

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/4205**

A09, A14



Hessische Hochschule
für Polizei und Verwaltung
University of Applied Sciences



Fachbereich Polizei – Abteilung Gießen

Prof. Dr. Michael Bäuerle

Talstr. 3, 35394 Gießen
Tel: 0641/7956-32
michael.baeuerle@hfpv-hessen.de

An den

Landtag Nordrhein-Westfalen

Innenausschuss

- per E-Mail -

Gießen, den 18. September 2016

Antrag der Fraktion der CDU „Rechtliche Hürden für polizeiliche Videobeobachtung senken - mehr Sicherheit ermöglichen“ vom 31. Mai 2016, LT-Drucks. 16/12121

in Verbindung mit

Viertes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drucks. 16/12361

Anhörung des Innenausschusses am 27. September 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Anhörung zu den oben genannten Themen und nehme zu deren Vorbereitung wie folgt Stellung:

A. Zum Antrag der Fraktion der CDU „Rechtliche Hürden für polizeiliche Videobeobachtung senken - mehr Sicherheit ermöglichen“ vom 31. Mai 2016, LT-Drucks. 16/12121

Der Antrag geht davon aus, dass die derzeitige tatbestandliche Fassung des § 15 a PolG NRW ursächlich ist für die in Nordrhein-Westfalen relative geringe Anzahl polizeilicher Videobeobachtungen öffentlich zugänglicher Räume.

In der Tat ist die Zahl der in Nordrhein-Westfalen nach § 15 a PolG NRW betriebenen Videoüberwachungsanlagen mit derzeit 11 vergleichsweise niedrig.

Deshalb soll nach dem Antrag eine Neufassung der Vorschrift nach dem Vorbild anderer Bundesländer vorgelegt werden. Diese soll auf eine Beschränkung der Videoüberwachung auf „Kriminalitätsbrennpunkte“ verzichten. Stattdessen soll die Videoüberwachung zur Gefahrerforschung etwa bereits an Orten möglich sein, die „kriminalitätsbegünstigende Faktoren“ aufweisen. So erlaubten die Polizeigesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die bloße Beobachtung durch Bildübertragung an jedem öffentlich zugänglichen Ort bereits dann, wenn diese zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich sei.

Dazu ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht zusammenfassend festzustellen, dass der Antrag die in Bezug genommenen Vorschriften anderer Landespolizeigesetze und die zitierte Literatur zum Teil missversteht. Darüber hinaus lässt er die weitgehend gefestigte und von der ganz herrschenden Auffassung in der Lehre geteilte Rechtsprechung zu den Voraussetzungen und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung öffentlicher Räume außer Betracht. Mit dieser wäre die intendierte Erweiterung des § 15 a PolG NRW zum einen kaum zu vereinbaren; zum anderen beschränkt diese Rechtsprechung auch in den Bundesländern mit tatbestandlich weiteren Voraussetzungen den Einsatzbereich der Videoüberwachung letztlich in etwa auf den in Nordrhein-Westfalen bestehenden rechtlichen Rahmen. Soweit die Zahl der polizeilichen Videoüberwachungen in den anderen Ländern tatsächlich höher liegt, dürfte dies auf tatsächliche, von der Rechtslage unabhängige Gründe zurückzuführen sein.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass mit der Zahl der nach dem Polizeigesetz betriebenen Kameras deren Gesamtzahl im öffentlichen Raum Nordrhein-Westfalens nicht beschrieben ist. Vielmehr standen den 11 auf dieser Rechtsgrundlage betriebenen Kameras nach der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 7 der Fraktion der PIRATEN (LT-Drucks. 16/4627) insgesamt 2739 im öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Raum von Landesbehörden und – einrichtungen betriebene Kameras gegenüber, deren Einrichtung überwiegend auf § 29 b DatenschutzG NRW beruhte.

Im Einzelnen ist zu dem Antrag aus rechtswissenschaftlicher Perspektive folgendes anzumerken:

Der Antrag stellt wiederholt dar, dass § 15 a PolG NRW die polizeiliche Videoüberwachung auf sog. Kriminalitätsbrennpunkte beschränke. Damit sucht er den Tatbestand des § 15 a Abs. 1 S. 1 PolG zu umreißen, der lautet:

„Zur Verhütung von Straftaten kann die Polizei einzelne öffentlich zugängliche Orte, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden und deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt, mittels Bildübertragung beobachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden.“

Mit diesen Voraussetzungen ist der Tatbestand praktisch keineswegs enger, als der der meisten anderen Bundesländer.¹

¹ Vgl. im Einzelnen § 27 Abs. 2 SaarIPolG, § 37 Abs. 2 SächsPolG, § 184 Abs. 2 LVwG SH, § 33 Abs. 2 ThPAG, § 16 Abs. 2 SOG LSA, § 32 Abs. 3 NdsSOG, § 27 Abs. 3 POG RP, § 8 Abs. 3 HbgPolIDVG, § 31

