

Bundesvorstand:
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender
Tobias Baur
Anja Heinrich
Oksan Karakus
Mara Kunz
Prof. Dr. Martin Kutscha
Prof. Dr. Fredrik Roggan
Dr. Sarah Thomé
Dr. Kirsten Wiese
Prof. Dr. Rosemarie Will

Beiratsmitglieder:
Prof. Edgar Baeger
Prof. Dr. Lorenz Böllinger
Daniela Dahn
Dr. Dieter Deiseroth
Prof. Dr. Erhard Denninger
Gunda Diercks-Elsner
Prof. Dr. Johannes Feest
Ulrich Finckh
Prof. Dr. Monika Frommel
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka

Dr. Klaus Hahnzog
Dr. Heinrich Hannover
Johann-Albrecht Haupt
Dr. Detlef Hensche
Prof. Dr. Hartmut von Hentig
Heide Hering
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch
Friedrich Huth
Prof. Dr. Herbert Jäger
Elisabeth Kilali
Dr. Thomas Krämer

Ulrich Krüger-Limberger
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann
Dr. Till Müller-Heidelberg
Dr. Gerd Pflaumer
Claudia Roth, MdB
Jürgen Roth
Ingeborg Rürup
Prof. Dr. Fritz Sack
Georg Schlaga
Helga Schuchardt
Prof. Klaus Staeck

Prof. Dr. Ilse Staff
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky
Rosi Wolf-Almanasreh
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

Geschäftsführung:
Sven Lüders

Stand: November 2015

BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative

HUMANISTISCHE UNION e.V. – Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 –56
Fax: 030 / 20 45 02 –57
info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6091

**Humanistische
Union**

Berlin, 06.05.2016

**Stellungnahme zur Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum
Antrag der Fraktion der CDU „Body-Cams unverzüglich einsetzen“ (Drs. 18/3849)
und dem Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN „Überwachungskameras ver-
hindern keine Gewalt gegen Polizeibeamte“ (Drs. 18/3886)**

A. „Zunehmende Gewalt gegen PolizistInnen“ – Instrumentalisierte Halbwahrheiten

Seit Jahren wird durch Polizei und Politik behauptet, die Gewalt gegen PolizistInnen würde massiv ansteigen. Dies wird entweder – wie im vorliegenden Antrag in Drs. 18/3849 – pauschal behauptet, oder es wird auf Zahlen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) verwiesen. Diese Zahlen sind zwar in der Regel korrekt, regelmäßig werden jedoch nur diejenigen Zahlen aus der PKS herausgepickt, die in der Lage sind, die Annahme der steigenden Gewaltbereitschaft gegenüber PolizistInnen zu untermauern. Solche Zahlen stellen jedoch nur die halbe Wahrheit dar und geben keinen Überblick über die Gesamtentwicklung.

Um der ganzen Wahrheit näher zu kommen, hilft ein tieferer Blick in die Polizeilichen Kriminalstatistiken sowie in das zweijährig erscheinende Bundeslagebild des Bundeskriminalamtes zur „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamten/-beamtinnen“.

Bei einem solch tieferen Blick ergibt sich zunächst Folgendes: Die Zahlen schwanken permanent, sowohl positiv als auch negativ. Die bloße Tatsache, dass die PKS für das Bundesgebiet oder irgendein Bundesland von einem auf das andere Jahr einen Anstieg um ein paar wenige Prozent aufzeigt, hat kaum Aussagekraft hinsichtlich der Entwicklung von Gewalttätigkeiten gegenüber PolizistInnen. Wer sich diese einzelnen Zahlen je nach Bedarf herauspickt, ist in seiner Argumentation unseriös, da sich für jeden Anstieg in einem anderen Jahr oder einem anderen Bundesland auch absinkende Zahlen finden lassen. Es bedarf daher einer Betrachtung der Zahlen über einen längerfristigen Zeitraum.

Bei einer solchen Betrachtung ergibt sich für das Bundesgebiet, dass die Ermittlungsverfahren wegen Widerstandes gegen die Staatsgewalt (§§ 111, 113, 114, 120, 121 StGB) von 1993 bis 2008 stetig angestiegen sind.¹ Für die Folgejahre heißt es dagegen wortwörtlich im Bundeslagebild des Bundeskriminalamtes von 2012: „Ab dem Jahr 2009 ist ein signifikanter Rückgang zu

¹ Bundeskriminalamt (BKA), Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamten/-beamtinnen – Bundeslagebild 2012, S. 5.

erkennen."² Im Bundeslagebild 2014 heißt es dann: „In der Langzeitbetrachtung liegt die Zahl der 2014 erfassten Fälle des Widerstands gegen die Staatsgewalt mit 21.937 Straftaten deutlich unter dem seit dem Jahr 2000 registrierten Durchschnitt (24.031 Straftaten).“³ Damit ergibt sich, dass hinsichtlich dieser Delikte in den letzten Jahren eher eine positive, im Sinne einer rückgängigen, Entwicklung erfolgt ist. Entsprechendes ergibt sich aus den Zahlen bezüglich des Widerstandes gegen Polizeivollzugsbeamte. Während die PKS ursprünglich nur Zahlen zum Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte allgemein (§ 113 StGB) wiedergab, werden durch die Einführung eines Unterschlüssels seit 2010 auch die Fälle erfasst, die konkret Polizeivollzugsbeamte betreffen.⁴ Die Polizeilichen Kriminalstatistiken lassen hierbei erkennen, dass in den Jahren 2011 und 2012 noch über 21.000 Fälle des Widerstands gegen Polizeivollzugsbeamte gezählt wurden, in den Jahren 2013 und 2014 lagen diese Widerstandshandlungen hingegen unterhalb der 21.000-Marke. Konkret sind die gezählten Fälle des Widerstands gegen PolizeivollzugsbeamtInnen (bei einzelnen Schwankungen) von 21.257 Fällen im Jahr 2011⁵ auf 20.607 im Jahr 2014⁶ gesunken. Anders verhält es sich bei der Opfererfassung Polizeivollzugsbeamte/r. Dieses Merkmal wird für die Erstellung des Bundeslageberichts des BKA zur „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/ -beamte“ seit 2011 als Merkmal in der Opfererfassung der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgewiesen. Hier werden alle Arten von Straftaten erfasst, die sich gegen Polizeivollzugsbeamte gerichtet haben sowie deren Opferzahlen.⁷ Die Opferzahlen sind seit dem Jahr 2011 mit 54.843 Polizeivollzugsbeamten als Opfer von Straftaten⁸ auf 62.770 im Jahr 2014⁹ angestiegen.

Für Schleswig-Holstein ergibt sich anhand der vorhandenen Zahlen dagegen durchweg ein Rückgang bei den eingeleiteten Ermittlungsverfahren und Opferzahlen. So ergibt sich beim Widerstand gegen die Staatsgewalt bei einem 10-Jahres-Vergleich (2004–2014), dass die Fallzahlen des Widerstands gegen die Staatsgewalt in Schleswig-Holstein, trotz stetigen Schwankungen, im Jahr 2014 auf dem niedrigsten Stand seit 2004 waren.¹⁰ Zudem sind die Fallzahlen bezüglich des Widerstandes gegen Polizeivollzugsbeamte vom Jahr 2011 auf das Jahr 2014 fast kontinuierlich gesunken. Während für das Jahr 2011 noch 1.036 Fälle¹¹ erfasst wurden, gab es zuletzt 736 Fälle¹². Weniger geworden sind dem Bundeslagebildern des Bundeskriminalsamtes zufolge auch die PolizeivollzugsbeamtInnen, die in Ermittlungsverfahren als Opfer einer Straftat registriert geworden sind. So wurden 2012 noch 2.464 Opfer¹³ erfasst, 2014 nur noch 2.185¹⁴.

2 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 5.

3 BKA, Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/ -beamte - Bundeslagebild 2014, S. 8.

4 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 8.

5 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 8.

6 BKA 2014, a.a.O. (Fn. 3): S. 10.

7 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 9.

8 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 9.

9 BKA 2014, a.a.O. (Fn. 3): S. 15.

10 Landeskriminalamt Schleswig-Holstein, Polizeiliche Kriminalstatistik 2014, S. 128.

11 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 8.

12 BKA 2014, a.a.O. (Fn. 3): S. 10.

13 BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1): S. 12.

14 BKA 2014, a.a.O. (Fn. 3): S. 17.

B. Kein Anlass für ein Modellprojekt

Die aufgeführten Zahlen zeigen, dass die der Drs. 18/3849 zugrunde liegende Annahme, die Aggressivität und Gewaltbereitschaft gegenüber der Polizei habe in den letzten Jahren zugenommen, jedenfalls für Schleswig-Holstein nicht belegt werden kann. Die rückläufigen Zahlen sprechen vielmehr für das Gegenteil.

