseffekte wollte man aber durch die Beschränkung des § 15a PolG NRW auf Orte, deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt, gerade vermeiden.<sup>18</sup> Ungeachtet aller Empirie entspricht es allerdings schon der allgemeinen Logik, dass Kriminalität als gesamtgesellschaftliches Phänomen nicht einfach durch Kameraüberwachung „verschwindet“. Zu denken ist etwa an das Beispiel des rauschgiftsüchtigen Dealers, der sich durch den Suchtdruck auch weiterhin zu Beschaffungskriminalität gezwungen sieht und die diesbezüglichen Straftaten (z.B. Handeltreiben mit Betäubungsmitteln oder Diebstähle) dann eben außerhalb des Erfassungsbereichs der Kameras begeht. Polizeiliche Videoüberwachung löst somit – jedenfalls zu einem erheblichen Anteil – nicht das Problem der Straßekriminalität, sondern verdrängt es zwangsläufig nur an andere, nicht überwachte Örtlichkeiten. Insofern kommt sie als Mittel in Betracht, wenn man lediglich in bestimmten Bereichen des Gemeindegebiets Personen von der Begehung von Straftaten abhalten will (z.B. am Vorplatz des Kölner Hauptbahnhofs oder auf der Domplatte). Allerdings benötigt man zur reinen Verdrängung von Kriminalität schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit keine Videoüberwachung mit Grundrechtseingriffen für eine Vielzahl von unbeteiligten Bürgern, da dieser Effekt auch durch einen verstärkten Personaleinsatz der Polizei erreicht werden kann.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> *Zöller/Fetzer NVwZ 2007, 775; Wohlfarth LKRZ 2015, 437 (438).*

<sup>17</sup> Zu einzelnen Beispielen für solche Verdrängungseffekte s. etwa *Schewe NWVB1 2004, 415 ff.; Bornewasser/Kober FK 2012, 34 ff.; Maximi, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsprävention, 2010, S. 25 f.; Lang, Private Videoüberwachung im öffentlichen Raum, 2008, S. 78 ff.*

<sup>18</sup> *Haurand, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl. 2014, S. 129.*

<sup>19</sup> *Tegmeyer/Vahle, PolG NRW, § 15a Rn. 10a.*

## B. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 16/12361)

### I. Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf betrifft zwei verschiedene Anliegen. Zum einen wird die Aufnahme eines neuen § 6a PolG NRW vorgeschlagen. Dieser sieht für Polizeivollzugsbeamte eine grundsätzliche Legitimationspflicht sowie die Möglichkeit vor, im Dienst ein Namensschild zu tragen. Zudem sollen Angehörige der Bereitschaftspolizei und Alarminheiten nunmehr gesetzlich verpflichtet werden, eine zur nachträglichen Identifizierung geeignete, anonymisierte individuelle Kennzeichnung zu tragen, um auf diese Weise dem Anspruch von Bürgernähe und Transparenz in der Polizei insgesamt Rechnung zu tragen.<sup>20</sup> Zum anderen soll durch die Einfügung eines neuen § 15c PolG NRW eine gesetzliche Grundlage für den präventivpolizeilichen Einsatz von sog. Bodycams geschaffen werden. Bei den auch als „Körperkamas“, „Schulterkamas“, „body-worn video“, „on officer camera“ oder „Head camera“<sup>21</sup> bezeichneten Bodycams handelt es sich um Miniatur-Videokameras, die im Brust- oder Schulterbereich an der Dienstkleidung oder Schutzweste von Polizeibeamten angebracht werden können und es technisch ermöglichen, den Einsatz mit Hilfe digitaler Technik in Bild und Ton zu dokumentieren.<sup>22</sup> Insofern soll mit Hilfe der gesetzlichen Neuregelung dazu beigetragen werden, den Schutz von Polizeivollzugsbeamten vor gewalttätigen Übergriffen zu verbessern, indem sie die Möglichkeit erhalten, bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten mittels solcher Geräte offen Bild- und Tonaufzeichnungen anzufertigen.<sup>23</sup>