Zwar nehmen diese – wie der Antrag zutreffend ausführt – zum Teil Bezug auf einen gefährlichen oder ein gefährdetes Objekt i.S.d jeweiligen Ermächtigungsgrundlage zur Identitätsfeststellung. Ein solcher/solches liegt nach diesen Normen jedoch nur dann vor, wenn Tatsachen/tatsächliche Anhaltspunkte, die Annahme rechtfertigen/annehmen lassen, dass an diesem Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben bzw. in oder an dem Objekt Straftaten begangen werden; teilweise werden diese Straftaten zusätzlich qualifiziert („erhebliche Bedeutung“, „Gefährdung von Personen, Sach- oder Vermögenswerten“). Da für die erforderlichen Tatsachen/tatsächlichen Anhaltspunkte nach allgemeiner Auffassung in der Rechtsprechung und -lehre bloße Vermutungen oder allgemeine kriminalistische Erfahrung gerade nicht ausreichen,² muss auch hier auf die dokumentierte Kriminalitätsbelastung in der Vergangenheit zurückgegriffen werden³, so dass sich im Ergebnis die gleiche Eingriffsschwelle ergibt, wie in Nordrhein-Westfalen: Es müssen wiederholt Straftaten begangen worden sein, um den Ort/das Objekt entsprechend qualifizieren zu können. Dass der zu überwachende Ort nach § 15 a PolG NRW darüber hinaus nach seiner Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigen muss, erhöht die Eingriffsschwelle kaum, da dafür etwa schon Unübersichtlichkeit infolge von Topographie, Fußgängeraufkommen oder baulichen Gegebenheiten oder gute Verkehrsanbindung genügen.⁴

Auch der im Antrag zitierte § 14 a ASOG Bln lässt nicht etwa das Vorhandensein eines gefährdeten Objekts genügen, sondern verlangt explizit, dass „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an oder in einem Objekt dieser Art Straftaten drohen“ (Abs. 1 2. HS).

Der ebenfalls in Bezug genommene § 27 Abs. 1 POG RP stellt – anders als der Antrag impliziert – gerade keine Ermächtigungsgrundlage für eine Videoüberwachung im Sinne des § 15 a PolG NRW und der Parallelvorschriften der anderen Länder dar; er regelt vielmehr den (auch verdeckt möglichen) Einsatz von Videotechnik *im Einzelfall*; die dauerhafte Videoüberwachung an öffentlich zugänglichen Orten regelt alleine § 27 Abs. 3 POG RP und dies nicht anders, als die anderen Bundesländer.

Auch gibt es – anders als der Antrag darstellt – keine jüngere Rechtsprechung, wonach die Verhältnismäßigkeit einer dauerhaften polizeilichen Videoüberwachung im öffentlichen Raum auch unter qualitativen Gesichtspunkten gewahrt werden könne, so dass gleichsam *eine* in Zukunft drohende schwere Straftat, die wiederholten (leichteren) Straftaten in der Vergangenheit ersetzen könnte. Dieser Gedanke entstammt vielmehr dem in Bezug genommenen Aufsatz von *Siegel*, der ihn jedoch – nach einer Darstellung *aller* Arten von Videoüberwachung – gerade entgegen der Wiedergabe im Antrag entfaltet:

„Nach dem soeben Gesagten kann die Verhältnismäßigkeit sowohl mit quantitativen als auch mit qualitativen Erwägungen gewahrt werden. Dabei sind die quantitativen Rechtfertigungsgründe typischerweise – wenn auch nicht notwendigerweise – der

Abs. 2 BbgPolG, § 32 Abs. 2 SOG MV, § 24 a ASOG Bln, Art, 32 Abs. 2 BayPAG, § 29 Abs. 3 BremPolG, § 21 Abs. 2, 3 BWPolG, § 14 Abs. 3 HSOG.

² Vgl. statt Vieler Ogorek, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand 1.4.2015, § 12, Rn. 13 m.w.N..

³ Vgl. besonders deutlich VG Sigmaringen, Beschl. v. 2.7.2004, BeckRS 2004, 23534.

⁴ Ogorek, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand 1.4.2015, § 15 a, Rn. 8 m.w.N.

ortsbezogenen Videoüberwachung, die qualitativen der *ansammlungsbezogenen* sowie der *verdeckten* Videoüberwachung zuzuordnen.“⁵

Mit anderen Worten: Wo es an der Kumulierung von Straftaten fehlt, kann der Einsatz von Video-technik zur Verhinderung einer schweren Straftat sehr wohl gerechtfertigt sein; ohne weitere Voraussetzungen rechtfertigt die Verhinderung einer solchen Tat die dauerhafte (offene) Überwachung eines Orts jedoch nicht.

Soweit die Normen des Landesrechts nicht auf einen gefährlichen Ort oder ein gefährdetes Objekt verweisen, weichen sie zwar teilweise von der Terminologie des § 15 a PolG NRW ab, verlangen aber in der Sache ebenfalls fast durchgängig Tatsachen oder tatsächliche Anhaltspunkte, die die Annahme rechtfertigen, dass an dem Ort (teilweise qualifizierte) Straftaten drohen. Auch sie richten also eine vergleichbare – teilweise sogar höhere – Eingriffsschwelle auf; auch sie verlangen regelmäßig eine retrospektive Betrachtung des Kriminalitätsgeschehens an dem Ort.

In der Tat enthalten nur der – insoweit zutreffend im Antrag in Bezug genommene – § 32 Abs. 3 S. 1 NdsSOG sowie § 184 Abs. 2 LVwG S-H eine niedrigere Eingriffsschwelle; sie lassen für die Videoüberwachung ohne Aufzeichnung die Erforderlichkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der Polizei genügen. Diese Normen werden jedoch gerade wegen der niedrigen Eingriffsschwelle in der Rechtswissenschaft für verfassungsrechtlich höchst bedenklich bzw. für verfassungswidrig gehalten;⁶ das VG Hannover hat deswegen § 32 Abs. 3 NdsSOG, nachdem es schon 2011 schwere Bedenken in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit geäußert hatte⁷, nunmehr kurzer Hand einer verfassungskonformen Auslegung dahingehend unterzogen, dass auch für eine Videoüberwachung ohne Aufzeichnung die Voraussetzungen für eine Aufzeichnung vorliegen müssen,⁸ und damit strengere Anforderungen, als § 15 a PolG NRW sie vorsieht.

Einem nach diesem Modell umformulierten § 15 a PolG NRW würde das gleiche Schicksal drohen.

Dies gilt umso mehr, als die Rechtsprechung in Übereinstimmung mit der herrschenden Auffassung in der Lehre ungeachtet der genauen Formulierung der Gesetze das Vorliegen eines Kriminalitätsbrennpunkts ohnehin zur Voraussetzung für die Recht- und Verfassungsmäßigkeit einer dauerhaften polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Räume macht.

So stellte der sächsische Verfassungsgerichtshof schon im Jahr 2003 fest, dass der damalige § 38 Abs. 3 SächsPolG (nunmehr § 37 Abs. 2) nur deshalb mit der Verfassung vereinbar sei, weil dieser die Videoüberwachung räumlich strikt „auf ‚gefährliche Orte‘ bzw. Kriminalitätsbrennpunkte“ beschränke.⁹

⁵ Siegel, NVwZ 2013, 738 (742), Hervorhebung durch Uz.

⁶ Vgl. nur Roggenkamp/Albrecht, in: Möstl/Weiner (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, Stand 1.10.2015, § 32, Rn. 16 ff. m.w.N.

⁷ VG Hannover, NVwZ 2011, 943 ff.

⁸ VG Hannover, Urt. v. 9.6.2016, BeckRS 2016, 48223.

⁹ SächsVerfGH, Urt. v. 10.7.2003, BeckRS 2003, 12595.

Im Jahr 2004 legte der VGH Baden-Württemberg die entsprechende Regelung des BW PolG – nach eingehender Darlegung der hohen Eingriffsintensität schon der Videoüberwachung ohne Aufzeichnung, erst recht aber der Aufzeichnung – ebenfalls einschränkend dahingehend aus, dass er die Videoüberwachung auf nachgewiesene „Kriminalitätsbrennpunkte“ beschränke.¹⁰

Nachdem im Jahr 2007 auch das Bundesverfassungsgericht die hohe Eingriffsintensität der Videoüberwachung und die Notwendigkeit einer hinreichend bestimmten, normenklaren Ermächtigungsgrundlage betont hatte,¹¹ kam auch das OVG Hamburg 2011 zu dem Ergebnis, dass ein Eingriff von so hoher Intensität die Ausnahme bleiben müsse und deswegen auf Kriminalitätsbrennpunkte zu beschränken sei;¹² in dieser Auffassung wurde das OVG Hamburg dann 2012 eindrücklich vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.¹³

Dem folgt die ganz herrschende Auffassung in der Literatur, indem sie ebenfalls verlangt, dass die Einrichtung von Überwachungskameras im öffentlichen Raum zur Bekämpfung von Kriminalitätsbrennpunkten erforderlich ist.¹⁴ Dieser Begriff deckt sich in diesem Verständnis weitgehend mit dem des „gefährlichen Orts“; er verlangt den gerichtlich Überprüfbar Nachweis, dass sich die Kriminalitätsbelastung des Ortes deutlich von der an anderen Orten abhebt.¹⁵

Einigkeit besteht zudem darüber, dass das Vorliegen der Voraussetzungen für die Videoüberwachung regelmäßig zu überprüfen ist. Spätestens wenn sich der überwachte Raum dahingehend stabilisiert hat, dass nicht nach Abbau der Videoüberwachung mit einem sofortigen erneuten Kriminalitätsanstieg zu rechnen ist, entfällt zugleich die Grundlage der Überwachung.¹⁶

Soweit also der Antrag der CDU-Fraktion den Verzicht auf die Beschränkung der Videoüberwachung auf Kriminalitätsbrennpunkte in einer Neufassung des § 15 a intendiert, greift er auf einen Begriff aus Rechtsprechung und Lehre zurück, mit dem eine Mindesteingriffsschwelle beschrieben wird, deren Vorliegen die polizeiliche Videoüberwachung nach der ganz herrschenden Auffassung überhaupt erst verfassungsgemäß werden lässt.

¹⁰ VGH BW, NVwZ 2004, 498 (503 ff.)

¹¹ BVerfG, NVwZ 2007, S. 688 ff.

¹² OVG Hamburg, MMR 2011, 128 (130 f.).

¹³ BVerwG NVwZ 2012, 757 (762 ff.).

¹⁴ Vgl. Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. G 199 ff. (204); Ogorek, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand 1.4.2015, § 15 a, Rn. 8; Bäuerle in Möstl/Mühl, Beck-OK Polizeirecht Hessen, Stand 1.12.2015, § 14, Rn. 72 ff., Nusser, in: Möstl/Turnit (Hrsg.), Beck-OK Polizeirecht Baden-Württemberg, Stand 1.12.2015, § 21, Rn. 43 f. („Kriminalitätsschwerpunkt“); Hornmann, HSOG, 2. Aufl. 2008, § 14, Rn. 43, 45; v. Zetschwitz, DuD 2000, 670; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 186.

¹⁵ Hornmann, HSOG, § 14, Rn. 45; Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. G 204.

¹⁶ Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. G 205 m.w.N.; vgl. auch die Darlegungen zur Überprüfung des tatsächlichen Vorliegens der Voraussetzungen im Dialog mit der Polizei im 24. Tätigkeitsbericht des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz, LT-Drucks. 16/6336, S. 80 f.

Eine Neufassung des § 15 a PolG NRW, die die Videoüberwachung schon bei Vorliegen „kriminalitätsbegünstigender Faktoren“ und/oder aufgrund „polizeilich-kriminologischer Prognosen“ erlaubte, würde den verfassungsrechtlichen Anforderungen somit nicht genügen und eine Anknüpfung der Videoüberwachung an einen „gefährlichen Ort“ würde an der derzeitigen Eingriffsschwelle praktisch nichts ändern.

Nicht weiter vertieft werden braucht das Ansinnen des Antrags, die Videoüberwachung als Instrument der „Gefahrerforschung“ einzusetzen. Der Begriff der Gefahrerforschung wird im Polizeirecht für eine Situation verwendet, bei der der Polizei im Einzelfall Erkenntnisse fehlen, um zu beurteilen ob eine konkrete Gefahr gegeben ist. In dem hier vorliegenden Feld der Bewältigung abstrakter Gefahrensituationen durch Inanspruchnahme überwiegend Unbeteiligter ist der Rückgriff auf diesen Begriff sowohl in rechtstatsächlicher als auch in rechtsdogmatischer Hinsicht verfehlt.

Abschließend lässt sich feststellen, dass dem Landtag aus rechtswissenschaftlicher Perspektive nicht empfohlen werden kann, dem Antrag zu folgen.

B. Zum Vierten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drucks. 16/12361

I. Zu § 6 a (Legitimations- und Kennzeichnungspflicht)

Mit der Einführung einer Legitimations- und Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte schließt der Gesetzentwurf für Nordrhein-Westfalen ein seit Jahrzehnten andauerndes rechtspolitisches Ringen, in dem sich zwei diametral entgegengesetzte Positionen unversöhnlich gegenüberstehen, vorläufig ab.

Mit der Verabschiedung des neuen § 6 a PolG NRW würde Nordrhein-Westfalen – nach Brandenburg, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Schleswig-Holstein – als sechstes Bundesland eine Kennzeichnungspflicht einführen. Eine gesetzliche Regelung existiert bisher nur in Brandenburg (§ 9 BbgPolG); alle anderen genannten Bundesländer haben sich für die Einführung durch Erlass bzw. Verwaltungsvorschrift entschieden.

Mit der sukzessiven Einführung der Kennzeichnungspflicht schließt die Bundesrepublik zudem zu vielen anderen EU-Staaten auf, in der es eine solche Pflicht seit längerem gibt.¹⁷

Die rechtspolitischen Argumente für und Wider eine Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte sind in den letzten Jahren in Anhörungen verschiedener Landtage und in der rechtswissenschaftlichen Literatur¹⁸ so ausführlich ausgetauscht worden, dass sie im Fol-

¹⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Infobrief „Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ (Patricia Robbe) vom 18.4.2011, WD 3 – 3010 – 126/11.

¹⁸ Vgl. nur Ertl, DÖV 2016, S. 23 ff.; Spitzer, Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern?, Stuttgart 2016; Braun/Albrecht, DÖV 2015, S. 937 ff.; Thinner, Wege aus der Anonymität des Staates, Frankfurt 2014, Barczak, LKV 2014, 391 ff.; ders., NVwZ 2011, 852 ff.

genden nur kurz angerissen werden sollen, um sodann den Gesetzentwurf unter rechtlichen Gesichtspunkten in den Blick zu nehmen.

Die Befürworter einer polizeilichen Legitimations- und Kennzeichnungspflicht – vornehmlich Bürgerrechtsorganisationen – sehen in dieser einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens, die insbesondere beim Einsatz geschlossener Einheiten mangels Möglichkeit einer Identifizierung einzelner Beamtinnen und Beamten oft scheitert; darüber hinaus erhöhe eine Kennzeichnungspflicht die Bürgernähe und Transparenz sowie das Vertrauen in die Kontrolle staatlichen Handelns; sie effektiviere die Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers und diene damit der Verwirklichung rechtsstaatlicher Grundsätze.

Die Gegner einer polizeilichen Legitimations- und Kennzeichnungspflicht – vornehmlich die Polizeigewerkschaften – machen geltend, eine solcher Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Beamtinnen und Beamten sei entbehrlich, weil diese ganz überwiegend rechtsstaatlich handeln und die Ahndungsmechanismen bei eventuellem Fehlverhalten lückenlos funktionieren; Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte würden mit der Kennzeichnungspflicht unter einen Generalverdacht gestellt sowie Angriffen, ungerechtfertigten Anfeindungen, Nachstellungen und/oder Beschwerden ausgesetzt.¹⁹

Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei der Regelung des § 6 a PolG NRW-E unzweifelhaft um einen Eingriff in das Recht der betroffenen Beamtinnen und Beamten auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG), da sie zunächst nach Abs. 1 der Regelung eine grundsätzliche Pflicht trifft, sich auf Verlangen (Uniformierte) oder unaufgefordert (zivile Kräfte) auszuweisen und sie damit nicht mehr selbst über die Preisgabe und Verwendung ihrer personenbezogenen Daten entscheiden können;²⁰ ein solcher Eingriff liegt auch in der durch Abs. 3 begründeten Verpflichtung in geschlossenen Einheiten eine individuelle Kennzeichnung zu tragen, da diese zur Identifizierung geeignet sein muss und damit ebenfalls ein personenbezogenes Datum enthält.²¹

Dieser Eingriff lässt sich jedoch rechtfertigen, wenn er im Rahmen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative einem legitimen Zweck dient und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Bei dem vorliegenden Entwurf kann es insoweit dahinstehen, ob die Eingriffsintensität noch eine Regelung durch Verwaltungsvorschrift bzw. Erlass erlaubt²² oder eine bereichsspezifisch hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung verlangt,²³ da letztere intendiert ist.

Die Regelung ist ausweislich der Begründung von dem Ziel getragen, die Bedeutung von Bürgernähe und Transparenz der Polizei Nordrhein-Westfalens zu unterstreichen. Dass eine solche

¹⁹ Vgl. im Einzelnen die Nachzeichnung der Diskussion und des Profils der Kritiker und Befürworter bei Thinner, S. 35 ff.

²⁰ Vgl. grundlegend BVerfGE 65, 1 (42 f.).

²¹ Vgl. auch Barczak, LKV 2014, 391 (393).

²² Vgl. dazu für Hessen VG Frankfurt/M., Urt.v.10.06.1996 – 9 E 873/95.

²³ Vgl. zum Ganzen auch Barczak, LKV 2014, 391 (393 f.); Spitzer, S. 53 ff., 88 ff. m.w.N. sowie VG Berlin, Beschl. v. 16.11.2011 – VG 60 K 9.11 (bei Einführung durch Erlass nicht mitbestimmungspflichtig nach Personalvertretungsrecht).

Zwecksetzung legitim ist, hat zu der von vergleichbaren Erwägungen getragenen Regelung in Brandenburg das VG Postdam prägnant dargelegt: Hinter ihr stehe die Kontrollierbarkeit staatlicher Macht als tragendes Prinzip des Rechtsstaats, auch die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und eine Konkretisierung der eigenverantwortlichen Amtsausübung i.S.d. § 36 Abs. 1 BeamStG, wonach Polizeibeamte die volle Verantwortung für Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen trügen, was dadurch sichergestellt werde, dass sie dem Bürger nicht als anonymer Teil einer uniformierten Berufsgruppe entgegenträten.²⁴

Auch hinsichtlich der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung des § 6 a PolG NRW-E bestehen keine Bedenken, da sie die in Abs. 4 das Ministerium des Innern verpflichtet, die im Interesse überwiegender schutzwürdiger Interessen der betroffenen Beamtinnen und Beamten – auch unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht – erforderlichen Ausnahmen hinsichtlich der Legitimationspflicht zu regeln und für die Beamtinnen und Beamten in geschlossenen Einheiten in Abs. 3 von Vorneherein nur das Tragen einer individuellen Kennzeichnung vorschreibt.²⁵ Darüber hinaus sieht der Gesetzeswortlaut auch für den Einzeldienst in Abs. 1 S. 2 von vorne herein eine Ausnahme von der Legitimationspflicht für den Fall vor, dass durch ihre Befolgung die Beamtin oder der Beamte gefährdet wird.

Ergänzend sei insoweit auch darauf hingewiesen, dass sich die mit der Einführung einer Kennzeichnungspflicht verbundenen Befürchtungen in Bezug auf die genannten negativen Folgen vor die betroffenen Beamtinnen und Beamten in Berlin und Hessen bisher in keinem Fall bestätigt haben.²⁶

Hinsichtlich der Formulierung des 6 a PolG NRW wird angeregt, Abs. 3 zur Klarstellung wie folgt zu fassen:

(3) Abweichend von Absatz 1 Satz 2 und 3 sowie von Absatz 2 tragen Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte beim Einsatz in Einheiten der Einheiten der Bereitschaftspolizei und Alarmeinheiten gut sichtbar eine zur nachträglichen Identifizierung geeignete individuelle Kennzeichnung.

Insoweit wird davon ausgegangen, dass das freiwillige/wahlweise Tragen eines Namensschilds bei Einsätzen in geschlossenen Einheiten nicht intendiert war. Die gute Sichtbarkeit ist nach dem Zweck des Gesetzentwurfs zweifellos intendiert; um Unklarheiten zu vermeiden, wäre es jedoch sinnvoll, diese vorzugeben.

II. Zu 15 c (Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte)

Der polizeiliche Einsatz von Videotechnik in Form sog. Body-Cams, den die Regelung des § 15 c PolG NRW-E zum Gegenstand hat, ist lediglich hinsichtlich der verwendeten technischen Aus-

²⁴ VG. Postdam, Urt. v. 08.12.2015, BeckRS 40291, S. 5 f.

²⁵ Vgl. Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. G 595.

²⁶ Vgl. die Pressemeldung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 19.7.2016 („Positive Bilanz“), abzurufen unter <https://www.hessen.de/presse>; vgl. auch die Meldung auf Hessenschau.de v. 12.6.2016 „Polizistenkennzeichnung wird vom Aufreger zum Alltag“; Antwort des Berliner Innensenators auf eine Kleine Anfrage vom 6.3.2013, Drucks. 17/11641.

rüstung eine Neuerung. Den vorübergehenden Einsatz von Videotechnik zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in bestimmten Einsatzsituationen kennen die Polizeigesetze – in unterschiedlicher Ausgestaltung (bezogen auf Polizeifahrzeuge, polizeilich genutzte Räume/und oder öffentliche zugängliche Räume in bestimmten Kontrollsituationen) – schon länger.²⁷

Die Vorschrift des § 15 c PolG NRW-E, die tatbestandlich an § 8 Abs. 5 HbgPoLDVG angelehnt ist, unterscheidet sich von den bisher vorfindlichen zunächst dadurch, dass sie Besonderheit der Kamera als „am Mann“ getragener ausdrücklich erwähnt. Darüber hinaus ist sie die erste und bisher einzige Ermächtigungsgrundlage dieser Art, die den Einsatz von Videotechnik auch in Wohnungen zulässt.

1. Einsatz im öffentlich zugänglichen Raum

Was den Einsatz im öffentlich zugänglichen Raum angeht, erweist sich die intendierte Neuregelung als unproblematisch. Der mit ihr vorgenommene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG) der Betroffenen ist mit einer ausreichend hohen Eingriffsschwelle (Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen...) versehen und dient mit der Abwehr von konkreten Gefahren für Leib oder Leben von Polizeivollzugsbeamtinnen und – beamten hochrangigen Schutzgütern, die auch gravierendere Grundrechtseingriffe als den hier vorliegenden zu tragen vermögen.

Nach den - bisher freilich noch nicht sehr umfangreichen - Erfahrungen spricht zudem vieles dafür, dass sich der Einsatz von Body-Cams auch als grundsätzlich geeignet erweist, deeskalierend zu wirken und damit den Schutzzweck zumindest zu fördern.²⁸ Mit Blick auf die wünschenswerte Gewinnung weiterer Erkenntnisse sind die Dokumentationspflicht des § 15 c Abs. 5 und die Evaluierungsbestimmungen in § 15 c Abs. 6 PolG NRW zu begrüßen.

Im Unterschied zur hessischen Regelung (§ 14 Abs. 6 HSOG) verzichtet § 15 c PolG NRW-E auf eine Regelung zu dem bei der Body-Cam technische möglichen Einsatz der sog. Pre-Recording-Funktion, die das Videobild beim Einschalten der Kamera fortlaufend auf einem Speichermedium (RAM, SD-Karte) ablegt; erst mit dem Einschalten der Aufzeichnungsfunktion werden die Bilder dann endgültig gespeichert.²⁹ Sollte die Möglichkeit zu deren Nutzung intendiert sein, wäre dies in der Vorschrift durch eine ausdrückliche Regelung vorzusehen.

Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist es, dass die Regelung – anders als vergleichbare in anderen Bundesländern – den Einsatz der Body-Cam nicht auf bestimmte Kontrollsituationen oder –örtlichkeiten beschränkt, da Gefahren für Leib oder Leben in vielen Einsatzsituationen mit Bürgerkontakt denkbar sind. Konsistent ist in diesem Zusammenhang, dass sich § 15 c Abs. 1 PolG

²⁷ Vgl. etwa § 27 Abs. 3 POG RP, § 15 b PolG NRW, § 8 Abs. 5 HbgPoLDVG, § 14 Abs. 6 HSOG, § 184 Abs. 3 LVwG SH.

²⁸ Vgl. insoweit aus der noch überschaubaren Literatur zum polizeilichen Einsatz von Body-Cams Parma, DÖV 2016, S. 809 ff.; Kipker/Gärtner, NJW 2015, S. 296 ff.; Söllner, LKV 2016, 304 ff.

²⁹ Bäuerle in Möstl/Mühl, Beck-OK Polizeirecht Hessen, Stand 1.12.2015, § 14, Rn. 92 c ff.; die Regelung („kurzfristig technisch erfassen“) ist allerdings wenig glücklich ausgefallen.

NRW-E nicht auf die übliche Wendung „*offen* aufzeichnen“ beschränkt, sondern in S. 4 vorgibt, dass der Einsatz des Aufnahmegeräts durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen ist, also visuell wahrnehmbar sein muss³⁰ und betroffenen Personen – außer bei Gefahr im Verzug – zusätzlich mitzuteilen ist.

Die Regelung des § 15 Abs. 1 S. 2 PolG NRW-E bezüglich unvermeidbar betroffener Dritter ist wegen des räumlich nicht immer genau steuerbaren Erfassungsradius erforderlich. Die Regelung des § 15 Abs. 1 S. 3 PolG NRW-E verdeutlicht, dass es sich bei der Entscheidung über die Aufzeichnung um eine Ermessensentscheidung handelt. Begrüßenswert ist des Weiteren die Vorgabe, dass nach § 15 c Abs. 1 S. 5 PolG NRW-E Aufzeichnungen in Bereichen, in denen Berufsgeheimnisträger tätig sind, zu unterbleiben haben. Gleiches gilt für die technisch-organisatorischen Vorgaben in § 15 c Abs. 1 S. 6 PolG NRW-E

Hinsichtlich der Löschungspflicht in § 15 c Abs. 2 PolG NRW-E wird zunächst angeregt, die – im Polizeirecht unübliche – Entscheidungsbefugnis der einzelnen Beamtin oder des einzelnen Beamten zu streichen und die interne Zuständigkeit der Organisationshoheit des Dienstherrn zu überlassen, wie dies nach § 32 PolG NRW auch in anderen Fällen der Datenlöschung der Fall ist; stattdessen wird empfohlen darauf hinzuweisen, dass § 23 Absatz 1 und § 32 Absatz 5 unberührt bleiben. Der Hinweis auf die Geltung des § 32 Abs. 5 würde sicherzustellen, dass eine Löschung unterbleibt, wenn etwa ein Betroffener auf die Daten zur eigenen Entlastung zurückgreifen oder Einsicht nach §§ 5, 18 DSGVO NRW nehmen möchte; der Hinweis auf die Geltung des § 23 Abs. 1 soll deutlich zu machen, dass die allgemeine Regelung zum Zweckwechsel (Verwendung der präventiv erhobenen Daten zu repressiven Zwecken) auch für die hier erhobenen Daten gilt (vgl. auch den Formulierungsvorschlag unter 3.).

2. Einsatz in Wohnungen

Als verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisch erweist sich die von der Regelung ausweislich des § 15 c Abs. 3 PolG-E und Art. 2 des Gesetzentwurfs beabsichtigte Ermächtigung zum Einsatz der Kamera auch in Wohnungen (siehe auch B. zu Ziff. 3, 3. der Begründung). Bei einem solchen Einsatz handelt es sich unzweifelhaft um einen Eingriff in Art. 13 GG, der sich an den Schranken dieses Grundrechts messen lassen muss. Insoweit ist es zwar offensichtlich, dass gerade bei polizeilichen Einsätzen in Wohnungen Gefahren für Leib und Leben der Beamtinnen und Beamten entstehen können. Gleichwohl ist die Eingriffstiefe auf Seiten der von einem Body-Cam-Einsatz im besonders geschützten privaten Rückzugsraum ungleich höher, als im öffentlich zugänglichen Raum; die Rechtfertigungslast ist daher größer.

Insoweit erscheint es zunächst unter dem Gesichtspunkt der Normenbestimmtheit angeraten, die intendierte Ermächtigung zum Einsatz in Wohnungen deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Diese erschließt sich nämlich keineswegs zwingend aus der Regelung des Abs. 3 über den Schutz der Kernbereiche privater Lebensgestaltung, da sich kernbereichsrelevante Sachverhalte auch außerhalb von Wohnungen abspielen können und längst nicht alles, was sich in Wohnungen abspielt, dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung unterfällt.³¹ Es wird daher

³⁰ Dies wird in Hessen durch ein gut sichtbares Klettetikett mit der Aufschrift „Video-Überwachung“ an der Uniform gewährleistet.

³¹ Vgl. nur BVerfG, MMR 2004, 302 (303 f.).

vorgeschlagen, in einem ersten Schritt die Ermächtigung zum Einsatz der Body-Cam in Wohnungen in einem eigenen Absatz der Vorschrift vorzusehen (vgl. Formulierungsvorschlag unter 3.).

Ungeachtet der einschlägigen Grundrechtsschranke (vgl. dazu sogleich) wird unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit des Weiteren vorgeschlagen, die Eingriffsschwelle für den Einsatz in Wohnungen zu erhöhen. Insoweit bietet sich etwa der im Polizeirecht zur Betonung des ultima-ratio-Charakters einer Maßnahme öfter verwendete Maßstab der „Unerlässlichkeit“ (vgl. etwa § 35 Abs. 2 Nr. 1 – 5 PolG NRW) an. Um einem vorschnellen Einsatz der Body-Cam in Wohnungen vorzubeugen, wäre zudem zu erwägen, die Entscheidungsbefugnis außer bei Gefahr im Verzug auf den jeweiligen Einsatzleiter vor Ort zu verlagern (vgl. Formulierungsvorschlag unter 3.).

Hinsichtlich der Rechtfertigung des Eingriffs in das Wohnungsgrundrecht stellt sich grundsätzlich Art. 13 Abs. 4 GG als die für den präventiven Einsatz von technischen Mitteln in Wohnungen einschlägige Schrankenregelung dar. Soweit allerdings technische Mittel ausschließlich zum Schutz der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen sind, enthält Art. 13 Abs. 5 GG eine Spezialregelung. Diese war zwar bei ihrer Schaffung nur für den Schutz verdeckt operierender Einsatzpersonen gedacht. Da der verfassungsändernde Gesetzgeber dies jedoch mit keinem Wort zum Ausdruck gebracht hat, spricht nichts dagegen, sie auch auf offen operierende Einsatzbeamte anzuwenden,³² wenn der Einsatz des technischen Mittels tatsächlich ausschließlich dem genannten Schutzzweck dient. Dies ist bei der in Rede stehenden Norm der Fall.

Vor diesem Hintergrund ließe sich – unter Beibehaltung des Kernbereichsschutzes in § 15 c Abs. 3 S. 1 bis 4 PolG NRW-E – die bisher in § 15 c Abs. 3 S. 5 bis 9 vorgesehene Verwertungsregelung nach der – ja schon bisher berücksichtigten – Maßgabe des Art. 13 Abs. 5 GG modifizieren und in einen eigenen Absatz fassen; insbesondere würde sie sich nicht – wie bisher – auf die Verwertung der nach einer Unterbrechung der Aufzeichnung zum Kernbereichsschutz gewonnenen Daten beschränken und könnte auch die Verwertung zur Strafverfolgung beinhalten (vgl. auch dazu den Formulierungsvorschlag unter 3.).

3. Fazit und Formulierungsvorschlag

Vorbehaltlich der dargestellten Bedenken erscheint die mit § 15 c PolG-NRW-E vorgeschlagene Regelung insgesamt als eine sinnvolle Ergänzung des PolG NRW; bei Berücksichtigung der oben angeführten Aspekte könnte sie wie folgt modifiziert werden:

§ 15c (Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahme- geräte)

(1) Die Polizei kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten mittels körpernah

³² Papier, in: Maunz/Dürig, GG, 71. Lfg, 2014, Rn. 106 m.w.N.; dieses Ergebnis ließe sich auch in einem erst-recht-Schluss erzielen.

getragener Aufnahmegeräte offen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, 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 Erhebung personenbezogener Daten kann auch dann erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen entscheidet die das Aufnahmegerät tragende Beamtin oder der das Aufnahmegerät tragende Beamte anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls.

(2) In Wohnungen (§ 41 Abs. 1 S. 2) ist die Anfertigung von technischen Aufzeichnungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben unerlässlich ist. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen in Wohnungen entscheidet außer bei Gefahr im Verzug die den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamtin oder der den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamte. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Der Einsatz der Aufnahmegeräte ist durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen und den betroffenen Personen mitzuteilen. Bei Gefahr im Verzug kann die Mitteilung unterbleiben. Aufzeichnungen sind unzulässig in Bereichen, die der Ausübung von Tätigkeiten von Berufsheimnisträgern nach §§ 53 und 53a der Strafprozessordnung dienen. Aufzeichnungen werden verschlüsselt sowie manipulationsicher gefertigt und aufbewahrt.

(4) Die nach Absatz 1 und 2 angefertigten Aufzeichnungen sind zwei Wochen nach ihrer Anfertigung zu löschen. Dies gilt nicht, wenn die Aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden. Für die Verwertung der aus Aufzeichnungen nach Abs. 2 erlangten Erkenntnisse gilt Abs. 6. § 23 Absatz 1 und § 32 Absatz 5 bleiben unberührt.

(5) Die Aufzeichnung personenbezogener Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, ist unzulässig. Der Aufzeichnungsvorgang ist unverzüglich zu unterbrechen, sofern sich während der Aufzeichnung tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, erfasst werden. Aufzeichnungen über solche Äußerungen und Handlungen sind unverzüglich zu löschen. Nach einer Unterbrechung darf die Aufzeichnung nur fortgesetzt werden, wenn auf Grund geänderter Umstände davon ausgegangen werden kann, dass die Gründe, die zur Unterbrechung geführt haben, nicht mehr vorliegen.

(6) Eine Verwertung der nach Absatz 2 erlangten Erkenntnisse ist zum Zweck der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist. Bei Gefahr im Verzug ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Bei Weitergabe der Daten ist zu vermerken, dass sie aus einer Maßnahme nach Absatz 2 herrühren. Nach einer Übermittlung an eine andere Stelle ist die Kennzeichnung durch diese aufrecht zu erhalten. Die Regelungen der Strafprozessordnung bleiben unberührt.

(7) § 24 Absatz 6 und 7 bleibt unberührt.

(8) Maßnahmen nach Absatz 1 bis 6 sind zu dokumentieren. Näheres regelt das für Inneres zuständige Ministerium durch Verwaltungsvorschrift. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag jährlich zum 31. Dezember über die Maßnahmen nach Absatz 3.

(9) Die Auswirkungen dieser Vorschrift und die praktische Anwendung werden bis zum 30. Juni 2019 durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen sozialwissenschaftlichen Sachverständigen und einer oder eines polizeiwissenschaftlichen Sachverständigen geprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung. § 15c tritt am 31. Dezember 2019 außer Kraft.

gez.

Prof. Dr. Michael Bäuerle