Unabhängig von der Frage, ob Body-Cams gegen Aggressivität und Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamte überhaupt wirksam sind, besteht daher jedenfalls kein aktueller Anlass, grundrechtsmindernde Maßnahmen wie die Verwendung von Body-Cams in Schleswig-Holstein einzuführen.

Zudem ist Folgendes zu beachten: Der Bundesgesetzgeber hat gerade erst mit dem Ziel, die Gewalt gegen PolizistInnen zu reduzieren, das Strafmaß des § 113 StGB erhöht.¹⁵ Es empfiehlt sich daher, zunächst die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung auf die weitere Entwicklung der Fallzahlen abzuwarten. Auch würde sich eine Auswertung des mit der Drs. 18/3849 verfolgten Modellprojekts bei der nahezu zeitgleichen Einführung der Straferhöhung bei § 113 StGB als äußerst schwierig erweisen. Im Falle eines tatsächlichen, weiteren Rückgangs von Straftaten gegen PolizistInnen wäre dessen Ursache schwer feststellbar.

C. VERFASSUNGSMÄßIGKEIT DES EINSATZES VON BODY-CAMS

I. Grundrechtseingriff

Die Videoaufzeichnung mit Body-Cams greift in das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gemäß Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG ein. Dieses Recht umfasst die Befugnis des/der Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher das Recht, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen.¹⁶ Die Aufzeichnung durch Body-Cams berührt in jedem Fall das Recht am eigenen Bild und zudem – sofern auch Tonaufnahmen angefertigt werden – auch das Recht des Einzelnen am eigenen Wort. Betroffen von dem Grundrechtseingriff sind der/die mit der Polizei in Kontakt tretende Bürger/Bürgerin sowie am Einsatz beteiligte PolizistInnen und Dritte, welche sich im Aufnahmebereich der Kamera befinden.¹⁷

II. Rechtfertigung: Ermächtigungsgrundlage

Als Grundrechtseingriff bedarf der Einsatz von Body-Cams wegen des Vorbehalts des Gesetzes einer Ermächtigungsgrundlage. Eine Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams ist in Schleswig-Holstein nicht vorhanden. In Betracht kommt hier allein § 184 III LVwG, wonach die Polizei „zum Schutz einer Polizeibeamtin oder eines Polizeibeamten oder eines Dritten bei polizeilichen Maßnahmen nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften erforderlichenfalls personenbezogene Daten offen durch Bildaufnahmen und Bild- oder Tonaufzeichnungen anfertigen“ kann. Für die Verwendung von Body-Cams zum Schutz von BürgerInnen vor rechts-

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 17/4143, S. 1.

¹⁶ BVerfGE 65, 1 (42f.); BVerfGE 67, 100 (143).

¹⁷ Kipker/ Gärtner, NJW 2015, 296 (297).

widriger Polizeigewalt ist dies erkennbar keine geeignete Ermächtigungsgrundlage. Mangels hinreichender Bestimmtheit kann § 184 III LVwG aber ebenfalls nicht als Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams zur Eigensicherung herangezogen werden. Zudem verstößt § 184 III LVwG gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Der Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit soll es dem Bürger ermöglichen, dass er sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann und sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und die Gerichte das Verwaltungshandeln rechtlich überprüfen können.¹⁸ Erhöhte Anforderungen gelten bei Rechtsnormen, die zu Grundrechtseingriffen ermächtigen.¹⁹ Bei Videoaufzeichnungen müssen für eine hinreichende Normbestimmtheit und -klarheit aufgaben- und bereichsspezifische Voraussetzungen normiert, hinreichende Maßstäbe für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Videoaufzeichnung aufgezeigt sowie insbesondere die Grenzen der Maßnahme geregelt werden.²⁰

Diesen Anforderungen wird § 184 III LVwG nicht gerecht. Problematisch ist insbesondere, dass die Mittel zur Aufzeichnung nicht näher konkretisiert sind, denn unter § 184 III LVwG ließen sich auch Überwachungsdrohnen oder Ähnliches subsumieren.²¹

Zudem verstößt § 184 III LVwG in mehrfacher Hinsicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Aufgrund der Stellung der Norm im Gefahrenabwehrrecht ist für die Vornahme einer Maßnahme nach § 184 III LVwG (auch wenn dies nicht ausdrücklich in der Norm geregelt ist) eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich. Eine solche Gefahr besteht, wenn im Einzelfall ein Schaden für ein Individualrechtsgut, den Bestand der Rechtsordnung oder den Staat oder seine Einrichtungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit droht. Danach wären Maßnahmen im Sinne des § 184 III LVwG auch zum Schutz vor geringfügigen Straftaten wie insbesondere einer Beleidigung zulässig. Ein präventiver Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zum Schutz vor Beleidigungen dürfte jedoch als unangemessen einzustufen sein. Entsprechendes gilt für die nach § 184 III LVwG zulässigen Tonaufzeichnungen, die wohl ausschließlich dem Zweck der Aufzeichnung von Beleidigungen dienen. Unverhältnismäßig, da nicht mit dem Grundsatz der Datensparsamkeit vereinbar, ist zudem die in § 184 III LVwG vorgesehene Speicherdauer von bis zu 3 Tagen bzw. länger, wenn die Aufnahmen nicht zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung benötigt werden. Angemessen wäre hier wohl – außer in den Fällen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung – allein eine Pflicht zum unverzüglichen Löschen. Denn warum die Daten, obwohl sie nicht der Strafverfolgung dienen, bis zu 3 Tage gespeichert werden sollen, ist nicht ersichtlich.

18 BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690).

19 Schnabel, NVwZ 2010, 1457 (1458).

20 BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691); Siegel, NVwZ 2012, 738 (740).

21 Entsprechend zu § 14 VI HSOg: Kipker/ Gärtner, a.a.O. (Fn. 17): S. 297 sowie Plöse/ Eick, Informationsbrief des RAV 112, S. 51.

III. Rechtfertigung: Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Body-Cams

Der Einsatz von Body-Cams genügt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht, so dass der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht gerechtfertigt ist.

Die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs ist nur dann gewahrt, wenn der Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck verfolgt, zur Zweckerreichung geeignet sowie erforderlich und angemessen ist.

1. Legitimer Zweck

Der Einsatz von Body-Cams – sei es zur Verhinderung von Straftaten gegenüber oder durch PolizistInnen – verfolgt in jedem Fall einen legitimen, da verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Zweck.

2. Geeignetheit

Deutliche Bedenken bestehen jedoch bezüglich der Geeignetheit der Body-Cams zur Erreichung einer der beiden möglichen Zwecke. Weder für die Wirksamkeit der Body-Cams zur Verhinderung von Straftaten gegenüber der Polizei noch zur Wirksamkeit bezüglich des Schutzes der BürgerInnen vor rechtswidriger Polizeigewalt liegen bisher Beweise vor.

a) Wirksamkeit der Body-Cams zur Bekämpfung von Straftaten gegen PolizistInnen

Die Wirksamkeit von Body-Cams zur Bekämpfung von Straftaten gegenüber Polizeivollzugsbeamten ist bisher ungeklärt. Die Rahmenbedingungen, die typischerweise bei Straftaten gegen PolizistInnen bestehen, sprechen tendenziell eher gegen einen straftatenreduzierenden Effekt.

Die Effektivität der Body-Cams im Hinblick auf die Reduzierung von Straftaten gegen Polizeivollzugsbeamten ist bisher nicht nachgewiesen. Insbesondere ist ein Nachweis nicht etwa durch das im Jahr 2013 und 2014 in Frankfurt am Main durchgeführte und in der Drs. 18/3849 erwähnte Modellprojekt „Einsatz mobiler Videoüberwachung“ erfolgt. Das hessische Polizeipräsidium, das das Modellprojekt in seinem Abschlussbericht als erfolgreich verkauft, hat diese Einschätzung insbesondere darauf gestützt, dass die Zahl der Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB) im Testgebiet Alt-Sachsenhausen während des Versuchszeitraums von 40 auf 35 abgesunken ist. Ein Effektivitätsnachweis kann mit diesen Zahlen allerdings nicht erbracht werden. Weder stellt dies eine signifikante Reduzierung der Widerstandshandlungen dar, noch ist die Grundmenge dieser für den Vergleich herangezogenen Grundzahlen ausreichend, um eine eindeutige Aussage über die Effektivität von Body-Cams treffen zu können.²² Hinzu kommt, dass im 2. Testgebiet, dem Revierbereich 1, kein Rückgang der Widerstandshandlungen beobachtet wurde. Die Fallzahlen waren hier gegenüber dem Vorjahr von 26 auf 27 gestiegen. Zahlreiche weitere Gründe bestehen, warum dieses Modellprojekt nicht den Ansprüchen einer wissenschaftlichen und damit aussagekräftigen Evaluation der Wirksamkeit von Body-Cams genügt. Dazu gehört der methodisch nicht korrekte Vergleich der Testgruppe mit

²² Plöse/ Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 46f.

Zahlen aus dem Vorjahr. Denn die Wirkung einer Maßnahme lässt sich nur dadurch verlässlich ermitteln, dass für den Vergleich Kontrollgruppen zeitgleich und an gleichen oder ähnlich strukturierten Orten eingesetzt werden.²³ Weiterer massiver Schwachpunkt des Modellprojekts sind die deutlich zu kurzen Laufzeiten der Untersuchung. Die Body-Cam-Streifen waren innerhalb der einjährigen Testphase in Alt-Sachsenhausen an nur 91 Tagen und in der fünfmonatigen Testphase im 1. Revierbereich von Frankfurt am Main an nur 42 Tagen im Einsatz. Diese Laufzeit ist zu kurz, denn der mit der Einführung neuer Überwachungsmaßnahmen immer verbundene Irritationseffekt fördert Verzerrungen, die statistisch nur durch einen hinreichend langen Erhebungszeitraum ausgeglichen werden können.²⁴ Zudem hat das Polizeipräsidium in seinem Abschlussbericht nicht untersucht, ob die Absenkung der Widerstandshandlungen in Alt-Sachsenhausen durch andere Gründe hervorgerufen worden sein könnte.²⁵ In Betracht kommt hier insbesondere die Tatsache, dass durch den ergänzenden Einsatz der/ des kameraführenden Beamtin/ Beamten häufig die Personenstärke des Teams oder der Streife vergrößert wurde.²⁶ Es ist daher naheliegend, dass sich bereits die erhöhte Anzahl der BeamtInnen am Einsatzort mildernd auf die Gewaltbereitschaft der Betroffenen ausgewirkt hat. Nicht unberücksichtigt bleiben darf zudem, dass laut dem Abschlussbericht zeitgleich mit den Modelleinsätzen die taktisch/kommunikative Aus- und Fortbildung der Beamtinnen und Beamten intensiviert wurde.²⁷

Ob die Body-Cams die Aggressivität gewaltbereiter Personen gegenüber PolizeivollzugsbeamtInnen mildern können, kann daher nur spekulativ beantwortet werden. Dabei sprechen viele Überlegungen dafür, dass die Body-Cams Straftaten gegenüber Polizistinnen und Polizisten nicht zu reduzieren vermögen. Weder eine von den Kameras ausgehende Abschreckungs- noch eine Deeskalationswirkung lassen sich plausibel begründen.

Die den Body-Cams zugeschriebene Abschreckungswirkung wird in der Regel mit der dem Bürger vor Augen geführten Schaffung von Beweismitteln bezüglich einer etwaigen Straftat begründet. Dieses Argument wäre jedoch allenfalls dann stichhaltig, wenn die oder der Handelnde ohne die laufende Polizeikamera davon ausgehen dürfte, bei einer Widerstandshandlung oder einem Angriff auf die Polizistin/ den Polizisten ungeschoren davon zu kommen. Dies ist jedoch kaum vorstellbar. Wer bewusst unmittelbar gegen eine Polizistin oder einen Polizisten eine Straftat verübt, wird wohl eher seine anschließende Strafverfolgung in Kauf nehmen als darauf hoffen, mangels Beweisbarkeit straflos davon zu kommen. Dafür spricht auch die hohe Aufklärungsquote bei Straftaten gegenüber Polizeivollzugsbeamten, die in Schleswig-Holstein bei einem Widerstand gegen eine Polizeivollzugsbeamtin/ einen Polizeivollzugsbeamten zuletzt bei 99,9 % lag.²⁸ Für die Fälle des Widerstandes gegen VollstreckungsbeamtInnen sind zudem Fälle denkbar, in denen die oder der Handelnde sich der Strafbarkeit ihrer/ seiner Handlung womöglich gar nicht bewusst ist. Aber auch in diesen Fällen wird eine offen eingeschaltete Kamera die Handelnde/ den Handelnden wohl kaum zu einer Veränderung ihres/

23 Ebd.

24 Ebd.

25 Arzt, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses der Bürgerschaft der freien Hansestadt Hamburg am 18. November 2014, S. 6.

26 Hessisches Polizeipräsidium, Abschlussbericht über die Erfahrungen des Einsatzes der mobilen Videoüberwachung gemäß § 14 Abs. 6 HSOG i.R.d. Maßnahmen „Alt-Sachsenhausen“ sowie im Bereich des 1. Polizeireviers des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main 2014, S. 5 und 7.

27 Hessisches Polizeipräsidium 2014, a.a.O. (Fn. 26): S. 2.

28 BKA 2014 (Fn. 3): S. 10.

seines Verhaltens bewegen können. Gegen eine Abschreckungswirkung von Body-Cams spricht zudem, dass Straftaten gegen PolizeivollzugsbeamtInnen sehr häufig im Affekt oder durch alkoholisierte (zuletzt bundesweit 59,4 %²⁹ und in Schleswig-Holstein 766 der 1.088 Tatverdächtigen³⁰) oder unter Drogeneinfluss (bundesweit 8,5 %³¹) stehende Personen verübt werden.³² Aufgrund der mangelnden Selbstreflektion und Enthemmtheit dieser Personen ist eine Abschreckungswirkung hier noch weniger zu erwarten.³³

Wie eine Body-Cam eine deeskalierende Wirkung haben soll, ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr könnte die Body-Cam sogar Anspannungen im Polizei-Bürger-Verhältnis begründen, da zu befürchten ist, dass die Kamera vom Bürger als unbegründeter Vorwurf von Gewaltbereitschaft und Kriminalität aufgefasst wird. Allgemein wirkt eine zusätzliche Aufrüstung der BeamtInnen dem Bild einer bürgernahen Polizei entgegen und dürfte eher Eskalationspotential haben als deeskalierend wirken.³⁴ Dies gilt insbesondere für alkoholisierte Personen.³⁵ Für die eskalierende Wirkung spricht auch, dass es im Rahmen des hessischen Modellprojekts in Alt-Sachsenhausen drei Angriffe unmittelbar auf die/ den die Body-Cam tragende/n Beamtin / Beamten gegeben hat. Das ist bemerkenswert, da die TrägerInnen der Body-Cams im Rahmen des Modellprojekts gar nicht im direkten Kontakt mit den BürgerInnen standen, sondern im Normalfall allein für das Filmen zuständig waren.³⁶

b) Nutzen zur Verhinderung rechtswidriger Polizeigewalt

In den USA werden Body-Cams vor allem angewandt, um die Arbeit der PolizistInnen zu kontrollieren und Übergriffe von PolizistInnen auf BürgerInnen zu reduzieren.³⁷

Da es auch in Deutschland immer wieder Fälle rechtswidriger Polizeigewalt gibt,³⁸ stellt sich die Frage, ob die Einführung von Body-Cams bzw. die Durchführung eines Modellprojekts zu diesem Zweck empfehlenswert ist.

Im Ergebnis ist dies bei dem bisherigen Stand der Kenntnis eher zu verneinen. Hinsichtlich der Wirksamkeit der Body-Cams zur Reduzierung rechtswidriger Polizeigewalt gibt es Studien, Untersuchungen und Analysen aus den USA und Großbritannien, die zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Sowohl eine britische als auch eine us-amerikanische Studie haben festgestellt, dass Body-Cams die Anzahl der Beschwerden von BürgerInnen wegen rechtswidrigen Polizei-

29 BKA 2014 (Fn. 3): S. 25.

30 BKA 2014 (Fn. 3): S. 23 und 25.

31 BKA 2014 (Fn. 3): S. 25.

32 BKA 2014 (Fn. 3): S. 23 und 25; Hessisches Polizeipräsidium 2014, a.a.O. (Fn. 26): S. 2.

33 Plöse/ Eick, a.a.O. (Fn. 21): S. 47.

34 Kipker/ Gärtner, a.a.O. (Fn. 17): S. 297; Arzt, a.a.O. (Fn. 25): S. 6.

35 Plöse/ Eick, a.a.O. (Fn. 21): S. 47.

36 Hessisches Polizeipräsidium 2014, a.a.O. (Fn. 26): S. 5.

37 Kipker/ Gärtner, a.a.O. (Fn. 17): S. 296; Arzt, a.a.O. (Fn. 25): S. 3.

38 Vgl. Singelstein, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1/2003; Luczak, Gewalttätige Polizei – Eine Fortsetzungsgeschichte, in: Müller-Heidelberg u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report 2015, S. 33 ff.; Amnesty International, „Nichts zu verbergen“ – Transparenz schützt Menschenrechte: Mehr Verantwortung bei der Polizei, Bericht 2010.

handelns reduzieren.³⁹ Uneinigkeit besteht jedoch darüber, ob dieser Rückgang mit der Reduzierung rechtswidriger Polizeigewalt einhergeht. Während die britische Studie ausdrücklich feststellt, dass mit der Studie kein Beweis dafür erbracht werden konnte, dass Body-Cams das Verhalten der PolizeibeamtInnen ändern,⁴⁰ geht eine vom us-amerikanischen Justizministerium in Auftrag gegebene Untersuchung und Analyse davon aus, dass die Reduzierung der Beschwerden auf dem veränderten Verhalten der PolizeibeamtInnen beruht.⁴¹

Gegen die Annahme, Body-Cams reduzierten rechtswidrige Polizeigewalt, spricht, dass – sofern nicht eine anlasslose Aufzeichnung vorgeschrieben ist – die Entscheidung, wann aufgezeichnet wird und wann nicht, bei der/ dem etwaig rechtswidrig handelnden Polizistin/ Polizisten liegt.

Insgesamt lässt sich damit feststellen, dass die Wirksamkeit von Body-Cams gegen rechtswidrige Übergriffe gegenüber oder seitens der Polizei ungeklärt ist. Die Unklarheiten können jedoch auch nicht durch ein weiteres Modellprojekt ohne wissenschaftliche Evaluation beseitigt werden. Eine wissenschaftliche Evaluation sollte zur Verhinderung der Einführung weiterer möglicherweise nutzloser grundrechtsmindernder Maßnahmen vorrangig in den Bundesländern angestrebt werden, in denen die Body-Cams bereits jetzt Verwendung finden.

3. Erforderlichkeit

Selbstverständlich steht der eingangs dargestellte Rückgang von Übergriffen auf PolizeivollzugsbeamtInnen nicht der Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Übergriffe entgegen. Die weitere Reduzierung solcher Vorfälle ist legitimes Ziel und erstrebenswert.

Jedoch ist zu beachten, dass selbst dann, wenn man die Wirksamkeit der Body-Cams zum Schutz von PolizistInnen vor Gewalt und Widerstand unterstellt, mildere Mittel zur Erreichung dieses Ziels vorhanden sind. Mildere Mittel sind solche, die bei gleicher Eignung weniger eingriffsintensiv sind. Hierzu gehören eine deeskalierende Kommunikation, eine verbesserte Vor- und Nachbereitung von Einsätzen sowie ein erhöhter Einsatz weiblicher Polizisten.

Da die Wirksamkeit der Body-Cams bisher nicht nachgewiesen ist, kann diesen milderen Maßnahmen eine bessere Eignung der Body-Cams zur Verhinderung von Straftaten gegenüber PolizistInnen nicht entgegengehalten werden.

Entsprechendes gilt für die Einführung von Body-Cams zur Bekämpfung rechtswidriger Gewalt durch PolizistInnen. Auch hier gibt es grundrechtsschonendere Maßnahmen, welche der Aufarbeitung und Bekämpfung rechtswidriger Polizeigewalt dienen. Hierzu gehört insbesondere die Institutionalisierung einer/ eines Polizeibeauftragten. Der Einführung dieser Maßnahme muss daher der Vorrang gebühren.

39 College of Policing and the Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC), Police, Camera, Evidence: London's cluster randomised controlled trial of Body Worn Video, S. 17; U.S. Department of Justice, Implementing a Body-Worn Camera Program – Recommendations and Lessons Learned, S. 6.

40 College of Policing and the Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC), a.a.O. (Fn. 39): S. 1.

41 U.S. Department of Justice, a.a.O. (Fn. 39): S. 51.

4. Angemessenheit

Der mit der Verwendung von Body-Cams verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Eingriff zu dem mit der Maßnahme verfolgten Zweck in einem angemessenen Verhältnis steht (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn).

a) Angemessenheit zur Verhinderung von Straftaten seitens des betroffenen Bürgers oder dritter Personen

Selbst wenn man die Wirksamkeit der Body-Cams erneut unterstellt, lässt sich diese Frage mangels konkreter Erkenntnisse zum bisherigen Zeitpunkt kaum beantworten, da diese Beurteilung der Verhältnismäßigkeit auch vom Grad des Nutzens der Body-Cams zur Verhinderung von Straftaten gegenüber PolizistInnen abhängig ist.

Auf einer ersten abstrakten Ebene lassen sich jedoch zunächst die sich gegenüberstehenden Rechtsgüter gegeneinander abwägen, nämlich der mit den Body-Cams verfolgte Zweck, Widerstandshandlungen im Sinne des § 113 StGB sowie Straftaten gegenüber PolizistInnen zu verhindern, mit dem hierdurch beeinträchtigten Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Beteiligten.

Hinsichtlich der Intensität des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist zunächst festzustellen, dass diese jedenfalls nicht unerheblich ist. Die Body-Cams werden stets in sensiblen Situationen eingesetzt, denn die/der von der Body-Cam unmittelbar gefilmte Bürgerin/ Bürger ist aufgrund der für sie/ ihn ungewohnten Situation in der Regel aufgeregt und nicht selten überfordert. Hinzu kommt, dass es der/dem Betroffenen nicht möglich ist, sich der Situation zu entziehen und der Einsatz der Body-Cams aufgrund der möglichen polizeilichen und strafprozessualen Anschlussmaßnahmen stigmatisierende Wirkung haben kann.⁴² Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass regelmäßig auch unbeteiligte Dritte einen Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht erleiden, ohne dafür selbst einen Anlass gegeben zu haben.⁴³

Vor diesem Hintergrund kann der Einsatz von Body-Cams jedenfalls nicht allein zur Erleichterung der polizeilichen Arbeit oder zum Schutz der PolizistInnen vor Beleidigungen angemessen sein. Angemessen erscheint allenfalls ein Einsatz zum Schutz der PolizistInnen vor konkreten Gefahren für Leib und Leben.⁴⁴

Daher ist auch die Anfertigung von Tonaufnahmen als unverhältnismäßig anzusehen, denn dem Schutz von Leib und Leben dienen diese jedenfalls nicht, sondern allenfalls dem Schutz der PolizistInnen vor Beleidigungen.

⁴² Plöse/ Eick, a.a.O. (Fn. 21): S. 49.

⁴³ Kipker/ Gärtner, a.a.O. (Fn. 17): S. 298.

⁴⁴ So auch Plöse/ Eick, a.a.O. (Fn. 21): S. 49 und Kipker/ Gärtner, a.a.O. (Fn. 17): S. 298.

b) Angemessenheit zur Verhinderung rechtswidriger Polizeigewalt

Dient der Body-Cam-Einsatz dem Schutz der BürgerInnen vor rechtswidriger Polizeigewalt, dann ist (die Geeignetheit unterstellt) eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem informationellen Selbstbestimmungsrecht und dem Recht des Bürgers auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 II GG sowie dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz gesetzmäßigen Verwaltungshandelns und effektiven Rechtsschutzes.⁴⁵

Da für den Einsatz der Body-Cams zum Schutz vor rechtswidriger Polizeigewalt mehr Gründe streiten als beim Einsatz zur Verhinderung von Gewalt gegenüber PolizistInnen, erscheint hier der Einsatz der Body-Cams eher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass Body-Cams in diesem Fall wohl hauptsächlich dann zweckmäßig sein können, wenn Aufnahmen entweder situationsgebunden (z.B. stets bei Zwangsmaßnahmen) oder anlasslos angefertigt werden. Andernfalls läge es in der Hand der/ des etwaig rechtswidrig handelnden Polizistin/ Polizisten, ob Aufnahmen angefertigt werden. Durch eine anlasslose oder situationsgebundene Aufzeichnung erhöht sich jedoch auch die Eingriffsintensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Letztendlich kommt es für die Verhältnismäßigkeit beim Einsatz zum Schutz der Rechte der Bürgerinnen und Bürger darauf an, in welchem Umfang die Body-Cam tatsächlich geeignet ist, diesem Zweck zu dienen.

gez. Anja Heinrich
HU-Bundesvorstandsmitglied

45 Plöse/ Eick, a.a.O. (Fn. 22): S. 49.