### II. Stellungnahme

Da die gesetzliche Einführung einer grundsätzlichen Legitimationspflicht für Polizeivollzugsbedienstete zwar einen grundsätzlich begrüßenswerten Schritt hin zu einer noch bürgernäheren und transparenteren Polizei darstellt, aber keine Fragen betrifft, die spezifisch das Gefahrenabwehr- oder Strafprozessrecht berühren, soll lediglich zum Entwurf einer gesetzlichen Regelung für den Bodycam-Einsatz (§ 15c PolG NRW-E) Stellung genommen werden. Der Einsatz von Bodycams hat sich in der Praxis, wie nicht zuletzt die Erfahrungen des vom 1.7.2015 bis zum 30.6.2016 in Rheinland-Pfalz durchgeführten und derzeit in der Auswertungsphase befindlichen Pilotprojekts<sup>24</sup> zeigen, bislang durchaus als wirksamer Baustein im Rahmen eines umfassenden Gesamtkonzepts zur Deeskalation und damit zur Reduzierung von Gewalttaten gegenüber Polizeibeamten erwiesen. Mit Blick auf die durch den hier zu begutachtenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Einführung eines neuen § 15c PolG NRW kann sich die nachfolgende Betrachtung daher auf die *beiden zentralen Gesichtspunkte* beschränken, unter denen die Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben zweifelhaft erscheint: die Möglichkeit des Einsatzes in Wohnungen sowie die Wahrung der Rechtsschutzgarantie der von den Aufzeichnungen betroffenen Bürger.

---

<sup>20</sup> LT-Drs. 16/12361, S. 11.

<sup>21</sup> Zu diesen Begrifflichkeiten *Kipker/Gärtner* NJW 2015, 296; *Weigel* FoR 2015, 57; *Arnd* Kriminalistik 2016, 104; *Zander*, Body-Cams im Polizeieinsatz, S. 14.

<sup>22</sup> *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 7; ähnlich *Kipker/Gärtner* NJW 2015, 296 sowie *Öder*, Der polizeiliche Einsatz sogenannter body cams, 2016, S. 4 f.

<sup>23</sup> LT-Drs. 16/12361, S. 11.

<sup>24</sup> Allg. dazu *Arnd* Kriminalistik 2016, 104 ff.; *Arnd/Staffa* Die Polizei 2016, 190 ff.; *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 5 ff.

## 1. Einsatz in Wohnungen

### a) Vorbemerkungen

In der Entwurfsbegründung wird zutreffend darauf hingewiesen, dass eine große Anzahl an Gewaltdelikten gegen Polizeivollzugsbeamte nicht nur auf öffentlichen Straßen und Plätzen, sondern im Wohnungsbereich verübt wird.<sup>25</sup> Diese Tatsache ist auch im Rahmen des rheinland-pfälzischen Pilotprojekts speziell mit Blick auf Fälle häuslicher Gewalt bzw. Gewalt in engen sozialen Beziehungen von Anfang an gesehen worden.<sup>26</sup> Da allerdings der geltende § 27 POG RP Eingriffe in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG nicht zulässt, wurde in der Pilotphase bewusst auf einen Einsatz in Wohnungen verzichtet. Stattdessen wurde der Verfasser dieser Stellungnahme vom rheinland-pfälzischen Ministerium des Innern und für Sport damit beauftragt, in einem projektbegleitenden Rechtsgutachten<sup>27</sup> auch die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Nutzung von Bodycams im Wohnungsbereich de lege ferenda zu prüfen. Erste Ergebnisse aus der Praxis im Zuge einer während des Pilotbetriebs in Rheinland-Pfalz durchgeführten Anwenderbefragung zeigen, dass durchaus der Wunsch besteht, mobile Kameras auch in Fällen häuslicher Gewalt bzw. Gewalt in engen sozialen Beziehungen einzusetzen.<sup>28</sup> Allerdings lässt das Grundgesetz hierfür in Art. 13 GG nur einen sehr eng begrenzten Spielraum.<sup>29</sup>

### b) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 13 GG

Ausgangspunkt der rechtlichen Schwierigkeiten beim Einsatz von Bodycams in Wohnungen ist die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht den *Wohnungsbegriff* in Anknüpfung an den Schutzzweck des Art. 13 GG *sehr weit* versteht. Geschützt wird danach die Privatheit der Wohnung als elementarer Lebensraum des Menschen, in dem er das Recht hat, „in Ruhe gelassen zu werden“.<sup>30</sup> Als *Wohnung* gelten daher nicht nur Privaträume, sondern alle Räume, die durch Abschottung der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen sind und als Stätte privaten Lebens und Wirkens dienen.<sup>31</sup> Erfasst sind damit auch Nebenräume wie Keller und Dachböden sowie Hotel- und Krankenzimmer.<sup>32</sup> Auch das umfriedete Besitztum mit erkennbarer Nähe zum Wohnen fällt in den Schutzbereich.<sup>33</sup> Vor allem aber werden *Geschäfts- und Betriebsräume* vom Schutzbereich erfasst<sup>34</sup>, da auch dort einer der Selbstverwirklichung dienenden Tätigkeit nachgegangen wird.<sup>35</sup> Insofern fallen mit Geschäften, Gaststätten, Diskotheken, Spielhallen, Wettspielbüros oder Bordellen auch solche Räumlichkeiten unter den Schutz von Art. 13 GG, in denen im

<sup>25</sup> Vgl. LT-Drs. 16/12361, S. 2.

<sup>26</sup> Insofern ist die Einschätzung, die Tatsache der Begehung von Gewaltdelikten im Wohnungsbereich sei „in den bisherigen Pilotprojekten nicht berücksichtigt“ worden (so LT-Drs. 16/12361, S. 2), jedenfalls für Rheinland-Pfalz nicht zutreffend.

<sup>27</sup> S. Fn. 4.

<sup>28</sup> AG Körperkamera / Bodycam, Statusbericht 2.3: Evaluation, S. 9.

<sup>29</sup> Krit. jüngst auch *Sitzberger*, Die Body-Cam – Alles was Recht ist!, 2016, S. 94.

<sup>30</sup> BVerfGE 103, 142 (150); 75, 318 (328); BeckOK GG-*Fink*, Art. 13 Rn. 1; *Kühne*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 13 Rn. 11 f.

<sup>31</sup> BGHSt 44, 138 (140); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 71. Ergänzungslieferung 2014, Art. 13 Rn. 10; *Epping*, Grundrechte, 6. Aufl. 2014, Rn. 664; *Manssen*, Staatsrecht II, 13. Aufl. 2016, Rn. 664; *Hufen*, Staatsrecht II, 5. Aufl. 2016, § 15 Rn. 3.

<sup>32</sup> BGHZ 31, 285 (289); BGHSt 50, 206 (211 f.); *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 4; *Epping*, Grundrechte, Rn. 664.

<sup>33</sup> *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 4; *Kühne*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 3.

<sup>34</sup> BVerfGE 32, 54 (70 ff.); *Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 31. Aufl. 2015, Rn. 972; *Manssen*, Staatsrecht II, Rn. 664.

<sup>35</sup> *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016, § 41 Rn. 3.

alltäglichen Streifendienst typischerweise gefahrenträchtige Einsatzsituationen für Polizeibeamte und Bürger vorkommen. Aber auch im Bereich der Privatwohnungen (Stichwort „Gewalt in engen sozialen Beziehungen“) sind durchaus Situationen denkbar, in denen der Einsatz von Bodycams abschreckende und deeskalierende Wirkung entfalten kann.

Nach der Entwurfsbegründung soll offenbar hinsichtlich des polizeilichen Einsatzes von Bodycams innerhalb von Wohnungen die Annahme eines Eingriffs in das in Art. 13 Abs. 1 GG verankerte Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung abzulehnen sein. Hierzu findet sich der Hinweis, die offene Aufzeichnung in Gegenwart der Polizei durchbreche den geschützten Bereich nicht, sondern dokumentiere lediglich das Geschehen, in dem durch die Polizeipräsenz bereits durchbrochenen, sonst üblichen Rahmen. Insofern sollen die Restriktionen des Art. 13 GG „keine unmittelbare Anwendung auf den Bodycameinsatz“ finden.<sup>36</sup> Offenbar wird davon ausgegangen, dass der Grundrechtseingriff bereits in dem eigentlichen Einsatz zu sehen ist, der zu einem Betreten der Wohnung geführt hat (z.B. nach Anzeige einer Ruhestörung oder einem Notruf wegen häuslicher Gewalt) und der Einsatz der Bodycam daneben keine eigenständige Grundrechtsrelevanz besitzt.<sup>37</sup> Diese Einschätzung hält verfassungsrechtlicher Überprüfung allerdings nicht stand. Als *Eingriff* in den Schutzbereich des Art. 13 GG gilt jedes Eindringen, also nicht nur das Betreten, sondern auch jede optische und akustische Überwachung und jedes Verweilen durch staatliche Stellen in den geschützten Räumlichkeiten.<sup>38</sup> Insofern stellt schon das Betreten einer Wohnung im Rahmen einer präventivpolizeilichen Maßnahme unter Mitführen einer Bodycam einen Grundrechtseingriff dar. Wenn dabei, etwa im Wege von Bild- oder Tonaufzeichnungen, personenbezogene Daten gewonnen wurden, setzt sich der Eingriff durch das Speichern, Verwenden und die Weitergabe derselben fort.<sup>39</sup> Es lässt sich also gerade nicht argumentieren, dass ein Grundrechtseingriff in Gestalt des Bodycam-Einsatzes schon deshalb ausscheidet, weil die Beamten im Rahmen des Einsatzes ohnehin schon „in der Wohnung drin“ sind. Vielmehr ist die Nutzung der Kameras schon für sich genommen ein Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG, der verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedarf, um das Ergebnis einer Grundrechtsverletzung zu vermeiden.

Eine wirksame *Einwilligung*, die den Grundrechtseingriff entfallen lässt, wird insbesondere in Fällen häuslicher Gewalt meist nicht anzunehmen sein, da hier häufig mehrere Grundrechtsträger vor Ort existieren (z.B. bei Familien oder sonstigen Gemeinschaften, deren Angehörige gemeinsam in einem Haus oder einer Wohnung leben), die sämtlich zustimmen müssen.<sup>40</sup> So wird beispielsweise der Ehemann, der im Verdacht steht, seine Ehefrau tätlich angegriffen zu haben, regelmäßig kein Interesse an einer Videodokumentation des Geschehens durch die Polizei haben. Und selbst die Ehefrau, die Opfer solcher Tätlichkeiten geworden ist, dürfte häufig eine Aufzeichnung ihres physischen wie psychischen Zustandes innerhalb des intimen Rückzugsbereiches ihrer Wohnung nicht wünschen.

<sup>36</sup> LT-Drs. 16/12361, S. 14.

<sup>37</sup> So auch *Sitzberger*, Die Body-Cam – Alles was Recht ist!, S. 77.

<sup>38</sup> *Kühne*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 21; BeckOK GG-*Fink*, Art. 13 Rn. 6; *Hufen*, Staatsrecht II, § 15 Rn. 10; *Epping*, Grundrechte, Rn. 670.

<sup>39</sup> BVerfGE 109, 279 (374); *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 7; *Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Rn. 974; *Epping*, Grundrechte, Rn. 670.

<sup>40</sup> So die h.M., vgl. etwa *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 13 Rn. 10; a.A. *Kühne*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 24: Mitbewohner müssen im Rahmen des Zumutbaren den Aufenthalt von Amtspersonen dulden, zu dem ein anderer Mitbewohner eingewilligt hat.

c) Rechtfertigung

Für die etwaige Schaffung einer polizeigesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die den präventivpolizeilichen Einsatz von Bodycams in Wohnungen erlauben würde, ist der Landesgesetzgeber durch zwingendes Verfassungsrecht an den engen Rahmen der in Art. 13 GG vorgesehenen, speziellen Eingriffsvorbehalte gebunden. Thematisch kommen hierfür lediglich die Eingriffsvorbehalte in Art. 13 Abs. 4 und 5 GG in Betracht.

aa) Vorgaben des Art. 13 Abs. 4 GG

Gemäß Art. 13 Abs. 4 GG kann die *optische und akustische Überwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr* gerechtfertigt sein.<sup>41</sup> Die Überwachung bedarf hierzu einer einfachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage<sup>42</sup>, die ausreichend bestimmt ist und das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG) wahrt<sup>43</sup>. Diesen Anforderungen wird durch § 15c PolG NRW-E Rechnung getragen. Allerdings müssen die danach zulässigen Maßnahmen durch den Gesetzgeber zwingend einem *Richtervorbehalt* unterstellt werden. Zwar erlaubt Art. 13 Abs. 4 S. 2 GG auch eine Regelung, wonach bei Gefahr im Verzug die Anordnung auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle getroffen werden kann, wenn die richterliche Überprüfung anschließend unverzüglich nachgeholt wird. Diese „andere Stelle“ kann auch eine solche bei den Polizei- und Ordnungsbehörden sein. Allerdings ist hier nicht an die (kameraführenden) Polizeibeamten vor Ort, sondern an Beamte mit Leitungsfunktion gedacht.<sup>44</sup> Zudem stellt das BVerfG an die Annahme von *Gefahr im Verzug* strenge Anforderungen.<sup>45</sup> Wenn aber zunächst eine richterliche Anordnung abzuwarten, zumindest aber das Vorliegen von Gefahr im Verzug behördlich überprüft werden muss, dürfte sich die Eignung der Einsatzsituation für einen Bodycam-Einsatz in der Praxis meist durch Zeitablauf erledigt haben, weil diese bis dahin entweder schon eskaliert oder aus anderen Gründen deeskaliert sein wird. Schließlich soll mithilfe der Kameras primär vor dem Eintritt einer konkreten Gefahr eine abschreckende Wirkung erzielt werden. Der verfassungsrechtliche Ausnahmefall (Gefahr im Verzug) würde also nach der in § 15c Abs. 3 Satz 5 und 6 PolG NRW-E vorgeschlagenen Regelung einfachgesetzlich zum praktischen Regelfall erhoben.

Über den zwingenden verfassungsrechtlichen Rahmen geht § 15c Abs. 1 S. 1 PolG NRW-E aber auch insofern hinaus, als hier lediglich das Vorliegen einer (einfachen) konkreten Gefahr von Leib oder Leben der Polizeibeamten oder Dritten verlangt wird. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 13 Abs. 4 S. 1 GG dürfte ein Bodycam-Einsatz auf der Grundlage des PolG NRW aber nur *zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit*, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, gesetzlich zugelassen werden.<sup>46</sup> Für das Vorliegen einer solchen dringenden Gefahr sind die Schadenswahrscheinlichkeit und das Ausmaß des möglichen Schadens für ein gefährdetes hochrangiges Rechtsgut ausschlaggebend.<sup>47</sup> Der vorgelegte Gesetzentwurf bezieht sich mit Leib oder Leben zwar durchaus auf hochrangige Rechtsgüter, lässt aber durch Verzicht auf das Erfordernis einer „dringenden Gefahr“ die Aspekte der Schadenswahrscheinlichkeit und des Schadensumfangs außer Betracht. Ungeachtet

<sup>41</sup> BeckOK GG-Fink, Art. 13 Rn. 19.

<sup>42</sup> Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 94.

<sup>43</sup> Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 29.

<sup>44</sup> Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 13 Rn. 34; Kühne, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 46.

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 103, 142 (153 ff.);

<sup>46</sup> So auch Sitzberger, Die Body-Cam – Alles was Recht ist!, S. 91 mit Blick auf Art. 13 Abs. 7 GG.

<sup>47</sup> BVerfGE 130, 1 (32); Papier, in: Maunz/Dürig, GG Art. 13 Rn. 94; Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 30; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 13 Rn. 34; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 41 Rn. 12.

dessen scheidet ein Bodycameinsatz jedenfalls im Zusammenhang mit Einsätzen wegen einfacher Körperverletzungen von vornherein aus.<sup>48</sup> Dringende Gefahren für die öffentliche Sicherheit i.S. von Art. 13 Abs. 4 S. 1 GG wird man auch für Ehrverletzungen (§§ 185 ff. StGB) oder Bedrohungen (§ 241 StGB) ablehnen müssen. Auch eine Gefahr für Sach- und Vermögenswerte (z.B. bei Diebstählen oder Sachbeschädigungen) wird lediglich erfasst, wenn sie ein der gemeinen Gefahr vergleichbares Gefahrenpotential aufweist.<sup>49</sup> Insofern kommt in einem Großteil der Fälle von Gewalt in engen sozialen Beziehungen mangels Schweregrades der zu verhütenden Delikte schon von Verfassungen wegen von vornherein kein Bodycam-Einsatz in Betracht. Aber auch in den verbleibenden Einsatzsituationen (z.B. bei der Möglichkeit eines Tötungs- oder eines schweren Körperverletzungs- oder Sexualdelikts) muss der Kameraeinsatz das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* wahren, ist also nur als ultima ratio möglich.<sup>50</sup> Zudem genießt der bei Einsätzen in Wohnungen zwangsläufig häufiger betroffene *Kernbereich privater Lebensgestaltung* – worauf § 15c Abs. 3 Satz 1 bis 4 PolG NRW-E zutreffend abstellt – absoluten Schutz.<sup>51</sup>

#### bb) Vorgaben des Art. 13 Abs. 5 GG

Noch enger gestalten sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 13 Abs. 5 GG. Dieser Eingriffsvorbehalt rechtfertigt die technische Überwachung zum Schutz von in der Wohnung tätigen Personen. Dabei kann es sich um verdeckte Ermittler, aber auch um Personen handeln, die ohne Legende ermitteln.<sup>52</sup> Insofern erscheint die Subsumtion von Angehörigen des Polizeivollzugsdienstes hierunter, die zu einem Einsatz in Wohnungen gerufen werden, nicht unvertretbar. *Zweck der Überwachung darf jedoch lediglich der Integritätsschutz dieser Personen sein.* Verfolgt der Einsatz von technischen Mitteln wie der Bodycam neben der Eigensicherung auch *andere Zwecke*, insbesondere den der Gewinnung von Informationen zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung, sei es auch nur in untergeordneter Form, so scheidet Art. 13 Abs. 5 GG aus.<sup>53</sup> Dies aber betrifft die typische Situation des polizeilichen Bodycam-Einsatzes. Schließlich werden sich die Beamten, wovon auch die Formulierung des § 15c Abs. 1 S. 1 PolG NRW-E erkennbar ausgeht, dabei zwangsläufig aus einem konkreten Anlass heraus, regelmäßig zur Verhütung oder Aufklärung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, in die Wohnung begeben. In diesen Fällen müssen für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Unverletzlichkeit der Wohnung die Voraussetzungen aus Art. 13 Abs. 3 und 4 GG gegeben sein.<sup>54</sup> Das aber ist – wie gezeigt – bei solchen Einsätzen gerade nicht der Fall. Insofern lässt Art. 13 Abs. 5 GG faktisch so gut wie keinen Spielraum für die polizeiliche Nutzung von Bodycams in Wohnungen.

#### cc) Zwischenergebnis

Der vorgeschlagene § 15c PolG NRW vereint sowohl einzelne Begriffselemente des Art. 13 Abs. 4 GG als auch solche aus Art. 13 Abs. 5 GG und wird damit in der derzeitigen Fassung keinem der beiden Eingriffsvorbehalte gerecht. Er sollte daher im Gesetzgebungsverfahren noch stärker an die zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst werden, um dem

<sup>48</sup> Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 30; BeckOK GG-Fink, Art. 13 Rn. 19.

<sup>49</sup> BVerfGE 109, 279 (379); Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 30; BeckOK GG-Fink, Art. 13 Rn. 19.

<sup>50</sup> Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 92; Kühne, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 46.

<sup>51</sup> Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 90 f.; Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 26; Epping, Grundrechte, Rn. 684; Manssen, Staatsrecht II, Rn. 677.

<sup>52</sup> Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 106.

<sup>53</sup> Kühne, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 13 Rn. 47; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 13 Rn. 35; Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 32; Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 107.

<sup>54</sup> Jarass/Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 32.

Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu entgehen. Ob danach für einen präventivpolizeilichen Einsatz von Bodycams in Wohnungen, für den ein praktischer Bedarf unzweifelhaft anzuerkennen ist, noch ein ausreichender praktischer Spielraum verbleibt, bedarf eingehender Prüfung. Ansonsten bliebe nur der dornige Weg einer vorherigen, auf Art. 13 GG bezogenen Verfassungsänderung, die noch dazu den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG Rechnung tragen müsste.

## 2. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG

Durch die in § 15c Abs. 2 S. 1 PolG NRW-E vorgeschlagene, grundsätzlich *zweiwöchige Aufbewahrungsfrist* für die durch einen Bodycam-Einsatz erlangten Bild- und Tonaufzeichnungen wird der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten *Rechtsschutzgarantie* noch nicht in vollem Umfang Rechnung getragen. Der Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistet, dass gegen eine behauptete subjektive Rechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt der formale Rechtsweg durch Zugang zu staatlichen Gerichten offen steht.<sup>55</sup> Der Begriff der „öffentlichen Gewalt“ ist dabei eng auszulegen und umfasst lediglich Akte der vollziehenden Gewalt,<sup>56</sup> zu denen auch Videoaufzeichnungen durch Polizeivollzugsbeamte zählen. Zu den subjektiven Rechten, deren Schutz Art. 19 Abs. 4 GG garantiert, gehören vor allem die Grundrechte<sup>57</sup> und damit auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG der von den Aufzeichnungen betroffenen Bürger. Ein Eingriff in deren Rechtsschutzgarantie ist immer dann anzunehmen, wenn der Rechtsweg für den Betroffenen ausgeschlossen oder der Zugang hierzu wesentlich beeinträchtigt oder erschwert wird.<sup>58</sup>

Nach § 15c Abs. 2 S. 3 PolG NRW-E soll über die *Löschung* von im Bodycam-Einsatz erlangten Daten der *aufzeichnende Beamte mit Zustimmung seines Vorgesetzten* entscheiden. Damit wird überspielt, dass auch der von einer Aufzeichnung Betroffene ein Interesse am Zugang zu diesen Daten haben kann, etwa weil er sie als Beweismaterial für eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen die Rechtmäßigkeit der ihm gegenüber durchgeführten polizeilichen Maßnahme oder ein von ihm initiiertes Strafverfahren gegen Polizeibeamte (z.B. nach §§ 164, 340 StGB) nutzen oder sich mit ihrer Hilfe gegenüber einem von polizeilicher Seite erhobenen Strafbarkeitsvorwurf (z.B. nach § 113 StGB) entlasten möchte.<sup>59</sup> Ist die Aufzeichnung im Zeitpunkt der Geltendmachung seines Auskunftersuchens bereits gelöscht, so wird dem Bürger die gerichtliche Geltendmachung der von ihm behaupteten Grundrechtsverletzung in unverhältnismäßiger Weise erschwert. In diesen Fällen muss die Löschungspflicht so mit der Rechtsschutzgarantie in Einklang gebracht werden, dass der Rechtsschutz für den Betroffenen, der die gerichtliche Kontrolle staatlicher Datenerhebungsmaßnahmen anstrebt, nicht unterlaufen oder vereitelt wird.<sup>60</sup> Wenn also vonseiten des Staates Bild- und Tonaufzeichnungen seiner Bürger erstellt worden sind, diese also einmal „in der Welt“ sind, dann müssen bei Vorliegen berechtigter Interessen auch *beide Seiten*, d.h. Aufzeichnender und Aufgezeichneter, hierauf *Zugriff* erhalten, um den Anforderungen von Art. 19 Abs. 4 GG gerecht zu werden.<sup>61</sup> Dazu sind die Bild-

<sup>55</sup> Epping, Grundrechte, Rn. 919.

<sup>56</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 19 IV Rn. 48; Michael/Morlok, Grundrechte, 5. Aufl. 2016, Rn. 879; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte, Rn. 1123 ff.

<sup>57</sup> Michael/Morlok, Grundrechte, Rn. 878; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte, Rn. 1127; Jarass/Pieroth, GG, Art. 19 Rn. 36.

<sup>58</sup> Hufen, Staatsrecht II, § 44 Rn. 7.

<sup>59</sup> Die im Schrifttum (Kipker/Gärtner NJW 2015, 296 [299 ff.]) geforderte Einrichtung einer sog. Treuhandstelle für die Bild- und Tonaufzeichnungen, ist aber verfassungsrechtlich nicht zwingend; dazu Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 51 f.

<sup>60</sup> BVerfGE 100, 313 (364 f., 400).

<sup>61</sup> So i. Erg. auch Arzt, Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses im Landtag von Nordrhein-Westfalen v. 13.1.2015, S. 12.

und Toninformationen noch für eine gewisse Zeit zu speichern, um den Betroffenen die Stellung eines Auskunftersuchens überhaupt faktisch zu ermöglichen, auch wenn die Daten aus polizeilicher Sicht nicht mehr benötigt werden.

Anders als die Polizeigesetze anderer Bundesländer (z.B. § 27 Abs. 5 S. 2 POG RP), die teilweise eine unverzügliche Löschungsverpflichtung für Aufzeichnungen vorschreiben, die aus polizeilicher Sicht nicht mehr für andere Zwecke, insbesondere die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten benötigt werden, geht § 15c Abs. 2 S. 1 PolG NRW-E mit einer zweiwöchigen Speicherungspflicht in die richtige Richtung. Sie könnte sich aber in der Praxis dennoch als zu kurz erweisen. Schließlich muss sich der von einer Videoaufzeichnung Betroffene vor der Geltendmachung seiner Interessen möglicherweise erst einmal rechtlich beraten lassen, was einen gewissen Zeitaufwand erfordert. Auch wenn es sich bei Videoaufzeichnungen mangels Regelungswirkung nicht um Verwaltungsakte handelt,<sup>62</sup> bietet sich unter praktischen Gesichtspunkten daher eher die Orientierung an der *Monatsfrist* des § 70 Abs. 1 S. 1 VwGO an.<sup>63</sup> Haben nach Ablauf dieser Frist weder die Polizei ein Bedürfnis nach zweckändernder Verwendung der Daten dokumentiert noch der Betroffene ein Auskunftersuchen gestellt, so können die Daten endgültig gelöscht werden. Da eine längere Aufbewahrungszeit der Bild- und Tonaufzeichnungen den bereits in der Datenerhebung liegenden Grundrechtseingriff allerdings zwangsläufig vertieft,<sup>64</sup> sollte zudem darüber nachgedacht werden, die Daten bis zur Löschung notfalls zu *sperr*en (vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 DSGVO NRW) und nur zur Information des Betroffenen und zur gerichtlichen Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu verwenden, bis sie für diese nicht mehr benötigt werden und endgültig gelöscht werden können.<sup>65</sup> Insgesamt würde auf diese Weise nicht nur das *polizeiliche Interesse an der Eigensicherung der Beamten*, sondern auch das *Interesse der Bürger an mehr Transparenz und Kontrolle polizeilichen Handelns* gestärkt.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Wohlfarth LKRZ 2015, 437 (440).

<sup>63</sup> So bereits Arzt, Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses im Landtag von Nordrhein-Westfalen v. 13.1.2015, S. 13.

<sup>64</sup> Weigel FoR 2015, 57 (58).

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 109, 279 (380 f.).

<sup>66</sup> Vgl. auch Dembowski Polizeispiegel 2015, Heft 4, 22.