



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Barbara Ostmeier  
Die Vorsitzende

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/6087

**Schriftliche Stellungnahme an den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu den Anträgen 18/3849 und 18/3885**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

als zuständiger Ausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages diskutieren Sie heute über die Erforderlichkeit und ggf. die Ausgestaltung einer Einführung von Digitalkameras an Polizeiuniformen (Body-Cams), die auch in einigen anderen Bundesländern erwogen oder bereits getestet, von den Gewerkschaften im Polizeibereich sogar gefordert wird. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen herzlich. Ich möchte mich auf drei Gesichtspunkte konzentrieren, die ich gemeinsam mit dem Kriminologen *Volker Eick* entwickelt und jüngst im Infobrief des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins veröffentlicht habe.<sup>1</sup> Einleitend seien rechtspolitisch und quellenkritisch einige Anmerkungen zum Umgang mit Gewalttaten gegen Polizeibeamte und die statistischen Erhebungen hierüber gestattet, die Grundlage für die sich anschließende kriminologische Bewertung der diskutierten Maßnahme sind. Schließlich soll vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Maßstäbe die Zulässigkeit der Maßnahme auf der Grundlage des gegenwärtigen Normenbestandes im Landesverwaltungsgesetz bewertet und Hinweise für eine gesetzliche Ausgestaltung gegeben werden, die jedenfalls teilweise auch rechtspolitische Empfehlungen darstellen.

<sup>1</sup> BodyCams an Polizeiuniformen, Peacemaker, Eskalationsfaktor oder Transparenzmaschine?, Infobrief #112, 2016, S. 44–55, online: <http://www.rav.de/publikationen/infobriefe/infobrief-112-2016/bodycams-an-polizeiuniformen/> (03.05.2016).

**Juristische Fakultät**

Lehrstuhl für  
Öffentliches Recht,  
Staatslehre und Rechtstheorie  
Prof. Dr. Rosemarie Will

**Michael Plöse**  
Lehrbeauftragter

**Datum:**  
4. Mai 2016

**Postanschrift:**  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
10099 Berlin  
Telefon +49 [30] 2093-3476  
Telefax +49 [30] 2093-3453

[ploese@rewi.hu-berlin.de](mailto:ploese@rewi.hu-berlin.de)  
[www.rewi.hu-berlin.de/jura/lis/wll](http://www.rewi.hu-berlin.de/jura/lis/wll)

**Sitz:**  
Unter den Linden 9  
Raum 422  
10117 Berlin

**Verkehrsverbindungen:**  
S- und U-Bahnhof Friedrichstraße  
Bus: Linien 100, 200 und TXL,  
Haltestelle Staatsoper

## **Zusammenfassung**

Zusammenfassend komme ich zu dem Ergebnis, dass

- die bisher in anderen Bundesländern gesammelten Erfahrungen den „unverzöglichen“ Einsatz von Body-Cams und den damit verbundenen Ressourcen- und Kostenaufwand nicht rechtfertigen,
- ein nachhaltiger Abschreckungseffekt des Body-Cam-Einsatzes zweifelhaft und die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahme allein zum Schutz von Polizeibeamt\*innen rechtspolitisch fragwürdig ist,
- die Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers für Tonaufzeichnungen bezweifelt werden kann, soweit diese in der Praxis vornehmlich der Beweissicherung dienen, und die derzeitige Regelung des § 184 Abs. 3 LVwG als bereichsspezifische Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams zu unbestimmt und daher unverhältnismäßig ist.

Ich empfehle daher, auf die Verwendung von Body-Cams zu verzichten, bis aussagekräftige, wissenschaftlich begleitete Evaluationen über den Einsatz und die Wirkung der Technik vorliegen sowie auf der Grundlage einer parlamentarischen Verständigung über eine rechtsstaatlich schlüssige Zielrichtung der Maßnahme eine normenklare Rechtsgrundlage geschaffen wurde.

### **1. Rechtspolitische und statistik-kritische Vorbemerkung**

Angesichts der Allgegenwärtigkeit von Handy-Kameras und Videoüberwachung in privater wie öffentlicher Verwendungsabsicht, vor allem aber als häufige Begleiterscheinung polizeilicher Maßnahmen durch interessierte Bürger\*innen, insbesondere in Versammlungsgeschehen und Kontrollsituationen, wird die Diskussion um die Einführung von Body-Cams in Polizeikreisen nicht selten mit dem Argument der ›Waffengleichheit‹ geführt: Durch die Androhung von Aufnahmen soll das aggressive polizeiliche Gegenüber abgeschreckt (Prävention) oder deren möglicherweise strafrechtlich relevantes Verhalten beweissicher dokumentiert werden (Strafverfolgung). Damit verbunden wird stets der Hinweis auf die Zunahme von Gewalttätigkeiten und Beleidigungen gegen Polizeikräfte im Einsatz.

Das haben Sie auch in Ihrer Parlamentsdebatte vom 18. Februar 2016 getan und *Dr. Axel Bernstein* hat auf die im Jahr 2015 fast 1.100 Gewaltdelikte zum Nachteil von 2.000 Polizeibeamt\*innen im Land Schleswig-Holstein hingewiesen.<sup>2</sup> Auch in anderen vermelden die Ministerien aus verschiedenen Vergleichszeiträumen einen Anstieg zwischen 3,6 (Rheinland-Pfalz) und 8,9 Prozent (Hessen). Bundesweit wird der Anstieg der gegen Polizeikräfte gerichteten Delikte für das Jahr 2014 auf 6,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr beziffert.

In Bezug auf die Einführung von BodyCams ist der Aussagegehalt dieser Statistiken jedoch zweifelhaft. So werden in erheblichem Umfang auch Widerstandshandlungen, z.B. bei Festnahmen, als Übergriffe erfasst. Nach der vom BKA geführten Polizeilichen Kriminalstatistik nehmen Widerstandshandlungen 2014 mit ca. 36 Prozent bundesweit den größten Teil der gegen Polizeikräfte gerichteten Delikte ein. Von Zappeln oder Ziehen bis Treten und Prügeln gilt indes al-

<sup>2</sup> Plenarprotokoll 18/12, S. 9393.

les als Widerstand, was durch aktiven körperlichen Einsatz die Effektivität der staatlichen Vollzugshandlung unterminiert. Soweit hier im konkreten Fall überhaupt von Übergriffen gesprochen werden kann,<sup>3</sup> ist jedenfalls die deeskalierende Wirkung eines Body-Cam-Einsatzes in diesem Zusammenhang mehr als fragwürdig (dazu unter 2.).

In den Modellversuchen in Hessen und Hamburg sind jedenfalls nur ausgewählte Streifgänge in polizeilich relevanten Kneipen- und Vergnügungsvierteln Grundlage der Erhebung. Von den statistisch erfassten Übergriffen auf Polizeikräfte dürften indes die Wenigsten im Kontext solcher Einsätze verübt worden sein, in denen jetzt Body-Cams getestet werden. Nach den offiziellen Verlautbarungen des Hessischen Innenministeriums sind die Widerstandshandlungen in Alt-Sachsenhausen nach sechsmonatiger Laufzeit im Vergleich zum Vorjahr von 14 auf 8 zurückgegangen. Nach einem Jahr Projektlaufzeit wird der Rückgang der Angriffe und Widerstandshandlungen um 37,5 Prozent von 40 auf 25 beziffert.<sup>4</sup> Die Beamt\*innen hätten zudem von einer deutlich gesteigerten „Kooperationsbereitschaft der Problemklientel“ berichtet. Das letzte Argument ist für die Beurteilung der Geeignetheit der Maßnahme nicht unbeachtlich, ist aber nicht allein als Erfolg des Technikeinsatzes zu interpretieren. Das angepasste Verhalten kann auch mit der erhöhten Personalpräsenz und der durch das Team absolvierten Kommunikationsschulung in Zusammenhang stehen. Zudem waren die Body-Cam-Streifen zwischen Mai und Oktober nur an 34 Tagen unterwegs und war es dabei zu immerhin drei tätlichen Angriffen auf die Polizeikräfte durch jeweils alkoholisierte Personen gekommen, davon ein Angriff direkt auf die Kameratechnik.

Ein statistischer Beweis für die Effektivität der Maßnahme ist mit den vorgelegten Zahlen jedenfalls nicht erbracht – Laufzeit und Grundmenge der für den Vergleich herangezogenen Fallzahlen sind dafür zu gering.<sup>5</sup> Auch ein Vergleich mit den Zahlen des Vorjahres begegnet methodischen Bedenken: Die Wirkung einer Maßnahme lässt sich nur durch zeitgleich an gleichen oder ähnlich strukturierten Orten operierende Kontrollgruppen jeweils mit und ohne Kameras ermitteln. Zudem trägt der mit der Einführung neuer Überwachungstechnik immer verbundene Irritationseffekt zu Verzerrungen bei, die statistisch nur durch einen angemessen langen Erhebungszeitraum ausgeglichen werden könnten. Dazu können die Modellversuche in den Bundesländern Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz und Hamburg eine Orientierung für den schleswig-holsteinischen Gesetzgeber sein und stünde es ihm gut zu Gesicht, die entsprechenden Evaluationen – deren unabhängige, wissenschaftliche Anfertigung vorausgesetzt – abzuwarten.

---

3 Zur Einseitigkeit der Problembeschreibungen in der Debatte über Gewalt gegen Polizeikräfte und zum Hintergrund der komplexen Konfliktsituationen bei polizeilichen Vollstreckungsmaßnahmen vgl. *Tobias Singelstein & Jens Puschke*, Polizei, Gewalt und das Strafrecht. Zu den Änderungen beim Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, NJW 2011: 3473.

4 *Frank Schuckmann*, Hessisches Ministerium des Innern und Sport Wiesbaden, Protokoll der öffentlichen Sitzung des Innenausschuss der Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg v. 18.11.2014, Nr. 20/33: S. 26.

5 *Nils Zurawski* in der Anhörung vor dem Innenausschuss der Hamburger Bürgerschaft, a.a.O., S. 34 ff.

## **2. Kriminologische und strafprozessuale Erfahrungen**

Längerfristige Studien zur sozialen Wirkung eines stationären offenen Kameraeinsatzes belegen indes den Rückgang von Gewaltkriminalität nicht. Vor allem, wenn Menschen unter Alkoholeinfluss oder dem anderer Drogen agieren. Hier wirkt die Videoüberwachung wegen der enthemmenden Wirkung der Substanzen entweder gar nicht oder sogar aggressivitätsfördernd. Wo ein signifikanter Rückgang von Straftaten in Folge offener Videoüberwachung festzustellen ist, bezieht sich dieser vor allem auf Eigentumsdelikte wie Fahrrad- und Kfz-Diebstähle oder in geringerem Umfang auch auf Sachbeschädigungen.<sup>6</sup>

Es verwundert daher auch nicht, dass im hessischen Modellversuch der Erfolg der Maßnahme zusätzlich am strafprozessualen Nutzen des Kameraeinsatzes gemessen wird. Dabei übersteigt Anzahl der Zugriffe auf die präventiv erhobenen Videodaten zum Zwecke einer nachträglichen Identifikation von Personen wegen anderer Delikte die Anzahl der tätlichen Angriffe auf Polizeikräfte bei weitem.<sup>7</sup> Angesichts der rasant fortschreitenden Technikentwicklung und der schon jetzt bestehenden Möglichkeit zum beinahe zeitgleichen Stream der Kamerabilder in die Leitstelle, liegt die Vorstellung nahe, die Personenaufnahmen könnten (zukünftig) automatisiert über eine dazwischengeschaltete Software mit biometrischen Daten (z.B. zur Gesichtserkennung) über gesuchte Personen abgeglichen werden. Die damit verbundenen Einschüchterungseffekte sind nicht zu unterschätzen.

Je höher aber der strafprozessuale Wert der BodyCams, um so mehr verfehlen sie ihre präventive Wirkung und erweisen sich weniger als eine objektive Dokumentation denn als drittes Auge der filmenden Polizeikraft, die entscheidet, was aufgenommen wird und für wie lange. Informationen aus dem weiteren Tatumsfeld – auch das ist in der Plenardebatte am 18. Februar 2016 mehrfach angesprochen worden –, erfasst auch die Kamera nicht; Zusammenhänge und Kausalverläufe sind damit nicht rekonstruierbar, durch die Aufnahmen erhöht sich allenfalls die Beweiskraft der polizeilichen Aussage.

Dabei wirkt gerade der Einsatz von Kameratechnik in der gesellschaftlichen Wahrnehmung als gefahrenkennzeichnendes Merkmal: Wer in den Fokus der Linse gerät, wird als potentiell störend angesehen und muss sich auch selbst so begreifen. Oftmals werden damit gesellschaftliche Stereotype, z.B. gegenüber Minderheiten verstärkt. Zugleich prägt die jederzeitige Verfügbarkeit der Bilder im Internet (z.B. bei der Onlinefahndung) oder im Rahmen polizeilicher Schulungsmaßnahmen die Erwartung von der Normalität der Gewalt im Polizeialltag. Die Botschaft für beide Seiten ist klar: Wer keinen Stress will, muss Distanz wahren.

<sup>6</sup> Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie*, 22. Auflage, Heidelberg u.a. 2013, § 16 Rn. 13c ff. m.w.N.

<sup>7</sup> So heißt es, dass die Aufnahmen in 24 Fällen als Beweismittel in Strafverfahren verwendet worden seien und in zwei Fällen auch zur Verurteilung beigetragen hätten. Indes steht die Beweisqualität der Aufnahmen weiterhin in Frage, denn offensichtlich waren die Videosequenzen zwar von der Staatsanwaltschaft in das Verfahren eingeführt, aber gar keiner richterlichen Würdigung unterzogen worden, denn in beiden Fällen hatten die Beschuldigten einen entsprechenden Strafbefehl entweder gar nicht angefochten oder den Tatvorwurf in der Hauptverhandlung eingeräumt. Vgl. Clemens Becker, *Beweisqualität von Videoaufnahmen mit Body- und Handycams aus der Sicht der Justiz*, Redescript anlässlich der Tagung ›Big Brothers sehen alles. Smartphone und Bodycam: Zwei Seiten derselben Medaille?‹ (15.–17.04.2015) in der Evangelische Akademie Hofgeismar: S. 2.

Demgegenüber wird der Einsatz von Body-Cams in den USA und Kanada – *Dr. Kai Dolgner* und *Lars Harms* haben darauf hingewiesen – jedenfalls teilweise unter veränderten Vorzeichen diskutiert.<sup>8</sup> Hier dient die Technik nicht allein dem Schutz von Vollzugsbeamt\*innen, sondern zugleich der Dokumentation des Polizeiverhaltens und damit auch der Abschreckung vor einem leichtfertigen, nicht selten tödlichen Einsatz von Schusswaffen, Tasern oder Reizgas durch die Polizist\*innen. Ein Anreiz für die Einführung der Bodycams in den USA war, dass sich die Polizei vielerorts erheblichen Schadensersatzforderungen wegen unrechtmäßigen Waffengebrauchs und Racial Profiling ausgesetzt sieht. So beliefen sich die wegen rechtswidrigen Polizeiverhaltens angefallenen Kosten der Stadt New York allein im Jahr 2011 auf 185,6 Millionen Dollar.

Neben dem wechselseitigen Abschreckungseffekten geht es daher in erster Linie um die Herstellung von Beweis- und Dokumentationsmaterials über das konkret Einsatzgeschehen, wo auch immer die Polizei offen auftritt. Aus diesem Grund filmen die Kameras auch ohne Unterbrechung und ist deren Auswertung von vornherein der Logik des Beschwerdemanagements nach der Strategie des „Police Accountability“ (polizeiliche Rechenschaftspflicht) untergeordnet: Vom Zugang zu den Daten über deren Auswertung und Aufbewahrung bis zu den Löschrufen. Die datenverantwortliche und -auswertende Stelle ist zudem nicht der/die Vorgesetzte, sondern das Police Complaints Board (Polizeibeschwerdestelle).

Eine mittelfristig angelegte Pilotstudie in der kalifornischen Kleinstadt Rialto belegte 2013 einen statistisch validen Rückgang der Gewalt gegen Beamt\*innen um 30% gegenüber den Vergleichsgruppen ohne Bodycams.<sup>9</sup> Dabei wurde in den mit Bodycams ausgerüsteten Teams auch signifikant weniger Gebrauch von der Dienstwaffe gemacht oder andere Hilfsmittel zur Ausübung körperlichen Zwangs eingesetzt. Offensichtlich disziplinierte die Observationstechnik also nicht nur die kontrollierten Personen, sondern auch auf die Beamt\*innen selbst. Schließlich gingen auch die Beschwerden wegen fehlerhaften Polizeiverhaltens um bis zu 90% zurück. Wobei offen bleibt, ob dies am Rückgang der Beschwerdeanlässe oder daran liegt, dass die Kontrolltechnik auch vor einer Inanspruchnahme von Rechtsmitteln abschreckt.

Nichtsdestotrotz lässt sich als ein Erklärungsansatz für den Erfolg des Pilotprojekts konstatieren, dass hier nicht nur die Kamera eine Verhaltensänderung auf beiden Seiten bewirkt hat, als die Motivation und Zielwirkung der Maßnahme: Die Bodycams wurden nicht einseitig zum Schutz von Beamt\*innen eingeführt und deren Einsatz ins freie Ermessen der Polizei gestellt. Damit sahen sich die Bürger\*innen in Rialto auch nicht mit einer weiteren Kontroll- und Überwachungstechnik konfrontiert, vielmehr wurde die Einführung der Body-Cams von vornherein im Kielwasser der Transparenz und Bürgernähe von Polizei und Justiz vorangeschoben und nicht zuletzt von schwarzen Communities, Flüchtlingsorganisationen und Bürgerrechtsgruppen unterstützt.

Eine ernst geführte Diskussion über den Einsatz von Body-Cams muss sich damit auseinandersetzen, dass der Einsatz von Überwachungstechnik allein zum Schutz von Polizeibeamt\*innen

---

8 Vgl. *Christoph Weigel*, Alles im Blick? Polizeiliche Bodycams in Deutschland und den USA, in: *Forum Recht* 2/2015, S. 57–59.

9 *Police Complaints Board*, Enhancing Police Accountability through an Effektive On-Body Camera Programm vor MPD Officers, Report and Recommendations of the Police Complaints Board, 08.05.2014.

weder zeitgemäß noch rechtsstaatsadäquat ist. Gerade bei widersprüchlichen Beschreibungen über die Anlässe, Abläufe, An- und Aussprachen in Kontrollsituationen können vor allem die Betroffenen ein begründetes Interesse daran haben, dass die Durchführung der polizeilichen Maßnahme dokumentiert wird. Denn im gerichtlichen Verfahren wiegt die polizeiliche Aussage regelmäßig sehr viel schwerer als ihre eigene. Insbesondere im Zusammenhang mit sexistischen oder rassistischen Äußerungen gegenüber Betroffenen bestehen daher große Beweisprobleme. Für eine Dokumentation im Interesse oder auf Verlangen der Betroffenen eignet sich die Body-Cam indes nur dann, wenn die filmende Person neutral bleibt und alle Teilnehmer\*innen der Auseinandersetzung gleichermaßen und deren Aussagen aufzeichnet.

### **3. Verfassungsrechtliche Maßgaben und rechtliche Bewertung**

Die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei beschränkt das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen, und stellt somit einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), mithin in das Recht am eigenen Bild und ggf. auch am gesprochenen Wort dar. Insoweit die Datenerhebung nur angedroht wird, um eine Verhaltenslenkung der Betroffenen zu bewirken, kommt auch dem Eingriff in die allgemeinen Handlungsfreiheit eine eigenständige Bedeutung zu (Art. 2 Abs. 1 GG), wenn nicht vorrangig die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und/oder Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) betroffen sind. Die Schwere des Eingriffs bestimmt sich durch Art, Anlass und Umstände der Datenerhebung, dessen Wirkung sowie mögliche Anschlussverwendung. In jedem Fall bedarf es zur Rechtfertigung einer bereichsspezifischen, normenklaren und verhältnismäßigen gesetzlicher Grundlage, die einem überwiegenden Gemeininteresse zu dienen bestimmt ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die BodyCam wird zwar offen und in der Öffentlichkeit, aber gleichwohl in sensiblen Situationen eingesetzt wird:

- die Betroffenen können sich der Situation nicht entziehen und sind für gewöhnlich aufgeregt und nicht selten überfordert;
- daher sind die Aufnahmen geeignet, ein verzerrtes Abbild ihrer Persönlichkeit zu zeichnen;
- der Kameraeinsatz soll zudem verhaltenslenkend wirken und mögliche polizeiliche oder strafprozessuale Anschlussmaßnahmen vorbereiten,
- er kann mithin stigmatisierende Wirkung haben.

Eine bloße Erleichterung der polizeilichen Arbeit, wie der verständliche Wunsch, eskalationssteigernden ›Solidarisierungsversuchen‹ von Passant\* entgegenzuwirken, genügt als verfassungsrechtliche Einschränkung der betroffenen Grundrechte ebenso wenig, wie etwa das Interesse an einem anlassunabhängigen Polizeifernsehen durch Live-Streamen der Bilder in die Dienststelle. Daher kann der Einsatz der BodyCams nur durch konkrete, nicht lediglich abstrakte oder prognostische Gefahren für Leib und Leben von Personen aufgewogen werden oder aber zur Ver-

meidung von Beweisnotständen in Hinblick auf nicht nur unerhebliche Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit. Auch eine Dokumentation schlichter Beleidigungsdelikte scheidet damit aus.

Anders wären die Aufnahmen indes zu bewerten, wenn sie auch zum Schutze der Betroffenen vor hoheitlichem Fehlverhalten und damit auf Verlangen einer gefilmten Person angefertigt würden. Etwa um im Nachhinein die Rechtmäßigkeit des polizeilichen Vorgehens überprüfen zu können, einer rassistischen, sexistischen oder auf andere Weise stigmatisierenden kommunikativen Behandlung vorzubeugen bzw. diese wenigstens zu dokumentieren. Damit wirkte die Verhaltenslenkung keinesfalls nur in eine Richtung, sondern diene zugleich der Selbstkontrolle der Polizeikräfte. Hier stritten dann die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Versprechen gesetzmäßigen Verwaltungshandelns und effektiven Rechtsschutzes für die Betroffenen, hinsichtlich der Diskriminierungsprävention auch der grundrechtliche Würde- und Persönlichkeitsschutz. Demgegenüber könnten sich nunmehr die Polizeikräfte auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung – freilich primär gegenüber ihren Dienstherrn – berufen, das ihnen grundsätzlich auch als Beamt\*innen zukommt.

#### *a) Normenbestand*

Der Einsatz von Body-Cams wird keinesfalls einheitlich, überwiegend jedoch auf die ab 2004 zur ›Eigensicherung‹ der Vollzugskräfte eingeführten Rechtsgrundlagen zur offenen Videoüberwachung von Personen- und Verkehrskontrollen entwickelt oder – wie anfänglich in Hessen – auf diese gestützt. Mittlerweile gibt es in Hamburg (§ 8 Abs. 5 PolDvG) und Hessen (§ 14 Abs. 6 HSOG) Neuregelungen, die aus Anlass der Einführung von Body-Cams erlassen wurden. Die Bundespolizei vermeint ihre Modellversuche auf die Vorschriften zum Einsatz von Videotechnik bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen (§ 26 BPolG) und für selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte (§ 27 BPolG) stützen zu können. Letzteres ist jedoch abwegig, da diese Ermächtigungsnormen den Einsatz von Body-Cams im Streifendienst weder tatbestandlich erfassen noch hinreichend regeln. Da es für den Einsatz bei der Bundespolizei an einer entsprechenden Eingriffsermächtigung fehlt, sind auch die Modellversuche rechtswidrig.

In Schleswig-Holstein erlaubt § 184 Abs. 3 LVwG der Polizei im Einzelfall die Anfertigung von offenen Bildaufnahmen sowie von Bild- oder Tonaufzeichnungen zum Schutz von Polizeivollzugsbeamt\*innen oder Dritten im Rahmen von polizeilichen Maßnahmen. Die Maßnahme auch dann durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind (Abs. 4 Satz 1). In diesem Zusammenhang getätigte Aufnahmen und Aufzeichnungen sind spätestens drei Tage nach dem Anfertigen zu löschen, wenn sie nicht zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung benötigt werden. Zwar steht diese Befugnis – ähnlich § 26 BPolG – unter der Überschrift von Datenerhebungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie auf öffentlichen Flächen, allerdings erlaubt der insofern verselbständigte Abs. 3 die Anfertigung der Aufnahmen ohne örtliche oder personelle Einschränkung bei (allen) polizeilichen Maßnahmen nach dem LVwG oder anderen Rechtsvorschriften.

Die mit dem Gesetz zur Anpassung gefahrenabwehrrechtlicher und verwaltungsverfahren-rechtlicher Bestimmungen vom 13. April 2007 (GVBl. S. 234) eingeführte Befugnis intendiert nach der Gesetzesbegründung „zum Zwecke verbesserter Eigensicherung die Ermächtigung zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen polizeilicher Kontrollen im öffentlichen Raum.“<sup>10</sup> Die offenen Aufzeichnungen werden gefertigt „zur Aufklärung von Gefahrensituationen und zur Sicherung von Beweisen.“ Damit wollte der Gesetzgeber die für die Eigensicherung „wichtige Möglichkeit schaffen, Funkstreifenwagen mit Videokameras für die Aufzeichnung polizeilicher Kontrollmaßnahmen auszustatten.“

### *b) Gesetzgebungskompetenz*

Soweit die Präventivwirkung des Kameraseinsatzes bezweifelt und ihm vorrangig eine Bedeutung als Mittel der Beweissicherung zugeschrieben wird, stellt sich das Problem der landesrechtlichen Gesetzgebungsbefugnis. Denn für die Regelung des Strafverfahrens hat der Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Zwar billigen die Landesverfassungsgerichte den Ländern einen eigenen Gestaltungsspielraum auch für die Weiterverwendung von Daten für Strafverfolgungszwecke zu, allerdings müsse bei der Datenerhebung der präventive, also der straftatenverhindernde Zweck im Vordergrund stehen.<sup>11</sup>

Letzteres ist für die Tonaufzeichnungen jedoch fraglich. In ihrer präventiven Funktion dienen die Erlaubnisnormen ausschließlich dem Schutz von Polizeikräften sowie von Dritten gegen Gefahren für Leib oder Leben. Inwieweit Tonaufnahmen einen solchen Schutz vermitteln können, bleibt unbedingt evaluierungsbedürftig. Lebensnah erscheint, dass Tonaufnahmen vor allem als belastende Indizien für ein aggressives Vorverhalten im Strafprozess oder für die Dokumentation von beleidigenden Äußerungen zur Anwendung kommen. Vieles spricht daher dafür, für die Anfertigung von Tonaufnahmen einen Vorrang der Strafprozessordnung anzunehmen und sie damit der Regelungsbefugnis durch den Landesgesetzgeber zu entziehen. Angesichts der mit der zusätzlichen Anfertigung von Tonaufnahmen einhergehenden Vertiefung der Grundrechtseingriffe – nicht nur in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und allgemeine Handlungsfreiheit, sondern auch in die Meinungsfreiheit – muss auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit die Anfertigung von Tonaufnahmen unterbleiben.

Anders wäre der Fall zu bewerten, wenn die Tonaufzeichnungen nicht vorrangig der Beweissicherung dienen sollen, sondern – zumindest auch – der Dokumentation des Polizeiverhaltens im Kontakt mit Bürger\*innen, erst recht wenn dies auf Verlangen der Betroffenen geschieht. Wegen der Grundrechtsbetroffenheit der Beamt\*innen bedarf auch eine solche grundrechtliche Drittkonstellation der gesetzlichen Regelung, wofür der Landesgesetzgeber jedoch aus seiner Zuständigkeit für das Dienstrecht der Landesbeschäftigten regelungsbefugt ist.

---

<sup>10</sup> Drucksache 16/670, 2006-03-07, S. 38.

<sup>11</sup> Thüringer Verfassungsgerichtshof: ThürVerfGH, Beschluss vom 05.12.2008, Az. VerfGH 26/08 und 34/08: 12 sowie Urteil vom 21.11.2012, Az. VerfGH 19/09: 29f. der Beschlussausfertigung; Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil v. 11.11.2014, Az. LVG 9/13: 27ff.; vgl. auch BVerfGE 113, 348 (367); 109, 190 (215).

### c) *Geeignetheit und Erforderlichkeit*

Dem Gesetzgeber steht von Verfassung wegen ein weiter Einschätzungsspielraum darüber zu, wie er das legitime Ziel des Schutzes seiner Vollzugsbediensteten vor Übergriffen erreichen will. Die o.g. Bedenken gegen die Geeignetheit des Kameraeinsatzes zu Abschreckungszwecken und gegen deren deeskalierende Wirkung hindern ihn daher nicht, da der Kameraeinsatz für den Schutz der Polizeikräfte jedenfalls nicht völlig ungeeignet ist.

Es bestehen jedoch Bedenken zur Erforderlichkeit einer so weitreichenden Erlaubnisnorm. Sowohl hinsichtlich des sachlichen als auch des räumlichen Anwendungsbereiches sind tatbestandliche Beschränkungen als mildere Mittel denkbar.<sup>12</sup> Im Rahmen der Beobachtungs- und Evaluationspflichten des Gesetzgebers bei der Regelung eingriffsintensiver Maßnahmen insbesondere durch den, einem ständigen Fortschritt unterliegenden Einsatz technischer Mittel hat dieser die Auswirkungen von Erlaubnistatbeständen regelmäßig zu überprüfen.

Problematisch erscheint zunächst die tatbestandliche Loslösung des Kameraeinsatzes von konkreten Kontrollsituationen, die nach anderen Rechtsvorschriften das Anhalten und Kontrollieren von Personen erlauben. Statt dessen ist der präventive Einsatz „bei [allen] polizeilichen Maßnahmen“ nach dem LVwG oder anderen Rechtsvorschriften erlaubt. Zwar enthält § 184 Abs. 3 LVwG eine Erforderlichkeitsklausel, diese wird jedoch nicht näher substantiiert und enthält insbesondere auch keine ermessensleitende Einschränkung in sachlicher oder räumlicher Hinsicht. Insbesondere die in der Gesetzesbegründung von 2007 intendierte Ermöglichung der Anfertigung offener Videoaufnahmen bei Verkehrskontrollen im öffentlichen Straßenland findet in der Norm keinerlei maßstabsetzenden Niederschlag. § 184 Abs. 3 LVwG erlaubt den Kameraeinsatz überall, nicht nur in öffentlichen Bereichen, solange dies nur zum Schutz von Polizeivollzugsbeamten\*innen oder Dritten erforderlich ist. Regelungen zum Schutz der Privatsphäre und der Tätigkeit von Berufsgeheimnisträger\*innen sind nicht vorgesehen. Schließlich ist unter dem Aspekt der Erforderlichkeit auch auf den Transparenzgrundsatz hinzuweisen, der den Betroffenen einen grundsätzlichen Anspruch auf Information darüber verschafft, wer wann welche Daten über sie erhebt.<sup>13</sup> Entsprechende Aufklärungs- und Belehrungspflichten enthält § 184 LVwG nicht.

### d) *Unbestimmtheit der Tatbestandsmerkmale*

Im Rahmen der engeren Verhältnismäßigkeitsprüfung lässt sich die Unbestimmtheit einzelner Tatbestandsmerkmale in den verschiedenen landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen eher als ein Zeichen für den breiten Einsatzwillen des Gesetzgebers als für eine grundrechtssensible Modellbildung deuten. Zwar werden in Hessen die einzelnen Erhebungsstufen des Technologieeinsatzes normativ nachvollzogen, doch fehlen – abgesehen von den ›offenen‹ Erhebungsumständen – wie überall jegliche Einschränkungen zur Hardware, jenen ›technischen Mitteln zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen‹, bei denen es sich schließlich nicht nur um Body-

12 Clemens Arzt, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg v. 18.11.2014, S. 7 f.; Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses im Landtag von Nordrhein-Westfalen v. 13.01.2015, <http://www.hwr-berlin.de/prof/clemens-arzt> (03.05.2016).

13 Vgl. Dennis-Kenji Kipker/Hauke Gärtner, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz polizeilicher ›Body-Cams‹, NJW 2015, S. 296–301, S. 298.

Cams, sondern auch um Drohnen, Roboter oder Google Glasses handeln kann. § 184 Abs. 3 LVwG enthält keinerlei Konkretisierungen zu den technischen Anforderungen, was angesichts der ursprünglichen Verwendungsabsicht auch nicht weiter verwundert. Vor einer hierauf gestützten Einführung technologisch weitergehender Kontrollmöglichkeiten durch Body-Cams ist ein Nachholbedarf im Rahmen der gesetzgeberischen Beobachtungspflichten evident.

Dies betrifft auch Anforderungen zur Datensicherheit, sowohl zur Vertraulichkeit der Integrität der Hard- und Software als auch durch technische und organisatorische Maßnahmen bei der weiteren Datenauswertung.<sup>14</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt indes, dass die gesetzliche Ausgestaltung einer komplexen Datenspeicherung dem besonderen Gewicht des mit der Speicherung verbundenen Grundrechtseingriffs angemessen Rechnung trägt. Erforderlich sind daher hinreichend anspruchsvolle und normenklare Regelungen hinsichtlich der Datensicherheit, der Datenverwendung, der Transparenz und des Rechtsschutzes.<sup>15</sup> Dabei steht es dem Gesetzgeber zwar frei, die technische Konkretisierung des vorgegebenen Maßstabs dem Innenministerium anzuvertrauen. Er hat dabei jedoch sicherzustellen, dass die Entscheidung über Art und Maß der zu treffenden Schutzvorkehrungen nicht letztlich unkontrolliert in den Händen der jeweiligen Behörden liegt. Gesetzliche Vorgaben über technische Anforderungen für das Funktionieren entsprechender Geräte und Software daran fehlen bisher gänzlich.

So wäre es aus grundrechtlicher Sicht beispielsweise im Sinne eines milderen Mittels wünschenswert, die Speicheroptionen von Bild und Ton so unabhängig voneinander zu gestalten, dass die Entscheidung darüber, ob eine Aufzeichnung auch des Tons für erforderlich gehalten wird, auf einer eigenständigen Ermessensausübung beruht und nicht durch die Entscheidung zur Anfertigung von Bildaufnahmen bereits konsumiert wird.

Entsprechend seiner präventiven Zielrichtung muss der Body-Cam-Einsatz ›offen‹ erfolgen. Trotz § 184 Abs. 6 LVwG fehlen nähere Anforderungen zur Erkennbarkeit. Welches die geeignete Weise ist, auf den Umstand des Einsatzes von Body-Cams hinzuweisen oder ob deren Einsatz offensichtlich ist, kann nicht der Regelung durch die Behörde überlassen werden. Das bloße Tragen von Westen mit der Aufschrift ›Videodokumentation‹ – wie in Hessen – genügt jedenfalls nicht, solange die Betroffenen nicht erkennen können, wann und wie lange Aufzeichnungen gefertigt werden. Letztlich wäre nicht nur der Präventivwirkung der Maßnahme ein Dienst erwiesen, wenn die Polizeikräfte gesetzlich verpflichtet wären, die Maßnahme nicht nur anzudrohen, sondern die Betroffenen auch entsprechend zu belehren, z.B. darüber, wie lange die Daten gespeichert werden und wo sie eingesehen werden können (vgl. etwa § 18 Abs. 5 ASOG Bln).

Der Erforderlichkeitsvorbehalt in § 184 Abs. 3 LVwG stellt neben dem Ziel der Maßnahme das einzige tatbestandliche Kriterium für die Beurteilung dar, welche Gefahrenprognose den Einsatz der Body-Cams zu Grunde zu legen ist. Auch hierfür gibt die Norm jedoch keine ermessensleitenden Hinweise. Auch das Verbot der Ersetzung konkreter Gefahrenprognosen durch allgemeine Erfahrungssätze in § 179 Abs. 3 LVwG vermag nicht zu verhindern, dass der Anwendungsbereich von Body-Cams weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr oder eines Gefahrenverdachts

---

14 Vgl. Kipker/Gärtner, a.a.O., S. 299 f.

15 BVerfGE 125, 260f., 327f. (Vorratsdatenspeicherung).

zum Einsatz kommen, wenn Gefährdungen für Leib und Leben von Polizeibeamt\*innen im Einsatzgeschehen jedenfalls möglich erscheinen. Schon deswegen ist eine normenklare Regelung wünschenswert.

#### *e) Verarbeitung und Betroffenenenschutz*

Über die Regelungen in § 184 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 LVwG hinaus fehlen gesetzliche Vorgaben für die weitere Verwendung der Daten. Zwar scheint die bisherige behördliche Verfahrensweise in Hessen, indem sie jegliche manipulative Einwirkungen auf das Material (Löschung, Vervielfältigung, Verknüpfung etc.) funktionell anderen, dienstlich höher gestellten Staatskräften vorbehält, hinsichtlich eines möglichen Interessenkonflikts der involvierten Einsatzkräfte sensibel, allerdings wird die Gewährleistung der vom Gesetzgeber geschuldeten Datensicherheit damit in das Belieben der Einsatzbehörde gestellt und besteht zudem die Gefahr eines Leerlaufens von funktionalen Zuständigkeitsvorbehalten. So müsste z.B. in strafprozessualer Hinsicht nicht die dienstvorgesetzte Polizeikraft über eine mögliche Anschlussverwertung der Aufzeichnungen entscheiden, sondern die Staatsanwaltschaft.

Vieles spricht zudem dafür, dass mangels Beteiligung unabhängiger Stellen das Interesse der Betroffenen an einer vollständigen, unverfälschten und widerspruchsfreien Verfügbarkeit der Daten für eigene Zwecke, vor allem im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung des anlassgebenden Polizeieinsatzes, selbst dann nicht ausreichend geschützt ist, wenn es unmittelbar nach der Erhebung geltend gemacht wird. Insofern fehlt es schon an entsprechenden Vorschriften zur Speicherzeit der Daten und zur normativen Ausgestaltung eines angemessenen Verfahrens. So wäre es ohne weiteres denkbar, die Daten unmittelbar nach der Auswertung durch die Polizei für deren Zugriff zu sperren, aber für die Betroffenen noch für einige Zeit verfügbar zu halten oder ein *Quick-freeze-Verfahren* vorzusehen. Dazu wäre es natürlich vertrauensfördernd, wenn die Daten von vornherein an eine unabhängige, zentral für alle Betroffenen zugängliche Stelle abgegeben würden, soweit sie nicht für Strafverfolgungs- oder anonymisiert für Schulungs- und Forschungszwecke benötigt werden.

Schließlich müsste mit geeigneten Konzepten den mit einer Veröffentlichung der Aufnahmen verbundenen Gefahren – sei es durch die Polizei im Rahmen von Öffentlichkeitsfahndungen oder durch die Betroffenen selbst – vorgebeugt werden.

Eine Befristung des BodyCam-Einsatzes oder einen Evaluationsvorbehalt sehen auch die Ermächtigungsgrundlagen in Hamburg und Hessen nicht vor, schon gar nicht ein Erfordernis zur Beteiligung unabhängiger wissenschaftlicher Stellen. Wenn sich die Parlamente auch entsprechende Versprechungen von der Ministerialbürokratie abgerungen haben, bestehen Bedenken, ob die Landesgesetzgeber ihrer grundrechtlichen Beobachtungspflicht damit genügen.

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf § 184 Abs. 3 LVwG nicht nur dessen technikbedingte Überholtheit, sondern auch eine grundrechtliche Substanzlosigkeit der Ermächtigungsgrundlage feststellen. In Folge der Verwendung nicht hinreichend normenklarer Begrifflichkeiten und dem gänzlichen Fehlen grundrechtlicher Schutzkonzepte unterschreitet die Norm das gesetzliche Untermaßverbot und stellt daher keine verhältnismäßige Rechtfertigung für die mit dem Einsatz der Body-Cams verbundenen Grundrechtseingriffe dar.

Hochachtungsvoll

  
Michael Plöse

---