



**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

**Gesetz zur Neustrukturierung des Polizeirechts
des Freistaates Sachsen**

**Gesetzentwurf der Landesregierung
Drs. 6/14791 vom 9. Oktober 2018**

in der Fassung des Änderungsantrages vom 12. Februar 2019

**Stellungnahme zu § 57 SächsPVDG
Anhörung im Innenausschusses
des Sächsischen Landtags
am 12. März 2019**

Prof. Dr. Clemens Arzt

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



Der Unterzeichner wurde gebeten, alleine zur Änderung des § 57 SächsPVDG im Gesetzentwurf nebst Änderungsantrag Stellung zu nehmen. Eingang wird daher auf Ziffer. 27 meiner Stellungnahme zur Anhörung am 12.11.2018 hingewiesen.

I. Die Bodycam als neues polizeiliches Einsatzmittel

Die Einführung der Bodycam als neues Mittel der Polizei wird seit einigen Jahren kontrovers diskutiert. Obgleich wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirksamkeit der von den Befürwortern der Maßnahme ins Felde geführten deeskalierenden Wirkung von Bild- und Tonaufzeichnungen zu den seit Jahren zulässigen Maßnahmen durch Kameras in Fahrzeugen der Polizei nicht vorliegen, soll die Bodycam als polizeiliches Einsatzmittel nun auch in Sachsen eingeführt werden, offenbar als Teil eines Kompromisspakets der Regierungsfractionen. Evidenzbasierte Gesetzgebung ist dies - wie so oft im Recht der inneren Sicherheit - nicht.

1. Wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirksamkeit

Bereits die Einführung der Zulässigkeit von Bildaufzeichnungen in Kontrollsituationen durch **Fahrzeugkameras** zu Beginn der 2000er Jahre wurde mit einer gestiegenen Gewaltbereitschaft gegen Polizeibedienstete begründet; eine Klage, die seither ununterbrochen weiter im Raum steht, ohne empirisch für diesen Zeitraum auch belegbar zu sein. Vielmehr wurden seinerzeit tragische Einzelfälle von bewaffneten Übergriffen auf Polizeibeamt*innen zum Anlass genommen, die Einführung von Fahrzeugkameras zu fordern und gesetzlich umzusetzen, ohne zu hinterfragen, ob diese überhaupt die Angriffe hätten verhindern können, also eine deeskalierende Wirkung haben, wie diese ja auch für die Bodycam ins Felde geführt wird. Bis heute fehlt bundesweite (hinreichende) Empirie zu dieser Fragestellung.

Auch ohne abgesicherte Erkenntnisse und empirische Belege über die behauptete deeskalierende Wirkung führt indes allein die stetige Wiederholung der Forderung hiernach - bei gleichzeitiger **Ablehnung einer Kennzeichnungspflicht** für Polizeibeamt*innen und Einschränkung der Nutzung gegen Polizeibeamt*innen selbst jüngst in einer Dienstvereinbarung der Bundespolizei - durch die Polizeigewerkschaften im Verlauf der Zeit zu einer Akzeptanz auch im politischen Raum, die sodann



ohne weiteres Hinterfragen zur Umsetzung in Gesetzesform führt. Ein Infrage stellen erscheint so nicht mehr möglich, ohne die berechtigten Interessen der Polizei zu negieren.

Im öffentlichen Diskurs wird nicht selten mit pauschalen Hinweisen und Zahlen über Anzeigen zu strafrechtlich relevanten **Widerstandshandlungen** argumentiert, deren Generierung bei näherer Betrachtung allerdings in der Hand der anzeigenden Polizei liegt und *in praxi* nicht selten die „Antwort“ auf Anzeigen gegen Polizeibeamt*innen 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 gewaltsamen 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 Konfliktdressource 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



Belastbare Daten und Untersuchungen über eine seit mehr als 15 Jahren angeblich stetig zunehmende **Gewalt gegen Leib oder Leben** von Polizeibeamt*innen jenseits der durch eigene Anzeigen selbstreferentiell generierten Daten liegen nicht vor; ebenso wenig dazu, welche Maßnahmen, außer immer neuen Gesetzesverschärfungen (siehe auch die Diskussion zu § 114 StGB n.F.), hier Abhilfe schaffen könnten,

kritisch schon Singelstein/Puschke, NJW 2011, 3473.

Seitens der Polizeigewerkschaften und in der politischen Sphäre wird dabei in der Diskussion verbreitet der weite **Gewaltbegriff** der Widerstandshandlung aus § 113 StGB verwandt, nicht selten werden sogar Beleidigungen als Gewalt definiert und in die Klage über mangelnden Respekt gegenüber der Polizei „eingereiht“,

vgl. nur Schütte, Die Polizei 2014, 311; Behr 2016, Die Polizei 2016, 263 und Polizei & Wissenschaft 2/2016, 13; Thurnes, Die Polizei 2016, S. 351; Plöse/Eick, RAV InfoBrief 4/2016, 44; s.a. Daten bei Lehmann, Die Legitimation von Bodycams bei der Polizei, in: Frevel/Wendekamp, Sicherheitsproduktion ..., 2017, S. 241 ff.

In Parenthese sei dabei nur angemerkt, dass Polizeibeamte offenbar deutlich häufiger in gewalttätige Auseinandersetzungen hineingezogen werden als Polizeibeamtinnen; auch hier läge u.U. ein Präventionsansatz;

vgl. Ellrich/Baier/Pfeiffer, Gewalt gegen Polizeibeamte, 2011.

Dabei sollte auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass neue wissenschaftliche Untersuchungen über die Nutzung von Bodycams im Ausland nahelegen, dass unter Umständen sogar mehr Übergriffe auf Polizeibeamt*innen und teilweise auch eine Zunahme der Gewaltanwendung durch Polizeibeamt*innen zu verzeichnen war,

vgl. die Metastudie von Ariel et al., European Journal of Criminology 2016; s.a. <http://www.cam.ac.uk/research/news/body-worn-cameras-associated-with-increased-assaults-against-police-and-increase-in-use-of-force-if>; s.a. Reduzieren Bodycams Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten? Ergebnisse eines kontrollierten Experiments in Zürich, Baier/Manzoni, Kriminalistik 2018, 685.



2. Rechtliche Diskussion zur Bodycam

Soweit ersichtlich, existiert bisher keine Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Bodycams in Deutschland. In der rechtswissenschaftlichen Literatur,

vgl. nur Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296; Martini/Nink/Wenzel, NVwZ-extra 24/2016, 1; Plöse/Eick, RAV InfoBrief 4/2016, 44; Parma, DÖV 2016, 809; Weingärtner, Die Polizei 2016, 333; Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, 2017; Donaubauer, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams, 2017, Lachenmann, NVwZ 2017, 1424 (1425); Krischok, Polizei InfoReport 4/2017, 5 (6); Schmidt, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, 2018; Arzt/Schuster DVBI 2018, 351.

wird der Einsatz von Bodycams nach deutschem Recht intensiv und kontrovers diskutiert. Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird nicht bezweifelt und hieraus sind die verfassungsrechtlichen Maßstäbe abzuleiten. Dies gilt auch mit Blick darauf, dass Dritte von der Maßnahme erfasst werden (können). Gefordert wird eine hinreichend bestimmte Eingriffsbefugnis, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Der räumliche Nutzungsbereich wird ebenso kritisch hinterfragt wie das Pre-Recording.

Die Auswirkungen der Neuordnung des Datenschutzrechts durch europarechtliche Vorgaben zur Technikfolgenabschätzung und *privacy by design*, die seit Mai 2018 auch für das BbgPolG zu beachten sind, wurden hierbei bisher in der wissenschaftlichen Diskussion nur am Rande gestreift;

vgl. Ruthig GSZ 2018, 12; Schmidt a.a.O. S. 394 ff.

Der Gesetzentwurf verortet die Maßnahme nicht in diesem neuen datenschutzrechtlichen Kontext und es ist nicht erkennbar, ob und inwieweit die hieraus abzuleitenden rechtlichen Anforderungen vom Gesetzgeber bedacht wurden.



II. Der Regelungsvorschlag zu § 57 IV-IX

1. Zulässigkeit des Pre-Recording nach § 57 IV

Nach Absatz 4 kann die Polizei „in öffentlich zugänglichen Bereichen“ Bild- und Tonaufzeichnungen **erheben**. Unklar ist hierbei zunächst der **Begriff des öffentlich zugänglichen Bereichs**, weil (ausweislich der Begründung zur Änderung, S. 18) hierzu auch „Räume“ gehören sollen, die unter den weiten **Wohnungsbegriff** (vgl. § 29 Absatz 1 Satz 3 SächsPVDG nF) fallen, also auch Betriebs- und Geschäftsräume. Eine solche Ausweitung des Begriffs des öffentlich zugänglichen Bereichs wäre mit **Art. 13 Abs. 1 GG** nicht vereinbar,

vgl. Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, 2017, S. 75; Schmidt, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, 2018, S. 439 f.

Die erhobenen Daten sollen zunächst in einem Zwischenspeicher „**erfasst**“ werden, eine „**Aufzeichnung**“ soll nur nach Maßgabe des Absatz 5 zulässig sein. Diese Differenzierung ist **datenschutzrechtlich ungenau**, weil bereits das „**Erfassen**“ nach Satz 1 eine **Datenspeicherung** darstellt, was auch durch Satz 2 bestätigt wird, der Regelungen für die Löschung beinhaltet. Es sollen also **personenbezogene Daten erhoben und gespeichert** werden, was (so auch die Begründung S. 18) einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt (zum weiteren Grundrechteingriff durch die beabsichtigte Verhaltenssteuerung s.u.).

Offenbar soll so das rechtliche Problem der (Un-)Zulässigkeit des so genannten **Pre-Recording** gelöst werden. Mit Pre-recording wird in der bisherigen Diskussion und bereits erlassenen neuen polizeirechtlichen Befugnissen ein Vorgang beschrieben, nach dem bereits vor dem durch die Polizeibeamt*innen bewusst ausgelösten Einsatz der Bodycam eine permanente Aufzeichnung erfolgt, die aber nach kurzer Zeit automatisch überschrieben wird, wenn die weitere Aufzeichnung nicht durch die Polizeibeamt*innen selbst aktiviert wird. Das Pre-recording nach dieser Variante stellt als anlasslose Maßnahme zu einem noch nicht bestimmbar Zweck einen Grundrechtseingriff zumindest in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der nach verbreiteter Auffassung verfassungsrechtlich nicht zulässig ist;



vgl. Donaubauer a.a.O. S. 465 und 566; Zöllner a.a.O. S. 62 ff.; Krischok a.a.O. S. 6; im Ergebnis ablehnend auch Parma, DÖV 2016, 809 (810 f.); anders Starnecker, Videoüberwachung zur Risikoversicherung, 2017, S. 198; widersprüchlich a.a.O. Lachenmann a.a.O. S. 1427; differenzierend Schmidt a.a.O. S. 293 ff., der indes die anlasslose Aktivierung und die Erfassung Dritter für mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar hält).

Fraglich ist, ob der vorliegende Regelungsvorschlag dieses verfassungsrechtliche Problem vermeiden kann. Erlaubt werden soll das **Pre-Recording unter geringeren Voraussetzungen** (so auch die Begründung zum Änderungsentwurf S. 18) **als** die nachfolgende Aufzeichnung nach **Absatz 5, obgleich es sich in beiden Fällen (a) um eine Datenerhebung und (b) eine Datenspeicherung** handelt; die Belastung des Betroffenen durch die Maßnahme sich hinsichtlich der Eingriffsintensität also nicht unterscheiden lässt. Ein Unterschied liegt allenfalls in der Speicherdauer, wobei offenbar nach Absatz 6 Satz 2 auf eine Aufzeichnung im Pre-Recording-Modus nicht einmal hingewiesen werden muss.

Es erfolgen also nach Absatz 4 und 5 unter **unterschiedlichen tatbestandlichen Voraussetzungen identische Maßnahmen** mit identischen Rechtsfolgen, bei Aufzeichnung nach Absatz 4 indes **ohne Hinweis gemäß Absatz 6**, die sich indes bei Absatz 4 und 5 nicht technisch, sondern alleine durch die Speicherdauer unterscheidet. Absatz 6 Satz 1 spricht sogar dafür, dass auf das Pre-Recording nicht einmal ausdrücklich hingewiesen werden muss.

Eine geringere **Eingriffsintensität** der technisch identischen Maßnahmen ließe sich für Absatz 4 allenfalls aus der automatischen Löschung nach höchstens 60 Sekunden begründen, wobei indes der Übergang in einen Aufzeichnungsmodus nach Absatz 5 bei „dynamischen Situationen“ nach Absatz 6 Satz 3 (Gefahr im Verzug) nicht einmal mitgeteilt werden muss. Es ist also nicht gerechtfertigt, das Pre-Recording bereits unter niedrigeren Voraussetzungen zuzulassen als die Aufzeichnung nach Absatz 5 - das dahinter liegende Konzept ist auch nicht verständlich, weil ja immerhin nach Absatz 6 Satz 1 auch das Pre-Recording bereits „erkennbar“ sein soll. **Es geht also in Absatz 4 schlicht darum, eine Aufzeichnung bereits vor Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Absatz 5 gleichsam im Nachhinein zu legitimieren.**



In der Gesamtschau muss daher eine **geringere Eingriffsintensität verneint** werden, zumal ja das Pre-Recording gerade dazu führt, das bereits Handlungen und Äußerungen über bis zu 60 Sekunden hinweg faktisch durch einen fließenden Übergang in den Modus nach Absatz 5 auch dauerhaft aufgezeichnet werden dürfen, bevor überhaupt die Voraussetzungen des Absatz 5 vorliegen. Dies ist **verfassungsrechtlich nicht haltbar** und auch das Pre-Recording kann allenfalls unter den Tatbestandsvoraussetzungen des Absatz 5 zulässig sein, nach vorheriger Mitteilung gemäß Absatz 6 Satz 1.

Hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen nach Absatz 4 Satz 1 („soweit und solange mit **hinreichender Wahrscheinlichkeit**“) ist zudem anzumerken, dass hiermit - wie auch in der Begründung (S. 18) konzidiert - eine **Absenkung der Prognosewahrscheinlichkeit** angestrebt wird, die in der polizeilichen Anwendungspraxis zu erheblichen Problemen bei der Abgrenzung zur „hinreichenden Wahrscheinlichkeit“ im Rahmen der Prognose einer konkreten Gefahr nach Absatz 5 führen wird, zumal hier wie in Absatz 5 mit Blick auf die zu schützenden Rechtsgüter nach der „Je-Desto-Formel“ ohnehin schon eine vergleichsweise niedrige Prognosewahrscheinlichkeit genügt.

Für die Zulässigkeit einer 60-sekündigen **Datenspeicherung**, die nach der neuen Entscheidung des BVerfG zur Kennzeichenerkennung (vgl. Nr. BVerfG - 1 BvR 142/15 Rn. 48) eindeutig einen Eingriff darstellt, nicht zuletzt, weil diese auch **gezielt** (ebd. Rn. 50) im Sinne der Verhaltenssteuerung (die einen weiteren Grundrechteingriff in Art. 2 I GG darstellt, was der Änderungsentwurf in der Begründung übersieht) und nicht nur technisch unvermeidbar erfolgt, sollen also bei gezielter „zunächst „nur“ 60-sekündiger Speicherung geringe **Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit** gelten, als bei einer von Anfang an beabsichtigten Speicherung über mehr als 60 Sekunden. Wie sollen die eingesetzten Beamt*Innen diese tatbestandliche Differenzierung rechtssicher handhaben und wie Bürger*innen und Gerichte diese Differenzierung beurteilen? Der Ansatz **überzeugt** auch aus diesem Grunde **verfassungsrechtlich** mit Blick auf die Bestimmtheit der Norm und die Vorhersehbarkeit staatlichen Eingriffshandelns **nicht**.



2. Aufzeichnung nach § 57 V

Zur Abgrenzung und Kritik an Absatz 4 als „Einstieg“ in die Aufzeichnung siehe oben (1.). Fraglich ist, ob die Maßnahme überhaupt gefahrenabwehrende Funktion durch eine Deeskalationswirkung hat (hierzu oben unter I.); in Gesprächen mit Polizeibeamt*innen wird dies gleichermaßen bejaht wie auch verneint; die wissenschaftliche Diskussion belegt diese nicht eindeutig, verweist aber auch auf eine wichtige Zielrichtung der Maßnahme aus Sicht der Polizei, nämlich die **Verfolgungsvorsorge** (vgl. nur Baier/Manzoni, Kriminalistik 2018, 685/690). Diese wird gerade in der gewerkschaftlichen Diskussion zur Einführung der Bodycam wie auch in vielen Gesprächen mit Polizeipraktiker*innen immer wieder als wesentliches Argument für die Einführung hervorgehoben, gerade mit Blick auf das Pre-Recording. So könne das „**Hochschaukeln**“ eines Konflikts von Polizei und Bürger*innen **gut dokumentiert** (so auch die Begründung zum Änderungsentwurf, S. 19) werden, offenbar um hinterher „Beweise“ in der Hand zu haben. Es stellt sich also die berechnete Frage, ob die Maßnahme nicht primär der Zielrichtung der **Verfolgungsvorsorge** dient, was diese aus der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers nehmen würde (BVerfG a.a.O. Rn. 69).

Auch aus der Begründung wird die **klare Abgrenzung der Maßnahmen** nach Absatz 4 und 5 **nicht klar**, wenn dort für Absatz 5 eingangs auf die „manuelle Auslösung der Aufzeichnung“ (S. 19) verwiesen wird. Soll dies bedeuten, dass das Pre-Recording also gleichsam in Breitenwirkung „automatisch“ erfolgt, wofür auch die Regelungen in Absatz 6 sprechen (hierzu sogleich).

3. Anforderungen an die Durchführung nach § 57 VI

Absatz 6 Satz 1 verlangt, dass die Maßnahme „**besonders erkennbar** zu machen“ sei. Dies soll nach der Begründung zum Änderungsantrag offenbar regelmäßig durch „Funktionswesten mit einem entsprechenden Schriftzug“ erfolgen. Es erscheint wenig plausibel, dass erst bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nach Absatz 4 dann solche Westen und die Bodycam von den Polizeibeamt*innen ad hoc bei „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ einer Gefahr für Leib oder Leben iSv Absatz 4 Satz 1 angelegt und aktiviert werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bodycam zumindest bei bestimmten Einsätzen (Fußball, Demonstrationen,



Großveranstaltungen, Feste) von Anfang an der Uniform einsatzbereit befestigt wird. Ob diese dann ausgeschaltet, im **Pre-Recording-Modus** nach Absatz 4 oder nach Absatz 5 arbeitet, wird für Betroffene **nicht erkennbar** sein, im „Zweifel“ dürfte auf die Ausnahme nach Satz 2 verwiesen werden.

Soweit Satz 2 eine **Mitteilung**, die ohnehin nur für Absatz 5 nicht aber für das Pre-Recording nach Absatz 4 verlangt wird, bei **Gefahr im Verzug** für nicht notwendig erklärt, wird spätestens hier die **Grenze zur alleinigen oder zumindest vorrangigen Verfolgungsvorsorge überschritten**. Wenn die Bodycam durch Sichtbarkeit und Mitteilung eine deeskalierende Wirkung entfalten soll und mithin erfolgreich über einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) das Geschehen im Sinne der Polizei steuern soll, kann diese Wirkung bei **Unterbleiben der Mitteilung** wohl nur noch schwerlich eintreten; es sei denn, man stellte darauf ab, dass ja bereits durch das Pre-Recording Daten erhoben und gespeichert werden und der fließende Übergang in die dauerhafte Aufzeichnung nach Absatz 5 keine andere Wirkung hat. Wieso dann aber die Datenerhebung und -speicherung nach Absatz 4 geringere **Eingriffsintensität** als die nach Absatz 5 haben sollte, ist dann nicht mehr begründbar.

4. Anforderungen an die Aufzeichnungen nach § 57 VII, Zugangsrechte für Betroffene

Es wird offenbar seitens des Gesetzgebers davon ausgegangen, dass die Aufzeichnung zunächst allein im Gerät selbst erfolgt, andernfalls müssten gesetzlich auch die Anforderungen an die **Übertragung** geregelt werden.

a) Aufzeichnung

Unklar bleibt in Absatz 7 Satz 1, wer in der Polizeibehörde Zugriff auf die Aufzeichnungen haben soll. Sicherzustellen ist, dass Beamt*innen, die eine Aufzeichnung nach Absatz 4 oder 5 veranlasst haben, **keine Löschungsbefugnisse** haben, sollen die Zwecke des Absatz 7 erreicht werden. Dies sollte im Gesetz ausdrücklich klargestellt werden, weil eine Löschung nicht unbedingt unter den Begriff der „Manipulation“ fallen wird, gegen die eine Sicherung gesetzlich verlangt wird.

Die weiteren Regelungen zur Speicherung und Löschung sind nicht ausreichend, um auch den Anspruch des von den Aufnahmen Betroffenen



hinreichend zu sichern. Es **fehlen hinreichende verfahrensrechtliche Absicherungen des Anspruchs auf Zugang zu den Aufzeichnungen**. § 13 SächsDSUG beseitigt diesen Mangel nicht, weil danach nur Auskunft über die Tatsache der Datenspeicherung erlangt werden kann, aber **kein Recht der Einsichtnahme** in die Aufzeichnungen einschließlich Pre-Recording.

b) Justizgewährleistungsanspruch: Recht auf Einsichtnahme, Verhinderung der Löschung und Sperrung

Der **Konflikt in aufgeladenen Situationen** ist nicht selten ein beidseitiger, gleich wer diesen initiiert haben mag. Wer sich in einer Kontrollsituation zu Unrecht von der Polizei kontrolliert fühlt, wird dies unter Umständen in einer Form zum Ausdruck bringen, die auf Seiten der Polizei wiederum zu einer „Gegenreaktion“ führen kann,

vgl. Lachenmann NVwZ 2017, 1424, 1425.

Diese Gegenreaktion kann von der Bild- und Tonaufzeichnung mittels Bodycam, über die Identitätsfeststellung bis hin zur Durchsuchung oder Gewahrsamnahme wie auch Zwangsmaßnahmen führen. Dabei ist auch zu beachten, dass jenseits gesetzlicher Pflichten, wie zum Beispiel einer Ausweisherausgabe im Rahmen einer rechtmäßigen Identitätsfeststellung, keine Pflicht des Bürgers zur Kooperation mit der Polizei besteht. Dennoch führt eine „mangelnde Kooperation“ des/der Betroffenen auf Seiten der Polizei nicht selten zu einer Gegenreaktion, die neben den oben genannten Maßnahmen im Weiteren bis hin zu einer Anzeige gegen die betroffene Person wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamt*innen führen kann,

vgl. Singelstein/Puschke a.a.O. S. 3476.

Die von der Aufzeichnung durch die Bodycam betroffene Person hat – mit Ausnahme einer schwierig zu erlangenden und kostenträchtigen einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO - keine effektive rechtliche Möglichkeit, die Löschung zu unterbinden, wenn diese gegen die Aufzeichnung oder gegen den Polizeieinsatz selbst rechtlich vorgehen möchte, vor allem, da es ihr/ihm an einem im Polizeirecht geregelten **Einsichtsrecht in die Aufzeichnung mangelt**.

Anstelle der weiteren Speicherung von bis zu 30 Tagen oder Löschung muss daher, soweit nicht die Voraussetzungen einer Zweckänderung



vorliegen, **nach sehr kurzer Frist** (nach Beendigung des Einsatzes) zunächst eine **gesetzliche Sperrung** für einen im Gesetz zu regelnden Zeitraum treten, um einerseits das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** des Betroffenen wie auch die **Rechtsschutzgarantie** zu schützen, andererseits aber einen weiteren polizeilichen Zugriff auf diese Daten zu verhindern, soweit nicht vorher bereits eine zulässige und durch Gesetz geregelt Zweckänderung aus Gründen der Strafverfolgung möglich ist.

Im Sinne einer grundrechtsfreundlichen Regelung, die den Anforderungen aus dem **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** wie auch dem **Justizgewährleistungsanspruch** aus Art. 19 Abs. 4 GG gerecht würde, ist mithin eine Regelung notwendig, die sich zum Beispiel an den Maßgaben des § 13a Abs. 3 Sicherheitspolizeigesetz Österreich orientiert. Anders als § 57 statuiert diese Norm im Sinne einer **Balance gegenläufiger Interessen**, die von einer **strukturellen Ungleichheit** mit Blick auf die polizeilichen Befugnisse bis hin zum Zwang geprägt ist, nicht die einseitige Befugnis der Polizei zur Löschung ihr etwa „missliebiger“ Aufzeichnungen. Vielmehr regelt die österreichische Norm einerseits die **Unterbindung des Zugriffs** seitens der Polizei soweit dieser nicht ausnahmsweise zulässig ist, gewährt aber andererseits auch dem **Betroffenen ein bereichsspezifisches und eindeutig geregeltes Zugriffsrecht** auf die zu seiner Person gespeicherten Bild- und Tonaufzeichnungen.

Soweit der Gesetzgeber in Sachsen daher den Schutz der Betroffenenrechte im Falle des Bodycameinsatzes auch faktisch Substanz verleihen möchte, wäre im Sinne einer **grundrechtsschützenden** und den Datenschutz wahren **Ausgestaltung** in § 57 VII eindeutig zu regeln, dass die Bild- und Tonaufzeichnungen für einen in der Norm geregelten Zeitraum zunächst zu **sperrern** und erst nach Ablauf von 30 Tagen gelöscht werden dürfen, soweit diese nicht ausnahmsweise nach § 57 Abs. 7 Satz 3 weiter gespeichert werden dürfen.

Zu ergänzen wäre dies durch ein **bereichsspezifisch geregeltes Einsichtsrecht** der betroffenen Person für diesen Zeitraum

vgl. Krischok, Polizei InfoReport 4/2017, 5 (6).

Der bloße **Verweis auf § 13 SächsDSUG hilft hier nicht weiter**, um den Justizgewährleistungsanspruch aus **Art. 19 Abs. 4 GG** auch tatsächlich zu gewährleisten.



5. Maßnahmen gegen Dritte nach § 57 VIII

Die Regelung lässt bereichsspezifische Anforderungen datenschutzrechtlicher Art an die Durchführung der Maßnahme im Sinne von Art. 20 der EU-Richtlinie 2016/680 durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen vermissen,

vgl. Ruthig GSZ 2018, 12; Schmidt, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, 2018, 394 ff.

Wie § 27 SächsDSUG hier für den Einsatz der Bodycam prozeduralisiert und bereits in der Anschaffung wie auch der Nutzung umgesetzt werden soll, ist aus dem Gesetz nicht erkennbar, die Blankettnorm des Absatz 8 gibt zu gegenteiligen Befürchtungen Anlass.

6. Überprüfungsklausel in § 57 IX

Absatz 9 schreibt eine interne Prüfung der Maßnahme durch die Sächsische Landesregierung anstelle einer unabhängigen wissenschaftlichen Evaluation durch vom Landtag bestimmte unabhängige Sachverständige vor. Dies entspricht nicht den Anforderungen an eine unabhängige Evaluation (vgl. die kritischen Stellungnahmen in der Landtags-Drs. 6/16919 vom 4. März 2019) und kann eine wissenschaftliche abgesicherte Evaluation ebenso wenig liefern, wie ein immer wieder als Begründung für die Sinnhaftigkeit der Nutzung der Bodycam herangezogenes behördeninternes Papier zum Nutzen der Maßnahme seitens der Frankfurter Polizei.

7. Änderung des § 57 IV in § 57 X

Wenig konsistent mit der Löschfrist in Absatz 7 wird hier eine Frist von einem Monat anstelle 30 Tagen verankert. Auch geht die Zweckänderungsklausel deutlich über die des Absatz 7 hinaus, ohne das erkennbar wäre, warum dies notwendig sein sollte. Im Übrigen wird auf die Kritik zu Absatz 7 verwiesen, die hier ebenfalls eine Anpassung notwendig macht.



III. Fazit

Im Ergebnis überzeugt der Änderungsentwurf zu einer Einführung der Bodycam für die sächsische Polizei aus grund- und menschenrechtlicher Sicht nicht. Zum einen ist die Abgrenzung des so genannten Pre-Recording von anderen Aufzeichnungen nicht klar geregelt und die tatbestandlichen Voraussetzungen nach Absatz 4 und 5 sind im Einsatz nicht sicher zu unterscheiden. Zum anderen wird der Anspruch der von der Maßnahme Betroffenen im Gesetz nicht hinreichend und bereichsspezifisch geregelt. Damit verfehlt die Regelung entgegen Art. 19 Abs. 4 GG die mögliche Zielrichtung, auch Bürger*innen einen Zugriff auf die Aufzeichnungen gesetzlich zu garantieren, im Falle eines aus ihrer Sicht möglicherweise rechtswidrigen polizeilichen Einsatzes.

Berlin, den 11. März 2019

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt