



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/2458**

A09

**Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

**Einführung von Mini-Schulterkameras (Body-Cams)
bei der Polizei erproben**

**Drucksache 16/5923
vom 20. Mai 2014**

**Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses
im Landtag von Nordrhein-Westfalen
13. Januar 2015**

**Prof. Dr. jur. Clemens Arzt
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit**

I. Diskussionsstand

Der vorliegende Antrag in der Drucksache 16/5923 knüpft an die seit einiger Zeit von den Gewerkschaften der Polizei forcierte Diskussion zu einer aus deren Sicht bestehenden Notwendigkeit der Einführung von Bodycams als Mittel der „Eigensicherung“ und vorgezogenen Beweissicherung. Die Antragsbegründung verweist für deren Notwendigkeit in wenigen Zeilen auf „Berechnungen der Gewerkschaft der Polizei“, nach denen die Aggressivität und Gewaltbereitschaft gegenüber der Polizei in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen habe. Diese Berechnungen, statistische Daten differenziert nach Anlass und Ort sowie näheren Umstände, die Zahl von Anzeigen seitens der Polizei wie auch gegen dieselbe und deren Hintergrund etc. werden nicht angeführt. Nachfolgend soll daher die Diskussion zur Einführung von Bodycams für die Polizei kurz nachgezeichnet und bewertet werden, weil dies Grundlage einer Beurteilung ihrer Notwendigkeit ist.

Gewerkschaftliche Forderungen

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) fordert seit einiger Zeit die Einführung von Bodycams für PolizeibeamtInnen. Dies wird bspw. wie folgt begründet: *„Rüdiger Seidenspinner: Die GdP hat die Prüfung der Einführung angeregt und aufgrund der positiven Erfahrungen in Hessen einen Pilotlauf gefordert. Der Grund ist einfach: Unsere Kolleginnen und Kollegen haben es satt, im Zeitalter von Video-Handies immer nur gefilmt zu werden, wenn sie tätig werden. Was zum Tätigwerden geführt hat, welche Handlungen, Beleidigungen etc. vorgefallen sind, interessiert niemand. Des weiteren wollen wir die Body-Cam nicht flächendeckend, sondern bei geschlossenen Einsätzen und besonders in Konfliktbereichen (www.gdp.de/gdp/gdpbw.nsf/id/DE_GdP-Digital-Nr-17-2014; Rechtsschreibung gemäß Original). Ansatzpunkt ist hier also weniger der Schutz der Polizei vor Übergriffen, sondern „Waffengleichheit“ mit Blick darauf, dass in Zeiten von Handycams polizeiliches Verhalten heute jederzeit und allerorten dokumentierbar geworden ist und dies nicht selten Diskussionen über mögliche polizeiliche Übergriffe angestoßen hat sowie in einigen Fällen auch zur Einleitung staatsanwaltlicher Ermittlungen gegen PolizistInnen.*

Viele Landesverbände der GdP wie auch die DPoIG haben sich dem Vorhaben der Einführung als gewerkschaftliche Forderung angeschlossen, so auch in NRW. Vertreter der GdP auf Bundesebene sind skeptischer und weisen zudem auf die Notwendigkeit einer „Eigensicherung“ der PolizeivollzugsbeamtInnen gegenüber dem Dienstherrn hin: *„Oliver Malchow: Für die GdP und die örtlichen Personalräte ist es natürlich wichtig, dass die Körperkameras nicht zur Verhaltenskontrolle ihrer Kolleginnen und Kollegen herangezogen werden dürfen. Das heißt auch, dass die Aufzeichnungen nach entsprechender Frist gelöscht werden. So wurde es auch mit dem Dienstherrn vereinbart. ... Die GdP erachtet den Einsatz aber eher in Brennpunktbereichen als notwendig und steht einer*

grundsätzlichen Ausrüstung der Beamtinnen und Beamten mit Bodycams skeptisch gegenüber.“ (www.ndr.de/fernsehen/sendungen/weltbilder/bodycam101.html).

Eine gewisse Skepsis spiegelt sich auch in einer Stellungnahme zur aktuellen Diskussion über den Einsatz von Bodycams in NRW wider: *„Über den sind sich auch Düsseldorfer Polizisten keineswegs einig. Zumal die Kameras keinen Ton aufzeichnen. "Da kann man hinterher lange streiten, was die Bilder eigentlich zeigen", heißt es bei den Kritikern. Und wenn die Kamera einmal nicht mitläuft, könne auch das den Beamten in Erklärungsnot bringen - schließlich entscheidet der kameratragende Polizist selbst, wann und was gefilmt wird.“ (http://www.rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/zweifel-am-nutzen-der-schulterkameras-in-der-altstadt-aid-1.4230468)*

Die Forderung nach der Einführung von Bodycams im vorliegenden Antrag fügt sich mithin ein in eine seitens der Polizei und insbesondere der vorgenannten Gewerkschaften seit Jahren forcierte Kampagne über aus ihrer Sicht mangelnden „Respekt“ gegenüber der Polizei und die Behauptung einer wachsende Gewalt gegen PolizeibeamtInnen (vgl. *Schütte*, Bürgerpolizei und Fehlerkultur, Die Polizei 2014, S. 311-322). Ob das Argument zunehmender Gewalt im Einzelnen plausibel ist, wird sogleich näher beleuchtet.

Ob und inwieweit Gewalt gegen PolizistInnen möglicherweise auch mit dem polizeilichen Verhalten im Einsatz und der immer weiter reichenden „Distanz“ zum Bürger qua Ausrüstung zu tun hat, wird aus gewerkschaftlicher Sicht nicht diskutiert, worauf zutreffend in der Literatur hingewiesen wird: *„Es ist einerseits Tatsache, dass Polizist/innen in der Ausübung ihres Berufs körperlich angegangen und verletzt werden. Andererseits kann das Maß an Aufladung und Instrumentalisierung im Thema ‚Polizei und Gewalt‘ nicht ohne Wirkung auf die Mentalität im Polizeiberuf bleiben. ... Weil wir uns schwer damit tun, unser Handeln und gegebene Entwicklungen im Sinne der Mitverantwortung kritisch zu reflektieren, resultiert auch die materielle ‚Aufrüstung‘ der Polizei aus vermeintlich immer neuen und größeren Bedrohungen. Einsatzmehrzweckstock, bessere Schutzausstattung, ständiges Tragen der Schutzweste auf der Straße und neuerdings Pfefferspray aus der ‚Literdose‘, um im Bedarfsfall gleich ganze Arbeit zu leisten.“ (Schütte, a.a.O., S. 312; Hervorhebungen durch Kursivdruck im Original wurden durch Anführungszeichen ersetzt; Schütte ist Polizeioberrat und Leiter einer Inspektion in Hannover).*

Diskussion zu Gewalt gegen PolizistInnen

Interessant ist in diesem Kontext zunächst, dass die Einführung der Zulässigkeit von Bildaufzeichnungen in Kontrollsituationen bereits im Jahr 2000 mit einer gestiegenen Gewaltbereitschaft gegen Polizeibedienstete begründet wurden, ohne das seither Zahlen vorgelegt worden wären, die eine solche Behauptung im Detail tragen. Vielmehr

wurden einige tragische Einzelfälle von zum Teil bewaffneten Übergriffen auf PolizistInnen bundesweit und auch in NRW zum Anlass genommen, breit die Einführung von Fahrzeugkameras zu fordern und gesetzlich umzusetzen (vgl. LT-Drs. 13-2854 S. 51) ohne zu hinterfragen, ob diese überhaupt die Angriffe hätten verhindern können.

Im öffentlichen Diskurs zum selbstverständlich realen Problem gewalttätiger Übergriffe auf PolizistInnen wird nicht selten mit pauschalen Hinweisen und Zahlen über Anzeigen zu strafrechtlich relevanten Widerstandshandlungen argumentiert, deren Generierung bei näherer Betrachtung allerdings allein in der Hand der anzeigenden Polizei liegt und *in praxi* nicht selten die „Antwort“ auf Anzeigen gegen Polizeibeamte darstellen:

„Im Zuge der Debatte über Gewalt gegen Polizeibeamte sind sehr einseitige Problembeschreibungen entstanden, die ein Bild anlassloser Angriffe auf Polizisten zeichnen. Dies steht einem Verständnis der Geschehensabläufe entgegen, die aus kriminologischer Sicht möglichst wertfrei und unabhängig von ihrer rechtlichen Beurteilung zu betrachten sind. Danach handelt es sich um komplexe Konfliktsituationen, die ein erhebliches Interaktionsgeschehen aufweisen und in der Regel von beiden Seiten mit gewaltvollen Mitteln ausgetragen werden. Dabei wird das Geschehen von den Beteiligten zumeist sehr unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert. Die Entstehung und Entwicklung solcher Geschehensabläufe hängt daher maßgeblich auch vom Auftreten und Agieren der Einsatzkräfte ab. Angesichts dessen könnte eine Zunahme von Widerstandshandlungen beispielsweise auch mit veränderten Einsatzkonzepten der Polizei in Zusammenhang stehen, wie einem schnelleren Einsatz von Zwangsmitteln. Für die Polizei schafft § 113 StGB in dieser Interaktion die Möglichkeit, Folgsamkeit zu erzwingen und eigene Gewaltanwendung, auch im Nachhinein, zu legitimieren. Dies ist nicht unproblematisch, wenn man berücksichtigt, dass polizeiliches Fehlverhalten gerade in solchen Konfliktsituationen ein strukturelles Problem darstellt, das nicht nur einzelne „schwarze Schafe“ betrifft. Rechtstatsächlich schlägt sich die Rolle von § 113 StGB als machtvolle Konfliktressource in diesem Zusammenhang im Phänomen der so genannten Gegenanzeige nieder. Wird von der anderen Seite eine Anzeige wegen Körperverletzung im Amt erstattet, folgt im Gegenzug die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 113 StGB; mitunter geschieht dies auch prophylaktisch, um einer Anzeige nach § 340 StGB zuvorzukommen bzw. dienstrechtlichen Konsequenzen vorzubeugen.“ (Singelstein/Puschke, NJW 2011, 3473/3476).

Nutzung im Ausland

Nicht selten wird in der Diskussion auf die Nutzung von Bodycams im Ausland, insbesondere in den USA und Großbritannien verwiesen. Die Rahmenbedingungen dort unterscheiden sich indes nicht nur rechtlich – insbesondere hinsichtlich des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, welches namentlich in den USA nicht existiert – sondern auch faktisch von denen in Deutschland. In den USA werden Bo-

dycams insbesondere genutzt, um Übergriffe der Polizei auf BürgerInnen zu verhindern respektive zu dokumentieren (vgl. bspw. www.policefoundation.org/sites/g/files/g798246/f/201303/The%20Effect%20of%20Body-Worn%20Cameras%20on%20Police%20Use-of-Force.pdf; www.spiegel.de/politik/ausland/us-polizei-militarisierung-obama-kuendigt-reformen-nach-ferguson-an-a-1006049.html; s.a. Herrnkind, „Filzen Sie die üblichen Verdächtigen“, *Polizei & Wissenschaft* 3/2014, S. 35/54, zu Fahrzeugkameras als Mittel der Verhinderung von Racial Profiling).

Zur Zielrichtung der Einführung von Bodycams führt das *US Department of Justice* aus: *„The recent emergence of body-worn cameras has already impacted policing, and this impact will increase as more agencies adopt this technology. Police agencies that are considering implementing body-worn cameras should not enter into this decision lightly. Once an agency travels down the road of deploying body-worn cameras, it will be difficult to reverse course because the public will come to expect the availability of video records. When implemented correctly, body-worn cameras can help strengthen the policing profession. These cameras can help promote agency accountability and transparency, and they can be useful tools for increasing officer professionalism, improving officer training, preserving evidence, and documenting encounters with the public. However, they also raise issues as a practical matter and at the policy level, both of which agencies must thoughtfully examine. Police agencies must determine what adopting body-worn cameras will mean in terms of police-community relationships, privacy, trust and legitimacy, and internal procedural justice for officers.“* (www.justice.gov/iso/opa/resources/472014912134715246869.pdf).

In den USA wird die Diskussion also stark unter dem Paradigma des *community policing* und der Nachprüfbarkeit und Transparenz polizeilichen Handelns und nicht der Abwehr von Gefahren geführt.

In Großbritannien hingegen werden Bodycams derzeit zum Beispiel in Essex getestet, um deren Eignung zur Gewinnung von Beweismitteln in Fällen der häuslichen Gewalt zu testen (vgl. www.essex.police.uk/news_features/other_stories/body-worn_video_camera_trial_t.aspx). Auch diese Diskussion ist mithin mit der deutschen nicht vergleichbar.

Mangelnde Analyse des Nutzens der Videoüberwachung in Kontrollsituationen

Vertiefte sozialwissenschaftliche und rechtstatsächliche Untersuchungen über die Eignung von Videoaufnahmen zur Deeskalation bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen in Deutschland sind nicht bekannt, obwohl die Polizei seit vielen Jahren über Videoaufnahmegeräte in Polizeifahrzeugen verfügt.

Es läge daher nahe, anstatt auf einen einzelnen und wissenschaftlich nicht begleiteten Feldversuch in Hessen oder gewerkschaftliche „Kampagnen“ zu verweisen, zunächst einmal wissenschaftlich zu ergründen, welche Wirkung die Einführung von Videokameras zur Eigensicherung in Polizeifahrzeugen überhaupt gebracht hat, bevor über eine Ausweitung der Überwachung nunmehr durch Bodycams diskutiert wird. Auch in dem vorliegenden Antrag finden sich keine Hinweise auf die Erfahrungen mit dieser Maßnahme oder auf eine wissenschaftliche Beurteilung des Nutzens der immerhin seit 2003 in § 15b PolG vorgesehenen Maßnahme der Bild- und Tonaufzeichnungen bei Personen und Fahrzeugkontrollen. Diese wurde seinerzeit mit der Begründung eingeführt, dass bei Vorfällen in den Vorjahren einige PolizistInnen bei scheinbar normalen Kontrollsituationen plötzlich einem (tödlichen) Schusswaffengebrauch ausgesetzt waren (LT-Drs. 13-2854 S. 51).

Diese Begründung ist wenig plausibel, weil unterstellt wird, dass die Täter bei Einsatz einer Videokamera von ihrem bewaffneten Angriff abgesehen hätten, was bei einem Menschen, der in einer zufälligen Polizeikontrolle von der Schusswaffe gegen die kontrollierenden BeamtInnen Gebrauch macht, wohl kaum anzunehmen ist, weil dies – anders als vielleicht eine Beleidigung oder auch körperlicher Widerstand – davon zeugt, dass der Betroffene sich offenbar in einer aus seiner Sicht „ausweglosen“ Lage sah und eine polizeiliche Kontrolle mit allen Mitteln verhindern wollte und dabei sogar vor einem Schusswaffengebrauch nicht zurückschreckt. Soll ernsthaft behauptet werden, dies wäre beim Einsatz einer Videokamera anders gewesen und der Betroffene habe aus Angst vor Strafverfolgung hiervon abgesehen?

