



**Die Landesbeauftragte für den
Datenschutz Niedersachsen**

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz
Postfach 2 21 • 30002 Hannover

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/4493

ausschließlich per E-Mail
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Bearbeitet von: Herrn Feldschnieders

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
Schreiben vom
06.07.2020

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
LfD 1.12 – 1168/2020

Durchwahl Nr.: 05 11 120
4518

Hannover ,
04.09.2020

Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Änderung polizei- und ordnungsrechtlicher Vorschriften im Landesverwaltungsgesetz (LVwGPORÄndG), LT-Drs. 19/2118;

hier: Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses, Ihr Schreiben mit der Bitte um eine Stellungnahme durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen (LfD)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrter Herr Ausschussgeschäftsführer Dr. Galka,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zunächst möchte ich mich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu beziehen, bedanken.

Der Gesetzentwurf enthält notwendige datenschutzrechtliche Regelungen aufgrund europarechtlicher Vorgaben, die auch aus unserer Sicht sinnvoll sind und unter anderem den Vorgaben des Artikels 63 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (sogenannte JI-Richtlinie) genüge tun.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die seit dem 6. Mai 2018 geltende JI-Richtlinie bislang nicht ausreichend in nationales Recht umgesetzt worden ist. Damit wurden und werden die Daten von schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger derzeit im Bereich der Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung europarechtswidrig verarbeitet.

Durch die erhebliche Erweiterung der polizeilichen Befugnisse führt der Gesetzentwurf naturgemäß auch zu einer Vielzahl zusätzlicher Verarbeitungen sensibler personenbezogener Daten, die insgesamt kritisch zu betrachten sind.

In unserer Stellungnahme haben wir Schwerpunkte gewählt, die sich aus unserer Beschäftigung mit vergleichbaren Rechtsgrundlagen im niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetz ergeben haben beziehungsweise bereits länger in der polizeilichen Praxis des Landes Niedersachsen angewandt werden.

§ 179 Absatz 5 – Aufzeichnung von Notrufen

Eine Rechtsgrundlage für die Aufzeichnung von „Notrufen“ ist im § 38 Absatz 3 des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes verankert:

„Die Polizei sowie Verwaltungsbehörden, soweit diese Aufgaben der Hilfs- und Rettungsdienste wahrnehmen, können fernmündlich an sie gerichtete Hilfeersuchen und Mitteilungen auf einen Tonträger aufnehmen. Die Aufzeichnungen sind spätestens nach einem Monat zu löschen. Dies gilt nicht, wenn die Daten zur Verfolgung einer Straftat oder einer nicht nur geringfügigen Ordnungswidrigkeit oder zur Verhütung einer Straftat von erheblicher Bedeutung erforderlich sind.“

Wir haben in der seinerzeitigen Stellungnahme zum Gesetzentwurf, der die Möglichkeit der Aufzeichnung erstmalig vorsah, eingebracht, dass es aus unserer Sicht sinnvoll ist, auch die Verwaltungsbehörden zur Gefahrenabwehr mit einer Rechtsgrundlage für die Aufzeichnung zu versehen, da das Niedersächsische Rettungsdienstgesetz eine solche Möglichkeit nicht eröffnet.

Im Verlauf der Jahre hat sich gezeigt, dass das Löschgebot mit einem Monat mehr als ausreichend angelegt ist und der Bedarf für ein weiteres Vorhalten nicht gegeben ist. Diesbezüglich wird die Frist zur Löschung mit zwei Monaten für nicht erforderlich erachtet.

Zusätzlich haben wir noch angeregt, eine Rechtsgrundlage für das Aufzeichnen des Funkverkehrs der Polizei und Rettungsdienste zu implementieren, da eine solche in Niedersachsen nicht vorhanden ist. Diesem Argument wurde jedoch bislang nicht gefolgt.

Zu § 184 a – Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte außerhalb von Wohnungen oder auf befriedetem Besitztum

Mit § 184 a soll eine neue Regelung zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen durch die Polizei geschaffen werden. Die Kameras (sogenannte "Bodycams") befinden sich hierbei am Körper des Polizeibeamten. Der Einsatz von Bodycams greift in erheblichem Umfang in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Betroffen sind nicht nur Personen, die in unmittelbarem Kontakt mit dem kameraführenden Polizeibeamten stehen, sondern auch Dritte, die sich zufällig im Aufnahmebereich der Kamera befinden. Bei den mobil geführten Körperkameras kommt im Vergleich zu fest installierten Videoanlagen hinzu, dass der Aufnahmebereich der Kamera deutlich flexibler und eher zufällig ist. Für die Betroffenen ist nicht erkennbar, welchen Raum die Kamera tatsächlich erfasst.

Körperkameras dürfen von der Polizei nach dem vorgeschlagenen Wortlaut bei der Durchführung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr in öffentlich zugänglichen Räumen, in Geschäftsräumen sowie auf befriedetem Besitztum eingesetzt werden. Erfasst werden daher grundsätzlich ausnahmslos alle polizeilichen Maßnahmen, die nach dem Gefahrenabwehrrecht auf der Grundlage des zukünftigen Gefahrenabwehrgesetzes beziehungsweise anderer Rechtsvorschriften zulässig sind. So sind zum Beispiel auch Bild- und Tonaufzeichnungen im Rahmen einer Befragung grundsätzlich möglich. Schutzziel der Norm ist es jedoch, gewalttätige Übergriffe insbesondere auf Polizeibeamte zu verhindern. Aus diesem Grund sollte die Möglichkeit des Einsatzes der Bodycam näher in die Richtung einer konkreten Gefahr gerückt werden.

Neben Bild- sollen auch Tonaufzeichnungen angefertigt werden dürfen, wenn dies nach Umständen zum Schutz von Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamten oder von Dritten gegen eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit erforderlich ist. Wie bei der Videoüberwachung wird auch bei Körperkameras angenommen, dass der Einsatz dieser Technik die Betroffenen davon abhält, Straftaten zu begehen (präventive Wirkung). Tonaufnahmen stellen einen zusätzlichen Grundrechtseingriff in das Recht am gesprochenen Wort dar. Ob neben der Bild- auch die Möglichkeit der Tonaufzeichnung einen abschreckenden Effekt gegenüber dem potentiellen Angreifer hat, ist mehr als fraglich. Lediglich bei Beleidigungsdelikten könnte das Mittel der Tonaufzeichnung präventiv wirken. Diese sind jedoch gerade nicht vom Schutzzweck der Norm umfasst, denn Anlasstaten sind ausschließlich Körperverletzungs- oder Tötungsdelikte. Ton- neben Bildaufzeichnungen sind damit nicht geeignet und erforderlich, um den mit der Norm verfolgten Zweck zu erreichen. Auch für den weiteren Zweck der Strafverfolgung sind Bildaufnahmen als Beweismittel ausreichend, um die von der Norm erfassten Delikte zu sanktionieren.

Nach § 184 a Absatz 1 Satz 2 ist die Verwendung von Bodycams kenntlich zu machen. Damit soll es sich beim Einsatz von Körperkameras um eine offen durchgeführte Maßnahme handeln, die präventiv wirkt und das Polizeivollzugspersonal so vor körperlichen Angriffen schützt. Daher ist es unverzichtbar, dass die Maßnahme beziehungsweise die Aufzeichnung – wie es der Gesetzentwurf vorsieht – offen durchgeführt wird. Um den präventiven Effekt einer Körperkamera am wirkungsvollsten erzielen zu können, reicht jedoch eine bloße Erkennbarkeit der Maßnahme für den Betroffenen nicht aus (zum Beispiel durch das Anlegen einer Warnweste "Videodokumentation"). Es sollte vielmehr die Pflicht der Polizeibeamtin oder des Polizeibeamten normiert werden, vor dem Einschalten der Kamera die direkt betroffene Person über die Art und den Umfang des Einsatzes der Kamera mündlich zu informieren. Dies trägt insgesamt zur Transparenz der Maßnahme bei. Auch ist zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebung der Polizeivollzugsbeamte die Pflicht hat, die betroffene Person über ihre datenschutzrechtlichen Rechte zu informieren. Neben der Pflicht zur Kenntlichmachung sollte daher in Satz 2 auch auf diese Transparenzpflicht verwiesen werden.

Belastbare wissenschaftliche Untersuchungen zum Einsatz von Körperkameras und zur Frage, ob diese tatsächlich eine präventive Wirkung entfalten und damit das Polizeivollzugspersonal wirksam vor körperlichen Übergriffen schützen können, liegen derzeit nicht vor. Die Ergebnisse des Pilotversuchs in Hessen deuten allenfalls auf einen deeskalierenden Trend hin¹. Ferner bestehen erhebliche Zweifel an der wissenschaftlichen Methodik und Objektivität des hessischen Pilotversuchs². Auch besteht durchaus die Möglichkeit, dass der Einsatz von Körperkameras gerade nicht deeskalierend wirkt, sondern die Konfliktsituation hierdurch noch angeheizt wird, weil sich der betroffene Bürger aus seiner Sicht permanent dem unbegründeten Vorwurf von Gewaltbereitschaft und Kriminalität ausgesetzt sieht.

Fundierte Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Maßnahme sind in jedem Fall unerlässlich, denn nur dann lässt sich der mit dem Einsatz von Körperkameras verbundene Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen. Daher wird angeregt, die Norm zeitlich zu befristen und die Maßnahme mit in eine Evaluierungsklausel des Gesetzentwurfs aufzunehmen.

Mit der neuen Regelung des § 184 a Absatz 3 soll eine Rechtsgrundlage für die sogenannte Pre-Recording-Funktion beim Einsatz von Bodycams geschaffen werden. Schaltet der Polizeibeamte die Kamera an, so wird nicht erst ab diesem Zeitpunkt das Bildmaterial gespeichert, sondern die Bildspeicherung umfasst einen weiteren Zeitraum von bis zu einer Minute, der unmittelbar vor dem Einschaltzeitpunkt liegt.

¹ Stoklas, ZD-Aktuell 2014, 04388.

² Zander, Body-Cams im Polizeieinsatz, Seite 52 f.

Problematisch ist hierbei, dass die Betroffenen über diese Maßnahme erst in Kenntnis gesetzt werden, wenn die Kamera eingeschaltet ist. Die diesem Zeitpunkt vorgelagerte Datenerhebung und -speicherung auf der Grundlage des § 184 a Absatz 3 erfolgt ohne Kenntnis der betroffenen Person und somit verdeckt. Ferner werden durch die Pre-Recording-Funktion fortlaufend Daten von Personen erhoben und gespeichert, die polizeilich überhaupt nicht in Erscheinung treten.

Werden Daten bei der betroffenen Person ohne deren Kenntnis erhoben, treffen den Gesetzgeber im Vergleich zu offen durchgeführten Maßnahmen größere Anforderungen hinsichtlich der Formulierung der Bestimmtheit der Eingriffsnorm. Es bleibt aber nach dem Gesetzeswortlaut völlig offen, wann und unter welchen Voraussetzungen die Polizei von der Pre-Recording-Funktion Gebrauch machen darf.

Die Tatsache, dass die Aufnahmezeit in Niedersachsen 30 Sekunden beträgt und die Bildsequenzen fortlaufend überschrieben und damit gelöscht werden, lässt die Qualität der Maßnahme als Grundrechtseingriff nicht entfallen. Nicht geteilt wird allerdings die oftmals vorhandene Einschätzung, dass es sich nur um "flüchtige" und "oberflächige" Grundrechtseingriffe handelt. Die 30-Sekunden-Sequenzen können Daten von zahlreichen Personen erfassen, die keine Veranlassung für eine polizeiliche Maßnahme gegeben haben. Die Streubreite der Eingriffsnorm ist daher vergleichsweise groß. Hinzu kommt, dass die Datenerhebung und Datenspeicherung für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist im Gegensatz zu einem offenen Einsatz der Bodycam nach der Vorschrift.

Die in Ihrem Gesetzentwurf vorgesehene Pre-Recording-Zeit von bis zu einer Minute ist aus unserer Sicht eindeutig zu hoch angesetzt. Entsprechende Widerstandshandlungen und Körperverletzungsdelikte zum Nachteil der eingesetzten Polizeibeamten entstehen kurzfristig und in einer engen Zeitspanne vor dem Aufnehmen, so dass eine Pre-Recording-Zeit von 30 Sekunden grundsätzlich ausreichend erscheint, um das Entstehen der Situation zu manifestieren.

Im Ergebnis ist daher die Regelung des § 184 a wegen Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz nach hiesiger Bewertung verfassungswidrig.

§ 201 b – Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Als neue Befugnis für die Polizei soll das Instrument der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in das Gefahrenabwehrrecht eingefügt werden. Ziel der sogenannten elektronischen Fußfessel ist es, potentielle Straftäter davon abzuhalten, unter anderem terroristische beziehungsweise organisierte Gewaltstraftaten zu begehen. Damit soll die Fußfessel primär der Verhütung von Straftaten dienen.

Mit Hilfe der elektronischen Fußfessel können in erheblichem Umfang zahlreiche Informationen über die betroffene Person gewonnen werden (soziale Kontakte sowie persönliche Beziehungen zu bestimmten Personen, Möglichkeit der Erstellung eines detaillierten Bewegungsprofils). Die Maßnahme greift daher besonders tief in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen und damit in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 GG ein. Werden neben der elektronischen Fußfessel weitere Maßnahmen angeordnet, die ebenfalls tief in die Privatsphäre eindringen, wie zum Beispiel eine Wohnraum- und Telekommunikationsüberwachung sowie eine Online-Durchsuchung, so drängt sich die Frage nach einer "Gesamtrechnung aller staatlicher Maßnahmen" auf. Diese darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht dazu führen, dass "nahezu lückenlos alle Bewegungen und Lebensäußerungen des Betroffenen registriert werden und zur Grundlage für ein Persönlichkeitsprofil werden können". Hierzu schweigt die Gesetzgebung, obwohl sich die Frage der "Gesamt-

rechnung" an dieser Stelle geradezu aufdrängt, denn die Möglichkeiten der polizeilichen Überwachungsmaßnahmen bei Gefährden werden mit dem Gesetzentwurf erheblich erweitert.

Speziell bei der Maßnahme nach § 201 b stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die elektronische Fußfessel überhaupt ein wirksames und damit geeignetes Mittel sein kann, um Straftaten effektiv zu verhüten. Als Gefährder eingestufte Personen müssten sich davon abhalten lassen, terroristische Straftaten beziehungsweise schwere organisierte Gewaltstraftaten zu begehen, wenn diese eine elektronische Fußfessel tragen. Dies darf aus den folgenden Gründen bezweifelt werden:

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung ist seit 2011 ein bereits bekanntes Mittel im Strafvollzug. Sie kann als Weisung im Rahmen einer Führungsaufsicht nach § 68 b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 StGB angeordnet werden. Eine wissenschaftliche Studie der Universität Tübingen aus dem Jahr 2015³ belegt, dass die elektronische Überwachung nicht den erhofften Erfolg gebracht hat: „Insgesamt sind sich alle Akteure einig, dass eine Aufenthaltsüberwachung die Begehung neuer Straftaten letztlich nicht verhindern kann.“ Ebenfalls eindrucksvoller wie tragischer Beleg für die Nichtwirksamkeit, entschlossene Gefährder mittels einer elektronischen Fußfessel von Straftaten abzuhalten, ist der Mordanschlag auf einen Priester im Juli 2016 im französischen Ort Saint-Étienne-du-Rouvray. Einer der Attentäter trug beim Anschlag eine elektronische Fußfessel.

Im Ergebnis lässt sich damit festhalten, dass aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen mit terroristischen Anschlägen die Maßnahme der elektronischen Fußfessel ein untaugliches Instrument ist, um im Sinne der Gefahrenabwehr Straftaten wirksam verhindern zu können. Daher wird aus Sicht des Datenschutzes die ersatzlose Streichung des § 201 b im Gesetzentwurf empfohlen.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 201 b sind so formuliert, dass bereits bei „der Annahme bestimmter Tatsachen“ die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Betracht kommt. Die Verlagerung der Eingriffsschwelle in das Vorfeld der konkreten Gefahr ist aus unserer Sicht abzulehnen.

Für weitere Fragen stehe ich Ihnen natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Bölsing

³ Bräuchle/Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, Tübingen 2015; Seite 12.

