



**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

**Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses
des Landtages Sachsen-Anhalt am 16. Februar 2017**

6. Änderungsgesetz zum SOG LSA

**Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamte und
Erprobung von Bodycams bei der Polizei**

Drucksache 7/685

Prof. Dr. jur. Clemens Arzt



I. Einleitung

Der Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt hat einerseits zum Ziel, dass Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte den Bürgerinnen und Bürgern des Landes grundsätzlich mit einem Namenschild gegenüberreten oder dieses in bestimmten Situationen durch eine individuelle numerische Kennzeichnung ersetzt wird. Zum anderen soll die Polizei im Rahmen eines Modellversuchs zum Einsatz von Bodycams befugt werden, einschließlich einer Vorabaufzeichnung (Pre-Recording) und der Anfertigung von Tonaufzeichnungen.

Während die erstgenannte Maßnahme aus meiner Sicht uneingeschränkt positiv zu bewerten ist, kann dies für die zweitgenannte nicht vertreten werden, unter anderem weil der Gesetzentwurf erhebliche Bestimmtheitsmängel und Regelungsdefizite aufweist, die Vorabaufzeichnung verfassungsrechtlich erheblichen Bedenken begegnet und ein gesetzliches Zugangsrecht der von der Aufnahme Betroffenen zu den Aufzeichnungen fehlt (mehr hierzu unter III.).

II. Änderung des § 12 SOG – Kennzeichnungspflicht

1. Sinn und Notwendigkeit einer Kennzeichnungspflicht

Zutreffend weist die Gesetzesbegründung (S. 9) darauf hin, dass die Pflicht zum Tragen eines Namensschildes bzw. einer individuellen Kennzeichnung an der Uniform polizeiliches Handeln offener und transparenter gestaltet soll und damit auch ein weiterer Ausbau der bürgerorientierten Polizeiarbeit gestärkt werden kann.

Zu den Eckpfeilern eines demokratischen Rechtsstaates gehören die Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns. Durch die Kennzeichnung wird sichergestellt, dass polizeiliches Handeln auch in jedem Einzelfall individuell zurechenbar ist. Wenn Bürgerinnen und Bürger davon ausgehen können, dass ihre Wahrnehmung eines möglichen polizeilichen Fehlverhaltens durch Zuordnung zu einem auch persönlich identifizierbaren Hoheitsträger nachvollzogen werden kann, stärkt dies auch das Vertrauen in die polizeiliche Arbeit.



Zugleich trägt die Maßnahme zur Konkretisierung des Grundsatzes der eigenverantwortlichen Amtsführung im Sinne des § 36 I BeamtStG bei. Danach tragen Beamtinnen und Beamte für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung. Dieser Grundsatz ist in der polizeilichen Realität und insbesondere jenseits von Sachverhalten, bei denen Bürger und Beamte sich direkt und in einem nicht oder wenig konfliktiven Kontext gegenüberstehen, also insbesondere bei dynamischen Einsatzlagen, wie diese von Einsatzeinheiten regelmäßig zu bewältigen sind, nicht durchsetzbar, wenn die persönliche Verantwortung nicht feststellbar ist. Die Kennzeichnungspflicht trägt damit zur Regelkonformität und Compliance auf Seiten der Polizei bei (vgl. *Braun/Albrecht*, DÖV 2015, 937).

Damit wird zugleich durch die Kennzeichnungspflicht denen, die sich durch polizeiliches Fehlverhalten in ihren Rechten verletzt sehen, erst die Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 19 IV GG eröffnet, was bei Anonymität hoheitlicher Maßnahmen gerade nicht der Fall ist.

Gegen eine Kennzeichnungspflicht spricht auch nicht der immer wieder vorgetragene Einwand einer angeblich erhöhten Gefährdung von Polizeibeamtinnen und -beamten und deren Angehörigen. Diese Behauptung ist durch die praktischen Erfahrungen mit der Kennzeichnungspflicht nicht zu begründen. Dort, wo sie eingeführt worden ist, ist nicht erkennbar, dass es zu solchen Gefährdungen gekommen wäre (vgl. AbgH Berlin Drucksache 17/11641; zu den Erfahrungen in den USA s.a. Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins zur Forderung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete vom Juli 2010; *Barczak* LKV 2014, 391). Hinzu kommt, dass Polizeibeamtinnen und -beamte auch vor Gericht im Regelfall bei Aussage namentlich bekannt sind, ebenso wie Staatsanwälte und Richter. Dies trifft auch für andere Amtsträger zu, die den Betroffenen nicht selten ebenfalls in konfliktbehafteten Situationen gegenüberstehen; hier sei nur beispielhaft auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Sozialämtern, Jugendämtern und Gerichtsvollzieher hingewiesen. Selbstverständlich sind im Einzelfall Schutzmaßnahmen möglich und ggf. nach polizeilicher Lagebeurteilung zu ergreifen; dies kann aber einen nur für die Polizei geltenden Grundsatz der „Anonymität der Amtsführung“ nicht begründen.

Die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht stellt daher kein pauschales „Misstrauensvotum“ gegenüber der Polizei dar; eine insbesondere gewerkschaftliche Position die verkennt, dass die Polizei in Deutschland ein



im internationalen Vergleich außerordentlich hohes Ansehen und Vertrauen genießt (vgl. nur *Lehmann*, Die Legitimation von Bodycams bei der Polizei, in: *Frevel/Wendekamp*, Sicherheitsproduktion, 2017, S. 247), das durch die Kennzeichnungspflicht gerade gefördert und gefestigt wird. Andererseits fördert die Anonymität insbesondere in der Gruppe nicht selten zu einer gesteigerten Tendenz abweichenden Verhaltens qua Deindividuation; so zumindest der Hintergrund des Vermummungsverbots in § 17a VersG aus Sicht des Gesetzgebers. Daher unterstützt die Kennzeichnungspflicht mit Blick auf Art. 20 III GG die Normkonformität, die ja gerade in konfliktiven Lagen auch vom „polizeilichen Gegenüber“ verlangt wird.

Damit entspricht die Erkennbarkeit und „Identifizierbarkeit“ von Polizeibeamtinnen und -beamten im Rahmen ihrer Amtshandlungen modernen rechtsstaatlichen Anforderungen und den Gedanken der Transparenz und Bürgernähe wie auch der Compliance und wird daher seit Jahrzehnten aus Sicht der Bürgerrechte gefordert (vgl. *Will*, Vorgänge 4/2013, 71). Auch der Deutsche Anwaltsverein (DAV) hat sich dieser Forderung im Jahr 2010 angeschlossen (Presserklärung [becklink 1003178](http://becklink.1003178.beck-online), beck-online). In der Literatur wird die Maßnahme daher ganz überwiegend begrüßt (abwägend *Rupprecht*, ZRP 1989, 93; bejahend *Diederichs*, Bürgerrechte&Polizei/CILIP 94, 3/2009; von *Denkowski*, Polizei & Wissenschaft 2011, 31; *Barczak*, NVwZ 2011, 852; *Aden*, Polizeikennzeichnung ..., in: *Ohlemacher/Werner*, Polizei und Gewalt, Frankfurt/M 2012; *Barczak*, LKV 2014, 392; *Regler*, Polizei & Wissenschaft 2014, 13; *Ertl*, DÖV 2016, 23).

Die Gerichte haben die vergleichbare Maßgaben mit Blick auf die Grundrechte der betroffenen Polizeibeamtinnen und -beamten, namentlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Schutzpflichten aus Art. 33 V GG, als zulässig bewertet (BbgVerfG Beschluss vom 20.06.2014 – VfGBbg 51/13; VG Potsdam Urteil vom 08.12.2015 – 3 VG K 3564/13; VG Frankfurt Urteil vom 10.06.1996 – 9 E 873/95 (V)) Dies gilt auch für vergleichbare andere staatliche Bedienstete (OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 10.09.2007 – 2 A 10413/07; BVerwG Beschluss vom 12.03.2008 – 2 B 131/07 mit Anm, *Jäger*, jurisRR-ITR 11/2008 Anm. 4; VG Minden Beschluss vom 25.02.2009 – 2 L 66/09).



2. Zum Regelungsvorschlag im Einzelnen

Wie bereits ausgeführt, wird der Regelungsvorschlag als solcher begrüßt.

Der Begriff der **Identitätsfeststellung** in § 12 Abs. 2 bis 4 SOG LSA n.F. erscheint indes wenig glücklich gewählt, weil die polizeiliche Identitätsfeststellung etwa im Rahmen des SOG oder der StPO eine gänzlich andere Zielrichtung hat, die mit der hier angestrebten Identifizierbarkeit von Polizeibeamtinnen und -beamten anlässlich von Diensthandlungen nicht vergleichbar ist. Es wird daher angeregt, den Begriff durch den der „Identifizierbarkeit“ zu ersetzen. Selbiges gilt auch, soweit in Absatz 4 von einer „nachträglichen Feststellung der Identität“ die Rede ist.

Absatz 2 und 3 n.F. sollten dahingehend ergänzt werden, dass das Namens- bzw. Dienstnummernschild „**deutlich sichtbar**“ zu tragen ist. Dies unterstreicht die Intention des Gesetzgebers und ist nach den Erfahrungen mit der offenbar nicht immer gewährten Umsetzung der Kennzeichnungspflicht (vgl. AbgH Berlin Drucksache 17/10715) insbesondere in Einsatzeinheiten sinnvoll.

Zu begrüßen ist, dass gemäß Absatz 5 die nähere Ausgestaltung durch **Verordnung** erfolgt, nicht nur interne Verwaltungsvorschrift, weil nur so für Bürgerinnen und Bürger erkennbar ist, welche Maßgaben im Einzelnen verbindlich für die Polizei gelten.

III. Änderung des § 16 SOG LSA – Bodycam

Kritisch zu bewerten ist hingegen die geplante Einführung der Bodycam als solches wie auch der vorliegende Regelungsvorschlag.

1. Hintergrund

Seitens der Gewerkschaft der Polizei (GdP) wird die Notwendigkeit von Bodycams für PolizeibeamtInnen 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);

Ansatzpunkt ist aus dieser Sicht also weniger der Schutz der Polizei vor Übergriffen, sondern eine Forderung nach „Waffengleichheit“ mit Blick darauf, dass in Zeiten von Handycams polizeiliches Verhalten heute dokumentierbar geworden ist und nicht selten erst dies Diskussionen über mögliche polizeiliche Übergriffe angestoßen hat oder sogar zur Einleitung staatsanwaltlicher Ermittlungen gegen Polizeibeamtinnen oder -beamte führte.

Ob und inwieweit „Respekt“ und Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte möglicherweise auch mit dem polizeilichen Verhalten im Einsatz und der immer weiterreichenden „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).

Der Gesetzentwurf knüpft damit in der Zielrichtung an die seit geraumer Zeit von den Gewerkschaften der Polizei (s.a. Gesetzentwurf S. 12) forcierte Diskussion zur angeblichen Notwendigkeit von Bodycams als Mittel der Eigensicherung an und stellt bei Umsetzung ein weiteres Mittel in einer „Ausrüstungspirale“ der deutschen Polizeibehörden dar. Ob damit die Legitimation polizeilicher Maßnahmen wie auch das – entgegen polizeilicher Selbstwahrnehmung – hohe Ansehen der Polizei in Deutschland) befördert wird, bleibt zu bezweifeln (vgl. Behr, Polizei & Wissenschaft 2/2016, 13 und Die Polizei 2016, 351).



2. Diskussion zu Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte

Festzuhalten ist in diesem Kontext zunächst, dass bereits die Einführung der Zulässigkeit von Bildaufzeichnungen in Kontrollsituationen durch Fahrzeugkameras zu Beginn der 2000er Jahre mit einer gestiegenen Gewaltbereitschaft gegen Polizeibedienstete begründet wurden; eine Klage, die seither ununterbrochen weiter im Raum steht ohne empirisch für diesen Zeitraum auch belegbar zu sein. Es wurden tragische Einzelfälle von zum Teil bewaffneten Übergriffen auf Polizeibeamtinnen und -beamte zum Anlass genommen, breit die Einführung von Fahrzeugkameras zu fordern und gesetzlich umzusetzen ohne zu hinterfragen, ob diese überhaupt die Angriffe hätten verhindern können. Bis heute fehlt bundesweite (hinreichende) Empirie zu dieser Fragestellung. Auch ohne evidenzbasierte Erkenntniserfahren und empirische Belege führt allein die stetige Wiederholung der Klage 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. 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).

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 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 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 Konflikttressource 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 über 15 Jahren (siehe oben zur Diskussion anlässlich der Einführung der Fahrzeugkamera) strukturell stetig zunehmende körperliche Gewalt gegen Leib oder Leben von Polizeibeamtinnen und -beamten liegen hingegen 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.).



3. 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 (ansatzweise *Lehmann*, a.a.O., die eine evidenzbasierte Vorgehensweise bei der Einführung neuer Überwachungstechnologien fordert) sind nicht bekannt, obwohl die Polizei seit vielen Jahren über Videoaufnahmegeräte in Polizeifahrzeugen verfügt.

Die offenbar festzustellende Nichtnutzung der Eingriffsbefugnis des § 16 III SOG LSA (Gesetzentwurf S. 13) über Jahre hinweg spricht gerade gegen die Notwendigkeit einer Erweiterung um einen § 16 IIIa. Wenig plausibel ist hier, dass eine bisher niemals getestete Befugnis nun zunächst um neue Eingriffsbefugnisse erweitert werden soll, damit diese dann hinsichtlich ihrer Wirksamkeit getestet werden kann.

Es läge – auch mit Blick auf die umfangreiche Forschung zur Bodycam unter anderen rechtlichen Voraussetzungen im Ausland – nahe, in Deutschland zunächst einmal wissenschaftlich zu ergründen, welche Wirkung die Einführung von Videokameras zur Eigensicherung in Polizeifahrzeugen in Deutschland (z.B. § 16 III SOG) überhaupt gebracht hat, bevor über eine Ausweitung der Überwachung nunmehr durch Bodycams diskutiert wird.

Dabei sollte auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass neue wissenschaftliche Untersuchungen über die Nutzung von Bodycams nahelegen, dass unter Umständen sogar mehr Übergriffe auf Polizeibeamtinnen und -beamte und teilweise auch eine Zunahme der Gewaltanwendung durch Polizeibeamte 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>).

4. Rechtliche Anforderungen an die Einführung von Bodycams

Soweit ersichtlich, existiert bisher keine Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Bodycams. 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; *Weingärtner*, *Die Polizei* 2016, 333) wird der Einsatz von Bodycams nach deutschem Recht intensiv



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. Eine klare Erkennbarkeit der Maßnahme für die Betroffenen wird gefordert sowie klare Regelungen zur Weiterverarbeitung der so erhobenen Daten. Problematisiert wird auch, wie die Rechte des von der Maßnahme Betroffenen auf Zugang zu den erhobenen Daten gewahrt werden können.

Nicht zuletzt diese in der Literatur herausgearbeiteten Maßstäbe führen zu erheblichen Bedenken gegen den Gesetzgebungsvorschlag. Im Ergebnis muss der Gesetzgeber durch rechtliche, organisatorische und technische Vorgaben sicherstellen, dass die konkurrierenden Rechtsgüter der körperlichen Integrität der Polizeibeamtinnen und -beamten auf der einen Seite und des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auf der anderen Seite zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden (vgl. *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-extra 24/2016, 1/9). Dies ist hier nicht gelungen.

Zu beachten ist dabei auch, dass ein Vergleich mit der Nutzung von Bodycams im angelsächsischen Raum und insbesondere in den USA nur eingeschränkt möglich ist, weil insbesondere in den USA ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht existiert (vgl. nur *Wittmann*, Der Schutz der Privatsphäre, Baden-Baden 2014), welches in Deutschland hingegen maßgebliche rechtliche Bindungswirkungen für die Zulässigkeit der Maßnahme entfaltet.

5. Zum Regelungsvorschlag im Einzelnen

a) Vorbemerkungen

Nach der hier vertretenen Auffassung bestehen weiterhin erhebliche Zweifel an der Zielrichtung der Maßnahme und der **Gesetzgebungskompetenz**. Faktisch wird hier insbesondere eine vorgezogene Beweissicherung ermöglicht, die mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz für die Verfolgungsvorsorge vom Bund zu regeln ist (so auch *Tomerius*, NVwZ



2015, 412). Mit Blick auf die entgegengesetzte Auffassung des LVerfG LSA in seinem Urteil vom 11.11.2014 soll diese Frage hier nicht vertieft werden.

Dies gilt auch für die Frage des Eingriffs in die **Versammlungsfreiheit**, die bei der Anreise zu Versammlungen im Schutzbereich des Art. 8 GG berührt ist (kritisch zur Entscheidung des LVerfG in diesem Punkt auch *Tomerius* a.a.O.; so auch der LBDS, Gesetzentwurf S. 12).

Zu begrüßen ist, dass als Anlass der Maßnahme allein die zulässige **Identitätsfeststellung** vorgesehen ist, die noch nicht abgeschlossen ist. Dies beinhaltet eine weitergehende Beschränkung als vergleichbare Gesetze in anderen Bundesländern (z.B. NRW und HH). Mit Blick auf den klaren Wortlaut sei hier darauf hingewiesen, dass die Zulässigkeit der Maßnahme mit der Identitätsfeststellung endet und die Durchführung eines **Datenabgleichs nicht umfasst**, weil dieser nicht Teil der Identitätsfeststellung, sondern ggf. eine sich anschließende eigenständige Maßnahme nach § 30 SOG LSA darstellt.

Zu begrüßen ist auch, dass die Zulässigkeit auf Identitätsfeststellungen im **öffentlichen Verkehrsraum** beschränkt ist und die **Schutzgüter** auf Leib und Leben beschränkt bleiben.

Dennoch begegnet der **Gesetzentwurf erheblichen Bedenken** und verlangt zwingend Änderungen, wenn dieser mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen jenseits der o.g. Einwände vereinbar sein soll.

b) Unbestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzungen

Unklar ist bereits die tatbestandliche Zulässigkeitsgrenze. Zulässig soll die Maßnahme wie auch in § 16 III SOG sein, wenn „aufgrund von **tatsächlichen Anhaltspunkten** anzunehmen ist, dass dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben ...“ erforderlich ist.

Damit ist zwar die **qualitative Komponente** auf einen Teilbereich der erheblichen Gefahr beschränkt, was eine klare Beschränkung der Zulässigkeit mit sich bringt, unklar bleibt indes, welcher **Grad an Wahrscheinlichkeit** hier tatbestandlich gefordert ist. Ist hier als Tatbestandsschwelle die konkrete Gefahr gefordert oder weniger?



Wollte man ersteres bejahen, wäre der Hinweis auf tatsächliche Anhaltspunkte überflüssig, weil die Prognose einer **(konkreten) Gefahr** im Sinne des Polizeirechts immer auf Tatsachen und nicht auf polizeilicher Lebenserfahrung oder subjektiven Eigensicherungsmotiven beruht (vgl. *Knape/Schönrock*, ASOG Berlin, 11. Aufl., § 19a Rn. 6, wo im Ergebnis eine konkrete Gefahr als Tatbestandsvoraussetzung gefordert wird).

Wollte man hingegen auf der Wahrscheinlichkeitsebene ein „**Weniger**“ als **bei der konkreten Gefahr** als hinreichend ansehen, wären die materiellen Anforderungen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines möglichen Schadenseintritts kaum mehr greifbar, weil ja bereits die Schutzgüter im Rahmen der so genannten Je-Desto-Formel zu einer erheblichen Absenkung der Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts führen.

Die Gesetzesbegründung selbst (S. 20) offenbart, dass wohl weniger als eine konkrete Gefahr ausreichen soll, wenn darauf verwiesen wird, dass (nur) wegen des Charakters als Modellversuch auf eine Anordnungsbefugnis vergleichbar zu § 16 III SOG verzichtet werde. Eine solche Anordnungsbefugnis (aus der Ferne) schließt wohl aus, dass eine konkrete Gefahr erforderlich ist, weil diese von dort zeitgerecht kaum zu beurteilen wäre. Diese hergebrachten Grundsätze des Polizeirechts übersieht auch das LVerfG in seiner Entscheidung vom 11.11.2014 und hinterfragt selbst in keiner Weise die Tatbestandsvoraussetzung auf dieser Ebene.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass unklar ist, ob der Tatbestand der Norm eine konkrete Gefahr im Sinne der hergebrachten Dogmatik des Polizeirecht fordert oder nicht. Damit ist die Norm in diesem Punkt **nicht hinreichend bestimmt** (vgl. *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-extra 24/2016, 9). Wollte man dieses Defizit beseitigen, sind die Worte „aufgrund von tatsächlichen Anhaltspunkten anzunehmen ist, dass“ zu streichen. Damit könnte Rechtsklarheit hergestellt werden.

c) Mittel der Datenerhebung

Unklar ist auch, mit welchen Mitteln Bild- und Tonaufzeichnungen erhoben werden sollen. Wenn die gesetzliche Neuregelung allein der Nutzung von **Bodycams** dienen soll, hat der Gesetzgeber dies klarzustellen (vgl. *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-extra 24/2016, 9).



d) Hinweispflichten bei Bild- und Tonaufnahmen?

Weitere Unklarheiten ergeben sich aus der Gesetzesbegründung, wenn dort (S. 19 f.) ausgeführt wird, dass zunächst **Bild- und Tonaufnahmen** erfolgen, die von einer Polizeibeamtin oder einem -beamten beobachtet werden, bevor diese/r bei Bedarf deren **Aufzeichnung** startet.

Während **Aufnahmen** als Datenerhebung anzusehen sind, stellen **Aufzeichnungen** eine Speicherung dar. Das Gesetz legitimiert beides, fraglich ist aber gerade mit Blick auf die Gesetzesbegründung, ob danach die **Hinweispflicht** aus § 16 IV SOG bereits bei der Aufnahme einsetzt oder erst bei der Aufzeichnung. Nur erstes kann mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zutreffend sein und sollte klargestellt werden.

Bedenklich und mit den Anforderungen aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung unvereinbar sind auch die Annahmen in den Ausführungen zur **Ausgestaltung der Hinweispflicht** in der Gesetzesbegründung (S. 21), wenn dort auf Piktogramme oder eine Kontrollleuchte verwiesen wird. Dies entspricht auch nicht den gesetzlichen Anforderungen aus § 16 IV SOG. Ein **Hinweis** über den Beginn der Maßnahme und deren Umfang (Aufnahme oder Aufzeichnung) kann und muss **mündlich** erfolgen (so auch *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 299) und kann ggf. durch weitere Mittel nur ergänzt werden.

Nicht nachvollziehbar ist der Verweis auf ein **Piktogramm** auch, weil dies voraussetzen würde, dass ein solches erst dann gezeigt wird, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 16 IIIa SOG zur Bild- und Tonaufzeichnung vorliegen – wie soll das möglich sein? Wird ein solches hingegen von Anfang an im Einsatz getragen, bleibt für die Betroffenen nicht erkennbar, ob nun tatsächlich eine Überwachung mittels Bild- und Tonaufnahme stattfindet oder nicht. Dies ist mit der gesamten Rechtsprechung zu Bild- und Tonaufzeichnungen im Versammlungsrecht unvereinbar und **verfassungsrechtlich nicht akzeptabel**, weil so ein **Einschüchterungseffekt** (chilling effect) erzeugt wird, der zwar als Deeskalationsmittel Zielrichtung der Maßnahme ist, hierfür aber gerade das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen fordert.

Ebenso entspricht die Bekanntgabe durch eine **Kontrollleuchte nicht** den **verfassungsrechtlichen Anforderungen**. Zum einen ist damit nicht klar, ob nur eine Bild- und Tonaufnahme oder bereits eine Aufzeichnung



stattfindet. Weiterhin kann hierin mangels Bestimmtheit und ausdrücklicher Bekanntgabe kein „Hinweis“ im Sinne des § 16 IV SOG gesehen werden. Zudem wird die Kontrollleuchte möglicherweise noch in Situationen mit einem oder wenigen Betroffenen zu sehen sein, nicht mehr hingegen bei einer Personengruppe und schon gar nicht von Dritten, die mit Blick auf ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung qua Hinweis die Möglichkeit erhalten müssen, sich vom Ort der Maßnahme zu entfernen.

Auch hier ist die vom Gesetzgeber vertretene Auffassung mit der gesamten Rechtsprechung zu Bild- und Tonaufzeichnungen im Versammlungsrecht unvereinbar und **verfassungsrechtlich nicht akzeptabel**.

e) Fehlen einer Übertragungsbefugnis

Offenbar geht der Gesetzentwurf (S. 19) davon aus, dass die Aufzeichnung nicht (immer) im Gerät vor Ort stattfindet, sondern eine **Übertragung** an die Lage und Führungsstelle der Polizei stattfinden kann. Wenn dem so sein soll, **fehlt** hierfür eine **ausdrückliche Ermächtigung im Gesetz** (vgl. etwa §§ 24a und 24b ASOG Bln zur Übertragung). Dieser bedarf es, weil jede Übertragung von Bildern eine weitere Nutzung und Speicherung dieser Bilder an anderer Stelle ermöglicht, wovon offenbar auch die Gesetzesbegründung ausgeht (S. 19 f.).

Dass dies vom Gesetzgeber so gewollt ist, ist daher mit Blick auf den Grundsatz der **Normenbestimmtheit** auch ausdrücklich im Gesetz so zu regeln, damit die Betroffenen hiervon Kenntnis erlangen können und nicht – wie die Diskussion im Allgemeinen – davon ausgehen, dass die Daten nur in der Bodycam selbst gespeichert werden.

f) Pre-Recording (Vorabaufnahme)

Das Problem der **nicht hinreichenden Bestimmtheit** trifft ebenso auf die Regelung zum Pre-Recording zu. Zulässig soll neben der Bild- und Tonaufzeichnung auch eine Vorabaufnahme sein, die als kurzzeitige technische Erfassung beschrieben wird.

Völlig **unklar** ist bereits, ab wann und unter welchen **Voraussetzungen** ein solches Pre-Recording für welche Zeitdauer zulässig sein soll. Da auch das Pre-Recording einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach sich zieht, kann dieser nur zulässig sein auf



Grundlage einer hinreichend bestimmten Eingriffsbefugnis, die hier nicht gegeben ist.

Die Zulässigkeit des Pre-Recording **verletzt** zudem die **Hinweispflicht** aus § 16 IV SOG, weil der Hinweis frühestens mit der Entscheidung über den Einsatz der Bodycam erfolgt, dennoch aber bereits zuvor Daten erhoben werden.

Damit gestattet der Gesetzentwurf einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bereits zu einem Zeitpunkt, an dem weder die Tatbestandsvoraussetzungen der Eingriffsbefugnis vorliegen, noch ein Hinweis nach § 16 IV SOG ergangen ist. Dies ist verfassungsrechtlich nicht haltbar und stellt einen **eklatanten Verstoß gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** dar (vgl. *Bäuerle*, BeckOK HSOG, 5. Edition Rn. 99).

g) Erweiterung auf Tonaufnahmen

Die Erweiterung gegenüber § 16 III SOG um Tonaufnahmen soll ausweislich der Gesetzesbegründung der Deeskalation dienen. Ob hier indes nicht vorwiegend **vorgezogene Beweissicherung** auch mit Blick auf Straftaten erfolgt, die zudem wie bspw. Beleidigungen (gefahrenabwehrrechtlich) nicht vom Schutzbereich der Eingriffsbefugnis erfasst wären (vgl. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 298, unter Hinweis auf die Diskussion in Hessen), bleibt fraglich (vgl. (vgl. *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-extra 24/2016, 10; s.a. Tätigkeitsbericht LBDS Rheinland-Pfalz, LT-Drs. Drucksache 17/311, 59).

Nach der hier vertretenen Auffassung ist dies verfassungsrechtlich nicht haltbar.

h) Fehlen einer wissenschaftlichen Evaluationsklausel

Die Norm soll zum 31.12.2018 außer Kraft treten, daher ist nach Ansicht der Landesregierung eine ausdrückliche Evaluationsklausel nicht erforderlich. Dies mag aus einer engen rechtlicher Sicht zutreffend sein, indes zeigen gerade die Erfahrungen mit der so genannten Auswertung in Hessen, dass nur eine externe Evaluation nach wissenschaftlichen Maßstäben durch unabhängige Sachverständige tatsächlich zu einer evidenzbasierten und fundierten Entscheidung des Gesetzgebers über das weitere Vorgehen beitragen kann.



Auf diese sollte daher **keinesfalls verzichtet** werden (so auch Tätigkeitsbericht LBDS Rheinland-Pfalz, LT-Drs. Drucksache 17/311, 59).

j) Fehlen klarer Regelungen zur Auswertung und Löschungsrechte

Zwar enthält § 16 V SOG Maßgaben zur Löschung, Speicherdauer und Zweckänderung, diese regeln indes nicht, **wer die Daten wann ausgewertet und löscht**. Dies ermöglicht auch von Löschungen durch die eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten, wenn diese selbst ein Interesse an der Löschung haben, etwa im Falle von Zwanganwendungen (vgl. *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-extra 24/2016, 11; s.a. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 298 zur Möglichkeit der selektiven Nutzung).

Dies ist rechtstaatlich und **mit Blick auf Art. 19 IV GG** wie auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen **nicht hinnehmbar**.

j) Mangelnder Zugang des Betroffenen zu erhobenen Daten

Wie auch in anderen Bundesländern **fehlt** eine klare Regelung zum **Zugang der von der Maßnahme Betroffenen** zu den über sie erhobenen und gespeicherten Daten (vgl. *Martini/Nink/Wenzel*, NVwZ-extra 24/2016, 11). Dieser Einwand kann auch nicht durch einen Verweis auf das allgemeine Auskunftsrecht nach dem SOG beseitigt werden, insbesondere mit Blick auf die Löschfrist in § 16 V 2 SOG. Einen solchen Zugang fordert auch der Grundsatz der Transparenz staatlichen Handelns (*Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 299), insbesondere aber die **Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle** möglicher Verletzungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 IV GG (so im Ergebnis wohl auch *Zöller*, vgl. *Weingarten Die Polizei* 2016, 336).

Notwendig ist daher ein **gesetzlich gewährleistetes und ausgestaltetes Recht auf Zugang** zu den erhobenen und gespeicherten Daten für die von der Maßnahme Betroffenen und auch für erfasste Dritte.

Hier könnte **§ 13a Sicherheitspolizeigesetz Österreich als Vorbild** dienen. Übertragen auf das deutsche Recht wäre zu regeln, dass die gespeicherten Daten für den Fall, dass diese nicht weiter nach Maßgabe des § 16 V SOG gespeichert oder zweckgeändert werden dürfen, zu sperren und erst nach 6 Monaten zu löschen sind, soweit diese nicht für ein



laufendes Gerichtsverfahren benötigt werden. § 32 VII SOG reicht hier sicherlich nicht aus, weil dieser keinen **eindeutigen gesetzlichen Anspruch** des von der Maßnahme Betroffenen verankert.

Die gesetzliche Ausgestaltung der Sperrung und eines Zugangsrechts passt sich auch problemlos ein in das System des Grundrechtsschutzes im polizeilichen Eingriffsrecht, was für die Einrichtung einer Treuhandstelle (so aber *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 299 f.) nur schwerlich bejaht werden kann.

Dies würde endlich auch den Betroffenen die Möglichkeit eröffnen, ihr **Recht aus Art. 19 IV GG** wirksam nutzen zu können, was bisher allein der Definitionsmacht der Polizei im Rahmen des § 16 V SOG und der weiteren Speicherungsregelungen unterliegt.

6. Ergebnis

Zusammenfassend bestehen nach der hier vertretenen Auffassung erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit und Geeignetheit der Maßnahme wie auch der Gesetzgebungskompetenz.

Wollte man sich diesen nicht anschließen, bedürfte der Gesetzentwurf aus den unter 5.) ausgeführten Gründen erheblicher Überarbeitung, um diesen verfassungskonform auszugestalten. Dabei wäre unbedingt auch das Recht des Betroffenen auf einen Zugriff auf die gespeicherten Daten gesetzlich zu regeln.

Berlin, den 15. Februar 2017

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt