

# STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUR EINFÜHRUNG EINER BODYCAM DURCH § 57 ABS. 4-9 DES ÄNDERUNGSENTWURFS ZUM SÄCHSPVDG-E, DRS 6/14791

Verfasserin: Dr. Maria Scharlau LL.M.

Berlin, 11. März 2019

## INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. Zusammenfassung</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>B. Grundsätzliche menschenrechtliche Erwägungen zur Bodycam</b> .....                       | <b>3</b>  |
| I. Eingriff in die Privatsphäre und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.....   | 3         |
| II. Legitimes Ziel der Bodycams: Schutz vor Gefahren für Leib und Leben.....                   | 3         |
| III. Transparenz polizeilichen Handelns als rechtsstaatliche Notwendigkeit .....               | 5         |
| <b>C. Menschenrechtliche Bewertung der Rechtsgrundlagen in § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E</b> ..... | <b>6</b>  |
| I. Anforderungen an die Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams durch die Polizei .....   | 6         |
| II. Regelungslücken in der Rechtsgrundlage für die Bodycam.....                                | 7         |
| 1. Informationelle „Waffengleichheit“ für Polizei und Bürger_innen .....                       | 7         |
| 2. Ausschluss der Verknüpfung von Bodycam und Gesichtserkennungssoftware.....                  | 8         |
| III. Synchronisierung der Voraussetzungen mit anderen Rechtsgrundlagen .....                   | 9         |
| <b>D. Menschenrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Dienstvorschriften</b> .....   | <b>9</b>  |
| I. Sicherstellung der Auswertung strafbaren Verhaltens der Polizei.....                        | 9         |
| II. Konkretisierung der Speicher- und Zugriffsvoraussetzungen .....                            | 10        |
| <b>D. Evaluierungspflicht</b> .....  | <b>10</b> |



Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den geplanten Regelungen im SächsPVDG-E zur Einführung sogenannter Bodycams zur Bild- und Tonaufnahme und – aufzeichnung. Die Organisation bedauert gleichzeitig, dass die Anhörung auf den Gegenstand der Bodycam beschränkt wurde und dass die anderen eingebrachten Gesetzesänderungen – wie z.B. die veränderte Organisation der Beschwerdestelle – nicht thematisiert werden.

## A. ZUSAMMENFASSUNG

- Der Einsatz von Bodycams (körpernah getragenen Kameras) durch Polizist\_innen führt zu Videoaufnahmen von Personen und damit zu einem **Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung**.
- **Amnesty International lehnt die Einführung einer Bodycam durch § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E nicht grundsätzlich ab.** Damit dieser Eingriff menschenrechtskonform ist, muss der Einsatz der Bodycam aber verhältnismäßig sein. **Das erklärte Ziel der Maßnahme, die Angriffe gegen Polizist\_innen zu reduzieren ist für sich genommen legitim und nachvollziehbar.** Allerdings steht aufgrund der sehr unterschiedlichen Ergebnisse wissenschaftlicher Studien in Frage, ob die Bodycam diesen gewünschten Effekt tatsächlich erzielen kann.
- **Darüber hinaus muss die Bodycam im Sinne der Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen für Polizei und Bürger\_innen Transparenz schaffen:** Auch Fälle rechtswidriger Gewalt durch Polizist\_innen sind eine Realität, die der Gesetzgeber ernst nehmen muss. Die Polizei sollte daher nicht nach freiem Ermessen entscheiden können, ob sie die Kamera anschaltet oder nicht. Vielmehr muss bei einer Entscheidung für die Bodycam gewährleistet sein, dass – **zum Schutz von Polizei und Bürger\_innen** – ernste Auseinandersetzungen dokumentiert werden. Dafür **sollte eine Pflicht der Polizist\_innen eingeführt werden, bei der Anwendung von unmittelbarem Zwang die Bodycam einzuschalten.**
- Für eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Einführung sind daher einige Ergänzungen der Rechtsgrundlage bzw. bestimmte Regelungen in der geplanten Dienstvorschrift notwendig:
  - **Damit die per Bodycam gemachten Videoaufzeichnungen auch für Betroffene von Polizeigewalt in der Praxis zugänglich und nutzbar sind, muss das Gesetz,** zumindest aber die Dienstvorschrift, regeln, dass die Polizei die Videoaufzeichnungen vor dem Löschen nach Ablauf der 30tägigen Speicherfrist auf strafrechtliches Verhalten hin auswerten **muss.**
  - **Eine spätere Verknüpfung der Bodycam mit Gesichtserkennungssoftware auf Grundlage der geplanten Regelungen muss ausgeschlossen werden.** Der Einsatz von Gesichtserkennungssoftware im Zusammenhang mit Bodycams würde eine deutliche Steigerung des Grundrechtseingriffs bedeuten und bedürfte daher einer eigenen, expliziten Rechtsgrundlage.



## B. GRUNDSÄTZLICHE MENSCHENRECHTLICHE ERWÄGUNGEN ZUR BODYCAM

### I. EINGRIFF IN DIE PRIVATSPHÄRE UND DAS GRUNDRECHT AUF INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG

Technisch handelt es sich bei der Bodycam um eine **Miniatur-Videokamera, die über eine Spezialweste an der Schulter von Polizeibeamten angebracht** wird. Aus menschenrechtlicher Sicht sind Bodycams ein Instrument von vielen zur Aufzeichnung von Bild- und Tonaufnahmen mit den grundrechtlichen Risiken, die immer mit Videobeobachtung einhergehen:

So erfolgt in jedem Falle ein **Eingriff in das Menschenrecht der Privatsphäre (Art. 8 EMRK) des Aufgenommenen und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG**. Die Videoaufzeichnung beeinträchtigt das Recht am eigenen Bild und, sofern zusätzlich eine Tonaufzeichnung erfolgt, auch das Recht am gesprochenen Wort. Dieser Eingriff ist nicht unerheblich, weil der Kameraeinsatz beispielsweise im Rahmen von Identitätsfeststellungen erfolgen kann, also eine betroffene Person individualisiert und ihr Verhalten in der Interaktion mit der Polizei komplett aufgezeichnet wird.<sup>1</sup>

§ 57 Abs. 8 SächsPVDG-E regelt ausdrücklich, dass die Aufzeichnungen auch zulässig sind, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. In der Praxis wird es häufig vorkommen, dass durch die Bodycam nicht nur Personen gefilmt werden, von denen die notwendige Gefahr für Leib oder Leben ausgeht, sondern auch unbeteiligte Dritte. Daraus ergibt sich eine weitere Steigerung des menschenrechtlichen Eingriffs durch den Einsatz der Bodycam.

### II. LEGITIMES ZIEL DER BODYCAMS: SCHUTZ VOR GEFAHREN FÜR LEIB UND LEBEN

Die von Polizist\_innen getragene Bodycam ist weltweit zunehmend im Einsatz, in den USA gehört sie beispielsweise in 5000 von insgesamt 14.000 Polizeidirektionen zur Grundausrüstung.<sup>2</sup> Dort wird der Nutzen der Bodycam interessanterweise im **Schutz der Bürger\_innen vor Gewalt und Rassismus durch die Polizei** gesehen.<sup>3</sup> Die dort mit der Einführung der Bodycam verbundene Erwartung war, dass die

<sup>1</sup> Vgl. Dennis-Kenji Kipker, Datenschutz und Body-Cams: Nicht nachvollziehbare Bedenken?!, 2016, <https://community.beck.de/2016/10/12/datenschutz-und-body-cams-nicht-nachvollziehbare-bedenken>.

<sup>2</sup> Alex Sutherland et.al., Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force, European Journal of Criminology 2016, S. 744 (747), <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816643734>.

<sup>3</sup> Vgl. Hartmut Aden/Jan Fährmann, Bodycams bei der Polizei – nicht nur zum Schutz von Polizistinnen und Polizisten, 02.03.2019, <https://verfassungsblog.de/bodycams-bei-der-polizei-nicht-nur-zum-schutz-von-polizistinnen-und-polizisten/>; Vgl. ebenso: Clemens Arzt, Einführung von Mini-Schulterkameras (Body-Cams) bei der Polizei erproben, Stellungnahme 16/2458 (2014/2015), S. 4f. <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2458.pdf;jsessionid=64E364649E6CE6ABE55CF2F9EFCABA61.xworker>.



Polizeibeamt\_innen, weil ihr Verhalten gefilmt wird, von unverhältnismäßiger Gewaltausübung absehen.<sup>4</sup>

Die in Sachsen geplante Einführung der Bodycam geht auf die Forderung der Polizeigewerkschaften und der CDU zurück, **die Beamt\_innen im Einsatz besser vor Angriffen zu schützen**. Dieser Schutzzweck ist nachvollziehbar und für sich genommen ein legitimes Ziel – die Polizei muss sich natürlich schützen können vor Angriffen auf die körperliche Unversehrtheit der Beamt\_innen.

**Die Geeignetheit der Bodycam zur Abschreckung vor Gewalt und damit auch zum Schutz von Polizist\_innen ist jedoch nicht eindeutig belegt.** Häufig beziehen sich Befürworter der Bodycam in Deutschland auf die Ergebnisse des hessischen Pilotprojekts aus dem Jahr 2013.<sup>5</sup> Gerade diese Auswertung wird jedoch für ihre mangelnde Aussagekraft aufgrund niedriger Fallzahlen und fehlender wissenschaftlicher Begleitung immer wieder kritisiert.<sup>6</sup>

**Aber auch in der wissenschaftlichen Literatur finden sich sehr widersprüchliche Ergebnisse:** Einige Studien brachten das Ergebnis hervor, dass sowohl die Gewaltanwendung durch die Polizei als auch Gewaltanwendung gegen die Polizei durch die Einführung von Bodycams zurückgegangen ist.<sup>7</sup> Einzelne Studien stellen darüber hinaus fest, dass Polizist\_innen beim Einsatz von Bodycams offenbar eine stärkere Selbstwahrnehmung haben und weniger Durchsuchungen und Verhaftungen durchführen.<sup>8</sup> Andere Studien kommen zum gegenteiligen Ergebnis: Die Bodycams hatten danach keine Auswirkungen auf den Einsatz von Gewalt durch die Polizei, jedoch nahm die Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Beamte zu.<sup>9</sup> Offensichtlich gibt es also keine eindeutig belegte Wirkungsweise – die Studienlage mahnt daher zur Zurückhaltung vor allzu hoch gegriffenen Erwartungen in Bezug auf die deeskalierende Wirkung von Bodycams.<sup>10</sup>

Ein weiterer Aspekt spricht gegen die vor allem von Polizeigewerkschaften geäußerte Erwartung, dass die Bodycam zu einem signifikanten Rückgang der Gewalt gegen Polizist\_innen führt: Vor allem auf Menschen, die alkoholisiert sind oder unter Einfluss anderer Drogen stehen, haben Kameras kaum eine abschreckende Wirkung. Nach einer Dunkelfelduntersuchung zu Gewalt gegen Polizeibedienstete aus

<sup>4</sup> Vgl. Mario Martini/David Nink/Michael Wenzel, Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother, NVwZ-Extra 2016, S. 1 (4), [https://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra\\_2016\\_24.pdf](https://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2016_24.pdf).

<sup>5</sup> <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/3500/umdruck-18-3586.pdf>.

<sup>6</sup> Vgl. Nils Zurawski, Stellungnahme zur Bodycam für den Schleswig-Holsteinischen Landtag, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/5900/umdruck-18-5997.pdf>.

<sup>7</sup> Vgl. Barak Ariel/ William Farrar/ Alex Sutherland, The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police, Journal of Quantitative Criminology 2015 31 (3), S. 509-535.; Wesley Jennings/ Mathew Lynch/ Lorie Fridell Evaluating the impact of police officer body-worn cameras (BWCs) on response-to-resistance and serious external complaints, Journal of Criminal Justice 43 (2015), S. 480-486.

<sup>8</sup> Vgl. Justin Ready/ Jacob Young, The impact of on-officer video cameras on police-citizen contact, AZ. Journal of Experimental Criminology 11 (3) (2015), S. 445-458.

<sup>9</sup> Vgl. Alex Sutherland et.al., Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force, European Journal of Criminology 2016, S. 744 (747), <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816643734>, Min-Seok Pang/ Paul Pavlou, Armed with Technology, Fox School of Business Research Paper Nr. 16-020 (2016) verzeichnen gar eine Zunahme tödlichen Gewalteinsatzes durch die Polizei.

<sup>10</sup> Vgl. auch den ähnlichen Befund von Clemens Arzt, Einführung von Mini-Schulterkameras (Body-Cams) bei der Polizei erproben, Stellungnahme 16/2458 (2014/2015), S. 5f.

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2458.pdf;jsessionid=64E364649E6CE6ABE55CF2F9EFCABA61.xworker>.



zehn Bundesländern stehen 75 Prozent der in der Regel männlichen, jungen Einzeltäter zum Tatzeitpunkt unter dem Einfluss von Alkohol und oder Drogen.<sup>11</sup>

Der nachprüfbarer praktische Nutzen von Bodycam-Aufnahmen wird häufig in der Verwendung der Aufnahmen für die Strafverfolgung liegen. Die Betonung von Videoüberwachung bzw. Bodycams als Mittel zur Prävention von Gewalt und Kriminalität ist daher irreführend.<sup>12</sup>

Darüber hinaus ist es – gerade auch vor dem Hintergrund von Strafverfolgung – wichtig anzuerkennen, **dass Bodycams nicht die Wirklichkeit als solche abbilden. Die am Körper getragenen Kameras zeigen immer nur einen Ausschnitt von Ereignissen** und können kein objektives Bild des gesamten Geschehens liefern. Das Umfeld, kausale Zusammenhänge und situative Verläufe können nicht annähernd vollständig erfasst werden.<sup>13</sup>

### III. TRANSPARENZ POLIZEILICHEN HANDELNS ALS RECHTSSTAATLICHE NOTWENDIGKEIT

Es ist nachvollziehbar, dass der Staat seine Polizeibeamt\_innen vor Angriffen schützen und Straftaten gegen Polizist\_innen mit der Bodycam verhindern oder zumindest leichter aufklärbar machen will. Transparenz ist in einem Rechtsstaat aber keine Einbahnstraße: **Auch strafbare Handlungen durch die Polizei untergraben den Rechtsstaat und müssen effektiv und unverzüglich aufgeklärt werden. Dies ergibt sich aus dem Rechtsstaatsgebot nach Art. 6 EMRK und Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz. Die UN-Antifolterkonvention schreibt in Art. 13 ausdrücklich vor, dass Misshandlungsvorwürfe (straf)rechtlich aufgearbeitet werden müssen.**

Die Aufklärung von rechtswidriger Gewaltausübung durch Polizist\_innen in Deutschland wird immer – auch von UN-Gremien – als unzureichend kritisiert.<sup>14</sup> Nur in ca. 2-3 Prozent der zur Anzeige gebrachten Fälle von Körperverletzung im Amt durch Polizist\_innen kommt es zu einer Anklage, obwohl im bundesweiten Schnitt ca. 25 Prozent aller anderen Strafanzeigen zu einer Anklage führen.<sup>15</sup> Es fehlen unabhängige Untersuchungsmechanismen und Beschwerdestellen.

Insofern ist es wichtig, dass bei dem Einsatz von Bodycams gewährleistet wird, dass auch die Betroffenen von Polizeigewalt Zugriff auf die Videoaufzeichnungen haben, um etwaige Ansprüche auf Strafverfolgung oder Entschädigung damit belegen zu können.

<sup>11</sup> Vgl. Karoline Ellrich, Dirk Baier & Christian Pfeiffer (2011): Gewalt gegen Polizeibeamte, Befunde zu Einsatzbeamten, Situationsmerkmalen und Folgen von Gewaltübergriffen; [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/kfn\\_gewalt/\\$file/Zwischenbericht3.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/kfn_gewalt/$file/Zwischenbericht3.pdf).

<sup>12</sup> Vgl. Eric Töpfer (2009): Videoüberwachung als Kriminalprävention? Plädoyer für einen Blickwechsel. Kriminologisches Journal, Jg. 41 (4), S. 272-282.

<sup>13</sup> Vgl. auch Stellungnahme von Amnesty International zur Einführung der Bodycam in Sachsen-Anhalt 2017, [http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2017/02/AmnestyInternational\\_Stellungnahme\\_BodyCamsKennzeichnung.pdf](http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2017/02/AmnestyInternational_Stellungnahme_BodyCamsKennzeichnung.pdf).

<sup>14</sup> Vgl. u.a. UN-Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum 6. Staatenbericht, Rn. 10, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICCPR/iccpr\\_state\\_report\\_germany\\_6\\_2010\\_cobs\\_2012\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICCPR/iccpr_state_report_germany_6_2010_cobs_2012_de.pdf).

<sup>15</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/monitor-polizeigewalt-103.html>.



## C. MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN IN § 57 ABS. 4-9 SÄCHSPVDG-E

### I. ANFORDERUNGEN AN DIE RECHTSGRUNDLAGE FÜR DEN EINSATZ VON BODYCAMs DURCH DIE POLIZEI

Der Einsatz von Bodycams durch die Polizeibehörden bedarf einer besonderen Rechtsgrundlage.<sup>16</sup> Das ergibt sich aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes und aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Videoüberwachung.<sup>17</sup>

Die Ermächtigungsnorm für den Einsatz der Bodycam muss die Anforderungen an die Normklarheit und das Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) erfüllen. Es müssen insbesondere die Mittel der Aufzeichnung gezielt konkretisiert werden. Notwendig ist daher die **genaue gesetzliche Festlegung der technischen Mittel**, die angewendet werden sollen. Außerdem muss bestimmt werden, **in welchen Situationen, zu welchem Zweck, mit welchen Funktionen und welchem Personenkreis** die Bodycam zum Einsatz kommen soll.<sup>18</sup>

Die Ausgestaltung von § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E genügt den genannten Anforderungen an eine Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bodycam nur teilweise.

So wird bezogen auf die technischen Mittel nicht eindeutig klargestellt, dass § 57 Abs. 4 nur den Einsatz körpernah getragener Kameras erlaubt. Theoretisch könnten auch Aufzeichnungen durch Drohnen oder Dashcams in Polizeiwägen erfasst sein, die jedoch ganz andere menschenrechtliche Implikationen hätten. In § 57 Abs. 7 SächsPVDG-E ist zwar die Rede von „Aufzeichnungen nach Absätzen 4 und 5 durch körpernah getragene Geräte“, dies könnte aber theoretisch so verstanden werden, dass Absatz 7 für den Unterfall „Bodycams“ gilt und für andere technische Geräte nicht. Der Grundsatz der Normklarheit ist mit dieser Regelung nicht erfüllt.

Positiv fällt auf, dass § 57 Abs. 4 SächsPVDG-E mit der Verhinderung einer „Gefahr für Leib oder Leben“ einen **relativ bestimmten Zweck und eine verhältnismäßig hohe Eingriffsschwelle für die Aktivierung der Bodycam** festlegt.

Wegen des weitgehenden Eingriffs in die Rechte der gefilmten Personen durch mobile Videoaufnahmen darf keine ständige Videoaufzeichnung erfolgen. Nur die Beschränkung der Aufzeichnung auf konkrete Bedrohungssituationen stellt sicher, dass die Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz der Datensparsamkeit nach § 3a BDSG, Art. 5 I c DSGVO gewahrt werden.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Matthias Lachenmann, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte, NVwZ 2017, S. 1424 f.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Februar 2007, NJW 2007, S. 2320:

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rk20070223\\_1bvr236806.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rk20070223_1bvr236806.html).

<sup>18</sup> Vgl. Matthias Lachenmann, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte, NVwZ 2017, S. 1424; Clemens Arzt, Einführung von Mini-Schulterkameras (Body-Cams) bei der Polizei erproben, Stellungnahme 16/2458 (2014/2015), S. 9,

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2458.pdf;jsessionid=64E364649E6CE6ABE55CF2F9EFCABA61.xworker>.

<sup>19</sup> Vgl. Matthias Lachenmann, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte, NVwZ 2017, S. 1426.



§ 57 Abs. 4 S. 2 SächsPVDG-E legt fest, dass die nach § 57 Abs. 4 SächsPVDG-E erhobenen Bild- und Tonaufzeichnungen automatisiert nach 60 Sekunden spurlos zu löschen sind, wenn sie nicht nach Abs. 5 aufgezeichnet werden. Damit ist sichergestellt, dass eine dauerhafte Aufzeichnung die Ausnahme ist, die nur zulässig ist, wenn sie zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

§ 57 Abs. 4 SächsPVDG-E führt die Funktion des sogenannten „Pre-Recording“ für eine Dauer von 60 Sekunden ein. Das bedeutet, dass in dem Moment, in dem ein\_e Polizist\_in die Aufzeichnung der erhobenen Daten nach Abs. 5 aktiviert, **auch die vorangegangenen 60 Sekunden mit aufgezeichnet, also gespeichert werden.** Damit wird sichergestellt, dass auch dokumentiert ist, was zu dem Vorfall geführt hat, der eine Aufzeichnung erforderlich macht. Der Kontext der Konfrontation wird also zumindest zum Teil dokumentiert.

**Transparenz für die Betroffenen** ist essentiell für die Zulässigkeit des Betriebs einer Bodycam.<sup>20</sup> So muss zum einen sichergestellt sein, dass überhaupt gut erkennbar ist, wenn Polizist\_innen mit der Bodycam ausgestattet sind. Zum anderen muss auch erkennbar sein, wenn eine Videobeobachtung durchgeführt wird. Eine klar erkennbare Signalleuchte für die eingeschaltete Bodycam ist weithin als Mindeststandard anerkannt.<sup>21</sup> Für den Betroffenen wird es allerdings schwer nachzuvollziehen sein, wann Aufnahmen im „Überschreibungs-Modus“ gemacht werden und wann sie tatsächlich dauerhaft aufgezeichnet und gespeichert werden. Dadurch ist die Transparenz in jedem Fall nicht vollständig gewährleistet.

§ 57 Abs. 7 SächsPVDG-E regelt, dass die Aufzeichnungen nach den Absätzen 4 und 5 „verschlüsselt und manipulationsgesichert gefertigt und aufbewahrt werden“. Dies kann nach allgemeiner Auffassung am besten erreicht werden, wenn die **Speicherung in einer sogenannten Blackbox** erfolgt, auf die nur bei gemeinsamem Handeln zweier verschiedener Personen zugegriffen werden kann.<sup>22</sup>

## II. REGULUNGSLÜCKEN IN DER RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE BODYCAM

### 1. INFORMATIONELLE „WAFFENGLEICHHEIT“ FÜR POLIZEI UND BÜRGER\_INNEN

Die Eingriffsschwelle für das Aktivieren der Bodycam ist mit der „Gefahr für Leib oder Leben“ konkret gefasst und legt fest, dass Polizist\_innen die Kamera nicht für Aufzeichnungen nutzen dürfen, wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind. **Allerdings bleibt unklar, welche Folgen es hat, wenn eine Gefahr für Leib oder Leben (z.B. von Dritten oder auch dem direkten Gegenüber der Polizei) eintritt, die Polizeibeamten aber keine Aufzeichnung veranlassen.** Nach dem Wortlaut von § 57 Abs. 4 SächsPVDG-E („Die Polizei kann...“) liegt es im Ermessen der Polizist\_innen, ob sie von der Bodycam Gebrauch machen oder nicht. Andererseits erscheint es nicht hinnehmbar, dass die Aktivierung der Bodycam z.B. zum Schutz Dritter gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist, sie aber trotzdem nicht vorgenommen wird. Das hieße, dass die Polizei eine effektive Gefahrenabwehrmaßnahme nach Belieben unterlassen darf. Außerdem würde ein freies Ermessen das Ungleichgewicht zwischen

<sup>20</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 1. Oktober 2015, ZD 2015, S. 577, [https://www.doev.de/wp-content/uploads/2015/Leitsaetze/23/E\\_0741.pdf](https://www.doev.de/wp-content/uploads/2015/Leitsaetze/23/E_0741.pdf).

<sup>21</sup> Vgl. Dennis-Kenji Kiepkor/Hauke Gärtner, NJW 2015, S. 296 (299); LDI NRW, Stellungnahme 16/4201, LT NRW vom 20.9.2016.

<sup>22</sup> Vgl. Matthias Lachenmann, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte, NVwZ 2017, S. 1424 (1428).



Bürger\_innen und Polizei verstärken: Die Polizei könnte einseitig bestimmen, wenn sie im Gegenüber ein gefahrbe gründendes Verhalten sieht, das aufgezeichnet werden soll. Bürger\_innen könnten aber nicht darauf vertrauen, dass gefahrbe gründendes, eventuell strafbares Verhalten von Polizist\_innen aufgezeichnet würde.

**Sinnvoll wäre eine gesetzlich verankerte Verpflichtung der Polizist\_innen die Bodycam einzuschalten, wenn sie unmittelbaren Zwang anwenden.** Dies würde verhindern, dass es einseitig im Ermessen der Polizei stünde und würde für beide Seiten das klare Signal senden: Ab jetzt wird die Interaktion dokumentiert und kann damit auch für ein Gerichtsverfahren herangezogen werden. Wenn diese Pflicht zum Einschalten der Kamera verletzt wird, müssen darauf auch Sanktionen folgen.

Darüber hinaus muss die Einführung der Bodycam von **entsprechendem Training für die Polizei begleitet werden**: Polizist\_innen müssen angeleitet werden, wie Situationen zu beurteilen sind und wie bezüglich des Einschaltens entschieden werden muss. Eine Pflicht zum Einschalten bei Anwendung unmittelbaren Zwangs wäre eine eindeutige und klare Regelung, die ohne komplexe Einschätzungen befolgt werden könnte.

## 2. AUSSCHLUSS DER VERKNÜPFUNG VON BODYCAM UND GESICHTSERKENNUNGS SOFTWARE

In der Regelung des § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E **fehlt darüber hinaus eine Klarstellung, dass die Bodycam nicht mit dem Einsatz von Gesichtserkennungssoftware verknüpft werden darf.**

Eine solche Verknüpfung würde die Intensität des Grundrechtseingriffs noch einmal erheblich steigern und weitere Risiken schaffen: Es gibt noch keine ausreichenden wissenschaftlich basierten Erkenntnisse darüber, wie effektiv und zielgenau Gesichtserkennungssoftware mit dem derzeitigen Stand der Technik arbeitet. Aktuelle Studien lassen vermuten, dass die Fehlerquoten (noch) erheblich sind. In einer Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins aus dem Jahr 2017 heißt es hierzu: „Ob der Stand der Technik es bereits zulässt, aus Videoüberwachungsaufnahmen die erforderlichen biometrischen Daten zuverlässig zu extrahieren, ist zweifelhaft und wird daher getestet.“<sup>23</sup> **Wenn überhaupt, sollte die Einführung von Gesichtserkennungssoftware nur zum Abgleich mit Datenbanken gesuchter Straftäter\_innen und nicht mit anderen denkbaren Datenbanken (Einwohnermeldeämter, Ausländerbehörden etc.) eingesetzt werden.**

Dieser Hinweis ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass im ersten Änderungsentwurf zu den sächsischen Polizeigesetzen in § 59 Abs. 1 SächsPVDG-E **der Einsatz technischer Mittel zur Verhütung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität ebenfalls mit dem Einsatz von Gesichtserkennungssoftware verknüpft wird.** Auch hier ist die Regelung im Gesetz selbst sehr schwammig formuliert: die Gesetzesbegründung führt aber explizit aus, dass zu den erfassten Daten, die automatisiert mit anderen personenbezogenen Daten abgeglichen werden dürfen, auch biometrische Daten gehören.<sup>24</sup> Hier soll der Abgleich explizit **mit solchen Personen stattfinden, die nach § 60 Abs. 2 SächsPVDG-E „zur polizeilichen Beobachtung“** ausgeschrieben sind. Auch hier ist die Verknüpfung von Videoüberwachung und Datenabgleich samt Gesichtserkennung besonders

<sup>23</sup> Stellungnahme des DAV durch den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht zur sog. intelligenten Videoüberwachung, August 2017, S. 5, <https://anwaltsverein.de/de/newsroom/sn-47-17-intelligente-videoeuberwachung>.

<sup>24</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung Sachsen LT-Drs. 6/14791, 18.9.2018, S. 186, [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=14791&dok\\_art=Drs&leg\\_per=6](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=14791&dok_art=Drs&leg_per=6).





problematisch, weil sich die zur polizeilichen Beobachtung ausgeschriebenen Personen noch nichts haben zuschulden kommen lassen. Sie gelten weder als konkret gefährlich noch besteht ein Strafverdacht gegen sie: Stattdessen reichen Hinweise auf eine mögliche spätere Gefährlichkeit aus, um in diese Kategorie zu fallen. Auch völlig unbeteiligte Kontaktpersonen dieser Personen werden nach § 60 Abs. 2 Nr. 3 SächsPVDG-E erfasst. Wenn das Fortbewegungsverhalten von diesen Personen per Videobeobachtung mit Gesichtserkennung für die Polizei nachvollziehbar ist, wäre dies ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Privatsphäre dieser Menschen.

Entsprechend muss eine Verknüpfung der Bodycam mit Gesichtserkennungssoftware aufgrund der geplanten Rechtsgrundlage ausdrücklich ausgeschlossen werden.

### III. SYNCHRONISIERUNG DER VORAUSSETZUNGEN MIT ANDEREN RECHTSGRUNDLAGEN

§ 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E regeln die Voraussetzungen und Modalitäten für einen Einsatz der Bodycam.

Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass sich die Befugnisse zur Datenerhebung aus anderen sächsischen Polizeigesetzen mit den Befugnissen aus § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E decken. So erlaubt z.B. § 30 Abs. 1 SächsPBG, dass die Polizeibehörden personenbezogene Daten in öffentlich zugänglichen Räumen durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und –aufzeichnung **bereits bei Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit** erheben dürfen. Zwar erlaubt § 30 SächsPBG im Gegensatz zu § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E nicht die Erhebung bzw. Aufzeichnung von Bild- **und** Tonmaterial, sodass die Maßnahmen nicht deckungsgleich sind. Trotzdem muss sichergestellt werden, dass § 30 SächsPBG nicht durch die Hintertür den Einsatz einer Bodycam (ohne Tonaufnahme) unter sehr viel niedrigeren Voraussetzungen zulässt als § 57 Abs. 4-9 SächsPVDG-E.

## D. MENSCHENRECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN DIE AUSGESTALTUNG DER DIENSTVORSCHRIFTEN

§ 57 Abs. 7 S. 2 SächsPVDG-E regelt, dass die angefertigten Ton- und Bildaufzeichnungen nach 30 Tagen zu löschen sind, soweit sie nicht für Zwecke der Strafverfolgung oder für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer aufgezeichneten Maßnahme oder der Aufzeichnung selbst benötigt werden. Näheres soll eine Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums regeln.

### I. SICHERSTELLUNG DER AUSWERTUNG STRAFBAREN VERHALTENS DER POLIZEI

Grundsätzlich können nach der Regelung des § 57 Abs. 7 S. 2 SächsPVDG-E die Aufzeichnungen durch die Bodycam auch als Beweise für strafbares Verhalten der Polizei herangezogen werden. Damit die Aufzeichnungen jedoch nicht trotz aufgezeichneten strafbaren Polizeiverhaltens nach 30 Tagen



gelöscht werden, **muss die Verwaltungsvorschrift sicherstellen, dass das Videomaterial unverzüglich auch mit Blick auf etwaiges strafbares Polizeihandeln ausgewertet wird.** Ansonsten besteht das Risiko, dass die Polizei die Aufnahmen ausschließlich mit Blick auf etwaige strafrechtliche Ermittlungen wegen Gewalt gegen Polizist\_innen oder aber gar nicht auswertet. Die Auswertungspflicht ist auch nicht unverhältnismäßig in Anbetracht der Tatsache, dass nur Ausnahmesituationen (mit Gefahr für Leib oder Leben) zu einer dauerhaften Aufzeichnung von Videomaterial führen.

Außerdem muss in der Dienstvorschrift **der Zugang der Betroffenen bzw. ihres Rechtsbeistands zu den Aufzeichnungen garantiert und praktisch geregelt werden.** Die Aufnahmen dürfen z.B. nicht nur auf der Polizeistation einsehbar gemacht werden, sondern müssen den Betroffenen zur Verfügung gestellt werden.

## II. KONKRETISIERUNG DER SPEICHER- UND ZUGRIFFSVORAUSSETZUNGEN

Darüber hinaus muss die Dienstvorschrift konkretisieren, wie genau die verschlüsselte und manipulationsgesicherte Speicherung der aufgezeichneten Daten – im besten Fall auf einer Blackbox – in die Praxis umgesetzt werden soll.

## D. EVALUIERUNGSPFLICHT

Amnesty International **begrüßt die Festlegung einer Evaluierungspflicht spätestens zum 31. Dezember 2024 durch § 57 Abs. 9 SächsPVDG-E.** Bei einer Maßnahme, die so intensiv in die Grundrechte der Betroffenen eingreift, muss untersucht werden, ob sie tatsächlich den gewünschten Effekt erzielt. Ansonsten ist der Preis der häufigen und intensiven Grundrechtseingriffe durch die Vielzahl der erstellten Videoaufnahmen zu hoch: die Maßnahme ist unverhältnismäßig.

Für die Durchführung einer Evaluation sind mehrere Aspekte wichtig: Es ist unabdingbar, die **Evaluierung wissenschaftlich unabhängig und durch Begleitung der Polizeipraxis durchführen zu lassen.** Darüber hinaus kann nur dann sinnvoll evaluiert werden, ob z.B. die Gewalt gegen Polizist\_innen abnimmt, wenn eine **ausreichende Datenlage für den Zeitpunkt der Einführung der Bodycam vorliegt, die den Status Quo festhält** (sogenannte Baseline-Study).