Es wird mithin in keiner Weise belegt, dass die Einführung von Videokameras in Polizeifahrzeugen tatsächlich zur Deeskalation beigetragen hat und es wird nicht ansatzweise hinterfragt, ob diese nicht zumindest in Einzelfällen sogar „die Stimmung anheizen“ kann, wofür die vorliegenden Zahlen aus Hessen durchaus sprechen. Hinzu kommt, dass gewalttätige Übergriffe auf Polizeibedienstete eine schwere Straftat darstellen, die in aller Regel von Menschen in „überhitzten“ Konflikten oder in aus ihrer Sicht auswegloser Lage begangen werden dürften (so die tödlichen Schüsse bei polizeilichen Fahrzeugkontrollen, die als Argument für die Einführung von Videokameras in Polizeifahrzeugen angeführt wurden) und daher durch eine Bild- und Tonaufzeichnung kaum zu beruhigen sein werden.

Kritik an der Einführung von Bodycams

Aus Sicht des Datenschutzes wird die Maßnahme kritisiert. So äußert etwa der Landesbeauftragte für Datenschutz des Freistaats Bayern, *Thomas Petri*: "*Die Polizei sollte die Finger davon lassen. Solche Kameras sind eine Verdachtsansage gegen Polizei und Bürger.*" (www.sueddeutsche.de/muenchen/ueberschwachungstechnik-muenchner-polizei-will-body-cams-testen-1.1858542) *Petri* teilt mithin die Auffassung *Schüttes*

(s.o.), dass hier ein unstreitig in großen Teilen der Bevölkerung vorhandenes Vertrauen der BürgerInnen in die Polizei als ungewollte Nebenfolge untergraben werden könnte. Die Selbstwahrnehmung vieler Polizeibediensteten bezüglich einer vermeintlichen „Unbeliebtheit“ und geringen Ansehens ihres Berufs deckt sich seit vielen Jahren interessanterweise nicht mit dem tatsächlich vorhandenen hohen Ansehen in der Bevölkerung (vgl. www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/PD_2013_05.pdf, Schaubild 1).

Die stetig und mit hoher Frequenz wiederholte Forderung nach mehr Ausrüstung (vgl. aktuell nur einen Beitrag über Forderungen der GdP am 12.11.2014; www.sz-online.de/nachrichten/polizei-klagt-ueber-veraltete-schutzausruestung-2971234.html) kann so durchaus kontraproduktiv wirken. Durch eine weitere Aufrüstung läuft die Polizei Gefahr, dass dieses hohen Ansehen in der Bevölkerung auf Dauer nachhaltig beschädigt wird, weil BürgerInnen die Polizei als eine Institution wahrnehmen, die Angst vor ihnen hat und nicht offen und auf Augenhöhe mit ihnen interagiert, sondern immer weiter auf Distanz geht. Wohin dies im Extremfall führen kann, zeigt ein Blick in die USA.

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass die Geeignetheit und die Notwendigkeit der Maßnahme deutlichen Zweifeln unterliegen, die im Antrag nicht ansatzweise problematisiert oder analysiert werden. Belege für eine deeskalierende und abschreckende Wirkung der seit 2003 in NRW bestehenden Möglichkeit von Videoaufzeichnungen in Kontrollsituationen werden hier nicht vorgelegt.

In der öffentlichen Berichterstattung werden nicht selten Angaben über eine Reduzierung von Widerstandshandlungen anlässlich des Probelaufs in Hessen in Bezug genommen, ohne auch nur ansatzweise die Frage zu stellen, ob eine mögliche Absenkung in einem kurzen Untersuchungszeitraum nicht auch durch andere Gründe hervorgerufen sein könnte. Insgesamt kam es nach den aus Hessen vorliegenden Informationen beim Einsatz der Bodycam im Testgebiet im Zeitraum Mai 2013 bis Mai 2014 zu einer Verringerung von 40 auf 35 Widerstandshandlungen, davon rund die Hälfte während des Einsatzes der Bodycam und darunter immerhin 3 mit einem Angriff just auf die Träger der Bodycam (vgl. Abschlussbericht vom 1.10.2014)! Die These der wirksamen Abschreckung lässt sich hiermit schwerlich vereinbaren oder bedarf zumindest der näheren Untersuchung auf wissenschaftlicher Grundlage. Interne Auswertungen der Polizei können eine wissenschaftliche Begleitforschung sicher nicht ersetzen. So wurde im Test in Hessen insbesondere nicht hinterfragt, ob die Durchführung des Tests und das Bewusstsein, sich in einem Testeinsatz zu befinden, nicht auch bei den beteiligten Polizeibeamten zu einer Veränderung im Verhalten in Kontrollsituationen und im Anzeigeverhalten herbeigeführt hat. Dies nicht zu hinterfragen ist ein erheblicher Bewertungsmangel und macht die veröffentlichten Zahlen wenig brauchbar, um hieraus

Schlüsse über die Sinnhaftigkeit oder gar Notwendigkeit der Maßnahme auch in NRW zu ziehen.

II. Rechtliche Gesichtspunkte

Grundrechtseingriff und Anforderungen an eine Eingriffsbefugnis

Es handelt sich um einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil Bilder und Tonaufzeichnungen von natürlichen Personen und Dritten gefertigt werden. Eine hinreichend bestimmte und normenklare gesetzliche Regelung ist daher unabdingbare Voraussetzung einer auch nur probeweisen Durchführung, weil auch im Test bereits personenbezogene Daten „realer“ Personen erhoben werden.

Anders als in Hessen, wo der Versuch auf eine bestehende gesetzliche Regelung abgestützt werden kann, ist dies in NRW zu verneinen. In Betracht käme allenfalls § 15b PolG NRW, dieser gestattet „zum Zwecke der Eigensicherung bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen Bildaufnahmen und -aufzeichnungen durch den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei“. Zulässig ist die Maßnahme mithin unter anderem bei Personenkontrollen, wie hier vorgeschlagen. Auf der Rechtsfolgenseite ist indes ausdrücklich und ausschließlich der Einsatz optisch-technischer Mittel in „Fahrzeugen“ der Polizei gestattet (*Braun* in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, § 15b Rn. 3), was eine Abstützung des auch nur probeweisen Betriebes von Bodycams auf diese Norm ausschließt.

Als Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen lohnt es sich aber, auf § 15b PolG NRW vertieft einzugehen, weil dieser ggf. als „Muster“ für eine Erweiterung der Maßnahme auf Bodycams dienen würde oder aber dort einfach die Beschränkung auf Fahrzeugkameras gestrichen werden könnte.

Anmerkungen zu § 15b PolG NRW

§ 15b gestattet Bildaufzeichnungen mittels in polizeilichen Fahrzeugen installierter Videokameras. Der einfacheren Lektüre wegen sei der Normtext hier wiedergegeben:

„§ 15b Datenerhebung zur Eigensicherung

Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr im Sinne des § 1 Abs. 1 zum Zwecke der Eigensicherung bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen Bildaufnahmen und -aufzeichnungen durch den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei herstellen. Der Einsatz der optisch-technischen Mittel ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen oder der betroffenen Person mitzuteilen. Die Bildaufzeichnungen sind am Tage nach dem

Anfertigen zu löschen. Dies gilt nicht, wenn die Aufzeichnungen zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden. § 24 Abs. 6 und 7 bleibt unberührt.“

Zielrichtung der Maßnahme

Zielrichtung der Bildaufzeichnungen ist nach Satz 1 die „Eigensicherung“ der eingesetzten PolizistInnen. Der Begriff der „Eigensicherung“ ist in § 15b PolG NRW oder andersorts nicht legaldefiniert, auch die Gesetzesbegründung liefert keinen Hinweis darauf, was genau damit gemeint ist. Zudem weicht die gesetzliche Regelung hinsichtlich der tatbestandlichen Anforderungen deutlich von denen des § 39 II PolG NRW ab, der üblicherweise als „Eigensicherungsdurchsuchung“ bezeichnet wird.

Der Begriff der Eigensicherung ist ein polizeiinterner, der bspw. in der PDV 100 mehrfach Verwendung findet und im „Leitfaden Eigensicherung im Polizeidienst (LF 371)“ näher ausgestaltet ist. Diese Verwaltungsvorschriften können als bloßes Binnenrecht jedoch eine hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung nicht ersetzen, weil nur diese Außenwirkung hat. Dies erfordert indes, dass Polizei als „Berechtigte“ und Bürger als „Betroffene“ der gesetzlichen Regelung aus derselben unmissverständlich entnehmen können müssen, was die Polizei unter welchen Voraussetzungen darf. Während § 39 II PolG NRW dies näher spezifiziert, fehlt in § 15b PolG NRW jedwede weitere Spezifizierung.

Mangels hinreichender Bestimmtheit bereits des die Zielrichtung der Maßnahme definierenden und auch begrenzenden Begriffs der „Eigensicherung“ ist die Norm mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an informatorische Eingriffe nur schwerlich vereinbar (vgl. nur BVerfG vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07, Rn. 75 ff.).

Ausdrücklich erwähnt werden muss in diesem Kontext auch, dass die Erhebung von personenbezogenen Daten selbst eine Eigensicherung der eingesetzten PolizistInnen niemals erreichen kann. Allenfalls mittelbar kann darauf gehofft werden, dass die Fertigung von Bildaufzeichnungen auf die Betroffenen eine gewisse „kontrollierende“ und „abschreckende“ oder auch „einschüchternde“ Wirkung hat, die diese von einem möglicherweise erwogenen körperlichen Angriff abhält. Dies kann funktionieren, wenn der Betroffene in der Kontrollsituation noch über eine hinreichende Selbstkontrolle und Selbststeuerung verfügt, was nicht immer der Fall ist. Ob mithin eine Eigensicherung tatsächlich erzielt wird, ist äußerst ungewiss und mit deutlich höherem Risiko eines Nichterfolgs verbunden als etwa eine Eigensicherungsdurchsuchung nach § 39 II PolG NRW.

Zu beachten ist auch, dass eine Nutzung der Maßnahme mit der Zielrichtung der Erhebung von Beweismitteln von dieser Norm nicht gedeckt ist und allein auf die StPO gestützt werden kann; § 15b Satz 4 gestattet allein eine ausnahmsweise Zweckänderung im Falle des Vorliegens von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten im Kontext einer zulässigerweise aufgezeichneten Fahrzeug- oder Personenkontrolle (so auch *Braun* in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, § 15b Rn. 1).

Im Sinne der Normenklarheit und Normenbestimmtheit ist der Begriff der Eigensicherung in § 15b – aber auch in einer möglichen Regelung zu Bodycams – mit Blick auf die zu sichernden Schutzgüter *de lege ferenda* etwas dahingehend zu präzisieren, dass die Maßnahme allein zulässig ist zur „Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben“, wie dies zum Beispiel auch in § 14 VI HSOG der Fall ist, auf den dort derzeit auch der Einsatz von Bodycams gestützt wird. Auch § 39 II PolG NRW nimmt allein auf diese Schutzgüter Bezug.

Tatbestandliche Voraussetzungen

Unklar in der geltenden Regelung sind auch die weiteren tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen. Während Satz 1 zunächst auf die Abwehr einer Gefahr hinweist und dies nach gängiger Formulierung im Polizeirecht im Regelfall eine konkrete Gefahr impliziert, wird durch den Verweis auf § 1 I PolG NRW der Tatbestand ausgeweitet. Nach § 1 I hat die Polizei *„die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe Straftaten zu verhüten sowie vorbeugend zu bekämpfen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen.“*

Hätte der Gesetzgeber ausdrücklich und allein auf § 1 I 1 verwiesen, hätte dies klarstellende Funktion und die Maßnahme der Eigensicherung nach § 15b PolG NRW wäre zulässig zur Abwehr konkreter Gefahren, was auch im Einklang mit der Zielrichtung Eigensicherung stünde. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Maßnahme in NRW hingegen nicht allein der Abwehr konkreter Gefahren dienen (LT-Drs. 13/2854 S. 55) und in der Literatur findet sich sogar die Position, dass mangels einer konkreten Gefahr im Regelfall immer gefilmt werden dürfe (so Tegtmeier/Vahle, PolG NRW, 11. Aufl., § 15b Rn. 1).

Soll die Maßnahme hingegen der Verhütung von Straftaten dienen, hätte der Gesetzgeber dies als alleinige Tatbestandsvoraussetzung aufnehmen können. Problematisch ist hier aber, dass der Gesetzgeber nicht auf die Aufgabenerfüllung im Sinne von § 1 I als tatbestandliche Voraussetzung verwiesen, sondern die Maßnahme tatbestandsseitig für zulässig zur Abwehr von Gefahren im Sinne von § 1 I erklärt hat (dies führt auch in der Kommentarliteratur zu einiger Verwirrung, vgl. *Braun* in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, § 15b Rn. 7 und Fn. 487, welcher den Verweis auf § 1 I als „überflüssig“ und

„ungelenk“ bezeichnet und die Maßnahme als zulässig zur Abwehr abstrakter Gefahren hält; Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 11. Aufl., § 15b Rn. 1, vertreten hingegen § 15b verweise auf eine „Gefahrenlage nach § 1 Abs. 1“ und verkennen dabei, dass § 1 keine tatbestandlichen Voraussetzungen definiert, sondern nur eine Aufgabennorm darstellt).

Damit ist die Maßnahme nach dem Gesetzeswortlaut gleichermaßen zulässig (a) zur Abwehr konkreter Gefahren und (b) zur Verhütung von Straftaten sowie (c) zur vorbeugenden Bekämpfung derselben, obwohl es sich hierbei um drei nach der Dogmatik des Polizeirechts eindeutig zu unterscheidende Aufgaben handelt. Dies ist mit Blick auf die Anforderungen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit bei informativischen Eingriffen nicht akzeptabel, weil der Gesetzgeber damit die tatbestandlichen Voraussetzungen der Maßnahme völlig offen lässt und damit unklar unbestimmt bleibt, unter welchen Tatbestandsvoraussetzungen die Polizei nach § 15b PolG NRW Bildaufzeichnungen fertigen darf: zur Abwehr von (konkreten) Gefahren und/oder zur Verhütung von Straftaten und/oder zur Bekämpfung derselben, wobei der Unterschied der Alternativen 2 und 3 ebenfalls nicht klar ist. Die Norm leidet mithin unter einem erheblichen Bestimmtheitsdefizit, das bei einer möglichen gesetzlichen Neuregelung beseitigt und bei einer Einführung von Bodycams nicht wiederholt werden sollte. Eindeutig vorzugswürdig wäre hier eine Orientierung an der gesetzlichen Regelung in § 14 VI HSOG oder auch in § 19a ASOG Berlin, die zumindest vermeiden, dass anlasslos jede Kontrollsituation gefilmt werden darf (so aber für NRW *Braun* in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, § 15b Rn. 7).

Offene Durchführung

Satz 2 gestattet ausschließlich die offene Durchführung der Maßnahme. Wenig gelungen ist indes aus meiner Sicht der Verzicht auf eine Hinweispflicht, wenn die Maßnahme „offenkundig“ sei (so vertreten Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 11. Auflage, § 15b Rn. 2, die Auffassung, dass es ausreiche, wenn allgemein bekannt sei, dass alle Fahrzeuge der Polizei mit Videokameras ausgestattet seien, was eindeutig nicht mit dem Wortlaut und den Anforderungen an die Offenheit polizeilicher Datenerhebungsmaßnahmen vereinbar ist; ablehnend zu Recht *Braun* in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, § 15b Rn. 8; s.a. VG Hannover NVwZ-RR 2011, 943 zu polizeilichen Videokameras im öffentlichen Raum).

Um hier Unstimmigkeiten zwischen Betroffenen und Polizei zu vermeiden, sollte ausnahmslos auf die Durchführung von Bildaufzeichnungen durch geeignete Maßnahmen oder Mitteilung hingewiesen werden. Dies dient der Absicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen sowie der Eröffnung des grundrechtlichen Anspruch auf gerichtliche Überprüfung nach Art. 19 IV GG, der nur gegeben ist, wenn der Betroffene von der Maßnahme Kenntnis hat.

Datenspeicherung und Datenlöschung

Satz 3 und 4 regeln die Datenspeicherung und -löschung. Nicht ganz einsichtig ist, weshalb die Daten nach dem derzeitigen Konzept erst am Tag nach der Aufnahme zu löschen sind. Ob Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vorliegen, ist bei Abschluss der Maßnahme bekannt, so dass eine längere Speicherung nicht notwendig ist.

Anspruch auf Einsicht des Betroffenen in die Bildaufzeichnungen

Mangel der bisherigen Regelung im PolG NRW wie auch in anderen landesgesetzlichen Regelungen ist die einseitige Verfügbarkeit der Daten seitens der Polizei. Sollen im Einsatz bei konfliktgeladenen Situationen Bodycams genutzt werden ist nicht plausibel, dass die Dokumentation des Konflikts allein der Polizei zugänglich ist.

Wie *Singelstein/Puschke* (s.o.) aufgezeigt haben, ist der Konflikt in aufgeladenen Situationen ein beidseitiger, gleich wer diesen initiiert haben mag. Wer sich in einer Kontrollsituation zu Unrecht von der Polizei kontrolliert fühlt, wird dies unter Umständen zum Ausdruck bringen, was dann auf Seiten der Polizei im Rahmen der Gesetze zu einer „Gegenreaktion“ führt, soweit erforderlich. Diese Gegenreaktion reicht von der Bildaufzeichnung dieses Konflikts, über die Identitätsfeststellung bis hin zur Durchsuchung und Gewahrsamnahme, vorausgesetzt die gesetzlichen Voraussetzungen sind aus Sicht der Polizei erfüllt. „Kooperiert“ der Betroffene aus Sicht der Polizei nicht, kann dies zur Zwangsanwendung führen. Die Folge ist dann nicht selten eine Anzeige gegen den Betroffenen wegen Widerstand gegen die Staatsgewalt (zu dieser Spirale *Singelstein/Puschke*, a.a.O.).

Die polizeilichen Maßnahmen in einer solchen konfliktbeladenen Situation können durchaus gerechtfertigt sein, „naturgemäß“ mag dies der Betroffene aber auch anders sehen. Wenn also die Polizei von einer (potentiell) konfliktiven Situation ausgeht – und nichts anderes ist Anlass zu Maßnahmen der Eigensicherung – so wird diese mit Vorsicht, ggf. aber auch „Härte“ reagieren, was aus ihrer Sicht legitim und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen auch legal ist. Aber auch der Betroffene hat seine Sicht auf die Situation und mag beispielsweise davon ausgehen, nur wegen seines Aussehens, seiner vermeintlichen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppierung oder „Szene“ oder wegen seiner politischen Auffassungen im Vorfeld einer Versammlung kontrolliert zu werden – oder aber er ist nicht in der Lage, sein Verhalten so zu steuern, dass der Konflikt auf der Ebene „rechtlich“ unterschiedlicher Bewertungen bleibt, sondern eskaliert, was regelmäßig grundrechtsintensiven Eingriffen jenseits des Informationseingriffs auf Seiten der Polizei führen wird.

Fühlt sich der von polizeilichen Maßnahmen Betroffene in seinen Grundrechten beeinträchtigt, so steht im der Rechtsweg offen – dies garantiert Art. 19 IV GG. Ob tatsächlich eine Grundrechtsverletzung vorlag, wird regelmäßig von ihm einerseits wie von der Polizei andererseits unterschiedlich beurteilt. Beider Beurteilung ist indes nicht entscheidend; hierüber zu befinden ist Sache der Gerichte. Um zu einer solchen Entscheidung zu gelangen, bedürfen die Gerichte der Beweise, die hier durch die Bildaufzeichnung vorliegen, was ja auch gerade Ziel und Zweck der zulässigen Zweckänderung nach § 15b Satz 4 ist.

Es ist daher nur folgerichtig, wenn beide Seiten des Konflikts auf diese Bildaufzeichnungen Zugriff haben (so im Ergebnis auch Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 11. Auflage, § 15b Rn. 4; die indes verkennen, das mit Blick auf die kurze Löschfrist des Satz 3 hier zunächst eine „Sicherung“ durch Sperrung erfolgen muss, weil sonst regelmäßig der Betroffene „zu spät“ kommt, wenn er eine Anzeige gegen die Polizei nicht sofort stellt). Eine Einsicht in die Bildaufzeichnungen seitens des Betroffenen wird zudem nicht selten auch dazu führen, dass dieser im Nachhinein selbst erkennt, dass sein Verhalten nicht gesetzeskonform war, er also die BeamtInnen bspw. bedroht hat und diese nach dem Versuch einer verbalen Konfliktbeilegung unter Umständen nur noch im Wege des Zwanges reagieren konnten.

Es wird aber auch Situationen geben, in der Betroffene auch nach Sichtung des Bildmaterials der Auffassung ist, die Polizei habe rechtswidrig gehandelt. In dieser Situation sollte dieser daher mit Blick auf Art. 19 IV GG auch das gesetzlich abgesicherte Recht haben, die Bildaufzeichnungen selbst – oder vertreten durch einen Anwalt – einsehen zu können, insbesondere aber diese für eine gerichtliche Überprüfung zu „sichern“ um einem Beweismittelverlust entgegenzuwirken.

Anforderungen an eine gesetzliche Regelung

Aus der vorgenannten Darstellung folgen einige Anforderungen. § 15b PolG NRW – und eine ggf. neu geschaffene Regelung zu Bodycams – sollten daher anstelle einer schnellen Löschung vorsehen, dass die Bildaufzeichnungen zunächst gesperrt (vgl. § 32 V PolG NRW) und erst nach Ablauf einer gesetzlich bestimmten Frist gelöscht werden. Wird die Bildaufzeichnung offen durchgeführt und der Betroffene darauf hingewiesen, ist ihm zuzumuten, sich über die gesetzlichen Sperrregelungen selbst zu informieren und ggf. vor Ablauf der Sperrfrist eine Einsicht – die ebenfalls gesetzlich zu regeln wäre – und sodann eine weitere Sperrung nach § 32 V PolG NRW zu verlangen. Als Frist erscheint die verwaltungsrechtlich übliche Monatsfrist ausreichend. Zu regeln ist ebenfalls, dass auf gesperrte Daten nur unter den Voraussetzungen des § 15b S. 4 PolG NRW zugegriffen wird und diese nach Ablauf der Sperrfrist oder Wegfall des Grundes der Sperrung (zum Beispiel nach rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidung) zu löschen

sind. Dies alles dient allein der Gewährleistung des grundrechtlichen Anspruchs aus Art. 19 IV GG.

III. „Modellprojekt“ und Evaluation

Ein Einsatz von Bodycams im Rahmen eines Modellprojekts stellt eine Nutzung im realen Leben dar und bedarf daher einer Rechtsgrundlage. Diese liegt mit § 15b PolG NRW eindeutig nicht vor, weil dieser nur den fahrzeuggebundenen Kameraeinsatz gestattet.

Wollte man – trotz der hier eingangs (unter I.) dargelegten grundsätzlichen Fragewürdigkeit der Maßnahme – ein Modellprojekt durchführen, bedarf es hierfür einer hinreichend bestimmten und normenklaren Regelung. Auf die rechtlichen Defizite des § 15b PolG NRW wie auch die dort fehlende Einbeziehung der möglichen Schutzwirkung der Bildaufzeichnung mit Blick auf Art. 19 IV wurde (unter II.) hingewiesen. Ein solches Modellprojektes sollte auf jeden Fall befristet werden und – anders als bei § 15b PolG NRW geschehen – einer externen, wissenschaftlichen Begleituntersuchung unterzogen werden; eine polizeiinterne Auswertung kann diese offenkundig nicht ersetzen.

Die Einführung immer neuer polizeilicher Befugnisse ohne wissenschaftliche Begleitung und Untersuchung ihrer Wirkung ist auch von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nur bedingt gedeckt, der sich durchaus fragen muss, ob eine neu einzuführende Maßnahme überhaupt die ins Felde geführten Ziele erreichen kann. Betrachtet man zum Beispiel die Zulässigkeit von Videoaufnahmen bei Personen- und Verkehrskontrollen nach § 15b PolG NRW, so zeigt sich, dass diese Maßnahme nach meiner Kenntnis – wie auch vergleichbare Regelungen in anderen Ländern – nie evaluiert wurden oder gar eine kritische Reflektion über deren Notwendigkeit seitens der Gesetzgebungsorgane stattgefunden hat. Dies mag verfassungsrechtlich zulässig sein, scheint aber aus meiner Sicht mit der Idee der Gewaltenteilung und dem Demokratieprinzip nur schwerlich kompatibel.

Wenn aber eine Evaluation der Maßnahme geplant und hinterher vom parlamentarischen Gesetzgeber auch nachvollzogen werden soll, ist diese mit einer Befristung der Maßnahme und klaren Vorgaben für die Evaluation wie auch die hierzu berufenen Instanzen zu verknüpfen, andernfalls bleibt das „Versprechen“ der Evaluation ein „Leeres“ und der parlamentarische Gesetzgeber gibt faktisch bereits vor Auswertung des Modellversuchs die Zustimmung zur dauerhaften Einführung der Maßnahme (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt 11.11.2014 – Az. LVG 9/13, Tz. 2.4.3).

Berlin, den 8. Januar 2015

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt