

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 16/4195 A09, A14

Stellungnahme zum Antrag der CDU-Fraktion, LT-Drs. 16/12121: „Rechtliche Hürden für polizeiliche Videobeobachtung senken – mehr Sicherheit ermöglichen!“

sowie zum

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 16/12361: Viertes Gesetz zur Änderung des PolG NRW

I. Anhörungsgestand

Anhörungsgegenstand ist ein Antrag der CDU-Landtagsfraktion mit dem Titel „Rechtliche Hürden für polizeiliche Videobeobachtung senken – mehr Sicherheit ermöglichen“ (Drs. 16/12121) in Verbindung mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Vierten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/12361). Der Antrag der CDU-Fraktion zielt darauf ab, eine Neufassung des § 15a PolG NRW zur offenen polizeilichen Videobeobachtung anzustoßen (s. u. II.). Dabei sollen die nach derzeit geltender Rechtslage bestehende tatbestandliche Beschränkung der Ermächtigungsnorm auf „Kriminalitätsbrennpunkte“ aufgehoben und das Anwendungsfeld der Maßnahme erweitert werden. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes, den die Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegt haben, sieht eine Kennzeichnungspflicht der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Bereitschafts- und Alarmeinheiten vor (s. u. III.). Darüber hinaus soll die Schaffung eines neuen § 15c PolG NRW den offenen Einsatz von sog. „Bodycams“ im öffentlichen Raum sowie in privaten Räumen ermöglichen (s. u. IV.)

II. Themenkomplex Videobeobachtung

Die Bemessung des Umfangs der polizeilichen Videobeobachtung ist weitgehend der legislativen Einschätzung überlassen. Einer möglichen **Erweiterung** der bisherigen Regelung stehen **keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken** entgegen.

1.

Die **gegenwärtige Fassung des § 15a PolG NRW** ist tatbestandlich **außerordentlich restriktiv gefasst**. Eine rechtmäßige Videobeobachtung erfordert nicht nur, dass an dem zu überwachenden Ort voraussichtlich Straftaten begangen werden. Hinzutreten muss, dass dort wiederholt Straftaten begangen wurden und die Begehung von Straftaten speziell durch die Beschaffenheit des Ortes begünstigt wird. Namentlich die letztgenannte Voraussetzung erscheint mit Blick auf die berechtigten Schutzinteressen der Bevölkerung durchaus fragwürdig. Denn soweit sich Orte als Kriminalitätsschwerpunkte herausstellen, vermag nicht recht einzu-leuchten, weshalb eine Überwachung davon abhängig sein soll, dass diese Gefährdungssituation spezifische räumliche Ursachen hat.

2.

Die **Zielrichtung des Antrags**, Videobeobachtung künftig auch dann einsetzen zu können, wenn an einem Ort „kriminalitätsbegünstigende Faktoren“ vorliegen, ist **verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden**. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stünde einer entsprechenden Neuregelung nicht entgegen. Die Beeinträchtigung der Bürgerinnen und Bürger durch eine offene Videobeobachtung ist als eher gering einzustufen und wird durch den durch die Überwachung zu erwartenden „Abschreckungseffekt“ hinsichtlich delinquenten Verhaltens sowie durch die Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung aufgewogen, das insbesondere an Orten, an denen die Begehung von Straftaten befürchtet werden muss, regelmäßig stark eingeschränkt ist.

3.

Dieser verfassungsrechtlichen Bewertung entspricht es, dass auch die parallelen **Ermächtigungsnormen in mehreren anderen Bundesländern** deutlich geringere Anforderungen stellen und damit einen breiteren Anwendungsbereich eröffnen als die geltende nordrhein-westfälische Regelung.

3.1.

Weiter gefasst ist etwa § 14 Abs. 3 S. 1 des **Hessischen SOG**. Danach können die Polizeibehörden zur Abwehr einer Gefahr oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen, öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung offen beobachten und aufzeichnen.

3.2.

Einen weiten Anwendungsbereich eröffnet auch der Tatbestand des **§ 32 Abs. 3 S. 1 SOG Niedersachsen**. Nach Satz 1 der Vorschrift ist eine offene Beobachtung öffentlich zugänglicher Orte mittels Bildübertragung allein zur Erfüllung von Gefahrenabwehraufgaben zulässig. Erst an die Aufzeichnung sind nach Satz 2 zusätzliche Anforderungen gestellt – Nr. 1 lässt jedoch Tatsachen ausreichen, die die Annahme rechtfertigen, dass an den beobachteten Orten oder in deren unmittelbarer Umgebung künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten nach § 224 StGB begangen werden. Eine bereits erfolgte „Etablierung“ des fraglichen Ortes als Kriminalitätsbrennpunkt ist nicht erforderlich.

3.3.

Eine vergleichbare Bestimmung enthält **§ 27 Abs. 1 POG Rheinland-Pfalz**; die Bildaufzeichnung ist nach Satz 1 Nr. 1 etwa zur Abwehr einer Gefahr zulässig. Andere Ermächtigungsnormen knüpfen an besonders gefährdete Orte bzw. Objekte an (z. B. § 32 Abs. 3 BayPAG, § 24a Abs. 1 BerlASOG) – als tatbestandliche Voraussetzung ist jedoch auch dann lediglich erforderlich, dass tatsächliche Anhaltspunkte für die drohende Begehung von Straftaten bestehen.

3.4.

Unter der Geltung der genannten Bestimmungen ist es nicht erforderlich, dass sich ein Ort durch die wiederholte Begehung von Straftaten als „Kriminalitätsbrennpunkt“ etabliert hat. Die Mehrzahl der Vorschriften verlangt auch **keine spezifische Beschaffenheit des zu überwachenden Ortes**, sondern knüpft – mit Blick auf die polizeilichen Aufgaben sachgerecht – allein an tatsächliche Anhaltspunkte für künftig begangene Straftaten an.

4.

Mit Blick auf die auch verfassungsrechtlich fundierte **Pflicht des Staates zum Schutz seiner Bürger** dürfte zudem Spielraum bestehen, für die Zulassung der Videobeobachtung nicht nur auf das Erfordernis der wiederholten Begehung von Straftaten, also der Einordnung als „Kriminalitätsbrennpunkt“ zu verzichten, sondern die Ermächtigungsnorm zusätzlich von der vorgeschlagenen Orientierung an „kriminalitätsbegünstigenden Faktoren“ an den fraglichen Orten zu lösen. Denn wenn konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass an einem Ort Straftaten begangen werden, dürfte dies im Grundsatz eine hinreichende Rechtfertigung für die Zulässigkeit einer Beobachtung zur Verhütung dieser Straftaten bieten, ohne dass es auf die konkrete Ursache dieser Situation ankommt.

5.

Einzelheiten der gesetzlichen Ausgestaltung wären bei der Erstellung eines konkreten Gesetzentwurfs zu diskutieren. Denkbar und sachgerecht wäre – entsprechend der Regelungspraxis in anderen Bundesländern – etwa eine Differenzierung der Voraussetzungen für eine bloße **Videobeobachtung** und für eine solche mit einer **Bildaufzeichnung**.

III. Themenkomplex Kennzeichnungspflicht

Auch gegenüber den Regelungen des vorgeschlagenen § 6a PolG NRW bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

1.

Die gesetzliche Normierung der **Legitimationspflicht** durch das Mitführen und Vorzeigen des Dienstausweises ist **verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden**. Auch gegen die (freiwillige) Option, ein Namensschild zu tragen, ist nichts vorzutragen. Die Kennzeichnungspflicht der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Bereitschafts- und Alarminheiten, also in geschlossenen Verbänden, ist verfassungsrechtlich ebenfalls unbedenklich. Sie entspricht der Praxis in zahlreichen anderen Bundesländern, in denen vergleichbare Regelungen (vgl. etwa § 9 Abs. 2 PolG Bbg) oder Verwaltungsvorschriften bzw. Dienstanweisungen erlassen worden sind. Ihre Ziele sind die Verbesserung der Transparenz und der Bürgernähe polizeilichen Handelns sowie die Möglichkeit der Zurechnung eventuellen individuellen Fehlverhaltens.

2.

Soweit der Einführung auch einer anonymisierten Kennzeichnungspflicht teilweise entgegen gehalten wird, sie stelle die Beamtinnen und Beamten unter den **Generalverdacht unrechtmäßigen Handelns**, ist dieser Einwand verfassungsrechtlich **nicht durchgreifend**. Zwar ist die Pflicht zum Tragen einer anonymisierten Kennung aus taktischer Kennzeichnung und einem individuell zuzuordnenden Kürzel (beabsichtigt ist die Verwendung einer Ziffern-Buchstaben-Kombination) grundrechtlich wohl als Eingriff einzustufen. Dieser Eingriff wäre aber gerechtfertigt. Die Kennzeichnungspflicht dient einer möglichen nachträglichen Identifizierung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in größeren, für die ihnen gegenüber tretenden Bürgerinnen und Bürger schwer überschaubaren Verbänden. Durch diese Möglichkeit wird zudem die Transparenz polizeilichen Handelns erhöht, weil die Bürgerinnen und Bürger die Gelegenheit haben, eventuelles Fehlverhalten der Beamtinnen und Beamten wenigstens über eine Meldung der Kennzeichnung überprüfen zu lassen.

3.

Die Verfassungsgemäßheit einer solchen Regelung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass es bei einer Kennzeichnung durch eine Nummern- bzw. Buchstaben-Kombination möglicherweise zu **Fehlern beim Ablesen** kommen kann. Eine solche besondere Fehleranfälligkeit ist – soweit ersichtlich – empirisch nicht nachweisbar und daher bloße **Spekulation**. Soweit eingewendet wird, die Kennzeichnung sei nicht erforderlich, weil die Identifizierbarkeit aufgrund anderer Umstände, der Pflicht zum Mitführen und Vorzeigen des Dienstausweises hinreichend gewährleistet sei, steht dem entgegen, dass die Ausweispflicht unter dem Vorbehalt steht, dass der Zweck der polizeilichen Maßnahme nicht gefährdet wird. Insbesondere bei den Einsätzen der Bereitschafts- und Alarmeinheiten wird eine solche Gefährdung aber häufig anzunehmen sein. Nicht zuletzt setzt das Verlangen, den Dienstausweis zu sehen, ein unmittelbares Ansprechen der handelnden Dienstkräfte voraus, das „vor Ort“ häufig aus unterschiedlichen Gründen unterbleiben wird.

4.

Eine **Klarstellung** erscheint für § 6a PolG NRW angebracht. So enthält Absatz 2 die Regelung, dass Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte im Dienst ein Namensschild tragen dürfen. Diese Option aber soll ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die in Einheiten der Bereitschaftspolizei und in Alarmeinheiten eingesetzt werden, nicht bestehen (S. 1: „*sind von dieser Möglichkeit ausgenommen*“). Sie sind vielmehr nach Absatz 3 dazu verpflichtet, eine zur nachträglichen Identifizierung geeignete individuelle, aber anonymisierte Kennzeichnung zu tragen. Da diese Kennzeichnungspflicht der nachträglichen Identifizierung dienen soll, erscheint es rechtlich zwar nicht zwingend, wohl aber vertretbar, das freiwillige Tragen zusätzlicher individueller Namensschilder auszuschließen. Dies sollte dann allerdings im Gesetzestext explizit angeordnet werden, etwa durch einen Zusatz in **Absatz 3: „Absatz 2 gilt in diesem Falle nicht.“**

IV. Themenkomplex Bodycam

Die Ausführungen der Begründung des Gesetzentwurfs zur Verfassungsgemäßheit des vorgeschlagenen § 15c PolG NRW erscheinen tragfähig.

1.

Die im Einsatz der Bodycam zu sehenden grundrechtliche Beeinträchtigungen sind durch die verfassungsrechtlich gesicherten Zielsetzungen des Einsatzes gerechtfertigt. Nach den Erfahrungen mit dem offenen, für den Adressaten polizeili-

cher Maßnahmen sowie Dritte erkennbaren **Einsatz von Bodycams** in anderen Bundesländern trägt dieser aufgrund seiner **deeskalierenden Wirkung zum Schutz der handelnden Beamtinnen und Beamten** bei und fördert damit – ebenso wie die Datenerhebung durch den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei gemäß § 15b PolG NRW – deren Eigensicherung. Ferner kann die Verwendung der Bodycam auch Dritte schützen. Die tatbestandlichen Anforderungen des vorgeschlagenen § 15c PolG NRW tragen den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung, weil tatsächliche Anhaltspunkte dafür verlangt werden, dass der Einsatz körpernah getragener Aufnahmegерäte zum Schutz von Polizeibeamtinnen und -beamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

2.

Die **inhaltliche Ausgestaltung des § 15c PolG NRW** ist – auch vor dem Hintergrund seiner Eigenschaft als „Pilotprojekt“ – im Wesentlichen nachvollziehbar und sachgerecht.

2.1.

Dies gilt für die tatbestandliche Fassung und die Verfahrensvorschriften in Absatz 1, für die Regelungen zum **Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung** in Absatz 3 und für die Dokumentations- und Evaluierungsbestimmungen in den Absätzen 5 und 6.

2.2.

Bedenken bestehen allerdings im Hinblick auf die **Regelung zur Löschung** in § 15c Absatz 2 PolG NRW. Die Aufzeichnungen sind nach Satz 1 dieser Vorschrift zwei Wochen nach ihrer Anfertigung zu löschen. Diese Löschungspflicht besteht nach Satz 2 nicht, wenn die Aufzeichnungen für Maßnahmen im repressiven Handlungsfeld benötigt werden. Gemäß Satz 3 entscheidet über die „Löschung“ die bzw. der aufzeichnende Beamtin bzw. Beamte mit Zustimmung einer oder eines Vorgesetzten. Wegen der in Satz 1 explizit normierten grundsätzlichen Löschungspflicht erscheint diese Formulierung jedenfalls missverständlich.

Klarer erschiene es, Satz 3 wie folgt zu fassen:

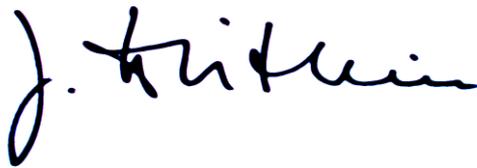
„Über die Aufbewahrung zur Erfüllung von Zwecken nach Satz 2 entscheidet die aufzeichnende Beamtin oder der aufzeichnende Beamte mit Zustimmung einer oder eines Vorgesetzten.“

Zudem erscheint es angebracht zu verdeutlichen, dass die bzw. der aufzeichnende Beamtin bzw. Beamte bei der Entscheidung über die Frage der (weiteren) Aufbewahrung oder aber der „Regel-Löschung“ materiell **datenschutzrechtlichen Bindungen** unterworfen ist. Eine „**Zweckänderung**“ zu präventiven Zwecken gewonnener Informationen erfordert regelmäßig zusätzliche Anforderungen. Dies

stellt auch § 23 Abs. 1 PolG NRW klar: Gemäß Satz 1 der Vorschrift darf die Speicherung, Veränderung und Nutzung nur zu dem Zweck erfolgen, zu dem die Daten erlangt worden sind. Nach Satz 2 sind die Nutzung sowie die **weitere Speicherung** und Veränderung zu einem anderen Zweck jedoch zulässig, soweit die Polizei die Daten auch zu diesem Zweck erheben darf. Bei der Entscheidung über die Löschung bzw. Aufbewahrung nach § 15c Abs. 2 S. 3 PolG NRW der Entwurfsfassung wäre, da sich die Regelung zur Zweckbindung auch auf die weitere Speicherung erstreckt, daher § 23 Abs. 1 S. 2 PolG NRW zu beachten. In den neuen § 15c Abs. 2 PolG NRW sollte daher als Satz 4 eine Formulierung wie die folgende angefügt werden:

„Bei der Entscheidung ist § 23 Absatz 1 zu beachten.“

Düsseldorf/Köln, den 20. September 2016



Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein



Prof. Dr. Dr. Markus Thiel