

## **Mitteilung**

### **der Präsidentin des Landtags**

#### **Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes hier: Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Drucksache 16/334**

Gemäß § 50 a Absatz 2 der Geschäftsordnung habe ich im Einvernehmen mit den Antragstellern die Landesregierung gebeten, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Drucksache 16/334 – die nach Artikel 71 Absatz 4 der Landesverfassung notwendige Anhörung der kommunalen Landesverbände durchzuführen.

Folgende Verbände und Institutionen haben Stellung genommen:

- Gemeindetag Baden-Württemberg,
- Landkreistag Baden-Württemberg,
- Landesbeauftragter für den Datenschutz Baden-Württemberg,
- Anwaltsverband Baden-Württemberg im Deutschen Anwaltverein e. V.,
- Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein,
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport – Landespolizeipräsidium,
- Humanistische Union e. V. Landesverband Baden-Württemberg.

Das Schreiben des Staatsministeriums vom 19. September 2016, das die im Rahmen des Anhörungsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen zusammenfasst, ist beigefügt. Die Stellungnahmen sind nachstehend abgedruckt.

19. 09. 2016

Die Präsidentin des Landtags

Muhterem Aras MdL



## Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM  
STAATSMINISTER UND CHEF DER STAATSKANZLEI

Staatsministerium · Richard-Wagner-Straße 15 · 70184 Stuttgart

An die  
Präsidentin des Landtags  
von Baden-Württemberg  
Frau Muhterem Aras MdL  
Haus des Landtags  
Konrad-Adenauer-Straße 3  
70173 Stuttgart

Datum 19.09.2016  
Name Sabrina Schönherr  
Durchwahl 0711 2153-398  
Telefax 0711 2153-433  
Aktenzeichen I  
(Bitte bei Antwort angeben)

**🦅 Ergebnis der Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU**

hier: - **Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes**

- **Drucksache 16/334**

Anlagen: Stellungnahmen von Verbänden und Institutionen (4-fach)  
3 Mehrfertigungen des Anschreibens

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Drucksache 16/334 – wurde wie in Ihrem Schreiben vom 25. Juli 2016 gewünscht nach Artikel 71 Absatz 4 der Landesverfassung durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration eine Anhörung der kommunalen Landesverbände sowie weiterer Verbände und Institutionen durchgeführt.

Beigefügt erhalten Sie die Stellungnahmen, die bis zum Ablauf der Anhörungsfrist eingegangen sind.

Das Anhörungsergebnis lässt sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

Richard-Wagner-Straße 15 · 70184 Stuttgart · Telefon 0711 2153-0 · Telefax 0711 2153-340 · poststelle@stm.bwl.de  
www.baden-wuerttemberg.de · www.stm.baden-wuerttemberg.de · www.service-bw.de



- 2 -

### 1. Kommunale Landesverbände

Der Gemeindetag befürwortet in seiner Stellungnahme den Gesetzentwurf. Die Relevanz der Pre-Recording-Funktion wird vom Gemeindetag als eher gering eingestuft. Gleichwohl würde der Gemeindetag den Einsatz der Bodycam mit Pre-Recording-Funktion favorisieren.

Der Landkreistag Baden-Württemberg erhebt in seiner Stellungnahme vom 6. September 2016 keine Einwände gegen den Gesetzentwurf

### 2. Landesbeauftragter für den Datenschutz

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz äußert in seiner Stellungnahme vom 5. September Bedenken gegen die Pre-Recording-Funktion, insbesondere weil

- die Angaben zur Speicherdauer zu unbestimmt seien (S. 5).
- wegen der niedrigen Einsatzschwelle in unverhältnismäßiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von unbeteiligten Dritten eingegriffen werde (S. 6), was in besonderem Maße auch für die Tonaufzeichnungen gelte (S. 8)
- diese in erster Linie der Beweissicherung und damit der Strafverfolgungsvorsorge diene (S. 6 am Ende)

Gegen die Datenerhebung ohne die Pre-Recording-Funktion werden hingegen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken vorgetragen.

### 3. Landespolizeipräsident Hessen

Im Schreiben des hessischen Landespolizeipräsidenten wird ausgeführt, dass der dortige Gesetzgeber zum 1. November 2015 die Rechtsgrundlage für die Nutzung der Pre-Recording-Funktion geschaffen hat. Zur Begründung wird ausgeführt, dass

- mit dieser Funktion Verzögerungen kompensiert werden könnten, die den menschlichen Reaktionszeiträumen der kameraführenden Person geschuldet seien und dadurch auch Angriffe erfasst werden könnten, die spontan erfolgen (S. 2)
- die mittel- und langfristige Prävention nur eintreten könne, wenn die justizielle Verfolgung von Angriffen erfolge. Dafür sei es wiederum erforderlich, dass diese Angriffe in ihrer Gesamtheit videografiert würden (S. 2)

- 3 -

- die Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung minimiert werden könne, da die Gefahr von Fehlaufnahmen durch eine zu frühe Betätigung der Aufnahmetaste sinke (S. 2).

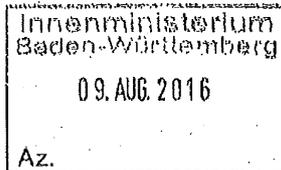
#### 4. Beteiligungsportal Baden-Württemberg

Im Beteiligungsportal wurde am 26.08.2016 in einem anonymen Beitrag angeregt, den Einsatz der Bodycam über den Bereich der öffentlich zugänglichen Orte auch in Wohnungen zuzulassen, damit Bild- und Tonaufzeichnungen gerade auch bei polizeilichen Einsätzen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt eingesetzt werden können.

Seitens der Humanistischen Union Baden-Württemberg ging bis zum Ablauf der Frist keine Stellungnahme ein.

Mit freundlichen Grüßen.

gez. Klaus-Peter Murawski



Gemeindetag Baden-Württemberg  
Kommunaler Landesverband  
kreisangehöriger Städte und Gemeinden

Gemeindetag Baden-Württemberg | Panoramastraße 31 | 70174 Stuttgart

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration  
Baden-Württemberg  
Willy-Brandt-Str. 41  
70173 Stuttgart

Ihr Ansprechpartner:  
Stefan Braun  
Referent  
Telefon: + 49 711/22572-37

stefan.braun@gemeindetag-bw.de

Stuttgart, 8. August 2016  
Az. 100.0, 100.10, 100.63

**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg  
(Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz der sog. Bodycam)  
Gesetzentwurf der Fraktion Grüne und der Fraktion der CDU vom 19. Juli LT-Drs.  
16/334  
Ihr Schreiben vom 1. August 2016, Az.: 3-1101.2/264/33**

Sehr geehrter Herr Dr. Strohs,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur o. g. Änderung des Polizeigesetzes  
Stellung nehmen zu können.

Der Gemeindetag stimmt der geplanten Änderung des Polizeigesetzes ausdrücklich zu.  
Insofern wird auf unsere Stellungnahme vom 1. April 2016 verwiesen.

Die Frage, ob das sog. „Pre-Recording“ ermöglicht werden soll, ist für die Gemeinden von  
eher geringer Bedeutung. Grundsätzlich bietet „Pre-Recording“ gewisse Vorteile, weswegen  
der Gemeindetag diese Lösung favorisieren würde.

Mit freundlichen Grüßen

Steffen Jäger  
Beigeordneter



3-1101.2/264/40



Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration  
Baden-Württemberg  
Postfach 10 34 65  
70029 Stuttgart

Frau Krepstakies

Telefon: 0711 / 224 62-18  
Telefax: 0711 / 224 62-23  
E-Mail: krepstakies@landkreistag-bw.de  
Stuttgart, den 06. September 2016  
Az: 100.00 Kn/TI

**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz der sog. Bodycam)**  
- Gesetzentwurf der Fraktion Grüne und der Fraktion der CDU vom 19. Juli 2016 LT-Drs. 16/334  
- Ihr Schreiben v. 01.08.2016, Az. 3-1101.2/264/33

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu o.g. Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Von Seiten des Landkreistags Baden-Württemberg liegen keine Einwände vor.

Mit freundlichen Grüßen

  
Prof. Trumpp  
Hauptgeschäftsführer

**Baden-Württemberg**

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg  
Postfach 10 29 32 · 70025 Stuttgart

Innenministerium  
Baden-Württemberg  
Postfach 10 34 65  
70029 Stuttgart

Datum: 5. September 2016  
Name: Herr Broo  
Durchwahl: 0711 615541-39  
Aktenzeichen: H 1020/21  
(Bitte bei Antwort angeben)

** Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes - Bodycam****Ihr Schreiben vom 1. August 2016, Az.: 3-1101.2/264/33**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 1. August 2016 haben Sie uns die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion vom 12. Juli 2016 (LT-Drs. 16/308; nachf.: Entwurf 1) sowie der Fraktionen GRÜNE und CDU vom 19. Juli 2016 (LT-Drs. 16/334; nachf.: Entwurf 2) zur Änderung des Polizeigesetzes zugeleitet. Hierfür danken wir. Aus Sicht des Datenschutzes ist dazu Folgendes zu sagen:

Es soll eine Rechtsgrundlage für den Einsatz sogenannter Bodycams geschaffen werden. Entwurf 2 unterscheidet sich von Entwurf 1 im Wesentlichen dadurch, dass zusätzlich zur „eigentlichen Aufzeichnung“ die „kurzzeitige technische Erfassung“ (sog. Pre-Recording) als eigenständige Maßnahme mit jeweils eigenen Anwendungsvoraussetzungen vorgesehen ist. Bei beiden Maßnahmen findet eine Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten mittels optisch-elektronischer Einrichtungen statt. Beide stellen damit Eingriffe in das aus Art. 2 Absatz 1 i.V.m. Art. 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Im Fall der „eigentlichen Aufzeichnung“ ist dies zweifelsfrei der Fall. Aber auch beim Pre-Recording, bei dem die erhobenen Daten regelmäßig nur für einen kurzen Zeitraum in einem internen Speicher des Aufnahmegeräts festgehalten werden, ist von einem Eingriff in das Datenschutzgrundrecht auszugehen. Dies begründet sich

- 2 -

damit, dass die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts für die Fälle, in denen eine Datenerfassung keinen Gefährdungstatbestand erfüllt und es demgemäß an der Eingriffsqualität der Maßnahme fehlt, vorliegend nicht erfüllt sind.

In seiner Entscheidung zur strategischen Fernmeldeüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst vom 14.07.1999 (1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95) hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Eingriffsqualität von Datenerfassungen differenziert: „Eingriff ist daher schon die Erfassung selbst, insofern sie die Kommunikation für den Bundesnachrichtendienst verfügbar macht und die Basis des nachfolgenden Abgleichs mit den Suchbegriffen bildet. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Fernmeldevorgänge zwischen deutschen Anschlüssen ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Signalaufbereitung technisch wieder spurenlos ausgesondert werden“ (Abs.-Nr. 189). In der Entscheidung vom 12.03.2003 (1 BvR 330/96, 1 BvR 348/99) zur Handy-Überwachung von Journalisten hat das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf diese Entscheidung eine Grundrechtsbetreffenheit bei Anschlussinhabern angenommen, „die nach Durchführung einer Zielwahlsuche auf Grund der Herstellung einer Verbindung zu dem fraglichen Anschluss aus dem Datenbestand ermittelt und als "Treffer" den Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt werden. Sie sind der Ausgangspunkt für weitere Maßnahmen, etwa zur Ermittlung des Aufenthaltsorts des Beschuldigten“ (Abs.-Nr. 99). Hinsichtlich derjenigen Anschlussinhaber, die nicht als „Treffer“ mitgeteilt werden, stellt das Gericht fest: „Der Zugriff erfolgt allerdings maschinell und bleibt im Fall des erfolglosen Abgleichs anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Strafverfolgungsbehörden. Eine Beeinträchtigung subjektiver Rechte erfolgt insoweit nicht“ (Abs.-Nr. 100). In seiner Entscheidung zur präventiven polizeilichen Rasterfahndung vom 04.04.2006 (1 BvR 518/02) führt das Bundesverfassungsgericht erweiternd aus: „An der Eingriffsqualität fehlt es lediglich, sofern Daten ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber **unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert** werden (vgl. BVerfGE 100, 313 <366>; 107, 299 <328>). Auch dann, wenn die Erfassung eines größeren Datenbestandes letztlich nur Mittel zum Zweck für eine weitere Verkleinerung der Treffermenge bildet, kann in der Datenerhebung bereits ein Eingriff liegen (vgl. BVerfGE 100, 313 <366 mit 337, 380>). Maßgeblich ist, ob sich bei einer **Gesamtbetrachtung** mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das **behördliche Interesse** an den betroffenen Daten bereits derart **verdichtet**, dass ein Betrof-

- 3 -

fensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist“ (Abs.-Nr. 74; Hervorhebung durch Uz.). Bei einer Rasterfahndung sei dies „jedenfalls hinsichtlich solcher Personen der Fall, deren Daten nach einem ersten Datenabgleich noch **Gegenstand weiterer, nachfolgender Maßnahmen**, insbesondere weitergehender Datenabgleiche, werden sollen. Die Übermittlungsanordnung stellt eine Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts dieser Personen dar“ (Abs.-Nr. 75) [Hervorhebung durch Uz.]. Unter Wiederholung dieser Ausführungen stellte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11.03.2008 (1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07) zur automatisierten Kennzeichenerfassung fest, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung flankiere und erweitere den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit und lasse ihn schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung beginnen. Eine derartige Gefährdungslage könne bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen von Rechtsgütern entstehen. Allerdings würden Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand begründen, „soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden (vgl. auch BVerfGE 100, 313 <366>; 107, 299 <328>; 115, 320 <343>). Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es daher in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sogenannter Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und **sofort** [Hervorhebung durch Uz.] spurenlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden“ (Abs.-Nr. 68; insoweit auch: BVerwG, Urteil vom 22.10.2014 - 6 C 7.13 -). Erst ab dem Zeitpunkt, ab dem das erfasste Kennzeichen zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung stehe, beginne die spezifische Persönlichkeitsgefährdung für Verhaltensfreiheit und Privatheit, die den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auslöse (Abs.-Nr. 69).

Die im Rahmen des Pre-Recording erfassten Daten werden zum einen nicht unmittelbar - im Sinne von sofort - wieder gelöscht. Der Gesetzentwurf geht vielmehr von einer Speicherdauer von jedenfalls 60 Sekunden aus. Dabei bezieht sich diese Zeitangabe nach der Begründung auch nur auf den Zeitabschnitt, der einer „wertbaren Aufzeichnung [dauerhaft] hinzugefügt“ werden soll. Ob die Speicherung im Rahmen des Pre-Recording einen längeren Zeitraum umfasst oder umfassen kann, bleibt offen. Zum anderen erfolgen die Aufnahmen bei der erforderlichen Gesamtbetrachtung

- 4 -

zielgerichtet mit Blick darauf, sie gegebenenfalls für Zwecke einer späteren Strafverfolgung zu nutzen. Insofern hat sich das behördliche Interesse an den betroffenen Daten mit Inbetriebnahme der Kamera bereits verdichtet.

Greift der Einsatz der Bodycam demnach **insgesamt**, also in beiden Eingriffsvarianten, in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ein, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, um dies zu legitimieren. Diesbezüglich gilt Folgendes:

Die gesetzliche Ermächtigung zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist in Abhängigkeit von dem betroffenen Grundrecht und dem Eingriffsge-  
wicht am **Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit** und am **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu messen.

Der **Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit** soll sicherstellen, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und eine wirksame gerichtliche Rechtskontrolle ermöglichen. Ferner gewährleisten die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können. Bedient sich der Gesetzgeber unbestimmter Rechtsbegriffe, dürfen verbleibende Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und dessen Justitiabilität gefährdet sind. Insbesondere genügt es den Bestimmtheitsanforderungen nicht, wenn die Bestimmung der zu speichernden Daten letztlich der freien Einschätzung der Behörde überlassen bleibt. Vielmehr muss der Gesetzgeber, will er Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen zulassen, Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lassen; er muss selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Dies bedeutet zwar nicht, dass sich die erforderlichen Vorgaben ohne weiteres aus dem Wortlaut des Gesetzes ergeben müssen; sie müssen sich aber mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen (insoweit: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27. Januar 2011 – 1 BvR 3222/09 –, juris).

Inhaltliche Begrenzungen ergeben sich maßgeblich aus dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**. Ausgangspunkt der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die Zweckbestimmung der Eingriffsbefugnisse. Diese müssen einem legitimen Ziel dienen und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Die **Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne** ist nur gewahrt, wenn die Eingriffsbefugnis-

- 5 -

se mit Blick auf das Eingriffsgewicht angemessen ausgestaltet sind. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, einen Ausgleich zwischen der Schwere der Eingriffe in die Grundrechte potentiell Betroffener auf der einen Seite und den verfolgten Gemeinwohlinteressen oder der Pflicht des Staates zum Schutz der Grundrechte Dritter auf der anderen Seite zu schaffen. Im Bereich der Gefahrenabwehr müssen dabei die Anforderungen an eine hinreichend konkret absehbare Gefahrenlage hinsichtlich der zu schützenden Rechtsgüter im Verhältnis zur Belastung des Betroffenen bestimmt werden. Darüber hinaus stellt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch Anforderungen an die Transparenz der Datenverarbeitung (hierzu insgesamt: BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 –, juris). Diese soll den Bürgerinnen und Bürgern u. a. ermöglichen, sich rechtskonform zu verhalten und bildet überdies die Voraussetzung für einen wirksamen Rechtsschutz. Indem sie den Einzelnen Kenntnis hinsichtlich der sie betreffenden Datenverarbeitung verschafft, setzt sie sie in die Lage, die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Maßnahmen - erforderlichenfalls auch gerichtlich - prüfen zu lassen und etwaige Rechte auf Löschung, Berichtigung oder Genugtuung geltend zu machen (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377).

Dies zu Grunde gelegt, bestehen datenschutzrechtliche Bedenken vor allem gegen die Regelung des **Pre-Recording**:

#### Grundsatz der Bestimmtheit

Bedenken bestehen zunächst insoweit, als sich dem Wortlaut des Gesetzes keine klaren Maßstäbe insbesondere dafür entnehmen lassen, welchen Zeitraum das sog. Pre-Recording erfassen soll. Was unter einer „kurzfristigen“ technischen Erfassung zu verstehen ist, entscheidet hier nicht der Gesetzgeber, sondern die Polizei. Bezeichnend ist, dass im Verlauf des Verfahrens zunächst von 30 Sekunden Speicherdauer ausgegangen wurde, mittlerweile geht die Begründung von (jedenfalls) „bis zu 60 Sekunden“ aus, wobei selbst dadurch nicht klar wird, ob sich dieser Zeitrahmen auch auf die Gesamtdauer der Speicherung oder nur auf den Zeitraum bezieht, der im Falle der „eigentlichen Aufzeichnung“ dieser lediglich hinzugespeichert wird. In der parlamentarischen Debatte wurde sogar ein Zeitraum von fünf Minuten gefordert. Angesichts des Eingriffsgewichts, das mit dem niederschweligen Einsatz des Pre-Recording verbunden ist (die einfache Gefahr für irgendein Rechtsgut genügt), darf der Gesetzgeber die Bestimmung dessen, was unter dem unbestimmten Rechtsbe-

- 6 -

griff „kurzfristig“ zu verstehen ist, nicht dem Belieben der Polizei überlassen, sondern muss selbst die Grenze normenklar bestimmen.

#### Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Einsatz von Bodycams zielt auf den Schutz sowohl von Polizeibeamten als auch Dritten vor gewalttätigen Übergriffen. Leben und körperliche Unversehrtheit von Personen sind hinreichend gewichtige Rechtsgüter, deren Schutz den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Dritter grundsätzlich rechtfertigen kann. In der Abwägung ist dabei jedoch zu berücksichtigen, dass mit Inbetriebnahme der Bodycam nicht nur der oder die mutmaßliche/n Angreifer, sondern regelmäßig auch zahlreiche weitere Personen von der Aufnahme erfasst werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben. Deshalb weist eine solche Maßnahme grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf. Bedauerlicherweise enthält sich der Gesetzentwurf jeglicher Gewichtung und Abwägung der Interessen von der Datenerhebung betroffener Personen. An keiner Stelle der Begründung wird deutlich, dass sich der Gesetzgeber der Grundrechtseingriffe zu Lasten Dritter, insbesondere unbeteiligter Dritter, bewusst war, geschweige denn, dass er Überlegungen angestellt hätte, inwieweit diesen möglicherweise Vorrang vor den zu schützenden Rechtsgütern zukommen könnte. Diese Fragestellung drängt sich vor allem bezüglich des Pre-Recording auf. Denn dort geht es nicht unmittelbar um die „Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben von Polizeibeamten oder Dritten“ (Satz 2 des Entwurfs 2), sondern ganz allgemein um den „Schutz von Polizeibeamten oder Dritten“ (Satz 1 des Entwurfs 2). Der Gesetzeswortlaut erlaubt damit eine Auslegung, die eine Aktivierung der Pre-Recording-Funktion zu theoretisch unbestimmten Schutzzwecken ermöglicht. In der Begründung wird der Zweck des Pre-Recording insoweit auch nicht auf die Rechtsgüter Leib und Leben bezogen, sondern lediglich mit der Gewährleistung einer „möglichst umfassende Dokumentation auch der unmittelbaren Vorgeschichte einer konkreten [wie auch immer gearteten] Konfliktsituation“ beschrieben. Dies legt im Übrigen die Vermutung nahe, dass das Pre-Recording in Wahrheit vor allem auf die Beweissicherung für nachfolgende Strafverfahren zielt. Dies läge nicht nur außerhalb der ausdrücklichen Zielsetzung des Gesetzes, sondern würde zudem die Frage nach der Gesetzgebungszuständigkeit des Landesgesetzgebers aufwerfen. Ist das Hauptziel des Gesetzes nämlich die Strafverfolgungsvorsorge, ist dies dem „gerichtlichen Verfahren“ und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 15. Mai 2014 – 1 S 815/13 –

- 7 -

, juris). Der Hinweis auf die Reeperbahnentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts geht hier fehl. Denn in dieser Entscheidung ging es um die dauernde Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten **ohne konkreten Anlass**. Um solche anlasslosen Videoaufzeichnungen soll es beim Pre-Recording gerade nicht gehen, sie sollen vielmehr gezielt erfolgen (Begründung: „Eine anlasslose Aufzeichnung bei einer normalen Streifentätigkeit erfolgt nicht“). Hier wäre zu klären, ob mit Blick auf §§ 81b, 100h StPO der Bundesgesetzgeber abschließende Regelungen getroffen hat.

Unabhängig hiervon ist schon zu bezweifeln, ob das Pre-Recording überhaupt ein geeignetes oder jedenfalls erforderliches Mittel zur Abwehr von körperlichen Übergriffen ist. Insoweit ist bemerkenswert, dass die Wirksamkeit des Bodycam-Einsatzes mit den Erfahrungen der hessischen Polizei begründet wird. Der Einsatz der mobilen Videoüberwachung im Rahmen des Pilotprojekts habe sich nach dem Abschlussbericht des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main „in vollem Umfang bewährt“, wobei der Rückgang der Widerstandshandlungen in diesem Pilotprojekt **ohne das Mittel des Pre-Recording** zu verzeichnen war. Worin also der Mehrwert eines Pre-Recording mit Blick auf die eigentliche Zweckbestimmung des Einsatzes von Bodycams bestehen soll, bleibt offen. Allein der Zweck, die „Vorgeschichte“ einer Konfliktsituation zu dokumentieren, kann den Eingriff in Grundrechte einer Vielzahl von meist unbeteiligten Personen jedenfalls nicht ohne Weiteres rechtfertigen. Von daher verstößt das Pre-Recording nach unserem Dafürhalten gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Hinzu kommt Folgendes:

Zu Recht weist die Begründung darauf hin, dass die **Verbindung von optischer und akustischer Überwachung** ein wesentlich größeres Eingriffsgewicht hat als etwa nur eine optische Überwachung; sie bedarf deshalb einer **besonderen Rechtfertigung**: „Dementsprechend sind die Anforderungen an die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit bei der Anordnung der Maßnahmen für jede der Überwachungsformen eigens und gegebenenfalls auch mit Blick auf deren Verbindung zu prüfen. Dabei reicht es für die zusätzliche Anordnung einer optischen [alt.: akustischen] Überwachung regelmäßig nicht, auf bloße Erleichterungen für die Zuordnung von Stimmen zu verweisen, sondern bedarf es **gewichtiger, für den Erfolg der Überwachung maßgeblicher eigener Gründe**“ (BVerfG vom 20.04.2016, a.a.O., Rn 185; Hervorhebung durch Uz.). Insoweit wird im Gesetzentwurf die Verhinderung von Gefahren für überragend wichtige Rechtsgüter (Leib und Leben) geltend gemacht. Abgesehen davon, dass die Geeignetheit von Tonaufnahmen zur Verhinderung solcher Gefahren

- 8 -

mehr als fraglich erscheint und schon insoweit einer Begründung bedürfte, könnte dieses Argument allenfalls für die „eigentliche Aufzeichnung“ gelten, nicht aber für das Pre-Recording, das gerade keine Gefahr für solche überragend wichtigen Rechtsgüter zur Voraussetzung hat; es reicht vielmehr schon eine einfache Gefahr für ein beliebiges Rechtsgut aus, wobei hier wohl vor allem an Beleidigungen oder verbale Provokationen gedacht ist. Woraus sich insoweit eine **besondere** Rechtfertigung für tiefgreifende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte Betroffener, regelmäßig auch uneteiligter Dritter, ergeben soll, ist völlig offen. Der Gesetzentwurf trifft diesbezüglich keinerlei Aussagen. **Von daher erscheinen (kumulative) Bild-Ton-Aufnahmen jedenfalls im Rahmen des Pre-Recording angesichts dessen niedriger Einsatzschwelle unverhältnismäßig.** In der Stellungnahme der Universität Bremen vom 27. August 2015 zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des hessischen Landtags zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung u.a. des hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird die durch das Pre-Recording ermöglichte „grenzenlose Vorfeldüberwachung zum Schutze jedweder Interessen“ als „rechtlich höchst bedenklich“ bezeichnet und empfohlen, auf das Pre-Recording zu verzichten. Dies ist auch unsere Auffassung und Empfehlung.

Sollte der Gesetzgeber trotz der dargestellten erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken an der Zulassung des Pre-Recording festhalten, wären zum einen zur Gewährleistung der Transparenz der Datenverarbeitung geeignete Maßnahmen vorzusehen, die es potenziell Betroffenen zweifelsfrei ermöglichen, durch rechtzeitiges Erkennen des Beginns der Erfassung ihr Verhalten entsprechend einzurichten. Der Verweis auf § 21 Absatz 6 Satz 1 PolG neu reicht insoweit nicht aus. Zum anderen wären mit Blick auf die dargestellte Unbestimmtheit des Tatbestandsmerkmals „kurzfristig“ spezielle Löschungspflichten für die Pre-Recording -Aufnahmen vorzusehen, da die allgemeinen Löschungsvorschriften für die polizeiliche Videoüberwachung, wie sie in § 21 Absatz 6 Satz 3 PolG neu bestimmt sind, dieser besonderen Form der Videoüberwachung nicht gerecht werden und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf diese nicht übertragen werden können.

Soweit die Entwürfe 1 und 2 darüber hinaus (d.h. ohne die Pre-Recording-Funktion) eine Datenverarbeitung mittels des Einsatzes von Bodycams zulassen („eigentliche Aufzeichnung“), stehen dem letztlich keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken entgegen. Auch hier sind jedoch Ausführungen zur Verbindung von opti-

- 9 -

scher und akustischer Überwachung, zur Transparenz und zur Datenlöschung (im vorherigen Absatz) zu beachten. Auf unser Schreiben vom 7. Juli 2016 verweisen wir.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung  
gez. Volker Broo



**Anwaltsverband Baden-Württemberg**  
im Deutschen **Anwalt**verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 – 70808 Korntal-Münchingen

Innenministerium Baden-Württemberg  
Herrn Dr. Matthias Strohs  
Herrn Marc-Christoph Rapp  
Willy-Brandt-Str. 41  
70173 Stuttgart

Sitz:  
Hasenbergsteige 5  
70178 Stuttgart

Geschäftsstelle beim Präsidenten:  
Johannes-Daur-Straße 10  
70825 Korntal-Münchingen

Postfach 1221  
70808 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63  
Telefax 0711 / 2 55 26 55

Internet: [www.av-bw.de](http://www.av-bw.de)  
E-Mail: [info@av-bw.de](mailto:info@av-bw.de)

14. September 2016

Per E-Mail ([poststelle@im.bwl.de](mailto:poststelle@im.bwl.de))

LT-Drucks. 16 / 334 vom 19.07.2016  
Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes (Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN und der CDU)  
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz sog. Bodycams in § 21 Abs. 4 -  
Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Dr. Strohs,  
sehr geehrter Herr Rapp,

für Ihr Schreiben vom 01. August 2016 nebst Anlagen und damit uns damit gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert weit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt als größte Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

Der Anwaltsverband hat Verständnis für das Anliegen, Polizeibeamte und Dritte vor Gefahren für Leib und Leben zu schützen. Der Gesetzentwurf stimmt sowohl vom Regelungsgehalt als auch von seiner Begründung her weitgehend mit dem seinerzeitigen Regierungsentwurf vom 02.02.2016 überein. Diesen hatten wir grundsätzlich begrüßt und zu ihm mit Schreiben vom 08.04.2016 konstruktiv-kritisch Stellung genommen.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 14. September 2016, Seite 2

Der wesentliche Unterschied zu dem jetzigen Gesetzentwurf der Fraktionen der GRÜNEN und der CDU besteht in der Einschränkung, der zufolge zunächst nur eine kurzfristige technische Erfassung der Vorkommnisse erfolgen soll, während die „eigentliche Aufnahme“ erst zulässig sein soll, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben von Polizeibeamten oder Dritten erforderlich ist.“

Diese Formulierung ähnelt derjenigen in § 14 Abs. 6 Satz 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Auch können die Polizeibehörden an öffentlich zugänglichen Orten eine Person, deren Identität nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgestellt werden soll, mittels Bild- und Tonübertragung **kurzfristig technisch erfassen**, offen beobachten und dies aufzeichnen, wenn dies nach den Umständen zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

In Rheinland-Pfalz werden Bodycams zwar ebenfalls eingesetzt, das sog. Pre-Recording, bei dem Bild- und Tonsequenzen auf einem flüchtigen Speichermedium mit begrenzter Speicherkapazität abgelegt und grundsätzlich permanent überschrieben bzw. bei Abschaltung des Geräts gelöscht werden, ist jedoch auf Initiative des dortigen Landesdatenschutzbeauftragten nicht zugelassen worden. Dies soll nach dem hiesigen Gesetzentwurf anders sein. Zwar soll hier kein isolierter Zugriff auf die Dateien möglich sein. Nur im Fall der aktiven Betätigung der Aufnahmetaste soll eine bestimmte vorgelagerte Zeitspanne von bis zu 60 Sekunden der verwertbaren Aufzeichnung hinzugefügt werden.

Die danach grundsätzlich bereits bei vergleichsweise niederschweligen Anlässen erfolgende Aufnahme von Bild- und Tonsequenzen greift zweifellos in die Freiheitsrechte der Bürger, insbesondere deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ein. Dieser Eingriff erscheint aber aus heutiger Sicht mit Blick auf die auch in unserer Stellungnahme vom 08.04.2016 betonte staatliche Verpflichtung zur Datensparsamkeit noch akzeptabel, wenn die übrigen Bedingungen, die wir dort formulierten eingehalten werden. Eine Evaluation erscheint uns jedoch unverzichtbar; spätestens nach fünf Jahren sollte die polizeiliche Praxis überprüft werden, um einer in der täglichen Handhabung möglicherweise anzutreffenden Fehlgewichtung der betroffenen Grundrechtspositionen wirksam begegnen zu können.

Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen nehmen wir im Übrigen vollinhaltlich Bezug auf unsere damalige Stellungnahme und machen unsere dortigen Ausführungen zum Inhalt auch dieser Stellungnahme. Unsere Stellungnahme vom 08.04.2016 füge wir vorsorglich noch einmal als

#### Anlage

mit der Bitte um Beachtung bei. Wir würden uns freuen, wenn unsere Vorschläge Berücksichtigung finden würden.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 14. September 2016, Seite 3

Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des weiteren Verfahrens der Gesetzentwurf geändert werden und/oder eine weitere Anhörung durchgeführt werden, bitten wir um eine Unterrichtung und die Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Kothe  
Präsident



**Anwaltsverband Baden-Württemberg**  
im Deutschen Anwaltverein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 – 70808 Korntal-Münchingen

Innenministerium Baden-Württemberg  
Herrn Dr. Matthias Strohs  
Herrn Marc-Christoph Rapp  
Willy-Brandt-Str. 41  
70173 Stuttgart

Sitz:  
Hasenbergsteige 5  
70178 Stuttgart

Geschäftsstelle beim Präsidenten:  
Johannes-Daur-Straße 10  
70825 Korntal-Münchingen

Postfach 1221  
70808 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63  
Telefax 0711 / 2 55 26 55

Internet: [www.av-bw.de](http://www.av-bw.de)  
E-Mail: [info@av-bw.de](mailto:info@av-bw.de)

08. April 2016

**Per E-Mail (poststelle@im.bwl.de)**

**Az. 3-1101.2/264/6**  
**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes**  
**- Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz sog. Bodycams in § 21 Abs. 4 -**  
**Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg**

Sehr geehrter Herr Dr. Strohs,  
sehr geehrter Herr Rapp,

für Ihr Schreiben vom 17. Februar 2016 nebst Anlagen und damit uns damit gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert weit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt als größte Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

Der Anwaltsverband hat Verständnis für das Anliegen des Gesetzgebers, Polizeibeamte und Dritte vor Gefahren für Leib und Leben zu schützen. Er begrüßt, dass der Gesetzentwurf den Vorgaben der Rechtsprechung und der in der Literatur geäußerten Kritik Rechnung trägt.

Die Annahme, dass sich potentielle Täter, die künftig unter „Beobachtungsdruck“ infolge des Einsatzes von Body Cams stünden, höchstwahrscheinlich anders verhalten werden als wenn eine solche Dokumentation nicht erfolgte,

Registergericht: Amtsgericht Stuttgart VR 3334

Präsident: RA Prof. Dr. Peter Kolhe, Vizepräsident: RA Ditlev Heyder, Schatzmeisterin: RAIn Bettina Bauer

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 8. April 2016, Seite 2

erscheint in gewissen Umfang berechtigt. Fraglich ist aber, wie lange ein etwaiger deeskalierender Effekt vorhalten wird, bis die Hemmschwelle der Zielgruppe erneut absinkt. Es hat sich bereits gezeigt, dass sich beispielsweise Täter, die andere Passagiere in öffentlichen Verkehrsmitteln, in U-Bahn-Stationen und an ähnlichen Orten belästigen, drangsaliieren usw., auch nicht von einer – gekennzeichneten (!) - Videoüberwachung abschrecken lassen. Gleichwohl kann der mögliche Einsatz von Body Cams das Risiko etwaiger Angriffe reduzieren, vor allem aber im Nachhinein die Aufklärung gleichwohl erfolgender Gefährdungen von Leib und Leben der Polizeibeamten und von Dritten erleichtern.

Hierbei darf aber nicht verkannt werden, dass der Staat seinerseits durch das Datenschutzrecht zur Datensparsamkeit verpflichtet ist und das Ausmaß von Überwachungen so gering wie möglich halten muss. Dies betrifft nicht nur die Frage des „Ob“, sondern vor allem auch die des „Wie“ eines solchen Einsatzes von Body Cams, d. h. auch die Dauer der Aufzeichnungen und die Dauer von deren Speicherung.

Vor diesem Hintergrund ist anzuregen, dass die Polizeivollzugsbediensteten, die zukünftig mit einer solchen Body Cam ausgestattet werden, nicht nur in technischer Hinsicht im Umgang damit ausreichend geschult, sondern im Hinblick auf den Datenschutz und die Datensparsamkeit hinreichend sensibilisiert und gerade insoweit auch kontrolliert werden. Nur dann wird davon ausgegangen werden können, dass der angestrebte Schutz der körperlichen Integrität der Polizeibeamten und Dritter und das durch Bild- und Tonaufzeichnungen massiv beeinträchtigte informationelle Selbstbestimmungsrecht der von derartigen Aufzeichnungen Betroffenen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden können.

Ferner sollten die verwendeten Body Cam-Systeme auch in technischer Hinsicht datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen, wenn etwa ein wütender Betroffener einem Polizist das Aufnahmegerät entreißen und mitnehmen will oder es schlicht verloren geht. Für diese Fälle muss – etwa durch Passwortschutz, Verschlüsselung o. Ä. - ausgeschlossen werden können, dass Unbefugte auf dort gespeicherten Bild- und Tonaufzeichnungen Zugriff haben. Schließlich muss sichergestellt sein, dass gemachte Aufnahmen nachträglich nicht manipuliert werden können.

Dies vorausgeschickt, erheben wir gegen den Gesetzesvorschlag keine Einwendungen. Wir würden uns freuen, wenn unsere Vorschläge Berücksichtigung finden würden. Sollte das Vorhaben der Diskontinuität anheimfallen, so bitten wir um Benachrichtigung. Sollte es dann später wieder aufgegriffen werden, so bitten wir um Unterrichtung und erneute Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Kothe  
Präsident



ARBEITSGEMEINSCHAFT VERWALTUNGSRECHT IM DEUTSCHEN ANWALTVEREIN  
- Landesgruppe Baden-Württemberg -

Innenministerium Baden-Württemberg  
Postfach 10 34 65

70029 Stuttgart

per E-Mail: [poststelle@im.bwl.de](mailto:poststelle@im.bwl.de)

05.09.2015

Rechtsanwältin Fridrich  
Tel. (0761) 383789-31  
Fax (0761) 383789-11  
[www.arge-verwaltungsrecht-bw.de](http://www.arge-verwaltungsrecht-bw.de)

**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz der sog. Bodycam)**  
**Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, Gesetzentwurf der Fraktion Grüne und der Fraktion der CDU**  
**Ihr Az.: 3-1101.2/264/33**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Dr. Strohs,

für die Beteiligung zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz der sog. Bodycam) und Ihr Schreiben vom 01.08.2016 danken wir Ihnen. Die Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht hat zu dem Entwurf des Gesetzes keine Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

Fridrich  
Rechtsanwältin

Vorsitzende der ARGE Verwaltungsrecht im DAV  
- Landesgruppe Baden-Württemberg -

Vorstand: Alexandra Fridrich (Freiburg), Prof. Dr. Michael Uechtritz (Stuttgart), Dr. Hansjörg Melchinger (Karlsruhe),  
Dr. Hartmut Fischer (Mandelheim), Dr. Winfried Porsch (Stuttgart), Dr. Dirk Herrmann (Karlsruhe)  
Kartäuserstraße 51a, 79102 Freiburg, Telefon (0761) 202699-0, Telefax: (0761) 383789-11

[www.arge-verwaltungsrecht-bw.de](http://www.arge-verwaltungsrecht-bw.de)      [info@arge-verwaltungsrecht-bw.de](mailto:info@arge-verwaltungsrecht-bw.de)  
Bankverbindung: Commerzbank Freiburg, Konto-Nr. 140 103 300, BLZ: 690 400 07  
IBAN: DE57680400070140103300, BIC: COBADE33XXX

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Landespolizeipräsidium

HESSEN



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: LPP 11 / Win. 21 a 02

Versand per Mail

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und  
Migration  
Landespolizeipräsidium  
Willy-Brandt-Str. 41

Dst. Nr. 0005  
Bearbeiter/In Herr Winterhalter  
Durchwahl (06 11) 353 2107  
Telefax: (06 11) 353 2109  
Email: Ulll.Winterhalter@hmdls.hessen.de  
Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht

70173 Stuttgart

Datum 25 . August 2016

**Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz der sogenannten Body-Cam)  
Gesetzentwürfe**

Ihr Schreiben vom 01.08.2016, Az. 3-1101.2/264/33

Der Einsatz der Body-Cams hat das Ziel, als präventivpolizeiliche Maßnahme die im Rahmen von brennpunktorientierten Maßnahmen eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten vor gewalttätigen Übergriffen zu schützen. Potenzielle Aggressoren sollen durch die Erkennbarkeit der Videodokumentation zu einem kooperativeren Verhalten gebracht und so die entsprechende Kontrollsituation deeskaliert werden.

Die Idee, gewalttätige Übergriffe auf Vollzugsbeamtinnen und -beamte durch das gut erkennbare Tragen einer Körperkamera (Body-Cam) zu reduzieren, wurde von den Beamtinnen und Beamten eines besonders belasteten Polizeireviers in Frankfurt am Main aufgeworfen. Dort werden im Bereich Alt-Sachsenhausen (Kneipenviertel, das insbesondere an Wochenenden stark frequentiert wird) häufig Polizeieinsätze wegen Streitereien, Schlägereien u. ä. erforderlich. Da auch die personelle Verstärkung des betreffenden Polizeireviers zu tatrelevanten Zeiten nicht zu einer positiven Änderung geführt hatte, wurde die Idee aufgegriffen, den Verlauf der Kontrollmaßnahmen über den Einsatz von Body-Cams zu deeskalieren und so die eingesetzten polizeilichen Kräfte vor gewalttätigen Übergriffen zu schützen.

Der von der polizeilichen Praxis ausgehende Impuls zur Prävention in diesem Bereich wurde durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport aufgenommen, das Einsatzmittel Body-Cam zunächst in Frankfurt erprobt und zwischenzeitlich landesweit

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe von montags bis donnerstags zwischen 8.30-12.00 und 13.30-15.30 Uhr, freitags von 8.30-12.00 Uhr oder nach Vereinbarung.  
Friedrich-Ebert-Allee 12 · D-65185 Wiesbaden · Telefon (06 11) 353 - 0 · Telefax (GR 3) (06 11) 353 1766 · E-Mail: poststelle@hmdls.hessen.de



- 2 -

eingeführt. Das Einsatzmittel Body-Cam ist insofern im Kontext zum Thema „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB)“ zu sehen.

Im Pilotverlauf in Frankfurt am Main hatte sich der fachliche Bedarf für eine Tonaufnahme sowie die Nutzung einer sogenannten Pre-Recording-Funktion gezeigt.

Die mit der Pre-Recording-Funktion erhobenen personenbezogenen Daten tragen dazu bei, dass die Entstehung einer Situation und nicht nur das Handeln der Personen ab dem Einschalten der dauerhaften Aufzeichnung dargestellt wird. Die Videobilder bilden den Zeitraum und insbesondere auch die auslösenden Umstände ab, die die Bildaufzeichnung zur Eigensicherung und zum Schutz dritter Personen erforderlich gemacht haben.

Der durch die Pre-Recording-Funktion ermöglichte Vorlauf kompensiert zudem mögliche Verzögerungen beim Einschalten der Aufnahmefunktion der Body-Cam, die den menschlichen Reaktionszeiträumen der kameraführenden Person geschuldet sind. Angriffe erfolgen häufig spontan und affektiv, so dass nicht immer Zeit für eine zeitnahe Aktivierung der Aufnahmefunktion bleibt. Wenn die Pre-Recording-Funktion eingestellt ist, können trotz verzögertem Einschalten der gesamte Vorgang mit seiner Entstehung und somit alle relevanten Fakten erfasst werden. Ohne Pre-Recording würde in diesen Fällen möglicherweise nur das Agieren der Polizeibeamtinnen und -beamten aufgezeichnet werden.

Die mittel- bis langfristige Wirkung von Body-Cams im Sinne einer indizierten Prävention kann nach hiesiger Bewertung nur erfolgen, wenn auch eine entsprechende justizielle Verfolgung von Angriffen auf Polizeibeamtinnen und -beamte erfolgt. Dies wiederum erfordert, dass die Angriffe in ihrer Gesamtheit – ggf. unter Erfassung der Vortatphase – auch tatsächlich videografiert werden können. Gerade auch hinsichtlich einer Akzeptanz dieses neuen Führungs- und Einsatzmittels innerhalb der Polizei ist es erforderlich, dass die Gesamtumstände einer Tat erfasst werden, wozu die Funktion des Pre-Recording beiträgt.

Schließlich können durch das Pre-Recording die aufgrund der Videoaufzeichnung der Personen und ihrer Handlungen erfolgenden gerechtfertigten Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung minimiert werden. Denn ohne die Verwendung der Pre-Recording-Funktion müssten die für die Eigensicherung oder zum Schutz Dritter relevanten Situationen durch die eingesetzten Polizeikräfte jederzeit antizipiert und ein Einschalten der Aufnahmefunktion der Body-Cam durch sie so früh wie möglich angestrebt werden, um die Aufnahme zum erforderlichen Zeitpunkt starten zu können. Somit würde es häufiger zu Fehlaufnahmen kommen, etwa weil sich die Situation doch

- 3 -

nicht in der erwarteten Weise entwickelt hat. Diese Aufzeichnungen wären zunächst auf dem Speicher (SD-Karte) der Body-Cam gesichert und müssten anschließend aktiv gelöscht werden.

Zum 01.11.2015 hat der hessische Gesetzgeber die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für die ergänzende Tonaufnahme sowie die Nutzung der Pre-Recording-Funktion durch eine Änderung des § 14 Abs. 6 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) geschaffen.

Der Einsatz der Body-Cam ist eine offene Maßnahme, die in Hessen bei Konzeptionseinsätzen in Brennpunktbereichen durch das Tragen einer Signalweste mit der Aufschrift „Videoüberwachung“ oder „Videodokumentation“ transparent gemacht wird. Zusätzlich wird die Aktivierung der Aufzeichnungsfunktion durch Leuchtsignale an der Kamera angezeigt und gegenüber den kontrollierten Personen von der kameraführenden Person verbal angekündigt. Die Erkennbarkeit der Maßnahme Body-Cam trägt wesentlich zum präventiven Effekt der Body-Cam, Angriffe auf Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte zu reduzieren, bei.



<b>Bundesvorstand:</b> Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender Tobias Baur Anja Heinrich Oksan Kerakus Mara Kunz Prof. Dr. Martin Kutschka Prof. Dr. Fredrik Roggan Dr. Sarah Thomé Dr. Kirsten Wiese Prof. Dr. Rosemarie Will	<b>Beratsmitglieder:</b> Prof. Edgar Baeger Prof. Dr. Lorenz Böllinger Daniela Dahn Dr. Dieter Deseroth Prof. Dr. Ehard Deningner Gunda Dierks-Bauer Prof. Dr. Johannes Fesst Ulrich Findth Prof. Dr. Monika Frommel Prof. Dr. Hansjürgen Garstka	Dr. Klaus Hehnzog Dr. Heinrich Hannover Johann-Albrecht Haupt Dr. Detlef Henschke Prof. Dr. Hartmut von Hentig Heide Hering Dr. h.c. Burkhard Hirsch Friedrich Huth Prof. Dr. Herbert Jäger Elisabeth Kijali Dr. Thomas Krämer	Ulrich Krüger-Limberger Prof. Dr. Rüdiger Laufmann Dr. Till Müller-Hädeberg Dr. Gerd Pflaumer Claudia Roth, MdB Jürgen Roth Ingsborg Rörup Prof. Dr. Fritz Sack Georg Schläger Helga Schuchardt Prof. Klaus Staack	Prof. Dr. Ilse Staff Prof. Dr. Alexander Wittkowsky Rosi Wolf-Almannerh Prof. Dr. Karl-Georg Zinn
--	---	--	--	--

**Geschäftsführung:**  
Sven Lüders  
Stand: November 2015

**BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative**

**HUMANISTISCHE UNION e.V. Landesverband Baden-Württemberg**  
c/o Rechtsanwalt Dr. Udo Kauß, Herrenstr. 62, 79098 Freiburg

TeI: 0761-70.20.93  
Fax: 0761-70.20.59  
Hum-bawu@home.minuskel.de  
www.humanistische-union.de

**Humanistische  
Union**

Freiburg  
16.09.2016

## **Stellungnahme** zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die GRÜNEN und der Fraktion der CDU ( Drs. 16/334 vom 19.07.2016) sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drs. 16/308 vom 12.07.2016) zum „Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes“ – Einsatz von Body-Cams

Bezug: Anhörung, Anforderung des Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg vom 01.08./08.09.2016

### DAS GESETZESVORHABEN

Die Gesetzesentwürfe nennen übereinstimmend als Ziel der Einführung der von Polizisten im Einsatz getragenen Body-Cams, hierdurch den Schutz der BeamtInnen als auch Dritter vor gewaltsamen Übergriffen zu verbessern. Zur Begründung wird wiederum übereinstimmend auf „hohe Fallzahlen der Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten (verwiesen, die) belegen, dass dringender Handlungsbedarf besteht“.

### UNSERE AUFFASSUNG

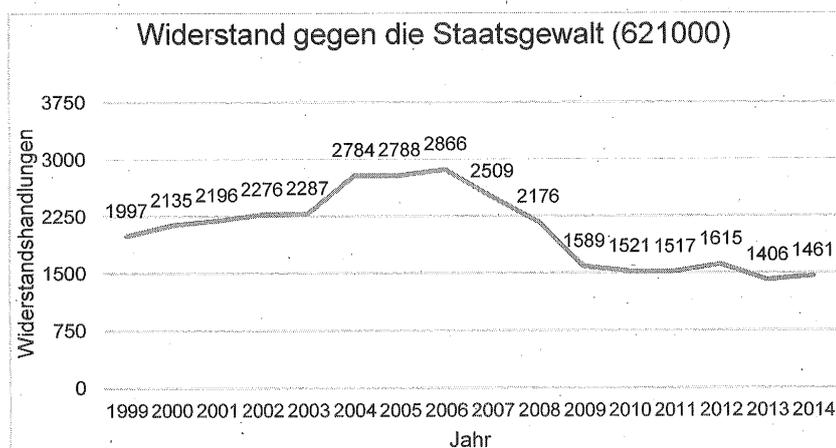
Nach Auffassung der Humanistischen Union wird durch den Einsatz von Body-Cams weder der Schutz von PolizeibeamtInnen und Dritten erhöht. Es besteht auch kein „dringender Handlungsbedarf.“ Es werden hierdurch bei Politik und Öffentlichkeit falsche Erwartungen in dieses Einsatzmittel genährt. Zudem bestehen ganz erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Einsatz von Body-Cams, sei es mit der zusätzlichen Funktion des Pre-

Recording (so der grün-schwarze Entwurf) und ohne das Pre-Recording (so der SPD-Entwurf). Es fällt auf, dass in den Gesetzesentwürfen nicht mit einem Wort der aus bürger- und grundrechtlicher Sicht überlegenswerte Einsatz von Body-Cams, nämlich der Schutz von Bürgerinnen und Bürger vor rechtswidriger Polizeigewalt, angesprochen wird.

#### BEGRÜNDUNG UNSERER AUFFASSUNG

##### KEIN ANSTIEG VON GEWALT GEGEN POLIZEIBEAMTINNEN GEGEBEN

In der Gesetzesbegründung wird auf den „dringenden Handlungsbedarf“ anhand der „hohen Fallzahlen der Gewalt gegenüber PolizeibeamtInnen“ verwiesen. Belege für diese Behauptung fehlen vollständig. Der Blick in die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Landeskriminalamts (LKA) Baden-Württemberg zu den zentralen Tatbeständen des „Widerstands gegen die Staatsgewalt“, §§ 111, 113, 114, 120, 121 StGB (Straftaten-Schlüssel 621000), zeigt ein gänzlich anderes Bild:



Danach ergibt sich seit 2005 eine Halbierung der in aller Regel von VollzugsbeamtInnen (überwiegend PolizeibeamtInnen, aber auch anderen Vollzugsbeamten), zur Anzeige gebrachten Widerstandshandlungen. Die rasante Abnahme wird in Polizeikreisen mit der unterschiedlichen Erfassung von Widerstandshandlungen ab dem Jahre 2008 begründet. Das mag mit ein Grund sein. Jedenfalls lässt sich aus der PKS kein Anstieg von Gewalthandlungen gegen PolizeibeamtInnen begründen.

Auch bei einer langfristigen Betrachtung der Entwicklung des Phänomens für das ganze Bundesgebiet wird offenbar, dass die Fallzahlen zum „Widerstand gegen die Staatsgewalt“ seit Jahren rückläufig sind: „In der Langzeitbetrachtung liegt die Zahl der 2014 erfassten Fälle

des Widerstands gegen die Staatsgewalt mit 21.937 Straftaten deutlich unter dem seit dem Jahr 2000 registrierten Durchschnitt (24.031 Straftaten).“<sup>1</sup>

Anders verhält es sich bei der sog. Opfererfassung Polizeivollzugsbeamte/r. Dieses Merkmal wird für die Erstellung des Bundeslageberichts des BKA zur „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/ -beamte“ seit 2011 als Merkmal in der Opfererfassung der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgewiesen. Hier werden alle Arten von Straftaten erfasst, die sich gegen Polizeivollzugsbeamte gerichtet haben sowie deren Opferzahlen.<sup>2</sup> Die Opferzahlen sind seit dem Jahr 2011 mit 54.843 Polizeivollzugsbeamten als Opfer von Straftaten<sup>3</sup> auf 62.770 im Jahr 2014<sup>4</sup> angestiegen.

Hierbei handelt es sich allerdings um zur Anzeige gebrachte Straftaten gegen PolizeibeamtInnen jeglicher Art. Ein dortiger Anstieg kann nicht gleichgesetzt werden mit einem Anstieg von Gewalt gegen PolizeibeamtInnen.

ES BESTEHT KEIN, UND SCHON GAR KEIN DRINGENDER HANDLUNGSBEDARF

Im Februar d.J. hat die Staatsregierung<sup>5</sup>, damals noch grün-rot, die damals schon geplante Einführung von Body-Cams mit den Vorfällen der Silvesternacht in Köln begründet. Damals hieß es:

„Als Reaktion auf die Vorfälle in der Silvesternacht mit sexuellen Übergriffen in Köln, aber auch in Stuttgart, hat Innenminister Reinhold Gall bereits einen 5-Punkte-Plan zur Stärkung der Inneren Sicherheit vorgelegt, den die Polizei Baden-Württemberg umsetzt. Mit einem Gesetzentwurf zur Einführung der BodyCam wird nun der letzte Baustein des 5-Punkte-Plans auf das Gleis gebracht.

„Dadurch unterstreichen wir die Handlungsfähigkeit des Staates. Die BodyCam schützt unsere Polizei, indem sie Übergriffe auf Polizeibeamtinnen und -beamte oder auch auf Dritte möglichst verhindert sowie strafbare Handlungen dokumentiert“, betonten Ministerpräsident Winfried Kretschmann und Innenminister Reinhold Gall.“

Das dortige Geschehen mit seinen sexualisierten Übergriffen steht in keinem nur erdenkbaren Zusammenhang mit der Forderung des verbesserten Schutzes von PolizistInnen durch Body-Cams. Durch diese kleine Erinnerung wollen wir nur die Güte und Qualität der Begründung für die Einführung von Body-Cams auf den Prüfstand stellen. Außer der gebetsmühlenartigen Behauptung eines dringenden Bedarfs in den Gesetzesbegründungen findet sich dort nichts.

Die Annahme, die Aggressivität und Gewaltbereitschaft gegenüber der Polizei habe in den letzten Jahren außergewöhnlich zugenommen, kann jedenfalls im Land Baden-Württemberg nicht belegt werden. Im Jahre 2015 liegt das mit einer 36,7 Straftaten gegen PolizistInnen auf 100.000 EinwohnerInnen deutlich unter den Zahlen für Berlin (102,2), Bremen (83,5),

<sup>1</sup> BKA, Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/ -beamte - Bundeslagebild 2014, S. 8.

<sup>2</sup> BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

<sup>3</sup> BKA 2012, a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

<sup>4</sup> BKA 2014, a.a.O. (Fn. 1), S. 15.

<sup>5</sup> PM v. 02.02.2016: „Gesetzentwurf zur Einführung der BodyCam“, abrufbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/gesetzentwurf-zur-einfuehrung-der-bodycam/>.

Hamburg (77,2) und auch dem Bundesdurchschnitt (41,6).<sup>6</sup> Im Jahre 2015 hatte Baden-Württemberg gemeinsam mit Bayern die niedrigsten Belastungswerte in punkto Widerstandshandlungen bundesweit.<sup>7</sup>

Eine zusätzliche Dokumentation der Übergriffe ist bei Aufklärungsquoten von 99,3 % (2015) und sogar 99,9 % (2014) in Baden-Württemberg nicht erforderlich.<sup>8</sup> Eine repressive Begründung des Gesetzesvorhabens, z. B. zur verbesserten Beweisführung im Strafverfahren, wäre daher absurd.

Zudem ist Folgendes zu beachten: Der Bundesgesetzgeber hat gerade erst mit dem Ziel, die Gewalt gegen PolizistInnen zu reduzieren, das Strafmaß des § 113 StGB erhöht.<sup>9</sup> Es empfiehlt sich daher, zunächst die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung auf die weitere Entwicklung der Fallzahlen abzuwarten. Auch würde sich eine Auswertung des mit der Drs. 16/334 verfolgten Modellprojekts bei der nahezu zeitgleichen Einführung der Straferhöhung bei § 113 StGB als äußerst schwierig erweisen. Im Falle eines tatsächlichen, weiteren Rückgangs von Straftaten gegen PolizistInnen wäre dessen Ursache schwer feststellbar.

Es bleibt festzustellen: Es besteht mit Sicherheit kein Handlungsbedarf, und schon gar kein dringender für die Einführung von Body-Cams im Lande Baden-Württemberg. Die in den Gesetzesbegründungen ebenfalls ausgesprochene Hoffnung, dass Body-Cams der Aggressivität und Gewalt gegen PolizeivollzugsbeamtInnen präventiv entgegenwirken können, ist durch nichts belegt.

#### DER EINSATZ VON BODY-CAMS IST VERFASSUNGSWIDRIG

##### 1. Grundrechtseingriff

Die Videoaufzeichnung mit Body-Cams greift in das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gemäß Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG ein. Dieses Recht umfasst die Befugnis des/der Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher das Recht, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen.<sup>10</sup> Die audiovisuelle Aufzeichnung durch Body-Cams berührt in jedem Fall das Recht am eigenen Bild und auch das Recht des/der Einzelnen am eigenen Wort. Betroffen von dem Grundrechtseingriff sind der/die mit der Polizei in Kontakt tretende BürgerIn sowie am Einsatz beteiligte PolizistInnen und Dritte, welche sich im Aufnahmebereich der Kamera befinden.<sup>11</sup>

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz bestätigt dies in seiner Stellungnahme vom 05.09.2016, wenn er darauf hinweist, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Verwendung von Pre-Recording Technologie, wie sie im grün-schwarzen Entwurf vorgesehen ist, trotz der nur kurzfristigen Speicherung der Daten,

<sup>6</sup> BKA 2015, a.a.O. (Fn. 1), S. 16.

<sup>7</sup> BKA 2015, a.a.O. (Fn. 1), S. 10.

<sup>8</sup> BKA 2015, a.a.O. (Fn. 1), S. 10.

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 17/ 4143, S. 1.

<sup>10</sup> BVerfGE 65, 1 (42f.); BVerfGE 67, 100 (143).

<sup>11</sup> Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297).

ebenso wie Body-Cams ohne diese Funktion in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG, eingreift.<sup>12</sup>

## 2. Rechtfertigung: Ausreichende Ermächtigungsgrundlage?

Als Grundrechtseingriff bedarf der Einsatz von Body-Cams wegen des Vorbehalts des Gesetzes einer Ermächtigungsgrundlage. Diese würde mit dem geplanten § 21 IV in das PolG BW eingefügt werden.

Der Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit soll es dem Bürger ermöglichen, dass er sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann und sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und die Gerichte das Verwaltungshandeln rechtlich überprüfen können.<sup>13</sup> Erhöhte Anforderungen gelten bei Rechtsnormen, die zu Grundrechtseingriffen ermächtigen.<sup>14</sup> Bei Videoaufzeichnungen müssen für eine hinreichende Normbestimmtheit und -klarheit aufgaben- und bereichsspezifische Voraussetzungen normiert, hinreichende Maßstäbe für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Videoaufzeichnung aufgezeigt sowie insbesondere die Grenzen der Maßnahme geregelt werden.<sup>15</sup>

Dies gilt insbesondere für die beabsichtigte Pre-Recording-Funktion, gegen die ernsthafte Bedenken bestehen. Die absolut niedrige Schwelle für die Verwendung der Pre-Recording-Funktion der Body-Cam steht einem durchaus erheblichem Eingriff in die Grundrechte der BürgerInnen gegenüber. Rechtsunsicherheit zu Ungunsten der BürgerInnen und PolizeibeamtInnen besteht diesbezüglich vor allem hinsichtlich der Auslegung des Wortes „kurzfristig“. Es läuten alle bürgerrechtlichen Alarmglocken, wenn im Gesetzestext jede eingrenzende und zeitlich genaue Regelung vermieden wird. Laut der Gesetzesbegründung soll sich die Kurzfristigkeit der Speicherung in der Praxis (scheinbar automatisch) dadurch ergeben, dass „die Bild- und Tonsequenzen auf einem flüchtigen Speichermedium mit begrenzter Speicherkapazität abgelegt [werden], welches grundsätzlich permanent überschrieben beziehungsweise bei Abschaltung des Geräts gelöscht wird“. Praktisch hängt die Speicherdauer damit vom Zufall, insbesondere davon ab, wann die Kamera für eine weitere Aufnahme verwendet und die Bild- und Tonsequenzen damit überschrieben werden, oder wann die Polizei die Kamera ausschaltet.

Im Übrigen wird die laut der Begründung des Gesetzentwurfs beabsichtigte rückwirkende Speicherung der letzten 60 Sekunden der im Pre-Recording-Modus aufgenommenen Bild- und Tonsequenzen auch von der gesetzlichen Regelung nicht gedeckt. Denn der Gesetzestext lässt die sog. „eigentliche Aufzeichnung“ erst ab dem Zeitpunkt zu, an dem „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben von Polizeibeamten oder Dritten erforderlich ist“. Drückt der/die PolizistIn in diesem Zeitpunkt die Aufnahmetaste, besteht daher keine gesetzliche Erlaubnis dafür, dass zusätzlich auch die letzten 60 Sekunden aufgezeichnet werden. Denn diejenigen Bild- und Tonaufnahmen, die entstanden sind als noch keine Gefahr für Leib und Leben bestand, dürfen dem

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313, 366; BVerfGE 107, 299, 327 f.; BVerfGE 115, 320, 343; BVerfGE 120, 378, 399.

<sup>13</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690).

<sup>14</sup> Schnabel, NVwZ 2010, 1457 (1458).

<sup>15</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691); Siegel, NVwZ 2012, 738 (740).

Gesetzeswortlaut zufolge lediglich „kurzfristig“ gespeichert werden. Insgesamt vermeidet der Gesetzesentwurf aber sowohl für die reguläre Videoaufzeichnung als auch für die Pre-Recording-Funktion jegliche Eingrenzung. Es gibt auch keine Verarbeitungsvorschriften. Damit dürfte diese Befugnis schon wegen des Verstoßes gegen das rechtsstaatliche Erfordernis der Bestimmtheit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

### 3. Rechtfertigung: Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Body-Cams?

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

#### 1. Legitimer Zweck

Mit der Verhinderung von Straftaten gegenüber PolizistInnen – verfolgt in jedem Fall einen legitimen, da verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Zweck. Selbiges würde für den Schutz vor Übergriffen durch die Polizei gelten, wenn dies eine Relevanz für die Fraktionen GRÜNE und CDU hätte. Dies scheint nicht der Fall zu sein.

#### 2. Geeignetheit

Ernste Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich der Geeignetheit der Body-Cams zur Erreichung einer der beiden möglichen Zwecke. Weder für die Wirksamkeit der Body-Cams zur Verhinderung von Straftaten gegenüber der Polizei, noch zur Wirksamkeit bezüglich des Schutzes der BürgerInnen vor rechtswidriger Polizeigewalt liegen bisher Beweise vor. Vielmehr scheint der Einsatz von Body-Cams Gewaltanwendung sowohl seitens der BürgerInnen als auch seitens der PolizistInnen noch zu erhöhen. Denn zu diesem Ergebnis kommt scheinbar eine Studie von Wissenschaftlern der University of Cambridge und RAND Europe über 8 britische und US-amerikanische Polizeibehörden, die in diesem Jahr im *European Journal of Criminologie* unter dem Titel „Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment“ erschien und von der Heise Online im Juni diesen Jahres berichtete.<sup>16</sup>

#### a) Body-Cams: Modellprojekt „Einsatz mobiler Videoüberwachung“ nicht aussagekräftig

Die Gesetzesbegründung weist auf das im Jahr 2013 und 2014 im Frankfurter Stadtteil Alt-Sachsenhausen durchgeführte Modellprojekt „Einsatz mobiler Videoüberwachung“ hin.

Obwohl die Ergebnisse der Evaluation des Body-Cam-Testlaufs vom hessischen Polizeipräsidium nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, sind einem Bericht an den Schleswig-Holsteiner Landtag einige Anhaltspunkte zu entnehmen, die an dem Erfolg des Modellversuches und seiner wissenschaftlichen Validität begründet zweifeln lassen.

Es ist anzumerken, dass in dem ausgewählten Gebiet laut dem Bericht eine allgemeine Zunahme von Gewalt (um mehr als 100 % zwischen 2011 und 2012), gleichsam unter den BürgerInnen, als auch gegenüber PolizistInnen stattgefunden hat. Der Anstieg richtete sich

<sup>16</sup> <http://www.heise.de/tp/artikel/48/48391/1.html>

somit nicht explizit gegen PolizeibeamtInnen.<sup>17</sup> Zudem enthält der Begriff widersprüchliche Angaben hinsichtlich der Kennzeichnung der BeamtInnen: Obwohl das Einsatzmittel „deutlich erkennbar“ gewesen sei<sup>18</sup>, seien die mit Body-Cams ausgestatteten BeamtInnen nicht als solche erkannt worden<sup>19</sup>.

Die hessische Landesregierung versuchte, als Erfolg zu verkaufen, dass sich die Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte, § 113 StGB, im Testgebiet Alt-Sachsenhausen nachweislich von 40 auf 35 reduziert haben. Die oft zitierte, beeindruckende Abnahme um „fast 40 Prozent“<sup>20</sup> kann man rechnerisch nur erhalten, wenn man Regeldienstkräfte außerhalb der Einsatzmaßnahmen aus der Statistik verschwinden lässt. Ob dies zur Vergleichbarkeit der Daten im Vorjahr ebenso gemacht wurde, ist dem Bericht nicht zu entnehmen. Ein Rückgang um fünf Widerstandshandlungen stellt keine über die reguläre Fluktuation von kriminellen Handlungen signifikante Abnahme der Widerstandshandlungen dar. Zudem ist die geringe Datenmenge unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten völlig unzureichend, um ein vernünftiges Urteil über die Effektivität von Body-Cams zu fällen.<sup>21</sup>

In einem weiteren Testgebiet, dem 1. Polizeirevier des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main, wurde sogar ein Anstieg von 26 auf 27 Widerstandshandlungen im Vergleich zum Vorjahr festgestellt.<sup>22</sup>

Zahlreiche weitere Gründe bestehen, warum dieses Modellprojekt nicht den Ansprüchen einer wissenschaftlichen und damit aussagekräftigen Evaluation der Wirksamkeit von Body-Cams genügt. Dazu gehört der methodisch nicht korrekte Vergleich der Testgruppe mit Zahlen aus dem Vorjahr. Denn die Wirkung einer Maßnahme lässt sich nur dadurch verlässlich ermitteln, dass für den Vergleich Kontrollgruppen zeitgleich und an gleichen oder ähnlich strukturierten Orten eingesetzt werden.<sup>23</sup> Weiterer massiver Schwachpunkt des Modellprojekts sind die deutlich zu kurzen Laufzeiten der Untersuchung. Die Body-Cam-Streifen waren innerhalb der einjährigen Testphase in Alt-Sachsenhausen an nur 91 Tagen und in der fünfmonatigen Testphase im 1. Revierbereich von Frankfurt am Main an nur 42 Tagen im Einsatz. Diese Laufzeit ist zu kurz, denn der mit der Einführung neuer Überwachungsmaßnahmen immer verbundene Irritationseffekt fördert Verzerrungen, die statistisch nur durch einen hinreichend langen Erhebungszeitraum ausgeglichen werden können.<sup>24</sup> Zudem hat das Polizeipräsidium in seinem Abschlussbericht nicht untersucht, ob die Absenkung der Widerstandshandlungen in Alt-Sachsenhausen durch andere Gründe hervorgerufen worden sein könnte.<sup>25</sup> In Betracht kommt hier insbesondere die Tatsache, dass durch den ergänzenden Einsatz der/ des kameraführenden Beamtin/ Beamten häufig die Personenstärke des Teams oder der Streife

<sup>17</sup> Hessisches Polizeipräsidium, Abschlussbericht über die Erfahrungen des Einsatzes der mobilen Videoüberwachung gemäß § 14 Abs. 6 HSOG i.R.d. Maßnahmen „Alt-Sachsenhausen“ sowie im Bereich des 1. Polizeireviers des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main 2014, S. 2.

<sup>18</sup> Hessisches Polizeipräsidium, a.a.O. (Fn. 17), S. 8.

<sup>19</sup> Hessisches Polizeipräsidium, a.a.O. (Fn. 17), S. 9.

<sup>20</sup> PM v. 02.02.2016: „Gesetzentwurf zur Einführung der BodyCam“, abrufbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/gesetzentwurf-zur-einfuehrung-der-bodycam/>.

<sup>21</sup> Plöse/Eick, Informationsbrief des RAV 112, S. 46f.

<sup>22</sup> Hessisches Polizeipräsidium, a.a.O. (Fn. 17), S. 8.

<sup>23</sup> Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 46f.

<sup>24</sup> Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 46f.

<sup>25</sup> Arzt, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg am 18. November 2014, S. 6.

vergrößert wurde.<sup>26</sup> Es ist daher naheliegend, dass sich bereits die erhöhte Anzahl der BeamtInnen am Einsatzort mildernd auf die Gewaltbereitschaft der Betroffenen ausgewirkt hat. Nicht unberücksichtigt bleiben darf zudem, dass laut dem Abschlussbericht zeitgleich mit den Modelleinsätzen die taktisch/kommunikative Aus- und Fortbildung der Beamtinnen und Beamten intensiviert wurde<sup>27</sup>, was die Ergebnisse noch unverlässlicher macht.

Ein Beweis für die Wirksamkeit kann mit diesen Zahlen über einen aussageschwachen Zeitraum von 12 Monaten offensichtlich nicht erbracht werden.

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

Die den Body-Cams zugeschriebene Abschreckungswirkung wird in der Regel mit der den BürgerInnen vor Augen geführten Schaffung von Beweismitteln bezüglich einer etwaigen Straftat begründet. Dieses Argument wäre jedoch allenfalls dann stichhaltig, wenn die oder der Handelnde ohne die laufende Polizeikamera davon ausgehen dürfte, bei einer Widerstandshandlung oder einem Angriff auf die Polizistin/ den Polizisten ungeschoren davon zu kommen. Dies ist jedoch kaum vorstellbar. Wer bewusst unmittelbar gegen eine Polizistin oder einen Polizisten eine Straftat verübt, wird wohl eher seine anschließende Strafverfolgung in Kauf nehmen, als darauf hoffen, mangels Beweisbarkeit straflos davon zu kommen. Angesichts der konstant hohen Aufklärungsquote von über 99 % bei Straftaten gegenüber PolizeivollzugsbeamtInnen in Baden-Württemberg ist die Abschreckungswirkung der Dokumentationsmöglichkeit realitätsfern.

Die angebliche Abschreckungswirkung wurde in der Diskussion über die Einführung flächendeckender öffentlicher Videoüberwachung oft bemüht. Einen Beweis dafür sind die Befürworter von Videoüberwachung zur Gefahrenabwehr jedoch schuldig geblieben. Im Bereich der Body-Cams könnte dies darin liegen, dass über zwei Drittel der Straftaten gegen PolizeivollzugsbeamtInnen von TäterInnen unter Drogeneinfluss verübt werden.<sup>28</sup> Aufgrund der mangelnden Selbstreflexion und Enthemmtheit ist in diesen Situationen eine Abschreckungswirkung durch Body-Cams noch weniger zu erwarten.<sup>29</sup> Eine Vielzahl von Studien belegen, dass ein Abschreckungseffekt durch Videoüberwachung für diese, nach Ansicht der Polizei relevanteste Gruppe, nicht vorliegt und daher auch für Body-Cams nicht angenommen werden kann.<sup>30</sup>

Wie eine Body-Cam eine deeskalierende Wirkung haben soll, ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr könnte die Body-Cam sogar Anspannungen im Polizei-Bürger-Verhältnis begründen, da zu befürchten ist, dass die Kamera vom Bürger als unbegründeter Vorwurf von

<sup>26</sup> Hessisches Polizeipräsidium, a.a.O. (Fn. 17), S. 5, 7.

<sup>27</sup> Hessisches Polizeipräsidium, a.a.O. (Fn. 17), S. 2.

<sup>28</sup> Ellrich/Baier/Pfeiffer, Gewalt gegen Polizeibeamte: Ausgewählte Befunde zu den Tätern der Gewalt, 2010, S. 8f., Landespolizeipräsidium Baden-Württemberg, Die Polizei Baden-Württemberg: Menschen – Daten – Zahlen, 2011, S. 37.

<sup>29</sup> Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 47.

<sup>30</sup> Zusammenfassend Zander, Body-Cams im Polizeieinsatz, 2016, S. 73.

Gewaltbereitschaft und Kriminalität aufgefasst wird. Allgemein wirkt eine zusätzliche Aufrüstung der BeamtInnen dem Bild einer bürgernahen Polizei entgegen und dürfte eher Eskalationspotential haben als deeskalierend wirken.<sup>31</sup> Dies gilt insbesondere für alkoholisierte Personen.<sup>32</sup> Für die eskalierende Wirkung spricht auch, dass es im Rahmen des hessischen Modellprojekts in Alt-Sachsenhausen drei Angriffe unmittelbar auf die/den Body-Cam tragende/n BeamtIn gegeben hat. Das ist bemerkenswert, da die TrägerInnen der Body-Cams im Rahmen des Modellprojekts gar nicht im direkten Kontakt mit den BürgerInnen standen, sondern im Normalfall allein für das Filmen zuständig waren.<sup>33</sup> Die Wirksamkeit von Body-Cams zur Verhinderung von Straftaten ist umstritten, aber auch dessen Nebenwirkungen sind weitgehend unerforscht. Sicher ist, dass entsprechende Aufzeichnungen ein asymmetrisches Kräfteverhältnis zwischen PolizeibeamtInnen und BürgerInnen schaffen. Die Produktion, Kontrolle und Auswertung obliegt ausschließlich der Polizei und der/die BürgerIn vermag nicht, sich dagegen zu wehren. Insofern ist davon auszugehen, dass die BürgerInnen wiederum mit mehr Dokumentation des Verhaltens der Polizei (mit Smartphone oder ähnlichen Geräten) reagieren. Damit verstärkt die Aufzeichnung durch Body-Cams eine Kultur des Misstrauens zwischen BürgerInnen und Polizei, was nicht im Sinne des Gesetzgebers und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sein kann.

b) Body-Cams: Nutzen zur Verhinderung rechtswidriger Polizeigewalt zweifelhaft

Vor Allem in den USA wird mit dem Einsatz von Body-Cams die Hoffnung verbunden, dass sich damit polizeiliches Handeln kontrollieren ließe und die Dokumentation des eigenen Verhaltens zu einer Mäßigung im Umgang mit Konfliktsituationen führen könnte.<sup>34</sup>

Da es auch in Deutschland immer wieder Fälle rechtswidriger Polizeigewalt gibt,<sup>35</sup> stellt sich die Frage, ob die Einführung von Body-Cams bzw. die Durchführung eines Modellprojekts zu diesem Zweck empfehlenswert ist.

Im Ergebnis ist dies bei dem bisherigen Stand der Kenntnis eher zu verneinen. Hinsichtlich der Wirksamkeit der Body-Cams zur Reduzierung rechtswidriger Polizeigewalt gibt es Studien, Untersuchungen und Analysen aus den USA und Großbritannien, die zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Sowohl eine britische als auch eine US-amerikanische Studie haben festgestellt, dass Body-Cams die Anzahl der Beschwerden von BürgerInnen wegen rechtswidrigen Polizeihandelns reduzieren.<sup>36</sup> Uneinigkeit besteht jedoch darüber, ob dieser Rückgang mit der Reduzierung rechtswidriger Polizeigewalt einhergeht. Während die britische Studie ausdrücklich feststellt, dass mit der Studie kein Beweis dafür

<sup>31</sup> Kipker/Gärtner, a.a.O. (Fn. 12), S. 297; Arzt, a.a.O. (Fn. 25), S. 6.

<sup>32</sup> Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 47.

<sup>33</sup> Hessisches Polizeipräsidium 2014, a.a.O. (Fn. 17), S. 5.

<sup>34</sup> Kipker/Gärtner, a.a.O. (Fn. 12), S. 296; Arzt, a.a.O. (Fn. 25), S. 3.

<sup>35</sup> Vgl. Singelstein, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1/2003; Luczak, Gewalttätige Polizei – Eine Fortsetzungsgeschichte, in: Müller-Heidelberg u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report 2015, S. 33 ff.; Amnesty International, „Nichts zu verbergen“ – Transparenz schützt Menschenrechte: Mehr Verantwortung bei der Polizei, Bericht 2010.

<sup>36</sup> College of Policing and the Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC), Police, Camera, Evidence: London's cluster randomised controlled trial of Body Worn Video, S. 17; U.S. Department of Justice, Implementing a Body-Worn Camera Program – Recommendations and Lessons Learned, S. 6.

erbracht werden konnte, dass Body-Cams das Verhalten der PolizeibeamtInnen ändern,<sup>37</sup> geht eine vom US-amerikanischen Justizministerium in Auftrag gegebene Untersuchung und Analyse davon aus, dass die Reduzierung der Beschwerden auf dem veränderten Verhalten der PolizeibeamtInnen beruht.<sup>38</sup>

Das kritische Hinterfragen von unverhältnismäßigen polizeilichen Handlungen ist in der Bundesrepublik schon angesichts der Erfahrungen mit dem NS-Staat eine BürgerInnenpflicht. PolizistInnen machen wie normale BürgerInnen Fehler und es ist legitim, sie darauf hinzuweisen. Body-Cams bewirken laut des Berichts aus Hessen, dass diese Zivilcourage abnimmt: "Das vormals häufig festgestellte Phänomen der Solidarisierungen zunächst Unbeteiligter mit Personen, die sich polizeilichen Maßnahmen zu widersetzen versuchen, wurde seit Beginn des Einsatzes der mobilen Videoüberwachung nicht mehr beobachtet. [...] Insofern erzeugt die „Body-Cam“ für sich bereits die prognostizierte „deeskalierende Wirkung“.“<sup>39</sup>

c) Pre-Recording-Technologie: Effektiver Vermeintlich mehr Kontrolle, tatsächlich Ausschluß von Kontrolle

Die Geeignetheit der Pre-Recording Technologie zur Verhinderung von Straftaten gegen PolizeivollzugsbeamtInnen wurde bislang nicht einmal im Rahmen des unter wissenschaftlichen Maßstäben mangelhaften Modellprojektes in Hessen erprobt, sondern basiert auf bloßen Vermutungen. Der Nutzen dieser ins Vorfeld gelegten Bild- und Tonaufnahmen beruht daher vollständig auf bloßen Vermutungen.

Zudem besteht das Problem, dass die in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Body-Cams auch beim Pre-recording von den möglicherweise rechtswidrig handelnden PolizeibeamtInnen selbst eingeschaltet werden, um einen bestimmten, für sie ggf. günstigen, Ausschnitt des Sachverhalts aufzuzeichnen. Eine objektive Betrachtung des Geschehens ist daher unmöglich, weil die Aufzeichnung auch im Falle des Pre-Recordings von der Perspektive und dem Zeitpunkt der Betätigung des Auslösers durch den/die PolizistIn abhängig ist.

Damit sollte ersichtlich sein, dass durch die Body-Cams ausschließlich ein (zweifelhafter) Schutz der BeamtInnen und keineswegs eine Kontrolle polizeilichen Verhaltens unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ermöglicht werden soll. Denn in dieser Form kann die Aufzeichnung einer Body-Cam nur gegen den/die BürgerIn verwandt werden und ist nicht in der Lage, auch etwaiges rechtswidriges Polizeiverhalten zu belegen.<sup>40</sup> Somit ist die Aufzeichnung ihrer objektiven Beweisfunktion beraubt.<sup>41</sup> Dies wird dadurch unterstützt, dass auch die Art der Speicherung im Gesetzentwurf nicht weiter konkretisiert wird. Die Nutzung von SD-Karten als Speichermedium, wie dies in Hessen praktiziert wurde, kann aufgrund der umstandslosen Möglichkeit, das Speichermedium verschwinden zu lassen, keine

<sup>37</sup> College of Policing and the Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC), a.a.O. (Fn. 36), S. 1.

<sup>38</sup> U.S. Department of Justice, a.a.O. (Fn. 36), S. 51.

<sup>39</sup> Hessisches Polizeipräsidium (Fn. 17), S. 8.

<sup>41</sup> Vgl. Zander, a.a.O. (Fn. 30), S. 76.

Option sein. Derartige Vorfälle hat es in Polizeibehörden in der Vergangenheit auch gegeben.<sup>42</sup>

### 3. Erforderlichkeit

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

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

Die zusätzliche Tonaufzeichnung über die Body-Cam ist zweifelsohne nicht erforderlich, da die Vorschrift lediglich bei einer Gefahr für Leib oder Leben greift, nicht jedoch bei Ehrverletzungen, wie z.B. Beleidigungen.

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

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

### 4. Angemessenheit

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

---

<sup>42</sup> Siehe nur *Wimmer*, Ein Videobeweis verschwindet, Süddeutsche Zeitung v. 20.05.2010, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/mutmassliche-polizeigewalt-nach-derby-ein-videobeweis-verschwindet-1.938525>, *Stengel*, Geschlagen, gefilmt, verschwunden: Polizeigewalt in Bremen, Tagesspiegel v. 12.07.2013, abrufbar unter <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/polizeigewalt-in-bremen-geschlagen-gefilmt-verschwunden/8484998.html>. Für die USA: Tanriverdi, Die rohe Gewalt der Videos, Süddeutsche Zeitung v. 8.7.2016, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/usa-die-rohe-gewalt-der-videos-1.3069263>

a) Body-Cams: Angemessenheit zur Verhinderung von Straftaten seitens des betroffenen Bürgers oder dritter Personen

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

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

Hinsichtlich der Intensität des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist zunächst festzustellen, dass diese jedenfalls nicht unerheblich ist. Die Body-Cams werden stets in sensiblen Situationen eingesetzt, denn die/der von der Body-Cam unmittelbar gefilmte Bürgerin/ Bürger ist aufgrund der für sie/ ihn ungewohnten Situation in der Regel aufgeregt und nicht selten überfordert. Hinzu kommt, dass es der/dem Betroffenen nicht möglich ist, sich der Situation zu entziehen und der Einsatz der Body-Cams aufgrund der möglichen polizeilichen und strafprozessualen Anschlussmaßnahmen stigmatisierende Wirkung haben kann.<sup>43</sup> Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass regelmäßig auch unbeteiligte Dritte einen Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht erleiden, ohne dafür selbst einen Anlass gegeben zu haben.<sup>44</sup>

Vor diesem Hintergrund kann der Einsatz von Body-Cams jedenfalls nicht allein zur Erleichterung der polizeilichen Arbeit oder zum Schutz der PolizistInnen vor Beleidigungen angemessen sein. Angemessen erscheint allenfalls ein Einsatz zum Schutz der PolizistInnen vor konkreten Gefahren für Leib und Leben.<sup>45</sup>

Daher ist auch die Anfertigung von Tonaufnahmen als unverhältnismäßig anzusehen (wenn die Erforderlichkeit unterstellt wird), denn dem Schutz von Leib und Leben dienen diese jedenfalls nicht, sondern allenfalls dem (repressiven) Schutz der PolizistInnen vor Beleidigungen. Dem gegenüber steht die hohe Schutzwürdigkeit des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes. Bei Nichtvorliegen der Eingriffsvoraussetzungen könnte sich der/die BeamtIn möglicherweise strafbar machen und mit einer Freiheitsstrafe von maximal fünf Jahren bedacht werden, § 201 III StGB.<sup>46</sup>

b) Body-Cams: Angemessenheit zur Verhinderung rechtswidriger Polizeigewalt

Dient der Body-Cam-Einsatz dem Schutz der BürgerInnen vor rechtswidriger Polizeigewalt, dann ist (die Geeignetheit unterstellt) eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem informationellen Selbstbestimmungsrecht und dem Recht des Bürgers auf körperliche

<sup>43</sup> Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 49.

<sup>44</sup> Kipker/Gärtner, a.a.O. (Fn. 12), S. 298.

<sup>45</sup> So auch Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 49 und Kipker/Gärtner, a.a.O. (Fn. 12), S. 298.

<sup>46</sup> Vgl. Caspar, „Nicht warten, bis die Fäuste fliegen“: Schulterkamas für die Hamburger Polizei, Legal Tribune Online v. 25.09.2014, abrufbar unter: <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/hamburg-polizei-schulterkamas-bodycams-informationelle-selbstbestimmung-datenschutz/>.

Unversehrtheit aus Art. 2 II GG sowie dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz gesetzmäßigen Verwaltungshandelns und effektiven Rechtsschutzes.<sup>47</sup>

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

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

#### PROBLEM AM RANDE: KEINE LANDESRECHTLICHE ZUSTÄNDIGKEIT

Mit dem Landesdatenschutzbeauftragten ist davon auszugehen, dass es im Falle der Pre-Recording-Funktion nicht um den präventiven Schutz der BeamtInnen und Dritter geht, sondern um eine Dokumentation der Vorkommnisse für mögliche Strafverfahren, etwa wegen Beleidigungen im Rahmen verbaler Auseinandersetzungen. Damit greift das Land in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. Art. 74 I GG ein. Dies haben die Gesetzesentwürfe nicht beachtet. Die Befugnis des Pre-Recording ist in der vorgesehenen Form allein schon aus Zuständigkeitsgründen verfassungswidrig.<sup>48</sup>

#### FAZIT

Der Einsatz von Body-Cams ist weder geeignet noch erforderlich, um den Schutz von PolizeibeamtInnen gegenüber Gewaltangriffen zu verbessern.

Es gibt keinen, und schon gar keinen dringenden Handlungsbedarf für die Einführung von Body-Cams.

Body-Cams mit der durch sie möglichen Video- und Audio-Erfassung in der Entscheidung allein der sie einsetzenden PolizeibeamtInnen reduzieren den Schutz der BürgerInnen vor rechtswidrigem Zugriff durch vermeintliche Objektivität der Dokumentation.

Der Einsatz von Body-Cams begegnet in der vorgelegten Form größten verfassungsrechtlichen Bedenken. Diese gelten sowohl für den Einsatz von Body-Cams mit oder ohne Pre-Recording-Funktion. Die nahezu schrankenlose Ermöglichung des Einsatzes

<sup>47</sup> Plöse/Eick, a.a.O. (Fn. 21), S. 49.

<sup>48</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 2015, 26, 28.

von Pre-Recording Body-Cams, insbesondere in Verbindung mit Tonaufnahmen, ist unverhältnismäßig.<sup>49</sup>

gez.

Dr. Udo Kauß

Rechtsanwalt in Freiburg,

Vorsitzender der Humanistischen Union

LV Baden-Württemberg

gez.

Anja Heinrich, Ass. iur.,

Mitglied des Bundesvorstandes

der Humanistischen Union

Diese Stellungnahme ist unter Mitarbeit von stud. iur. Paul Anton König, Freiburg, erarbeitet worden.

Hinweis:

Es wird auf die im Auftrage der Humanistischen Union vorgelegten Stellungnahme von Anja Heinrich vom 06.05.2016 zum Gesetzesentwurf zur Einführung von Body-Cams an den Landtag von Schleswig-Holstein verwiesen: [http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu\\_upload/doku/2016/HU-2016-05-04\\_BodyCams-SH\\_final.pdf](http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2016/HU-2016-05-04_BodyCams-SH_final.pdf)

<sup>49</sup> Vgl. Universität Bremen, Stellungnahme zu § 14 Abs. 6 HSOG, v. 27.08.2015, S. 8.



## MENÜAUSWAHL ▼

Sie sind hier: »Startseite »Kommentieren »LP 16 »Polizeigesetz

## Änderung des Polizeigesetzes



- Zur aktuellen Phase
- **1. Phase**  
Online Kommentierung
- **2. Phase**  
Stellungnahme des Ministeriums
- **3. Phase**  
Beratung und Beschluss im Landtag
- **4. Phase**  
Geltendes Gesetz

## KOMMENTIEREN

### Einsatz körpernah getragener Kameras

**Die Gesetzentwürfe sehen die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz von körpernah getragenen Kameras (BodyCams) durch den Polizeivollzugsdienst vor.**

Sowohl die Fraktion der SPD als auch die Fraktion der Grünen und die Fraktion der CDU haben zwei unterschiedliche Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht. Beide Entwürfe sehen vor, dass § 21 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg um einen Absatz 4 ergänzt wird, der die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz der BodyCams enthält. Das Einsatzmittel soll zur Anwendung kommen, wenn zu erwarten ist, dass ein Angriff auf Leib und Leben eines Polizeibeamten bzw. einer Polizeibeamtin oder auf eine dritte Person bevorsteht. Sofern sich diese Gefährdungslage als

unbegründet herausstellt, sind die Aufnahmen zu löschen. Die Maßnahme erfolgt offen, denn es ist gerade das Ziel, potenziellen Gewalttäter zu erkennen zu geben, dass sie für ihre Handlungen belangt werden können und sie dadurch von Angriffen abzuhalten. Sofern es dennoch zu solchen Angriffen kommt, wird die Beweisführung in einem anschließenden Strafverfahren erleichtert. Bei einem Modellprojekt in Hessen konnte ein Rückgang der Übergriffe auf Polizeivollzugsbedienstete um rund 40 Prozent verzeichnet werden.

Der Entwurf der Fraktion der Grünen und der Fraktion der CDU sieht darüber hinaus vor, das sogenannte Pre-Recording zu ermöglichen. Im Pre-Recording-Modus werden Aufnahmen gefertigt, die auf einem flüchtigen Speicher abgelegt und nach 60 Sekunden überschrieben, also unwiederbringlich gelöscht werden. Nur wenn die Aufnahmetaste aktiviert wird, steht auch diese 60-sekündige Videosequenz zusammen mit den ab dem Aktivierungszeitpunkt gefertigten Aufnahmen für eine Auswertung zur Verfügung. Dies soll der besseren Nachvollziehbarkeit dienen und dazu beitragen, dass den handelnden Polizeibeamtinnen und –beamten mehr Zeit für die Lageeinschätzung und ggf. für das Ergreifen von Eigensicherungsmaßnahmen verbleibt.

Sie können die Gesetzentwürfe bis **Donnerstag, 8. September 2016, 17,00 Uhr**, kommentieren.

Gesetzentwurf: Änderung des Polizeigesetzes der Fraktion Grüne und der Fraktion der CDU (PDF)

Gesetzentwurf: Änderung des Polizeigesetzes der Fraktion der SPD (PDF)

### Ihr Kommentar zu „Polizeigesetz“

Betreff:

#### Vorschau

Datum 

 **Alle Kommentare öffnen**

### Kommentare zu „Polizeigesetz“

1. VON OHNE NAME 3162

26.08.2016 22:50

#### Öffentliche Orte

Polizeigesetz: Beteiligungsportal Baden-Württemberg.de

Seite 3 von 4

Es ist richtig, dass viele Provokationen auf der Straße passieren, mit welchen die Beamte konfrontiert werden. Beide Entwürfe decken dies ab.

Leider nicht abgedeckt sind die Fälle von (zunächst) verbaler Renitenz im Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt, welche regelmäßig eskalieren und es erst im Verlauf zu strafrechtlich relevanten Sachverhalten kommt..

Es wäre im Sinne eines effektiven und umfassenden Opferschutzes sinnvoll, wenn auch hier, in Häusern, die Möglichkeit gegeben wäre, die Bodycam einzusetzen. StA und Gericht könnten sich so viel besser ein Bild machen, sofern über Folgemaßnahmen wie Gewahrsam etc. entschieden werden müsste.

Davon abgesehen, werden Beamte sehr oft "hinter verschlossenen" Türen beleidigt und angegangen, was ein erhebliches Problem in der Beweisführung darstellen könnte.

---

▼ Alle Kommentare öffnen

---

Teilen

MINISTERIUM



Innenministerium Baden-Württemberg

poststelle@im.bwl.de

Zur Ministerien-Webseite

<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/lp-16/polizeigesetz/> 09.09.2016

Polizeigesetz: Beteiligungsportal Baden-Württemberg.de

Seite 4 von 4

---

THEMENÜBERSICHT ▾

[zum Seitenanfang](#)

[Kontakt](#)

[Netiquette](#)

[Benutzungshinweise](#)

[Datenschutz](#)

[Inhaltsübersicht](#)

[Impressum](#)