

Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten und Präventivmaßnahmen zur Eigensicherung

Zu einem vernachlässigten Blickwinkel auf Konflikte zwischen Polizei und Bevölkerung

von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel*

Abstract

Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten ist ein Phänomen, das in jüngerer Zeit aufgrund der Anzahl der festzustellenden Übergriffe und ihrer sich wandelnden Qualität eine besondere Dringlichkeit erreicht hat und zwingend einer kurzfristig wirksamen und langfristig wirkenden „Gegenstrategie“ bedarf. In der Diskussion stehen dabei u. a. strafrechtliche Erwägungen, die sich etwa mit der Ahndung von Widerstandshandlungen und Übergriffen gegen Polizeivollzugsbeamte und einer wirkungsvolleren Verfolgung derartiger Delikte beschäftigen. Der gefahrenabwehrrechtliche Blickwinkel erscheint im Kontext der Thematik demgegenüber eher vernachlässigt. Dieser Aufsatz untersucht, welchen Beitrag das präventive Polizeirecht, namentlich die Regelungen zur sog. „Eigensicherung“, zur Bewältigung der Problematik leisten kann. Dazu werden die Eigensicherung in den Kontext des Gefahrenabwehrrechts eingeordnet und das bestehende Maßnahmeninstrumentarium am Beispiel des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes untersucht; es schließen sich Überlegungen zu einer Ausweitung des präventiven „Eigensicherungsrechts“ an.

Violence against policemen and policewomen is a phenomenon that has become particularly urgent in recent times due to the number of attacks and their changing quality. It urgently requires a "counter-strategy" that is effective in the short term and in the long term. In the discussion are among other things criminal law considerations, which deal with the punishment of acts of resistance and attacks against police officers and a more effective prosecution of such offences. In the context of the topic, however, the perspective of the law on the prevention of danger seems rather neglected. This essay examines the contribution that preventive police law, in particular the regulations on so-called "self-protection", can make to coping with the problem. To this end, self-protection is placed in the context of risk prevention law, and the existing range of measures is examined using the example

of the North Rhine-Westphalian Police Act; this is followed by considerations on extending the preventive "self-protection law".

I. Einleitung

Die Medien berichten zunehmend häufiger sowohl von Fällen übertriebener polizeilicher Gewalt¹ als auch von erheblichem Widerstand und Gewalttätigkeiten gegenüber Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten.² Es ist deutlich eine negative Entwicklung im Hinblick auf die Eskalation von – im Zusammenhang mit unerwünschten Eingriffsmaßnahmen grundsätzlich in der Natur der Sache liegenden und von der Rechtsordnung „antizipierten“ – Konflikten zwischen Sicherheitskräften und verschiedenen Bevölkerungsteilen festzustellen; der Handlungsbedarf wird dringlicher.

Dabei ist „Polizeigewalt“ ein medial und gesellschaftlich besonders sensibel wahrgenommenes Phänomen, begrifflich allerdings missverständlich: Dem Staat kommt das sog. „Gewaltmonopol“³ zu, und zur Erfüllung ihrer Aufgaben darf die Polizei bei Beachtung der gesetzlichen Vorgaben, namentlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, in vielen Fällen in rechtmäßiger Weise „Gewalt“ ausüben,⁴ etwa bei der Zwangsmittelanwendung in Gestalt des unmittelbaren Zwangs, der „Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, ihre Hilfsmittel oder durch Waffen“ (vgl. § 58 Abs. 1 PolG NRW). Nicht jede polizeiliche Gewaltanwendung ist damit unzulässig oder auch nur unerwünscht. Problematisch sind indes zum einen die rechtswidrige, also nicht gerechtfertigte polizeiliche Gewaltanwendung, zum anderen der Exzess, also in Ausmaß, Intensität und Adressat „überschießendes“ Handeln bei dem Grunde nach rechtmäßiger Gewaltausübung – derartige Fehlritte sind disziplinar-, dienst- und strafrechtlich zu ahnden. Hilfreich ist es, sich zur Abgrenzung von (rechtmäßiger) „Polizeigewalt“ im Rahmen der poli-

* Der Verfasser ist Leiter des Fachgebietes III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster.

¹ Z.B. aktuell den Fall eines Bundespolizisten, der in der Nähe von Prüm auf eine andere Person eintritt; s. etwa auch Steinke, Wie gewalttätig ist die Polizei?, SZ v. 17.12.2018; derzeit wird an der Ruhr-Universität Bochum eine umfangreiche Studie zu illegaler Polizeigewalt durchgeführt (Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamte“, Singelstein).

² S. etwa tz v. 20.8.2019: Brutale Gewalt gegen Polizeibeamte; Focus online v. 6.5.2019: Gewalt gegen Polizisten hält an; zur Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle Berliner Morgenpost v. 9.7.2019; s. auch Börner, JZ 2018, 870 ff.

³ Müller, Das staatliche Gewaltmonopol – historische Entwicklung, verfassungsrechtliche Bedeutung und aktuelle Rechtsfragen, 2007; Kley, Staatliches Gewaltmonopol – ideengeschichtliche Herkunft und Zukunft, 2006.

⁴ S. instruktiv zu aktuellen Entwicklungen etwa Behr, APuZ Nr. 21-23/2019, 24 ff., etwa zur Gewaltvermeidung und -reduzierung in Konzepten des smart policing; Keidel, Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall, 1972.

zeilichen Aufgabenerfüllung und (rechtswidriger) „Polizeigewalt“ im Sinne eines Missbrauchs⁵ von Zwangsbefugnissen die englischsprachigen Begriffe *force* und *violence* vor Augen zu halten. Rechtswidrige *violence* seitens der Polizei ist auch in Deutschland durchaus kein marginaler Ausnahmefall; sie bedarf der eingehenden Aufarbeitung und Ahndung, sie erfordert Ausbildungs- und Fortbildungskonzepte, Vermeidungsstrategien und strukturelle Veränderungen, ist aber nicht Thema dieses Beitrags.

In der Öffentlichkeit deutlich weniger präsent ist Gewalt, die sich gegen Polizeibeamtinnen und -beamte richtet und – sofern sie nicht ihrerseits im Einzelfall von Notwehr- oder Nothilferechten gedeckt ist – im Regelfall rechtswidrig ist.⁶ Die Vorfälle häufen sich, die Angriffe werden brutaler, Polizistinnen und Polizisten werden inzwischen sogar „außer Dienst“ tötlich angegriffen.⁷ Längst nicht mehr sind Kollektivbeleidigungen wie „Bullenschweine“ oder „ACAB“ das größte Problem: Beim G20-Gipfel in Hamburg 2017 wurden Polizeibeamtinnen und -beamte von Häusern herab mit Steinen beworfen,⁸ im Hambacher Forst werden sie von „Aktivisten“ mit Exkrementen aus Kübeln übergossen.⁹ Bundesweit wurden 2018 rund 38.000 Gewalttaten gegen Polizeivollzugsbeamte registriert.¹⁰ Derartige Gewaltphänomene werden häufig hingenommen oder mit perfiden Bemerkungen wie „Augen auf bei der Berufswahl!“ oder „Niemand muss Polizist sein!“ kommentiert, und nicht selten wird ihnen gar als Ausdruck eines vermeintlichen zivilen Ungehorsams oder legitimen Widerstands gegen einen als Gegner wahrgenommenen Staat und seine „Handlanger“ Beifall gezollt. Diese Entwicklungen gehen mit einem stetig sinkenden Respekt auch gegenüber Rettungskräften einher – Gaffer, die sich dreist am für ehrenamtliche Einsatzkräfte bereitgestellten Buffet bedienen,¹¹ sind da noch zu den harmloseren Ereignissen zu zählen.¹²

In der Wissenschaft wird das Phänomen der Gewalt gegen Polizeivollzugskräfte eingehend erforscht.¹³ Aus rechtswissenschaftlicher Sicht liegt dabei ein Schwerpunkt auf der strafrechtlichen Bewältigung ihrer Erscheinungsformen – beispielhaft genannt werden können die Diskussion um die Ausweitung der Strafbarkeit wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte nach § 113 StGB¹⁴ und die Kontroversen um weitere repressive Maßnahmen zur Verbesserung ihres Schutzes.¹⁵ Zudem wird erörtert, wie die

Gewährleistung der Sicherheit der handelnden Beamtinnen und Beamten in Ermittlungsverfahren verbessert werden kann. Vergleichbare Fragen stellen sich allerdings auch im präventiven Handlungsfeld, das bei der Diskussion um Gewalt gegen Polizeivollzugskräfte eher vernachlässigt erscheint. Mit derartigen Gesichtspunkten befasst sich das Konzept der polizeilichen Eigensicherung,¹⁶ das vor allem Gegenstand der Einsatzlehre ist, aber auch vielfältige rechtliche Bezüge aufweist. Obwohl Aspekte der Eigensicherung in – häufig ein zügiges Handeln erfordernden – Gefahrenlagen von besonderer praktischer Bedeutung sind, stehen ihre gefahrenabwehrrechtlichen Rahmenbedingungen eher im Schatten; insbesondere fehlt derzeit noch eine auf breiterer Front geführte Debatte um eine eventuelle Ausweitung präventiv-polizeilicher Eigensicherungsmaßnahmen.

Dieser Beitrag befasst sich im Überblick mit einer rechtlichen Bestandsaufnahme der Regelungen zur polizeilichen Eigensicherung am Beispiel des „Referenz-Bundeslandes“ Nordrhein-Westfalen (II.), diskutiert Entwicklungsperspektiven (III.) und schließt mit einem Fazit (IV.).

II. Rechtliche Bestandsaufnahme

Im Kontext der bisherigen wissenschaftlichen Studien wird der Begriff der „Eigensicherung“ häufig definiert als „jedes aktive Verhalten von Polizeibeamten gegen Personen zum Schutz der eigenen körperlichen Unversehrtheit im Rahmen einer konkreten polizeilichen Maßnahme“.¹⁷ Diese Definition trifft zwar den Kern der Problematik, weil sie die in der Praxis problematischsten Fallkonstellationen erfasst, greift aber zu kurz: Eigensicherungsmaßnahmen können auch zum Schutz anderer Rechtsgüter der Polizeibeamtinnen und -beamten erforderlich werden (z.B. der persönlichen Freiheit, der Rechts der persönlichen Ehre etc.), und sie müssen sich nicht zwangsläufig gegen Personen richten – der Schusswaffengebrauch gegenüber einem gefährlichen Tier ist ebenfalls ohne weiteres als Handlung zum Zwecke der Eigensicherung zu qualifizieren. Im Regelfall geht es allerdings tatsächlich um eine Verhinderung von Körperverletzungen und Gesundheitsschädigungen bzw. Maßnahmen zur Abschwächung ihres Ausmaßes und ihrer Folgen. Vollständiger, aber zugleich abstrakter sind Definitionen, die die Eigensicherung als das „taktisch richtige Verhalten im Einsatz zur

⁵ Vgl. Braun/Albrecht, DÖV 2015, 937 ff.

⁶ Dazu etwa Wagner-Kern, Recht und Politik 2018, 7 ff.; im Kontext des Linksextremismus Goertz, Kriminalistik 2019, 149 ff.; Thieme, APuZ Nr. 21-23/2019, 43 ff.; s. auch de Maizièrè, DRiZ 2016, 244 ff.

⁷ Vgl. den jüngsten Fall eines Angriffs auf Polizisten in Zivil in Hamm; ob die Opfer als Polizeibeamte erkannt worden sind, ist allerdings nach wie vor zweifelhaft, vgl. WAZ v. 29.8.2019.

⁸ Eine Bilanz zieht Heinemann, Zwei Jahre nach den G-20-Krawallen – die große Bilanz, Hamburger Abendblatt v. 1.7.2019.

⁹ Vgl. Blasius, Mit Fäkalien beworfen: Polizisten brechen Einsatz ab, WAZ v. 21.9.2018; zur Gesamthematik Schink, NuR 2019, 77 ff.

¹⁰ Bundeskriminalamt, Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, Bundeslagebild 2018.

¹¹ S. Meltz, Gaffer laben sich an Feuerwehr-Proviant, General-Anzeiger, 28.10.2016.

¹² Zu Gewalterfahrungen von Rettungskräften im Einsatz Rau/Leuschner, Neue Kriminalpolitik 2018, 316 ff.

¹³ S. schon Lottmann, Polizeikurier 4/2000, 4 ff.; Jäger/Klatt/Bliesener, NRW-Studie Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Die subjektive Sichtweise zur Betreuung und Fürsorge, Aus- und Fortbildung, Einsatznachbereitung, Belastung und Ausstattung, 2013.

¹⁴ Dazu Schiemann, NJW 2017, 1846 ff.; Busch, Cilip – Bürgerrechte & Polizei 2017, Blog v. 26.4.2017; Busch/Singelstein, NSTZ 2018, 510 ff.; Kulhanek, JR 2018, 551 ff.; Magnus, GA 2017, 530 ff.; zum strafrechtlichen Schutz von Polizeibeamtinnen und -beamten insgesamt Puschke/Rienhoff, JZ 2017, 924 ff.

¹⁵ Wagner-Kern, Recht und Politik 2018, 7 ff.

¹⁶ Vgl. Huber/Jäger, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie: Die polizeiliche Eigensicherung, 3&4/2001, S. 7 ff.; Lorei, Akzeptanz polizeilicher Eigensicherungsmaßnahmen durch Bürger, ebd., S. 50 ff.

¹⁷ Mentzel/Schmitt-Falckenberg/Wischnewski, Eigensicherung und Recht, 2003, S. 3; Birr, Normenkonflikte bei Polizeibeamten im Rahmen der Eigensicherung, 2014, S. 10.

Verhinderung beziehungsweise Reduzierung von Gefährdung für Einsatzkräfte“ beschreiben. Für die nachfolgende rechtliche Bewertung am Beispiel Nordrhein-Westfalens soll dieses weite Begriffsverständnis zugrunde gelegt werden.

1. Eigensicherung als Element der öffentlichen Sicherheit

Der Gedanke der polizeilichen Eigensicherung ist dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zuzurechnen. Zu dieser sind nach gängiger Polizeirechtsdogmatik zu rechnen: Die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen und des Bestands und der Funktionsfähigkeit des Staates und anderer Träger hoheitlicher Gewalt, ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen.¹⁸ Die Polizei hat nach den Polizeigesetzen der Länder die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit (und für die öffentliche Ordnung) abzuwehren (vgl. etwa § 1 Abs. 1 S. 1 PolG NRW). Maßnahmen zum Schutz der im Einsatz befindlichen Polizeibeamtinnen und -beamten sind damit aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht nicht nur eine Realisierung straf- und zivilrechtlicher Notwehr- und Nothilferechte, wie sie sich etwa aus §§ 32, 34, 35 StGB und §§ 227, 228 BGB ergeben,¹⁹ sondern können auf solche öffentlich-rechtliche Eingriffsmächtigungen des präventiven Polizei- und Ordnungsrechts gestützt werden, die an die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit bzw. Ordnung anknüpfen oder von einer Gefahrenlage unabhängig sind, aber in den Aufgabenbereich der Polizei fallen (vgl. dazu § 1 Abs. 1 PolG NRW).

Polizeibeamtinnen und -beamte im Dienst sind Grundrechtsträger, so dass ihre Rechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, Freiheit (Art. 2 Abs. 2 GG), informationelle Selbstbestimmung, persönliche Ehre (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) usw. als Individualrechtsgüter von der öffentlichen Sicherheit geschützt werden. Die Annahme, Polizistinnen und Polizisten könnten sich im Dienst nicht auf ihre Grundrechte berufen, ist zwar gelegentlich etwa im Zusammenhang mit der kontroversen Debatte um eine gesetzliche Pflicht zur individuellen (nicht nur nachträglich individualisierbaren) Kennzeichnung von Polizeibeamtinnen und -beamten geäußert worden,²⁰ muss in dieser Pauschalität jedoch – gleichsam als Rückfall in die düsteren Zeiten der „besonderen Gewaltverhältnisse“²¹ mit einer generellen Ausschaltung der Grundrechtsgeltung – ausdrücklich verworfen werden. Die Frage, ob sie sich im Dienst auf ein konkretes Grundrecht berufen können, kann nur für jedes Grundrecht anhand der Umstände des Einzelfalls bestimmt werden. Nicht zugänglich dürften etwa die Schutzbereiche der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) sein; von diesen auf individuelle Kommunikation und Einwirkung auf die

Meinungsbildung in der Öffentlichkeit ausgerichteten Grundrechten können Polizeivollzugskräfte im Dienst keinen Gebrauch machen. Uneingeschränkt Geltung beanspruchen dagegen das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit (Art. 2 Abs. 2 GG) – wollte man Polizeibeamtinnen und -beamte im Dienst nicht als Träger individueller Rechtsgüter, sondern allein als „verlängerte Arme“ der Staatsgewalt schützen, stünde dies aufgrund der damit verbundenen Herabwürdigung zu bloßen Objekten in unauflösbarem Widerspruch zur absolut gewährleisteten Unverletzlichkeit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Auch der persönliche Schutzbereich der verschiedenen Einzelausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, etwa des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), ist eröffnet. Kollisionen mit Grundrechten anderer sind dann auf Ebene der Rechtfertigung bzw. der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

Zur öffentlichen Sicherheit gehört ferner die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung.²² (Drohende) Verstöße gegen den objektiven Tatbestand von Verbots- und Strafnormen, die sich zu Lasten von Polizeibeamtinnen und -beamten auswirken, stellen damit ebenfalls eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, der die eingesetzten Kräfte mit dem Instrumentarium der Polizeigesetze begegnen dürfen. Schließlich ist die Funktionsfähigkeit der Polizei auch zur Schutzkomponente des Bestands und der Funktionsfähigkeit des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen zu rechnen. Polizeibehörden sind dabei „Einrichtungen“ des Staates.²³ Gewalthandlungen gegen einzelne Polizeibeamtinnen und -beamte dürften aber meist keine relevante Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der betroffenen Polizeibehörde als solche darstellen. Bei größeren Krawallen und ähnlichen Phänomenen kann dies im Einzelfall anders zu bewerten sein.

Nach alledem umfasst die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit auch den Schutz der in der Öffentlichkeit tätigen Polizeibeamtinnen und -beamten vor Rechtsgut- und Rechtsnormverletzungen.

2. Spezifische Eigensicherungsmaßnahmen

Mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohende oder fortgesetzte Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte ist damit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu qualifizieren. Damit stehen den Einsatzkräften grundsätzlich alle Eingriffsbefugnisse des präventiven Polizeirechts zur Verfügung, die tatbestandlich an eine solche Gefahrenlage anknüpfen oder von einer solchen unabhängig sind (z.B. die Befragung, vgl. § 9 Abs. 2 PolG NRW). Die Polizei kann eine Person, die gewalttätig zu werden droht, etwa zum Unterlassen auffordern (vgl. § 8 Abs. 1 PolG NRW), mit einem Platzverweis belegen (§ 34 Abs. 1 PolG

¹⁸ Denninger, in: Lisen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. (2018), D Rn. 16 ff.; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 10. Aufl. (2018), § 7 Rn. 2 ff.; Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. (2016), § 8 Rn. 8 m.w.N.

¹⁹ Dazu Birr, Normenkonflikte bei Polizeibeamten im Rahmen der Eigensicherung, S. 10 f.

²⁰ Bezüglich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts Braun, DPoBl. 3/2017, 28 f.; dagegen Thiel, NWVBl. 2018, 50 (51).

²¹ Vgl. Klein, DVBl. 1987, 1102 ff.; Sachs, NWVBl. 2004, 209 ff.; Sademach, DVP 2013, 6 ff.; zur historischen Entwicklung Wenninger, Geschichte der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis, 1982.

²² Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 7 Rn. 7 ff.

²³ Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 7 Rn. 30.

NRW) und diesen mit einer Ingewahrsamnahme durchsetzen (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 PolG NRW), oder die Person direkt in Unterbindungsgewahrsam nehmen (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW). Zur Durchsetzung von Anordnungen, die der Eigensicherung dienen („Lassen Sie das Messer fallen!“) kommt bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Anwendung unmittelbaren Zwangs in Betracht.²⁴ Vor diesem Hintergrund können zahlreiche polizeiliche Standardbefugnisse ohne weiteres zum Zweck der Eigensicherung eingesetzt werden.

Darüber hinaus enthalten die Polizeigesetze Ermächtigungsgrundlagen für spezifische Eigensicherungsmaßnahmen, die teilweise auch zum Schutz anderer Personen für Gefahren für Leib und Leben angewandt werden dürfen. So erlauben verschiedene Vorschriften die Anfertigung von Bild- bzw. Tonaufnahmen (ohne Speicherung) und -aufzeichnungen (mit Speicherung), die vor allem dazu dienen sollen, als „offene“ Maßnahmen das polizeiliche Gegenüber von Übergriffen abzuhalten – sei es durch eine „disziplinierende“ Wirkung des „anwesenden“ und eingeschalteten technischen Gerätes oder aufgrund der Besorgnis der Schaffung objektiver Beweismittel.²⁵ Gemäß § 15b PolG NRW kann die Polizei zur Abwehr einer Gefahr „zum Zwecke der Eigensicherung“ bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen Bildaufnahmen und -aufzeichnungen durch den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei herstellen. Der Einsatz ist – falls nicht offenkundig – durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen oder der betroffenen Person mitzuteilen. Die Maßnahme ermöglicht es, das Handeln der Beamtinnen und Beamten z. B. bei Verkehrskontrollen durch begleitende Aufzeichnungen zu sichern.

Kontrovers diskutiert wurden und werden die Befugnisnormen für den Einsatz der sog. „Body-Cam“.²⁶ Dabei handelt es sich um Aufnahmegeräte, die von den Polizeibeamtinnen und -beamten offen „körpernah“, also regelmäßig an der Uniform, getragen werden, und mit denen Bild- und Tonaufnahmen bzw. -aufzeichnungen hergestellt werden können. Die konkrete gesetzliche Ausgestaltung variiert in den Bundesländern, die die „Body-Cam“ normiert haben, im Detail – so finden sich Bestimmungen, die ein automatisches sog. „Pre-Recording“ ermöglichen. Dabei handelt es sich um eine kontinuierliche Aufzeichnung für einen bestimmten Zeitraum, die nur unter bestimmten Voraussetzungen verlängert werden darf und ansonsten „überschrieben“ wird (vgl. etwa § 21 Abs. 5 und 6 PolG BW: wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine längere Speicherung zum Schutz von Polizeibeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist). In anderen Ländern – wie etwa in Nordrhein-Westfalen – ist ein solches „Pre-Recording“

nicht vorgesehen. Gemäß § 15c Abs. 1 PolG NRW kann die Polizei „bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte offen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist“.²⁷ Der Einsatz der „Body-Cam“ kann und soll angesichts dieser normativen Ausgestaltung jedenfalls auch Eigensicherungszwecken dienen, weil er deeskalierende Wirkung entfalten soll – diese ist indes zweifelhaft,²⁸ weil die Konfrontation mit einem Aufnahmegerät das polizeiliche Gegenüber durchaus auch zu Gewalttätigkeiten provozieren kann. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber betrachtet die Maßnahme als auch zur Verbesserung der Eigensicherung geeignet, was ihm aufgrund der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative auch zuzugestehen ist; im Rahmen einer detaillierten und sicherheitsspezifischen Gesetzesfolgenabschätzung hätten aber jedenfalls Erkenntnisse aus dem Ausland und aus anderen Bundesländern eingehendere Berücksichtigung finden müssen.²⁹ Stattdessen hat sich der Gesetzgeber für die Normierung einer Evaluierung und eines „Ablaufdatums“ bei Nichtverlängerung entschieden (§ 15c Abs. 9 PolG NRW).

Besonderheiten gelten für den Einsatz der „Body-Cam“ in Wohnungen, also beispielsweise in Fällen der häuslichen Gewalt; § 15c Abs. 2 PolG NRW sieht vor, dass in Wohnungen die Anfertigung technischer Aufzeichnungen nur zulässig ist, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine dringende Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Diese Einbeziehung der „Dritten“ in den Schutzzweck der Vorschrift stößt mit Blick auf die grundrechtliche Gewährleistung der Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 GG auf Probleme bei der verfassungsrechtlichen Einordnung und bei der Frage, wer den Einsatz des technischen Mittels (hier also: das Einschalten der mitgeführten „Body-Cam“) anordnen darf. Art. 13 Abs. 5 GG sieht vor, dass der Einsatz technischer Mittel durch eine gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden darf, wenn diese Mittel „ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen“ vorgesehen sind. Dies ist aber aufgrund der auch „drittsschützenden“ Zielrichtung des § 15c Abs. 2 PolG NRW nicht der Fall; und auch sonst fügt sich die Vorschrift nicht recht in die Dogmatik des Art. 13 GG ein, dürfte aber in einer „Gesamtschau“ als verfassungsgemäß zu qualifizieren sein.³⁰

²⁴ Vgl. *Mentzel/Schmitt-Falckenberg/Wischnewski*, Eigensicherung und Recht, 2003, S. 10 ff.

²⁵ Eingehend *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikoversorge. Body-Cam zur Eigensicherung und Dashcam zur Beweissicherung – Eine verfassungs- und datenschutzrechtliche Analyse, 2017, S. 79 ff.; *Arnd*, Kriminalistik 2016, 104 ff.; zur Beweisverwertung s. *Jansen*, StV 2019, 578 ff.

²⁶ Dazu etwa *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 ff.; *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1424 ff.; *Parma*, DÖV 2016, 809 ff.; *Ruthig*, GSZ 2018, 12 ff.; *Zander*, Kriminalistik 2017, 393 ff.; rechtsvergleichend *Weigel*, FoR 2015, 57 ff.; zu Transparenzanforderungen *Kipker*, DuD 2017, 165 ff.

²⁷ Kritisch etwa *Arzt/Schuster*, DVBl. 2018, 351 ff.

²⁸ Vgl. *Baier/Manzoni*, Kriminalistik 2018, 685 ff.; *von der Burg*, KrimJ 2018, 139 ff.

²⁹ Vgl. dazu *Thiel*, NWVBl. 2018, 50 (56).

³⁰ Vgl. *Thiel*, NWVBl. 2018, 50 (53 f.).

Ein drittes Beispiel für spezifische Eingriffsbefugnisse zur Eigensicherung ist die in einigen Polizeigesetzen ausdrücklich eingeräumte Variante der Durchsuchung einer Person zum Zwecke der Eigensicherung.³¹ Gemäß § 39 Abs. 2 S. 1 PolG NRW kann eine Person, „deren Identität“ nach dem PolG NRW oder anderen Rechtsvorschriften „festgestellt werden soll, nach Waffen, anderen gefährlichen Werkzeugen und Explosivmitteln“ durchsucht werden, „wenn das nach den Umständen zum Schutz des Polizeivollzugsbeamten oder eines Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist“. Nach Satz 2 gilt dasselbe, „wenn eine Person nach anderen Rechtsvorschriften vorgeführt oder zur Durchführung einer Maßnahme an einen anderen Ort gebracht werden soll“.³² Geschützte Dritte sind dabei namentlich solche Personen, mit denen der Adressat in Kontakt kommen kann, z. B. ein Polizeiarzt.³³

Der knappe Überblick verdeutlicht, dass das Polizeirecht den handelnden Einsatzkräften neben den allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr, die auch zur Eigensicherung zur Anwendung kommen können, zusätzliche spezifische Eigensicherungsmaßnahmen an die Hand gibt. Das zur Verfügung gestellte gesetzliche Handlungsinstrumentarium ist damit als differenziert und umfangreich zu bewerten.

III. Perspektiven

Angesichts der Veränderungen im Phänomenbereich „Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte“, die durch einen zahlenmäßigen Anstieg der entsprechenden Gewalttaten, aber auch durch qualitative Verschiebungen hin zu vermehrter und gravierender körperlicher Gewalt geprägt sind, stellt sich indes die Frage, ob dieser Bestand des präventiven Eigensicherungsinstrumentariums auch künftig noch ausreichend sein wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre etwa eine Ausweitung der spezifischen Eigensicherungsbefugnisse denkbar. Dies könnte einerseits durch eine Schaffung neuartiger spezifischer Ermächtigungsgrundlagen, die vorrangig auf den Rechtsgüterschutz der eingesetzten Polizeivollzugskräfte abzielten, andererseits durch die Absenkung der tatbestandlichen Anforderungen (oder auch der Verfahrensvorgaben) bei den bereits normativ geregelten Maßnahmen bewerkstelligt werden.

So wäre z.B. an die Aufnahme einer Ermächtigungsgrundlage zum Einsatz von „Drohnen“ (unbemannte Luftfahrtsysteme) insbesondere zur Anfertigung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen im Zusammenhang mit besonders gefahrenträchtigen Einsatzsituationen zu denken.³⁴ Für Übersichtsaufnahmen bei Versammlungen gelten dabei besondere Anforderungen (vgl. §§ 12a, 19a VersG)³⁵; doch auch außerhalb des Versammlungsrechts bestehen Anwendungsbereiche,³⁶ in denen schon gegenwärtig Drohnen eingesetzt bzw. in Pilotprojekten erprobt

werden.³⁷ Allerdings könnte die Nutzung von Drohnen zur Anfertigung von Bildaufnahmen bzw. -aufzeichnungen in vielen Ländern schon gegenwärtig durch die allgemeinen Ermächtigungsnormen für die Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel abgedeckt sein, obwohl diese Regelungen meist die stationäre „Videoüberwachung“ an öffentlich zugänglichen Orten im Sinn haben. Im Übrigen wäre die Schaffung einer eigenständigen Ermächtigungsnorm zum Drohneneinsatz zum Zweck der Eigensicherung unter eng ausgestaltenden Anforderungen in besonderen Einsatzsituationen verfassungsrechtlich zulässig.

Eine Reduzierung der gesetzlichen Anforderungen der bereits bestehenden Vorschriften zu polizeilichen Eigensicherungsbefugnissen dürfte demgegenüber auf verfassungsrechtliche Hürden stoßen, zumal sie regelmäßig an die Direktiven der verfassungsgerichtlichen Judikatur und das europäische Datenschutzregime angepasst sind. So erschiene es insbesondere nicht vertretbar, grundsätzlich bei jeder polizeilichen Maßnahme durchgängig Aufzeichnungen mit einer „Body-Cam“ vorzunehmen, um den Einsatz begleitend zu beobachten oder die erhobenen Daten im Nachgang auszuwerten.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass das polizeiliche Instrumentarium an Standardmaßnahmen aufgrund der Einordnung von „Eigensicherungsfällen“ als Gefahrenlagen ohnehin zur Anwendung kommt, und angesichts der dargestellten, ergänzenden spezifischen Eigensicherungsmaßnahmen erscheint es derzeit nicht als erforderlich, die Vorschriften zur präventiven Eigensicherung – über bloße Klarstellungen hinsichtlich der einsetzbaren technischen Mittel hinaus – auszuweiten. Der vorhandene „Werkzeugkasten“ ermöglicht einen effektiven Selbstschutz für Polizeibeamtinnen und -beamte auch gegenüber Maßnahmenadressaten, die keinen Respekt vor den Einsatzkräften und ihren Anordnungen haben, sie als Vertreter eines verhassten Staatsapparats betrachten und vor massiven körperlichen Angriffen nicht zurückschrecken. Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang von den eingeräumten Befugnissen indes Gebrauch gemacht wird und diese gegebenenfalls mit körperlicher Gewalt als Mittel des unmittelbaren Zwangs bis hin zum Gebrauch der Schusswaffe effektuiert werden, wird allerdings nicht allein durch rechtliche Vorgaben, insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, gesteuert; sie muss sich namentlich an einsatztaktischen Erwägungen orientieren.

Verfügbar ist mithin ein reichhaltiges präventivpolizeiliches Arsenal, das derzeit keiner eigensicherungsbezogenen Ausweitung bedarf. Eine solche gäbe auch ein für die Konfliktlösung wenig zielführendes Signal einer weiteren „Aufrüstung“ der Polizeivollzugskräfte über die Erweiterung der Eingriffsbefugnisse in den jüngsten Polizeirechtsnovellen hinaus. Ansatzpunkte für eine dauerhafte

³¹ von Prondzinski, DPoBl. 4/2013, 28 ff.; Mentzel/Schmitt-Falckenberg/Wischnewski, Eigensicherung und Recht, S. 13.

³² Eingehend Bialon/Springer, Eingriffsrecht, 4. Aufl. (2018), Rn. 600 ff.; Nitz/Thiel, Eingriffsrecht Nordrhein-Westfalen, 2017, Rn. 862 ff.

³³ Vgl. Tegtmeyer/Vahle, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen – PolG NRW, 12. Aufl. (2018), § 39 Rn. 12.

³⁴ Zu rechtlichen Aspekten Buckler, GSZ 2019, 23 ff.

³⁵ Dazu etwa OVG Koblenz, NVwZ-RR 2015, 570 ff.; VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2014, 577 ff.; Martini, DÖV 2019, 732 ff.; Muckel, JA 2015, 878 ff.

³⁶ Vgl. Kurz, Drohnen über dem Bodensee?, FAZ v. 4.1.2013, zu Plänen des damaligen Bundesinnenministers Friedrich.

³⁷ Vgl. Trusheit, „Leiser als Hubschrauber“, FAZ v. 20.11.2017.

und nachhaltige Verbesserung der dargestellten Gewaltproblematik dürften andernorts zu suchen sein. Das Ansehen der Polizei und der handelnden Beamtinnen und Beamten muss wieder gesteigert werden, der Respekt muss wiederhergestellt, und die Hemmschwelle für Rechtgutverletzung muss wieder angehoben werden. Zugleich ist seitens der Polizei eine sachgerechte Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben namentlich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung zu leisten – ein „Kleinbegeben“ bei Widerstandshandlungen trägt den staatlichen Schutzpflichten und dem Strafverfolgungsgebot regelmäßig nicht hinreichend Rechnung und wird zudem die Bereitschaft zu weiterem Widerstand eher steigern als verringern; Kooperation, Verständigung und Konsens bedürfen einer entsprechenden Bereitschaft auf allen Seiten. Fehlt diese, muss die Polizei mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln in aus rechtsstaatlicher Sicht einwandfreier Weise reagieren können. Dabei ist sie neben der Eigensicherung letztlich auch auf eine nachgelagerte „Fremdsicherung“ angewiesen: Auf eine Unterstützung durch Politik, Justiz, Medien und Öffentlichkeit. Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte darf nicht mehr als hinzunehmendes Berufsrisiko oder als „Bagatelldelikt“ behandelt, als Akt zivilen Ungehorsams und legitimen Widerstands gegen unliebsame staatliche Entscheidungen beju-

belt oder als sportliche Freizeitaktivität verstanden werden. Dies zu bewerkstelligen ist allerdings nicht die Aufgabe des präventiven Polizeirechts, und es kann von ihm auch nicht geleistet werden.

IV. Fazit

Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte nimmt an Quantität und Qualität zu. Das präventive Polizeirecht sieht vielfältige Instrumente zur „Eigensicherung“ vor: Da eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt, wenn Rechtsgüter von Polizeivollzugskräften bedroht oder verletzt werden, kann die Polizei auf das ihr zur Verfügung gestellte Instrumentarium zur Gefahrenabwehr zurückgreifen. Darüber hinaus sehen die Polizeigesetze spezifische Eigensicherungsbefugnisse vor. Insgesamt sind diese Möglichkeiten zur Eigensicherung derzeit (noch) als hinreichend anzusehen; eine Schaffung neuer Eigensicherungsbefugnisse oder eine Absenkung der Voraussetzungen der schon jetzt zugelassenen Maßnahmen erscheint nicht erforderlich. Die Bewältigung des Phänomens „Gewalt gegen Polizeivollzugskräfte“ kann nicht allein durch das präventive Polizeirecht erfolgen, sondern muss durch eine breite öffentliche Diskussion und die Entwicklung tragfähiger Konzepte erreicht werden.