

ULD · Postfach 71 16 · 24171 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier, MdL

nur per E-Mail:
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-74.03/22.017

Kiel, 29. April 2016

**Antrag der Fraktion der CDU „Body-Cams unverzüglich einsetzen“ (Drs. 18/3849),
Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN „Überwachungskameras verhindern keine
Gewalt gegen Polizeibeamte“ (Drs. 18/3885)**

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses, Ihre E-Mail vom 16. März 2016

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den im Betreff genannten Anträgen.

Die Fraktion der CDU fordert in ihrem Antrag die Landesregierung auf, „unverzüglich ein Modellprojekt zum Einsatz von Mini-Schulter-Kameras, sog. Body-Cams, bei der Landespolizei Schleswig-Holstein zu starten“. Die Landesregierung wird darin außerdem aufgefordert zu prüfen, ob hierfür Änderungen des Landesrechts erforderlich sind. Die Fraktion der PIRATEN verfolgt dagegen mit ihrem Änderungsantrag eine Aufforderung an die Landesregierung, „keine mobile Videoüberwachung von Polizeieinsätzen vorzunehmen“.

Aus Sicht des Datenschutzes sind zahlreiche Punkte offen, die vor einem Einsatz von Body-Cams durch die Landespolizei geklärt werden müssen. Die Frage nach der Rechtsgrundlage ist nur eine davon. Der bestehende Prüfbedarf soll im Folgenden kurz skizziert werden und umfasst die Fragen der Rechtsgrundlage, der Geeignetheit des Einsatzes, der Betroffenenrechte sowie die Besonderheit einer möglichen Pre-Recording-Funktion.

1. Rechtsgrundlage im Landesrecht

Nach unserer Auffassung wäre der Einsatz von Body-Cams durch die Landespolizei auf der Grundlage des geltenden Landesrechts nicht möglich. Als Rechtsgrundlage kommt ausschließlich § 184

Abs. 3 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) in Betracht. Danach kann die Polizei zum Schutz eines Polizeivollzugsbeamten oder eines Dritten bei polizeilichen Maßnahmen nach dem Landesverwaltungsgesetz oder anderen Rechtsvorschriften erforderlichenfalls personenbezogene Daten offen durch Bildaufnahmen und Bild- oder Tonaufzeichnungen anfertigen. Diese sehr unbestimmt gehaltene Vorschrift genügt in vielerlei Hinsicht nicht den Anforderungen an eine Ermächtigungsnorm für Grundrechtseingriffe einer solchen Intensität, wie sie mit dem Einsatz von Body-Cams verbunden sind, und ist ohnehin in ihrer Weite und Unbestimmtheit verfassungsrechtlich nicht unbedenklich.

Die Vorschrift erlaubt schwerwiegende Grundrechtseingriffe, neben Bildaufzeichnungen auch Aufzeichnungen des gesprochenen Wortes, ohne deren verhältnismäßige Anwendung durch hinreichende Eingriffsschwellen festzulegen. Es fehlen beispielsweise Anforderungen an die geschützten Rechtsgüter. So ist der Einsatz der Maßnahme zum Schutz von Polizeibeamten vor jeglicher Beeinträchtigung vorgesehen. Eine Beschränkung auf den Schutz vor Gefahren für körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, Leben oder Ähnliches ist nicht vorgesehen. Ein Einsatz wäre nach dieser Vorschrift also auch zur Abwehr gegen geringfügige Rechtsgutsverletzungen wie etwa Beleidigungen möglich. Weiterhin sieht die Vorschrift keine Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Gefahr vor. Eine konkrete Gefahr wird in § 184 Abs. 3 LVwG nicht verlangt. Die Maßnahme ist nach dieser Vorschrift damit gegenüber Personen möglich, die selbst keinerlei Anlass für die Entstehung einer Gefahr gegeben haben. Ein Bezug zu einem Anlass wird auch nicht dadurch hergestellt, dass der Einsatz von Kameras nur bei Maßnahmen nach diesem Gesetz oder anderen Vorschriften erfolgen darf. Denn dies können auch vollkommen anlassfreie Maßnahmen sein, beispielsweise eine allgemeine Verkehrskontrolle.

Ist die Regelung des § 184 Abs. 3 LVwG ohnehin bereits mit grundlegenden verfassungsrechtlichen Unsicherheiten behaftet, so gilt dies erst recht, wenn der Einsatz von Body-Cams auf diese Vorschrift gestützt werden soll. Durch Body-Cams soll individuelles Verhalten von Personen aus der Nähe aufgezeichnet werden. Hierdurch werden die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen erheblich beeinträchtigt. Die Intensität erhöht sich, wenn auch Tonaufzeichnungen hinzukommen, was die Vorschrift erlaubt. Unabhängig von der Frage der Geeignetheit einer solchen Maßnahme muss die gesetzliche Ermächtigung sicherstellen, dass sie nur in gewichtigen Ausnahmefällen zur Anwendung kommt. Das Gesetz muss dafür konkrete Maßstäbe vorgeben, die, wie oben gezeigt, in § 184 Abs. 3 LVwG fehlen.

Eine Erprobung des Einsatzes von Body-Cams bei der Landespolizei kann in Schleswig-Holstein ohne Änderung des gesetzlichen Rahmens daher nicht vorgenommen werden.

2. Geeignetheit des Einsatzes von Body-Cams

Auch unabhängig von der geltenden Rechtslage und als Grundfrage für Überlegungen zur Änderung der Rechtslage wäre die Frage der Eignung von Body-Cams zu beantworten. Von den Befürwortern des Einsatzes wird als Zweck vorrangig, teilweise auch ausschließlich, die Sicherung der Polizeivollzugsbeamten genannt. Dieser Zweck ist ohne Frage nicht nur legitim, sondern von erheblicher Bedeutung. Die Gefahren abwehrende Wirkung sollen die Kameras dadurch entfalten, dass sie disziplinierend und deeskalierend auf die betroffenen Personen einwirken. Die Befürworter führen als Beleg für diesen Effekt erste positive Entwicklungen in den Ländern an, in denen die Polizei bereits Body-Cams testet oder einsetzt. Eine valide Untersuchung nach wissenschaftlichen Maßstäben durch eine unabhängige Stelle liegt indes nicht vor. Auch sind die bislang verfügbaren Erkenntnisse

aufgrund der niedrigen Fallzahlen nicht ausreichend, um daraus allgemeingültige Muster ableiten zu können, wie die Darstellung in der Stellungnahme des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 25. April 2016 zeigt. Für die gesetzliche Regelung des Einsatzes von Body-Cams reichen aufgrund der erheblichen Grundrechtsintensität bloße Vermutungen über die positive Wirkung der Maßnahme nicht aus. Zwar ist dem Gesetzgeber bei Einführung neuer Maßnahmen ein gewisser Einschätzungsspielraum zuzugestehen, da ohne einen mindestens teilweise vorgenommenen Einsatz der Maßnahme keine Erkenntnisse über deren Wirksamkeit erlangt werden können. Da Body-Cams bereits in mehreren Bundesländern eingesetzt bzw. erprobt werden, raten wir dringend dazu, zunächst abzuwarten, bis valide Untersuchungsergebnisse über diese Einsätze vorliegen, und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auf einer sichereren Grundlage über den Einsatz in Schleswig-Holstein zu entscheiden.

3. Betroffenenrechte: Transparenz und Zugang zu den Aufzeichnungen

Der näheren Ausgestaltung bedarf außerdem die Frage, wie die Transparenz der Maßnahme für die Betroffenen hergestellt wird. Sowohl nach ihrer Zweckrichtung als Maßnahme der Gefahrenabwehr als auch aufgrund ihrer Eingriffsintensität kann die Überwachung durch Body-Cams nur offen vorgenommen werden. Hierfür ist es allerdings nicht ausreichend, dass die Betroffenen die Kamera wahrnehmen. Sie müssen auch über den Umstand und die Reichweite der Aufzeichnung (Bild, Ton) sowie über die verantwortliche Stelle informiert werden.

Daneben muss sichergestellt werden, dass die Betroffenen auch im Hinblick auf die Aufzeichnungen ihren Auskunftsanspruch wahrnehmen können. Wenn Aufzeichnungen gefertigt werden, dann müssen diese nachträglich den Betroffenen in gleicher Weise zur Verfügung stehen wie der Polizei. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach der Aufbewahrungsdauer der Aufzeichnungen zu sehen.

4. Spezialfunktion Pre-Recording

Mit einigen Kamerasystemen ist es möglich, ein so genanntes Pre-Recording durchzuführen. Hierbei wird nicht erst ab dem manuellen Auslösen des Aufzeichnungsvorgangs gespeichert, sondern es stehen zusätzlich Aufnahmen über einen vorkonfigurierten Zeitraum zur Verfügung. Dies dient dem Zweck, die Entstehung einer Gefahrensituation zu dokumentieren. Technisch ist das Pre-Recording nur möglich, wenn die Kamera permanent aufnimmt und alle Aufnahmen in einem Kurzzeitspeicher aufzeichnet. Diese Funktion mag in einigen Situationen sinnvoll sein. In rechtlicher Hinsicht ist sie allerdings äußerst problematisch. Denn sie setzt voraus, dass betriebsbereite Body-Cams vollkommen anlasslos sämtliches Geschehen permanent aufzeichnen und, wenn auch nur für eine kurze Zeitspanne von etwa wenigen Minuten, auf Vorrat speichern. Damit wäre eine Überwachung von erheblicher Streubreite verbunden, die kaum einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten dürfte. Eine Transparenz über das Pre-Recording und die sich daran anschließende Speicherung für einen nur kurzen oder möglicherweise langen Zeitraum ist für die Betroffenen kaum herzustellen.

5. Fazit

Ein Einsatz von Body-Cams durch die Polizei ist nach dem geltenden Landesrecht in Schleswig-Holstein nicht zulässig. Dies gilt auch für eine Erprobung, da auch mit einem testweisen Einsatz Grundrechtseingriffe verbunden sind. Auch diese bedürfen einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage.

Von der Einführung einer gesetzlichen Befugnis für den Einsatz von Body-Cams raten wir aufgrund der bestehenden Unsicherheiten, vor allem im Hinblick auf die nicht nachgewiesene Eignung zur Gefahrenabwehr, dringend ab.

Für nähere Erläuterungen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Marit Hansen