



THÜR. LANDTAG POST
24.06.2021 07:48

15208/21

Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

Offener Einsatz mobiler Bildaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte

**LT-Drs. 7/2792
vom 3. März 2021**

Thesenpapier zur Anhörung
im Innen- und Kommunalausschuss
des Thüringer Landtags 24. Juni 2021

Prof. Dr. Clemens Arzt

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin
Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Berlin, 23. Juni 2021



Vorbemerkungen

- Ich bin seit 1999 Professor für öffentliches Recht an der (jetzt) Hochschule für Wirtschaft und Recht, die als einzige in Deutschland einen Fachbereich Polizei hat, der in einer normalen Hochschule neben Betriebswirt*innen, Ingenieur*innen und auch der Ausbildung für den öffentlichen Dienst angesiedelt ist und Wissenschafts- und Lehrfreiheit garantiert, was an den Polizeiakademien im Lande ja leider nicht mehr unbedingt der Fall ist. Ich wirke damit seit über 22 Jahren an der Ausbildung zum gehobenen Dienst für die Berliner Polizei mit und unterrichte dort Polizei- und Versammlungsrecht.
- Ich bin kein Sozial-, sondern Rechtswissenschaftler, daher kann ich zum vorgelegten Abschlussbericht der Kolleg*innen aus Jena vom Januar 2020 hier nur sehr kurz und in keinem Fall methodisch Stellung beziehen. Die Studie“ macht indes deutlich, dass die Nutzung von „Bodycams“ in der ausländischen wie (bisher noch recht überschaubaren) deutschen Diskussion noch immer sehr unterschiedlich bewertet wird. Wissenschaftliche Studien stimmen gerade nicht undifferenziert in eine im Gesetzentwurf insinuierte positive Bewertung ein, wie dies im Falle von der Polizei selbst durchgeführten Betrachtungen (bspw. Hessen) der Fall ist.
- Der immer wieder in der öffentlichen Diskussion bemühte „deeskalierende“ Effekt wird dabei aus meiner Perspektive sehr einseitig diskutiert, weil unterstellt wird, nur die von polizeilichen Maßnahmen Betroffenen könnten eskalieren, wohingegen Polizei per se immer deeskalieren. Dies deckt sich nicht mit meinen Erfahrungen gerade im Versammlungsumfeld und auch nicht mit der Rechtsprechung. Bereits der Begriff „das polizeiliche Gegenüber“ weist in eine dichotomische Betrachtung von „Wir“ (Polizei) und „Das Polizeiliche Gegenüber“, weshalb in der Jenaer Studie auch der (im Übrigen auch rechtlich zutreffende) Begriff“ des Betroffenen genutzt wird.
- Dass die Bodycam auch eskalierende Wirkung auf Seiten der von polizeilichen Maßnahmen Betroffenen haben kann, wird in der Jenaer Studie ebenfalls klar herausgearbeitet.
- Neuere Studien in Deutschland zeigen aber auch, dass nicht wenige PolVB Vorbehalte gegen die Bodycam haben, weil diese sie zu „Formalsprech“ in der Interaktion mit Betroffenen zwingt; eine interessante Observation. Noch immer scheint im polizeilichen Alltag die Ansprache von Menschen in der zweiten Person Singular gerade in eher angespannten Lagen zum Standardrepertoire zu gehören, auf das – so vorgenanntes Argument – offenbar nicht gerne verzichtet wird, weil so auch Hierarchieverhältnisse gegenüber „dem polizeilichen Gegenüber“ klarstellt werden können. Ob dies deeskalierend wirkt, ist zu bezweifeln.
- Das von der Polizei und insbesondere den so genannten Polizeigewerkschaften als wichtigen Protagonisten des Rufs nach immer neuen Polizeibefugnissen (vgl. *Aden/Bosch*, Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung,



<https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/37217>) wie auch im heute zu beratenden Gesetzentwurf bemühte Bild der deeskalierenden Wirkung eines polizeilichen Bodycam-Einsatzes ist daher deutlich differenzierter zu betrachten, als im GE suggeriert wird; auch hierauf weist die Jenaer Studie deutlich hin.

- Soweit in der Jenaer Studie auf die Verbesserung der Beweislage in Gerichtsverfahren eingegangen wird, ist aus rechtlicher Sicht auf die unten näher dargestellte Problematik der Verfolgungsvorsorge im Rahmen des Polizeirechts ebenso hinzuweisen wie darauf, dass die Bodycam rechtlich gerade nicht der Verhütung von Beleidigungen dienen kann.

Zum Gesetzentwurf der CDU - Allgemeines

- Bemerkenswert ist die Begründung des GE, die das offenkundig kritische und differenzierte Ergebnis der Jenaer-Studie in eine positive Bewertung des Bodycam-Einsatzes umzudeuten versucht und damit die Ergebnisse der Studie schlichtweg ignoriert.
- Zur Notwendigkeit der Bodycam wird sodann auf 237 tätliche Angriffe auf PolVB im Bundesgebiet verwiesen, was sinnvoll ins Verhältnis zur Gesamtzahl der PolVB und den jährlichen Einsatzstunden gestellt werden müsste, um hier eine nur im Ansatz angemessene Bewertung des Problems anzugehen.
- Sodann wird auf 966 Fälle in der „Straftatengruppe Widerstand“ verwiesen, die indes offenkundig wesentlich weiter ist, als tätliche Angriffe gegen PolVB und die ein allein vom Anzeigenden determiniertes selbstreferentielles Delikt darstellt. Was Beamt*innen als Widerstand deuten, wird zur Anzeige gebracht, so wie auch die Zahl von verletzten Polizist*innen nach einem Einsatz nicht etwa einer Beurteilung durch die Medizin unterliegt, sondern einseitig vom Betroffenen festgelegt wird (s.a. www.spiegel.de/kultur/gewalt-gegen-die-polizei-verletzte-und-verletzende-polizisten-kolumne-a-f77ac5c1-0c6e-47f0-8f16-0e98e4f3ede8).
- Ob es des Einsatzmittels Bodycam (Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte) im polizeilichen Dienst bedarf oder nicht, wird in der Diskussion der letzten Jahre insbesondere daran festgemacht, was von den polizeilichen Interessenvertretungen und einigen Parteien eingefordert wird, wie dies auch sonst in der Diskussion über neue Überwachungsinstrumente und -befugnisse der Polizei der Fall ist. Es geht also nicht um die gleichsam zwingende Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse im Rahmen evidenzbasierter Gesetzgebung, sondern um Interessen.
- Wurde die Diskussion über die Bodycam anfangs fast ausschließlich von Seiten der Polizei und ihren Interessenvertreter*innen bestimmt, hat sich insbesondere mit der Einführung der Bodycam durch § 24c ASOG Berlin 2021 und § 33 Brem-



PolG 2020 die Diskussion und die rechtliche Betrachtung dahingehend verschieben, dass nunmehr die Bodycam nicht mehr allein als ein polizeiliches Einsatzmittel gesehen wird, sondern den von ihrem Einsatz Betroffenen auch in gewissem Umfang Rechte zum Schutz ihrer Grundrechte eingeräumt werden.

§ 33a im Detail

Aus meiner Sicht ist die Maßnahme aus verfassungsrechtlicher Sicht mit Blick auf das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** problematisch und aus den oben genannten Gründen auch nicht sinnvoll. Nachfolgend sollen dennoch Probleme wie auch positive Aspekte des GE näher betrachtet werden, unterstellt, die Novelle sollte vom Landtag angenommen werden, aber auch als Hinweise für die weitere Diskussion.

Unklar ist allerdings, in welchem **Aufgabenbereich nach § 2 PAG** die Bodycam genutzt werden soll. Geht es hier um die Verhütung von Straftaten, die Abwehr von (konkreten) Gefahren oder die Verfolgungsvorsorge. Aus polizeilicher Sicht wird vor allem letztgenannter Bereich häufig besonders hervorgehoben; der Gesetzentwurf schweigt sich hierzu aus. Dies ist problematisch, weil Maßnahmen der **Verfolgungsvorsorge**, anders als in § 2 PAG fälschlich ausgeführt, gerade **nicht** in den Bereich der Gefahrenabwehr gehören, sondern als vorgezogene Repression Teil des Strafprozessrechts und daher im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1 GG grundsätzlich vom Bund zu regeln sind; so schon 2005 das BVerfG (www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20050727_1bvr066804.html).

§ 33a Absatz 1

§ 33a I legt die **tatbestandlichen Voraussetzungen** des Einsatzes der Bodycam fest im Rahmen präventiver und repressiver [nicht restriktiver, wie es in der Begründung zum GE irrtümlich heißt) Maßnahmen fest. Dies entspricht zunächst vergleichbaren Regelungen im Landesrecht, wobei § 33 II BremPolG hier höhere Tatbestandsvoraussetzungen festlegt, nämlich die konkrete Gefahr, eine seit Jahrzehnten bekannte Eingriffsschwelle des Polizeirechts.

Wie bis vor kurzem noch § 19a a.F. des ASOG Berlin, wird der Tatbestand indes dadurch weiter definiert, dass für die Zulässigkeit verlangt wird, dass dies „nach den Umständen“ erforderlich sein muss. Das Problem in der Auslegung liegt darin, dass unklar ist, ob damit eine Anhebung oder Absenkung der Eingriffsschwelle angestrebt ist.

Wenig plausibel mit Blick auf polizeiliche Einsatzlagen ist der Katalog der **Schutzgüter**, soweit dieser über Leben und Gesundheit hinausgeht, weil nicht erkennbar ist, wie der Schutz von Freiheit und Eigentum mittels Bodycam funktionieren sollte.



Verfassungsrechtlich wenig umstritten ist, dass ein voraussetzungsloses Pre-Recording (**Vorabaufnahme**), wie etwa in § 24c III 1 ASOG Berlin, im Lichte der Entscheidung zur Kennzeichenerkennung des BVerfG (www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20181218_1bvr014215.html) unzulässig ist. Dieses Problem vermeidet der GE, indem auch die Vorabaufnahme nur unter den in § 33a I 1 genannten Voraussetzungen zulässig ist.

§ 33a I 3 ist insoweit überflüssig, als dort geregelt wird, dass die*der **das Aufzeichnungsgerät tragende PolVB** über dessen Einsatz entscheidet. Dies ist im deutschen Polizeirecht der Regelfall, ein Handeln auf Anordnung grundsätzlich fremd (anders ist dies im Dienstrecht).

Zu begrüßen ist hingegen das Recht des Betroffenen, den Einsatz zu verlangen. Wie in § 24c II ASOG Berlin sollte dies aber ggf. ergänzt werden durch eine unbedingte Pflicht im Falle des **Einsatzes von Zwang**. Beides führte den Gedanken eines auch dem Grundrechtsschutz dienenden Einsatz in das Gesetz ein und sichert den Anspruch des von einer polizeilichen Maßnahme Betroffenen aus Art. 19 IV GG.

§ 33a Absatz 2

Ein Einsatz der Bodycam in **Wohnungen** begegnet mit Blick auf das Wohnungsgrundrecht aus Art. 13 I GG erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. etwa *Zöller a.a.O.*) und ist nach der hier vertretenen Auffassung ungeeignet, nicht zuletzt, weil insbesondere in der Einsatzsituation der häuslichen Gewalt als vermutlichem Hauptanwendungsfall die Notwendigkeit nicht erkennbar ist.

Unklar auf der **tatbestandlichen** Seite ist, warum hier ein Einsatz nach den „konkreten Umständen“ erforderlich sein muss, in Absatz 1 nach den „Umständen“ allein.

Zu den Schutzgütern siehe bereits oben bei Absatz 1. Anders als in § 33a I 3 soll hier nach Satz 2 nicht mehr die/der die Bodycam tragende PolVB über deren Einsatz entscheiden, sondern der den Einsatz leitende PolVB. Dies soll offenbar eine funktionale Zuständigkeitsverschiebung herbeiführen, an deren Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit deutliche Zweifel bestehen (siehe etwa *Arzt* zur vergleichbaren Regelung in § 15c PolG NRW).

§ 33a Absatz 3

Auf eine dem § 33a III 2 vergleichbare Regelung zu **Gefahr im Verzug** verzichten das Berliner ASOG; das BremPolG verlangt zumindest eine nachträgliche Mitteilung, ohne die eine eventuelle Schutzwirkung mit Blick auf das Grundrecht



auf informationelle Selbstbestimmung wie auch Art 19 IV GG ins Leere läuft. Hier greift der GE zu kurz.

§ 33 Absatz 4

In § 33 IV fehlen dem § 24c IV 1 und 2 ASOG Berlin vergleichbare Regelungen zur Sicherung der Daten gegen **unbefugte Änderungen und Löschungen**. Es fehlen zudem Regelungen zur **Sicherung des Grund- und Verfahrensrechtsschutzes des Betroffenen**; dies ist eine deutliche Lücke. Hier bedürfte es dringend einer dem § 24c IV 3 Nr. 2 ASOG Berlin vergleichbaren Regelung, die eine Löschung untersagt, „insbesondere auf Verlangen der betroffenen Person, für die **Überprüfung der Rechtmäßigkeit von aufgezeichneten polizeilichen Maßnahmen**. Anders kann der Anspruch aus Art. 19 IV GG nicht gesichert werden (s.a. § 33 VI 1 Nr. 3 BremPolG).

Die **Zweckänderung zur Strafverfolgung** nach § 33 IV 2 ist Usus in vergleichbaren Regelungen; welche Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung mit Blick auf den Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit vorrangig der eingesetzten PolVB in Betracht kommen könnten, ist jedoch nicht erkennbar.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass eine Regelung und Pflicht zur Beurteilung der Notwendigkeit einer Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 27 der EU-Richtlinie 2016/680 (JI-Richtlinie) im GE fehlt.

Weiterführende Literaturhinweise

Arzt/Schmidt, Bodycam als Objekt staatlichen Sehens und Zeigens - Wie das Recht den polizeilichen Bedürfnissen angepasst wird, in: Auf neuen Wegen. Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft aus interdisziplinärer Perspektive (Ruch/Singelstein [Hg.]), Berlin 2021, 320-331

Arzt, Kommentierung §§ 15c PolG NRW, in: Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Möstl/Kugelman (Hg.) München 2020 und 18. Edition in BeckOK

Arzt, Kommentierung §§ 12a, 19a, 32 VersG und landesrechtliche Regelungen zu Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2020

Arzt/Schuster, Bodycam-Einsatz der Polizei jetzt auch in NRW - Zur Kritik des § 15c PolG NRW aus grundrechtlicher Sicht, Deutsches Verwaltungsblatt 2018, 351



Baier/Manzoni, Reduzieren Bodycams Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten? Ergebnisse eines kontrollierten Experiments in Zürich, *Kriminalistik* 2018, 685

Lena Donaubauer, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams - Eine Untersuchung aus kriminologischer, verfassungsrechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive, 2017

Kipker/Gärtner, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den polizeilichen Einsatz von Bodycams, *NJW* 2015, 296

Krahmer, Bodycam-Studie der sächsischen Polizei, *CILIP* 120, 2019, 72

Lachenmann, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte - Rechtliche Anforderungen und technische Maßnahmen zum Einsatz der Miniaturkameras, *NVwZ* 2017, 1424

Naplava/Kersting/Reutemann, Gewalterfahrungen und Nutzung der Bodycam von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten im Wachdienst in Nordrhein-Westfalen, *P&W* 03/2020, 24

Schenke, Verfassungsrechtliche Probleme des polizeilichen Einsatzes von Bodycams, *VerwArch* 2019, 436

Wefelmeier, Videoaufzeichnungen durch Körperkameras (Bodycams) – zur Verfassungsmäßigkeit von § 32 IV NPOG, *NdsVBl.* 2020, 301

Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr - Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des rheinland-pfälzischen Pilotprojekts, 2017

Berlin, 23. Juni 2021

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt