

STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR ÄNDERUNG POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHTLICHER VORSCHRIFTEN IM LANDESV ERWALTUNGSGESETZ (LVWGPORÄNDG), DRUCKSACHE 19/2118

Dr. Maria Scharlau, Völkerrechtsexpertin für Amnesty International

Berlin, 03.11.2020

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/4774

INHALTSVERZEICHNIS

A. ZUSAMMENFASSUNG	2
B. GRUNDSÄTZLICHE MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN	3
I. UNBESTIMTHEIT DER MAßGEBLICHEN EINGRIFFSVORAUSSETZUNGEN	3
II. EINGRIFFE IN DEN KAUSALVERLAUF STATT REINE GEFÄHRERFORSCHUNGS-MAßNAHMEN	5
C. MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN IN BEZUG AUF EINZELNE MAßNAHMEN	5
I. MELDEAUFLAGEN, AUFENTHALTSVORGABEN, ELEKTRONISCHE FUßFESSELN, §§ 201, 201b LVWG-E	5
II. ANLASSLOSE IDENTITÄTSFESTSTELLUNG ZUR BEKÄMPFUNG GRENZÜBERSCHREITENDER KRIMINALITÄT, § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVWG-E	10
III. EINFÜHRUNG VON BODYCAMs, § 184a LVWG-E	12
IV. EINFÜHRUNG VON ELEKTROIMPULSGERÄTEN ALS „WAFFE“, § 251 Abs. 4 LVWG-E	15
D. NOTWENDIGE MAßNAHMEN FÜR MEHR TRANSPARENZ UND RECHTSSTAATLICHKEIT	17



A. ZUSAMMENFASSUNG

Aus Sicht von Amnesty International verletzt der Änderungsentwurf für die Schleswig-Holsteinischen polizei- und ordnungsrechtlichen Bestimmungen (LVwGPORÄndG) an einigen Stellen menschenrechtliche Standards. Amnesty erkennt die Herausforderung für staatliche Behörden an, den in Deutschland lebenden Menschen ein größtmögliches Maß an Freiheit zu garantieren und gleichzeitig effektiv Gefahren von der Bevölkerung abzuwenden. Amnesty fordert die Landesregierung Schleswig-Holsteins aber dazu auf, Regelungen mit Augenmaß zu treffen, die die Freiheit der Menschen nur beschneiden, wo dies absolut notwendig ist, und die im Einklang mit Menschenrechten stehen.

Menschenrechtliche Bedenken bestehen insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten:

- **Unbestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen für präventiv-polizeiliche Befugnisse:** Nach dem Gesetzentwurf sollen bestimmte polizeiliche Maßnahmen künftig bereits im Gefahrenvorfeld gegen „Gefährder_innen“ möglich sein. Die gesetzlichen Definitionen sind hier jedoch viel zu vage und genügen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtssicherheit.
- **Eingriffe in den Kausalverlauf, statt reine Gefahrenforschungmaßnahmen:** Die vorgesehenen Maßnahmen im Gefahrenvorfeld dienen nicht nur der weiteren Aufklärung des Sachverhalts. Sie greifen vielmehr – entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – direkt in den Kausalverlauf ein und ermöglichen weitgehende menschenrechtliche Eingriffe im Vorfeld von Gefahren.
- **Der Einsatz von Bodycams (körpernah getragenen Kameras) durch Polizist_innen stellt einen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung dar, der verhältnismäßig sein muss.** Der Gesetzesentwurf wahrt die Verhältnismäßigkeit nicht, da Höchstspeicherfristen fehlen. Darüber hinaus fehlen eindeutige wissenschaftliche Belege zur Wirksamkeit von Bodycams.
- **Die Befugnis zu Identitätskontrollen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität ist sachlich und örtlich zu unbestimmt und steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie birgt außerdem die Gefahr diskriminierender Polizeikontrollen (Racial Profiling).**
- **Aus Sicht von Amnesty International sollte keine allgemeine Bewaffnung der Streifenpolizei mit Distanzlektroimpulsgeräten (DEIG) ermöglicht werden,** da die Gefährlichkeit von DEIG unterschätzt wird. Darüber hinaus birgt der Einsatz ein hohes Missbrauchsrisiko.

Amnesty International nimmt aus zeitlichen Gründen nur zu ausgewählten Regelungen des Gesetzentwurfs Stellung.¹ Dies bedeutet nicht, dass Amnesty bezüglich aller anderen Regelungen keine menschenrechtlichen Bedenken hat.

Darüber hinaus bittet Amnesty um die Kenntnisnahme folgender Berichte und Stellungnahmen:

¹ Gesetzentwurf zum Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz vom 08.05.2018, <http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen%5F18%5F02500/00501-01000/18-00850.pdf>.



- Amnesty International, Täter Unbekannt, Bericht zu rechtswidriger Polizeigewalt, 2010²
- Amnesty International, Positionspapier zu Racial Profiling, 2014³
- Amnesty International, Leben in Unsicherheit, Bericht zu Hate Crime, 2016⁴
- Amnesty International, Dangerously Disproportionate, Bericht zu Antiterror-Gesetzen aus vierzehn EU-Staaten, 2017⁵
- Amnesty International, Positionspapier zur polizeilichen Kennzeichnungspflicht, 2018⁶
- Amnesty International, Positionspapier zu unabhängigen Untersuchungsmechanismen, 2018⁷
- Amnesty International, Stellungnahme zu Strategien gegen Rassismus, 2018⁸

B. GRUNDSÄTZLICHE MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN

RECHTSSICHERHEIT: „GEFÄHRDER“-DEFINITION ALS UNBESTIMMTE EINGRIFFSSCHWELLE

Ein wichtiger Teil des Rechtsstaatsgebots (Art. 6 EMRK, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG), Art. 103 GG) ist die Garantie von Rechtssicherheit und **ausreichender Bestimmtheit von Rechtsvorschriften**. Jeder Mensch muss wissen (können), durch welches Verhalten er sich strafbar macht bzw. polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auslösen kann.⁹ Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert in ständiger Rechtsprechung, dass polizeiliche Befugnisse so klar formuliert sein müssen, dass Menschen ihr Verhalten darauf anpassen können.¹⁰

I. UNBESTIMMTHEIT DER MAßGEBLICHEN EINGRIFFSVORAUSSETZUNGEN

Einige der im LVwGPORÄndG vorgesehenen **polizeilichen Maßnahmen sollen künftig bereits im Gefahrenvorfeld angeordnet werden** können, also bevor eine Gefahr im rechtlichen Sinne vorliegt. Zu diesem Zweck führt der Gesetzentwurf die „Gefährder_innen“-Definition ein, wie sie im 2017 überarbeiteten Bundeskriminalamtsgesetz (z.B. in § 45 Abs. 1 BKAG) geregelt wurde. Das LVwGPORÄndG stellt damit wie das BKA-Gesetz zum einen auf „Tatsachen“ ab, „die die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb

² <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Bericht-Polizei-Polizeigewalt-Verantwortung-Deutschland-2010.pdf>.

³ <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-06/Amnesty-Positionspapier-zu-Racial-Profiling-September2014.pdf>.

⁴ <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2017-05/Amnesty-Bericht-Rassistische-Gewalt-in-Deutschland-Juni2016.pdf>.

⁵ Der Amnesty International Bericht „Dangerously Disproportionate“ aus dem Januar 2017 ist abrufbar in englischer Sprache unter <https://www.amnesty.org/en/documents/euro15342/2017/en/>.

⁶ https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-positionspapier-zur-kennzeichnungspflicht-fuer#_ftn22.

⁷ <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-unabhaengige%20Untersuchungsmechanismen-21.11.2018.pdf>.

⁸ <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-stellungnahme-zu-strategien-gegen-rassismus>.

⁹ Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 83.

¹⁰ EGMR, Urteil vom 15.05.2012, Colon v. The Netherlands, Application no.49458/06, Rn. 72,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-111347%22%5D%7D>; s. auch: *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, Urteil vom

12.01.2010, Application no. 4158/05, Rn. 76,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22860909%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-96585%22%5D%7D>.



eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird“. Zum anderen wird das „individuelle Verhalten einer Person“ herangezogen, das die Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums terroristische Straftaten begeht.¹¹

In Anbetracht der Tatsache, dass die Anordnung präventiv-polizeilicher Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr regelmäßig auf einer (subjektiven) Prognoseentscheidung einzelner Polizeibeamt_innen beruht, ergeben sich ob der Unbestimmtheit dieser Voraussetzungen für Maßnahmen gegen „Gefährder_innen“ erhebliche menschenrechtliche Bedenken.

Die nun im LVwGPORÄndG eingebrachten Eingriffsvoraussetzungen, die wortgleich denen des BKA-Gesetzes entsprechen, wurden aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016¹² zum alten BKA-Gesetz übernommen. **Das Bundesverfassungsgericht hatte dort ausgeführt, dass der Gesetzgeber auch bereits vor dem Eintreten konkreter Gefahren Maßnahmen zur Straftatverhütung ergreifen und die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduzieren kann.**¹³ Statt einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit **genüge es, wenn bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssten dafür (...) den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen.**¹⁴ Die wortwörtliche Übernahme der Ausführungen in den Gesetzestext des BKA-Gesetzes und nun in den des LVwGPORÄndG verkennt allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht keine Tatbestandsvoraussetzungen, sondern nur grundsätzliche Eckpunkte formuliert.¹⁵ Mehrere Bestandteile der Definition der nun maßgebenden Eingriffsschwellen sind sehr unbestimmt: Welcher Zeitraum ist „absehbar“? Welche Art von Tatsachen muss vorliegen für die Annahme, dass in absehbarer Zeit eine Straftat begangen wird?

Das Bundesverfassungsgericht nennt in seinem Urteil zum BKA-Gesetz **als mögliches gefahrbe gründendes „individuelles Verhalten“ die Einreise einer Person aus einem Terror-Ausbildungslager nach Deutschland.**¹⁶ Es wird also deutlich, dass das Gericht ein Verhalten vor Augen hatte, das eindeutige, konkrete und gewichtige Anhaltspunkte für die zukünftige Begehung von terroristischen Straftaten liefert.

Im Zusammenhang mit den oben genannten Eingriffsvoraussetzungen („Gefährder_innen“-Definition) wurden im Entwurf des LVwGPORÄndG **keine weiteren Hinweise für „Anhaltspunkte“ hinsichtlich der Einstufung von Gefahren ausgeführt.** Regelbeispiele fehlen in den §§ 201 Abs. 2, Abs. 3, 201b LVwG- E ganz. Sie wären unbedingt notwendig, um der Polizei eine Richtlinie vorzugeben, auf welches Verhalten und welche Anhaltspunkte sie sich berufen kann. Ansonsten entsteht die Gefahr, dass die Kriterien von einzelnen Polizist_innen unterschiedlich ausgelegt werden und ein jedes an sich nicht rechtswidrige Verhalten – zum Beispiel der Besuch eines bestimmten Vereinsheims oder einer bestimmten Versammlung – zur Grundlage für schwerwiegende Grundrechtseingriffe werden kann.

¹¹ Der Gesetzentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes in Nordrhein-Westfalen (PolG-E NRW) sowie das überarbeitete Bayerische Polizeiaufgabengesetz führen die „Gefährder_innen“-Voraussetzungen unter dem Begriff der „drohenden Gefahr“ als neue polizeirechtliche Kategorie ein.

¹² BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/lrs20160420_1bvrog96609.html.

¹³ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/lrs20160420_1bvrog96609.html, Rn. 112.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/lrs20160420_1bvrog96609.html, Rn. 112.

¹⁵ Vgl. Dr. Nikolaos Gazeas, schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Landesregierung NRW LT-Drs. 17/2351, S. 11 f.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/lrs20160420_1bvrog96609.html, Rn. 112.



II. EINGRIFFE IN DEN KAUSALVERLAUF STATT REINE GEFÄHRERFORSCHUNGS-MAßNAHMEN

Obwohl die Gesetzesbegründung mehrfach betont, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz als Maßstab für das LVwGPORÄndG genutzt wurde, widerspricht der Gesetzentwurf an mehreren Stellen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Das Bundesverfassungsgericht äußert sich im Urteil zum BKA-Gesetz nur zu Überwachungsmaßnahmen als polizeiliches Werkzeug, das bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr angewendet werden kann.

Überwachungsmaßnahmen dienen letztlich der weiteren Sachverhalts-Erforschung, um eine mögliche Gefahrenlage besser einschätzen zu können. Hier spricht das Gericht dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu, Maßnahmen bereits vor Entstehen einer konkreten Gefahr zuzulassen, damit die Polizei ein umfassenderes Bild des Sachverhalts erhält. **Der Gesetzentwurf des LVwGPORÄndG beschränkt sich jedoch nicht darauf, Gefährerforschungsmaßnahmen bereits für „Gefährder_innen“ zuzulassen.** Vielmehr ermöglichen §§ 201, 201b LVwG-E die Anordnung von Meldeauflagen, Aufenthaltsverboten sowie von elektronischen Fußfesseln. Diese Maßnahmen greifen direkt in den weiteren Kausalverlauf ein und beschränken die Handlungsfreiheit der Betroffenen unmittelbar. Auf Maßnahmen dieser Art hatte das Bundesverfassungsgericht seine Ausführungen zum Gefahrenvorfeld nicht bezogen.

C. MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN IN BEZUG AUF EINZELNE MAßNAHMEN

I. MELDEAUFLAGEN, AUFENTHALTSVORGABEN, ELEKTRONISCHE FUßFESSELN, §§ 201, 201B LVwG-E

Mit den §§ 201, 201b LVwG-E soll es zukünftig möglich sein, **Meldeauflagen, Aufenthaltsvorgaben und Fußfesseln anzuordnen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Personen in absehbarer Zeit Straftaten bestimmter Kategorien begehen.** Zur Durchsetzung dieser Maßnahmen darf nach § 204 Abs. 1 Nr. 6 LVwG-E eine Ingewahrsamnahme angeordnet werden, für die keine Höchstdauer festgelegt wird.

EINGRIFF IN DIE FORTBEWEGUNGSFREIHEIT UND PRIVATSPHÄRE

Die Maßnahmen nach §§ 201 Abs. 2, Abs. 3, Abs. 6, 201b LVwG-E sind unterschiedlich eingriffsintensiv.

Die Anordnung von Meldeauflagen, Aufenthaltsgeboten, -verboten oder einer elektronischen Fußfessel stellt einen **Eingriff in das Menschenrecht auf Fortbewegungsfreiheit nach Art. 2 ZP 4 EMRK, Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG – und in die Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG – dar.** Darüber hinaus greifen diese Maßnahmen auch in das Recht auf den Schutz des Privatlebens nach Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 8 EMRK ein.

Zur Meldeauflage (§ 201 Abs. 6 LVwG-E)



Durch **Meldeauflagen** werden betroffene Personen in ihrer Fortbewegungsfreiheit eingeschränkt. Die Meldeauflage nach § 201 Abs. 6 LVwG-E ermöglicht die behördliche Anordnung, nach bestimmten Maßgaben unter Vorlage eines gültigen Personaldokuments bei einer Polizeistelle vorstellig zu werden.

Weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung finden sich dabei **Angaben zum zulässigen Umfang** einer Meldeauflage nach § 201 Abs. 6 LVwG-E. Darüber hinaus **fehlt eine Maßgabe, wonach die private Lebensführung berücksichtigt werden muss und unverhältnismäßige Einschränkungen zu vermeiden sind**. Die **Dauer der Anordnung einer Meldeauflage ist zwar auf einen Monat begrenzt, gemäß § 201 Abs. 6 S. 4 LVwG-E kann die Anordnung dann jedoch für einen weiteren Monat verlängert werden** – ohne dass die Zahl der Verlängerungsanordnungen begrenzt wäre.

§ 201 Abs. 6 LVwG-E enthält auch **keine Regelung, die sicherstellt, dass durch Meldeauflagen nicht die Wahrnehmung von grundrechtlichen Freiheiten verhindert wird**. So könnten Adressat_innen von Meldeauflagen gezielt oder auch de facto daran gehindert werden, an Versammlungen oder an Treffen im Rahmen einer Vereinigung teilzunehmen.

All diese Eingrenzungen fehlen hier, insofern ist dem Bestimmtheitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht genüge getan.

Zu Aufenthaltsgeboten und -verboten (§ 201 Abs. 2, Abs. 3 LVwG-E):

Aufenthaltsanordnungen können ganz massive Einschränkungen für die Lebensführung bedeuten. Je nach Zuschnitt der Auflagen werden zentrale Bestandteile der privaten Lebensführung (Berufsausübung, Reisen, Familienleben, Teilhabe an politischen Aktivitäten) erschwert: Jemand, der auf Arbeitssuche ist, kann womöglich nicht zum Vorstellungsgespräch. Menschen, die eine medizinische Spezialbehandlung brauchen, können ebenso empfindlich getroffen werden wie jemand, dessen Kinder in einem anderen Teil Deutschlands leben. Mangels Pflichtverteidigung sind die Betroffenen hier auch nicht automatisch rechtlich beraten. **Dies bedeutet, dass ein sehr starker Grundrechtseingriff in Fällen zulässig ist, in denen eine noch nicht konkretisierte, sondern lediglich eine zukünftige und nur potentiell auftretende Gefahr vorliegt.**²⁷

Zwar wird in der Gesetzesbegründung (S. 110) ausgeführt, dass es für die Adressat_innen „möglich sein (muss), wichtige berechnete Interessen, wie zum Beispiel auch Arztbesuche, Termine bei sozialen Einrichtungen oder Behörden wahrzunehmen.“ **Jedoch finden sich derartige Erwägungen zum Schutz berechtigter Interessen an keiner Stelle im Gesetz.** Selbst die Regelungen zu Weisungen an verurteilte Straftäter_innen in § 68b Abs. 3 StGB enthalten eine entsprechende Maßgabe. Die private Lebensführung einer Person, die noch nicht einmal einer Straftat verdächtig ist, ist mindestens ebenso schutzwürdig – was auch gesetzlich festgehalten werden sollte.

Wenn gegen eine Person nach § 201 Abs. 3 LVwG-E angeordnet wird, sich nicht von einem bestimmten Ort zu entfernen, kann in einer solchen **Aufenthaltsvorgabe** bei einem entsprechend engen Aufenthaltsbereich sogar eine freiheitsentziehende Maßnahme und nicht nur eine Einschränkung der Fortbewegungsfreiheit

²⁷ Vgl. Amnesty-Bericht „Upturned lives“, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en/>, S. 19ff.



liegen.¹⁸ Bei **Aufenthaltsverboten** nach § 201 Abs. 2 LVwG-E wird dagegen meist ein Eingriff in die Freizügigkeit der Person nach Art. 11 Abs. 1 GG vorliegen.

Zur Fußfessel (§ 201b LVwG-E):

Durch Mittel der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (sogenannte **Fußfesseln**) kann der Aufenthaltsort einer Person lückenlos kontrolliert werden, was Rückschlüsse auf die persönliche Lebensgestaltung zulässt und damit einen besonders schweren **Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Person** darstellt.¹⁹ Darüber hinaus ist auch der Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG betroffen, denn mithilfe der Fußfessel kann der konkrete Standort einer Person innerhalb der Wohnung bestimmt werden.

Hinzu kommt, **dass sich die per Fußfessel elektronisch überwachten Personen täglich mindestens zwei Stunden an einer Steckdose aufhalten müssen, um den Akku aufzuladen**,²⁰ wodurch sie zusätzlich in ihrer Lebensführung, z.B. in ihrer Berufsausübung einschränkt werden können. Die Anordnung einer elektronischen Fußfessel **nach § 201b LVwG-E ist zur Abwehr von terroristischen Straftaten zulässig**.

Insgesamt stellt § 201b LVwG-E für die Anordnung einer Fußfessel zu geringe Anforderungen. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die Regelung mit der Anordnung einer Fußfessel für verurteilte Straftäter_innen nach § 68b StGB vergleicht.

Das Strafgesetzbuch sieht in § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. § 68 Abs. 1 die Möglichkeit eines Aufenthaltsgebots für verurteilte Straftäter_innen vor, von denen die Gefahr ausgeht, dass sie in Zukunft weitere Straftaten verüben werden. Für die Weisungen nach dem StGB liegen also **konkrete Erfahrungen und Erkenntnisse über die Betroffenen** aus einem Strafprozess zugrunde. Hinzu kommt, dass das Gericht bei der Anordnung der Maßregeln nach § 68b StGB für verurteilte Straftäter_innen die schwierige Gefährlichkeitsprognose häufig unter Hinzuziehung von Sachverständigen vornimmt.²¹

Im Fall von § 201b LVwG-E sollen Polizist_innen diese komplexe und folgenreiche Prognose treffen. Anders als bei der Anordnung der Fußfessel oder einer Aufenthaltsanordnung für verurteilte Straftäter_innen **hat die betroffene Person, gegen die nach dem LVwG-E vorgegangen wird, noch keine Straftat verübt**, die ein starkes Indiz für eine anhaltende Gefährlichkeit sein könnte. Die Polizeibeamt_innen müssen also ohne derartige eindeutige Indizien eine komplexe Gefahrenprognose machen – für die sie weder ausgebildet noch geschult werden.

In der Gesamtschau besteht das Risiko, dass Personen durch die Maßnahmen nach § 201b LVwG-E de facto bestraft werden, bevor sie sich in einer strafrechtlich relevanten Weise verhalten haben.²² Diese Bestrafungswirkung untergräbt die rechtsstaatlich verankerte Unschuldsvermutung (Art. 6 EMRK, Art. 20

¹⁸ Vgl. Prof. Dr. Clemens Arzt, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Landtags NRW am 7. Juni 2018 zum Gesetzentwurf der Landesregierung 17/2351, S. 18.

¹⁹ Vgl. Prof. Dr. Clemens Arzt, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Landtags NRW am 7. Juni 2018 zum Gesetzentwurf der Landesregierung 17/2351 (Stellungnahme 17/652), S. 20; Stellungnahme der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW zum Gesetzentwurf des Landesregierung 17/2351 (Stellungnahme 17/645), S. 15.

²⁰ FAZ, „Ein virtuelles Gefängnis“, Artikel vom 01.06.2016, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/elektronische-fussfesseln-ein-virtuelles-gefaengnis-14207076.html?printPagedArticle=true#pageIndex_o.

²¹ Vgl. auch Fischer, StGB-Kommentar, 64. Auflage 2017, Vor § 61, Rn. 3.

²² Amnesty International: „Dangerously Disproportionate“; Bericht von Januar 2017, S. 47f.; abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/documents/euro15342/2017/en/>.



Abs. 3 GG). Darüber hinaus können die Maßnahmen – soweit sie für die Öffentlichkeit erkennbar sind – eine stigmatisierende Wirkung haben, weil sie den Anschein erwecken, dass es sich bei der Person um eine_n verurteilte_n Straftäter_in handelt.

Dass gegen die Betroffenen – trotz strafähnlicher Wirkung – kein Strafverfahren läuft, bedeutet zudem, dass ihnen keine strafprozessualen Rechte und Möglichkeiten nach Art. 6 EMRK zukommen. Wer eine Anordnung über eine Fußfessel erhält, ist beispielsweise nicht automatisch anwaltlich vertreten, wie im Strafprozess.

VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Jeder Grundrechtseingriff muss verhältnismäßig sein: das heißt, er muss geeignet sein, das legitime Ziel zu erreichen, er muss für die Erreichung des Ziels das mildeste aller verfügbaren Mittel darstellen und er darf zu keiner unangemessenen Belastung für die Grundrechtsberechtigten führen.

Geeignetheit

Bei Meldeauflagen, Aufenthaltsvorgaben und der elektronischen Fußfessel **stellt sich die Frage, ob sie überhaupt geeignete Mittel sind, von der zukünftigen Begehung terroristischer Straftaten oder schwerer organisierter Gewaltstraftaten abzuhalten.**²³ Terroristische Attentäter_innen, die ihr Leben bewusst für die Durchführung ihrer Anschläge opfern und keine strafprozessualen Konsequenzen fürchten, können ihre Taten trotz einer Meldeauflage oder Aufenthaltsanordnung und auch mit einer Fußfessel begehen.²⁴

Auf eine sehr eingeschränkte Wirksamkeit zur Straftatenvorbeugung deuten auch die Ergebnisse einer vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebenen Studie zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung hin:²⁵ Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine Fußfessel kein gesichert wirksames Mittel ist, um einen Rückfall in die Strafbarkeit zu verhindern. Eine Ausweitung der Fußfessel auf weitere Personen- bzw. Täter_innengruppen lehnen die Autor_innen der Studie angesichts dieser Wirksamkeitsgrenzen und der hohen Eingriffsintensität ab.²⁶

Angemessenheit

Selbst wenn man annimmt, dass die Gefahr von Straftaten durch die Maßnahmen nach §§ 201, 201b LVwG-E in einigen Fällen verringert werden kann und es kein milderer ähnlich wirksames Mittel gibt, ist der Eingriff angesichts der massiven Grundrechtsbelastung unangemessen und damit unverhältnismäßig.

Wie bereits ausgeführt, kann das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, auf das die Einführung von Maßnahmen gegen „Gefährder_innen“ nach §§ 201, 201b LVwG-E gestützt wird, hier nicht als Argumentation

²³ Vgl. Prof. Dr. Clemens Arzt, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Landtags NRW am 7. Juni 2018 zum Gesetzentwurf der Landesregierung 17/2351 (Stellungnahme 17/652), S. 20.

²⁴ In Frankreich bei Rouen erstach ein islamistischer Attentäter, der eine Fußfessel trug, am 26.07.2016 einen katholischen Priester. Siehe FAZ, "Attentat mit Fußfessel", Artikel vom 26.07.2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/angreifer-in-franzoesischer-kirche-trug-elektronische-fussfessel-14359132.html>.

²⁵ Bräuchle & Kinzig (2016), „Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht“, http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.pdf;jsessionid=386336737F5FBDB42CAA6A38E166B247.1_cid324?__blob=publicationFile&v=1.

²⁶ „Angesichts ihrer hohen Eingriffsintensität und des hohen Aufwands für die mit ihr befassten Akteure ist von einer Ausweitung der EAÜ auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht abzuraten“, S. 18.



für die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden. **Es handelt sich bei diesen Befugnissen nicht um bloße Überwachungsmaßnahmen**, die letztlich der weiteren Sachverhalts-Erforschung dienen. Vielmehr greifen die Maßnahmen direkt in den Kausalverlauf, d. h. in die Lebensführung der betroffenen Personen ein. Auf derartige Befugnisse hat das Bundesverfassungsgericht die in Ausnahmefällen zulässige Handlungsmöglichkeit im Gefahrenvorfeld in seinem Urteil vom 20. April 2016 nicht bezogen.

Darüber hinaus sollen die Maßnahmen der §§ 201, 201b LVwG-E zum Teil auch in einem Bereich einsetzbar sein, der über „terroristische“ Bedrohungslagen hinausgeht.

So sind **Meldeauflagen** nach § 201 Abs. 6 LVwG-E zur Verhütung jeder Straftat und damit zum Schutz jedes denkbaren Schutzgutes zulässig. Weil durch die Meldeanordnung das Grundrecht der Freizügigkeit berührt wird, ist ein Eingriff – sofern deutsche Staatsbürger_innen betroffen sind – nach dem qualifizierten Schrankenvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 Alt. 5 GG nur zur Vorbeugung strafbarer Handlungen zulässig. Entscheidend für diesen sogenannten Kriminalvorbehalt ist, ob die Begehung von Straftaten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.²⁷ Eine hinreichende Wahrscheinlichkeit liegt bei den vagen Voraussetzungen im Gefahrenvorfeld jedoch gerade nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht fordert darüber hinaus, dass nicht die Gefahr einer jeden Straftat eine Beschränkung der Freizügigkeit erlauben darf, sondern dass in diesem Zusammenhang „auf das Recht der Gemeinschaft auf Schutz ihrer lebenswichtigen Belange“ abzustellen sei.²⁸ Die Möglichkeit nach § 201 Abs. 6 LVwG-E, zur Verhütung jeder Straftat Meldeanordnungen zu erlassen, entspricht dieser Maßgabe nicht. Die Möglichkeit einer Meldeauflage im Vorfeld einer beliebigen, auch geringfügigen Straftat ist daher unverhältnismäßig und greift unangemessen in die Fortbewegungsfreiheit der Betroffenen ein.

In Bezug auf **Fußfesseln** ordnet § 201b Abs. 3 LVwG-E an: „Nach dem Stand der Technik ist sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der betroffenen Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten erhoben werden. Werden innerhalb der Wohnung der betroffenen Person über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehende Aufenthaltsdaten erhoben, dürfen diese nicht weiterverarbeitet werden und sind unverzüglich nach Kenntnisnahme zu löschen.“ Die Einhaltung des Schutzes des privaten Kernbereichs und der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) darf jedoch nicht vom Stand der Technik abhängig gemacht werden. Damit ist nach der Vorschrift auch die Erhebung der Standortdaten innerhalb der Wohnung grundsätzlich erlaubt, sie soll nur – soweit technisch möglich – vermieden werden. Die Anforderungen der Schranke des Art. 13 Abs. 4 GG werden damit nicht beachtet.²⁹ Zwar gibt es eine ähnliche Regelung in § 463a Abs. 4 StPO, allerdings handelt es sich dann um bereits verurteilte Straftäter_innen, während in Fällen des § 201b LVwG-E noch nicht einmal ein Strafverdacht besteht.

Vor dem Hintergrund der nötigen Verhältnismäßigkeit der polizeilichen Maßnahmen ist es daher abzulehnen, dass aufgrund eines bloßen Gefahren-Verdachts bereits Meldeauflagen, Aufenthaltsvorgaben und elektronische Fußfesseln angeordnet werden dürfen, die das berufliche und private Leben eines Menschen massiv beeinträchtigen können.

²⁷ Münch/Kunig, Art. 11, Rn. 27, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage.

²⁸ BVerwG v. 05.02.1958, 6 173, 176; Rachor in: Lisken/Denniger, Handbuch Polizeirecht, 5. Auflage, 2012, Rn. 459.

²⁹ Vgl. RiLG Dr. Löffelmann, Markus, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Landtag NRW Drucksache 17/2351 (Stellungnahme 17/641), S. 10.



II. ANLASSLOSE IDENTITÄTSFESTSTELLUNG ZUR BEKÄMPFUNG GRENZÜBERSCHREITENDER KRIMINALITÄT, § 181 ABS. 1 S. 2 NR. 5 LVWG-E

§ 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVWG-E ermöglicht anlasslose Identitätsfeststellungen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie auf Durchgangsstraßen.

AUSREICHENDE BESTIMMTHEIT DER EINGRIFFSVORAUSSETZUNGEN

Ein wichtiger Teil des Rechtsstaatsgebots (Art. 6 EMRK, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG), Art. 103 GG) ist die Garantie von Rechtssicherheit und ausreichender Bestimmtheit von Rechtsvorschriften.³⁰ Jeder Mensch muss wissen (können), durch welches Verhalten er oder sie sich strafbar macht bzw. polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auslösen kann.³¹

Das Bundesverfassungsgericht hat 2018 in seiner Entscheidung zu automatisierten Kennzeichenkontrollen³² Maßstäbe für Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs aufgestellt. Als anlasslose Maßnahmen bedürften Kennzeichenkontrollen einer besonderen Rechtfertigung. Voraussetzung sei, dass die Kontrollen sachlich und örtlich einen konsequenten Grenzbezug aufweisen. In diesem Sinne sei die allgemeine Befugnis zu Kontrolle von „Durchgangsstraßen“ zu unbestimmt, trotz gesetzlicher Erläuterung des Begriffs in der nachfolgenden Klammer.³³

Die Maßstäbe der Entscheidung sind auf die Identitätskontrollen nach § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVWG-E übertragbar. Die Maßnahmen haben eine identische Zwecksetzung (Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität). In beiden Fällen haben die Maßnahmen eine breite Streuwirkung, weil eben nicht an ein bestimmtes verdächtiges Verhalten angeknüpft wird. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden daher auch sogenannte „Nichtstörer“ betroffen, die mit der zu bekämpfenden grenzüberschreitenden Kriminalität nichts zu tun haben.

Widerspruch von § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVWG-E zu den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Die Norm ist zunächst örtlich zu unbestimmt, sofern sie Identitätskontrollen „in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität)“ erlaubt.

Die Norm ist auch sachlich zu unbestimmt, denn sie ermöglicht Identitätskontrollen nicht nur „zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“, sondern auch zur Bekämpfung „von Straftaten von erheblicher Bedeutung, bei denen Schaden für Leib, Leben oder Freiheit oder gleichgewichtiger Schaden für Sach- oder Vermögenswerte oder die Umwelt“ droht. Unklar bleibt, inwiefern Schäden für Sach- oder

³⁰ Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 82.

³¹ „Der Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird.“; Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 83.

³² BVerfG, Beschluss v. 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15,

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr014215.html, NJW 2019, S. 827ff.

³³ Ebd.



Vermögenswerte überhaupt ein vergleichbares Gewicht zu Leib und Leben haben können und welche Kriterien für eine Vergleichbarkeit herangezogen werden sollen.

RACIAL PROFILING

Darüber hinaus birgt § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVwG-E die Gefahr diskriminierender Polizeikontrollen (**Racial Profiling**). In der Gesetzesbegründung wird betont, die Norm sei so gefasst, dass Racial Profiling „konsequent unterbunden“ werde (S.70). Begründet wird dies mit dem diskriminierungsfreien Wortlaut der Norm. Diese Begründung verkennt, dass gerade ein offener Tatbestand die Gefahr diskriminierender Polizeikontrollen erhöht. Gerade weil § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVwG-E keine näheren Voraussetzungen aufstellt, besteht die Gefahr, dass Polizeibeamt_innen an das Aussehen von Fahrer_innen oder die Länderkennung des Kennzeichens anknüpfen.

Auch der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die Nationalität der kontrollierten Personen irrelevant sei, ist irreführend und offenbart Wissenslücken des Gesetzgebers im Hinblick auf das Problem Racial Profiling. Diskriminierende Polizeikontrollen richten sich häufig gegen Schwarze Menschen oder BIPOC (Black, Indigenous and People of Colour)³⁴, die einen deutschen Pass haben.

Angesichts des Fahndungsziels der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ und mangels anderweitiger Anhaltspunkte für die Kontrollen besteht die Gefahr, dass die Maßnahmen **Menschen treffen, die einen Migrationshintergrund haben und/oder nicht „typisch deutsch“ aussehen. Damit verstärkt die Vorschrift innerhalb und außerhalb der Polizei die Vorstellung, für bestimmte Deliktsfelder die „gefährlichen Fremden“ in den Blick zu nehmen sind. Die Gesetzesbegründung weist selbst darauf hin, dass die Kontrollen auch dazu dienen sollen, Lagebilder zu erstellen. Hierdurch entsteht eine self-fulfilling prophecy: Werden vermehrt BIPOC kontrolliert, wird auch eine höhere „Trefferquote“ in dieser Bevölkerungsgruppe verzeichnet werden. Dies wird dann zum Anlass genommen, in Zukunft aufgrund der eigenen Erfahrung und des Lagebildes BIPOC besonders in den Blick zu nehmen.**

Racial Profiling stellt einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot dar. Dieses Menschenrecht ist in Art. 2 und 26 des UN-Zivilpaktes, in Art. 14 EMRK und in Art. 3 Abs. 3 GG geregelt. Danach ist eine Ungleichbehandlung aufgrund der vermeintlichen Herkunft oder des Aussehens ohne objektiven Grund untersagt. Als objektiver Grund, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann, kommt lediglich eine spezifische Fahndung nach einer bestimmten Person dieses Aussehens in Frage, gegenüber der ein konkreter Verdacht vorliegt (z.B. wenn die Überwachungskamera in einer Bank eine Frau mit asiatischen Zuschreibungen beim Banküberfall filmt, dürfte dieses Merkmal Teil der Fahndungsbeschreibung sein). **Fehlt es an einem konkreten Verdachtsmoment, sind polizeiliche Maßnahmen auf Grundlage äußerer Zuschreibungen menschenrechtswidrig. Das polizeiliche Auswahlermessen wird dann fehlerhaft genutzt.** Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass neben dem Aussehen noch weitere Kriterien für die Kontrolle genannt werden – wenn äußere Merkmale (mit) ursächlich sind, handelt es sich um Racial Profiling.³⁵

Die Gesetzesbegründung wiederholt auf S. 69 die verbreitete **Fehlannahme, dass Identitätskontrollen nur sehr geringfügig in die Rechte der Betroffenen eingreifen.** Tatsächlich können diskriminierende Personenkontrollen eine erhebliche Belastung darstellen. Tatsächlich bedeutet eine Kontrolle durch die

³⁴ „Black, Indigenous and People of Colour“: Schwarze und Indigene. Zur weiteren Begrifflichkeit siehe auch Amnesty International, Glossar für diskriminierungssensible Sprache, <https://www.amnesty.de/2017/3/1/glossar-fuer-diskriminierungssensible-sprache>.

³⁵ Vgl. Stellungnahme von Amnesty International zum Entwurf des sechsten Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes in Nordrhein-Westfalen, S.8 ff, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-06/Amnesty-Stellungnahme-Polizeigesetz-NRW-Mai2018.pdf>. Siehe auch VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.02.2018, 1S 1469/17, <https://www.juris.de/perma?d=jnachr-JUNA180200466>.



Polizei in der Öffentlichkeit für Betroffene eine sehr unangenehme Situation, die – insbesondere wenn sie sich oft wiederholt – eine starke Belastung darstellt.³⁶ Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt diese Belastung in seiner Entscheidung „**Gillan und Quinton gegen UK**“ nachdrücklich: Gerade eine Kontrolle in der Öffentlichkeit könne demütigend und peinlich sein.³⁷

Die öffentliche Wirkung von diskriminierenden Polizeikontrollen führt darüber hinaus zur Verfestigung von Stereotypen und Vorurteilen. Sie bewirken, dass sich ganze Gemeinschaften ausgegrenzt fühlen und ihr Vertrauen in die Polizei als Ansprechpartner verlieren. Dieser Vertrauensverlust bedeutet auch, dass der Polizei eine wichtige Informationsquelle für Hinweise auf Straftaten etc. verlorengeht. Die Polizei hat die Aufgabe, Menschen vor Diskriminierung und Rassismus zu schützen. Dieser Aufgabe handelt sie zuwider, wenn sie selbst diskriminierende Kontrollen durchführt.

Die **UN-Antirassismus-Konvention UN-CERD**, deren Vertragsstaat Deutschland ist, verpflichtet in Art. 2 Abs. 1 lit. a alle Konventionsstaaten dazu, Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung (...) zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Der diese Konvention überwachende UN-Antirassismus-Ausschuss hat diese Verpflichtung in Bezug auf diskriminierende Polizeikontrollen explizit konkretisiert. Er fordert die Vertragsstaaten auf, präventiv tätig zu werden und Maßnahmen zu ergreifen, die Racial Profiling grundsätzlich verhindern.³⁸

UN-CERD verpflichtet nicht nur die Bundesebene, sondern auch alle Bundesländer. Wenn also der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein eine Regelung wie § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVwG-E schafft, muss er sicherstellen, dass nicht nur der Wortlaut, sondern auch die tatsächliche Anwendung diskriminierungsfrei ist.

III. EINFÜHRUNG VON BODYCAMS, § 184A LVWG-E

§ 184a Abs. 1 S. 1 LVwG-E sieht vor, dass „an öffentlich zugänglichen Orten, in Geschäftsräumen sowie auf befriedetem Besitztum“ Aufnahmen durch „körpernah getragene Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte“ angefertigt werden können. Der Einsatz dieser sogenannten Bodycams soll dem Schutz von Polizeibeamt_innen und umstehender Dritter vor gewalttätigen Übergriffen dienen.

Die **Bodycams sollen grundsätzlich im Rahmen einer sogenannten Pre-Recording Funktion filmen dürfen, § 184a Abs. 3 LVwG-E.** Hierbei handelt es sich um kurzfristige audiovisuelle Aufzeichnung von Situationen. Eine angeschaltete Bodycam zeichnet das Geschehen automatisiert im Dauerbetrieb auf, überschreibt diese Aufzeichnungen aber nach spätestens einer Minute spurlos. Polizeibeamt_innen können jedoch **gemäß § 184a Abs. 1 S. 1 LVwG-E in einer Gefahrenlage** manuell die Speicherungsfunktion der Bodycam aktivieren. Die dann durch die Pre-Recording-Funktion gesicherten Daten dürfen ab dem Zeitpunkt einer Minute vor Beginn der Aufzeichnung bis zur Beendigung der Speicherfunktion gespeichert werden.

³⁶ Vgl. Positionspapier von Amnesty International zu Racial Profiling, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-06/Amnesty-Positionspapier-zu-Racial-Profiling-September2014.pdf>.

³⁷ EGMR, Urteil vom 12.01.2010, Gillan and Quinton v. The United Kingdom, Application no. 4158/05, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96585,Rn.63>.

³⁸ UN-CERD, Allgemeine Empfehlungen Nr. 30, Ziffer 7 und 9, Nr. 31, Ziffer 20, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11.



EINGRIFF IN DIE PRIVATSPHÄRE UND DAS GRUNDRECHT AUF INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG

Staatlich veranlasste Video-Aufzeichnungen – zum Beispiel durch eine Bodycam - greifen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in das Menschenrecht auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK) der aufgenommenen Personen und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein.³⁹

Es bedarf daher klar umrissener Voraussetzungen, die dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung tragen, sowie ausreichender Schutzmechanismen, welche die Verhältnismäßigkeit dieser Überwachungsform sicherstellen, Art. 20 Abs. 3 GG. Dies gilt besonders im Hinblick auf die mögliche Streuwirkung der Maßnahme: Betroffen sind alle Personen, die zufällig von der Bodycam gefilmt werden.⁴⁰

Eine Mindestanforderung ist die Festlegung von Höchstfristen für die Datenspeicherung sowie von Lösungs- oder zumindest Überprüfungsfristen.⁴¹ Eine entsprechende Höchstfrist für die Datenspeicherung fehlt jedoch in § 184a Abs. 4 LVwG-E: sofern ein Ausnahmetatbestand nach § 184a Abs. 4 Nr.1-3 LVwG-E vorliegt, müssen die Daten nicht gelöscht werden und können demnach theoretisch unbegrenzt gespeichert werden. Dies allein macht § 184a Abs. 4 LVwG-E unverhältnismäßig und daher verfassungswidrig.

SPEZIFISCHE ERWÄGUNGEN HINSICHTLICH BODYCAMS

Bodycams als spezielle Form der Videoüberwachung begegnen zudem weiteren Bedenken:

Das Regelungsziel, Polizist_innen im Einsatz vor Gewalt zu schützen, ist legitim und nachvollziehbar. Allerdings stehen eindeutige Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Bodycams zu diesem Zweck noch aus.

Entgegen der Angaben der Gesetzesbegründung ist die Studienlage keinesfalls eindeutig: Zwei neuere Untersuchungen aus NRW und Sachsen bestätigen vielmehr die Zweifel an der deeskalierenden Wirkung von Bodycams. Nach einem Zwischenbericht des nordrhein-westfälische Ministeriums ist ein „Rückgang der Straftaten gegenüber Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (...) bisher nicht nachweisbar.“

⁴² So ergab die Untersuchung sogar, dass bei den Schichten mit Bodycam mehr Polizeibeamt_innen geschädigt wurden.⁴³ Darüber hinaus gab es Einzelfälle, in denen der Einsatz der Bodycam eskalierend

³⁹ BVerfG, Beschluss v. 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rk20070223_1bvr236806.html, NVwZ 2007, S.688f.

⁴⁰ Vgl. Prof. Dr. Clemens Arzt, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Landtags NRW am 07. Juni 2018 zum Gesetzesentwurf der Landesregierung 17/2351, S.13.

⁴¹ Vgl. Gusy: Gefahrenaufklärung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, JA 2011, 641, 643.

⁴² „Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen – Zwischenbericht“ des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaft – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, März 2018, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-640.pdf>.

⁴³ Bei den Schichten mit Bodycam betrug der Anteil der geschädigten Polizeibeamt_innen insgesamt 11,7 %, bei den Schichten ohne Bodycam nur 9,4 %, vgl. „Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen – Zwischenbericht“ des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaft – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, März 2018, S. 14, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-640.pdf>.



wirkte.⁴⁴ Insbesondere bei Personen unter Drogen- und Alkoholeinfluss ist eine deeskalierende Wirkung zweifelhaft.⁴⁵ Von diesen Personen gehen erwiesenermaßen die meisten Angriffe auf die Polizei aus.⁴⁶

Bei einer Studie der Polizeischule in Sachsen gaben 51 Prozent der befragten Polizist_innen an, dass die Eigensicherung durch den Einsatz der Bodycam nicht erhöht worden sei. 29 Prozent gaben an, dass die Bodycam eher negative Effekte habe und „Zündstoff“ in der Diskussion mit Bürger_innen darstelle.⁴⁷

Neue Eingriffsbefugnisse, die weitreichend in die Grundrechte der betroffenen Bürger_innen eingreifen, dürfen aber nur eingeführt werden, wenn der erwünschte Nutzen eindeutig belegt ist. Dieser Beleg steht für die Bodycam aus.

Darüber hinaus muss jedes polizeiliche Handeln nachvollziehbar und transparent sein. Die Tatsache, dass es **im Ermessen der jeweiligen Polizeibeamt_innen liegt, ob sie die Speicherfunktion aktivieren oder nicht, kann einseitige, verzerrte und selektive Aufnahmen zu Folge haben**, aus denen unter Umständen ein entscheidendes Ereignis vor Beginn der Aufnahme nicht hervorgeht.

Gemäß § 184a Abs. 1 S. 1 LVwG-E sollen Aufnahmen dann zulässig sein, „wenn Tatsachen dafür sprechen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamtinnen oder -beamten oder Dritten vor einer Gefahr für die körperliche Unversehrtheit erforderlich ist“. Aufgrund dieser unbestimmten Regelung ist es unerlässlich, dass **zumindest in Einsatzrichtlinien genau festgelegt wird, wann die Speicherfunktion zu aktivieren ist und wann nicht**. Darüber hinaus muss ein Nicht-Befolgen dieser Richtlinien auch zu eindeutigen Sanktionen führen. Des Weiteren sind **Trainings** notwendig, in denen die Polizeibeamt_innen dafür sensibilisiert werden, wie Situationen zu beurteilen sind und wann dementsprechend die Aufnahmefunktion aktiviert werden sollte.

Nach § 184a Abs. 4 Nr. 1 LVwG-E können die Bodycam-Aufzeichnungen auch von den Betroffenen der Maßnahme als Beweise für etwaiges strafbares Verhalten der Polizei herangezogen werden. Laut der Gesetzesbegründung wird in § 184a LVwG-E „explizit beschrieben (...) wie der Betroffene die ihm zustehenden Rechte geltend machen kann“. Die einmonatige Speicherfrist diene explizit der Wahrung der Betroffenenrechte (S.80). Tatsächlich normiert § 184a Abs. 4 LVwG-E jedoch nur das Entfallen der Löschungspflicht „auf Verlangen des Betroffenen“. Spezifische Regelungen dazu, wie das aufgenommene Bildmaterial betroffenen Personen tatsächlich zur Verfügung gestellt wird, fehlen. Regelungen dazu, bei welcher polizeilichen Stelle die Aufnahmen verwaltet werden und wie sie vor Missbrauch geschützt werden, finden sich weder im Gesetz noch in der Begründung.

⁴⁴ Vgl. „Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen – Zwischenbericht“ des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaft – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, März 2018, S. 24, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-640.pdf>.

⁴⁵ „Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen – Zwischenbericht“ des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaft – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, S. 24, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-640.pdf>.

⁴⁶ Amnesty International, Stellungnahme zum „Entwurf eines sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt“, 15. Februar 2017, S. 3, http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2017/02/AmnestyInternational_Stellungnahme_BodyCamsKennzeichnung.pdf.

⁴⁷ Florian Kraher: "Ich mach mir die Welt, wie sie mir gefällt - Die Bodycam-Studie der sächsischen Polizeihochschule", in: CILIP 120, November 2019.



Bei der Regelung des § 184a Abs. 4 LVwG-E bleibt daher unklar, ob und wie auch die gefilmten Personen tatsächlich von den Aufnahmen profitieren können.⁴⁸ Damit die per Bodycam gemachten Videoaufzeichnungen auch für Betroffene von Polizeigewalt in der Praxis zugänglich und nutzbar sind, muss das Gesetz, zumindest aber die Dienstvorschrift, regeln, dass die Polizei die Videoaufzeichnungen vor dem Löschen nach Ablauf der Speicherfrist auf strafrechtliches Verhalten hin auswerten muss. Außerdem muss der Zugang der Betroffenen bzw. ihres Rechtsbeistands zu den Aufzeichnungen garantiert und praktisch geregelt werden.

Die Einführung der Bodycam birgt darüber hinaus die Gefahr nachfolgender intensiver Grundrechtseingriffe. Auch wenn dies in dem aktuellen Gesetzentwurf (noch) nicht vorgesehen ist, so stellt die direkte **Verbindung der jeweiligen Bodycams mit einem Gesichtserkennungsprogramm** einen möglichen nächsten Schritt dar. Eine solche Erweiterung wäre aus menschenrechtlicher Sicht in besonderem Maße problematisch, da sie einen noch tieferen Eingriff in die Privatsphäre bedeutet. Ein allgemeiner Abgleich z.B. mit Bildern aus der Einwohnermelde-Datenbank wäre menschenrechtlich unzulässig, da so ohne jeglichen Anlass auf personenbezogene Daten zugegriffen würde.

IV. EINFÜHRUNG VON ELEKTROIMPULSGERÄTEN ALS „WAFFE“, § 251 ABS. 4 LVWG-E

§ 251 Abs. 4 LVwG-E des Gesetzentwurfs nimmt Distanzelektroimpulsgeräte (DEIG) in die Aufzählung der zulässigen „Waffen“ für die reguläre Streifenpolizei auf. Die Nutzung von DEIG soll im Rahmen eines Modellprojekts nach 3 Jahren evaluiert werden. Dafür enthält Art. 3 Abs. 2 des Änderungsgesetzes eine Evaluierungs- und Verfallsklausel.

Amnesty International hat schwerwiegende menschenrechtliche Bedenken gegenüber dem Einsatz von DEIG durch die reguläre Streifenpolizei, der durch die Gesetzesänderung ermöglicht wird:

Aus Sicht von Amnesty International wird die Gefährlichkeit des Einsatzmittels DEIG regelmäßig unterschätzt. Trotz der öffentlich immer kolportierten Bewertung als „nicht tödliche“ Waffe ist ausreichend bekannt, dass der Einsatz eines DEIG schwere gesundheitliche Schäden bis hin zum Tod verursachen kann. So hat Amnesty zwischen 2001 und 2017 insgesamt 802 Todesfälle in den USA dokumentiert, zu denen es im Zusammenhang mit dem Einsatz eines DEIG kam.⁴⁹ Die meisten Opfer waren unbewaffnet und stellten zum Zeitpunkt des DEIG-Einsatzes keine ernste oder gar tödliche Bedrohung dar.

Besonders für gefährdete Gruppen wie Menschen mit Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und Menschen mit Alkohol- oder Drogenintoxikation kann der Einsatz eines DEIG verheerende Folgen auf die körperliche Unversehrtheit bis hin zum Tod haben.⁵⁰ Besondere Risikogruppen sind auch ältere Menschen, Kinder, Schwangere und psychisch eingeschränkte Personen, bei denen Elektroschocks durch DEIG zu

⁴⁸ Amnesty International, Stellungnahme zum „Entwurf eines sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt“, 15. Februar 2017, S. 3, http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2017/02/AmnestyInternational_Stellungnahme_BodyCamsKennzeichnung.pdf

⁴⁹ Amnesty Jahresbericht 2017/2018, Länderkapitel USA: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2018/vereinigte-staaten-von-amerika#section-1728140>.

⁵⁰ Landesarbeitsgruppe "DEIG", Ausbildung und Einsatz der Polizei Rheinland-Pfalz mit Distanzelektroimpulsgeräten, Abschlussbericht, Dezember 2016, S. 19, <https://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1165-V-17.pdf>.



schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen bis zum Tod führen können.⁵¹ Mehrere Organisationen wie das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) fordern ein Verbot des Einsatzes von DEIG gegenüber diesen besonders gefährdeten Personengruppen.⁵² **Zudem ist es gerade bei den sehr kurzen Entscheidungszeiten in Einsatzsituationen häufig nicht möglich, den Einsatz gegen Risikogruppen auszuschließen.** Weder in der Gesetzesbegründung noch in dem offiziellen Gesetzestext finden sich dringend notwendige Hinweise auf die Schutzbedürftigkeit von besonders gefährdeten Personengruppen. Die Gesetzesbegründung (S.120) führt nur aus, dass die näheren Einsatzvoraussetzungen in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften über die Anwendung von unmittelbarem Zwang (AVV) geregelt werden sollen.

Weiter birgt die Nutzung des DEIG ein hohes Missbrauchsrisiko. Aufgrund der vermeintlichen Ungefährlichkeit sogenannter „nicht-tödlicher“ Waffen ist die Hemmschwelle für eine Verwendung hier gegenüber Schusswaffen deutlich herabgesetzt. Dies führt immer wieder zu einer unverhältnismäßigen Anwendung von Elektroschocks, was grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung durch die Polizei bedeuten kann.

Eine aktuelle Untersuchung von Amnesty International Niederlande⁵³ bestätigt die Bedenken gegen den Einsatz von DEIG als reguläre Polizeiwaffe. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass DEIG von der niederländischen Polizei überwiegend in Situationen genutzt wurden, die keinen Schusswaffeneinsatz erlaubt hätten. Auch geht aus dem Bericht hervor, dass Polizist_innen DEIG in 80 % der Fälle gegen Unbewaffnete einsetzten, sowie gegen Menschen, die bereits Handschellen trugen.

Axon (früher Taser), die Herstellerfirma der sehr weit verbreiteten Elektroschockdistanzwaffen wie Taser X 26, M 26 und weiterer Nachfolgemodelle, wirbt auf der Homepage mit „mehr als 800 Studien, die den lebensrettenden Wert der Taser-Technologie als sichere und wirksame Zwangsanwendung bestätigen“ (eigene Übersetzung).⁵⁴ Andererseits weist die Firma Axon in den Handhabungshinweisen und Sicherheitswarnungen zur Verwendung der DEIG-Waffen ausdrücklich auch auf bestehende Risiken hin.⁵⁵ **Es wird betont, dass es besondere Risikogruppen gibt. Zudem finden sich besondere Warnung vor kardialen Risiken bis hin zum Herzstillstand verbunden mit dem Hinweis, dass nicht auf empfindliche Körperregionen wie den vorderen Brustbereich in Herznähe gezielt werden sollte, um das Risiko schwerwiegender Verletzungen und Todesfälle zu reduzieren.**

Insgesamt besteht bei der wissenschaftlichen Erfassung der Auswirkungen von Elektroschockdistanzwaffen immer noch ein beträchtliches Wissens- und Erkenntnisdefizit. Weitere Forschung ist daher dringend notwendig, von einer generellen Unbedenklichkeit kann angesichts der heterogenen Datenlage nicht ausgegangen werden.

Amnesty International fordert vor der möglichen Einführung des DEIG als reguläres Einsatzmittel für die Streifenpolizei eine umfassende Konsultation von unabhängigen medizinischen, juristischen und technischen Expert_innen. Eine interne, nachträgliche Evaluation ersetzt eine derartige vorherige Überprüfung nicht.

⁵¹ So forderte etwa der UN-Fachausschuss für die Rechte von Kindern ein Verbot des Einsatzes von DEIG gegenüber Kindern, UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 03. Juni 2016, S. 8, <http://www.crae.org.uk/media/03148/UK-concluding-observations-2016.pdf>.

⁵² Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), Auszug aus dem 20. Jahresbericht des CPT, Elektroimpulsaffen, Rn. 79, <https://rm.coe.int/16806cceed>.

⁵³ <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2018/03/A-Failed-Experiment-The-Taser-pilot-of-the-Dutch-Police.pdf>.

⁵⁴ „Wie sicher sind Taser Waffen?“, <https://global.axon.com/how-safe-are-taser-weapons> (Zugriff am 25.10.20).

⁵⁵ „TASER Hand-ECD – Warnungen, Anweisungen und Informationen für: Einsatzkräfte“, https://axon.cdn.prismic.io/axon%2F2bo1e8cc-dd82-410b-9cf5-0a54725c07ee_mpc0192_rev_a_taser_cew_warnings_de.pdf.



Im Fall einer Einführung **müssen die Einsatzvorschriften im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften der Vereinten Nationen (UN) stehen**, wie dem UN-Verhaltenskodex für Beamt_innen mit Polizeibefugnissen⁵⁶ und den UN-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamt_innen mit Polizeibefugnissen.⁵⁷ **Es bedarf einer intensiven Ausbildung der Polizist_innen, bei der alle einschlägigen Menschenrechtsstandards zu berücksichtigen sind.**

Notwendig sind auch **transparente einheitliche Standards bei der Erfassung und Dokumentation von DEIG-Einsätzen sowie bei der ärztlichen und forensischen Untersuchung von "getaserten" Personen**. Alle Einsatzfälle müssen untersucht und über einen längeren Zeitraum nach einheitlichen Standards medizinisch nachverfolgt werden, um eventuelle Spätfolgen zu erfassen. Sämtliche Einsätze und ihre Folgen müssen dokumentiert und veröffentlicht werden.

Aus Sicht von Amnesty International sollte daher keine allgemeine Bewaffnung der Polizei mit dem DEIG im Streifendienst eingeführt werden – wenn überhaupt, sollte der Einsatz besonders ausgebildeten Spezialeinheiten vorbehalten sein.

D. NOTWENDIGE MAßNAHMEN FÜR MEHR TRANSPARENZ UND RECHTSSTAATLICHKEIT

Aus Sicht von Amnesty International muss die schleswig-holsteinische Landesregierung dafür sorgen, dass zeitgleich mit dem geplanten Zuwachs an polizeilichen Befugnissen die notwendige rechtsstaatliche Transparenz und Kontrolle polizeilicher Arbeit sichergestellt wird. Wird an der Befugnis für verdachtsunabhängige Identitätsfeststellungen zur Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität (§ 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LVwG-E) festgehalten, müssen **Maßnahmen** ergriffen werden, **um Racial Profiling durch die Polizei zu verhindern**. Dafür sind **verpflichtende Schulungen im Bereich Anti-Diskriminierung und Antirassismus** und ein besonderes Maß an rechtsstaatlicher Kontrolle notwendig.

Amnesty International begrüßt, dass es in Schleswig-Holstein eine „Beauftragte für die Landespolizei“ gibt, an die sich Polizist_innen und Bürger_innen wenden können.⁵⁸ Sie gehört nicht zur Landespolizei und ist keinem Ministerium unterstellt, § 10 Abs. 2 (BüPolBG).⁵⁹ Die Beauftragte hat jedoch lediglich ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gegenüber dem Innenministerium und den unterstellten Polizeibehörden, §§ 4, 16 Abs. 2 S. 1 BüPolBG und kann nur rechtlich unverbindliche Empfehlungen aussprechen, § 10 Abs. 1 BüPolG. Die Einrichtung einer Beschwerde- und Untersuchungsstelle mit eigenen Ermittlungskompetenzen, wie sie nach menschenrechtlichen Standards notwendig wäre, steht demnach noch aus.

⁵⁶ „Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen“, https://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_34_169.pdf (Zugriff am 25.10.20).

⁵⁷ „Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen“, <http://www.un.org/depts/german/conf/ac144-28c.pdf> (Zugriff am 25.10.20).

⁵⁸ <https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb-polizei/>.

⁵⁹ Siehe auch: Hinweise zur Arbeitsweise und Verfahrensabläufen der Polizeibeauftragten, S.1, https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/beauftragte_landespolizei/Hinweise_zur_Arbeitsweise_und_Verfahrensablaeuflen_Polizeibeauftragte.pdf.

